



ปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตาม
อนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา

ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี

พฤศจิกายน 2563

สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ.....	1
1.1	ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์การศึกษา.....	3
1.3	ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.4	วิธีการศึกษา.....	8
1.5	ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศด้านอาญา.....	9
2.1	เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา.....	10
2.1.1	เขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป.....	11
2.1.2	เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามหลักกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ.....	17
2.1.3	ลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐ.....	19
2.2	การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา.....	20
2.2.1	แนวคิดการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาโดยสังเขป.....	20
2.2.2	การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา.....	21
2.3	สรุป.....	23
บทที่ 3	กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน.....	24
3.1	สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	24
3.1.1	สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี.....	24
3.1.2	สนธิสัญญาที่ประเทศไทยไม่เป็นภาคี.....	37
3.2	สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น.....	48
3.2.1	อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999.....	48
3.2.2	พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบท้าย อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000.....	49
3.3	ตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สนธิสัญญา.....	51

3.3.1	ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978	51
3.3.2	กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน	52
3.3.3	คู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติน่าไม่เหมาะสม	53
3.4	สรุป	56
บทที่ 4	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน	57
4.1	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558.....	57
4.1.1	ประวัติความเป็นมา	57
4.1.2	เนื้อหา	60
4.2	กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	64
4.2.1	ประมวลกฎหมายอาญา	64
4.2.2	พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.....	67
4.2.3	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559	67
4.2.4	พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยน้ำมันคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562.....	68
4.3	การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาในประเทศไทย.....	69
บทที่ 5	บทวิเคราะห์ปัญหาการอนุวัติการกฎหมาย.....	73
5.1	กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน.....	73
5.1.1	ชื่อพระราชบัญญัติ.....	73
5.1.2	การนิยามคำว่า “บุหรี”	73
5.1.3	การเลือกใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับสิ่งเสพติด.....	77
5.1.4	ความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง.....	78
5.1.5	การยกเว้นอากาศยานทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของประเทศไทย	81
5.1.6	ความคุ้มกันจากความรับผิดชอบตามอนุสัญญากรุงโตเกียวและพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	82
5.2	กรณีที่ยังไม่ได้้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน	84

5.2.1	ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ.....	84
5.2.2	การค้ามนุษย์.....	87
5.2.3	ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน.....	88
5.2.4	การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา.....	89
5.3	กรณีที่น่ามาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ.....	97
5.3.1	การกำหนดฐานความผิดที่ไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ.....	97
5.3.2	ความผิดฐานก่อการร้ายและเขตอำนาจรัฐ.....	99
5.4	กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญา การบิน.....	100
5.4.1	รูปแบบวิธีการยกร่างกฎหมาย.....	101
5.4.2	ระยะเวลาการยกร่างกฎหมาย.....	102
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	104
6.1	บทสรุป.....	104
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	105
6.2.1	กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน.....	106
6.2.2	กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน..	107
6.2.3	กรณีที่น่ามาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ.....	110
6.2.4	กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้าน อาญาการบิน.....	111
	บรรณานุกรม.....	112

สารบัญตาราง

ตาราง 1	ตารางแสดงรายชื่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน.....	5
ตาราง 2	ตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจรัฐของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014.....	45
ตาราง 3	ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างกระบวนวิธีการดำเนินการทางปกครองและกระบวนวิธีดำเนินการทางอาญา.....	55
ตาราง 4	ตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยออก.....	59
ตาราง 5	ตารางแสดงการกำหนดเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศและกฎหมายไทย.....	64
ตาราง 6	ตารางแสดงฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทย.....	65
ตาราง 7	ตารางแสดงการเปลี่ยคำเรียงตามลักษณะความผิด.....	78
ตาราง 8	ตารางแสดงการเปลี่ยคำเรียงตามพระราชบัญญัติ.....	80
ตาราง 9	ตารางเปรียบเทียบการอนุวัติการข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว.....	84
ตาราง 10	ตารางเปรียบเทียบการกำหนดฐานความผิดการทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน.....	91

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมเมื่ออยู่ร่วมกัน เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำผิดย่อมถูกลงโทษตามกฎหมายที่สังคมนั้นๆ กำหนด แต่เพราะการลงโทษทางอาญากระทบสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกลงโทษ กฎหมายอาญาจึงมีหลักการพื้นฐานว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (*Nullum crimen nulla poena sine lege*) กล่าวคือ หากกฎหมายไม่กำหนดว่าเป็นความผิด จะถือว่ามีการกระทำความผิดและลงโทษผู้กระทำไม่ได้ ในบริบทการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้น หากมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น จะกระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษว่ากระทำผิดยิ่งกว่าในบริบทปกติธรรมดา เพราะการกระทำผิดดังกล่าวมีองค์ประกอบระหว่างประเทศมาให้พิจารณาเพิ่มขึ้นว่าการกระทำที่ได้กระทำลงไปนั้นผิดกฎหมายของประเทศที่ใช้บังคับขณะกระทำผิดหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายภายในแต่ละรัฐอาจบัญญัติแตกต่างกัน กล่าวคือ อาจมีกรณีที่การกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดอาญาที่มีโทษหนักในรัฐหนึ่ง แต่เป็นเพียงความผิดลหุโทษในอีกรัฐหนึ่งหรือไม่เป็นความผิดเลยในอีกรัฐหนึ่ง ปัญหาฐานความผิดที่แตกต่างกันนี้ยังส่งผลเชื่อมโยงไปถึงเงื่อนไขการส่งผู้กระทำความผิดข้ามแดน (extradition) อีกด้วย ดังนั้นจึงมีแนวคิดการออกกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อสร้างฐานความผิดและกฎเกณฑ์การดำเนินการกับผู้ต้องหาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจ หรือปัญหาเขตอำนาจรัฐทับซ้อนกัน

ด้วยสภาพที่ตั้งของประเทศไทยที่มีศักยภาพจะเป็นศูนย์กลางทางการบินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์การกระทำผิดทั้งในอากาศยานและบริเวณท่าอากาศยานที่ให้บริการการเดินอากาศระหว่างประเทศ ตัวอย่างจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นจริง เช่น เครื่องบินโดยสารเที่ยวบินระหว่างประเทศของไทยเคยถูกขู่วางระเบิดหลายครั้ง เที่ยวบิน TG 794 จะเดินทางจากกรุงเทพไปยังเมืองลอส แองเจลิส สหรัฐอเมริกา เหตุการณ์นั้นมีผู้เขียนคำชูปบนเครื่องบินว่ามีระเบิดบนเครื่องบินในห้องน้ำผู้โดยสาร¹ หรือเหตุการณ์เที่ยวบิน TG963 ที่ออกเดินทางจากกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน มายังจังหวัดภูเก็ต ถูกขู่วางระเบิด² หรือเหตุการณ์ขู่ว่าจะระเบิดสนามบินสุวรรณภูมิแต่สุดท้ายเป็นเพียงการก่อกวน³ หรือการนำมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ลงโทษการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่ออากาศยานโดยมีโทษประหารชีวิตมาใช้ลงโทษกับ

¹ “ขู่มั้ย! เที่ยวบินTG764,” โพสต์ทูเดย์, (8 กันยายน 2553) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/48745>.

² “ระทึก! ขู่วางระเบิด เครื่องบินการบินไทย จากสตอกโฮล์ม มาภูเก็ต,” ไทยรัฐออนไลน์, (3 มีนาคม 2560) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/873237>.

³ “รวบแล้ว! หนุมโทรวางระเบิดสนามบินสุวรรณภูมิ,” กรุงเทพธุรกิจ, (3 มกราคม 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/860596>.

นักท่องเที่ยวที่ถ่ายภาพอากาศยานขณะร่อนลงจอด⁴ จากตัวอย่างเหตุการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้นมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียด

ประการแรก ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ซึ่งทำ ณ กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506)⁵ 2) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำ ณ กรุงเฮก เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513)⁶ 3) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งทำ ณ นครมอนทรีออล เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)⁷ 4) พิธีสารลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531)⁸ และ 5) อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534)⁹ เพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เพิ่มเติมจากฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในสังคมระหว่างประเทศตั้งแต่ปีค.ศ. 2010 ได้มีการตรากฎหมายใหม่เพื่อปรับปรุงกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาที่ไทยเข้าเป็นภาคี และได้กำหนดความผิดทางอาญาฐานใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อากาศยานก่อการร้าย รวม

⁴ “ทกท.แจ่งยังถ่ายภาพเครื่องบินร่อนลงรันเวย์ได้ แต่ห้ามกระทบต่ออากาศยาน,” ไทยรัฐออนไลน์, (14 ธันวาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/811322>; “เตือน อันซีนภูเก็ตถ่ายรูปคู่เครื่องบิน ฝ่าฝืนค่าเตือน โทษถึงประหารชีวิต,” ข่าวสดออนไลน์, (25 กันยายน 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2920047.

⁵ อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) มีผลใช้บังคับวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1969 [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญากรุงโตเกียว].

⁶ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) มีผลใช้บังคับวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971 [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญากรุงเฮก].

⁷ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation) มีผลใช้บังคับวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1973 [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญามอนทรีออล].

⁸ พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation done at Montreal on 23 September 1971) มีผลใช้บังคับวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1989 [ต่อไปเรียกว่า พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988].

⁹ อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection) มีผลใช้บังคับวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1998.

3 ฉบับ แต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด¹⁰ ดังนั้นส่งผลให้การใช้และการตีความกฎหมายภายในที่ประเทศไทยอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีก่อนมีการแก้ไขหลังปี ค.ศ. 2010 ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติออกมาภายหลัง ทั้งที่การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาด้านการบินพลเรือนจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนานาชาติ และจะช่วยส่งเสริมสถานะศูนย์กลางการบินในภูมิภาคได้

ประการที่สอง การใช้ฐานกฎหมายอาญาภายในประเทศเพื่อลงโทษที่รุนแรง เช่น กรณีถ่ายรูปลอกรอกอากาศยานแต่สามารถลงโทษถึงประหารชีวิตได้ หรือกรณีปลั่งปากบอกว่ามีระเบิดบนอากาศยาน แต่ไม่ได้มีเจตนาสร้างความปั่นป่วนกลับมีกฎหมายที่กำหนดโทษไว้รุนแรงกว่าความผิดลหุโทษ¹¹

ตามประเด็นปัญหาข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายหลายฉบับของประเทศไทยที่บัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวยังมีคำถามเกี่ยวกับความไม่ครบถ้วนตามพันธกรณี และกฎหมายภายในบางฉบับก็ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาในบริบทของการบินพลเรือน ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยตามอนุสัญญาด้านการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี และที่ควรจะเข้าเป็นภาคีแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีซึ่งส่งผลกระทบต่อการบินพลเรือนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ในหนังสือตำราเกี่ยวกับกฎหมายการเดินอากาศระหว่างประเทศ แขนกคดีเมือง (public international air law) กล่าวถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศ

¹⁰ ดู ตาราง 1.

¹¹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, “ความผิดฐานแก๊งล่อลวงระเบิดเครื่องบิน : ฝรั่งเศสทำขาด หรือ คนไทยทำเกิน ?,” ไทยพับลิก้า, (2 มีนาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2016/03/bomb-hoax-lalin-prasert/>.

(aviation security) ไว้เป็นหัวข้อรวมกัน¹² เมื่อแยกพิจารณาเอกสารที่ถูกกล่าวถึงในหัวข้อดังกล่าวสามารถจัดกลุ่มมาตรการได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุ และ กลุ่มที่สอง คือ มาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดซ้ำอีก และกำราบไม่ให้ผู้อื่นกระทำความผิด

มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุ ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (อนุสัญญาชิคาโก)¹³ แม้ว่าสถานะของภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาชิคาโกจะไม่มีสถานะหรือค่าบังคับเทียบเท่าอนุสัญญา¹⁴ แต่ภาคผนวกที่ 17 เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย (security) ก็ได้รับการปฏิบัติตามโดยรัฐ และมีการตรวจสอบโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ผ่านโครงการ (Universal Security Audit Programme: USAP) เนื้อหาของภาคผนวกที่ 17 เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐออกมาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศ เช่น การกำหนดให้รัฐจัดทำมาตรการเพื่อไม่ให้มีการนำอาวุธ อุปกรณ์หรือสารที่ก่อระเบิดนำขึ้นไปบนอากาศยานพลเรือนโดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁵ รัฐต้องเตรียมการตามการประเมินความเสี่ยงให้ผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระบุถึงข้อมูลที่สำคัญและระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร และข้อมูลที่ใช้ในการบินพลเรือน เพื่อพัฒนามาตรการป้องกันการแทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶

มาตรการลงโทษทางอาญาจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา เขตอำนาจรัฐที่สามารถลงโทษผู้กระทำ การส่งตัวผู้ต้องหาไปยังรัฐที่มีเขตอำนาจ มาตรการเหล่านี้บัญญัติไว้ในรูปสนธิสัญญาหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคีและไม่เป็นภาคี สนธิสัญญาเหล่านี้ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น รายละเอียดตามตาราง 1

¹² Paul Stephen Dempsey, *Public International Air Law* (Montreal: McGill University, 2008), pp.226-260; Jiefang Huang, *Aviation Safety Through the Rule of Law: ICAO's Mechanisms and Practices*, (Dordrecht: Kluwer Law International, 2009), pp.115-161; Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, (The Hague: Eleven International Publishing, 2008), pp.219-274.

¹³ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ลงนามวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944, มีผลใช้บังคับวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1947, ข้อ 54, 90. [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญาชิคาโก].

¹⁴ Huang, *supra note 12*, pp.58-63.

¹⁵ International Civil Aviation Organization, *Annex 17 Security*, (April 2017), Standard 4.1.1.

¹⁶ *Ibid.*, Standard 4.9.1.

ตาราง 1 ตารางแสดงรายชื่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน¹⁷

ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ ลงนาม	วันมีผลใช้ บังคับ	ประเทศไทย
สนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ			
อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)	14 กันยายน ค.ศ. 1963	4 ธันวาคม ค.ศ. 1969	ให้สัตยาบัน 6 มีนาคม ค.ศ. 1972
อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยาน โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)	16 ธันวาคม ค.ศ. 1970	14 ตุลาคม ค.ศ. 1971	ให้สัตยาบัน 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1978
อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิ ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบิน พลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)	23 กันยายน ค.ศ. 1971	26 มกราคม ค.ศ. 1973	ให้สัตยาบัน 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1978
พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรง อันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่ง ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติม ต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำ โดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการ บินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil	2 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988	6 สิงหาคม ค.ศ. 1989	ภาคยานุวัติ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1996

¹⁷ International Civil Aviation Organization, "Current lists of parties to multilateral air law treaties," ICAO, accessed 15 July 2020, from <https://www.icao.int/secretariat/legal/lists/current%20lists%20of%20parties/allitems.aspx>; United Nations, "Chapter XVIII Penal Matters," United Nations Treaty Collection, accessed 15 July 2020, from https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&clang=_en.

ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ ลงนาม	วันมีผลใช้ บังคับ	ประเทศไทย
Aviation done at Montreal on 23 September 1971)			
อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)	1 มีนาคม ค.ศ. 1991	21 มิถุนายน ค.ศ. 1998	ภาคยานุวัติ 25 มกราคม ค.ศ. 2006
อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010 (Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation)	10 กันยายน ค.ศ. 2010	1 กรกฎาคม ค.ศ. 2018	ไม่ได้ลงนามและให้สัตยาบัน
พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)	10 กันยายน ค.ศ. 2010	1 มกราคม ค.ศ. 2018	ไม่ได้ลงนามและให้สัตยาบัน
พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 (Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)	4 เมษายน ค.ศ. 2014	1 มกราคม ค.ศ. 2020	ไม่ได้ลงนามและให้สัตยาบัน
สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น			
อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)	9 ธันวาคม ค.ศ. 1999	10 เมษายน ค.ศ. 2002	ให้สัตยาบัน 29 กันยายน ค.ศ. 2004
พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำยอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่	1 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000	25 ธันวาคม ค.ศ. 2003	ให้สัตยาบัน 18 ธันวาคม ค.ศ. 2001

ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ ลงนาม	วันมีผลใช้ บังคับ	ประเทศไทย
จัดตั้งในลักษณะองค์การ ค.ศ. 2000 (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)			

สำหรับรายงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะมาตรการลงโทษทางอาญาตามตาราง 1 ข้างต้นทั้งที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาฉบับก็ตาม ทั้งนี้เพื่อพิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยและประเด็นทางกฎหมายที่ร่วมสมัยจากกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว โดยศึกษาการกำหนดความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาในฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการกำหนดฐานความผิดสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่

นอกจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศในฐานะบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ยังมีเอกสารในทางระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาในการเดินอากาศที่ควรค่าแก่การศึกษาเพื่อให้เห็นพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรายงานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงเช่นกัน

ส่วนกฎหมายไทยที่รายงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษา คือ การกำหนดความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่าได้มีการกำหนดฐานความผิดสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีในปัจจุบันแต่ควรเข้าเป็นภาคีหรือไม่ เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะการกำหนดฐานความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการบินให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศและข้อเสนอแนะที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำ

รายงานวิจัยฉบับนี้แบ่งเป็น 6 บท โดยบทที่ 2 ศึกษาทฤษฎีและแนวคิดทางกฎหมาย บทที่ 3 จะกล่าวถึงกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน บทที่ 4 เป็นหัวข้อกฎหมายไทย ส่วนการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจะกล่าวถึงในบทที่ 5 เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 6

1.4 วิธีการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทำการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (documentary research) มีลักษณะในทางเนื้อหาเป็นการวิจัยหลักการทางกฎหมาย (doctrinal legal research) โดยศึกษาความหมาย หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐในทางบัญญัติในทางอาญา และสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว การกำหนดโทษทางอาญา และศึกษาการปรับใช้ และการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในโดยประเทศไทย

อนึ่ง การยกตัวอย่างกฎหมายและคดีต่างประเทศเพื่อประกอบในงานวิจัยเป็นเพียงแสดงตัวอย่างการอนุวัติการ และการใช้การตีความกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ผู้วิจัยไม่ได้ใช้ตัวอย่างกฎหมายและคดีต่างประเทศในการศึกษาเปรียบเทียบประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ เนื่องจากรายงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเพียงศึกษาปัญหาการอนุวัติการของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อประกอบการวิจัย ทั้งในทางปฐมภูมิ (primary source) คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กฎหมายภายในของประเทศที่เลือกศึกษา เอกสารการประชุมขององค์การระหว่างประเทศ และในทางทุติยภูมิ (secondary source) คือ ตำรา หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลทางเว็บไซต์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากรายงานวิจัยนี้มีดังต่อไปนี้

1. ทราบว่าการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดอาญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี และที่ควรจะเข้าเป็นภาคีแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีซึ่งส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศไทย
2. ทราบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนว่ามีความ สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่
3. ได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐสภาและหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ กำหนดฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการบินเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและข้อเสนอแนะขององค์การการบินระหว่างประเทศ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศด้านอาญา

ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เขตอำนาจของรัฐในการบัญญัติกฎหมายทางอาญานั้น โดยหลักแล้วรัฐจะอาศัยหลักดินแดนเป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายภายในดินแดนของรัฐ¹⁸ ในกิจการการเดินอากาศระหว่างประเทศ หากมีการกระทำผิดอาญาบนอากาศยานในขณะที่อากาศยานนั้นบินอยู่เหนือน่านฟ้าเหนือดินแดนที่ไม่อยู่ภายในอำนาจของรัฐใด เช่น อากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง คำถามที่เกิดขึ้นคือจะดำเนินการและลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาบนอากาศยานได้หรือไม่ ศาลในบางประเทศได้เคยตอบคำถามดังกล่าว เช่น ศาลสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินในคดี *US v. Cordova et al.* ในปีค.ศ. 1950 ข้อเท็จจริงในคดี คือ จำเลย นาย Cordova ทำร้ายร่างกายนักบิน และพนักงานต้อนรับสายการบินพาณิชย์ในขณะที่ทำการบินเหนือทะเลหลวงในเที่ยวบินจากเปอร์โตริโก ไปนิวยอร์ก และนาย Cordova ยังได้ทำร้ายร่างกายนาย Santano ในวันเวลาและสถานที่เดียวกันกับข้อหาข้างต้น ส่วนนาย Santano จำเลยร่วมก็ถูกตั้งข้อหาว่าทำร้ายร่างกายนาย Cordova ในวันเวลาและสถานที่เดียวกัน ศาลมลรัฐนิวยอร์กได้ตัดสินว่า ในขณะที่เกิดเหตุไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ “อากาศยาน” เป็นยานพาหนะตามกฎหมายอาญาที่ให้อำนาจสหรัฐอเมริกามีเขตอำนาจลงโทษได้ เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นเหนือทะเลหลวง จึงต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายขยายเขตอำนาจทางอาญาให้รัฐลงโทษหรือไม่ ในคดีนี้ศาลเห็นว่าศาลไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีอาญาที่เกิดขึ้นในอากาศยานสัญชาติอเมริกันที่กำลังบินอยู่เหนือทะเลหลวง¹⁹ นอกจากนี้คดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ศาลที่ประเทศอังกฤษก็มีคดีในทำนองเดียวกัน ในคดี *R v. Martin* ในปีค.ศ. 1956 โดยข้อเท็จจริง คือ จำเลยถูกกล่าวหาว่าครอบครองฝิ่นซึ่งเป็นยาเสพติดที่ผิดกฎหมายระหว่างเดินทางโดยอากาศยานสัญชาติอังกฤษจากประเทศบาร์เรนไปยังประเทศสิงคโปร์ โจทก์ฟ้องโดยอาศัยฐานว่าศาลอังกฤษย่อมลงโทษการกระทำความผิดที่กระทำลงในอากาศยานอังกฤษได้ อย่างไรก็ตาม ศาลอังกฤษได้พิจารณาข้อกฎหมายและให้เหตุผลว่ากฎหมายที่โจทก์อ้างไม่ใช้บังคับในกรณีอากาศยานสัญชาติอังกฤษอยู่นอกดินแดนอังกฤษ ดังนั้นศาลจึงไม่มีเขตอำนาจลงโทษจำเลย²⁰

จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นจริงข้างต้น จะเห็นว่าผู้ที่กระทำผิดจะได้รับประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายและไม่ได้รับโทษทางอาญาใดๆ เพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย และเกิดการกระทำผิดกฎหมายอาญาในพื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายใช้บังคับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐมีเขตอำนาจกำกับดูแลและลงโทษการกระทำผิดอาญาในอากาศยานได้ อย่างไรก็ตาม การใช้เขตอำนาจรัฐในทางอาญานอกเหนือจากหลักดินแดนแล้ว ยังมีหลักการอื่น เช่น หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย (passive personality principle) หลักป้องกัน (protective principle) หลักเขตอำนาจเหนือเรือ

¹⁸ Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp.85.

¹⁹ United States v. Cordova, 89 F. Supp. 298 (E.D.N.Y 1950).

²⁰ R v. Martin 1956 2 Queen's Bench 272.

และอากาศยาน หลักความผิดสากล (universal principle) เป็นต้น²¹ ดังนั้นหากรัฐแต่ละรัฐใช้หลักการที่แตกต่างกันอาจเกิดปัญหาใหม่แทนปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย คือ ปัญหารัฐมีเขตอำนาจทับซ้อนกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแก้ปัญหานี้จึงนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่งตามมา การออกกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาเพื่อวางกรอบกฎเกณฑ์เรื่องเขตอำนาจของรัฐ และรูปแบบการกระทำผิดบนอากาศยานที่เป็นความผิดอาญาจึงเป็นวิธีการที่ประชาคมระหว่างประเทศเลือกใช้

ในบทนี้จะศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องเขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา และสนธิสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับความผิดต่อการบินพลเรือนโดยเรียงลำดับตามเวลาในการออกสนธิสัญญา และกฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษอาญา และที่ออกโดยองค์การอื่น เพื่อพิจารณาพัฒนาการโทษทางอาญาในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และพันธกรณีของรัฐ

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดเพียงเขตอำนาจของรัฐ แต่ในส่วนของ การกำหนดโทษทางอาญานั้น กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจรัฐกำหนดโทษทางอาญาได้เองตามกฎหมายภายใน ดังนั้นในบทที่ 2 นี้จึงจะศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดโทษทางอาญาประกอบด้วย

2.1 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา

เขตอำนาจของรัฐ คือ ขอบเขตที่รัฐจะใช้ความสามารถทางกฎหมายในการบัญญัติ ปรับใช้ และบังคับ กฎเกณฑ์ต่อบุคคล²² กล่าวได้ว่ารัฐมีเขตอำนาจในทางบัญญัติ บังคับ และดำเนินคดี นักกฎหมายอาศาสตร์ระหว่างประเทศ Bin Cheng ได้แบ่งเขตอำนาจของรัฐเป็นสองประเภทโดยบัญญัติศัพท์ใหม่ คือ “jurisdiction” และ “jurisdiction” โดย jurisdiction เป็นเขตอำนาจรัฐที่จะบัญญัติกฎหมาย ส่วน jurisdiction เป็นเขตอำนาจรัฐที่จะบังคับตามกฎหมาย²³ อย่างไรก็ตามในหัวข้อนี้จะพิจารณาเขตอำนาจของรัฐในทางบัญญัติในทางอาญาเป็นหลัก เพื่อพิจารณาว่ารัฐสามารถอาศัยจุดเกาะเกี่ยวใดในการออกกฎหมายภายใน โดยพิจารณาจากหลักการที่เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปและในกรณีบริบทของกฎหมายอาศาสตร์ระหว่างประเทศประกอบ

²¹ ดูหัวข้อ 2.1.

²² Vaughan Lowe and Christopher Staker, “Jurisdiction” in Malcolm D. Evans (ed), *International Law*, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2010), p.313.

²³ Bin Cheng, “The Extra-Terrestrial Application of International Law,” *Current Legal Problems*, Vol. 18, Issue 1, p.136 (1965), from <https://doi.org/10.1093/clp/18.1.132>.

2.1.1 เขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

ตามกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง อำนาจในการออกกฎหมายอาญาเป็นการใช้เขตอำนาจของรัฐ การออกกฎหมายภายในด้านอาญาเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐกระทำได้เมื่อรัฐมีเขตอำนาจ หลักการที่สำคัญและเป็นพื้นฐานที่สุดคือหลักดินแดน (territorial principle) ส่วนหลักการอื่นๆ นับว่าเป็นหลักที่เสริมขึ้นและไม่ใช้หลักดินแดนจึงอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นหลักที่นอกดินแดน (extraterritorial principle) ได้แก่ หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย หลักป้องกัน หลักผลกระทบ เขตอำนาจเหนือเรือและอากาศยาน หลักความผิดสากล และการขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญา

2.1.1.1 หลักดินแดน (territorial principle)

นอกจากดินแดนจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นรัฐตามหลักในอนุสัญญามอนเตวิเดโอซึ่งได้รับการยอมรับเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว²⁴ ดินแดนยังก่อให้เกิดอำนาจอีกด้วย การใช้เขตอำนาจตามหลักดินแดนเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆ ในทางระหว่างประเทศ การยอมรับดังกล่าวส่งผลให้หลักการอื่นๆ นอกจากหลักดินแดนถูกเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจนอกดินแดน (extra-territorial) นั้นเอง²⁵

การใช้อำนาจตามหลักดินแดนพิจารณาในแง่พื้นที่โดยไม่พิจารณาว่าผู้กระทำผิดจะมีสัญชาติใด เช่น มาตรา 4 ประมวลกฎหมายอาญา ที่วางหลักว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย²⁶ ราชอาณาจักรในที่นี้หมายถึง พื้นดิน พื้นน้ำ อากาศเหนือพื้นดินและพื้นน้ำที่เป็นอาณาเขตของประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงสถานทูตไทยในต่างประเทศ²⁷ การกระทำความผิดตามหลักดินแดนจะไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำหรือสัญชาติของผู้ถูกกระทำแต่อย่างใด เพียงแต่มุ่งคำนึงถึงสถานที่กระทำความผิดเท่านั้น²⁸

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับรัฐหลายรัฐ เช่น ความผิดเริ่มกระทำในรัฐหนึ่งแต่ผลของการกระทำเกิดขึ้นที่อีกรัฐหนึ่ง เช่น นายแสงผสมยาพิษลงในน้ำส้มให้นายเดือนดื่มที่ทำอากาศยานประเทศ A นายเดือนเสียชีวิตเมื่ออากาศยานลงจอดที่ทำอากาศยานประเทศ B จากกรณีตัวอย่างจะเกิดคำถามว่าจะใช้หลักกฎหมายตามหลักดินแดนของรัฐใด คำตอบสำหรับกรณีคำถามนี้มีแนวคิด 2 แนวคิด คือ แนวคิดการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นอัตวิสัย (subjective territorial jurisdiction) คือ ใช้กฎหมายของดินแดนที่

²⁴ Matthew Craven, "Statehood, Self-determination, and Recognition" in Malcolm D. Evans (ed), *International Law*, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2010), p.220.

²⁵ Ryngaert, *supra note 18*, p.85.

²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.4.

²⁷ จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญามาตรา 1*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555), น.93.

²⁸ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1 : บทบัญญัติทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง, 2544), น.43.

ก่อเหตุแม้ว่าผลการกระทำจะเกิดนอกดินแดน และแนวความคิดการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นภาวะวิสัย (objective territorial jurisdiction) คือ ใช้กฎหมายของดินแดนที่ได้รับผลจากการกระทำแม้จะเริ่มก่อเหตุนอกดินแดนนั้นก็ตาม²⁹

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยได้รองรับหลักดินแดนไว้ในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง และศาลฎีกาก็ได้เคยอธิบายหลักดังกล่าวไว้ เช่น ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547 เกี่ยวกับจำเลยได้ขนยาเสพติดจากกรุงฮัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์เพื่อไปยังไต้หวัน แต่ว่าเครื่องบินแวะพักที่กรุงเทพฯ และจำเลยถูกจับกุมฐานมียาเสพติด ประเด็นที่ศาลฎีกาพิจารณาคือประเทศไทยมีเขตอำนาจในการดำเนินคดีหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยเมื่อมาถึงท่าอากาศยานกรุงเทพฯ จำเลยได้เดินลงจากเครื่องบินลำดังกล่าวผ่านห้องผู้โดยสารขาออกเพื่อจะไปขึ้นเครื่องบินอีกลำหนึ่ง ขณะที่เดินผ่านเครื่องตรวจโลหะ มีสัญญาณเตือนดังขึ้น เจ้าพนักงานจึงตรวจค้นจำเลย ขณะที่ตรวจค้นพบยาเสพติดให้โทษดังกล่าว ดังนั้นศาลจึงพิจารณาว่าจำเลยนำยาเสพติดเข้ามาในราชอาณาจักรไทย เพราะพบในขณะที่อยู่ท่าอากาศยานผู้โดยสาร³⁰ กรณีนี้ต่างจากคดี *R v. Martin* ที่เหตุการณ์เกิดบนอากาศยาน แต่คดีของไทยเหตุการณ์เกิดที่ท่าอากาศยานที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศไทย หลักกฎหมายที่ใช้จึงเป็นกฎหมายไทยตามปกติ

ในด้านการบิน หลักดินแดนหมายถึงกฎหมายของรัฐที่เกิดการกระทำผิดในห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำความผิดทางอาญาเกิดในช่วงเวลาที่อากาศยานบินอยู่ ณ น่านฟ้าเหนือดินแดนของรัฐโดยอ้อมเป็นการยาก ดังนั้นการใช้หลักดินแดนเพียงหลักการเดียวจึงไม่อาจอำนาจความยุติธรรมได้สมบูรณ์นัก³¹

2.1.1.2 หลักสัญชาติ (national principle)

หลักสัญชาติยังคงอาศัยจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับองค์ประกอบของความเป็นรัฐ คือ ประชากร หรือนิติบุคคลที่รัฐให้สัญชาติ การใช้บังคับตามหลักสัญชาตินี้จะไม่พิจารณาว่าคนชาติของรัฐนั้นกระทำความผิด ณ ที่แห่งใด แต่พิจารณาว่าขณะกระทำผิด บุคคลนั้นมีสัญชาติใด³² เช่น ประมวลกฎหมายอาญาสิงคโปร์ มาตรา 4 บังคับใช้กับข้าราชการสิงคโปร์แม้ว่าจะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร³³ พระราชบัญญัติมาตรการในการ

²⁹ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edition, (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 458-459.

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547.

³¹ Pablo Mendes de Leon, *Introduction to Air Law*, 10th edition (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017), pp.492.

³² Crawford, *supra note 29*, p.460.

³³ Singapore Penal Code, Chapter 224, art. 4.

ปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 5(1) บังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในราชอาณาจักร หากผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทย³⁴

ประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 8(ก) ก็ได้ขยายเขตอำนาจของรัฐไทยไปนอกดินแดนเช่นกัน คือ กรณีผู้กระทำความผิดเป็นคนไทย และเข้าเงื่อนไขว่ารัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ขอให้ลงโทษ อีกทั้งประเทศไทยจะลงโทษได้เฉพาะความผิดที่ระบุไว้เท่านั้น โดยรวมทั้งความผิดสำเร็จ ความผิดในชั้นพยายาม การเป็นตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนด้วย³⁵

2.1.1.3 หลักสัญชาติผู้เสียหาย (passive personality principle)

หลักสัญชาติในข้อ 2.1.1.2 เป็นกรณีสัญชาติของผู้กระทำความผิด แต่กรณีนี้พิจารณาสัญชาติของผู้เสียหาย หลักการนี้นิยมใช้ในความผิดอาชญากรรมก่อนการร้าย³⁶ เช่น ข้อ 4(ข) แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว ที่กำหนดเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่ความผิดนั้นได้กระทำต่อคนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรของรัฐนั้น³⁷ หรือกรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 8(ข) คือ กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว แต่รัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย และผู้เสียหายขอให้ลงโทษ โดยจะต้องเป็นความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาระบุไว้เท่านั้น

2.1.1.4 หลักป้องกัน (protective principle)

หลักป้องกันอาศัยฐานคิดว่ารัฐมีอำนาจในการป้องกันตนเองเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ผลประโยชน์ภายในของรัฐ เพื่อรักษาความมั่นคงภายในของรัฐ โดยความมั่นคงนี้ James Crawford อธิบายว่ารวมความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย³⁸ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 ที่ระบุว่าความผิดที่กระทบเกี่ยวกับความมั่นคงภายในของรัฐ เช่น ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร แม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร³⁹

อย่างไรก็ดี แนวคิดหลักป้องกันนั้นจะใช้เฉพาะความผิดที่สามารถกระทบต่อประเทศในสาระสำคัญเท่านั้น แต่พบว่าการขยายหลักป้องกันเพื่อรวมความผิดอื่นๆ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย⁴⁰ ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในมาตรา 135/1 ถึงมาตรา 135/4 ประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดสากลตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 7(1/1)⁴¹ ด้วยเหตุผล

³⁴ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534, ม.5(1)

³⁵ เกียรติขจร วิจน์สวัสดิ์, *อ่วงแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.57.

³⁶ Crawford, *supra note 29*, p.461.

³⁷ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 4(ข).

³⁸ Crawford, *supra note 29*, p.462.

³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.7(1).

⁴⁰ Roger O'Keefe, *International Criminal Law*, (Oxford; Oxford University Press, 2015), p.12.

⁴¹ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 76ก.

ว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศซึ่งคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1373 ณ วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2544 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกัน⁴²

2.1.1.5 หลักผลกระทบ (effect doctrine)

รัฐอาศัยหลักผลกระทบเพื่อขยายเขตอำนาจโดยอธิบายว่ามีผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการกระทำนอกดินแดนของรัฐ หลักการนี้เป็นที่ยอมรับในสหรัฐอเมริกาและในสหภาพยุโรป⁴³

2.1.1.6 เขตอำนาจเหนือเรือและอากาศยาน

เรือและอากาศยานไม่ใช่ดินแดนโดยสภาพ จึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามเนื่องจากลักษณะของยานพาหนะของเรือและอากาศยานที่สามารถเคลื่อนที่ได้และคนสามารถเข้าไปอยู่บนเรือและอากาศยานได้ หรือเรียกว่ามีลักษณะ “กึ่งดินแดน” (quasi-territorial) จึงกำหนดให้รัฐมีเขตอำนาจเหนือเรือหรืออากาศยานที่มีสัญชาติของรัฐ ในประเด็นนี้ Bin Cheng ได้สรุปความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจกึ่งดินแดนในกรณีของยานพาหนะว่าแตกต่างจากหลักเขตอำนาจเหนือบุคคลไว้ว่ากรณีหลักกึ่งดินแดนนั้นขยายไปถึงยานพาหนะและรวมถึงบุคคลและสิ่งของที่อยู่ในยานพาหนะนั้นด้วย⁴⁴

แนวคิดการให้เขตอำนาจแก่อากาศยานตามสัญชาติของอากาศยานสามารถย้อนกลับไปได้อย่างน้อยในปี ค.ศ. 1902 เมื่อนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ชื่อ Fauchille เสนอแนะต่อ Institute of International Law ให้ศาลของประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของอากาศยานนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณากรณีการกระทำผิดอาญาใดๆ ที่ได้กระทำในอากาศยานขณะอยู่ในห้วงอากาศ⁴⁵ โดย Fauchille ได้ย้ำว่าหากการกระทำความผิดอาญากระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การก่อกบฏ หรือ การปลอมแปลงเงินตรา รัฐก็สามารถใช้เขตอำนาจตามหลักป้องกันได้ และแนวคิดของ Fauchille ได้รับการรับรองในปีค.ศ. 1913 โดย International Juridical Committee of Aviation⁴⁶

ทั้งนี้สัญชาติของอากาศยานพิจารณาจากการจดทะเบียนตามข้อ 17 แห่งอนุสัญญาชิคาโก คือ อากาศยานที่ได้จดทะเบียนไว้ในรัฐใดย่อมมีสัญชาติของรัฐนั้น และเพื่อป้องกันโอกาสที่อาจเกิดปัญหาว่าอากาศยาน

⁴² พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546, น.1.

⁴³ Crawford, *supra* note 29, p.463.

⁴⁴ Bin Cheng, *supra* note 23, p.135.

⁴⁵ John Fenston and Hamilton De Saussure, “Conflict in the Competence and Jurisdiction of Courts of Different States to Deal with Crimes Committed on Board Aircraft and the Persons Involved Therein”, *McGill Law Journal*, Vol. 1, p.75 (1952), from <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/pdf/1457178-1.1.FenstonSaussure.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.*

ลำหนึ่งจะมีหลายสัญชาติ อนุสัญญาชีกาโกได้วางหลักไว้ว่า อากาศยานลำหนึ่งจะจดทะเบียนในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐไม่ได้⁴⁷

ประเทศไทยยอมรับหลักการนี้ในมาตรา 4 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายอาญา⁴⁸ โดยสัญชาติของอากาศยานเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁴⁹ และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง วางหลักว่า การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทยนั้น ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด การเขียนว่า “ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด” หมายเฉพาะแต่ที่ใดๆ ที่มีใช้ราชอาณาจักรไทยเท่านั้น⁵⁰ เพราะหากเป็นการกระทำที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยแล้ว ย่อมใช้หลักดินแดนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่งได้ โดยไม่ต้องใช้วรรคสองแต่อย่างใด เพราะกรณีตามวรรคสองนั้นเป็นกรณีถือว่ามี การกระทำในราชอาณาจักร แต่จริงๆ แล้วการกระทำไม่ได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักรแต่อย่างใด เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2670/2535 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เหตุคดีเกิดขึ้นที่เรือประมง ป. โชคชนะสินธ์ ซึ่งเป็นเรือไทย ดังนั้นจึงถือเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนสังกัดกรมตำรวจจึงมีอำนาจสอบสวน⁵¹ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มุ่งพิจารณาเฉพาะสถานที่กระทำความผิด โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำแต่อย่างใด⁵²

การกระทำความผิดในอากาศยานไทย อาจเกิดคำถามได้ว่าต้องเป็นการกระทำทั้งหมดในอากาศยานไทยหรือไม่ กรณีนี้เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ เห็นว่า แม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดที่เกิดในอากาศยานไทย ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในอากาศยานไทย⁵³ แต่หากเป็นการกระทำผิดนอกอากาศยานไทย มีเพียงผลของการกระทำผิดเท่านั้นที่เกิดในอากาศยานไทย เช่น การวางยาพิษที่สนามบิน เพื่อให้ผู้ถูกวางยาพิษ เสียชีวิตในอากาศยาน กรณีนี้ไม่สามารถปรับใช้มาตรา 4 วรรคสองได้⁵⁴ จึงไม่สามารถรับโทษตามกฎหมายไทย

2.1.1.7 หลักความผิดสากล (universal principle)

หลักความผิดสากลนั้นยังไม่มี การให้นิยามไว้ชัดเจนทั้งในสนธิสัญญาและในจารีตประเพณีระหว่างประเทศ⁵⁵ ในทางวิชาการ นักนิติศาสตร์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศยังมีความเห็นแตกต่างกันดังที่ปรากฏใน

⁴⁷ อนุสัญญาชีกาโก, ข้อ 18.

⁴⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.4 วรรคสอง.

⁴⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ม.5.

⁵⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 28, น.44.

⁵¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 2670/2535.

⁵² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 28, น.45.

⁵³ *เพิ่งอ้าง*, น.44.

⁵⁴ *เพิ่งอ้าง*, น.45.

⁵⁵ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), I.C.J. Reports 2002, 165 (Dissent opinion of Judge ad hoc Van Den Wyngaert).

ความเห็นส่วนตัวของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี *Arrest Warrant* ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการที่ศาลภายในประเทศเบลเยียมออกหมายจับระหว่างประเทศในวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2000 เพื่อจับนาย Abdulaye Yerodia Ndombasi ซึ่งในขณะออกหมายจับดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการต่างประเทศ (Minister of Foreign Affairs) ของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก สำหรับการกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1949 และพิธีสารเพิ่มเติม ซึ่งเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ⁵⁶ ผู้พิพากษา Guillaume ได้ให้ความเห็นว่าตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ความผิดสากลใช้กับความผิดฐานโจรสลัด ไม่รวมถึงความผิดอาญาฐานอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกัน เช่น การค้ามนุษย์ การขมขืน⁵⁷ และกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีการกล่าวถึงหลัก *universal jurisdiction in absentia* ที่เบลเยียมกล่าวอ้าง⁵⁸ ส่วนผู้พิพากษา Oda เห็นว่าในสังคมนระหว่างประเทศยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับหลักความผิดสากลอยู่ หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐในทางอาญานอกดินแดนได้มีการขยายออกไปให้รวมถึงความผิดฐานก่อการร้าย และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วย⁵⁹ ส่วนความเห็นแย้งของผู้พิพากษา Van den Wyngaert เห็นว่าหลักความผิดสากลยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนทั้งในสนธิสัญญาและจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐแต่ละรัฐนำหลักดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในในรูปแบบที่แตกต่างกัน⁶⁰ แต่กระนั้นก็มีลักษณะร่วมอยู่หนึ่งประการ คือเหตุผลทางกฎหมายในการกำหนดให้เป็นความผิดสากลคือการป้องกันไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ว่ากระทำความผิดอาญาสามารถหลุดรอดจากการถูกดำเนินคดีโดยการหลบหนีไปอาศัยในประเทศใดประเทศหนึ่ง⁶¹

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติเขตอำนาจศาลไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 ในกรณีผู้กระทำความผิดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร เช่น ความผิดตามมาตรา 7(3) ซึ่งเป็นเรื่องการชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวง การกระทำความผิดดังกล่าวคุกคามต่อความปลอดภัยแห่ง

⁵⁶ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 9.

⁵⁷ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 37 (Separate opinion of President Guillaume).

⁵⁸ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 37 (Separate opinion of President Guillaume).

⁵⁹ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 51 (Dissenting opinion of Judge Oda).

⁶⁰ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 165 (Dissenting opinion of Judge ad hoc Van den Wyngaert).

⁶¹ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), *ibid.*, 166-167 (Dissenting opinion of Judge ad hoc Van den Wyngaert).

การสัญจรในทะเลหลวงอันเข้าข่ายการกระทำโจรสลัดซึ่งเป็นความผิดสากล โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของ ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด⁶²

ในปีพ.ศ. 2540 ประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 7 ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่ม อนุมาตรา 2 ทวิ คือ เพิ่มให้ความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 และ มาตรา 283 เป็นความผิดที่รัฐไทยสามารถ ลงโทษได้ตามหลักความผิดสากล⁶³ เหตุผลของการประกาศใช้ คือ ศาลไทยต้องการลงโทษการกระทำความผิด อันมีลักษณะเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดต่อหญิงและ เด็ก และยังคงขยายไปยังเด็กชายโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือ จัดหาหญิงหรือเด็กไปด้วยวิธีการต่างๆ⁶⁴

2.1.1.8 การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญา (treaty-based extensions of jurisdiction)

การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญาจัดว่าเป็นวิธีทำให้เขตอำนาจรัฐมีความใกล้เคียงกับความผิดสากล เพื่อเพิ่มประเภทและจำนวนของรัฐที่จะมีเขตอำนาจในการกระทำผิดหนึ่งๆ กล่าวคือ ให้รัฐภาคีใช้หลัก *aut dedere aut judicare* คือรัฐต้องเลือกว่าจะดำเนินคดีหรือจะส่งตัวผู้ต้องหากลับไปให้รัฐอื่นที่มีเขตอำนาจ ดำเนินคดี ตัวอย่างอนุสัญญาที่ใช้หลักการนี้เช่น อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรืออนุสัญญากรุงเฮก⁶⁵ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้า ยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988⁶⁶

การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญาด้านอาญาการบินทำให้มีเขตอำนาจอื่นๆ เช่น การใช้กฎหมายของ รัฐที่อากาศยานเริ่มต้นเดินทาง หรือรัฐที่อากาศยานลงจอด เป็นต้น การเพิ่มเขตอำนาจดังกล่าวทำให้ผู้ควบคุม อากาศยานสามารถเลือกติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลงจอดเพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดได้⁶⁷

2.1.2 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามหลักกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ

เขตอำนาจรัฐตามหัวข้อ 2.1.1 เป็นเขตอำนาจที่พบได้ในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดี เมืองเป็นการทั่วไป การเดินอากาศระหว่างประเทศ มีลักษณะความเป็นระหว่างประเทศทำให้เมื่อเกิดการ กระทำผิดทางอาญาขึ้นจึงควรระบุนว่ารัฐใดควรใช้เขตอำนาจ และเมื่ออากาศยานมีลักษณะกึ่งบุคคลคือมีสัญชาติ

⁶² เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์, *อ้างแล้ว* เชนเจอร์นัลที่ 28, น.55.

⁶³ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72ก, หน้า 42.

⁶⁴ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72ก, หน้า 42.

⁶⁵ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague, 1970), มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971, ข้อ 4(1).

⁶⁶ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988), มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990, ข้อ 4.

⁶⁷ Pablo Mendes de Leon, *supra* note 31, p.492.

และก็มีลักษณะกึ่งดินแดน คือ สามารถให้บุคคลธรรมดาเข้าไปอยู่ในอากาศยานได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเขตอำนาจสำหรับอากาศยานเพิ่มขึ้น ในบริบทกฎหมายอากาศระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (public international air law) จึงได้มีการออกกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะด้านอาญาการบินที่เพิ่มเติมจากหลักดินแดนซึ่งมีประเด็นคำถามเกิดขึ้นดังเช่นกรณีคดี *Cordova* หากมีการกระทำผิดทางอาญาในอากาศยานในขณะที่ทำการบินบริเวณที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐใด และเพิ่มเติมจากหลักสัญชาติอากาศยานที่อาศัยการจดทะเบียนในการให้เขตอำนาจรัฐ และกฎหมายเหล่านั้นจะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพรวมในเรื่องเขตอำนาจของรัฐก่อน จึงจะกล่าวถึงเขตอำนาจของรัฐประเภทต่างๆ ที่มีการกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะด้านอาญาการบินในหัวข้อนี้

2.1.2.1 *หลักรัฐที่อากาศยานออก (State of departure)*

เขตอำนาจประเภทแรก คือ การให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานออกจากรัฐนั้น เนื่องจากการใช้กฎหมายของรัฐที่อากาศยานออกมานั้นเป็นการบังคับให้ผู้ควบคุมอากาศยานไม่อาจปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายโดยอ้างว่าไม่มีเขตอำนาจได้⁶⁸

2.1.2.2 *หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น (State of landing)*

หลักนี้ถูกเสนอขึ้นโดยคณะกรรมการกฎหมายอากาศของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (*Comite de droit Aerien de l' International Law Association*)⁶⁹ หลักนี้ให้เขตอำนาจแก่รัฐแรกที่อากาศยานลงสู่พื้น โดยเห็นว่ารัฐดังกล่าวมีความเหมาะสมในการใช้เขตอำนาจรัฐ เพราะเมื่ออากาศยานลงสู่พื้นเป็นรัฐแรก พยานหลักฐาน รวมถึงตัวผู้กระทำความผิดยังคงอยู่ในอากาศยาน⁷⁰

หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นมีข้อดี คือ เมื่อให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมสามารถติดต่อสื่อสารเพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเพื่อเตรียมดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดในอากาศยาน หรือดำเนินการอื่นๆ ที่เหมาะสมได้⁷¹ นอกจากนี้ข้อดีในด้านกระบวนการทางอาญาแล้ว การดำเนินการดังกล่าวมีข้อดีต่อการดำเนินการของสายการบิน คือ จะกระทบตารางการบินน้อย เพราะมีการประสานงานก่อนอากาศยานลงจอด อย่างไรก็ตามการให้เขตอำนาจรัฐแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ย่อมเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยานในการเลือกรัฐที่จะลงจอดซึ่งหมายถึงเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ หากผู้ควบคุมอากาศยานทราบความแตกต่างของกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยปกติแล้วรัฐที่อากาศยานจะลงสู่พื้นย่อมเป็นรัฐที่มีกำหนดไว้ตามแผนการบิน แต่ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะลงจอดใน

⁶⁸ *Ibid.*, p.492.

⁶⁹ ชะลอ ว่องวัฒนาภิกุล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), น.228.

⁷⁰ ทศนีย์ จรรยาชุกุลม, “เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.55.

⁷¹ Pablo Mendes de Leon, *supra note 31*, p. 492

ดินแดนของรัฐที่ใกล้ที่สุดที่เป็นไปได้ หากเป็นเหตุฉุกเฉิน⁷² นอกจากนี้หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นจะมีปัญหาในกรณีการจี้อากาศยาน เพราะผู้กระทำความผิดจะบังคับให้อากาศยานลงจอดในรัฐที่มีอัตราโทษต่ำหรือยกเว้นการลงโทษ⁷³

ตัวอย่างมาตราที่ใช้หลักนี้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 มาตรา 12(1) บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ถ้า (1) ความผิดนั้นได้กระทำในอากาศยานต่างประเทศ และอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด”⁷⁴

2.1.2.3 หลักผสม (mixed theory)

หลักนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันความไม่เด็ดขาดของหลักที่แท้จริง หลักนี้ใช้ร่วมกับหลักสัญชาติอากาศยาน กล่าวคือ กฎหมายของรัฐที่อากาศยานบินผ่านจะถูกนำมาใช้เพิ่มเติมด้วย หากความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของรัฐที่อากาศยานบินผ่านนั้นได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำในอากาศยาน⁷⁵

2.1.3 ลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐ

การกำหนดให้เขตอำนาจเพิ่มเติมนอกจากหลักดินแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกระทำผิดในอากาศยานเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายในกรณีที่ไม่มีรัฐใดสามารถใช้เขตอำนาจได้ เช่น กรณีอากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง ในทางกลับกันเมื่อมีการพัฒนาหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐเพิ่มขึ้น อาจเกิดกรณีที่หลายรัฐต่างอ้างเขตอำนาจทับซ้อนกัน คำถามที่เกิดขึ้นจึงเป็นกรณีในทางตรงกันข้ามว่าหากมีรัฐหลายรัฐต่างอ้างเขตอำนาจในการใช้กฎหมายอาญาทับซ้อนกันแล้วรัฐใดควรเป็นรัฐที่ใช้เขตอำนาจ

กรณีคำถามข้างต้นจะไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด หากสนธิสัญญามีกำหนดลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐไว้ การใช้เขตอำนาจของรัฐย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาที่รัฐเข้าเป็นภาคีอันเป็นเรื่องของความตกลงระหว่างรัฐ อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาพหุภาคีส่วนใหญ่ไม่กำหนดลำดับการใช้เขตอำนาจไว้รวมถึงสนธิสัญญาด้านอาญาการบินด้วย⁷⁶ ดังนั้น ในการกำหนดลำดับจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศว่ามีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ในคดี *Lotus* ผู้พิพากษา Altamira ผู้ทำความเห็นแย้งได้ยืนยันว่ารัฐมีอำนาจใช้เขตอำนาจรัฐเหนือคนชาติของตน⁷⁷ ส่วนนักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับว่ารัฐที่อาศัยเขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนมีเขต

⁷² *Ibid.*

⁷³ ทศนิยม, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 70, น.55.

⁷⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521, ม.1 2(1).; ดู สุมานิต มั่นสุข, “การกระทำความผิดบนอากาศยาน,” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, น.41 (มกราคม 2523).

⁷⁵ Pablo Mendes de Leon, *supra note 31*, p.492.

⁷⁶ Roger O’Keefe, *supra note 40*, p. 26; ดูหัวข้อ บทที่ 3 และ 3.2.

⁷⁷ The SS ‘Lotus’ PCIJ Rep Ser A No 10 (1927) 95.

อำนาจเหนือกว่ารัฐที่อ้างสิทธิ์อื่น⁷⁸ แต่แนวคิดว่ามีลำดับศักดิ์ระหว่างเขตอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้นได้ถูกปฏิเสธในปีค.ศ. 1935⁷⁹ และนักวิชาการเห็นว่าสำหรับเขตอำนาจในการบัญญัตินั้นอาจเกิดกรณีที่รัฐใช้เขตอำนาจแต่ละประเภททับซ้อนกัน เช่น รัฐ A ใช้เขตอำนาจเหนืออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐตน ในขณะที่รัฐ B ใช้เขตอำนาจเหนือสัญชาติของผู้โดยสาร ดังนั้นจึงสรุปว่าจารีตประเพณีระหว่างประเทศรับรองว่าไม่มีลำดับการใช้ระหว่างเขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญาในแบบต่างๆ⁸⁰ การดังกล่าวหมายความว่าอาจมีกรณีที่รัฐหลายรัฐมีเขตอำนาจเหนือการกระทำเดียวกันได้⁸¹

2.2 การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่า “การกระทำหรือไม่กระทำการอย่างเป็นความผิดและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย”⁸² ประเภทของโทษที่กำหนดอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 18 ประมวลกฎหมายอาญา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ตามความหมายดังกล่าวหากให้รัฐกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาได้โดยไร้กฎเกณฑ์แล้วอาจนำไปสู่ปัญหาที่เรียกว่าปัญหาอาญาเฟ้อ (overcriminalization) ได้ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้างต้นจึงมีความพยายามจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าการกระทำหรือการไม่กระทำใดที่จะเป็นความผิดอาญา

2.2.1 แนวคิดการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาโดยสังเขป

แนวคิดของ Herbert L. Packer ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอาญาและนักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน เกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา 6 ประการ กล่าวคือ การจะพิจารณาว่าการกระทำนั้นควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ และฝ่ายนิติบัญญัติควรนำไปกำหนดความผิดและโทษทางอาญาหรือไม่ ต้องพิจารณาหลัก 6 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คนจำนวนมากเห็นว่าการกระทำนั้นกระทบกระเทือนต่อสังคมและไม่สามารถให้อภัยได้ ประการที่สอง หากการกระทำนั้นถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่างๆ ประการที่สาม การกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาจะไม่เป็นผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป ประการที่สี่ กฎหมายต้องใช้บังคับอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ประการที่ห้า การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผล

⁷⁸ Roger O’Keefe, *supra* note 40, p. 25.; Gbenga Oduntan, *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space*, (New York: Routledge, 2012), p.92.

⁷⁹ Roger O’Keefe, *ibid.*, p.26.

⁸⁰ Roger O’Keefe, *ibid.*, p. 27; Gbenga Oduntan, *supra* note 78, p.93; Sami Shubber, *Jurisdiction Over Crimes on Board Aircraft*, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1973) p.53.

⁸¹ Bin Cheng, *Studies in International Air Law: Selected Works of Bin Cheng*, (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), p.257.

⁸² เกียรติขจร วิจน์สวัสดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 28, น.1.

ทำให้เกิดการใช้กระบวนการนี้กันอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ และประการที่หก ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น⁸³

นอกจากนี้การกระทำที่ไม่ควรเป็นความผิดอาญายังสามารถพิจารณาได้จากแนวคิดทางศีลธรรมของสังคม แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ แนวคิดทางศีลธรรมของสังคมมุ่งพิจารณาว่ากฎหมายจำต้องบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาเพื่อเป็นการรักษามาตรฐานทางศีลธรรมของสังคม⁸⁴ ส่วนแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมมองว่าการกระทำที่เป็นความผิดและสมควรได้รับโทษทางอาญาจะต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าสิ่งที่เสียไป หรือกล่าวได้ว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย⁸⁵ และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือหากการถูกลงโทษเป็นราคาที่สูงกว่าประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิด บุคคลย่อมไม่กระทำความผิด⁸⁶

2.2.2 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา

จากแนวคิดการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา และปัญหาอาญาเพื่อทำให้หลายประเทศมีแนวคิดยกเลิกการใช้โทษทางอาญา (decriminalization) โดยเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา จากการสืบค้น Black's Law Dictionary ไม่พบว่ามีกรให้นิยามคำว่า “administrative sanction” หรือโทษทางปกครองไว้⁸⁷ คณะมนตรีแห่งสภายุโรป (Council of Europe) ได้กำหนดกรอบเพื่อแนะนำการใช้โทษทางปกครองว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษบุคคลเนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ โดยอาจเป็นโทษปรับหรือมาตรการลงโทษอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ชำระเงินหรือไม่ก็ตาม”⁸⁸ และมาตรการที่หน่วยงานทางปกครองออกภายใต้กระบวนการทางอาญา หรือโทษทางวินัย ไม่นับเป็นโทษทางปกครอง⁸⁹

⁸³ Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, (California: Stanford University Press, 1968), p.296 แนวคิดของ Packer ได้รับการอ้างอิงในงานวิชาการของไทย เช่น เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *อ่วงแล้ว เชิงอรรถที่ 28*; ศุภวัฒน์ สิงห์สูงวงศ์, “บันทึก เรื่อง เสนอพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-3.pdf> น.51.

⁸⁴ P. Devlin, *The Enforcement of Morals*, (Oxford: Oxford University Press, 1965) อ้างใน “แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization),” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/article77/filenew/03-1-5.pdf> น.1.

⁸⁵ แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization), *เพิ่งอ้าง*.

⁸⁶ Richard A. Posner, “An Economic Theory of the Criminal Law,” *Columbia Law Review* 6, 85 1193 (1985).

⁸⁷ Bryan A. Garner (Ed), *Black's Law Dictionary*, 10th edition (St. Paul: Thomson Reuters, 2014) p.53.

⁸⁸ Council of Europe Committee of Ministers, “Recommendation No. R(91) 1 of the Committee of Ministers to member States on Administrative Sanctions,” accessed 1 November 2020, from <https://rm.coe.int/16804fc94c>.

⁸⁹ *Ibid.*

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ ได้ศึกษาความหมายของคำว่าโทษทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม และได้สกัดหลักเกณฑ์ลักษณะโทษทางปกครองไว้ว่าจะต้องพิจารณาองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ เกณฑ์ว่าด้วยองค์การ และเกณฑ์ว่าด้วยวัตถุประสงค์ จากเกณฑ์ทั้งสองเกณฑ์นั้น องค์การฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ออกมาตรการเพื่อใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางปกครองเป็นไปเพื่อมุ่งลงโทษการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย⁹⁰ เพื่อควบคุมกำกับ ไม่ได้มุ่งหมายในแง่การแก้แค้น⁹¹ ดังนั้นการเปรียบเทียบปรับจึงไม่ใช่โทษทางปกครอง เพราะการเปรียบเทียบปรับเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โทษทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจในแดนกฎหมายปกครอง⁹²

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union) ได้ตัดสินโดยแยกความแตกต่างระหว่างโทษทางปกครองกับโทษทางอาญาไว้หลายคดี เช่น คดี *Maizena and Others* ศาลได้ให้ความเห็นว่าค่าปรับที่มีขึ้นเพื่อรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ และใช้ภายใต้เงื่อนไข ในเวลาจำกัดสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลระบบหลักประกันตามกฎหมายซึ่งเป็นประเด็นในคดีพิพาท ไม่ได้มีลักษณะเป็นการลงโทษทางอาญา⁹³ หรือคดี *Bonda* ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับมาตรการตาม Regulation No 1973/2004 ที่ตัดสินโทษเกษตรกรในการรับเงินช่วยเหลือในปีที่แสดงข้อมูลเท็จ มาตรการนี้มีลักษณะเพื่อกันผู้ประกอบการไม่ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นการชั่วคราว ไม่ใช่การลงโทษทางอาญา⁹⁴

เอกสารที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองข้างต้นล้วนเน้นศึกษาในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปเป็นหลัก สำหรับประเทศอื่นๆ นั้น จากการสุ่มค้นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาพบว่า มีการกล่าวถึงคำว่า “administrative sanctions” โดยกล่าวไว้ใน Code of District of Columbia ในมาตรา 47-2422 เรื่อง Civil penalties and administrative sanctions แม้มาตราดังกล่าวจะไม่ได้ให้นิยาม แต่จากเนื้อความที่บัญญัติว่า

(a) The Mayor may revoke, suspend, or deny under § 47-2405 the general sales license endorsement on the master business license of any cigarette or other tobacco product dealer for a violation of this chapter or any implementing rule promulgated by the Mayor as provided under § 47-2415.

⁹⁰ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 83*, น.3-4.

⁹¹ *เพ็งอ้าง*, น.13.

⁹² *เพ็งอ้าง*, น.12.

⁹³ Case 137/85 *Maizena and Others* [1987] ECR 4587, para.13.

⁹⁴ Case C-489/10, paras.26, 28.

(a-1) Civil fines, penalties, and fees may be imposed as alternative sanctions for any infraction of § 47-2404, or any rules or regulations issued under the authority of that section, pursuant to Chapter 18 of Title 2. Adjudication of any infraction of § 47-2404, or any rules or regulations issued under the authority of that section, shall be pursuant to Chapter 18 of Title 2.⁹⁵

จะเห็นได้ว่าเนื้อความตาม (a) ให้อำนาจนายกเทศมนตรีเรียกเก็บ ระวัง หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตได้ และตาม (a-1) นายกเทศมนตรีอาจเลือกลงโทษด้วยมาตรการอื่นๆ ได้แก่ ค่าปรับทางแพ่ง โทษปรับ และค่าธรรมเนียมได้ Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายคำว่า “civil penalty” ไว้ว่า ค่าปรับที่ประเมินจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (Environmental Protection Agency) ปรับผู้ผลิตที่ปล่อยมลพิษเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁹⁶ หากเปรียบเทียบความหมายและตัวอย่างของสหรัฐอเมริกากับเกณฑ์โทษทางปกครองที่ต้องพิจารณาองค์ประกอบและวัตถุประสงค์แล้ว จะเห็นว่าองค์การที่ปรับเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง และวัตถุประสงค์ในการลงโทษเป็นไปเพื่อมุ่งลงโทษมากกว่าเพื่อแก้แค้น ดังนั้น civil penalty แม้จะมีคำว่า “civil” ซึ่งในภาษาไทยอาจจะคุ้นชินกับการแปลว่า “แพ่ง” แต่ในกรณีของการลงโทษนั้นเนื้อหาเป็นการลงโทษทางปกครอง

2.3 สรุป

ตามที่ได้แสดงให้เห็นว่าทฤษฎีในทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐนั้นมีหลายทฤษฎี โดยทฤษฎีหลักคือทฤษฎีที่ยึดโยงเขตอำนาจรัฐไว้กับดินแดน อย่างไรก็ตามในกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนนั้น มีความเป็นไปได้สูงที่การกระทำความผิดจะไม่ได้เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐ แต่เป็นห้วงอากาศเหนือบริเวณที่ไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจ หรือเป็นกรณีที่การกระทำนั้นมีความต่อเนื่องในห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ดังนั้นในบทที่ 3 จะพิจารณาว่ากฎหมายระหว่างประเทศและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดเขตอำนาจรัฐใดให้มีเขตอำนาจในการกระทำความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน และพิจารณาว่ากฎหมายและเอกสารเหล่านั้นได้กำหนดฐานความผิดและโทษทางอาญาไว้อย่างไร และพิจารณาการนำมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของไทยต่อไปในบทที่ 4 เพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยมีวิธีการกำหนดโทษสำหรับความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศอย่างไร และสามารถใช้การลงโทษทางปกครองแทนได้หรือไม่ เพียงใด

⁹⁵ Code of the District of Columbia, § 47-2422. Civil penalties and administrative sanctions [เน้นโดยผู้วิจัย].

⁹⁶ Bryan A. Garner (Ed), *supra note 87*, pp.1313-1314.

บทที่ 3 กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน

หลังจากพิจารณาทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐและการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาแล้ว ในบทที่ 3 จะพิจารณากฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาในการบินพลเรือนโดยแบ่งการศึกษาตามองค์การระหว่างประเทศที่ออกและสถานะของเอกสารนั้น กล่าวคือเอกสารที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาตามความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ประกอบอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ.1986 คือ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือมากกว่านั้น และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม⁹⁷ โดยแบ่งการพิจารณาเป็นสนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น เมื่อพิจารณาครบถ้วนแล้วในบทนี้จะพิจารณาเอกสารที่ไม่ใช่สนธิสัญญาเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในเนื้อหา

3.1 สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเฉพาะสนธิสัญญาที่จัดทำโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และแบ่งการพิจารณาเป็นสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี และที่ประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยและการทำข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยต่อไป

3.1.1 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี

จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสนธิสัญญารวมถึงพิธีสารเกี่ยวกับอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (อนุสัญญากรุงโตเกียว) 2) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (อนุสัญญากรุงเฮก) 3) อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (อนุสัญญามอนทรีออล) 4) พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988) และ 5) อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991)

⁹⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, art 1(a); Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986, art.2 (a).

3.1.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963

จากคดี *US v. Cordova et al.* ในช่วงปีค.ศ. 1950 ประชาคมระหว่างประเทศต้องรอถึง 13 ปี จึงมีการประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ที่กรุงโตเกียว เพื่อออกกฎหมายระหว่างประเทศอันมีวัตถุประสงค์ในการอุดช่องว่างทางกฎหมายโดยการออกอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (อนุสัญญากรุงโตเกียว) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยบนอากาศยานพลเรือนที่จดทะเบียนสัญชาติไว้กับรัฐภาคี⁹⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2512 และนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป (general international law)⁹⁹

อนุสัญญามีทั้งหมด 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 ขอบข่ายแห่งอนุสัญญา หมวด 2 อำนาจศาล หมวด 3 อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยาน หมวด 4 การยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมวด 5 อำนาจและหน้าที่ของรัฐ หมวด 6 บทบัญญัติอื่น ๆ และหมวด 7 ข้อบทสุดท้าย

ขอบเขตแห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว ระบุไว้ในหมวด 1 แห่งอนุสัญญาฯ โดยสามารถพิจารณาแง่การกระทำและแง่พื้นที่ และแง่อากาศยานที่อยู่ภายใต้บังคับ ในแง่อากาศยานที่อยู่ภายใต้บังคับนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียว ใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนที่จดทะเบียนไว้ในรัฐภาคี คือ อากาศยานมีสัญชาติของรัฐนั้นนั่นเอง¹⁰⁰ แต่ไม่ใช้บังคับแก่อากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ¹⁰¹

ในแง่การกระทำนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียวใช้บังคับกับการกระทำที่มีความผิดต่อกฎหมายอาญา¹⁰² โดยอนุสัญญาไม่ได้ให้ความหมายว่าการกระทำใดคือความผิดต่อกฎหมายอาญา และไม่ได้กำหนดว่าเป็นกฎหมายอาญาของรัฐใด การดังกล่าวหมายความว่ารัฐภาคีสามารถตีความได้นั่นเอง¹⁰³ และก็หมายความว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้บัญญัติฐานความผิดอาญาระหว่างประเทศไว้แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากชื่อและเนื้อหาของอนุสัญญาฯ จะพบว่าการกระทำที่อนุสัญญาฯ มุ่งกำกับมีสองประเภท คือ การกระทำที่เป็นความผิด (offence) และการกระทำอื่น ๆ บางประการ (certain other

⁹⁸ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น.74. นักวิชาการยังถกเถียงกันว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่ได้ใช้บังคับจริงหรือไม่ Jiefang Huang เห็นว่าเป็นเช่นนั้น ในขณะที่ Michael Milde เห็นว่าข้อบเกี่ยวกับการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายในอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นเพียงการกล่าวถึงขั้นตอนการนำอากาศยานกลับคืนและช่วยเหลือผู้โดยสารหลังการยึดอากาศยานเท่านั้น ดู Huang, *supra note 12*, p. 116. และ Michael Milde, *supra note 12*, pp.217-218.

⁹⁹ Michael Milde, *ibid.*, p.224.

¹⁰⁰ อนุสัญญาชิคาโก, ข้อ 15.

¹⁰¹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 วรรคสี่.

¹⁰² อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 (ก).

¹⁰³ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 98, น. 75.

acts) การกระทำประเภทหลังนี้หมายถึงการกระทำที่ไม่ใช่ความผิดทางอาญา และอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ได้มุ่งกำกับการกระทำทุกประเภท แต่มุ่งเน้นเฉพาะการกระทำที่เข้าลักษณะตามข้อ 1(ข) เท่านั้น คือ การกระทำที่อาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน¹⁰⁴ การที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดเนื้อหาไปถึงการกระทำที่ไม่ใช่ความผิดทางอาญาให้อยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงโตเกียวด้วยนั้นเพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถมีอำนาจดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยานได้¹⁰⁵ ดังนั้น Michael Milde ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอากาศและอดีตรัฐมนตรีว่าการฝ่ายกฎหมายแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงเห็นว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวสามารถใช้บังคับกับกรณีการประทุติดนไม่เหมาะสมในอากาศยาน เช่น การสูบบุหรี่ในอากาศยานหากมีการห้ามสูบบุหรี่ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในอากาศยานหากมีการห้ามใช้ เป็นต้น¹⁰⁶ เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าผู้โดยสารมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้โดยสารหยุดการกระทำนั้นๆ ได้¹⁰⁷

นอกจากนี้อนุสัญญากรุงโตเกียวยังยกเว้นความผิดอาญาที่มีลักษณะทางการเมืองหรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนา¹⁰⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียวยังใช้บังคับกับการกระทำที่อาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม¹⁰⁹ การระบุดำเนินการการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยเป็นการเขียนกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมสถานการณ์ให้กว้างที่สุด

ในแง่พื้นที่ อนุสัญญากรุงโตเกียวใช้บังคับกับการกระทำที่ทำโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดบนอากาศยานซึ่งได้จดทะเบียนไว้ในรัฐภาคี ในขณะที่อากาศยานนั้นกำลังทำการบิน คือ นับแต่ขณะที่อากาศยานใช้พลังเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะบินขึ้นจนถึงขณะที่การลงสู่พื้นดินสิ้นสุดลง¹¹⁰ หรืออยู่เหนือผิวพื้นทะเลหลวง หรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใดๆ¹¹¹

¹⁰⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 (ข).

¹⁰⁵ Sami Shubber, *supra note 80*, p.167.

¹⁰⁶ Michael Milde, *supra note 12*, p.225.

¹⁰⁷ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 6. ดูตัวอย่างคดี *Zikry v. Air Canada* ในหัวข้อเดียวกันด้านล่าง.

¹⁰⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 2.

¹⁰⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 (ข).

¹¹⁰ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 วรรคสาม.

¹¹¹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 วรรคสอง.

เพื่อแก้ไขปัญหาไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจแบบคดี *Cordova* ข้างต้น อนุสัญญากรุงโตเกียวจึงกำหนดให้รัฐที่มีเขตอำนาจเหนือการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ รัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยาน¹¹² เนื่องจากรัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอากาศยานที่สุด นอกจากนี้อนุสัญญากรุงโตเกียวยังกำหนดให้รัฐอื่นๆ อีก 5 ประเภทมีเขตอำนาจเช่นกัน ได้แก่ รัฐที่ความผิดนั้นมีผลในอาณาเขตของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นได้กระทำโดยหรือกระทำต่อคนชาติหรือผู้ถิ่นถาวรของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นประกอบด้วยการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับใดๆ เกี่ยวกับการบิน หรือการดำเนินงานของอากาศยานที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐนั้น และรัฐที่การใช้อำนาจศาลนั้นจำเป็นเพื่อจัดให้มีการปฏิบัติตามข้อผูกพันใดๆ ของรัฐเช่นว่านั้นภายใต้ความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ¹¹³ เนื่องจากรัฐในกลุ่มหลังนี้ไม่ใช่รัฐที่จดทะเบียนอากาศยานดังนั้นการใช้เขตอำนาจจึงใช้เฉพาะกรณีที่อนุสัญญากรุงโตเกียวยุติไว้เท่านั้น¹¹⁴

การให้รัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยานมีเขตอำนาจนั้น ในมุมมองหนึ่งเป็นการเชื่อมโยงจุดเกาะเกี่ยวตามสัญชาติอากาศยาน เพราะอากาศยานได้สัญชาติโดยการจดทะเบียน ทำให้ป้องกันปัญหาธงแห่งความสะดวก (*flag of convenience*)¹¹⁵ ในขณะเดียวกัน การผูกเขตอำนาจไว้กับรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติหากอากาศยานนั้นถูกเข้าไปโดยผู้ประกอบการรัฐอื่น เพราะอนุสัญญากรุงโตเกียวให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการส่งตัวบุคคลที่เชื่อว่ากระทำผิดไปยังรัฐที่อากาศยานนั้นลงสู่พื้น โดยอิงการกระทำผิดตามกฎหมายอาญาของรัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยานตามที่ระบุไว้ในข้อ 9 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่หากเป็นการเช่าอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานคือนักบินพาณิชย์อาจไม่ทราบกฎหมายอาญาของรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานมีบทบัญญัติใดบ้าง¹¹⁶ ประเด็นนี้ได้มีการกล่าวถึงในภาคผนวกที่ 17 แนบท้าย อนุสัญญาชิคาโก ในนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (*in-flight security officer*) ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแห่งรัฐที่ดำเนินการ (*State of the Operator*) และรัฐที่จดทะเบียน¹¹⁷ และได้ถูกแก้ไขใน พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 ซึ่งประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี¹¹⁸

¹¹² อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 3.

¹¹³ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 4.

¹¹⁴ Michael Milde, *supra note* 12, p.226.

¹¹⁵ Huang, *supra note* 12, p.118.

¹¹⁶ Gerald F. Fitzgerald, “The Development of International Rules Concerning Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft,” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol 1, p. 246 (1963), from <https://doi.org/10.1017/S0069005800002058>.

¹¹⁷ Annex 17, *supra note* 15, p.1-2.

¹¹⁸ ดูหัวข้อ 3.1.2.3.

อนุสัญญากรุงโตเกียวยังได้ออกแบบให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการจัดการกับการกระทำที่เกิดขึ้นในอากาศยาน โดยได้ให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใดๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง¹¹⁹ กล่าวได้ว่าอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานมีก่อนที่อากาศยานจะทำการบินและมีต่อเนื่องหลังอากาศยานลงสู่พื้นดิน

อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการบินระหว่างประเทศ¹²⁰ หมายความว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ใช้กับกรณีอากาศยานกำลังบินอยู่ในน่านอากาศของรัฐเจ้าของทะเบียนสัญชาติของอากาศยานหรือกำลังบินอยู่เหนือทะเลหลวงหรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใดๆ นอกจากว่าจุดสุดท้ายของการบินหรือจุดถัดไปที่ต้องการลงสู่พื้นจะตั้งอยู่ในรัฐอื่นซึ่งมิใช่รัฐที่มีการจดทะเบียนสัญชาติอากาศยาน¹²¹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น อากาศยานสัญชาติอเมริกันบินจากเมืองชิคาโก ผ่านทะเลหลวงไปยังเมืองฮาวาย หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จะไม่อยู่ภายใต้บังคับอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่หากอากาศยานลำเดิมบินจากชิคาโก ผ่านทะเลหลวงไปยังนิวซีแลนด์ กรณีนี้จะอยู่ภายใต้บังคับอนุสัญญากรุงโตเกียว¹²² นอกจากนี้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในกรณีการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ในเที่ยวบินที่จะได้บินต่อไปในน่านอากาศของรัฐอื่นซึ่งมิใช่รัฐที่มีการจดทะเบียนและผู้กระทำยังอยู่บนอากาศยาน เช่น หากอากาศยานลำเดิมบินจากเมืองชิคาโกจะไปเมืองอลาสกาซึ่งเป็นดินแดนภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน แต่ว่าบินผ่านแคนาดา กรณีนี้ผู้ควบคุมอากาศยานก็มีอำนาจ¹²³ เมื่อเทียบตัวอย่างดังกล่าวกับเส้นทางบินของประเทศไทย อากาศยานไทยบินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปยังท่าอากาศยานยะลา ต้องผ่านน่านฟ้าของประเทศมาเลเซีย ดังนั้นในเส้นทางบินนี้ ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจในกรณีการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียวเช่นกัน

เพื่อให้การเดินทางอากาศดำเนินไปอย่างปลอดภัย อนุสัญญากรุงโตเกียวจึงกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจดังที่ระบุไว้ในข้อ 6 ข้อ 8 และข้อ 9 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว เช่น ในกรณีเชื่อว่าบุคคลใดได้กระทำหรือใกล้จะกระทำการบนอากาศยานตามที่อนุสัญญากรุงโตเกียวยุโรปเขตไว้ ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถกำหนดมาตรการอันควรเพื่อบังคับต่อบุคคลดังกล่าว เพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน อำนาจสั่งให้คนประจำอากาศยานเข้าช่วยเหลือในการควบคุมตัวบุคคลใดๆ อำนาจในการนำตัวบุคคลใดๆ ลงในอาณาเขตของรัฐใดๆ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลนั้นกระทำการหรือจะได้กระทำการตามที่ระบุไว้ในขอบเขตของอนุสัญญากรุงโตเกียว หรือ อำนาจในการส่งตัวบุคคลใดๆ ให้แก่

¹¹⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 5.

¹²⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 98*, น.75.

¹²¹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 5 วรรคหนึ่ง.

¹²² ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 98*, น.76.

¹²³ *เพ็ญอ้าง.*

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เป็นต้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานค่อนข้างกว้าง และเพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้กระทำการตามอำนาจที่อนุสัญญากรุงโตเกียวระบุไว้ ผู้ควบคุมอากาศยาน รวมถึงเจ้าหน้าที่ และผู้โดยสารที่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีใดๆ¹²⁴ หลักการนี้ได้รับการรับรองในรัฐภาคี ดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลประเทศอิสราเอลในคดี *Zikry v. Air Canada*¹²⁵ ที่มีข้อเท็จจริงว่าในเที่ยวบินของสายการบิน Air Canada จากเมือง Tel Aviv ไปยังเมือง Toronto ในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ลูกเรือสงสัยว่าโจทก์สูบบุหรี่ในห้องน้ำในอากาศยานจึงสอบถามและโต้เถียงกันต่อหน้าผู้โดยสาร และโจทก์ถูกขอดูหนังสือเดินทาง เมื่ออากาศยานลงสู่พื้นที่เมืองโตรอนโต เจ้าหน้าที่ตำรวจสองคนได้รอที่ท่าอากาศยานเพื่อสอบถามโจทก์ และท้ายที่สุดก็ปล่อยตัวโจทก์ แต่ตัวผู้โดยสารของโจทก์ที่ต้องเดินทางต่อไปยังเมืองมอนทรีออลถูกยกเลิก ทำให้โจทก์ต้องซื้อตั๋วใหม่ และไปถึงปลายทางช้ากว่ากำหนดการเดินทางเดิมของโจทก์ อีกทั้งในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2547 สายการบิน Air Canada ส่งจดหมายแจ้งโจทก์ว่าโจทก์ถูกห้ามเดินทางกับสายการบินอื่น เว้นแต่โจทก์จะพิสูจน์ต่อสายการบินได้ว่าโจทก์ไม่กระทำการอันเป็นความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้โดยสารอีก¹²⁶ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่สายการบินยกข้อต่อสู้ว่าสายการบินดำเนินการตามกฎหมายภายในที่อนุวัติการอนุสัญญากรุงโตเกียวเนื่องจากข้อ 6 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียวให้อำนาจแก่ผู้ควบคุมอากาศยานเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อ (reasonable grounds to believe) ว่าบุคคลได้กระทำหรือใกล้จะกระทำความผิด และข้อ 10 ของอนุสัญญากรุงโตเกียวให้ความคุ้มครองผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือที่ได้กระทำการดังกล่าว ดังนั้นสายการบินจึงไม่อาจถูกดำเนินคดี¹²⁷ ศาลได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้วพบว่าลูกเรือได้รับแจ้งจากผู้โดยสารที่นั่งใกล้ห้องน้ำว่ามีกลิ่นบุหรี่ออกมาจากห้องน้ำ และระบุตัวว่าโจทก์คือคนที่ใช้ห้องน้ำก่อนหน้า ดังนั้นจากการพิจารณาพยานหลักฐานในศาล ทำให้ศาลเห็นว่าลูกเรือได้ทำตามกฎความปลอดภัยในอากาศยานและปฏิบัติอย่างผู้มีวิชาชีพแล้ว อาศัยเหตุและหลักฐานข้างต้น ศาลจึงเห็นว่าข้ออ้างเรื่องความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบจึงฟังขึ้น¹²⁸

เมื่อมีการกระทำผิดหรือการกระทำที่เป็นอันตรายเกิดขึ้น ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจจนถึงเวลาที่เครื่องลงจอดและประตูอากาศยานได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง ดังนั้นอนุสัญญากรุงโตเกียวจึงกำหนดว่าหลัง

¹²⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 10. ดู ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *เพ็ญอ่าว* น.77; S.R. Ginger, "Violence in the Skies: The Rights and Liabilities of Air Carriers when Dealing with Disruptive Passengers," *Air and Space Law*, Vol.23, p.116 (1998).

¹²⁵ Moshe Leshem, "Court Analyzes the Elements of Air Carriers Immunity Under the Tokyo Convention 1963: *Zirky v. Air Canada*", *Air and Space Law*, Vol.32, p.220 (2007).

¹²⁶ *Ibid.*, p.221.

¹²⁷ *Ibid.*, p.222.

¹²⁸ *Ibid.*, p.224. ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานต้องรับผิดชอบเนื่องจากข้ออ้างฟังไม่ขึ้น ดู Vernon Nase and Nicholas Humphrey, "Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention," *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.79, No. 4, pp.734-735 (2014).

จากนั้นแล้วจะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐใด โดยอนุสัญญากรุงโตเกียวเลือกให้รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเป็นรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรับตัวบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวให้¹²⁹ แม้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศรัฐนั้นจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับการกระทำผิดหรือการกระทำที่เป็นอันตรายบนอากาศยานก็ตาม ทั้งนี้รัฐภาคีที่อากาศยานลงสู่พื้นจะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายภายในของรัฐบัญญัติไว้ เพื่อให้สามารถฟ้องคดีอาญาหรือส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ คือ รัฐดังกล่าวจะต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วแจ้งให้รัฐที่เกี่ยวข้องทราบ¹³⁰

3.1.1.2 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970

การยึดอากาศยานมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful seizure of aircraft) หรือการจี้อากาศยาน (hijack) มีปรากฏอย่างน้อยตั้งแต่ ค.ศ. 1948 และอนุสัญญากรุงโตเกียวก็ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวไว้แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและมาตรการไว้อย่างชัดเจน¹³¹ และไม่ได้ระบุให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด¹³² ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีข้อมติที่ A16-37 ในปีค.ศ. 1968 ให้คณะมนตรีแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทำการศึกษามาตรการอื่นๆ เพื่อจัดการกับปัญหาการยึดอากาศยานอันมิชอบด้วยกฎหมาย¹³³ ประกอบกับในช่วงปี ค.ศ. 1969 มีการจี้อากาศยานถึง 82 ครั้ง และทำสำเร็จ 70 ครั้ง เพิ่มจากปีค.ศ. 1968 ที่มีการจี้อากาศยาน 38 ครั้ง และทำสำเร็จ 33 ครั้ง¹³⁴ การเพิ่มจำนวนการจี้อากาศยานประกอบกับการที่อนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้กำหนดความผิดฐานใดฐานหนึ่งไว้เฉพาะ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีตราสารระหว่างประเทศเฉพาะเกี่ยวกับการจี้อากาศยาน คือ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรือ อนุสัญญากรุงเฮก

อนุสัญญากรุงเฮก ใช้บังคับเหนือการกระทำความผิดฐานจี้อากาศยานพลเรือน ไม่รวมอากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ แต่ในอนุสัญญากรุงเฮกไม่ได้ใช้คำว่า “จี้อากาศยาน” แต่ใช้คำว่า “การยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” โดยกำหนดให้ การยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการใช้กำลังบังคับหรือคุกคาม หรือด้วยการขู่เข็ญในรูปแบบอื่นใด หรือพยายามกระทำการอย่าง

¹²⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 13.

¹³⁰ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 13.

¹³¹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 11; Pablo Mendes de Leon, *supra note* 31, p.497; Sami Shubber, *supra note* 80, pp.169-170.

¹³² Alejandro Piera and Michael Gill, “Will the New ICAO- Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47, No. 1 p.148 (2014).

¹³³ Michael Milde, *supra note* 12, p.232.

¹³⁴ Bin Cheng, *Selected Works*, *supra note* 81, p.374.

หนึ่งอย่างใดเช่นว่านั้น หรือ สมคบกับบุคคลซึ่งกระทำการหรือพยายามกระทำการ¹³⁵ เป็นความผิดตาม อนุสัญญากรุงเฮก

ในแง่พื้นที่ที่อนุสัญญากรุงเฮกใช้บังคับนั้น อนุสัญญากรุงเฮกได้รวมนิยามคำว่า “ในระหว่างการบิน” และช่วงเวลา¹³⁶ที่ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจควบคุมตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ให้เหลือนิยามเดียว โดยพิจารณาจากช่วงเวลา¹³⁷ที่ประตูด้านนอกของอากาศยาน คือ “เวลาใดๆ นับแต่ขณะที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้นจนถึงขณะที่ประตูนั้นบานใดๆ ได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง”¹³⁶ และอนุสัญญากรุงเฮก ยังได้ขยายความหากอากาศยานถูกจับและบังคับลงจอด คือ หากเกิดสถานการณ์ดังกล่าวให้ถือว่าอากาศยานยังคงอยู่ในระหว่างการบินจนกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้เข้ารับผิดชอบ¹³⁷

แม้ว่าเที่ยวบินจะเป็นเที่ยวบินภายในประเทศ หากมีการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายไปลงจอดที่ดินแดนนอกอาณาเขตรัฐนั้น ก็ให้อยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงเฮก โดยไม่พิจารณาว่าเป็นการทำการบินภายในประเทศหรือการทำการบินระหว่างประเทศ¹³⁸

อนุสัญญากรุงเฮกกำหนดให้ความผิดจากการจับอากาศยานเป็นความผิดระหว่างประเทศ และให้รัฐสี่ประเภทมีเขตอำนาจเหนือการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยาน รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นโดยผู้ถูกกล่าวหา ยังคงอยู่ในอากาศยาน รัฐผู้เช่าอากาศยานในกรณีเป็นการเช่าที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน และ รัฐที่พบตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งรัฐนั้นไม่ได้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน¹³⁹ ในความเห็นร่วมกันของผู้พิพากษา Higgins ผู้พิพากษา Kooijmans และผู้พิพากษา Buergenthal ในคดี *Arrest Warrant* ได้ยกตัวอย่างการกำหนดเขตอำนาจของรัฐตามอนุสัญญากรุงเฮกว่าโดยปกติแล้วรัฐจะไม่กำหนดเขตอำนาจของรัฐในทางอาญาในกรณีเพียงพบผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดปรากฏตัวในดินแดนของรัฐ แต่เนื่องด้วยความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำลงตามอนุสัญญากรุงเฮกจึงทำให้เกิดการรับรองเขตอำนาจรัฐไว้หลายประเภทรวมถึงเขตอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นด้วย¹⁴⁰ การกำหนดเขตอำนาจของรัฐไว้หลายประเภททำให้เกิดการยอมรับว่าอนุสัญญากรุงเฮกได้สร้างเขตอำนาจสากลขึ้น (universal jurisdiction)¹⁴¹ อย่างไรก็ตามก็

¹³⁵ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1.

¹³⁶ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 3 วรรค 1.

¹³⁷ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 3 วรรค 1.

¹³⁸ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 3 วรรค 3.

¹³⁹ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 4.

¹⁴⁰ *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium)*, *supra note 55*, 73, para.35 (Joint separate opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergenthal).

¹⁴¹ Christine van den Wyngaert, “Jurisdiction and Its Implications,” in *Proceedings of the Conference on Aviation Security*, organized by the International Institute of Air and Space Law, (January 1987), Peace Palace, the Hague, p.139.

อนุสัญญากรุงเฮกไม่ได้จัดลำดับว่ารัฐประเภทใดจะใช้เขตอำนาจก่อน การขาดเนื้อหาเช่นนี้จึงอาจเกิดปัญหาเขตอำนาจทับซ้อนได้

แม้ผู้ร่างอนุสัญญาฯ จะไม่ระบุลำดับประเภทของรัฐที่สามารถใช้เขตอำนาจได้ก่อนเพื่อแก้ปัญหาเขตอำนาจรัฐทับซ้อนกันไว้ แต่ผู้ร่างอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาของรัฐที่มีเขตอำนาจไม่ยอมดำเนินคดี และอนุสัญญากรุงเฮกนับเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่บัญญัติหลักการนี้¹⁴² คือ หลัก *aut dedere aut judicare* อันเป็นหลักที่พัฒนามาจากแนวคิดของนักกฎหมายชาวดัตช์ คือ ฮูโก โกรเซียส¹⁴³ หลักดังกล่าวให้รัฐภาคีเลือกว่าจะส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไปยังรัฐอื่นเพื่อไปดำเนินคดีหรือจะดำเนินคดีเอง การใช้หลักการนี้เพื่อไม่ให้รัฐภาคีให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั่นเอง¹⁴⁴ และเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีจะต้องพิจารณาการกระทำผิดเป็นความผิดธรรมดาใดๆ ที่มีลักษณะร้ายแรงตามกฎหมายของรัฐนั้น (ordinary offence of a serious nature under the law of that State) กล่าวคือไม่ให้รัฐภาคีอ้างว่าการกระทำผิดเป็นความผิดทางการเมืองเพื่อจะให้ความคุ้มกันและให้การลี้ภัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด¹⁴⁵

เพื่อให้หลัก *aut dedere aut judicare* มีสภาพบังคับจริงจัง อนุสัญญากรุงเฮกจึงกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวมีการลงโทษอย่างรุนแรง (severe penalties)¹⁴⁶ ในชั้นยกร่างอนุสัญญากรุงเฮกมีการหารือกันว่าจำเป็นต้องระบุโทษไว้ให้ชัดเจนหรือไม่ แต่เนื่องจากการกำหนดโทษมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ และบางรัฐไม่ลงโทษประหารชีวิต¹⁴⁷ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ระบุการลงโทษไว้ชัดเจน และก่อให้เกิดกรณีวิพากษ์วิจารณ์ถึงการลงโทษที่เกิดขึ้นจริง

มาตรการอีกหนึ่งมาตรการที่อนุสัญญากรุงเฮกกำหนดเพื่อให้หลัก *aut dedere aut judicare* มีสภาพบังคับจริงจัง คือ การให้รัฐภาคีจะต้องรายงานข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือกระบวนการพิจารณาในทางกฎหมายอื่นๆ ต่อคณะมนตรีองค์การการbinพลเรือนระหว่างประเทศด้วย¹⁴⁸ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงเฮก ระบุว่ากรรายงานนั้นเป็นไปตามกฎหมายภายใน (in accordance with

¹⁴² Luc Reydams, *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives*, (New York: Oxford University Press, 2003), p.61.

¹⁴³ Huang, *supra note 12*, p.126.

¹⁴⁴ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 7.

¹⁴⁵ Michael Milde, *supra note 12*, p.239.

¹⁴⁶ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 2.

¹⁴⁷ Michael Milde, *supra note 12*, p.235.

¹⁴⁸ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 11.

national law) ซึ่งทำให้รัฐภาคีสามารถตีความได้ว่าเนื้อหาที่จะรายงานนั้นจะเป็นเช่นไร¹⁴⁹ แต่รัฐภาคีไม่สามารถปฏิเสธหน้าที่การรายงานได้ เพราะการปฏิเสธนั้นจะเป็นการตีความสนธิสัญญาที่ฝ่าฝืนพันธกรณี

3.1.1.3 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971

ในขณะที่อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ระบุฐานความผิดไว้เลย อนุสัญญากรุงเฮกมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการยึดอากาศยานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงกำหนดฐานความผิดไว้เพียงฐานเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามการกระทำผิดทางอาญาต่อการบินพลเรือนไม่ได้มีเพียงการจี้อากาศยานเท่านั้น ในช่วงค.ศ. 1970 ได้เกิดเหตุก่อวินาศกรรมอากาศยานพลเรือนโดยการระเบิดขึ้น¹⁵⁰ ดังนั้นเพียงหนึ่งปีหลังการประชุมที่กรุงเฮกเพื่อยกร่างอนุสัญญากรุงเฮก จึงเกิดการประชุมระหว่างประเทศอีกครั้งที่เมืองมอนทรีออล เพื่อยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อยับยั้งการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน จนออกเป็นอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 หรืออนุสัญญามอนทรีออล

เนื่องจากอนุสัญญามอนทรีออลยกร่างห่างจากอนุสัญญากรุงเฮกไม่ถึงหนึ่งปี เนื้อหาถ้อยคำจึงเกือบจะเหมือนกับอนุสัญญากรุงเฮก การแตกต่างมีเพียงเรื่องฐานความผิด และการเพิ่มความหมาย “อากาศยานในระหว่างบริการ” (aircraft in service) ขึ้น

อนุสัญญามอนทรีออล กำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ 5 กรณี ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาฯ คือ กรณีแรก การประทุษร้ายต่อบุคคลในอากาศยานที่กำลังบินอยู่และการกระทำนั้นอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน กรณีที่สอง คือ การทำลายอากาศยานในขณะที่บริการ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยาน ทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบินหรือซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ กรณีที่สาม การวางระเบิดในอากาศยานในระหว่างบริการโดยวิธีใดๆ ทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบินหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยานจนอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ กรณีที่สี่ การทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ และกรณีที่ห้าการแจ้งข้อสนเทศที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นความเท็จซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่

¹⁴⁹ Huang, *supra* note 12, p.130.

¹⁵⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 98, น. 82.

อากาศยานในระหว่างบริการ จะมีขอบเขตด้านระยะเวลากว้างกว่าอากาศยานในระหว่างบิน คือ ให้นับตั้งแต่การเริ่มเตรียมการก่อนบินโดยผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นหรือโดยเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานสำหรับเที่ยวบินใดโดยเฉพาะจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมงภายหลังอากาศยานลงสู่พื้น¹⁵¹

ในด้านเขตอำนาจของรัฐนั้น อนุสัญญามอนทรีออลมีเนื้อหาไม่แตกต่างจากอนุสัญญากรุงเฮก จึงได้รับการยอมรับว่าได้สร้างเขตอำนาจสากลขึ้นเช่นเดียวกัน¹⁵² ศาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับการจี้อากาศยานและการก่อวินาศกรรมต่ออากาศยานตามอนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออลซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นภาคี ในคดี *United States v. Yunis*¹⁵³ จำเลยได้ยื่นคำร้องขอให้ยกฟ้องด้วยเหตุเรื่องเขตอำนาจเนื่องจากจำเลยเป็นพลเมืองเลบานอน และเหตุที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการจี้อากาศยานสัญชาติจอร์แดนในขณะที่บินอยู่แถบตะวันออกเฉียงกลาง และมีการทำลายและทำให้อุปกรณ์ในอากาศยานเสียหาย และกระทำอันตรายต่อลูกเรือและผู้โดยสาร จุดเกาะเกี่ยวที่มีกับสหรัฐอเมริกามีเพียงสัญชาติของผู้โดยสารในอากาศยานหลายคนแต่ไม่ใช่ผู้โดยสารทั้งหมดเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาเท่านั้น อย่างไรก็ตามศาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้มอบเขตอำนาจสากลให้รัฐภาคีในกรณีการกระทำผิดดังกล่าวต่ออากาศยาน ดังนั้นในความผิดที่เกี่ยวกับที่อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออลบัญญัติให้เขตอำนาจไว้ สหรัฐอเมริกาย่อมมีเขตอำนาจ และสำหรับกรณีทำลายอากาศยานนั้น แม้เลบานอนจะเป็นรัฐภาคีอนุสัญญามอนทรีออลด้วย แต่เห็นได้ว่าเลบานอนไม่มีเจตนาที่จะดำเนินคดีกับจำเลย และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีตามอนุสัญญามอนทรีออล ดังนั้นเมื่อเลบานอนไม่ดำเนินการตามพันธกรณี ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐภาคีอื่นที่จะดำเนินการ¹⁵⁴ การตีความของศาลสหรัฐอเมริกาได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการขยายหลัก *aut dedere aut judicare* คือ ข้ามการส่งตัว (*dedere*) โดยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเลบานอนจะไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา และเลือกจะดำเนินคดีเอง (*judicare*)¹⁵⁵

3.1.1.4 พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971

อนุสัญญากรุงโตเกียว อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล พยายามอุดช่องว่างทางกฎหมาย โดยกำหนดให้การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายบางประการต่ออากาศยานพลเรือนเป็นความผิดอาญา แม้กระนั้นอนุสัญญาเหล่านี้ไม่ได้กล่าวถึงกรณีมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ท่าอากาศยาน ทั้งนี้เพราะท่าอากาศยาน

¹⁵¹ อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 2(ข).

¹⁵² อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 5; Christine van den Wyngaert, *supra note 141*, p.42.

¹⁵³ *United States v. Yunis*, 681 F. Supp. 896, 1988 U.S. Dist. LEXIS 1857 (D.D.C. Feb. 12, 1988).

¹⁵⁴ *Ibid.*, p.907.

¹⁵⁵ Luc Reydam, *supra note 142*, p.218.

ตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐนั้นย่อมใช้เขตอำนาจของรัฐตามหลักดินแดนได้อยู่แล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นเรื่องภายในของรัฐในการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดดังกล่าว อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่าท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นสถานที่สำคัญในการเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างประเทศ การกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินระหว่างประเทศ ย่อมส่งผลต่อความปลอดภัยของประชาชนที่ต้องการเดินทางระหว่างประเทศ ดังนั้นในการประชุมสมัชชาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ประเทศแคนาดา ครั้งที่ 26 จึงมีการเสนอให้จัดทำพิธีสารเพื่อเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญามอนทรีออล หรือ เรียกว่า พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อเพิ่มฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศไว้ในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ได้เพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันรุนแรงต่อบุคคล ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดการบาดเจ็บสาหัสหรือความตาย หรือ การทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือต่ออากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการ ซึ่ง จอดอยู่ ณ ท่าอากาศยานนั้น หรือทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลง และการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานนั้น¹⁵⁶

การกระทำที่เป็นกรณีตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 นั้นจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นความผิดสากล (international offence) ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจึงมีการถกเถียงระหว่างการกระทำที่เป็นความผิดสากล กับการกระทำที่เป็นความผิดอาญาแต่เป็นในลักษณะส่วนบุคคล (private crime) ซึ่งไม่เกี่ยวกับการบินพลเรือน เช่น กรณีการฆาตกรรมในท่าอากาศยาน ด้วยเหตุนี้จึงมีการระบุดังประกอบ “การกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานนั้น” ไว้ในพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อให้เกิดความชัดเจน¹⁵⁷

องค์ประกอบความผิดประการหนึ่งตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 คือ การทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยาน ในการประชุมร่างกฎหมายได้ยกตัวอย่างการประท้วงของพนักงานที่ท่าอากาศยานโดยการขว้างอิฐและทำลายกระจกร้านอาหารในสนามบิน และรบกวนการเคลื่อนที่ของผู้โดยสาร ดังนั้นหากพิจารณาเพียงการประท้วงและทำลายทรัพย์สินอาจไม่นับเป็น

¹⁵⁶ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988, ข้อ 2.

¹⁵⁷ Michael Milde, *supra* note 12, p.252.

การกระทำความผิดสากล ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบพฤติการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานหรือไม่ประกอบด้วย¹⁵⁸

นอกจากนี้ประเด็นที่ถกเถียงในทางวิชาการเกี่ยวกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เช่น การบาดเจ็บสาหัส (serious injury) รวมถึงการบาดเจ็บทางจิตใจเนื่องจากการกระทำรุนแรงต่อบุคคลนั้นๆ ณ ท่าอากาศยานด้วยหรือไม่ และคำว่า “ท่าอากาศยาน” จะกินความถึงบริเวณใดบ้าง¹⁵⁹

3.1.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991

เหตุโศกนาฏกรรมเที่ยวบิน PanAm-103 ระเบิดเหนือเมือง Lockerbie ประเทศสกอตแลนด์ เกิดขึ้นจากการที่ผู้ก่อการร้ายได้ใช้วัตถุระเบิดพลาสติกซึ่งมีความยืดหยุ่น และยากต่อการตรวจจับได้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติจึงมีมติให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศดำเนินการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ¹⁶⁰ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงดำเนินการจัดประชุมและยกร่างอนุสัญญาขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับเพื่อกล่าวถึงวิธีการในการควบคุมสารในวัตถุระเบิดเพื่อให้สามารถตรวจจับได้ และเกิดเป็นอนุสัญญาด้านอาญาการบินอีกฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991

อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 ไม่ได้กำหนดฐานความผิดใหม่ เพราะการก่อวินาศกรรมไม่ว่าจะใช้วัตถุใดเป็นความผิดที่มีการกำหนดในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีนิยามเกี่ยวกับวัตถุระเบิด และออกแบบให้มีภาคผนวกทางเทคนิคเพื่ออธิบายสารเคมีและเทคโนโลยีที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 ยังได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีควบคุมการผลิต การเคลื่อนย้าย การครอบครองหรือการโอน และการทำลายวัตถุระเบิดพลาสติกโดยเจ้าหน้าที่ที่กำหนด¹⁶¹

อนึ่ง ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 โดยขอไม่ผูกพันตามวรรคหนึ่งแห่งข้อ 11 เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท เว้นแต่มีการตกลงกันไว้เป็นกรณีไป¹⁶² ข้อ 11 วรรคหนึ่ง

¹⁵⁸ *Ibid.*, p.252.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp.251-252.

¹⁶⁰ UN S/Res 635 (1989).

¹⁶¹ อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991, ข้อ 4.

¹⁶² “Convention on the Marking of Plastic Explosives Done at Montreal on 1 March 1991,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_EN.pdf.

เป็นการกำหนดให้ใช้วิธีการทางการศาลระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทเมื่อไม่สามารถระงับข้อพิพาททางการทูตได้

3.1.2 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยไม่เป็นภาคี

ตั้งแต่ ค.ศ. 2010 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศออกสนธิสัญญาและพิธีสารด้านอาญาการบินเพิ่มเติม 3 ฉบับ เพื่อเพิ่มฐานความผิด และแก้ไขหลักการในอนุสัญญากรุงโตเกียว และอนุสัญญากรุงเฮก แม้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสามฉบับ แต่สมควรศึกษาเพื่อพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายและพิจารณาความแตกต่างจากเนื้อหาของอนุสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณี

3.1.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010

เหตุการณ์ใช้อากาศยานเป็นอาวุธในการก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้มาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ในมาตรการเชิงป้องกันได้มีการแก้ไขเพิ่มมาตรฐานในภาคผนวกที่ 17 แนบท้ายอนุสัญญาชิคาโก¹⁶³ และใช้มาตรการห้ามนำวัตถุทุกชนิดที่สามารถก่ออันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างบริการ เช่น ของเหลว ของอัดอากาศ และเจล¹⁶⁴ ส่วนในมาตรการเชิงลงโทษทางอาญาได้มีการจัดประชุมเพื่อยกร่างสนธิสัญญาระดับใหม่

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเห็นว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (new emerging threats) อันได้แก่ การขนส่งวัตถุอันตรายทางอากาศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแพร่กระจายสารก่อเชื้อโรคบนอากาศยาน การใช้เทคโนโลยีไซเบอร์เพื่อแทรกแซงระบบการขนส่งทางอากาศ หรือการใช้ระบบต่อต้านอากาศยานบินต่ำแบบพกพา หรือ MANPADs (the misuse of man portable air defense systems) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับผิดชอบด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้กำหนดให้หน่วยงาน Aviation Security Panel ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทบทวนสนธิสัญญาต่างๆ และพบว่าไม่มีความเพียงพอที่จะปรับใช้กับภัยคุกคามใหม่¹⁶⁵

การประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2553 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน จึงจัดขึ้น โดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิกองค์การการบินพล

¹⁶³ Pablo Mendes de Leon, *supra* note 31, p.509.

¹⁶⁴ Ruwantissa Abeyratne, *Aviation Security Law*, (Heidelberg: Springer, 2010), p.1.

¹⁶⁵ Ruwantissa Abeyratne, "The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security," *Air and Space Law*, Vol.36, No. 3, p.243-245 (2011).

เรือนระหว่างประเทศเข้าประชุมเพียง 77 ประเทศ ซึ่งจำนวนดังกล่าวไม่ถึงร้อยละ 40 ของสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และมีผู้แทนจากองค์การและสมาคมระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์อีก 5 องค์การ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐส่วนหนึ่งไม่ตระหนักว่าเรื่องที่ประชุมเป็นวาระเร่งด่วน¹⁶⁶ สำหรับประเทศไทย ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม คือ ผู้แทนจากกรมการขนส่งทางอากาศ โดยผลจากการประชุมมีการลงมติรับร่างอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010 (อนุสัญญากรุงปักกิ่ง) ด้วยคะแนนเสียง 55 ต่อ 14 ซึ่งเกินสองในสามของผู้แทนที่มาประชุมและออกเสียงตามข้อบังคับการประชุม¹⁶⁷ ประเทศไทยไม่ได้ลงนามเนื่องจากไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากรัฐบาล¹⁶⁸

จุดประสงค์ของการจัดการประชุมมีขึ้นเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และ อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง สำหรับการแก้ไขอนุสัญญากรุงมอนทรีออลและพิธีสารที่เกี่ยวข้องคือ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 นั้น แต่ผู้แทนจากประเทศจีน และคณะผู้ร่างฯ เห็นว่าจะเพิ่มบทบัญญัติฐานความผิดจำนวนมาก และจะเพิ่มข้อบทยกเว้นการกระทำทางทหาร การแก้ไขดังกล่าวจึงไม่ควรกระทำในรูปแบบพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมแต่ควรร่างเป็นอนุสัญญาฉบับใหม่¹⁶⁹

อนุสัญญากรุงปักกิ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ดังนั้นจึงมีข้อบทที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าระหว่างรัฐภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่ง และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 รัฐภาคีจะใช้บังคับตามเนื้อหาแห่งอนุสัญญากรุงปักกิ่ง¹⁷⁰ ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีข้อมติให้รัฐสมาชิกเข้าเป็นภาคี

¹⁶⁶ Michael Milde, "Beijing Convention and Beijing Protocol Adopted at the International Conference on Air Law Held under the Auspices of the International Civil Aviation Organization at Beijing, 30 August to 10 September 2010, The / Die Verabschiedung der Peking Konvention und des Peking Protokolls durch die ICAO Konferenz zur Luftverkehrssicherheit (30. August - 10. September 2010) / L'Adoption de la Convention de Beijing et du Protocole de Beijing par la Conference de l'OACI sur la Securite Aerienne (30 Aout-10 Septembre 2010)," *ZLW* Vol. 60, No. 1, p.12 (2011).

¹⁶⁷ กรมการขนส่งทางอากาศ, "สรุปผลการประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม 2553 จนถึงวันที่ 10 กันยายน 2553 ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน," น.9.

¹⁶⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁶⁹ Michael Milde, Beijing Convention, *supra note* 166, p.12; Alejandro Piera and Michael Gill, *supra note* 132, p.210.

¹⁷⁰ อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010 (Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2018, ข้อ 24 [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญากรุงปักกิ่ง].

อนุสัญญากรุงปักกิ่ง เพื่อให้การจัดการปัญหาการโจมตีไซเบอร์ในการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีรูปแบบการจัดการแบบเดียวกัน¹⁷¹

อนุสัญญากรุงปักกิ่ง เหมือนกับอนุสัญญาอื่นๆ ก่อนหน้า คือ อนุสัญญาฯ ใช้บังคับกับอากาศยานพลเรือน ไม่ใช่บังคับกับอากาศยานทหาร ศุลกากร และตำรวจ¹⁷² อนุสัญญาฯ กล่าวถึงวัตถุประสงค์รายที่อาจใช้เพื่อทำลายอากาศยานพลเรือนที่ใช้ในการเดินอากาศระหว่างประเทศ และในการเดินอากาศภายในประเทศในกรณีที่ไม่ต่างจากอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971

อนุสัญญากรุงปักกิ่งเพิ่มฐานความผิดเพิ่มจากอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่เดิมมี 5 ฐาน เป็น 9 ฐาน ได้แก่ ความผิดฐานที่หนึ่ง กระทำความรุนแรงต่อบุคคลในเครื่องบินขณะทำการบินหากการกระทำนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน¹⁷³ ฐานความผิดนี้มีสามองค์ประกอบ คือ การกระทำต้องทำโดยบุคคลในอากาศยาน อากาศยานนั้นต้องอยู่ระหว่างทำการบิน และการกระทำนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน ตามอนุสัญญากรุงปักกิ่ง อากาศยานอยู่ระหว่างทำการบินตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใดๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง และในกรณีอากาศยานถูกบังคับให้ลงสู่พื้น เทียบบินยังถือว่ามิต่อไปจนกว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้เข้าควบคุมอากาศยาน บุคคล และทรัพย์สินในอากาศยาน¹⁷⁴

ฐานความผิดที่สอง คือ การทำลายอากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการหรือทำให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานซึ่งทำให้ไม่สามารถทำการบินได้หรืออาจจะเกิดอันตรายต่อความปลอดภัยในการบินได้¹⁷⁵ โดยอากาศยานอยู่ในระหว่างบริการตั้งแต่การเริ่มเตรียมการก่อนบินโดยผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นหรือโดยเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานสำหรับเที่ยวบินใดโดยเฉพาะจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมงภายหลังอากาศยานลงสู่พื้น และขยายรวมตลอดเวลาที่อากาศยานอยู่ระหว่างทำการบิน¹⁷⁶ ดังนั้นหากเป็นการกระทำที่ไม่เข้าช่วงกรณีอากาศยานอยู่ในระหว่างบริการ ก็จะไม่เข้าองค์ประกอบของฐานความผิดนี้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคตั้งใจสร้างความเสียหายต่ออากาศยานในช่วงก่อนให้บริการ¹⁷⁷

¹⁷¹ “A40-10: Addressing Cybersecurity in Civil Aviation,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf, p.44.

¹⁷² อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 5 วรรคหนึ่ง.

¹⁷³ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(a).

¹⁷⁴ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 2(a).

¹⁷⁵ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(b).

¹⁷⁶ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 2(b).

¹⁷⁷ Ruwantissa, *supra note* 165, p.249.

ฐานความผิดที่สามเกี่ยวกับการวางหรือก่อให้เกิดการวางอุปกรณ์หรือสารในอากาศยานที่ให้บริการไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งน่าจะทำลายอากาศยานนั้น หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานซึ่งทำให้ไม่สามารถทำการบินได้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยในการบิน¹⁷⁸ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงปักกิ่งไม่ได้นิยามคำว่า “อุปกรณ์” และคำว่า “สาร”

ฐานความผิดที่สี่ เป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการบอกเส้นทาง การบินหรือขีดขวางการทำงานของเครื่อง หากการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดอันตรายต่ออากาศยานที่กำลังทำการบิน¹⁷⁹ อนุสัญญากรุงปักกิ่งให้นิยามคำว่า “เครื่องอำนวยความสะดวกในการบอกเส้นทางการบิน” (air navigation facilities) ไว้¹⁸⁰ โดยนิยามสอดคล้องกับข้อ 28 อนุสัญญาชิคาโก

ฐานความผิดนี้นำไปปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ (cyberterrorism) แต่เฉพาะกรณีอากาศยานที่อยู่ในระหว่างทำการบิน สำหรับฐานความผิดที่มีอยู่เดิมในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 เช่น การทำลายหรือทำให้ความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ หากนำฐานความผิดดังกล่าวมาปรับใช้กับบริบทการก่อการร้ายในปัจจุบัน สามารถใช้เป็นฐานความผิดกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ได้¹⁸¹

ฐานความผิดประการที่ห้า เป็นการสื่อสารข้อมูลที่บุคคลรู้ว่าเป็นเท็จ และทำให้เป็นอันตรายต่ออากาศยานที่กำลังทำการบิน¹⁸² ข้อบทนี้ใช้บังคับกรณีอากาศยานที่กำลังทำการบิน ดังนี้ หากเป็นการโทรศัพท์มาหลอกก่อนวันที่อากาศยานจะทำการบิน จนสายการบินตัดสินใจยกเลิกเที่ยวบินและเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจขึ้น กรณีนี้ไม่อาจอาศัยอนุสัญญากรุงปักกิ่งเอาผิดผู้โทรศัพท์มาหลอกได้¹⁸³ เพราะอากาศยานไม่อยู่ในระหว่างทำการบิน

ฐานความผิดประการที่หก เป็นการใช้อากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้เสียชีวิต ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกายอย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดลอมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁸⁴ การรวมความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในชั้นร่างกฎหมายก่อนการประชุมทางการทูต แต่ในชั้นประชุมการทางทูต ประเด็นนี้ได้รับการสนับสนุน เพาะเป็นการรับรองความเสียหายโดย

¹⁷⁸ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(c).

¹⁷⁹ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(d).

¹⁸⁰ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 2(c).

¹⁸¹ Pablo Mendes de Leon, *supra* note 31, p.511; อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(d).

¹⁸² อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(e).

¹⁸³ Ruwantissa, *supra* note 165, p.250.

¹⁸⁴ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(f).

อ้อมต่อบุคคลและทรัพย์สิน¹⁸⁵ ตัวอย่างของการกระทำผิดตามฐานนี้คือกรณีเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ซึ่งนับว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อการเดินอากาศ ในชั้นร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ที่ประชุมเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายบางข้อบทบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดได้ แต่การบัญญัติฐานความผิดอาญาให้ชัดเจนเป็นเอกเทศภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่อากาศยานพลเรือนและสร้างความมั่นใจต่อสาธารณะ¹⁸⁶

นอกจากนี้ความผิดฐานนี้ได้มีการเพิ่มความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย คำว่า “สิ่งแวดล้อม” นี้เคยมีการเสนอในชั้นร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่งว่าควรตัดออก เพราะข้อบทมีวัตถุประสงค์เพื่อนำคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินที่อยู่ในอากาศยาน อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกจำนวนมากเชื่อว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้เช่นกันจึงควรคงคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้¹⁸⁷

ฐานความผิดประการที่เจ็ด คือ การปล่อยหรือทำให้อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี หรืออาวุธนิวเคลียร์ สารกัมมันตรังสี หรือสารอื่นที่คล้ายกันออกจากอากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการในลักษณะที่ทำให้หรืออาจจะทำให้เสียชีวิต ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกายอย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁸⁸ วัตถุประสงค์ของฐานความผิดนี้คือการป้องปรามการก่อการร้ายทางชีวภาพอันเป็นภัยร้ายแรงใหม่ต่อการบิน¹⁸⁹ แม้ว่าความผิดฐานนี้จะไม่ใช่การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนโดยตรงแต่เป็นการใช้การบินพลเรือนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสียหาย แต่ความเสียหายก็มีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อการบินพลเรือนได้ จึงรวมความผิดฐานนี้เป็นความผิดตามอนุสัญญากรุงปักกิ่งด้วย¹⁹⁰

ฐานความผิดประการที่แปดเป็นการใช้อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี หรืออาวุธนิวเคลียร์ สารกัมมันตรังสี หรือสารอื่นที่คล้ายกันต่ออากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการในลักษณะที่ทำให้หรืออาจจะทำให้เสียชีวิต ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกายอย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁹¹

ฐานความผิดประการที่เก้า เป็นความผิดเกี่ยวกับการขนส่งหรืออำนวยความสะดวกในการขนส่งอาวุธหรือวัตถุตามทีระบุ¹⁹² ฐานความผิดนี้เทียบเคียงกับกฎหมายพาณิชย์นาวิตามอนุสัญญาเพื่อปราบปรามการ

¹⁸⁵ Alejandro Piera and Michael Gill, *supra note 132*, p.167.

¹⁸⁶ ICAO, “Final Report relating to the Secretariat Study Group on Aviation Security Conventions,” Working Paper, Council 180th Session, (20 February 2007) C-WP/12851, p.2.

¹⁸⁷ ICAO, “Special Sub-Committee on the Preparation of One or More Instruments Addressing New and Emerging Threats 2nd meeting,” (Montreal 19-21 February 2008) LC/SC-Net-2 Report, p.3-1.

¹⁸⁸ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(ง).

¹⁸⁹ Ruwantissa, *supra note 165*, p.251.

¹⁹⁰ ICAO, *supra note 186*, p.2.

¹⁹¹ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(1)(h).

¹⁹² อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(1) (i).

กระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือทางทะเล ค.ศ. 2005 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)¹⁹³

นอกจากนี้อนุสัญญากรุงปักกิ่ง ยังได้กำหนดความผิดของบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดอื่นๆ ที่อาจไม่ได้ อยู่ในอากาศยาน หรือท่าอากาศยานนั้น เช่น ผู้จัดการหรือสั่งการ ผู้สมคบคิด ให้ถือเป็นผู้กระทำความผิด ด้วย¹⁹⁴ หลักการเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐ และหลัก *aut dedere aut judicare* ในอนุสัญญากรุงปักกิ่งไม่ แตกต่างจากหลักการที่ระบุในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 แต่อย่างใด¹⁹⁵

3.1.2.2 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970

การประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2553 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน นอกจากยกร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่งแล้ว ยังได้จัดทำร่างพิธีสาร แก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรือพิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 และที่ประชุมรับร่างด้วยคะแนนเสียง 57 ต่อ 13 ซึ่งเกินสองในสามของผู้แทนที่มาประชุม และออกเสียงตามข้อบังคับการประชุม¹⁹⁶ ประเทศไทยไม่ได้ลงนามเนื่องจากไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากรัฐบาล¹⁹⁷

เหตุผลในการจัดทำพิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 คือ การตระหนักถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่นเดียวกับที่ระบุในอารัมภบทในอนุสัญญากรุงปักกิ่ง¹⁹⁸ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้จัดทำ พิธีสารฯ ขึ้นเพื่อขยายขอบเขตอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 โดยเพิ่มให้นิติบุคคลสามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามพิธีสารฯ ได้ และความรับผิดอาจเป็นความรับผิดทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง¹⁹⁹

พิธีสารกรุงปักกิ่ง ได้แก้ไขข้อ 1(1) ให้เป็นข้อบทที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ได้ โดยตัวบทบัญญัติว่า

“Article 1

¹⁹³ ICAO, *supra note 186*, p.4.

¹⁹⁴ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(4).

¹⁹⁵ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2018, ข้อ 10 [ต่อไปเรียกว่า พิธีสารกรุงปักกิ่ง].

¹⁹⁶ กรมการขนส่งทางอากาศ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 167*, น.9

¹⁹⁷ *เพ็งอ้วง*, น.9

¹⁹⁸ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, preamble.

¹⁹⁹ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ IV.

1. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally seizes or exercises control of an aircraft in service by force or threat thereof, or by coercion, or by any other form of intimidation, or by any technological means.”²⁰⁰

การเติมคำว่า “by any technological means” นั้นเป็นข้อเสนอที่เพิ่มมาในชั้นอนุกรรมการเพื่อเตรียมตราสาร²⁰¹ และการเติมคำนี้ทำให้ตีความไปถึงการใช้เทคโนโลยีในการก่อการร้ายต่ออากาศยานได้ นอกจากนี้ในเรื่องการตีความ มีการตั้งข้อสังเกตว่าข้อบทนี้จะสามารถนำไปปรับใช้กับกรณีการยิงแสงเลเซอร์จากพื้นดินไปยังเครื่องบินที่กำลังขึ้นลงในสนามบินหรือไม่²⁰²

นวัตกรรมด้านเขตอำนาจรัฐปรากฏในพิธีสารกรุงปักกิ่ง โดยผู้ร่างพิธีสารกรุงปักกิ่งได้ขยายเขตอำนาจของข้อ 4 แห่งอนุสัญญากรุงเฮก โดยให้อำนาจรัฐอาจกำหนดเขตอำนาจได้ในกรณีมีการกระทำต่อคนชาติของรัฐ หรือกรณีกระทำต่อคนไร้รัฐ (stateless person) ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นประจำในดินแดนของรัฐ²⁰³

3.1.2.3 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014

การประทุติตนของผู้โดยสารอาจกระทบต่อการรักษาความปลอดภัยในการเดินทางทางอากาศเพราะสภาพการเดินทางทางอากาศภายในห้องโดยสารเองที่อยู่ในพื้นที่จำกัดเป็นระยะเวลาอันอาจทำให้ผู้โดยสารเกิดความเครียดได้ รวมถึงการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในอากาศยานก็อาจมีส่วนทำให้ผู้โดยสารประทุติตนไม่เหมาะสม สภาพแวดล้อมเหล่านี้จึงอาจก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างผู้โดยสาร หรือระหว่างผู้โดยสารกับพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน หรือเกิดการทำลายทรัพย์สินในอากาศยานขึ้น การกระทำดังกล่าวอาจนำอนุสัญญากรุงโตเกียวมาปรับใช้ได้ แต่การปรับใช้นี้อาจยังไม่เพียงพอที่จะกำกับดูแล เนื่องจากอนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐใดๆ มีเขตอำนาจ²⁰⁴ ด้วยเหตุนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงพยายามเสนอกฎหมายต้นแบบเพื่อให้ครอบคลุมกรณีผู้โดยสารประทุติตนไม่เหมาะสม²⁰⁵

นอกจากกฎหมายต้นแบบแล้ว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้จัดประชุมทางทูตที่เมืองมอนทรีออลระหว่างวันที่ 26 มีนาคม ถึง 4 เมษายน พ.ศ. 2557 เพื่อยกร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ.

²⁰⁰ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ II.

²⁰¹ ICAO, *supra note 187*, p.3-2.

²⁰² Alejandro Piera and Michael Gill, *supra note 132*, p.169.

²⁰³ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ VII.

²⁰⁴ Michael Milde, *supra note 12*, p.263.

²⁰⁵ ดูหัวข้อ 3.3.2

1963 โดยระหว่างรัฐภาคีแล้วให้ถือว่าอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เป็นเอกสารฉบับเดียว

วัตถุประสงค์ของพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีเพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม (unruly passenger) บนอากาศยานพลเรือน ดังที่ปรากฏในอารัมภบทของพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ว่า “concern about the escalation of the severity and frequency of unruly behavior on board aircraft”²⁰⁶ วัตถุประสงค์นี้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association: IATA) เกี่ยวกับสถิติคดีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม ระหว่างปี ค.ศ. 2007-2013 และในรายงานการศึกษาดังกล่าว IATA ยังได้ระบุถึงช่องว่างทางกฎหมายเรื่อง เขตอำนาจรัฐในอนุสัญญากรุงโตเกียวอีกด้วย²⁰⁷ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งวัตถุประสงค์ในการยกร่างพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

การที่ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานนั้น ไม่ใช่เรื่องยากที่จะหาหลักฐานเพราะการประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานย่อมมีผู้เห็นเหตุการณ์ แต่ปัญหาที่พบในหลายครั้งคือต้องปล่อยตัวผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมเพราะรัฐที่อากาศยานลงจอดไม่มีเขตอำนาจ²⁰⁸ เพราะกฎหมายภายในของรัฐในขณะก่อนที่จะมีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มักให้เขตอำนาจเฉพาะรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานเท่านั้น เช่น ในค.ศ. 1995 ศาลอุทธรณ์ฮ่องกงได้ให้ความเห็นไว้ในคำพิพากษาว่าการที่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นขาดเขตอำนาจในการพิจารณาคดีนำไปสู่ปัญหาคือไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในอากาศยาน²⁰⁹ หรือในความเห็นของ Alejandro Pira ซึ่ง เป็น rapporteur ให้แก่คณะอนุกรรมการกฎหมายด้านผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ยกตัวอย่างกรณีที่น่าสนใจไว้ คือ เที่ยวบินที่ดำเนินการโดยการบินไทย ออกเดินทางจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อไปยังท่าอากาศยานนานาชาติคันไซ โอซากา ประเทศญี่ปุ่น ในระหว่างการเดินทาง พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินพบว่าผู้โดยสารหญิงชาว มองโกเลียได้สูบบุหรี่ในห้องน้ำชั้นธุรกิจ 2 ครั้ง และขอให้เธอหยุดการสูบบุหรี่ แต่ผู้โดยสารได้ใช้คำพูดหยาบคาย และทำร้ายร่างกายพนักงานต้อนรับจนได้รับบาดเจ็บ เมื่อถึงท่าอากาศยานที่ประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่นได้นำตัวผู้โดยสารไปสอบปากคำ แต่ในท้ายที่สุดต้องปล่อยตัว เพราะเหตุการณ์เกิดขึ้นในอากาศยานที่จด

²⁰⁶ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 (Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020, preamble [ต่อไปเรียกว่า พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014].

²⁰⁷ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *supra note 128*, p.729 (2014); Jae Woon Lee and Andrew Harrington, “The Montreal Protocol 2014 and Unruly Passenger Cases on Board Aircraft: Is There Really a Jurisdictional Gap?,” *Issues in Aviation Law and Policy*, Vol 16, No. 1, pp.53-54 (2016).

²⁰⁸ ICAO, “Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers,” Doc 10117, (2019) p.1-2.

²⁰⁹ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *supra note 128*, p.730.

ทะเบียนที่ประเทศไทย เหตุการณ์เกิดระหว่างอากาศยานทำการบินเหนือทะเลหลวง และผู้โดยสารไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น²¹⁰ นอกจากนี้ปัญหาเขตอำนาจรัฐในอนุสัญญากรุงโตเกียวยังมีกรณีอากาศยานได้ถูกนำไปให้เข้าทำให้รัฐที่จดทะเบียนอากาศยานไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริง²¹¹ ดังนั้นในการประชุมเพื่อยกร่างพิธีสารฯ จึงเสนอขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นด้วย แต่ผู้แทนจากประเทศเยอรมันได้ตั้งข้อสังเกตว่าการขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากบุคลากรในอากาศยานและผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมอาจไม่ได้มีสัญชาติของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และไม่รู้ภาษาและกฎหมายของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น²¹² อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ในความเป็นจริงนั้นมีรัฐบางรัฐเลือกแก้ปัญหาไม่มีเขตอำนาจด้วยการออกกฎหมายภายในให้อำนาจรัฐดำเนินการกับปัญหาผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐดำเนินการในรูปแบบเอกสารในทางระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนด้วยซ้ำ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย²¹³ ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดีและข้อเสียแล้ว การกำหนดเขตอำนาจในระดับกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นการสร้างเขตอำนาจรัฐที่มีสภาพบังคับโดยชอบที่เหมาะสมและเป็นระบบกว่า ในท้ายที่สุดพิธีสารฯ ได้ขยายเขตอำนาจรัฐเพิ่มจากรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยให้รวมถึง รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา²¹⁴ และพิธีสารฯ ได้แก้ไขนิยามช่วงเวลาที่ยานอากาศยานอยู่ในระหว่างบิน ให้สอดคล้องกับช่วงเวลาที่ยานอากาศยานมีอำนาจในการจัดการ โดยกำหนดให้อากาศยานอยู่ในระหว่างบิน ตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใดๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง²¹⁵ รายละเอียดสามารถสรุปตามตารางเปรียบเทียบ²¹⁶ ดังนี้

**ตาราง 2 ตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจรัฐของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963
และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014**

อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963		
รัฐที่จดทะเบียนอากาศยาน	มีความสามารถในการใช้เขต	ต้องกำหนดเขตอำนาจเหนือการ

²¹⁰ Alejandro Piera, “ICAO’s Latest Efforts to Tackle Legal Issues Arising from Unruly/Disruptive Passengers: The Modernization of the Tokyo Convention 1963,” *Air and Space Law*, Vol. 37, No. 3 p.235 (2012).

²¹¹ Jae Woon Lee and Andrew Harrington, *supra note 207*, p.56.

²¹² Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *supra note 128*, p.738.

²¹³ John Balfour and Owen Highley, “Disruptive Passengers: The Civil Aviation (Amendment) Act 1996 Strikes Back,” *Air and Space Law*, Vol. 22, No. 4-5, p. 194 (1997); Alejandro Piera, *supra note 210*, p.242.

²¹⁴ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ IV.

²¹⁵ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ II.

²¹⁶ Doc 10117, *supra note 208*, p.3-3.

	อำนาจเหนือ การกระทำผิดและ การกระทำบนอากาศยาน	กระทำผิด ที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ
รัฐทุกรัฐ	อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตามกฎหมายภายใน	
พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014		
รัฐที่	มีความสามารถ	ต้องกำหนด
จดทะเบียนอากาศยาน	ในการใช้เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิดและการกระทำบน อากาศยาน	เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิด ที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ
อากาศยานลงสู่พื้น	ในการใช้เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิดและการกระทำบน อากาศยานเมื่ออากาศยานนั้นลงสู่พื้นในดินแดนโดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน	เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิด เมื่ออากาศยานมีจุดสุดท้ายของการบินหรือจุดต่อไปที่จะลงสู่พื้นอยู่ภายในดินแดนของรัฐ และต่อมาได้ลงสู่พื้นในดินแดน โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน และ ความปลอดภัยของอากาศยานหรือของบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือความเป็นระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานได้ถูกรบกวน
เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา	ในการใช้เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิดและการกระทำบน อากาศยานเมื่ออากาศยานถูกเข้าโดยไม่มีลูกเรือแก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบการหลักเช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ	เขตอำนาจเหนือ การกระทำผิด ที่กระทำบนอากาศยานที่เข้าโดยไม่มีลูกเรือแก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบการหลักเช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ
รัฐทุกรัฐ	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014ไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตามกฎหมายภายใน	

กล่าวโดยสรุปในประเด็นเขตอำนาจรัฐ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้เพิ่มเขตอำนาจรัฐประเภท รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา สำหรับกรณีรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นนั้น พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้รักษาสมดุลให้การดำเนินการของสายการบินที่อาจเกิดกรณีลงจอดฉุกเฉินไปยังรัฐที่ไม่ได้กำหนดในแผนการบิน โดยระบุว่า รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นที่สามารถใช้เขตอำนาจได้นั้นจะจำกัดเฉพาะแต่รัฐที่อยู่ในแผนที่อากาศยานจะลงจอดอยู่แล้ว

เพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารประพฤติกรรมไม่เหมาะสม พิธีสารฯ ได้เพิ่มข้อบทที่ครอบคลุมการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายหรือขู่ว่าจะทำร้ายลูกเรือ หรือ การปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ออกโดยผู้ควบคุมอากาศยานหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมอากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน²¹⁷ และให้ความคุ้มครองและการรับรองทางกฎหมายแก่ “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officers: IFSOs) ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องการการบินพลเรือนระหว่างประเทศและ IATA เสนอ²¹⁸

เมื่อมีการประพฤติกรรมไม่เหมาะสมบนอากาศยาน หากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมผู้โดยสารได้ อาจนำไปสู่การเปลี่ยนเส้นทางบินเพื่อนำอากาศยานลงจอดฉุกเฉินและนำผู้โดยสารที่ประพฤติกรรมไม่เหมาะสมลงจากอากาศยาน การดำเนินการดังกล่าว แม้จะมีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในอากาศยาน แต่สายการบินต้องแบกรับค่าใช้จ่าย เช่น ค่าชดเชยให้แก่ผู้โดยสารอื่นเนื่องจากเที่ยวบินล่าช้า ในทางปฏิบัติก่อนการยกร่างพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ศาลภายในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้ตัดสินให้ผู้โดยสารที่ประพฤติกรรมไม่เหมาะสมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติกรรมไม่เหมาะสมด้วย²¹⁹ ดังนั้นพิธีสารฯ จึงให้สิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดภายใต้กฎหมายภายในที่ความเสียหายเกิดขึ้น²²⁰ และเปิดช่องในวรรคสอง ให้รัฐภาคีนำมาตราการอื่นที่เหมาะสมมาใช้สำหรับผู้โดยสารที่ประพฤติกรรมไม่เหมาะสมในอากาศยานในการกระทำบางกรณี²²¹ แต่พิธีสารฯ ไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเมื่อใช้มาตรการที่จำเป็นต้องกระทำแม้ว่าจะมีการเสนอในการประชุมเพื่อยกร่างก็ตาม²²²

²¹⁷ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ X.

²¹⁸ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ VII. ดูส่วนแก้ไขเนื้อหา ข้อ 6(3); Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *supra note 128*, p.736.

²¹⁹ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *ibid.*, pp.718-719, 732.

²²⁰ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ XIII.

²²¹ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ X. ดูส่วนแก้ไขเนื้อหา ข้อ 15bis(2).

²²² Pablo Mendes de Leon, *supra note 31*, p.515.

ประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีข้อสังเกตว่าเหตุผลที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีอาจเป็นเพราะปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศไทยเองในช่วงรับพิธีสารฯ²²³ อย่างไรก็ตาม ณ พ.ศ. 2563 พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด

3.2 สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น

การกระทำความผิดอาญาระหว่างประเทศสามารถเกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนได้ทั้งโดยตรงในแง่การกระทำผิดบนหรือในอากาศยาน และการกระทำผิดโดยการใช้อากาศยานเป็นวัตถุแห่งการก่อการร้ายซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกเพื่อกำกับจะออกโดยองค์การการบินระหว่างประเทศตามที่กล่าวในหัวข้อ 3.1 ข้างต้น นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศอื่นยังได้ออกกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความคาบเกี่ยวกับกิจกรรมการบินพลเรือนที่อยู่ในการกำกับขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

3.2.1 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999

การก่อการร้ายเป็นวาระที่สังคมระหว่างประเทศให้ความสนใจและพยายามหาทางป้องกัน ตั้งแต่ก่อนเหตุวินาศกรรม ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะการอ้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงในทางระหว่างประเทศเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ ด้วยเหตุนี้สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 54/109 เพื่อรับอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism)

อนุสัญญาฉบับนี้ต้องการตัดวงจรการก่อการร้ายโดยมุ่งไปที่ผู้สนับสนุนทางการเงิน ถึงแม้อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล จะกล่าวถึงความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไว้ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับ แต่ความผิดฐานสนับสนุนจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก่อน²²⁴ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้การจัดหาเงินทุนหรือการรวบรวมเงินทุนโดยมีเจตนาให้เงินทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นถูกนำไปใช้หรือรู้ว่าเงินจะถูกใช้เพื่อกระทำการที่เป็นการก่อการร้าย มีความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย²²⁵ อนุสัญญาฉบับนี้ใช้วิธีการระบุว่าการสนับสนุนทางการเงินให้แก่การกระทำที่ระบุในอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ตามที่ระบุในภาคผนวกท้ายอนุสัญญาเป็นความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้ อนุสัญญาที่ถูกระบุในภาคผนวกรวมถึงอนุสัญญากรุงเฮก อนุสัญญามอนทรีออล พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ.

²²³ ภาณุมาส สุภาพ, “ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆบางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2014,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.60.

²²⁴ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 98*, น. 91.

²²⁵ อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 2002, ข้อ 2.

1988²²⁶ ประเทศไทยได้ยื่นคำแถลงไว้เมื่อตอนมอบสัตยาบันสารว่าประเทศไทยยอมรับอนุสัญญาตามภาคผนวกเฉพาะอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีเท่านั้น²²⁷

เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้ทำขึ้นก่อนที่จะมีการร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 พิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จึงน่าพิจารณาว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะขยายรวมไปถึงอนุสัญญาและพิธีสารทั้งสามฉบับหรือไม่

3.2.2 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำยอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000

การกระทำผิดที่เกี่ยวกับอากาศยานสามารถแบ่งกลุ่มได้เป็นสามกลุ่ม คือ กฎหมายอาญาทั่วไป กฎหมายเกี่ยวกับการก่อความวุ่นวายบนอากาศยาน และ กฎหมายเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม เมื่อมีการกระทำผิดหลายรูปแบบ เครื่องมือในการจัดการปัญหาจึงมีรูปแบบในการจัดการปัญหาตามกลุ่มปัญหาเช่นกัน มาตรการกฎหมายเฉพาะเน้นเฉพาะสองกลุ่มหลัง คือ การก่อความวุ่นวายบนเครื่อง และ การก่อวินาศกรรม แต่กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการค้ามนุษย์ซึ่งมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ²²⁸ มีความเกี่ยวข้องกับอากาศยานในแง่ที่มีการใช้อากาศยานในฐานะยานพาหนะเพื่อขนส่งเหยื่อจากอาชญากรรมการค้ามนุษย์ เมื่ออากาศยานเข้าไปมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำผิดอาญาที่มีลักษณะระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหานี้ จึงมีการตราพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำยอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) เพื่อกำหนดให้รัฐออกมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่

²²⁶ *Ibid.*, annex.

²²⁷ United Nations, *supra note* 17.

²²⁸ ตามนิยามของพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำยอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้ นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ ไว้ในข้อ 3(a) คือ การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์ โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย. ดู พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ม.6 ประกอบ

เหมาะสมเพื่อป้องกันการใช้อากาศยานเพื่อขนส่งในการค้ามนุษย์²²⁹ อันเป็นการใช้ความสามารถของการขนส่งทางอากาศในทางมิชอบ และองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังใช้กลไกภายใต้อนุสัญญาชิคาโกในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น ข้อ 13 แห่งอนุสัญญาชิคาโกซึ่งเชื่อมโยงกับข้อ 10 ของ พิธีสารฯ ที่กำหนดให้รัฐภาคีพิธีสารมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่ง ดังนั้นจึงต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรรวมถึงลูกเรือสายการบินให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้²³⁰

เมื่อพิธีสารฯ กำหนดเป็นพันธกรณีที่เชื่อมโยงเกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งไม่ได้มีอำนาจหลักในการกำกับดูแลเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาความปลอดภัยของผู้ถูกค้าภายหลังการเดินทาง²³¹จึงได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (Office of UN High Commissioner) ตามข้อมติสหประชาชาติที่ 64/293 ซึ่งให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons) เพื่อออกคู่มือในการฝึกอบรมบุคลากรทางการบินให้สังเกตและรับมือกับการการค้ามนุษย์ในรูปของ Circular 352 Guidelines for Training Cabin Crew on Identifying and Responding to Trafficking in Persons²³² เพราะผู้กระทำการค้ามนุษย์นั้นเมื่ออยู่ในอากาศยานจะเป็นช่วงระหว่างพาผู้ถูกค้ามนุษย์เดินทางไปยังต่างแดนจึงไม่ได้แสดงการกระทำผิดใดๆ ออกมา ดังนั้นมาตรการที่ออกแบบมาสำหรับกลุ่มการก่อความวุ่นวายบนเครื่อง และการก่อวินาศกรรม จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการค้ามนุษย์ได้ ด้วยเหตุข้างต้นจึงต้องมีมาตรการเฉพาะที่องค์การการบินพลเรือนออกเพื่อให้นักบินและลูกเรือสามารถเข้าใจถึงมาตรการที่จะใช้เพื่อรับมือกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยใช้อากาศยานเป็นยานพาหนะในการขนส่ง

เนื้อหาของ Circular 352 พัฒนามาจากการปรึกษาหารือจากหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของรัฐต่างๆ ผู้ผลิตอากาศยาน หน่วยงานที่จัดอบรม เรียกรวมว่า ICAO Cabin Safety Group²³³ โดย Circular 352 มีเนื้อหาครอบคลุมถึงนิยามการค้ามนุษย์ องค์ประกอบการค้ามนุษย์ ความแตกต่างระหว่างการค้าผู้ใหญ่กับการค้าเด็ก สาเหตุของการค้ามนุษย์ รูปแบบการค้ามนุษย์ ตัวบ่งชี้ทั่วไปของการค้ามนุษย์ ตัวบ่งชี้สำหรับลูกเรือในการพิจารณาว่ามีการค้ามนุษย์หรือไม่ เช่น การสังเกตว่าผู้โดยสารมีอุปสรรคทางภาษาในการสื่อสารกับผู้เดินทางด้วยหรือไม่ ผู้โดยสารไม่มีสัมภาระติดตัว หรือผู้โดยสารหลบเลี่ยงการสบตา เป็น

²²⁹ ICAO, “Guidelines for Training Cabin Crew on Identifying and Responding to Trafficking in Persons,” Circular 352, (2018) p.1-2.

²³⁰ Ruwantissa Abeyratne, *Legal Priorities in Air Transport* (Cham: Springer, 2019) p.65.

²³¹ *Ibid.*, p.57.

²³² Circular 352, *supra note* 229, p.1 para.1.2.3.

²³³ ประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกหน่วยงานดังกล่าว ดู “ICAO Cabin Safety Group (ICSG) Membership,” ICAO, accessed 1 November 2020, from <https://www.icao.int/safety/airnavigation/OPS/CabinSafety/Documents/ICSG%20Membership.pdf>.

ต้น²³⁴ Circular 352 ยังได้วางหลักการ “do no harm” คือการไม่พยายามทำให้ผู้ต้องสงสัยทราบว่าลูกเรือสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่อาจเป็นการค้ามนุษย์²³⁵ ข้อพิจารณาในแง่การกำกับดูแลโดยอ้างถึงพิธีสาร Palermo หน้าที่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบิน นอกจากนี้ยังให้แนวทางในส่วนผู้ประกอบการ กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย วิธีปฏิบัติ การรายงานการฝึกอบรม ตัวอย่างโครงการฝึกอบรม

นอกจาก Circular ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชน (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) แล้ว องค์กรอื่นๆ ก็ได้ให้ความร่วมมือในการต่อสู้การค้ามนุษย์ เช่น ในปีค.ศ. 2016 สภาท่าอากาศยานนานาชาติ (Airport Council International : ACI) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงกำไรของกลุ่มท่าอากาศยานระหว่างประเทศได้ออกข้อมติเรื่อง Prevention of Human Trafficking ต่อมาในปีค.ศ. 2017 IATA ได้ออกคู่มือ Guidance on Human Trafficking แม้เอกสารที่ ACI และ IATA ออกจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ใช้กับตัวผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์โดยตรง คือ ท่าอากาศยานและสายการบิน

อนึ่งมีข้อสังเกตว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Criminal Police Organization) มีความร่วมมือในด้านความปลอดภัยมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งอาจนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการปรึกษาหารือเรื่องการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศได้ต่อไป

3.3 ตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สนธิสัญญา

กฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนไม่นับเป็นบ่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงกระนั้นตราสารเหล่านี้ก็มีคุณค่าในทางพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ และอาจพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศอันเป็นหนึ่งในบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้

3.3.1 ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978

แม้จะมีอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนเตรียอล ค.ศ. 1971 แล้วก็ตาม แต่ช่วงทศวรรษที่ 70 นับว่ามีการก่อการร้ายต่ออากาศยานจำนวนมาก ทำให้กลุ่มผู้นำของ 7 ประเทศอุตสาหกรรม (G7) ร่วมกันออกปฏิญญาว่าด้วยการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978) เพื่อกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการกับรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงเฮก โดยตัดความสัมพันธ์ทางการบินกับประเทศที่ผู้กระทำการจี้อากาศยานใช้เป็นแหล่งกบดาน โดยกลุ่ม G7 จะห้ามเที่ยวบินที่ออกจาก

²³⁴ Circular 352, *supra* note 229, p.8 para.2.6.1.

²³⁵ *Ibid.*, p.9 para.2.7.

ประเทศที่ยอมให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นแหล่งกบดานบินเข้าประเทศของตน รวมถึงห้ามสายการบินของประเทศดังกล่าวเข้ามายังประเทศตน²³⁶

หลังการออกปฏิญญาบอนน์ กลุ่ม G7 ได้ออกแถลงการณ์อีกครั้งในการประชุมที่กรุงออตตาวา เนื่องจากมีเหตุการณ์สัปดาห์อากาศในเที่ยวบินภายในประเทศปากีสถาน และมีการสังหารนักการทูตปากีสถาน²³⁷

3.3.2 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน

ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีมาตลอดคือเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย โดยในข้อมติมีเอกสารแนบเพื่อขอให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการกระทำความผิดบางประการบนอากาศยาน (ผู้โดยสารประพฤติกรรมไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวาย)²³⁸ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในและข้อบังคับในหลายประเทศในปัจจุบันไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในพ.ศ. 2544 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน (Model Legislation on Certain Offences Committed on Board Civil Aircraft) และได้รับรองเป็นข้อมติแห่งสมัชชาที่ A33-4²³⁹ เพื่อแนะนำให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในหรือกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดการปัญหาผู้โดยสารประพฤติกรรมไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวายในอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐนั้นๆ ตามคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และตามกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเพื่อกำกับดูแลการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่ไม่รุนแรงมาก

ฐานความผิดที่กำหนดในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือนสามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ การทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน การทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือฝ่าฝืนระเบียบและวินัยในอากาศยานพลเรือน และความผิดอื่นที่กระทำในอากาศยานพลเรือน ได้แก่ เสพสิ่งมีควันในห้องน้ำ ทำให้ขัดข้องซึ่ง

²³⁶ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 98*, น. 84.

²³⁷ "Ottawa Summit Statement on Terrorism," University of Toronto, accessed 15 July 2020, from <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/terrorism.html>.

²³⁸ "A40-28 Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field Appendix E" ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf, p.130.

²³⁹ ICAO, "Appendix to Assembly Resolution A33-4 Adoption of national legislation on certain offences committed on board civil aircraft (unruly/disruptive passengers)" [ต่อไปเรียกว่า กฎหมายต้นแบบ A33-4].

เครื่องตรวจจับควันหรืออุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แบบพกพา หากการกระทำนั้นต้องห้าม²⁴⁰

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือนตามข้อมติ A33-4 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นเป็นกฎหมายต้นแบบ ฉบับปีค.ศ. 2019 โดยแนบรวมในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.3.3 ความแตกต่างของกฎหมายต้นแบบสองฉบับ คือ ในกฎหมายต้นแบบฉบับเดิมจะมีหัวข้อเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐ แต่หัวข้อดังกล่าวไม่มีอยู่ในกฎหมายต้นแบบฉบับที่มีการปรับปรุงแก้ไข²⁴¹

3.3.3 คู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม

เหตุการณ์ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานมีมาก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะออกพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เพื่อกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวในรูปแบบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยก่อนที่จะมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ (hard law) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน และเอกสารเพื่อเป็นคู่มืออธิบายการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมเพิ่มเติมมาตั้งแต่พ.ศ. 2545 คือ เอกสาร Circular 288 – Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly-Disruptive Passengers ซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมาย²⁴² ต่อมาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดประชุมทางทูตที่เมืองมอนทรีออลระหว่างวันที่ 26 มีนาคม ถึง 4 เมษายน พ.ศ. 2557 เพื่อร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว และในการประชุมทางทูตครั้งนี้ยังได้มีมติให้ปรับปรุงเอกสาร Circular 288 – Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly-Disruptive Passengers ให้ทันสมัยขึ้นด้วย²⁴³ จากข้อมติดังกล่าว เมื่อมีการรับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงทำการปรับปรุง Circular 288 เพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารฯ และ ออกเอกสารคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม (Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers) ในพ.ศ. 2562²⁴⁴

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ได้ให้นิยามว่าผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมมีลักษณะอย่างไร แต่ในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมได้ให้ความหมายไว้ โดยอธิบายว่าคำภาษาอังกฤษที่ใช้กล่าวถึงลักษณะผู้โดยสารกลุ่มนี้มีหลายคำ เช่น unruly passengers, disruptive passengers หรือ unruly and disruptive passengers ซึ่งเข้าใจโดยทั่วไปว่าหมายถึงผู้โดยสารที่ไม่เคารพ

²⁴⁰ *Supra note 238*, p.132; Vernon Nase and Nicholas Humphrey, *supra note 207*, p.718.

²⁴¹ Doc 10117, *supra note 208*; Ruwantissa Abeyratne, Legal Priorities in Air Transport, *supra note 230*, pp.104-105.

²⁴² Doc 10117, *ibid.*, p.1-2.

²⁴³ Doc 10117, *ibid.*, p.1-1.

²⁴⁴ Doc 10117, *ibid.*, p.1-3.

กฎการปฏิบัติตัวบนอากาศยาน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของลูกเรือ และการไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามนั้นส่งผลต่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือรบกวนระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน²⁴⁵

เนื้อหาของคู่มือฯ ประกอบด้วยสี่บท คือ บทนำ บัญชีรายชื่อฐานความผิดและการกระทำอื่นๆ เขตอำนาจ มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเพื่อจัดการปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และมีเอกสารแนบเป็นกฎหมายต้นแบบ และคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางปกครองสำหรับการกระทำผิดบางประการในอากาศยาน

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและแยกความแตกต่างระหว่างกระบวนการวิธีดำเนินการทางอาญา (criminal proceedings) และทางปกครอง (administrative proceedings) ไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม โดยอาศัยฐานจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (common law) และทางปฏิบัติของรัฐที่มีการใช้มาตรการการลงโทษทางอื่นแทนการลงโทษการพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานที่อาจยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดอาญา²⁴⁶ เนื่องจากปรากฏหลักฐานแก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่า แม้จะมีรายงานถึงการประพฤติตัวไม่เหมาะสมบนอากาศยาน แต่กลับมีจำนวนคดีไม่มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ค่าใช้จ่ายในการนำผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมและพยานหลักฐานต่างๆ กลับไปดำเนินคดียังศาลในประเทศที่อากาศยานจดทะเบียนตามหลักการในอนุสัญญากรุงโตเกียวซึ่งอาจเป็นศาลคนละประเทศกับประเทศที่อากาศยานลงสู่พื้น²⁴⁷ หรือแม้รัฐจะมีเขตอำนาจที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน แต่การใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง จะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้รวดเร็วกว่า²⁴⁸

รายการฐานความผิดที่กระทำลงบนอากาศยานได้ระบุไว้ในคู่มือฯ โดยแบ่งเป็นสามหัวข้อ คือ การกระทำที่ก่อกวนลูกเรือในอากาศยาน การกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือระเบียบและวินัยในอากาศยาน และการกระทำผิดอื่นๆ ที่กระทำลงบนอากาศยาน²⁴⁹ คู่มือฯ แนะนำให้รัฐนำฐานความผิดไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน แต่ให้อิสระแก่รัฐในเรื่องรูปแบบและวิธีการทำเป็นกฎหมายภายใน เช่น บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายเฉพาะด้านการบิน และรัฐเลือกได้ว่าจะกำหนดเป็นโทษอาญาหรือลงโทษในรูปแบบอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง²⁵⁰

²⁴⁵ Doc 10117, *supra* note 208, p. 1-1.

²⁴⁶ Ruwantissa Abeyratne, Legal Priorities in Air Transport, *supra* note 230, p.104.

²⁴⁷ Doc 10117, *supra* note 208, p. 1-2.

²⁴⁸ Doc 10117, *ibid.*, p. 4-2.

²⁴⁹ Doc 10117, *ibid.*, p. 2-2.

²⁵⁰ Doc 10117, *ibid.*, p. 3-4.

ในบทที่ 4 ของคู่มือฯ ได้แยกความแตกต่างตั้งแต่ลักษณะการเริ่มกระบวนการ ภาระการพิสูจน์ ลักษณะของพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่าย สิทธิในการอุทธรณ์²⁵¹ แต่คู่มือไม่ได้บ่งชี้ว่ากระบวนการดำเนินการ ประเภทใดดีกว่าประเภทใด โดยสามารถสรุปแยกพิจารณาเป็นประเด็นได้ตามตารางดังนี้

ตาราง 3 ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างกระบวนการดำเนินการทางปกครองและกระบวนการดำเนินการทางอาญา²⁵²

ลักษณะ	การดำเนินการทางปกครอง	การดำเนินการทางอาญา
การเริ่มกระบวนการ	ผู้โดยสารถูกบังคับหรือการแจ้งอื่นที่เทียบเท่า ระบุค่าปรับทางปกครองหรือค่าปรับที่เป็นจำนวนเงิน ผู้โดยสารถูกเลือกชำระและถือว่าเรื่องจบ หรือเลือกให้ศาลพิจารณา (ซึ่งอาจเป็นการดำเนินคดีอาญา) หรือให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการ	ผู้โดยสารถูกจับกุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานที่มีอำนาจบังคับภายใต้กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง ผู้โดยสารถูกกักตัวและรอคำสั่งศาลต่อไป ผู้โดยสารถูกเลือกสารภาพ เพื่อยุติกระบวนการ
ภาระการพิสูจน์	ภาระการพิสูจน์อาจแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี อาจใช้หลัก “การชั่งน้ำหนักความเป็นไปได้ของพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่าย” (balance of probabilities)	โดยทั่วไปใช้มาตรฐานที่สูงกว่า คือ ต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (beyond reasonable doubt)
พยานหลักฐาน	โดยทั่วไป ข้อกำหนดเรื่องพยานหลักฐานจะมีความยืดหยุ่นกว่า เช่น ค่าให้การพยานเป็นแบบไม่เป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องสาบานหรือปฏิญาณ	มีความเคร่งครัดเรื่องพยานหลักฐาน ต้องไปที่ศาล มีการสาบาน หรือยืนยันความถูกต้องของพยานหลักฐานตามกฎหมายเรื่องพยานในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
กระบวนการปกป้องคุ้มกัน	มีกระบวนการยกข้อต่อสู้และการประเมินข้อต่อสู้โดยเจ้าหน้าที่อื่น ผู้โดยสารถูกเลือกที่จะโต้แย้งประเด็นการบังคับหรือการแจ้งอื่นๆ	ผู้โดยสารถูกมีสิทธิในการพิจารณาภายใต้ระบบกระบวนการยุติธรรมในด้านวิธีพิจารณาคดี พยานหลักฐาน สิทธิในการอุทธรณ์ ผู้โดยสารถูก

²⁵¹ Doc 10117, *ibid.*, p. 4-3.

²⁵² Doc 10117, *ibid.*, p. 4-3.

ลักษณะ	การดำเนินการทางปกครอง	การดำเนินการทางอาญา
	ในกระบวนการทางปกครอง ผู้โดยสารถูกเลือกให้ศาลเป็นผู้พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง	ต้องไปแสดงตนที่ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี
ค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางปกครองมักจะมีค่าใช้จ่ายน้อย เพราะไม่มีขั้นตอนทางการจัดการทั้งหมดสามารถทำได้นอกศาล	แล้วแต่รูปคดี แต่โดยทั่วไปมักมีค่าใช้จ่ายในการเตรียมพยานหลักฐาน และค่าเสียเวลา
สิทธิอุทธรณ์	โดยทั่วไปผู้โดยสารถูกเลือกที่จะให้ศาลเป็นผู้จัดการ และมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ	ผู้โดยสารถูกมีสิทธิอุทธรณ์ตามฐานความผิด
ผลที่ตามมา	จะไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวผู้โดยสารถูก อาจมีการบังคับค่าปรับที่ไม่ชำระตามกฎหมายที่ใช้บังคับภายใต้กฎหมายแพ่ง	มีประวัติอาชญากรรม และการลงโทษแล้วแต่ฐานความผิด

3.4 สรุป

การกระทำผิดอาญาในอากาศยาน หรือความผิดที่เกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีความเกี่ยวข้องกับรัฐหลายรัฐ การดังกล่าวทำให้มีประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเขตอำนาจของรัฐ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจอันทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ และปัญหารัฐต่างอ้างเขตอำนาจทับซ้อน จากปัญหาข้างต้นจึงมีความพยายามออกกฎหมายระหว่างประเทศในรูปสนธิสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายอาญาเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้นเป็นไปได้ยาก ทำให้มีการออกสนธิสัญญาใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงการแก้ไขสนธิสัญญาเดิมในรูปของพิธีสาร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเพิ่มฐานความผิด การแก้ไขนิยามอากาศยานในระหว่างบิน อากาศยานในระหว่างให้บริการ และการกำหนดประเภทของรัฐที่มีเขตอำนาจเพิ่มเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการดำเนินธุรกิจการบินที่เป็นจริง คือมีการเช่าอากาศยานที่จดทะเบียนในรัฐอื่นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นเมื่อกฎหมายระหว่างประเทศมีความพลวัต และกำหนดเพียงฐานความผิดโดยให้อิสระแก่รัฐในการกำหนดโทษ ในบทถัดไปจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกได้ออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมโลกหรือไม่ เพียงใด

บทที่ 4 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน

สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และปัจจัยส่งเสริมให้เกิดความเป็นศูนย์กลางการบินนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงการสร้างสนามบินและการส่งเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินเท่านั้น ปัจจัยด้านกฎหมายก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการเอื้อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน กล่าวคือ กฎหมายมีความเป็นสากลเพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการต่างชาติ และผู้โดยสารได้ว่าหากเกิดเหตุการณ์ใดขึ้น ประเทศไทยในฐานะรัฐที่มีเขตอำนาจไม่ว่าจะเป็นเขตอำนาจตามฐานใดก็ตาม จะสามารถใช้กฎหมายได้ตามสากล ในบทนี้จะพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านอาญาการบิน โดยแบ่งการพิจารณาเป็นกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558

หากกล่าวถึงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการบินหรือการเดินอากาศของไทย กฎหมายหลักที่ไม่อาจไม่กล่าวถึงย่อมเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีใช้กฎหมายไทยฉบับแรกที่บัญญัติความผิดอาญาต่อการเดินอากาศ และไม่ใช้กฎหมายไทยฉบับแรกที่อนุวัติการสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน ดังนั้นในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แทนที่กฎหมายฉบับก่อนๆ และเนื้อหาโดยสังเขปเพื่อให้เห็นภาพรวม สำหรับรายละเอียดเนื้อหาจะอธิบายรวมกับการวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

4.1.1 ประวัติความเป็นมา

กฎหมายด้านอาญาการบินฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 (พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521) มีทั้งหมด 19 มาตรา ออกเพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงโตเกียว และเพื่อจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล²⁵³ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988²⁵⁴ และในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติสี่ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง ให้เสนอพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประเด็นที่สอง เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่

²⁵³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 87 หน้า 9. [ต่อไปเรียกว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521].

²⁵⁴ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” (11 กุมภาพันธ์ 2535).

..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และให้เสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประเด็นที่สาม เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบพิธีสาร ฯ และร่างพระราชบัญญัติ ฯ แล้ว ให้เสนอพิธีสาร ฯ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาก่อน และประเด็นที่สี่ เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบพิธีสาร ฯ แล้วให้นำร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป²⁵⁵ กระบวนการใช้เวลาประมาณ 11 เดือน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ เสร็จและส่งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา²⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2538 โดยมีมาตราทั้งหมด 5 มาตรา เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521²⁵⁷

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีข้อมติสมัชชาที่ A33-4 ในปีพ.ศ. 2544 เพื่อเร่งรัดให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับปัญหาผู้โดยสารประพุดิตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานพลเรือน โดยออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน²⁵⁸ เพื่อเพิ่มเขตอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดให้สามารถดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพุดิตนไม่เหมาะสมได้ เช่น หากมีเหตุการณ์ผู้โดยสารลวนลามผู้โดยสารอื่นบนอากาศยานต่างประเทศ เมื่ออากาศยานลงจอดที่ประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยกลับไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาดำเนินคดี ดังนั้น กรมการขนส่งทางอากาศจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 โดยเพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษสำหรับความผิดต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นการประพุดิตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน กำหนดบทบัญญัติขยายเขตอำนาจรัฐ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่ลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และปรับปรุงอัตราโทษปรับ²⁵⁹ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ²⁶⁰

²⁵⁵ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่าง พรบ.ว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ ฉบับที่..(พ.ศ.) และพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการแก่การบินพลเรือนระหว่างประเทศ,” (24 พฤศจิกายน 2535).

²⁵⁶ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.....,” (9 ตุลาคม 2536).

²⁵⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 21ก, (21 มิถุนายน 2538) น.1-3.

²⁵⁸ ดูหัวข้อ 3.3.2

²⁵⁹ กระทรวงคมนาคม, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” คค (ปคร) 0501/160, 7 กันยายน 2548, น.1-2.

²⁶⁰ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.....,” 8 พฤศจิกายน 2548.

สองปีต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และได้รับปรุงใหม่ทั้งฉบับ²⁶¹ ร่างกฎหมายใช้เวลาพิจารณาหลายปี สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติว่าสถิติและแนวโน้มของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานเพิ่มมากขึ้น²⁶² จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. เป็นหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป²⁶³ ผลจากมติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 (พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558) รวมเป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี นับตั้งแต่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีมติ รายละเอียดสามารถสรุปได้ตามตาราง 4

ตาราง 4 ตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยออก

กฎหมายหรือเอกสารระหว่างประเทศ	วันที่ออกหรือวันที่มีมติ	กฎหมายไทยที่อนุวัติการหรือออกตามเอกสารระหว่างประเทศ	วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963	14 กันยายน พ.ศ. 2506	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521
อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970	16 ธันวาคม พ.ศ. 2513	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521
อนุสัญญามอนทรีออล	23 กันยายน พ.ศ. 2514	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521

²⁶¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” นร 0901/1927, น.1-2.

²⁶² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ควรนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ครั้งที่ 4 จำนวน 14 ฉบับ” นร 0801.08/024, (5 สิงหาคม 2557).

²⁶³ มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, “ร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) รวม 14 ฉบับ,” (5 สิงหาคม 2557).

กฎหมายหรือเอกสารระหว่างประเทศ	วันที่ออกหรือวันที่มีมติ	กฎหมายไทยที่อนุวัติการหรือออกตามเอกสารระหว่างประเทศ	วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ค.ศ. 1971		ความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	
พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988	24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538	21 มิถุนายน พ.ศ. 2538
กฎหมายต้นแบบ	พ.ศ. 2544	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558	13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558

4.1.2 เนื้อหา

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558²⁶⁴ ประกอบด้วยมาตราทั้งหมด 49 มาตรา แบ่งเป็น 3 หมวด ไม่รวมบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยาน หมวด 2 อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยานและเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน หมวด 3 เขตอำนาจศาล ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²⁶⁵

การกำหนดประเภทของความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ในหมวด 1 มาตรา 7 ถึง มาตรา 25 เป็นการนำฐานความผิดมาจากอนุสัญญากรุงเฮก อนุสัญญามอนทรีออล พิธีสารมอนทรีออล และกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน เช่น มาตรา 8(2) การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในอากาศยานในระหว่างการบินในเวลาห้ามใช้ นำมาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วย

²⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 10 ก หน้า 28 [ต่อไปเรียกว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558].

²⁶⁵ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.6.

ความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน มาตรา 3 วรรคสาม หรือ มาตรา 17 เกี่ยวกับการยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยาน นำมาจากอนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1(ก) หรือ มาตรา 19 เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน นำมาจากพิธีสารมอนทรีออล เป็นต้น

หมวด 2 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน และเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 41 โดยเป็นการนำเนื้อหาจากอนุสัญญากรุงโตเกียว และกฎหมายต้นแบบ เนื้อหาหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานที่จะควบคุมตัวบุคคลตั้งแต่อยู่ในอากาศยานจนถึงการส่งตัวบุคคลเพื่อรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในประเทศไทย หรือส่งตัวบุคคลตามหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ด้วยเหตุนี้จึงมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียด จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 มีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน²⁶⁶ ระเบียบว่าด้วยการส่งตัวบุคคลและการให้คำรับรองเกี่ยวกับการไม่ร้องขอให้ประเทศอื่นดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกส่งตัว พ.ศ. 2562²⁶⁷ ระเบียบว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562²⁶⁸ อย่างไรก็ตาม จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 30 เรื่องความผิดร้ายแรง ดังนั้นจึงต้องใช้ตามบทเฉพาะกาล คือ ให้ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปเป็นความผิดร้ายแรง²⁶⁹

เขตอำนาจของรัฐได้ระบุไว้ในหมวด 3 เขตอำนาจศาล ตั้งแต่มาตรา 42 ถึงมาตรา 46 อย่างไรก็ตาม นอกจากการระบุเขตอำนาจของรัฐไว้ในหมวด 3 แล้ว เขตอำนาจรัฐที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 สามารถแบ่งได้เป็น 6 แห่งที่มา ได้แก่ 1) เขตอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 คือการกระทำผิดในอากาศยานไทยซึ่งใช้กับฐานความผิดตามมาตรา 7-17 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 2) เขตอำนาจตามหลักดินแดน คือ ความผิดตามมาตรา 19-21 3) เขตอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ การกระทำความผิดตามมาตรา 18 22-25 ต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักร ส่วนกรณี 4) ถึง 6) เป็นกรณีเขตอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยโดยตรงแต่เป็นการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือเอกสารระหว่างประเทศ

²⁶⁶ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 299 ง หน้า 18, น.18.

²⁶⁷ ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562 , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 196 ง, หน้า 3, น.3.

²⁶⁸ ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562, น. 3.

²⁶⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.49.

ได้แก่ 4) เขตอำนาจตามหลักรัฐที่อากาศยานลงจอด ตามมาตรา 43 ใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศที่ได้ลงสู่พื้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำความผิด 5) หลักเขตอำนาจสากลตามมาตรา 44 และ 6) เขตอำนาจตามมาตรา 45 ซึ่งให้เขตอำนาจของรัฐที่พบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยเขตอำนาจตามมาตรา 42 ถึงมาตรา 46 นั้นเป็นการนำความมาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน และอนุสัญญากรุงเฮกอนุสัญญามอนทรีออล เป็นกรณีเฉพาะที่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ระบุเขตอำนาจของรัฐไทยในการลงโทษทางอาญาไว้

เนื่องจากเขตอำนาจตาม 2 กรณีแรกเป็นที่เข้าใจได้โดยทั่วไป จึงจะเริ่มอธิบายจากเขตอำนาจกรณีที่ 3) คือ เขตอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อันเป็นกรณีเขตอำนาจต่อความผิดที่กระทำต่ออากาศยานไทย หรือกล่าวได้ว่าอากาศยานไทยมีฐานะกึ่งบุคคล คือเป็นสิ่งที่ถูกกระทำนั่นเอง เช่น มาตรา 18 ประกอบมาตรา 42 เป็นกรณีผู้ทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ หากเป็นการกระทำต่ออากาศยานไทยแม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิด เช่น นายปีเตอร์ สัญชาติออสเตรเลียลอบวางระเบิดอากาศยานไทยที่จอดเตรียมการก่อนการบิน ณ ท่าอากาศยานนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น โดยไม่มีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ แม้ประเทศไทยจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวตามหลักดินแดน เพราะในกรณีตัวอย่างดินแดนคือประเทศญี่ปุ่น และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวด้านสัญชาติผู้กระทำความผิดซึ่งตามตัวอย่างคือประเทศออสเตรเลีย แต่ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดเขตอำนาจศาลไว้เฉพาะ ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถดำเนินคดีผู้ต้องหาในศาลภายในประเทศไทยได้

มาตรา 5 ได้นิยามคำว่า “อากาศยานไทย” ไว้เฉพาะ โดยกำหนดให้อากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเป็นอากาศยานไทย และได้รวมถึงอากาศยานที่ไม่ได้จดทะเบียนเพื่อแสดงสัญชาติหากอยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักรไทยด้วย²⁷⁰ ดังนี้ อากาศยานเถื่อน อากาศยานที่ไปสำคัญการจดทะเบียนใช้ไม่ได้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรืออากาศยานที่ไม่ต้องจดทะเบียนจะเข้านิยามอากาศยานไทยเมื่อ “อยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักร” อย่างไรก็ตามแม้ไม่นิยามไว้ประเทศไทยก็สามารถใช้หลักดินแดนเพื่อแสดงเขตอำนาจรัฐได้ ตัวอย่างการใช้เขตอำนาจตามมาตรา 42 เช่น กรณีตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง อันเป็นความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ทำให้ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินตื่นตกใจ คือ ผู้โดยสารสายการบินของประเทศไทยพูดเล่นว่ามีระเบิดอยู่ในเครื่องบินขณะเครื่องบินนั้นบินอยู่เหนือน่านฟ้าประเทศอื่น เมื่อการกระทำเป็นการกระทำต่ออากาศยานไทย ผู้กระทำต้องรับ

²⁷⁰ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5.

โทษในประเทศไทย หรือแม้ตัวผู้แจ้งข้อความนั้นจะไม่ได้อยู่ในอากาศยานก็ตาม ผู้แจ้งต้องรับผิดชอบในราชอาณาจักร

เขตอำนาจตามมาตรา 43 เป็นกรณีผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสม อันเป็นการบัญญัติตามกฎหมายต้นแบบ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (4)(a) คือให้รัฐมีเขตอำนาจต่ออากาศยานพลเรือนอื่นใดในระหว่างการบินอยู่นอกราชอาณาจักร หากเป็นไปตามเงื่อนไขว่าอากาศยานที่จดทะเบียนที่รัฐอื่นนั้นได้ลงจอดที่ประเทศไทยเป็นที่แรก เช่น นายฉี คนจีน เดินทางโดยสายการบินของประเทศจีน ได้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเวลาที่ห้ามใช้ขณะอากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง เมื่ออากาศยานลงจอดที่ประเทศไทย ประเทศไทยมีเขตอำนาจตามมาตรา 43 ประกอบมาตรา 8(2) แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558

กรณีมาตรา 44 เป็นกรณีกระทำต่ออากาศยานต่างประเทศนอกราชอาณาจักร แต่ว่าอากาศยานลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำผิด หรือพบตัวผู้กระทำผิดในราชอาณาจักรและมีได้ส่งตัวผู้ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน มาตรานี้เป็นกรณอนุวัติการอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 5 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เขตอำนาจตามมาตรา 45 เป็นการกระทำผิดต่อทำอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศนอกราชอาณาจักรซึ่งหากพิจารณาตามหลักดินแดนแล้วประเทศไทยไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวแต่อย่างใด แต่กฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ได้แก่ มาตรา 19 ซึ่งเป็นการอนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ข้อ 2 และมาตรา 21 ซึ่งอนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1 (d) ด้วยเหตุที่มาตรา 45 รวมฐานความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศสองฉบับ ทำให้การบัญญัติเงื่อนไขมีความเฉพาะ กล่าวคือ มาตรา 19 จะเป็นไปตามกรณีมาตรา 45 ต้องเป็นการให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร (an airport serving international civil aviation)²⁷¹ ในขณะที่มาตรา 21 นั้นล้าตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ซึ่งระบุว่า การทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศจะต้องเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการเดินอากาศระหว่างประเทศ (the air navigation facilities are used in international air navigation)²⁷²

ทั้งนี้ การกำหนดเขตอำนาจรัฐสำหรับการกระทำผิดอาญาการบินสามารถสรุปได้ตามตารางดังนี้

²⁷¹ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988, ข้อ 2(1).

²⁷² อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 4(5).

ตาราง 5 ตารางแสดงการกำหนดเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศและกฎหมายไทย

เขตอำนาจรัฐ	กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ	กฎหมายไทย
ในอากาศยาน	อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4
ต่ออากาศยาน	ไม่ปรากฏ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 42
อากาศยานลงสู่พื้น	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 กฎหมายต้นแบบ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 43
เขตอำนาจสากล	อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44 และมาตรา 45

4.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้วยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการกระทำความผิดในอากาศยานและการกระทำความผิดต่อการเดินอากาศ โดยอาจถูกอ้างถึงในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และไม่ถูกอ้างถึงในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แต่มีความเชื่อมโยงกันในทางปฏิบัติ

4.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาในฐานะกฎหมายไทยที่มีหลักกฎหมายอาญาและมีฐานความผิดอาญาทั่วไปมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อการเดินอากาศในด้านเขตอำนาจของรัฐในการกระทำความผิดอาญาด้านมาตราที่เชื่อมโยงกับความผิดต่อการเดินอากาศ และการอ้างอิงถ้อยคำนิยามหรือหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญาด้านอื่นๆ

เนื่องจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ระบุหลักเรื่องเขตอำนาจของรัฐในการกระทำความผิดอาญาไว้เฉพาะจึงต้องพิจารณาหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาประกอบ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่าหลักการพื้นฐานคือหลักดินแดน ดังที่ได้ระบุใน มาตรา 4 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายอาญา เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547 เรื่องเจ้าพนักงานตรวจค้นพบยาเสพติดให้โทษที่จำเลยนำมาจากต่างประเทศในขณะที่จำเลยลงจากอากาศยานต่างประเทศเข้ามาอยู่ในอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานกรุงเทพ เป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว ส่วนมาตรา 5 เป็นกรณีที่ถือว่าความผิดกระทำในราชอาณาจักร คือขยายความหลักดินแดน หากความผิดส่วน

ใดส่วนหนึ่งกระทำในราชอาณาจักร หรือ ผลแห่งการกระทำเกิดในราชอาณาจักร โดยผู้กระทำประสงค์ให้ผลนั้นเกิดในราชอาณาจักร หรือ โดยลักษณะแห่งการกระทำ ผลที่เกิดขึ้นควรเกิดในราชอาณาจักร หรือผู้กระทำย่อมเล็งเห็นได้ว่าผลนั้นจะเกิดในราชอาณาจักร

ส่วนมาตราอื่นๆ ในประมวลกฎหมายอาญา ได้รองรับหลักเขตอำนาจกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากหลักดินแดน กล่าวคือ มาตรา 4 วรรคสอง เป็นการรับรองหลักความผิดที่เกิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย และมาตรา 7 หลักอำนาจลงโทษสากล คือ ความผิดเกิดนอกราชอาณาจักรแต่ต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7

เมื่อพิจารณาหลักเขตอำนาจในประมวลกฎหมายอาญาประกอบกับพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จะพบว่า ความผิดตามมาตรา 19 ถึงมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นฐานความผิดที่เชื่อมโยงกับสถานที่คือท่าอากาศยาน เป็นการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 ส่วนความผิดตามมาตรา 7 ถึงมาตรา 17 ซึ่งระบุถึงตัวผู้กระทำที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินหรือในระหว่างการบิน เป็นการใช้เขตอำนาจตามหลักสัญชาติอากาศยานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง ดังนี้เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของรัฐไทยตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ในหัวข้อ 4.1.2 ประกอบ สามารถสรุปได้ตามตาราง 6 เกี่ยวกับฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทย

ตาราง 6 ตารางแสดงฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทย

เขตอำนาจรัฐ	ฐานตามกฎหมายไทย	ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
หลักดินแดน	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่ง	มาตรา 19-21
หลักเขตอำนาจเหนืออากาศยาน	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่ง	มาตรา 7-17
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 42	มาตรา 18, 22-25 ต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักร
กรณีเฉพาะ (หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น)	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 43	มาตรา 7-13 ในอากาศยานต่างประเทศ ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและอากาศยานนั้นได้ลงสู่พื้นในราชอาณาจักรเป็นแห่งแรกหลักจากที่มีการกระทำความผิด

เขตอำนาจรัฐ	ฐานตามกฎหมายไทย	ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44	มาตรา 12 เฉพาะกรณีที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานต่างประเทศ ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด หรือ พบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44	มาตรา 15-18, 22 วรรคสอง, 23-24 ในหรือต่ออากาศยานต่างประเทศนอกราชอาณาจักร ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด หรือ พบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 45	มาตรา 19-20 ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร ถ้าพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 45	มาตรา 21 ต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ให้บริการการเดินอากาศระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร ถ้าพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญามีฐานความผิดที่เชื่อมโยงกับการก่อการร้ายโดยทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 และฐานความผิดที่

เกี่ยวข้องในมาตรา 135/2 และ 135/3 คำว่า “ระบบการขนส่งสาธารณะ” สามารถกินความถึงท่าอากาศยานได้ ซึ่งจะวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5 หัวข้อ 5.3.2

ในด้านการอ้างอิงประมวลกฎหมายอาญาด้านอื่นๆ เช่น ในบทนิยาม มาตรา 5 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้ใช้นิยามคำว่า “ใช้กำลังประทุษร้าย” ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือในเรื่องเขตอำนาจศาล มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ให้นำมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับการกระทำนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 หรือการกระทำที่จะต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558²⁷³

4.2.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้อ้างอิงนิยามศัพท์ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศหลายคำ เช่น อากาศยาน ท่าอากาศยาน²⁷⁴ ดังนั้นในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

นอกจากนี้ ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 1.3 ขอบเขตการศึกษาแล้วว่า การรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศสามารถแยกได้เป็น มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุ และ มาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำผิดซ้ำอีก แม้งานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งเน้นที่มาตรการลงโทษทางอาญา แต่เนื่องจากอนุสัญญาหลายๆ ฉบับ ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน การที่ผู้ควบคุมอากาศยาน รวมถึงลูกเรือ และพนักงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเดินอากาศจะทำหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดจำเป็นต้องผ่านการฝึกฝนอบรมจากหน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวพันกับเนื้อหามาตรการในเชิงป้องกัน ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงเข้ามาเกี่ยวข้อง

4.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม²⁷⁵ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้ให้นิยามการก่อการร้ายไว้ว่า

²⁷³ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.46.

²⁷⁴ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5.

²⁷⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559, ม.3.

การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือรับรอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกระทำความผิดนั้นได้กระทำขึ้นในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร²⁷⁶

เมื่อคำนิยามได้รวมการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาหรือพิธีสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย แม้อนุสัญญาหรือพิธีสารด้านอาญาการบินจะไม่ได้ใช้คำว่า “ก่อการร้าย” (terrorism) ไว้ในอนุสัญญา แต่ตามที่ประเทศไทยได้ยื่นคำแถลงไว้เมื่อมอบสัตยาบันสารเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2 ของงานวิจัยฉบับนี้ ประเทศไทยยอมรับอนุสัญญาอนุสัญญากรุงเฮก อนุสัญญามอนตรีโอล พิธีสารมอนตรีโอล ค.ศ. 1988 ตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999

4.2.4 พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 เนื่องจากการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือโครงข่ายโทรคมนาคมต่างๆ มีความเสี่ยงที่เป็นภัยต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในประเทศ จึงควรกำหนดลักษณะของภารกิจหรือบริการที่มีความสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ²⁷⁷ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอีกประการคือเพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบประสานงานอย่างมีเอกภาพ²⁷⁸

กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวพันกับการเดินอากาศระหว่างประเทศเนื่องจากหน่วยงานที่มีภารกิจให้บริการด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ อาจเป็นหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศได้²⁷⁹ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกสารที่ระบบคอมพิวเตอร์ใน

²⁷⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559, ม.4; พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556, ม.3.

²⁷⁷ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562, หมายเหตุ.

²⁷⁸ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562, หมายเหตุ.

²⁷⁹ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.49(5). ทั้งนี้ในอดีตประเทศไทยเคยประกาศรายชื่อหน่วยงานที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัยในระดับเคร่งครัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 หากนำมาเทียบเคียงตัวอย่างองค์กรจะเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนอยู่ด้วย เช่น กรมท่าอากาศยาน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ดู ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง รายชื่อหน่วยงานหรือองค์กร หรือส่วนงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัยในระดับเคร่งครัด พ.ศ. 2559 สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/78/e37c4fe15bbaee06907537bdd4a7795.pdf>.

กิจการเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ²⁸⁰ โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดการกำหนดมาจากสหภาพยุโรป คือ มาตรฐานของหน่วยงานด้านความมั่นคงปลอดภัยของเครือข่ายและข้อมูลของสหภาพยุโรป (European Union Agency for Network and Information Security Agency หรือ ENISA)²⁸¹ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ตามที่จะมีการประกาศในกฎหมายลำดับรอง²⁸²

4.3 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในประเทศไทยมีมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้ว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเคยทำความเห็นและข้อเสนอแนะถึงนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเห็นว่าการใช้โทษทางอาญาเกินความจำเป็นจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ศึกษาแนวทางการไม่ใช้โทษทางอาญาเกินความจำเป็น และรัฐควรปรับปรุงความเหมาะสมของโทษทางอาญาในกฎหมายเกี่ยวกับการค้า สิ่งแวดล้อม และกฎหมายลู่โทษ²⁸³ ในกรณีความผิดลู่โทษนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่ารัฐควรยกเลิกโทษทางอาญา และนำเอามาตรการทางปกครองหรือมาตรการการบริหารมาใช้แทน²⁸⁴ และรัฐควรนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มากกว่าการใช้การลงโทษทางอาญา²⁸⁵ ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา เกี่ยวกับ “โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”²⁸⁶

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบการพิจารณาศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญาโดยเน้นที่โทษปรับทางอาญาตามประมวล

²⁸⁰ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.3.

²⁸¹ “ดีอี ท้าหรือแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์บริการที่สำคัญของCII ภายใต้ พรบ.ไซเบอร์ฯ,” สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย 6 มีนาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก

<https://www.efinancethai.com/LastestNews/LatestNewsMain.aspx?release=y&ref=M&id=NkN5RW9Gc1czSFk9>.

²⁸² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.50.

²⁸³ “หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ 0001/119,” (28 มกราคม 2548) น.1

²⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น.2.

²⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น.2.

²⁸⁶ มติคณะรัฐมนตรี, “ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับ “โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”,” (7 มิถุนายน 2548).

กฎหมายอาญา และกฎหมายจราจรทางบก²⁸⁷ หลังจากนั้นกระทรวงยุติธรรมได้ศึกษาเพิ่มเติมตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ²⁸⁸

เมื่อมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย²⁸⁹ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ประการที่หนึ่ง เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม หลักเกณฑ์ประการที่สอง เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ หลักเกณฑ์ประการที่สาม ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ²⁹⁰

นอกจากเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ ยังได้ทำการศึกษาเกณฑ์จากกฎหมายต่างประเทศ เกณฑ์ความชั่ว และเกณฑ์พันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งในรายงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นเฉพาะเกณฑ์สุดท้ายเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการอนุวัติการกฎหมายอาญาด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งเป็นกรอบการศึกษาในรายงานวิจัย คณะอนุกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าหากความตกลงระหว่างประเทศกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดอาญา หรือให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน รัฐภาคีรวมถึงกรณีประเทศไทยจะเข้าหรือได้เข้าเป็นภาคีแล้วย่อมไม่อาจเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้²⁹¹ เช่น อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย

²⁸⁷ มติคณะรัฐมนตรี, “รายงานการพิจารณาศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา,” (17 สิงหาคม 2559).

²⁸⁸ มติคณะรัฐมนตรี, “รายงานผลการดำเนินการตามรายงานการพิจารณาการศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา,” (15 พฤศจิกายน 2559).

²⁸⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” นร 0913/4 (12 มกราคม 2561).

²⁹⁰ มติคณะรัฐมนตรี, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (13 กุมภาพันธ์ 2561).

²⁹¹ “รายงานผลการดำเนินการ ของคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก

<https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-2.pdf>, น.13.

ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ได้กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา ในทางกลับกันหากบทบัญญัติในความตกลงระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ตามความเหมาะสมย่อมสามารถปรับโทษอาญาเป็นโทษทางปกครองได้ โดยอาศัยเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นฐานในการพิจารณา²⁹²

จากผลการดำเนินการของคณะอนุกรรมการฯ นำไปสู่มาตรา 5 และมาตรา 21(8) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะในความผิดร้ายแรง และการกำหนดโทษอาญาต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้²⁹³

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ออกคำแนะนำเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย²⁹⁴ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาโดยยึดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร้ายแรงของการกระทำ ความสงบเรียบร้อย เป็นต้น สำหรับคำแนะนำที่เกี่ยวกับกรณีความผิดอาญาการบิน คือ กรณีที่มีความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติอื่นที่มีองค์ประกอบความผิดคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน มีคำแนะนำว่าไม่ให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่มีเหตุผลด้านความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องมีโทษสูงกว่า²⁹⁵ และหากประสงค์จะกำหนดโทษน้อยกว่าที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาจะต้องระบุในกฎหมายเฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่ามีให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ²⁹⁶ สำหรับกรณีมีความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญา ให้กำหนดโทษอาญาได้โดยต้องมีพยานโทษที่ชัดเจนด้วย “และจะต้องอ้างข้อความในพันธกรณีที่

²⁹² เฝ้าอ้าง, น.13.

²⁹³ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562, ม.21(8).

²⁹⁴ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 18 (27 พฤศจิกายน 2562).

²⁹⁵ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 3.

²⁹⁶ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 3 วรรคสอง.

ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วยมิใช่แค่เป็นข้อเสนอแนะตามพันธกรณีว่าอาจกำหนดเป็นโทษอาญา
เท่านั้น”²⁹⁷

²⁹⁷ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 4.

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาการอนุวัติการกฎหมาย

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องเขตอำนาจรัฐ ความจำเป็นในการตรากฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน การอนุวัติการของประเทศไทย และกฎหมายไทยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ในบทนี้จะวิเคราะห์ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างไร โดยจะจัดกลุ่มการวิเคราะห์เป็น 4 กรณี คือ กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน กรณีที่ยังไม่ได้้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ และกรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน

5.1 กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน

หัวข้อนี้จะมุ่งพิจารณาประเด็นการอนุวัติการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แตกต่างจากความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

5.1.1 ชื่อพระราชบัญญัติ

หนึ่งในเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอนุสัญญาฉบับแรกคือ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 นั้นมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft ซึ่งครอบคลุมการกระทำความผิดสองประเภท คือ การกระทำความผิด (offence) และการกระทำอื่นๆ บางประการ (certain other acts) ส่วนอนุสัญญาและพิธีสารฉบับต่อๆ มานั้น มุ่งเน้นที่ความผิดฐานใดฐานหนึ่งเป็นการเฉพาะ กระนั้นเมื่ออนุวัติการมาเป็นกฎหมายภายใน ชื่อพระราชบัญญัติที่นำกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในกลับตัดคำเหลือเพียง “ความผิดบางประการ” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ตั้งแต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ทั้งที่คำแปลอนุสัญญากรุงโตเกียวฯ ที่ได้เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาก็แปลชื่ออนุสัญญาฯ ตรงตามชื่อภาษาอังกฤษ คือกล่าวถึงการกระทำอื่นๆ บางประการด้วย²⁹⁸

การที่ชื่อพระราชบัญญัติขาดส่วนการกระทำอื่นๆ นั้นทำให้ไม่สะท้อนความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญากรุงโตเกียว และกฎหมายต้นแบบที่มุ่งกำกับดูแลให้เกิดความเรียบร้อยในอากาศยานเพื่อไม่ให้ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่านักบินมีอำนาจในการดูแลความสงบเรียบร้อยในอากาศยาน ส่วนการใช้อำนาจนั้นมีความแตกต่างกันระหว่างการกระทำที่ผิดอาญารุนแรงกับการกระทำอื่นๆ

5.1.2 การนิยามคำว่า “บุหรี”

ในอดีตการสูบบุหรี่ในอากาศยานเป็นเรื่องปกติ จนกระทั่งมีการกำหนดห้ามการสูบบุหรี่ในอากาศยานในช่วงทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากการประชุม World Conference ที่จัดโดยองค์การอนามัยโลกและ

²⁹⁸ ประกาศใช้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 180 ฉบับพิเศษ หน้า 162.

หน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ มีข้อมติให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศห้ามการสูบบุหรี่ในเที่ยวบินพาณิชย์²⁹⁹ ดังนั้นในมติสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ A29-15 จึงได้กำหนดเงื่อนไขที่จะห้ามการสูบบุหรี่ในเครื่องบินภายในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2539³⁰⁰

มาตรา 3 แห่งกฎหมายต้นแบบบัญญัติเกี่ยวกับความผิดอื่นที่กระทำในอากาศยานพลเรือน หนึ่งในนั้นคือ การห้ามเสพลสิ่งมีควันในห้องน้ำหรือเสพลสิ่งมีควันในที่อื่นในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน (smoking in a lavatory, or smoking elsewhere in a manner likely to endanger the safety of the aircraft) ฐานความผิดนี้เป็นต้นแบบให้ผู้ร่างกฎหมายนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้ การสูบบุหรี่ในห้องน้ำหรือที่อื่นใดที่มีใช้สถานที่ที่จัดไว้ให้สูบบุหรี่เป็นการเฉพาะ เป็นความผิด³⁰¹ โดยให้นิยามคำว่า “บุหรี่ยาสูบ” ว่าหมายถึง บุหรี่ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ³⁰² ผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตในการบัญญัติกฎหมายของไทย ดังนี้

ประการแรก กฎหมายต้นแบบใช้คำภาษาอังกฤษว่า “smoking in a lavatory...” ซึ่งแปลเป็นไทยได้ว่า เสพลสิ่งมีควันในห้องน้ำ โดยไม่ได้ระบุหรือเน้นวัตถุที่เสพลแต่อย่างใด เพราะหากมุ่งประสงค์จะกำกับเฉพาะบุหรี่ยาสูบแล้ว ย่อมระบุคำว่า “cigarette” ในถ้อยคำ คำกริยา “smoke” นั้นสามารถใช้ได้ทั้งบุหรี่ยาสูบและวัตถุอื่นๆ เช่น ไปป์ หรือยาเสพลิตอื่น³⁰³ ดังนั้นโดยต้นคำ และความหมายตามพจนานุกรมจึงเน้นที่การสูบบุหรี่และการพ่นควัน โดยไม่คำนึงถึงสารที่เสพลว่าจะเป็นอะไรก็ตาม แต่กฎหมายไทยกลับจำกัดเฉพาะการสูบบุหรี่เท่านั้น

ประการที่สองคำว่า “บุหรี่ยาสูบ” ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ให้นิยามไว้โดยอิงตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ จึงต้องพิจารณานิยามตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งไม่มีนิยามคำว่า “บุหรี่ยาสูบ” ไว้โดยตรง แต่มีนิยามคำว่า “บุหรี่ยาสูบ” “บุหรี่ยาสูบ” และ “บุหรี่ยาสูบ” ดังนี้ในเบื้องต้นจึงสันนิษฐานว่าบุหรี่ยาสูบตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 หมายถึงบุหรี่ยาสูบประเภทนี้เท่านั้น ซึ่งระบุว่า

“บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมียาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทากั้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด

“บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ใบยาแห้งหรือยาอัด ซึ่งมวนด้วยใบยาแห้งหรือยาอัด

²⁹⁹ ICAO, Annual Report of the Council, 1992, 86. See Ruwantissa Abeyratne, “Tobacco Smoking in Aircraft – A Fog of Legal Rhetoric?”, *Air and Space Law*, Vol.18, No.2, p.50-55 (1993).

³⁰⁰ ICAO, “Resolution A29-15 Smoking restrictions on international passenger flights,” para. 3.

³⁰¹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.8.

³⁰² พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5.

³⁰³ คำแปล smoke ดู “Smoke,” merriam-webster, accessed 15 July 2020, from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/smoke> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/smoke>.

“บุหรี่อื่น” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ซึ่งมวนด้วยใบตอง กลีบบัว กาบหมาก ใบมะกา ใบจาก หรือวัตถุอื่นที่มีใช้กระดาษหรือวัตถุที่ทากั้นใช้แทนกระดาษและมีใช้ใบยาแห้งหรือยาอัด³⁰⁴

เมื่อพิจารณาความหมายของบุหรี่ทั้งสามประเภทดังกล่าวเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กับต้นยาสูบซึ่งมีนิยามตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันว่า “พืชนิโคติเยนาทาแบกุ่ม (Nicotiana Tabacum)³⁰⁵ อย่างไรก็ตามความเป็นจริงแล้ว การสูบ (smoking) นั้นยังรวมถึงการสูบสิ่งอื่นๆ นอกเหนือจากบุหรี่ได้อีก เช่น กัญชา หรือแม้แต่การนำกระดาษมาสูบโดยไม่มียาเส้นก็เป็นการสูบ เพียงแต่กฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิด ดังนั้นการสูบบุหรี่อย่างอื่นที่มีใช้บุหรี่ยี่สามประเภทที่กฎหมายกำหนดจึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม กรณีนี้นหาใช้วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติตามกฎหมายต้นแบบไม่ เพราะกฎหมายต้นแบบดังกล่าวมุ่งบังคับการกระทำที่ก่อให้เกิดควันในอากาศยาน โดยไม่คำนึงถึงสารหรือวัตถุที่เสพเข้าไป

สำหรับบุหรี่ยี่ไฟฟ้า อาจมีหรือไม่มียาเส้นที่ทำมาจากต้นยาสูบ หรืออาจมีควันหรือไม่ก็ตาม หากใช้บังคับกฎหมายไทย เฉพาะแต่บุหรี่ยี่ไฟฟ้าที่มียาเส้นมาจากต้นยาสูบเท่านั้นที่จะเข้านิยามคำว่า “บุหรี่ยี่” โดยไม่พิจารณาว่าบุหรี่ยี่ไฟฟ้านั้นจะมีควันเมื่อสูบหรือไม่ กรณีจะแตกต่างจากกฎหมายต้นแบบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เน้นการปล่อยควันจากการสูบ ดังนั้นการสูบบุหรี่ยี่ไฟฟ้าที่ไม่มีควันจึงไม่น่าจะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายต้นแบบแม้ว่าอาจจะมียาสูบเป็นสารที่ใช้ในการสูบก็ตาม³⁰⁶

นอกจากนี้ กฎหมายยาสูบ พ.ศ. 2509 ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560³⁰⁷ แต่นิยามได้ถูกนำไปบัญญัติในกฎหมาย พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 หมวดยาสูบ มาตรา 159 โดยสาระสำคัญมิได้เปลี่ยนแปลงไป เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายสรรพสามิตเป็นกฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษี ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการนิยามจึงเป็นเพื่อกำหนดสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ทางภาษี เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่มีเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าเสตมปียาสูบ³⁰⁸ เมื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งเรื่องค่าธรรมเนียม การเก็บภาษี จึงอาจมีสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นที่เมื่อเสพก็เป็นความผิด แต่กฎหมายสรรพสามิตหรือกฎหมายยาสูบ

³⁰⁴ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, ม.4.

³⁰⁵ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, ม.4.

³⁰⁶ ทั้งนี้แม้บุหรี่ยี่ไฟฟ้าไม่ก่อให้เกิดควัน แต่บุหรี่ยี่ไฟฟ้ามีแบตเตอรี่ลิเธียมซึ่งอาจก่ออันตรายต่อการเดินอากาศ การสูบบุหรี่ยี่ไฟฟ้าในอากาศยานจึงอาจเป็นกระกระทำที่ไม่เหมาะสมในฐานอื่น.

³⁰⁷ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, ม.3(35).

³⁰⁸ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, หมายเหตุ.

ไม่มุ่งจะเก็บภาษี จึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ ด้วยเหตุนี้การผูกนิยามกฎหมายอาญาเข้ากับกฎหมายที่มีได้มี วัตถุประสงค์ในทางอาญาเช่นเดียวกันจึงทำให้ขอบเขตการบังคับใช้ไม่ครอบคลุม

กรณีนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่า แม้ไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ผู้ เสพสิ่งที่ไม่ใช่บุหรี่ตามกฎหมายยาสูบหรือกฎหมายสรรพสามิต ก็อาจกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายยาเสพติดได้ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นมีเขตอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ไม่พึง ประสงค์ในอากาศยาน ดังนั้นเมื่อประเทศไทยกำหนดฐานความผิดที่แคบลงจากกฎหมายต้นแบบ ย่อมทำให้ เขตอำนาจของรัฐไทยแคบลง ตัวอย่างเช่น ผู้โดยสาร A เดินทางจากประเทศเวียดนามมายังประเทศไทย และได้ทำการสูบบุหรี่บนอากาศยานจดทะเบียนสัญชาติเวียดนาม เมื่ออากาศยานลงจอดที่ท่าอากาศยานใน ประเทศไทย ประเทศไทยไม่อาจใช้กลไกเขตอำนาจในฐานะประเทศที่อากาศยานลงสู่พื้นตามพระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 หมวด 3 เขตอำนาจศาล มาตรา 43 ที่บัญญัติว่า

ผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 ในอากาศยานต่างประเทศ จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ใน ระหว่างการบินนอกราชอาณาจักร และอากาศยานนั้นได้ลงสู่พื้นในราชอาณาจักรเป็นแห่งแรก หลังจากที่มีการกระทำความผิด³⁰⁹

เพราะไม่ครอบคลุมประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตในทางปฏิบัติว่าหากเจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าใจว่ามีอำนาจทำ และดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดไปโดยที่รัฐไทยไม่มีเขตอำนาจ อาจมีความเสี่ยง ต่อความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศได้

ประการที่สาม กฎหมายต้นแบบใช้คำภาษาอังกฤษว่า “...smoking elsewhere in a manner likely to endanger the safety of the aircraft”³¹⁰ ซึ่งแปลไทยได้ว่า “...เสพสิ่งมีควันในที่อื่นในลักษณะที่ น่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน” แต่ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ที่อื่นที่ใดที่มีใช้สถานที่ที่จัดไว้ให้สูบบุหรี่เป็นการเฉพาะ” ซึ่งเป็นคำที่ใกล้เคียงกับคู่มือ ด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพาดิตนไม่เหมาะสมที่เพิ่งออกในปีพ.ศ. 2562 ที่มีข้อ 3 (1) ว่า “... smoking elsewhere when such act is prohibited” แม้ว่าในขณะที่บัญญัติมาตรา 8 เอกสารคู่มือของ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังไม่ได้ออกก็ตาม นับว่าผู้ร่างกฎหมายไทยมีวิสัยทัศน์ การทำตามข้อ มติและทำตามคู่มือที่ออกในอนาคต

³⁰⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.43

³¹⁰ กฎหมายต้นแบบ A33-4, section 3.

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดนิยามดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้อแรกในการบรรยายการเขียนบทนิยามที่มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้บรรยายไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวโดยสรุปคือ ไม่ควรกำหนดบทนิยามในสิ่งที่ไม่สำคัญในกฎหมาย ถ้อยคำที่มีภาษาธรรมดาชัดเจนในตัวเองแล้วไม่ต้องนิยาม เพราะการกำหนดบทนิยามทำให้ต้องแปลความตามกรอบ ซึ่งไม่อาจแปลความตามความพลวัตของสังคม³¹¹ และไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่แนะนำให้หลีกเลี่ยงการอ้างอิงตามกฎหมายอื่น เพราะหากกฎหมายนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง กฎหมายที่อ้างอิงก็จะถูกบังคับให้ต้องแปลตามด้วย ดังนั้นจึงควรใช้วิธีการยกข้อความมาบัญญัติในกฎหมาย³¹²

5.1.3 การเลือกใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับสิ่งเสพติด

มาตรา 12 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ร่างโดยอาศัยกฎหมายต้นแบบมาตรา 2 วรรคสอง โดยในมาตรา 12(3) ระบุการกระทำที่เป็นฐานความผิดอาญา คือ การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์หรือใช้สารที่มีฤทธิ์ต่อจิตประสาท ส่วนในกฎหมายต้นแบบใช้คำว่า “consuming alcoholic beverages or drugs resulting in intoxication”³¹³ หรือแปลไทยได้ว่า บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือยาเสพติดส่งผลให้มึนเมา ดังนั้นจึงมีความแตกต่างในถ้อยคำระหว่างกฎหมายต้นแบบกับมาตรา 12(3) พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือคำว่า “ยาเสพติด” กับคำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท”

จากการพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ซึ่งออกหลัง พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีคำว่า “วัตถุออกฤทธิ์” ซึ่งหมายความว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด³¹⁴ กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบประกาศรายชื่อวัตถุออกฤทธิ์ประเภทต่างๆ ตามกฎหมาย มีข้อสังเกตว่าแม้พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 จะออกมาภายหลังพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แต่นิยามดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับนิยามคำเดียวกันในพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518³¹⁵ แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไม่มีคำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” ส่วนพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ไว้ โดยไม่รวมถึงยาสามัญ

³¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบร่างกฎหมาย, (2551) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/Legalform/lawSubform/pdf-kidsadeeka.pdf>, น.170-171.

³¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย, (2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/wcmdata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf>, น.76.

³¹³ กฎหมายต้นแบบ A33-4, section 2(2)(c).

³¹⁴ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ม.4.

³¹⁵ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ม.4.

ประจำบ้านบางตำรับที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่³¹⁶ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีคำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” เช่นกัน ดังนั้นคำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” จึงไม่ใช่คำที่มีความหมายเฉพาะและสามารถตีความตามความหมายปกติได้ ด้วยเหตุนี้ยาเสพติดก็จัดเป็นสารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาทได้เช่นกัน และเมื่อคำว่า “สาร” มีลักษณะที่กว้างกว่าคำว่า “ยาเสพติด” ดังนั้นอาจมีกรณีที่เสพสารที่ไม่ใช่ยาเสพติดและมีฤทธิ์ต่อจิตประสาทหมายความว่าเป็นการบัญญัติคลาดเคลื่อนจากกฎหมายต้นแบบ

5.1.4 ความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง

ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีการใช้คำคล้ายคลึงกัน 3 คำ ได้แก่ “ใช้กำลังประทุษร้าย” “ใช้กำลังทำร้าย” และ “ทำร้ายร่างกาย” โดยทั้งสามคำได้ถูกนิยามไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

“ใช้กำลังประทุษร้าย” หมายความว่า ใช้กำลังประทุษร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

“ใช้กำลังทำร้าย” หมายความว่า ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นโดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ

“ทำร้ายร่างกาย” หมายความว่า ทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ³¹⁷

โดยมีการใช้ถ้อยคำทั้งสามคำในหลายมาตรา เช่น มาตรา 17 ใช้คำว่า “ใช้กำลังประทุษร้าย” เพื่ออนุวัติการข้อ 1(a) แห่งอนุสัญญากรุงเฮกที่ใช้คำว่า by force มาตรา 13 มีคำว่า “ใช้กำลังทำร้าย” มาจากคำว่า assault ในกฎหมายต้นแบบ หรือมาตรา 15 ใช้คำว่า “ทำร้ายร่างกาย” โดยมาจากการอนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล ข้อ 1(a) ที่ใช้คำว่า performs an act of violence ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าแม้คำภาษาอังกฤษจะเป็นคำเดียวกัน แต่กฎหมายไทยก็แปลคำแตกต่างกัน เช่น วลีว่า an act of violence ในอนุสัญญามอนทรีออล เป็นคำว่า “ใช้กำลังทำร้าย” ตามมาตรา 12(1) ประกอบ มาตรา 44 และเป็นคำว่า “ทำร้ายร่างกาย” ในมาตรา 15 ส่วนวลีเดียวกันในพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ข้อ 2 ใช้คำว่า “ทำร้ายร่างกาย” ในมาตรา 19(1) รายละเอียดการแปลคำทั้งสามคำสามารถสรุปได้ตามตาราง 7 และตาราง 8

ตาราง 7 ตารางแสดงการแปลถ้อยคำเรียงตามลักษณะความผิด

ลักษณะความผิด	ชื่อ	พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ
Hijack	อนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1(a) by force	ม. 17 ใช้กำลังประทุษร้าย	ต้องระวางโทษ ประหารชีวิต จำคุก ตลอดชีวิต หรือ จำคุกตั้งแต่สิบปีถึง

³¹⁶ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ม.4.

³¹⁷ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5.

ลักษณะความผิด	ข้อ	พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ
			ยี่สิบปี
Sabotage	อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence	ม.12(1) ประกอบ ม.44 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
		ม.15 ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ข้อ 2 act of violence	ม.19(1) ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษประหารชีวิตจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงแปดแสนบาท
Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 1(1) assault	ม.13 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินสองแสนแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(1) act of physical violence	ม.10 ใช้กำลังประทุษร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(2) assault	ม.12(1) ประกอบ ม.43 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ

ลักษณะความผิด	ชื่อ	พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ
			ไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตาราง 8 ตารางแสดงการแปลถ้อยคำเรียงตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ	ลักษณะความผิด	ชื่อ
ม.10 ใช้กำลัง ประทุษร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน แปดหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(1) act of physical violence
ม. 17 ใช้กำลัง ประทุษร้าย	ต้องระวางโทษประหาร ชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีถึง ยี่สิบปี	Hijack	อนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1(a) by force
ม.12(1) ประกอบ ม.43 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน สองแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(2) assault
ม.12(1) ประกอบ ม.44 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน สองแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ	Sabotage	อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence
ม.13 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกิน สองแสนแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 1(1) assault
ม.15 ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับตั้ง แต่สองแสนบาทถึงสี่แสน บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Sabotage	อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence
ม.19(1) ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษประหาร	Sabotage	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ.

พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ	ลักษณะความผิด	ชื่อ
	ชีวิตจำคุกตลอดชีวิต หรือ จำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงแปดแสนบาท		1988 ๕ อ 2 act of violence

การใช้คำแตกต่างกันดังกล่าวเมื่อเทียบกับคำภาษาอังกฤษที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศจะพบว่าเป็นการใช้คำปะปนกันทำให้เป็นการยากที่จะแยกแยะมาตราใดอนุวัติการข้อใดในกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใด

5.1.5 การยกเว้นอากาศยานทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของประเทศไทย

อนุสัญญากรุงโตเกียว และอนุสัญญามอนทรีออลมีจุดร่วมกันในเรื่องการยกเว้นใช้บังคับ กล่าวคือ อนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่ใช้บังคับแก่อากาศยานทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ³¹⁸ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ได้อนุวัติการข้อบทดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ใช้บังคับแก่อากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ หรือราชการศุลกากร³¹⁹ แต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กลับบัญญัติไว้จำกัดกว่าเดิม คือ ให้ไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แก่อากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของรัฐต่างประเทศเท่านั้น³²⁰

สำหรับอากาศยานที่ใช้ให้บริการทางทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของประเทศไทยที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นการใช้บังคับ ย่อมหมายความว่าอากาศยานประเภทดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับ หากเป็นเช่นนั้นดูเหมือนว่าจะเป็น การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเกินออกไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทนิยามในพระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการบัญญัติคลาดเคลื่อน กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายไทย นำเนื้อความที่ควรจะอยู่ในส่วนข้อยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายมาซ่อนไว้ในส่วนบทนิยามในมาตรา 5 ซึ่งมี นามดังนี้

“อากาศยาน” หมายความว่า อากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

“อากาศยานไทย” หมายความว่า อากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศและให้หมายความรวมถึงอากาศยานที่อยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักรดังต่อไปนี้

³¹⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1; อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 4.

³¹⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521, ม.3.

³²⁰ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.4.

(1) อากาศยานต่างประเทศที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศไทย เข้าหรือนำมาดำเนินการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิหรือไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานมาด้วย

(2) อากาศยานที่ไม่ได้จดทะเบียนเพื่อแสดงสัญชาติตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487

“อากาศยานต่างประเทศ” หมายความว่า อากาศยานที่ไม่ใช่อากาศยานไทย³²¹

จากนิยามอากาศยานทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของรัฐไทยจะไม่ใช่อากาศยานไทย เพราะไม่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ดังนั้นอากาศยานของรัฐไทยจะเข้านิยามอากาศยานต่างประเทศโดยอัตโนมัติ เพราะไม่ใช่อากาศยานไทย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงต้องผู้ภายใต้บังคับมาตราว่าด้วยอากาศยานต่างประเทศ เช่น มาตรา 35 มาตรา 36 และในฐานความผิดที่ระบุในมาตรา 43 และมาตรา 44 เช่น กรณีมาตรา 18 ประกอบมาตรา 43 ในฐานทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ หรือทำให้อากาศยานในระหว่างบริการเสียหายซึ่งเป็นการอนวัติการอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่ยกเว้นการใช้บังคับกับอากาศยานราชการ แต่การยกเว้นกฎหมายของประเทศไทยทำให้เกิดการใช้บังคับ

5.1.6 ความคุ้มกันจากรับผิดชอบตามอนุสัญญากรุงโตเกียวและพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

ผู้ควบคุมอากาศยานหรือคนประจำอากาศยานซึ่งหมายถึงนักบินหรือลูกเรือ หรือแม้แต่ผู้โดยสารที่กระทำการใดๆ ตามคำสั่งของนักบินหรือลูกเรือ นั้น เมื่อบุคคลข้างต้นกระทำการตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 หากก่อให้เกิดการฟ้องร้องคดีต่อบุคคลนั้นๆ ได้ ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพและความมั่นใจในการดำเนินการเพื่อรักษาความเป็นระเบียบในท้องเครื่อง ดังนั้นอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จึงได้วางหลักให้บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใดๆ เนื่องจากผลปฏิบัติที่บุคคลผู้ถูกดำเนินการนั้นได้รับ³²² บุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน ได้แก่ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่น ผู้โดยสาร เจ้าของหรือผู้ขับขี้อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินเที่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้น ดังนั้นบุคคลตามความหมายนี้จึงรวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เช่น ในกรณีเจ้าของอากาศยานเป็นนิติบุคคล³²³

จากการตรวจสอบพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ไม่พบมาตราที่อนุวัติการข้อ 10 ข้างต้น ส่วนพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีมาตรา 37 ซึ่งดูเหมือนผู้ร่างฯ ตั้งใจให้เป็นมา

³²¹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5.

³²² อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 10; พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ IX.

³²³ Sami Shubber, *supra note 80*, p.263.

ตราที่อนุวัติการข้อดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ผู้โดยสาร ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ทำการแทนบุคคลดังกล่าวตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาและทางแพ่งต่อผู้ใด เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ”³²⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียวให้ความคุ้มกันจากกระบวนการพิจารณาโดยไม่ได้ระบุว่าเป็นกระบวนการทางใดบ้าง ส่วนพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จำกัดกรอบที่ความรับผิดทางอาญาและทางแพ่งเท่านั้น ในทางด้ารมีการอธิบายว่ากระบวนการพิจารณาตามความหมายนี้กินความเฉพาะความรับผิดทางอาญาและแพ่ง เพื่อเปิดช่องให้สามารถดำเนินการในทางปกครองได้ อาทิ การยกเลิกใบอนุญาตนักบิน³²⁵

อย่างไรก็ดี การบัญญัตินี้เพิ่มข้อยกเว้น “เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ” การเพิ่มเข้ามาเป็นการแปลงพันธกรณีระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในโดยไม่เหมือนกับกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหมดจึงต้องพิจารณาว่ากฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องไว้หรือไม่ ทั้งนี้ในร่างกฎหมายระหว่างประเทศฉบับก่อนที่รัฐจะรับเป็นอนุสัญญากรุงโตเกียวในปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ความคุ้มกันเฉพาะแต่กรณีที่ทำไปโดยสมควรแก่เหตุ (reasonable)³²⁶ แต่ถ้อยคำดังกล่าวได้ถูกตัดออกไป ไม่ปรากฏในอนุสัญญากรุงโตเกียวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังไม่สามารถสันนิษฐานว่าผู้ร่างพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อิงการร่างตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เนื่องจากแม้พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีการแก้ไขข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่เนื้อความที่แก้ไข คือ การเพิ่ม “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officer) เข้ามาในฐานะบุคคลที่ได้รับความคุ้มกันเพิ่มขึ้นเท่านั้น³²⁷ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้รวมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยานเข้าไว้ในเนื้อความตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แต่อย่างใด รายละเอียดการเปรียบเทียบเนื้อความกฎหมายดังปรากฏตามตาราง 9

³²⁴ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.37.

³²⁵ Sami Shubber, *supra note 80*, pp.264-265.

³²⁶ *Ibid.*, p.264.

Montreal Draft 1958 Article 10

Neither the aircraft commander, other member of the crew, a passenger, the owner nor the operator of the aircraft, shall be liable in any proceedings, civil or criminal, brought in respect either of any reasonable restraint imposed under the circumstances stated in...

³²⁷ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ IX.

ตาราง 9 ตารางเปรียบเทียบการอนุวัติการข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว

อนุสัญญากรุงโตเกียว	พระราชบัญญัติ	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014
ข้อ 10 สำหรับการกระทำใดๆ ที่ได้ดำเนินการตามอนุสัญญานี้ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่นผู้ใด ผู้โดยสารใดๆ เจ้าของหรือผู้ขี้บขี่อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินที่เกี่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้น จะไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใดๆ เนื่องด้วยผลประติบัติซึ่งบุคคลผู้ถูกดำเนินการได้รับ	มาตรา 37 ในการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ควบคุม อากาศยาน เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ผู้โดยสาร ผู้ดำเนินการเดินอากาศ หรือผู้ทำการแทนบุคคลดังกล่าว ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญา และทางแพ่งต่อผู้ใด เว้นแต่การกระทำโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ	ข้อ IX สำหรับการกระทำใดๆ ที่ได้ดำเนินการตามอนุสัญญานี้ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่นผู้ใด ผู้โดยสารใดๆ <u>เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน</u> เจ้าของหรือผู้ขี้บขี่อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินที่เกี่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้น จะไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใดๆ เนื่องด้วยผลประติบัติซึ่งบุคคลผู้ถูกดำเนินการได้รับ

5.2 กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่ประเทศไทยยังไม่ได้อนุวัติการตามอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว และประเด็นทางกฎหมายที่ร่วมสมัยในด้านอาญาการบินที่ได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาด้านอาญาการบินแต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคี

5.2.1 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ

อนุสัญญากรุงโตเกียววางหลักว่า รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานมีเขตอำนาจทางอาญาเหนือการกระทำ ความผิดที่ได้ทำขึ้นในอากาศยานระหว่างบิน แต่ข้อ 2 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียวได้บัญญัติให้ไม่รวมถึงความผิดทางอาญาที่มีลักษณะทางการเมืองหรือความผิดที่อาศัยการเลือกประติบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนาเป็นมูลฐาน อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ อาจใช้บังคับได้แม้เป็นความผิดทางการเมือง หากเข้า 2 กรณี คือ เป็นเรื่องความจำเป็นต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินบนอากาศยาน³²⁸ หรือในกรณีข้อยกเว้นตามข้อ 4 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ รัฐภาคีซึ่งไม่ใช่รัฐที่มีการจดทะเบียนใช้อำนาจแทรกแซงอากาศยานในระหว่างบินในกรณีที่เป็นความผิดที่มีผลในอาณาเขตของรัฐในกรณี

(ก) ความผิดนั้นมีผลในอาณาเขตของรัฐเช่นว่านั้น

³²⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 2.

- (ข) ความผิดนั้นได้กระทำโดย หรือกระทำต่อคนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรของรัฐเช่นว่านั้น
- (ค) ความผิดนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐเช่นว่านั้น
- (ง) ความผิดนั้นประกอบด้วยการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับใดๆ เกี่ยวกับการบิน หรือการดำเนินงานของอากาศยานที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐเช่นว่านั้น
- (จ) การใช้อำนาจศาลนั้นเป็นการจำเป็นเพื่อจัดให้มีการปฏิบัติตามข้อผูกพันใดๆ ของรัฐเช่นว่านั้นภายใต้ความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ³²⁹

จากข้อยกเว้นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างการยกเว้นความผิดทางการเมืองตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ในกรณีผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการดูแลการกระทำความผิดต่างๆ ในอากาศยานแต่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถใช้อำนาจเช่นว่านั้นได้หากเป็นความผิดทางการเมือง เช่น การวางแผนก่อกบฏ ในขณะที่อยู่ในอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานไม่มีอำนาจตามอนุสัญญากรุงโตเกียวที่จะดำเนินมาตรการใดๆ ต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว เว้นแต่การวางแผนนั้นก่อให้เกิดความวุ่นวายในอากาศยาน กล่าวคืออาศัยอำนาจจากการก่อความวุ่นวายที่กระทบต่อความปลอดภัยในอากาศยานในการจัดการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ได้อาศัยฐานความผิดทางการเมืองแต่อย่างใด

ทั้งนี้สำหรับอนุสัญญากรุงโตเกียว ข้อ 25 ห้ามรัฐภาคีทำข้อสงวนในข้อบทต่างๆ เว้นแต่ข้อสงวนเรื่องวิธีการระงับข้อพิพาท และประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนสำหรับเรื่องการเลือกปฏิบัติไว้³³⁰ ดังนั้นหากเมื่อประเทศไทยได้พิจารณาแล้วเมื่อครั้งเข้าเป็นภาคี และเห็นว่าสามารถยอมรับตามพันธกรณีได้ จากการสืบค้นกฎหมายไทย พบว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 16 วรรคสี่ว่า ถ้าเป็นความผิดอันมีลักษณะทางการเมือง หรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนาเป็นมูลฐานที่มีได้เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินอากาศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะไม่รับตัวบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งให้ก็ได้³³¹ แต่ไม่ปรากฏมาตราทำนองเดียวกันในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจกระทำได้ ทั้งที่อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ให้อำนาจ

จากการศึกษาของผู้วิจัยไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในประเทศไทยทั้งที่มีความสำคัญมาก เช่นกรณีความผิดฐานหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ ดังที่ปรากฏในงานเขียนชิ้นสำคัญของ Sami Shubber ซึ่งมีคำอธิบายดังนี้

³²⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 4.

³³⁰ “Convention on offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft Signed at Tokyo on 14 September 1963,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf.

³³¹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521, ม.16 วรรคสี่.

Supposing State A regards, for instance, any verbal or written attacks on her monarchy as a serious offence, and on board one of her national aircraft, a passenger attacks the monarchy of that State in an orderly speech on board, then assuming that this is a political offence, Article 2 denies the aircraft commander the right to take any action, ...³³²

การยกตัวอย่างของ Shubber อาจเทียบเคียงกับความผิดตามประมวลอาญา มาตรา 112 ของประเทศไทย เมื่อประเทศไทย ย่อมไม่สามารถอ้างเขตอำนาจตามอนุสัญญากรุงโตเกียวมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดฐานดังกล่าว ผู้ควบคุมอากาศยานของไทยจึงไม่สามารถดำเนินมาตรการตามอนุสัญญากรุงโตเกียว หากความผิดนั้นได้กระทำลงในอากาศยานที่จดทะเบียนไทยในระหว่างบินนอกราชอาณาจักร เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอากาศยาน

ประเด็นต่อมา กลุ่มความผิดที่มีเขตอำนาจสากลจะถือเป็นข้อยกเว้นที่อนุสัญญากรุงโตเกียวให้อำนาจอธิปไตยหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจดำเนินมาตรการที่จำเป็นตามความเหมาะสมหรือไม่ ต่อประเด็นนี้ การจี้อากาศยานแม้จะมีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง แต่โดยสภาพการกระทำนั้นเองย่อมส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยานและผู้โดยสารในอากาศยานนั้น ดังนั้นอนุสัญญากรุงโตเกียวย่อมสามารถใช้บังคับได้อยู่ที่ตัวเอง เพราะเข้ากรณียกเว้นตามข้อ 2 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการยกร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่งจึงได้บัญญัติให้เกิดความชัดเจนว่า ฐานความผิดที่ระบุในมาตรา 1 แห่งอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ไม่เป็นความผิดทางการเมืองหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง จึงสามารถส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนได้

นอกจากนี้พิธีสารมอนตร็อล ค.ศ. 2014 ยังได้แก้ไข ข้อ 2 อนุสัญญากรุงโตเกียว โดยเพิ่มความผิดฐานเลือกปฏิบัติให้รวมกรณีสัญชาติ เชื้อชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือเพศ ด้วย หากพิจารณาเทียบกับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) จะพบว่าพิธีสารมอนตร็อลมีข้อความเกี่ยวกับความผิดฐานการห้ามเลือกปฏิบัติว่า “discrimination on any ground such as race, religion, nationality, ethnic origin, political opinion or gender”³³³ ในขณะที่กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ใช้ข้อความว่า “without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”³³⁴ ดังนี้

³³² Sami Shubber, *supra note 80*, p.163.

³³³ พิธีสารมอนตร็อล ค.ศ. 2014, ข้อ III.

³³⁴ International Covenant on Civil and Political Rights, entered into force 23 March 1976, art.2.

ข้อความในพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ระบุไว้แคบกว่ากติกาสากลฯ เพราะไม่มีถ้อยคำว่า “other status” อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ใช้คำว่า “such as” อันเป็นเพียงการยกตัวอย่าง ฐานแห่งการเลือกปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้นจึงสามารถรวมกรณีอื่นได้ทั้งที่ระบุอยู่ในกติกาสากลฯ และที่ไม่ได้ระบุใน กติกาสากลฯ เช่น ความพิการ หรืออายุ เป็นต้น

5.2.2 การค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาของประเทศไทยเพราะประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์³³⁵ และได้รับการจัดอันดับอยู่ใน Tier 2 ในรายงานการค้ามนุษย์ หรือ Trafficking in Persons Report ประจำปี 2563 (TIP Report 2020) ของสหรัฐอเมริกา³³⁶

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้วกลับไม่ปรากฏมาตรการชัดเจน เกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ คงมีแต่เพียงมาตรา 26 แห่งหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบาง ประการฯ พ.ศ. 2558 ที่วางหลักให้ผู้ควบคุมอากาศยานของอากาศยานไทยซึ่งเป็นอากาศยานในระหว่างการ บินอาจใช้มาตรการอันสมควร รวมทั้งการควบคุมตัวบุคคลผู้อยู่ในอากาศยานเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความ ปลอดภัยของอากาศยานหรือของบุคคล เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานพบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคล ดังกล่าวกระทำการหรือจะกระทำการที่เป็นความผิดอาญา การระบุงการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้นั้นเป็น การบัญญัติลอยๆ แต่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติที่นักบินหรือลูกเรือซึ่งไม่ได้เป็นผู้ศึกษากฎหมายจะทราบว่ การกระทำใดบ้างเป็นความผิดอาญา อีกทั้งกฎหมายอาญาของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันออกไป และใน กรณีความผิดฐานค้ามนุษย์ก็เป็นความผิดเฉพาะที่ไม่ชัดเจนว่าได้บัญญัติเป็นความผิดอาญาในประเทศที่ได้ทำ การบินไปหรือไม่ กรณีนี้ต่างจากขั้นตอนที่นักบินจะส่งตัวผู้ต้องสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงสู่ พื้นตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีรายละเอียดให้ออกระเบียบ และได้ออกระเบียบแล้วตามที่ระบุในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.2

ในกรณีของประเทศไทยนั้น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันระหว่างการกระทำผิดอาญาร้ายแรงกับการกระทำ ผิดอื่นๆ ตามที่ระบุในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.2 ว่าจนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ยังไม่ได้มีการออก กฎกระทรวงตามมาตรา 30 เรื่องความผิดร้ายแรง ดังนั้นจึงต้องใช้ตามบทเฉพาะกาล คือ ให้ความผิดอาญาที่มี

³³⁵ อริยพร โพธิ์ใส, “มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,” *จตุรนิติ*, พ.ศ.-ม.ย. 2559, 141, from https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/5%E0%B9%88ub_Jun/11aU/all57.pdf, น.143-144.

³³⁶ “จัดอันดับค้ามนุษย์ TIP Report 2020 ไทยอยู่ ‘Tier 2’ ต่อเนื่องปีที่ 3,” *TCUJ* (1 กรกฎาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.tcijthai.com/news/2020/7/current/10612>.

อัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปเป็นความผิดร้ายแรง และนำเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาอัตราโทษ ความผิดฐานค้ำมนุษย์ในกรณีต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

เนื้อหาของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งตัวผู้ต้องสงสัย ว่ากระทำผิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่มี รายละเอียดว่าผู้ควบคุมอากาศยานหรือนักบินหรือลูกเรือควรดำเนินการอย่างไรในขณะที่อยู่บนอากาศยาน และ ไม่กำหนดการมอบอำนาจให้มีการออกกฎหมายลำดับรองแต่อย่างใด หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยไม่มีเนื้อหา ตาม Circular 352 ที่ระบุในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2

5.2.3 ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน

การบินมีการใช้ดาวเทียมนำร่องเพื่อช่วยย่นระยะเส้นทางบินบินได้ใกล้กันขึ้น และแม่นยำขึ้น³³⁷ ดังนั้น ถ้ามีความผิดพลาดโดยการโจมตีระบบจราจรทางอากาศก็จะเกิดอันตรายขึ้นแก่การบิน หรือแม้แต่ในอากาศยานรุ่นใหม่ที่มีเทคโนโลยีให้ผู้โดยสารสามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของผู้โดยสารเข้ากับ ระบบ อุปกรณ์เพื่อความบันเทิงในอากาศยาน (inflight entertainment) ซึ่งเชื่อมโยงกับระบบอิเล็กทรอนิกส์ของตัว อากาศยาน จึงอาจมีกรณีที่ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงระบบอิเล็กทรอนิกส์ของอากาศยานได้ หมายความว่า ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของอากาศยานย่อมมีโอกาสจะถูกโจมตีผ่านทางเครือข่าย เมื่อระบบการบินเป็นโครงสร้าง พื้นฐานที่สำคัญตามกฎหมายความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของไทย การเข้าไปทำลายระบบคอมพิวเตอร์ที่ เกี่ยวกับการเดินอากาศอาจส่งผลกระทบต่อในทางระหว่างประเทศ เช่น กระทบเที่ยวบินอื่นๆ ที่ใช้น่านฟ้า เดียวกันกับเที่ยวบินที่ถูกโจมตีทางไซเบอร์ซึ่งต่างจากโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่กระทบเพียงภายในประเทศ เช่น หากวิทยุการบินแห่งประเทศไทยถูกโจมตี ย่อมกระทบทั้งภูมิภาค

ที่ประชุมเกี่ยวกับความมั่นคงไซเบอร์ในการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนจัดขึ้นในปีค.ศ. 2017 ได้แถลงยืนยันว่าการโจมตีทางไซเบอร์เป็นความผิดตามอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ข้อ 1(b) และ (d) ประกอบ นิยามข้อ 2 และพิธีสารกรุงปักกิ่ง³³⁸ ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2.1 และ 3.1.2.2 ว่าฐาน ความผิดนี้นำไปปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ (cyberterrorism) ในอากาศยานได้

ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่งและพิธีสารกรุงปักกิ่งแต่อย่างใด และ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ยกร่างเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่งและพิธีสาร

³³⁷ Laura K. Ashdown, “Preventing a Cyber-9/11: How Universal Jurisdiction Could Protect International Aviation in the Digital Age,” *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.84, No.1, pp.3, 10 (2019).

³³⁸ “Declaration on Cybersecurity in Civil Aviation,” ICAO, (4-6 April 2017) accessed 1 November 2020, from https://www.icao.int/Meetings/CYBER2017/Documents/Draft%20Dubai%20DECLARATION%20ON%20CYBERSECURITY%20IN%20CIVIL%20AVIATION_10%20March%202017.pdf.

กรุงปักกิ่ง จึงไม่มีมาตราที่อนุวัติการเรื่องการก่อการร้ายทางไซเบอร์โดยตรง เมื่อพิจารณามาตราอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ที่อาจพอปรับใช้กับกรณีความมั่นคงไซเบอร์ได้ คือ มาตรา 19 ซึ่งเป็นข้อบทที่อนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดใช้อาวุธหรือวัตถุอื่นใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ถ้าการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน...”³³⁹ โดยตีความว่า “การใช้วัตถุอื่นใด” คือ การใช้คอมพิวเตอร์กระทำการที่เป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน นอกจากนี้คำว่า “ท่าอากาศยาน” ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ยังรวมถึงท่าอากาศยานที่ให้บริการภายในประเทศ ซึ่งกว้างกว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด

สาวตรี สุขศรี เห็นว่าจากนิยามตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 ที่อ้างอิงถึงประมวลกฎหมายอาญานั้น แต่บทนิยามไม่ได้กล่าวถึงการก่อการร้ายที่อาจกระทำในรูปแบบที่ใช้คอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยี แต่ก็น่าจะรวมอยู่ได้ในความหมายของการก่อการร้ายและเข้ากรณีตามมาตรา 135/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้³⁴⁰ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามแนวทางคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย จะมีประเด็นต้องพิจารณาว่า หากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีพิธีสารกรุงปักกิ่งต่อไป เมื่อพิธีสารกำหนดให้รัฐกำหนดฐานความผิดสำหรับการก่อการร้ายไซเบอร์ต่ออากาศยานเป็นการเฉพาะ และมีขั้นตอนการดำเนินการสำหรับผู้ควบคุมอากาศยาน และเจ้าหน้าที่เมื่อรับตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดต่อมา จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ในการกำหนดฐานความผิดเฉพาะเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วน

5.2.4 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา

ตามที่ได้ระบุในหัวข้อ 3.1.2.3 ว่าประเทศหลายประเทศได้กำหนดให้การประพฤตินั้นไม่เหมาะสมในอากาศยานเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในก่อนที่จะส่งคนระหว่างประเทศจะขยายเขตอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว และก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐสามารถใช้มาตรการการกำหนดโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้ ดังนั้นความท้าทายของรัฐต่างๆ รวมถึงประเทศไทย คือ การแก้ไขกฎหมายภายในจากโทษทางอาญาให้มีความยืดหยุ่นในการลงโทษได้หลากหลายประเภทขึ้น

³³⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.19.

³⁴⁰ สาวตรี สุขศรี, กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมคอมพิวเตอร์และอาชญากรรมไซเบอร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563) น.420-421.

นับได้ว่าประเทศไทยมีแนวคิดไปในทางเดียวกับสังคมระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยจะมีแนวคิดการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในความผิดบางฐานมาหลายสิบปีแล้ว จนแนวคิดได้กลายมาเป็นกฎหมายในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับอาญาการบินทั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในหัวข้อ 4.2.1 ถึงหัวข้อ 4.2.3 ล้วนแล้วแต่ได้ออกและมีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสิ้น ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ในหัวข้อ 4.2.4 นั้น แม้จะออกภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เนื้อหายังมีบทกำหนดโทษในทางอาญาและไม่ได้กล่าวเฉพาะในเรื่องอาญาการบินแต่อย่างใด ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ว่ามีฐานความผิดใดที่ไม่ครบตามเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาที่ได้เสนอในหัวข้อ 2.2.1 และตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่แนะนำให้ใช้โทษทางปกครองตามกฎหมายต้นแบบตามบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2 ประกอบคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมในหัวข้อ 3.3.3 ประกอบกับแนวคิดการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาของกฎหมายไทยที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 4.3

กฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องให้รัฐแต่ละรัฐกำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้เป็นความผิดเองเนื่องจากเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จึงกำหนดอัตราโทษไว้เองโดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก อย่างไรก็ตาม ในพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ที่ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี มีข้อ 15bis โดยอาศัยฐานจากกฎหมายต้นแบบในฉบับข้อมติ A33-4 ซึ่งประเทศไทยใช้ประกอบการร่างพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และกฎหมายต้นแบบได้มีการแก้ไขเป็นฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 2019 โดยแนบรวมไว้ในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 และเอกสารคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมเปิดช่องให้รัฐเลือกลงโทษทางปกครองได้ในบางกรณีที่เป็นการกระทำที่เหมาะสมกับการใช้มาตรการที่เบากว่าอย่างโทษทางปกครอง เพื่อไม่ให้ผู้โดยสารมีประวัติอาชญากรรมอันเป็นกรณีที่หากใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างไม่เหมาะสมด้านปริมาณและคุณภาพตามหลักเกณฑ์ของ Packer ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.2.1 เพราะการกระทำที่ผู้โดยสารกระทำนั้นเป็นเพียงเรื่องความเรียบร้อยบนอากาศยาน กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่ได้มุ่งกำกับอย่างเช่นกรณีความผิดฐานก่อการร้าย และสามารถใช้มาตรการอื่นควบคุมได้อย่างสมเหตุสมผล

มาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับการทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน ซึ่งล้ากับข้อ 15 bis แห่งพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 เนื้อหาของมาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบฉบับ ข้อมติ A33-4 ระบุแตกต่างจากกฎหมายต้นแบบฉบับปี ค.ศ. 2019 ในการแบ่ง

อนุมาตรา แต่เนื้อหาก็มีความคล้ายคลึงกัน ส่วนกฎหมายไทยนั้นได้แยกบัญญัติเป็นสองมาตรา คือ มาตรา 13 และมาตรา 7 วรรคสอง รายละเอียดปรากฏตามตาราง 10

**ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดฐานความผิดการทำร้าย
และการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน**

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
<p>Article 15 bis 1 . Each Contracting State is encouraged to take such measures as may be necessary to <u>initiate appropriate criminal, administrative or any other forms of _____ legal proceedings</u> against any person who commits on board an aircraft an offence or act referred to in Article 1 , paragraph 1 , in particular:</p>	<p>Section 1 : Assault and Other Acts of Interference against a Crew Member on Board a Civil Aircraft Any person who commits on board a civil aircraft any of the following acts thereby commits an offence:</p>	<p>Section 1 : Assault and Other Acts of Interference against a Crew Member on Board a Civil Aircraft Any person who commits on board a civil aircraft any of the following acts thereby commits an offence:</p>	<p>มาตรา 13 ผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ถ้าการกระทำนั้นเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานหรือทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานลดลง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินสองแสนแปดหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ</p>
<p>a) physical assault or a</p>	<p>(1) assault, intimidation or</p>	<p>(1) physical assault or threat</p>	<p>(1) ใช้กำลังทำร้ายผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน หรือ</p>

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
threat to commit such assault against a crew member; or	threat, whether physical or <u>verbal</u> , against a crew member if such act interferes with the performance of the duties of the crew member or lessens the ability of the crew member to perform those duties;	to commit such assault against a crew member;	
		(2) <u>verbal</u> intimidation or threat against a crew member if such act interferes with the performance of the duties of the crew member or lessens the ability of the crew member to perform those duties	(2) ทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานเกิดความกลัวหรือความตกใจโดยการขู่เข็ญ ไม่ว่าจะทำด้วยใช้ร่างกายภาพหรือด้วยวิธีอื่นใด

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
b) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of <u>protecting</u> the <u>safety</u> of the aircraft or of persons or property therein.	(2) refusal to follow a lawful instruction given by the aircraft commander, or on behalf of the aircraft commander by a crew member, for the purpose of <u>ensuring</u> the <u>safety</u> of the aircraft or of any person or property on board or for the purpose of <u>maintaining</u> <u>good order and discipline</u> on <u>board</u> .	(3) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of: (a) <u>protecting</u> <u>the safety</u> of the aircraft or of persons or property therein; or (b) <u>maintaining</u> <u>good order and discipline</u> on <u>board</u> .	มาตรา 7 ผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานซึ่งสั่งในนามผู้ควบคุมอากาศยาน ที่เป็นคำสั่ง <u>เพื่อรักษากฎระเบียบ และความเรียบร้อยในอากาศยาน</u> ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ที่สั่งเพื่อให้เกิด <u>ความปลอดภัยแก่อากาศยาน</u> หรือแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
2. Nothing in this Convention shall affect the right of each Contracting State to introduce or maintain in its national legislation			

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
appropriate measures in order to punish unruly and disruptive acts committed on board			

จากตารางมีข้อสังเกตในส่วนโทษทางปกครอง คือ ข้อ 15bis ได้ระบุชัดเจนให้รัฐภาคีสามารถใช้มาตรการทางปกครองในการดำเนินการทางกฎหมายสำหรับผู้กระทำผิดองค์ประกอบในข้อ 15bis แต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดเฉพาะโทษจำคุกและปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา การกำหนดดังกล่าวย่อมหมายความว่ากฎหมายไทยไม่ได้เปิดช่องไว้ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่น

หลักการคดีอาญาเล็กน้อยของไทย ไม่สอดคล้องกับคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อ 4.3.1 ที่แนะนำว่าพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ได้บัญญัติประเภทของการลงโทษไว้ การลงโทษอาจทำได้หลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นโทษทางแพ่งและปกครองขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิดหรือการกระทำ (civil and administrative sanctions depending on the seriousness of the offence or act)³⁴¹ ทั้งนี้เพราะการกระทำที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานของผู้โดยสารมีได้หลายลักษณะ เช่น กรณีผู้โดยสารไม่ปฏิบัติตามป้ายคำสั่งให้คาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่เครื่องบินบินผ่านบริเวณที่สภาพอากาศแปรปรวน การไม่คาดเข็มขัดนิรภัยดังกล่าว สามารถปรับเข้าองค์ประกอบของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ ผู้โดยสารคือผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง คำสั่งในกรณีตัวอย่างคือให้คาดเข็มขัดนิรภัย และคำสั่งนี้เป็นไปเพื่อรักษากฎ ระเบียบ และความเรียบร้อยในอากาศยาน เมื่อไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่กรณีการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้ความเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง (a less serious case)³⁴² และมีรัฐที่ดำเนินกระบวนการเพื่อสิ้นสุดคดีโดยเร็วด้วยการให้ผู้ถูกกล่าวหาเลือกในการชำระเงินจำนวนหนึ่งแทนการดำเนินคดีซึ่งอาจจะต้องชำระ

³⁴¹ Doc 10117, *supra* note 208, p.4-2.

³⁴² Doc 10117, *ibid.*, p.4-2.

ค่าปรับที่สูงกว่าการเลือกชำระเงินจำนวนที่เสนอเป็นทางเลือก³⁴³ จากข้อความข้างต้น เห็นได้ว่ากรณีแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องคดีอาญาเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ คดีอาญาจะเล็กน้อยในกรณีคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา การบัญญัติว่า “เสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง” ย่อมแตกต่างจากข้อเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ให้ดุลพินิจในการปรับจำนวนเท่าใดก็ได้ กรณีของไทยนั้นจึงเป็นการปิดทางเลือกให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไปศาลเพื่อมีโอกาสในการเสียค่าปรับที่น้อยลงหรืออาจไม่เสียเลย

ยิ่งไปกว่านั้นกรณีความผิดตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เป็นกรณีที่มีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษตามความผิดโทษดังนั้นก็ยิ่งเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เองก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลใดในการเปรียบเทียบปรับไว้เช่นกัน

ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา 37 แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2529 แต่การแก้ไขดังกล่าวเป็นเรื่องการแก้ไขจำนวนเงินในโทษปรับ มิใช่เรื่องค่าปรับในอัตราอย่างสูง ที่ยังคงเดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2478³⁴⁴

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. อันเป็นกฎหมายที่ยกร่างเพื่อดำเนินการตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุรายชื่อพระราชบัญญัติที่สามารถปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการเป็นการปรับเงินโดยเรียกว่ามาตรการปรับเป็นพินัยอันเป็นมาตรการที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา³⁴⁵ อย่างไรก็ตามอัตราโทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีอัตราโทษจำคุก ไม่ใช่ความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว และในการบัญญัติไม่มีการแยกให้ชัดเจนว่าความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศและความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายภายในดังนั้นจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดให้โทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เป็นโทษปรับเป็นพินัย

³⁴³ Doc 10117, *ibid.*, p.4-2.

³⁴⁴ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2478/A/598.PDF>.

³⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.,” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241&type=billDetail>.

ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าประเทศไทยได้จัดเรียงลำดับฐานความผิดใหม่ โดยในส่วนต้นของความผิดตามข้อ 15bis หรือข้อ 1 ของกฎหมายต้นแบบปรากฏในมาตรา 13 ส่วนหลังของข้อ 15bis หรือข้อ 1 แห่งกฎหมายต้นแบบกลับปรากฏในมาตรา 7 ทั้งที่มาตรา 7 และมาตรา 13 อยู่ในหมวดเดียวกัน คือ หมวดความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยาน

ในส่วนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ในมาตรา 7 นั้นนำฐานมาจากกฎหมายต้นแบบฉบับข้อมติ A33-4 ซึ่งมีสองกรณี คือ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการรักษาความปลอดภัย (ensuring the safety) และ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการรักษาระเบียบและวินัยในอากาศยาน (for the purpose of maintaining good order and discipline on board) แต่กฎหมายไทยบัญญัติสลับกันโดยนำวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาระเบียบไปไว้ในวรรคหนึ่ง และการรักษาความปลอดภัยไว้ในวรรคสอง

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ออกคำแนะนำว่าไม่ให้บัญญัติโทษอาญาซ้ำซ้อนกับความผิดที่มีในประมวลกฎหมายอาญา ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้ให้ความเห็นว่ากรณีสลัดอากาศมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาแล้วไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นความผิดเฉพาะ³⁴⁶ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าก่อนที่จะตัดสินว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะหรือไม่ ต้องพิจารณาพันธกรณีที่ประเทศไทยมีในทางระหว่างประเทศประกอบด้วยว่า องค์ประกอบความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้นั้นตรงกับกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วหรือไม่ จำเป็นต้องบัญญัติอัตราโทษให้แตกต่างจากกฎหมายเดิมหรือไม่ และต้องพิจารณาเรื่องการกำหนดเขตอำนาจประกอบด้วย เช่น ในกรณีความผิดฐานจี้อากาศยาน อาจใช้ความผิดฐานข่มขู่ ทำให้เสียเสรีภาพ กระทำด้วยประการใดๆ ให้นานพาทนอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคล หลายมาตราในประมวลกฎหมายอาญาประกอบกัน แต่ฐานความผิดเหล่านั้นอาจไม่ได้ให้อำนาจเชื่อมโยงไปถึงอากาศยานต่างประเทศที่ลงสู่พื้นที่ประเทศไทยตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ และไม่ได้บัญญัติหลัก *aut dedere aut judicare* ขึ้นตอนเฉพาะ หน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับผู้ควบคุมอากาศยานไว้แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาแล้วจึงสามารถตัดสินใจได้และปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่อไป คือ ระบุข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจน³⁴⁷

กรณีฐานความผิดที่ประเทศไทยคิดขึ้นมาเองโดยเฉพาะ เช่น กรณีมาตรา 22 วรรคหนึ่งที่จะกล่าวถึงในหัวข้อ 5.3.1 เป็นความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารที่รู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จทำให้ผู้อื่นที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือในอากาศยานระหว่างการบินตื่นตกใจ เช่น การพูดเล่นกับเพื่อนระหว่างเครื่องบินจะขึ้นว่าใน

³⁴⁶ สุภัชลี เทพหัสติน ณ อยุธยา, “กฎหมายอาญาเพื่อ,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 2, 9, น.16 (2561).

³⁴⁷ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 4.

กระเป๋าดูเหมือนมีระเบิด หากมีผู้อื่นได้ยิน ก็มีโอกาสมิตราตรา 22 วรรคหนึ่ง³⁴⁸ ซึ่งไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศแต่มาจากมาตรา 384 ประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดลหุโทษมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น³⁴⁹ แต่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง กำหนดโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ³⁵⁰ เป็นตัวอย่างการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะสูงกว่าประมวลกฎหมายอาญา หากพิจารณาตามคำแนะนำในการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาแล้วจะเห็นว่า การจะกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเฉพาะได้นั้นต้องมีเหตุผลด้านความจำเป็นประกอบด้วย

5.3 กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ

นอกจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จะมีการอนุวัติการคลาดเคลื่อนหรือไม่ได้อนุวัติการแล้ว หัวข้อนี้จะวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับอาญาการบินที่ไม่พบในกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีและยังไม่เข้าเป็นภาคี แต่พบในกฎหมายไทยและใช้กับการเดินอากาศระหว่างประเทศ

5.3.1 การกำหนดฐานความผิดที่ไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ

หากเรียงตามลำดับเวลาการออกกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีแนวคิด 3 เรื่อง คือ ความผิดฐานยึดอากาศยานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (hijack) ความผิดฐานก่อวินาศกรรม (sabotage) และความผิดฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม (unruly passenger) ความผิดทั้งสามฐานแม้ไม่บัญญัติเฉพาะเจาะจงก็เป็นความผิดภายใต้กฎหมายอาญาตามฐานปกติซึ่งรองรับในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ฐานทำร้ายผู้อื่น ฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

เหตุที่มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงสืบเนื่องมาจากต้องการยกความผิดกลุ่มความผิดสองฐานแรกให้เป็นความผิดที่มีเขตอำนาจสากล ส่วนความผิดฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม มีลักษณะทำนองเดียวกันคือ ต้องการแก้ไขปัญหาล่องหนทางกฎหมาย จำเป็นต้องบัญญัติให้เป็นความผิดมูลฐาน เพื่อแก้ปัญหาความวุ่นวายเรื่องเขตอำนาจ สำหรับรัฐที่อากาศยานไปลงจอด ดังนั้นกลุ่มความผิดสองฐานแรกจึงมีลักษณะความผิดรุนแรง และเขตอำนาจกว้างขวาง ส่วนความผิดในฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ได้มีความผิดรุนแรง แต่บัญญัติเพื่อแก้ปัญหาความวุ่นวายเฉพาะหน้าที่คนโดยสารจากหลายแห่งมาอยู่ร่วมกันในพื้นที่จำกัด จึงต้องจัดการเรื่องเฉพาะหน้าโดยมอบอำนาจให้รัฐที่สามารถใช้อำนาจได้เร็วที่สุด คือ รัฐที่อากาศยานลงจอดนั่นเอง

³⁴⁸ ดู ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกรังษี, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 11.

³⁴⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.384.

³⁵⁰ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.22 วรรคหนึ่ง.

ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติความผิดฐานนี้ไว้ และยังสามารถเพิ่มบทบัญญัติที่ประเทศไทยกำหนดขึ้นเองได้ด้วย เช่น มาตรา 8(3) เรื่องการมีสิ่งที่มีประกาศห้ามมิให้นำขึ้นไปในอากาศยานไว้ในการครอบครองระหว่างอากาศยานในระหว่างการบิน โดยนำไปรวมในมาตรา 8 ซึ่งเป็นมาตราที่นำฐานมาจากกฎหมายต้นแบบมาตรา 3³⁵¹ และกำหนดเขตอำนาจรัฐให้เป็นไปในแบบเดียวกันทั้งมาตราโดยให้เป็นเขตอำนาจตามหลักรัฐที่อากาศยานลงจอด ตามมาตรา 43 และใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศที่ได้ลงสู่พื้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำผิด ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าผู้ควบคุมอากาศยานต่างประเทศจะไม่สามารถทราบบทบัญญัติตามมาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และเมื่อเป็นเช่นนั้นอาจเกิดกรณีผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินเหมือนกันนำสิ่งที่ประกาศห้ามมิให้นำขึ้นไปในอากาศยานไว้ในการครอบครอง แต่เมื่อโดยสารสายการบินของไทยจะถูกดำเนินคดีตามมาตรา 8(3) แต่เมื่อโดยสารสายการบินต่างประเทศกลับไม่ถูกดำเนินคดี

ตัวอย่างฐานความผิดที่เป็นนวัตกรรมของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เฉพาะเนื่องจากไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ ยังรวมถึง มาตรา 14 เรื่องเข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในอากาศยานในระหว่างบริการหรือไม่ยอมออกไปเมื่อผู้ควบคุมอากาศยานได้สั่งให้ออกไปจากอากาศยานโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 16 เรื่องฆ่าผู้อื่นในอากาศยานในระหว่างการบินอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และฐานความผิดเหล่านี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 แต่อย่างใด

สำหรับกรณีมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า

ผู้ใดแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ และการนั้นเป็นเหตุหรือน่าจะเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินตื่นตกใจ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁵²

ต้องแยกพิจารณาเป็นสองวรรค สำหรับวรรคสอง กรณีแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารอันเป็นเท็จเป็นการก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน กรณีนี้เป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(e) ซึ่งบัญญัติว่า “communicates information which he knows to be

³⁵¹ กฎหมายต้นแบบ A33-4, section 3.

³⁵² พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.22.

false, thereby endangering the safety of an aircraft in flight.”³⁵³ มีข้อสังเกตว่าตัวบทในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ก็แปลข้อความเพื่ออนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออลโดยไม่ผิดเพี้ยน เพียงแต่แยกระดับการกำหนดโทษ คือเพิ่มโทษในกรณีที่การกระทำเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสเท่านั้น³⁵⁴ แต่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ และเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินตื่นตกใจ โดยไม่ได้มีองค์ประกอบที่จะกระทบความปลอดภัยของการบินหรือของท่าอากาศยานแต่อย่างใด กรณีนี้ก็ไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศแต่มาจากมาตรา 384 ประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดลหุโทษ การที่มาตรา 22 วรรคหนึ่งไม่มีฐานมาจากกฎหมายระหว่างประเทศน่าจะเป็นเหตุให้ผู้ร่างแยกเขตอำนาจศาลระหว่างมาตรา 22 วรรคหนึ่ง และมาตรา 22 วรรคสอง โดยให้มาตรา 22 วรรคหนึ่งให้ประเทศไทยมีเขตอำนาจต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรด้วย³⁵⁵ ส่วนมาตรา 22 วรรคสองเป็นเขตอำนาจสากลตามมาตรา 44

มาตรา 25 ในเรื่องความผิดฐานเตรียมการ ก็เป็นการเพิ่มเติมขึ้นมาโดยไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด และให้ประเทศไทยมีเขตอำนาจต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน³⁵⁶

5.3.2 ความผิดฐานก่อการร้ายและเขตอำนาจรัฐ

ประเทศไทยได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในมาตรา 135/1(2) ซึ่งรวมการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ท่าอากาศยานนับว่าเป็นระบบการขนส่งสาธารณะและเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในทางตำรามีการอธิบายว่า การวางระเบิดสนามบินกระทำต่อระบบหรือโครงสร้างพื้นฐาน³⁵⁷ อย่างไรก็ตามการกระทำนั้นต้องมีเจตนาพิเศษด้วย ดังนั้นการกระทำการปิดสนามบินโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นการกระทำผิดฐานก่อการร้าย³⁵⁸

³⁵³ อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 1(e).

³⁵⁴ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521, ม.9, ม.10 วรรคสอง.

³⁵⁵ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.42.

³⁵⁶ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.42.

³⁵⁷ คนพล จันทน์หอม, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563) น.92.

³⁵⁸ ดู ทางการจีนเห็นว่าการประท้วงที่สนามบินของฮ่องกงใกล้เคียงกับการก่อการร้าย “China describes Hong Kong protests as ‘near terrorism’,” BBC News, (14 August 2019) accessed 1 November 2020, from <https://www.bbc.com/news/world-asia->

การก่อการร้ายที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้เป็นความผิดที่แม้กระทำนอกราชอาณาจักร แต่ศาลไทยมีอำนาจลงโทษได้³⁵⁹ การกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 7 ประมวลกฎหมายอาญานั้น หมายถึงการกระทำอันเป็นความผิดทั้งหมดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรซึ่งอาจไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยหรือคนไทยเลย³⁶⁰ องค์ประกอบความผิดของมาตรา 135/1(2) นั้นไม่ได้พิจารณาว่าระบบการขนส่งสาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงนั้นจะตั้งอยู่ที่ประเทศไทยหรือเป็นของรัฐไทยหรือบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยหรือไม่ แต่พิจารณาความเกี่ยวโยงกับประเทศไทยในประเด็นความมุ่งหมายเพื่อชู้ญหรือบังคับรัฐบาลไทย

นอกจากนั้นความผิดฐานก่อการร้ายยังมุ่งกำกับการกระทำที่มุ่งหมายไปยังรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศด้วย ดังนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 7(1/1) แล้ว ย่อมตีความได้ว่า หากเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในท่าอากาศยานของประเทศอื่น เช่นกรณีเกิดเหตุระเบิดที่ท่าอากาศยานกรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม และเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 135/1 ย่อมหมายความว่าผู้กระทำความผิดอาจถูกดำเนินคดีในประเทศไทยได้

การบัญญัติมาตรา 7(1/1) สำหรับความผิดฐานก่อการร้ายในกรณีที่ไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยแต่อย่างใด เป็นกรณีที่สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ร่วมสร้างแนวปฏิบัติให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดสากลหรือไม่

5.4 กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการ บิน

จากการจัดกลุ่มปัญหาการอนุวัติการทั้งสามกลุ่มในหัวข้อ 5.1 ถึง 5.3 อันเป็นปัญหาในเชิงสาระเนื้อหากฎหมาย มีปัญหาร่วมกันซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในภาพรวม คือ รูปแบบวิธีการร่างกฎหมายซึ่งสะท้อนออกมาในปัญหาทั้งสามกลุ่ม และยังสะท้อนในระยะเวลาในการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติความผิดบาง

[china-49348462](#) หรือกรณีการประชุมมโกลีสนามบินนานาชาติสุราษฎร์ธานี โฆษกสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ความเห็นว่าหากยกระดับการประชุมมโกลีสนามบินเกี่ยวกับข้อหาการก่อการร้าย “สตช.ขู่มีอบปิดสนามบินผิดก่อการร้าย,” โพสต์ทูเดย์, (4 กันยายน 2556) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/244756> หรือ กรณีปิดสนามบินสุวรรณภูมิ แกนนำถูกตั้งข้อหาการก่อการร้าย “13 แกนนำพันธมิตรฯ ต้องชดใช้ 522 ล้าน คดีปิดสนามบิน ปี 51,” BBC News ไทย, (21 กันยายน 2560) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41348649> กรณีปิดวิหคการบิน นักการเมืองได้ให้ความเห็นว่าเท่ากับปิดสนามบิน เข้าข่ายก่อการร้าย “พท.เตือนมีอบปิดวิหคการบินเท่ากับปิดสนามบิน เข้าข่ายก่อการร้ายสากล,” สำนักข่าวอินโฟเควสท์, (14 มกราคม 2557) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.infoquest.co.th/news/2014-7ce022aa5d3190f5ed47693213a41510>.

³⁵⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.7(1/1).

³⁶⁰ สหรัฐ กิติศุภการ, หลักและคำพิพากษา: กฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2563) น. 59-60.

ประการฯ พ.ศ. 2558 คือรวมเป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี และตามตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายไทยออก (ตาราง 4)

5.4.1 รูปแบบวิธีการยกเว้นกฎหมาย

การยกเว้นพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 โดยแบ่งเป็น 3 หมวด ไม่รวมบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยาน หมวด 2 อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับความผิดในอากาศยานและเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน และ หมวด 3 เขตอำนาจศาล นั้นก่อให้เกิดปัญหาในหมวด 1 ประกอบหมวด 3 กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เนื้อหาในหมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานไม่ได้ระบุว่ามาตราใดมาจากการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศใดซึ่งอาจเป็นเพราะระบบการนำกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเป็นกฎหมายภายในของไทยเป็นระบบทวินิยม คือระบบที่แยกระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน ดังนั้นเมื่อแปลงมาเป็นกฎหมายภายในแล้วจึงไม่ได้ระบุข้อบทหรือแหล่งที่มาในกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุจากรูปแบบการร่างกฎหมายทำให้ในการพิจารณาเขตอำนาจของรัฐจะต้องอ่านบทกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดประกอบกับบทกฎหมายในหมวด 3 เรื่องเขตอำนาจศาลเพื่อพิจารณาว่ารัฐไทยจะอาศัยจุดเกาะเกี่ยวใด

ประการที่สอง ฐานความผิดในหมวด 1 มีฐานความผิดที่เป็นความคิดริเริ่มของประเทศไทยเองโดยไม่ได้อิงกับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่นำมาบัญญัติรวมกัน และเคลื่อนกลืนทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่าการบัญญัตินั้นเป็นฐานมาจากต่างประเทศ เช่น กรณีมาตรา 22 ที่วรรคหนึ่งเป็นฐานความผิดที่เป็นของประเทศไทยคิดขึ้นมา ส่วนวรรคสองเป็นฐานความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ³⁶¹

ประการที่สาม เมื่อมิได้ระบุที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศหรือแบ่งหมวดให้ชัดเจนจึงเกิดกรณีนำความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีอัตราโทษสูงมาใช้กับการกระทำผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่มุ่งประสงค์จะกำกับ เช่น กรณีประชาชนนิยมไปถ่ายรูปกับเครื่องบินในบริเวณหาดไม้ขาว จังหวัดภูเก็ต ทำอากาศยานภูเก็ตจึงได้ออกประกาศแจ้งโดยชี้แจงว่าการกระทำดังกล่าวอาจเข้าข่ายการทำความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 และ 19³⁶² ซึ่งอัตราโทษอย่างสูงของทั้งสองมาตราคือโทษประหารชีวิต และอัตราโทษปรับของทั้งสองมาตรายู่ระหว่างหกแสนบาทถึงแปดแสนบาท³⁶³ มาตรา 18 เป็นมาตราที่ระบุฐานความผิดเพื่ออนุวัติการอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(b) และ (c) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับความผิดจากการทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ การทำให้อากาศยานเสียหาย เป็นต้น

³⁶¹ ดู ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิภักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 11*; หัวข้อ 5.3.1.

³⁶² ข่าวสดออนไลน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*. กรณีทำอากาศยานภูเก็ตและหาดไม้ขาวนั้นสามารถเทียบเคียงได้กับทำอากาศยานนานาชาติ Princess Juliana ที่ซินต์มาร์เติน (Sint Maarten) ในภูมิภาคแคริบเบียน เพราะทางวิ่ง (runway) กับชายหาดมีระยะห่างกันไม่มา ทำให้เป็นจุดที่นักท่องเที่ยวนิยมมาถ่ายรูปอากาศยาน.

³⁶³ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.18-19.

ส่วนมาตรา 19 เป็นมาตราที่ระบุนฐานความผิดเพื่ออนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อกำกับการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน เช่น การทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงัก การทำลายหรือทำให้เสียหายอย่างร้ายแรงต่อท่าอากาศยานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยาน เป็นต้น การนำมาตรา 18 และ 19 ซึ่งมุ่งเน้นควบคุมไม่ให้เกิดการก่อการร้ายมาใช้ในการถ่ายภาพการใช้แสงเลเซอร์ต่ออากาศยาน หรือเรื่องเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ จะเป็นเรื่องผิดฝาผิดตัว อีกทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีหมวด 5/1 การรักษาความปลอดภัย ใช้ตามการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อห้ามบุคคลดำเนินกิจกรรมในเขตปลอดภัยเช่นการปล่อยแสงเลเซอร์ หรือแสงไฟขึ้นสู่อากาศ³⁶⁴ ซึ่งอัตราโทษสำหรับการฝ่าฝืนคือโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁶⁵

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดถือในระบบทวินิยม คือ มองระบบกฎหมายระหว่างประเทศ แยกต่างหากจากกฎหมายภายใน เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลียที่ยึดถือในระบบทวินิยมอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกัน³⁶⁶ เมื่อพิจารณากฎหมาย Crimes (Aviation) Act 1991 ของประเทศออสเตรเลียกลับพบการบัญญัติที่แตกต่างจากประเทศไทย เช่น การอ้างอิงถึงอนุสัญญาที่ออสเตรเลียเป็นภาคี และเชื่อมโยงข้อบทมาเป็นฐานอำนาจ โดยการบัญญัติเป็นหมวดแยกต่างหาก เช่น Part 3—Provisions giving effect to the Tokyo Convention และมีภาคผนวกที่แนบอนุสัญญากรุงโตเกียวเพื่อประกอบการอ้างอิง³⁶⁷

5.4.2 ระยะเวลาการยกเว้นกฎหมาย

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศให้ครบถ้วน และปรับแก้กฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายต้นแบบ แต่กฎหมายต้นแบบฉบับข้อมติ A33-4 ออกปีพ.ศ. 2544 ประเทศไทยใช้เวลาประมาณ 14 ปีในการนำกฎหมายต้นแบบมาเป็นกฎหมายภายใน ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ใช่ออสเตรเลียที่มีความล่าช้าในการปรับปรุงกฎหมายต้นแบบ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประหลาดใจไม่เหมาะสมก็ตาม³⁶⁸ แต่การยกเว้นล่าช้าในกรณีของประเทศไทยทำให้ในช่วงระยะเวลา 14 ปี องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 หรือพ.ศ. 2557 ซึ่งประเทศไทยสามารถแก้ไขเนื้อความพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ในขณะที่เป็นร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ที่ได้กำหนดเรื่องโทษทางปกครองได้ แต่กลับพลาด

³⁶⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ม.59/2(1).

³⁶⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ม.109/2.

³⁶⁶ Alice de Jonge, "Australia" in Dinah Shelton (ed), *International Law and Domestic Legal Systems*, (Oxford: Oxford University Press, 2011), p26.

³⁶⁷ Crimes (Aviation) Act 1991 No. 139, 1991.

³⁶⁸ Jae Woon Lee and Andrew Harrington, *supra note 207*, p.66.

โอกาสในการกระทำดังกล่าวไป จนกฎหมายต้นแบบได้มีการแก้ไขเป็นฉบับปีค.ศ. 2019 หรือพ.ศ. 2562
นั่นเอง

นอกจากนี้การยกร่างล่าช้า หมายความว่าในช่วงระยะเวลาที่ยังต้องใช้บังคับตามกฎหมายเดิมที่ไม่
ครบถ้วน ประเทศไทยเสียโอกาสในการดำเนินคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานให้เป็นไปตาม
มาตรฐานสากล ดังที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรายงานในปี พ.ศ. 2557 ว่าสถิติและแนวโน้มของการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานเพิ่มมากขึ้น³⁶⁹

³⁶⁹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 262; ดูหัวข้อ 4.1.1.

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา โดยพิจารณาตามเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศและเอกสารระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและยังไม่เป็นภาคี เพื่อวิเคราะห์ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างไร และควรดำเนินการใดสำหรับสนธิสัญญาและพิธีสารที่ประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี โดยการพิจารณานั้นนอกจากจะพิจารณาพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ยังพิจารณาประเด็นเขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญา และประเด็นการกำหนดโทษอาญาอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบินพลเรือนนั้นมักกำหนดเพียงฐานความผิด และอธิบายอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน ลูกเรือ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่อหลังจากได้รับตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดจากผู้ควบคุมอากาศยานหรือลูกเรือของสายการบิน เพื่อให้การปฏิบัติในแต่ละรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเป็นไปตามมาตรฐานที่สังคมระหว่างประเทศร่วมกันกำหนดกติกาขึ้น แต่เพื่อเคารพหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศให้อิสระแก่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยในการกำหนดอัตราโทษได้เอง การกำหนดอัตราโทษนั้นได้มีพัฒนาการทางแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายว่าการกระทำผิดบางประการอาจไม่จำเป็นต้องลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด หากการลงโทษทางอื่นจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำได้เช่นกัน และมีความคุ้มค่าทางทรัพยากรของรัฐมากกว่า รัฐก็สามารถเลือกใช้การลงโทษแบบอื่นได้ โดยรูปแบบที่นำมาใช้แทนโทษทางอาญาคือ โทษทางปกครองซึ่งในบางประเทศอาจใช้คำว่า civil penalty แต่ก็มีลักษณะเป็นโทษทางปกครองเช่นเดียวกัน

เมื่อได้ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน และวิเคราะห์โดยอาศัยหลักกฎหมายและแนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหาได้เป็น 4 ประเภทโดยแต่ละประเภทประกอบด้วยประเด็นปัญหาทางกฎหมายย่อยลงไป คือ ประเภทที่หนึ่ง กลุ่มที่มีปัญหาการอนุวัติการคลาดเคลื่อนอันเป็นผลจากการแปลหรือถอดความจากภาษาต่างประเทศมาเป็นภาษาไทย หรือการเพิ่มข้อความในมาตราที่อนุวัติการเข้ามา และการจัดกลุ่มมาตราใหม่ให้แตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศ การบัญญัติกฎหมายคลาดเคลื่อนย่อมส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มความเสี่ยงที่ประเทศไทยจะกระทำการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ (State responsibility)

ประเภทที่สอง กลุ่มปัญหากฎหมายที่ประเทศไทยยังไม่ได้อนุวัติการและยังไม่มีในกฎหมายภายในแต่เป็นประเด็นที่มีในกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ข้อกฎหมายที่ประเทศไทยไม่ได้อนุวัติการนั้นมีทั้งกรณีที่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 แต่กลับหายไปพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ กรณีความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในหัวข้อ 5.2.1 และกรณีที่ไม่เคย

ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 มาก่อนเพราะเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมระหว่างประเทศ โดยมีกรณีของไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ คือ เรื่องการค้ามนุษย์ และกรณีของไทยยังไม่มีพันธกรณี คือ กรณีความมั่นคงไซเบอร์ตามพิธีสารกรุงปักกิ่ง และกรณีการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ประกอบกับกฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019 กรณีกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับความประพฤติของผู้โดยสารในอากาศยานนั้นเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ประเภทที่สาม กลุ่มกฎหมายที่ไม่มีฐานในกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประเทศไทยได้บัญญัติเอง และการกำหนดเขตอำนาจรัฐขึ้นมาเฉพาะ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ประเด็นย่อย โดยประเด็นทั้งหมดล้วนยึดโยงกับเขตอำนาจรัฐซึ่งได้อธิบายประเภทของเขตอำนาจรัฐไว้ในบทที่ 2 และ แสดงฐานการกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศในบทที่ 3 เนื่องจากรูปแบบการบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดฐานความผิดที่ประเทศไทยคิดขึ้นมาเองไว้รวมในหมวดเดียวกันกับฐานความผิดที่อนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่ได้ระบุที่มาของฐานความผิดว่ามาจากกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นการพิจารณาว่าความผิดใดมีเขตอำนาจตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือความผิดใดเป็นเขตอำนาจที่ไทยกำหนดเองจึงต้องพิจารณาในหมวดเขตอำนาจศาลประกอบกับการเปรียบเทียบกับฐานความผิดตามสนธิสัญญาแต่ละฉบับซึ่งทำได้ยากในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายและผู้ควบคุมอากาศยานที่ไม่มีพื้นความรู้กฎหมาย อีกทั้งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะคาดหมายให้ผู้ควบคุมอากาศยานต่างประเทศที่ไม่รู้ภาษาไทยปฏิบัติตามได้

ประเภทที่สี่ เป็นประเด็นที่สะท้อนจากปัญหาทั้งสามกลุ่มแรก คือ ประเด็นการร่างกฎหมายของไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการทำกฎหมายคลาดเคลื่อน การทำข้อกฎหมายขาดหาย และการทำข้อกฎหมายเกินกว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะไม่เกิดขึ้นหากวิธีการร่างกฎหมายและรูปแบบการร่างกฎหมายมีความรัดกุม รอบคอบเพียงพอ อีกทั้งการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาจัดหมวดหมู่และยกร่างใหม่ของประเทศไทยยังใช้เวลาหลายปีในการยกร่าง สะท้อนถึงปัญหาความล่าช้าในกระบวนการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นเรื่องสำคัญเช่นเรื่องกฎหมายอาญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของสังคมระหว่างประเทศ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทวิเคราะห์ที่ได้จัดกลุ่มปัญหาการอนุวัติการไว้ 4 ประเภท คือ กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน กรณีที่นำมาบัญญัติ

ไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ และกรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน ในข้อเสนอแนะจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะของแต่ละกรณีตามลำดับ

6.2.1 กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน

จากการวิเคราะห์ในหัวข้อ 5.1.1 ถึง 5.1.4 เป็นประเด็นร่วมคือประเทศไทยอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศโดยเลือกใช้คำภาษาไทยที่คลาดเคลื่อนจากต้นฉบับในชื่อพระราชบัญญัติ คำว่า “บุหรี” และ “สารเสพติด” และมีการใช้คำไม่สม่าเสมอในกรณีของความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง หัวข้อข้อ 5.1.5 เป็นการนำข้อบทเกี่ยวกับการใช้บังคับอนุสัญญา (scope of application) มาบัญญัติแยกส่วนหนึ่งอยู่ในมาตราว่าด้วยการใช้บังคับ และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในส่วนนิยาม (definition) ส่วนในหัวข้อ 5.1.5 เป็นประเด็นที่ประเทศไทยอนุวัติการข้อบทในอนุสัญญาโดยเพิ่มข้อความเป็นข้อยกเว้น “เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ” โดยที่ต้นฉบับอนุสัญญาไม่ได้กล่าวไว้แต่อย่างใด

ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นกฎหมายไทย มีความจำเป็นต้องแปลภาษาต่างประเทศที่ใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นภาษาไทยอันเป็นภาษาราชการของประเทศ การทำกฎหมายให้เป็นภาษาไทยนั้นเป็นการประกันว่าผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายจะเข้าใจกฎหมายและใช้ได้ถูกต้อง ดังนั้นการออกกฎหมายเป็นภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาไทยจึงไม่มีผลใช้บังคับ³⁷⁰ การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศนำมาซึ่งพันธกรณีต่อประเทศไทย การให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายไทยสามารถปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อไม่ให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงในความรับผิดชอบระหว่างประเทศจากการฝ่าฝืนพันธกรณี ดังนั้นการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นภาษาต่างประเทศเข้ามาเป็นกฎหมายไทย เมื่อแปลหรือทำให้เป็นภาษาไทยจึงจำเป็นต้องคงคำให้เหมือนต้นฉบับกฎหมายระหว่างประเทศให้มากที่สุด เพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อน

ด้วยเหตุข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ชื่อกฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ตามหัวข้อ 5.1.1 ยังไม่สะท้อนหลักคิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างครอบคลุม และไม่สะท้อนว่าได้รับการกระทำที่สามารถกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาได้ ดังเช่นคำภาษาอังกฤษ “certain act”

การร่างกฎหมายนั้นไม่ควรกำหนดบทนิยามในสิ่งที่ไม่สำคัญในกฎหมาย³⁷¹ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากกฎหมายมาตราเรื่องบุหรีนี้เป็นกรณการแปลกฎหมายต้นแบบที่มีถ้อยคำสามัญ ความหมายของข้อความต้นฉบับคือการสูบและพันควันที่มาจากบุหรีหรือสิ่งเสพติดหรือวัตถุอื่นใด เพราะฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาการแปลความ การบัญญัติเป็นกฎหมายไทย จึงควรเขียนข้อความที่ยาวขึ้น เช่น “สูบวัตถุที่มีควัน....” เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องอิงนิยามจากกฎหมายเฉพาะอื่นทั้งในรูปแบบการอ้างถึงกฎหมายนั้นๆ ซึ่งอาจมีการแก้ไข

³⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.34/2550; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.773/2555.

³⁷¹ คู่มือแบบร่างกฎหมาย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 311*, น.170.

เปลี่ยนแปลงภายหลัง หรือในรูปแบบยกข้อความมาใช้โดยไม่ได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการกำกับของกฎหมายแต่ละฉบับ หรือ คงข้อความห้ามสูบบุหรี่ไว้ แต่ให้นิยามคำว่า “บุหรี่ยี่” เป็นวัตถุที่มีควัน เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุอื่นที่สามารถเสพแล้วปล่อยควันได้ โดยไม่จำเป็นต้องอิงนิยามจากกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ต่างจากกฎหมายต้นแบบ เพราะกฎหมายต้นแบบมีวัตถุประสงค์ในแง่การปล่อยควัน ที่สร้างความรบกวนต่อผู้โดยสารอื่น และกระทบต่อความปลอดภัยทางการบิน หากใช้เป็นเรื่องควบคุมสารเสพติดที่มาจากต้นยาสูบไม่

สำหรับการใช้คำเรื่องสารเสพติดนั้นก็ควรเลือกคำให้ตรงกับข้อความต้นฉบับให้มากที่สุด ส่วนกรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลังตามที่ได้วิเคราะห์ว่ามีการใช้คำภาษาไทยหลายคำจากคำภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันไปตามตาราง 7 และ ตาราง 8 ผู้วิจัยเห็นว่าคำที่แตกต่างกันในภาษาอังกฤษควรใช้คำที่แตกต่างกันในกฎหมายไทย และคำที่เหมือนกันในภาษาอังกฤษจำเป็นต้องใช้คำเหมือนกันในภาษาไทย

การบัญญัติยกเว้นอากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ หรือราชการศุลกากรของรัฐต่างประเทศ แต่ไม่รวมการยกเว้นอากาศยานประเภทดังกล่าวของรัฐไทยนั้น ผู้ร่างกฎหมายและรัฐสภาควรต้องทบทวนว่าประสงค์จะนำข้อบทใดบ้างในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าหรือกำลังจะเข้าเป็นภาคีมาใช้กับอากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ หรือราชการศุลกากรของรัฐไทย และควรบัญญัติให้ชัดเจนในส่วนการใช้บังคับ ไม่แทรกอยู่ในบทนิยาม พร้อมทั้งตั้งข้อสงวนหากจะดำเนินการแตกต่างจากพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย

สำหรับการบัญญัติข้อยกเว้นเพิ่มเติมในกฎหมายไทยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ เพราะการดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะปฏิบัติการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศอันมีโอกาสนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเนื้อหาของเรื่องเป็นกรณีเกี่ยวโยงกับความผิดอาญาเชื่อมโยงกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งกระทบกับความมั่นคงของรัฐได้ ความเสี่ยงในการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศและถูกรัฐอื่นเรียกร้องจึงยังมีสูงขึ้น

6.2.2 กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

การไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในนั้น ไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่รัฐในการใช้เป็นข้อต่อสู้กับรัฐอื่นว่าไม่มีกฎหมายภายในบังคับใช้เพื่อปลดเปลื้องพันธกรณีในทางระหว่างประเทศได้ หัวข้อนี้จึงมุ่งพิจารณาโดยเรียงประเด็นตามหัวข้อ 5.2.1-5.2.4 โดยแยกพิจารณาตามลำดับ

6.2.2.1 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ

มาตราที่กล่าวถึงข้อยกเว้นเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติขาดหายไปจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติความผิดบางประการ

ฯ พ.ศ. 2558 ควรพิจารณาบัญญัติข้อยกเว้นความผิดทางการเมือง และความผิดการเลือกปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือจะเข้าเป็นภาคี ประเทศไทยก็ต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับพันธกรณี

อนึ่งหากประเทศไทยจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติก็ควรเพิ่มฐานแห่งการเลือกปฏิบัติให้ครบตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 แม้ประเทศไทยอาจยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ก็ตาม เพื่อให้กฎหมายไทยมีความทันสมัยและสอดคล้องกับการเป็นศูนย์กลางการบินระหว่างประเทศ

6.2.2.2 การค้ามนุษย์

ความผิดฐานค้ามนุษย์เกี่ยวข้องกับการบินในประเด็นการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรด้านการบินรับมือกับการใช้อากาศยานเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการค้ามนุษย์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาและให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของบุคลากรด้านการบิน ผู้วิจัยจึงแบ่งข้อเสนอเป็นสองระยะ คือ ข้อเสนอระยะสั้น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรออกกฎเกณฑ์ตาม circular 352 โดยกำหนดให้สายการบินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำหลักสูตรฝึกอบรมเนื่องจาก circular 352 ให้นำไปใช้กับบุคลากรการบินที่เกี่ยวข้อง คือ รวมถึงผู้ดำเนินการทำอากาศยานด้วย จึงต้องออกมาตรการในส่วนของผู้ดำเนินการสนามบินสาธารณะด้วย โดยออกกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อเสนอระยะยาว หากมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ฝ่ายนิติบัญญัติอาจพิจารณาฐานอำนาจในการให้รัฐออกนโยบายให้นักบินได้ สำหรับการใช้มาตรการอันจำเป็น เพื่อให้เห็นแนวทาง โดยสามารถเขียนไว้กว้างๆ เพื่อฐานความผิดอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการบินต่อไป

6.2.2.3 ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน

ตามที่ได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 5.2.3 ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายครอบคลุมสายการบิน เพราะพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดไว้ กฎหมายไม่ได้พูดถึงโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศโดยตรง จึงควรแก้ไขให้เหมาะสมทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศ โดยการแก้ไขอาจพิจารณาตามอนุสัญญารุงปักกิ่งและพิธีสารกรุงปักกิ่งประกอบ รวมทั้งทำให้เป็นฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศแม้ประเทศไทยจะยังไม่เข้าเป็นภาคีก็ตาม

ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแก้ไขข้อความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้ โดยมาตรา 17 บัญญัติว่า “ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น หรือขู่ว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยานนั้น

...”³⁷² ปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถปรับใช้มาตรา 17 กับการกระทำผิดโดยใช้คอมพิวเตอร์คือการอยู่ในอากาศยาน และการใช้กำลังประทุษร้าย เพราะการก่อการร้ายโดยใช้อินเทอร์เน็ตหรือคอมพิวเตอร์นั้นสามารถทำได้โดยไม่ต้องอยู่ในอากาศยานและไม่ต้องใช้กำลังประทุษร้ายแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับยุคสมัย ดังที่พิธีสารกรุงปักกิ่งที่ระบุว่า “Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally seizes or exercises control of an aircraft in service by force or threat thereof, or by coercion, or by any other form of intimidation, or by any technological means .”³⁷³ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 โดยตัดข้อความ “ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน” ออก และเพิ่มข้อความ “ในระหว่างบริการ” ซึ่งมีนิยามอยู่แล้วในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 โดยลือตามความในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และเติมข้อความอื่นๆ ให้สอดคล้องกับเนื้อความในพิธีสารกรุงปักกิ่ง ได้แก่ ข้อความ “หรือใช้กำลังบังคับ” (by force) “โดยรูปแบบอื่นใด หรือโดยวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นใด” (or by any other form of intimidation, or by any technological means) ดังนั้นมาตรา 17 ที่ผู้วิจัยเสนอจะมีเนื้อความดังนี้

มาตรา 17 ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานในระหว่างบริการ โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น หรือใช้กำลังบังคับ หรือขู่ว่าจะกระทำการอันตรายต่ออากาศยานนั้นโดยรูปแบบอื่นใด หรือโดยวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นใด ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี

6.2.2.4 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา

การกำหนดโทษทางปกครองในทางการบินพลเรือนมีแนะนำไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายทางกฎหมายของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และเมื่อพิจารณาความเป็นศูนย์กลางการบินของประเทศไทยที่มีโอกาสที่ผู้โดยสารจะแวะเปลี่ยนเครื่องเพื่อต่อเครื่องไปยังประเทศอื่นๆ หากคงโทษทางอาญาไว้ ย่อมมีโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับเรื่องพิจารณาในทางอาญาได้เพราะมีจุดเกาะเกี่ยวในฐานะรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเป็นแห่งแรก ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องแก้กฎหมายไทย ไม่ว่าจะประเทศไทยจะมีแผนเข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 หรือไม่ก็ตาม เพราะประเทศไทยร่างกฎหมายไทยโดยอาศัยฐานจากกฎหมายต้นแบบตามข้อมติ A33-4 ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่แล้วในปีค.ศ. 2019 เมื่อกฎหมายต้นแบบปรับปรุงใหม่ ประเทศไทยก็ควรจะต้องพิจารณาปรับปรุงตาม

³⁷² พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.17.

³⁷³ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(1).

นอกจากนี้หากมีความกังวลว่าจะมีการสมคบกันระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางปกครองกับผู้กระทำผิด เพราะไม่มีกระบวนการตรวจสอบในชั้นศาล ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายสามารถกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองไว้ได้ โดยสามารถพิจารณาคู่มีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกอบระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย

6.2.3 กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ

การจะบัญญัติว่าความผิดใดที่รัฐมีเขตอำนาจในการออกกฎหมายอาญาต้องพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวตามที่ได้อธิบายในหัวข้อ 2.1 ประกอบ ในกรณีความผิดมีลักษณะระหว่างประเทศอย่างในกรณีของการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น เขตอำนาจรัฐเกิดขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาเป็นหลัก ส่วนกรณีพิจารณาว่าความผิดใดเป็นความผิดสากลนั้น โดยหลักแล้วจะเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอาจอยู่ในรูปของสนธิสัญญาหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายทั่วไป

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติด้านการบิน รัฐหลายๆ ประเทศมีการกำหนดเขตอำนาจในฐานะรัฐที่อากาศยานลงจอด ก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะกำหนด และแนวปฏิบัติของรัฐนำไปสู่ออกกฎหมายต้นแบบเพื่อแนะนำให้รัฐสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดเขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงจอดในลักษณะเดียวกัน³⁷⁴ กรณีนี้หมายความว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตอำนาจรัฐเกินกว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจ ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด และการกระทำดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่การออกเป็นกฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศได้ ดังนั้น นโยบายกฎหมายของประเทศไทยควรกำหนดให้ชัดเจนว่าประเทศไทยต้องการจะสร้างให้ความผิดใดบ้างเป็นความผิดสากล หรือความผิดที่ไทยต้องการใช้เขตอำนาจของรัฐ และนำเสนอในเวทีนานาชาติต่อไป อาทิ ในการประชุมสมัชชาแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

นอกจากประเด็นการสร้างเขตอำนาจให้แตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การกำหนดเขตอำนาจ ควรมีหมวดฐานความผิดแยกส่วนในกฎหมายให้ชัดว่าเป็นหมวดฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสากล หมวดฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสำหรับอากาศยานลงจอด หมวดฐานความผิดตามเขตอำนาจกฎหมายอาญาปกติ เช่น หลักผลกระทบ หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย เป็นต้น และหมวดฐานความผิดตามเขตอำนาจสัญชาติอากาศยาน การแยกฐานความผิดให้ชัดเจนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาฐานความผิดที่สามารถกำหนดโทษทางปกครองหรือโทษปรับเป็นพินัยด้วย

³⁷⁴ Doc 10117, *supra* note 208, p.1-2.

6.2.4 กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญา การบิณ

การร่างกฎหมายของไทยมีประเด็นปัญหาในแง่เนื้อหาการแปลกฎหมายและการขาดหายไปซึ่งพันธกรณีที่มีตามกฎหมายระหว่างประเทศและเคยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ตามที่ได้วิเคราะห์และเสนอแนะไปแล้วข้างต้น ในหัวข้อนี้จะเสนอแนะในประเด็นการแยกหมวดและลีลาการร่างกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่มีขึ้นเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อกำหนดฐานความผิดที่คิดขึ้นมาเอง ควรแยกหมวดย่อยให้ชัดเจนว่าฐานความผิดใดเป็นของเรื่องใด เพื่อความสะดวกในการปรับใช้ และไม่ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมาย เช่น กรณีมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (3) เป็นความผิดที่คิดขึ้นเอง แต่นำไปแทรกเข้าไปในมาตรา 8 ที่เป็นมาตราที่นำฐานมาจากข้อมติ ส่วนมาตรา 22 วรรคหนึ่ง เป็นความผิดที่คิดขึ้นเองเช่นกัน เป็นต้น และหากผู้ยกร่างกฎหมายกล่าวอ้างถึงเนื้อความในอนุสัญญาและแนบคำแปลอนุสัญญาไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังเช่นกรณีของประเทศออสเตรเลียซึ่งใช้ระบบกฎหมายทวินิยมเช่นประเทศไทยจะทำให้การตรวจค้นฐานอำนาจของกฎหมายสะดวกขึ้น

นอกจากนี้การแบ่งหมวดให้ชัดเจนจะช่วยในการอธิบาย ชี้แจงในชั้นต่างๆ ของการยกกฎหมาย และทำให้ไม่เกิดการเติมหรือตัดถ้อยคำโดยไม่พิจารณาฐานกฎหมายระหว่างประเทศ และในท้ายที่สุดจะช่วยประหยัดระยะเวลาในการยกกฎหมายเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

1. หนังสือ

- Bin Cheng, Studies in International Air Law: Selected Works of Bin Cheng, (Leiden: Brill Nijhoff, 2018).
- Bryan A. Garner (Ed), Black's Law Dictionary, 10th edition (St. Paul: Thomson Reuters, 2014)
- Cedric Ryngaert, Jurisdiction in International Law, (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Gbenga Oduntan, Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space, (New York: Routledge, 2012).
- Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction, (California: Standford University Press, 1968).
- James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law, 8th edition, (New York: Oxford University Press, 2013).
- Jiefang Huang, Aviation Safety Through the Rule of Law: ICAO's Mechanisms and Practices, (Dordrecht: Kluwer Law International, 2009).
- Luc Reydam, Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives, (New York: Oxford University Press, 2003).
- Michael Milde, International Air Law and ICAO, (The Hague: Eleven International Publishing, 2008).
- P. Devlin, The Enforcement of Morals, (Oxford: Oxford University Press, 1965)
- Pablo Mendes de Leon, Introduction to Air Law, 10th edition (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017).
- Paul Stephen Dempsey, Public International Air Law (Montreal: McGill University, 2008).
- Roger O'Keefe, International Criminal Law, (Oxford; Oxford University Press, 2015).
- Ruwantissa Abeyratne, Aviation Security Law, (Heidelberg: Springer, 2010).
- Ruwantissa Abeyratne, Legal Priorities in Air Transport (Cham: Springer, 2019).
- Sami Shubber, Jurisdiction Over Crimes on Board Aircraft, (The Hague: Martinus Nijhoff, 1973).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 : บทบัญญัติทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง, 2544).
- คณพล จันทน์หอม, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563).

จิตติ ติงศรัทีย, กฎหมายอาญาภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555).

ชะลอ ว่องวัฒนาภัก, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537).

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545).

สหรัฐ กิตติศุภการ, หลักและคำพิพากษา: กฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2563).

สาวตรี สุขศรี, กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมคอมพิวเตอร์และอาชญากรรมไซเบอร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

2. บทในหนังสือ

Alice de Jonge, “Australia” in Dinah Shelton (ed), International Law and Domestic Legal Systems, (Oxford: Oxford University Press, 2011), p23.

Matthew Craven, “Statehood, Self-determination, and Recognition” in Malcolm D. Evans (ed), International Law, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2010), p.220.

Vaughan Lowe and Christopher Staker, “Jurisdiction” in Malcolm D. Evans (ed), International Law, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2010), p.313.

3. บทความ

Alejandro Piera, “ICAO’s Latest Efforts to Tackle Legal Issues Arising from Unruly/Disruptive Passengers: The Modernization of the Tokyo Convention 1963,”. Air and Space Law, Vol. 37, No. 3 p.231 (2012).

Alejandro Piera and Michael Gill, “Will the New ICAO- Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security,” Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 47, No. 1 p.145 (2014).

Bin Cheng, “The Extra-Terrestrial Application of International Law,” Current Legal Problems, Vol. 18, Issue 1, p.136 (1965), from <https://doi.org/10.1093/clp/18.1.132>.

Gerald F. Fitzgerald, “The Development of International Rules Concerning Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft,” Canadian Yearbook of International Law, Vol 1, p. 246 (1963), from <https://doi.org/10.1017/S0069005800002058>.

Jae Woon Lee and Andrew Harrington, "The Montreal Protocol 2014 and Unruly Passenger Cases on Board Aircraft: Is There Really a Jurisdictional Gap?," *Issues in Aviation Law and Policy*, Vol 16, No. 1, p.53 (2016).

John Balfour and Owen Highley, "Disruptive Passengers: The Civil Aviation (Amendment) Act 1996 Strikes Back," *Air and Space Law*, Vol. 22, No. 4-5, p. 194 (1997).

John Fenston and Hamilton De Saussure, "Conflict in the Competence and Jurisdiction of Courts of Different States to Deal with Crimes Committed on Board Aircraft and the Persons Involved Therein", *McGill Law Journal*, Vol. 1, p.75 (1952), from <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/pdf/1457178-1.1.FenstonSaussure.pdf>.

Laura K. Ashdown, "Preventing a Cyber-9/11: How Universal Jurisdiction Could Protect International Aviation in the Digital Age," *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.84, No.1, p.3 (2019).

Michael Milde, "Beijing Convention and Beijing Protocol Adopted at the International Conference on Air Law Held under the Auspices of the International Civil Aviation Organization at Beijing, 30 August to 10 September 2010, The / Die Verabschiedung der Peking Konvention und des Peking Protokolls durch die ICAO Konferenz zur Luftverkehrssicherheit (30. August - 10. September 2010) / L'Adoption de la Convention de Beijing et du Protocole de Beijing par la Conference de l'OACI sur la Securite Aerienne (30 Aout-10 Septembre 2010)," *ZLW* Vol. 60, No. 1, p.9 (2011).

Moshe Leshem, "Court Analyzes the Elements of Air Carriers Immunity Under the Tokyo Convention 1963: *Zirky v. Air Canada*", *Air and Space Law*, Vol.32, p.220 (2007).

Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," *Columbia Law Review* 6, 85 (1985).

Ruwantissa Abeyratne, "The Beijing Convention of 2010: An Important Milestone in the Annals of Aviation Security," *Air and Space Law*, Vol.36, No. 3, (2011).

Ruwantissa Abeyratne, "*Tobacco Smoking in Aircraft – A Fog of Legal Rhetoric?*", *Air and Space Law*, Vol.18, No.2, p.50-55 (1993).

S.R. Ginger, "Violence in the Skies: The Rights and Liabilities of Air Carriers when Dealing with Disruptive Passengers," *Air and Space Law*, Vol.23, p.116 (1998).

Vernon Nase and Nicholas Humphrey, "Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention," *Journal of Air Law and Commerce*, Vol.79, No. 4, p.701 (2014).

สุผานิต มั่นสุข, “การกระทำผิดบนอากาศยาน,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.41 (มกราคม 2523).

สุภัชลี เทพหัสติน ณ อยุธยา, “กฎหมายอาญาเพื่อ,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 2, 9 (2561).

อริยพร โพธิ์ใส, “มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,” จลนिति, พ.ค.-มิ.ย. 2559, 141, from https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/11all/all57.pdf.

4. วิทยานิพนธ์

ทัศนีย์ จรรยาชุกุลม, “เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

ภาณุมาส สุภาพ, “ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆบางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2014,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

5. เอกสารประกอบการสัมมนา

Christine van den Wyngaert, “Jurisdiction and Its Implications,” in Proceedings of the Conference on Aviation Security, organized by the International Institute of Air and Space Law, (January 1987), Peace Palace, the Hague.

6. กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ

“A40-10: Addressing Cybersecurity in Civil Aviation,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf.

“A40-28 Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field Appendix E” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf, p.130.

“Declaration on Cybersecurity in Civil Aviation,” ICAO, (4-6 April 2017) accessed 1 November 2020, from https://www.icao.int/Meetings/CYBER2017/Documents/Draft%20Dubai%20DECLARATION%20ON%20CYBERSECURITY%20IN%20CIVIL%20AVIATION_10%20March%202017.pdf.

ICAO, “Appendix to Assembly Resolution A33-4 Adoption of national legislation on certain offences committed on board civil aircraft (unruly/disruptive passengers)”.

ICAO, “Final Report relating to the Secretariat Study Group on Aviation Security Conventions,” Working Paper, Council 180th Session, (20 February 2007) C-WP/12851.

ICAO, “Guidelines for Training Cabin Crew on Identifying and Responding to Trafficking in Persons,” Circular 352, (2018).

ICAO, “Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers,” Doc 10117, (2019).

ICAO, “Resolution A29-15 Smoking restrictions on international passenger flights,”.

ICAO, “Special Sub-Committee on the Preparation of One or More Instruments Addressing New and Emerging Threats 2nd meeting,” (Montreal 19-21 February 2008) LC/SC-Net-2 Report.

ICAO, Annual Report of the Council, 1992.

International Covenant on Civil and Political Rights, entered into force 23 March 1976.

UN S/Res 635 (1989).

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986.

พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อกอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation done at Montreal on 23 September 1971) มีผลใช้บังคับวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1989.

พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2018.

พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 (Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020, preamble.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ.

1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation) มีผลใช้บังคับวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1973.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) มีผลใช้บังคับวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague, 1970), มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971, ข้อ 4(1).

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 2002.

อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ลงนามวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944, มีผลใช้บังคับวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1947.

อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010 (Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2018.

อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection) มีผลใช้บังคับวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1998.

อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991, ข้อ 4.

อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) มีผลใช้บังคับวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1969.

7. กฎหมายต่างประเทศ

Crimes (Aviation) Act 1991 No. 139, 1991.

Code of the District of Columbia.

Singapore Penal Code.

8. กฎหมายไทย

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก หน้า 18 (27 พฤศจิกายน 2562).

ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง รายชื่อหน่วยงานหรือองค์กร หรือส่วนงานของ
หน่วยงานหรือองค์กรที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัย
ในระดับเคร่งครัด พ.ศ. 2559 สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก

<https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/78/e37c4fe15bbaeee06907537bdd4a7795.pdf>.

ประกาศใช้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 180 ฉบับพิเศษ หน้า 162. ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับความผิดในอากาศยาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 299 ง
หน้า 18.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 76ก.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114
ตอนที่ 72ก, หน้า 42.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มี
านุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556.

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509.

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม
112 ตอนที่ 21ก, (21 มิถุนายน 2538).

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม
95 ตอนที่ 87 หน้า 9.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่
ที่ 10 ก หน้า 28.

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477.

ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้
ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562 , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอน
พิเศษ 196 ง, หน้า 3.

ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้
ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562.

9. มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย,” (13 กุมภาพันธ์ 2561).

มติคณะรัฐมนตรี, “ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับ “โทษ
ทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (7
มิถุนายน 2548).

มติคณะรัฐมนตรี, “ร่าง พรบ.ว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ ฉบับที่..(พ.ศ.) และพิธีสารเพื่อ
การปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณฑาอากาศยาน ซึ่งให้บริการแก่การบินพล
เรือนระหว่างประเทศ,” (24 พฤศจิกายน 2535).

มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.....,” (9
ตุลาคม 2536).

มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,”
(11 กุมภาพันธ์ 2535).

มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.....,” 8
พฤศจิกายน 2548.

มติคณะรัฐมนตรี, “รายงานการพิจารณาศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา,” (17 สิงหาคม 2559).

มติคณะรัฐมนตรี, “รายงานผลการดำเนินการตามรายงานการพิจารณาการศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา
ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา,” (15 พฤศจิกายน
2559).

10. เอกสารราชการ

“รายงานผลการดำเนินการ ของคณะกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ที่กำหนด
ความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้น
เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-2.pdf>.

“หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ 0001/119,” (28 มกราคม 2548).

กรมการบินพลเรือน, “สรุปผลการประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม 2553 จนถึงวันที่ 10 กันยายน 2553 ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน,”

กระทรวงคมนาคม, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” คค (ปคร) 0501/160, 7 กันยายน 2548, น.1-2.

มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, “ร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) รวม 14 ฉบับ,” (5 สิงหาคม 2557).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” นร 0913/4 (12 มกราคม 2561).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.,” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241&type=billDetail>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” นร 0901/1927, น.1-2.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ควรนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ครั้งที่ 4 จำนวน 14 ฉบับ” นร 0801.08/024, (5 สิงหาคม 2557).

11. คำพิพากษา

Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium), I.C.J. Reports 2002, 165 (Dissent opinion of Judge ad hoc Van Den Wyngaert).

Case 137/85 Maizena and Others [1987] ECR 4587.

Case C-489/10.

R v. Martin 1956 2 Queen’s Bench 272.

The SS ‘Lotus’ PCIJ Rep Ser A No 10 (1927) 95.

United States v. Cordova, 89 F. Supp. 298 (E.D.N.Y 1950).

United States v. Yunis, 681 F. Supp. 896, 1988 U.S. Dist. LEXIS 1857 (D.D.C. Feb. 12, 1988).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2670/2535.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.34/2550.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.773/2555.

12. ข่าว

- “13 แกนนำพันธมิตรฯ ต้องชดใช้ 522 ล้าน คดีปิดสนามบิน ปี 51,” BBC News ไทย, (21 กันยายน 2560) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41348649>.
- “China describes Hong Kong protests as 'near terrorism',” BBC News, (14 August 2019) accessed 1 November 2020, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49348462>.
- “เตือน อันซีนภูเก็ตถ่ายรูปคู่เครื่องบิน ฝ่าฝืนคำเตือน โทษถึงประหารชีวิต,” ข่าวสดออนไลน์, (25 กันยายน 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2920047.
- “ชูปี้ม! เทียวบินTG764,” โพสต์ทูเดย์, (8 กันยายน 2553) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/48745>.
- “จัดอันดับค่านิยม TIP Report 2020 ไทยอยู่ ‘Tier 2’ ต่อเนื่องปีที่ 3,” TCJ (1 กรกฎาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.tcjthai.com/news/2020/7/current/10612>.
- “ดีอี ทหารเรือแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์บริการที่สำคัญของCII ภายใต้ พรบ.ไซเบอร์ฯ,” สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย 6 มีนาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.efinancethai.com/LastestNews/LatestNewsMain.aspx?release=y&ref=M&id=NkN5RW9Gc1czSFk9>.
- “ทกท.แจงยังถ่ายภาพเครื่องบินร่อนลงรันเวย์ได้ แต่ห้ามกระทบต่ออากาศยาน,” ไทยรัฐออนไลน์, (14 ธันวาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/811322>
- “พท.เตือนมือปิดวิทยุการบินเท่ากับปิดสนามบิน เข้าข่ายก่อการร้ายสากล,” สำนักข่าวอินโฟเควสท์, (14 มกราคม 2557) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.infoquest.co.th/news/2014-7ce022aa5d3190f5ed47693213a41510>.
- “รวบแล้ว! หนุ่มโทรขู่วางระเบิดสนามบินสุวรรณภูมิ,” กรุงเทพธุรกิจ, (3 มกราคม 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/860596>.
- “ระทึก ขู่วางระเบิด เครื่องบินการบินไทย จากสตอกโฮล์ม มาภูเก็ต,” ไทยรัฐออนไลน์, (3 มีนาคม 2560) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/873237>.
- “สดช.ขู่มือปิดสนามบินผิดก่อการร้าย,” โพสต์ทูเดย์, (4 กันยายน 2556) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/244756>.
- ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, “ความผิดฐานแกล้งหลอกขู่วางระเบิดเครื่องบิน : ฝรั่งเศสทำขาดหรือ คนไทยทำเกิน?,” ไทยพับลิก้า, (2 มีนาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://thaipublica.org/2016/03/bomb-hoax-lalin-prasert/>.

13. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“Convention on offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft Signed at Tokyo on 14 September 1963,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf.

“Convention on the Marking of Plastic Explosives Done at Montreal on 1 March 1991,” ICAO, accessed 15 July 2020, from https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MEX_EN.pdf.

“ICAO Cabin Safety Group (ICSG) Membership,” ICAO, accessed 1 November 2020, from <https://www.icao.int/safety/airnavigation/OPS/CabinSafety/Documents/ICSG%20Members hip.pdf>.

“Ottawa Summit Statement on Terrorism,” University of Toronto, accessed 15 July 2020, from <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/terrorism.html>.

“Smoke,” merriam-webster, accessed 15 July 2020, from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/smoke>
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/smoke>.

“แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization),” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/03-1-5.pdf>.

Council of Europe Committee of Ministers, “Recommendation No. R(91) 1 of the Committee of Ministers to member States on Administrative Sanctions,” accessed 1 November 2020, from <https://rm.coe.int/16804fc94c>.

International Civil Aviation Organization, “Current lists of parties to multilateral air law treaties,” ICAO, accessed 15 July 2020, from <https://www.icao.int/secretariat/legal/lists/current%20lists%20of%20parties/allitems.aspx>;
United Nations, “Chapter XVIII Penal Matters,” United Nations Treaty Collection, accessed 15 July 2020, from https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-11&chapter=18&clang=_en.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “บันทึก เรื่อง เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-3.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย, (2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/wcmdata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบร่างกฎหมาย, (2551) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/legalform/lawSubform/pdf-kidsadeeka.pdf>.