

ปัญหาของกฎหมาย
ที่อนุวัติการให้เป็นไปตาม

อนุสัญญา การบินพลเรือน

ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี

ปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตาม อนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือน
ที่เกี่ยวกับความปลอดภัย.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2566.
219 หน้า

1. การบินพาณิชย์--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ I.ชื่อเรื่อง.

341.7567

ISBN 978-616-476-332-6

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน : สสว.66-11-00.0 (e-book)

สงวนลิขสิทธิ์ © 2566

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดทำโดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

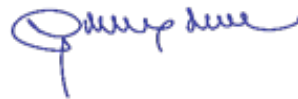
www.kpi.ac.th

คำนำ

การกระทำความผิดทางอาญาในบริบทของการเดินทางอากาศมีองค์ประกอบที่ซับซ้อนและอาจกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีการกระทำความผิดอาญาตามปกติเนื่องจากมีองค์ประกอบระหว่างประเทศเข้ามาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่าจะใช้กฎหมายประเทศใดบังคับใช้ในขณะกระทำความผิด ซึ่งการกระทำความผิดหนึ่ง ๆ อาจเป็นความผิดอาญาที่มีโทษหนักในรัฐหนึ่ง หรือเป็นความผิดลหุโทษในอีกรัฐ หรือไม่เป็นความผิดเลยในอีกรัฐหนึ่งก็ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการออกกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดในเรื่องดังกล่าว และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญาและพิธีสารด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศถึง 5 ฉบับด้วยกัน แต่การตรากฎหมายภายในประเทศเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาดังกล่าวยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอยู่

สถาบันพระปกเกล้า จึงจัดให้มีการศึกษา เรื่อง “ปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา” ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

ซึ่งศึกษาวิจัยโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มุ่งศึกษาปัญหาที่เกิดจากการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศไทยให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่บัญญัติเกี่ยวกับความผิดอาญา เพื่อให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า





สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 วิธีการศึกษา	13
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	14
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ระหว่างประเทศด้านอาญา	9
2.1 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา	18
2.1.1 เขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามกฎหมาย ระหว่างประเทศทั่วไป	19
2.1.2 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา ตามหลักกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ	31
2.1.3 ลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐ	34
2.2 การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา	35
2.2.1 แนวคิดการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาโดยสังเขป	36
2.2.2 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา	37
2.3 สรุป	41

บทที่ 3 กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ อากาศยาน	42
3.1 สนธิสัญญาด้านอากาศยานที่ออกโดย องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ	43
3.1.1 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี	44
3.1.2 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยไม่เป็นภาคี	64
3.2 สนธิสัญญาด้านอากาศยานที่ออกโดยองค์การ ระหว่างประเทศอื่น	83
3.2.1 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999	83
3.2.2 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำยอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000	85
3.3 ตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สนธิสัญญา	89
3.3.1 ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978	89
3.3.2 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำ ในอากาศยานพลเรือน	90
3.3.3 คู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพุดิตน ไม่เหมาะสม	92
3.4 สรุป	98
บทที่ 4 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน	99
4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558	100
4.1.1 ประวัติความเป็นมา	101
4.1.2 เนื้อหา	106

4.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	112
4.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา	112
4.2.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497	117
4.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุน ทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธ ที่มีอำนาจทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559	118
4.2.4 พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยน้ำมันคง ไซเบอร์ พ.ศ. 2562	119
4.3 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาในประเทศไทย	124
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาการอนุวัติการกฎหมาย	126
5.1 กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน	127
5.1.1 ชื่อพระราชบัญญัติ	127
5.1.2 การนิยามคำว่า “บุหรี”	128
5.1.3 การเลือกใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับสิ่งเสพติด	134
5.1.4 ความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง	136
5.1.5 การยกเว้นอากาศยานทหาร ตำรวจ หรือศุลกากร ของรัฐไทย	141
5.1.6 ความคุ้มกันจากความรับผิดชอบตามอนุสัญญา กรุงโตเกียวและพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	143
5.2 กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศ มาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน	146
5.2.1 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ	146
5.2.2 การค้ามนุษย์	150
5.2.3 ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน	152
5.2.4 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา	154

5.3	กรณีที่น่ามาบัญญัติไว้เกินกว่าพันกรณีทางระหว่างประเทศ	165
5.3.1	การกำหนดฐานความผิดที่ไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ	166
5.3.2	ความผิดฐานก่อการร้ายและเขตอำนาจรัฐ	169
5.4	กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน	171
5.4.1	รูปแบบวิธีการยกร่างกฎหมาย	172
5.4.2	ระยะเวลาการยกร่างกฎหมาย	174
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	176
6.1	บทสรุป	177
6.2	ข้อเสนอแนะ	180
6.2.1	กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน	180
6.2.2	กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน	183
6.2.3	กรณีที่น่ามาบัญญัติไว้เกินกว่าพันกรณีทางระหว่างประเทศ	187
6.2.4	กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน	188
บรรณานุกรม		191

สารบัญ

ตาราง

	หน้า
ตาราง 1 ตารางแสดงรายชื่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับอาญาการบิน	9
ตาราง 2 ตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจรัฐของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	79
ตาราง 3 ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างกระบวนการวิธีกรดำเนินการทางปกครองและกระบวนการวิธีดำเนินการทางอาญา	95
ตาราง 4 ตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยออก	104
ตาราง 5 ตารางแสดงการกำหนดเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศและกฎหมายไทย	111
ตาราง 6 ตารางแสดงฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทย	114
ตาราง 7 ตารางแสดงการแปลถ้อยคำเรียงตามลักษณะความผิด	137
ตาราง 8 ตารางแสดงการแปลถ้อยคำเรียงตามพระราชบัญญัติ	139
ตาราง 9 ตารางเปรียบเทียบการอนุวัติการข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว	145
ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดฐานความผิดการทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน	157





บทที่

1





1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมเมื่ออยู่ร่วมกัน เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำผิดย่อมถูกลงโทษตามกฎหมายที่สังคมนั้น ๆ กำหนด แต่เพราะการลงโทษทางอาญากระทบสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกลงโทษ กฎหมายอาญาจึงมีหลักการพื้นฐานว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (Nullum crimen nulla poena sine lege)” กล่าวคือ หากกฎหมายไม่กำหนดว่าเป็นความผิด จะถือว่ามีการกระทำผิดและลงโทษผู้กระทำไม่ได้ในบริบทการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้น หากมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น จะกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยิ่งกว่าในบริบทปกติธรรมดา เพราะการกระทำผิดดังกล่าวมีองค์ประกอบระหว่างประเทศมาให้พิจารณาเพิ่มขึ้นว่าการกระทำที่ได้กระทำลงไปนั้นผิดกฎหมายของประเทศที่ใช้บังคับขณะกระทำผิดหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายภายในแต่ละรัฐอาจบัญญัติแตกต่างกัน กล่าวคือ อาจมีกรณีที่มีการกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดอาญาที่มีโทษหนักในรัฐหนึ่ง แต่เป็นเพียงความผิดลหุโทษในอีกรัฐหนึ่ง หรือไม่เป็นความผิดเลยในอีกรัฐหนึ่ง ปัญหาล้วนความผิดที่แตกต่างกันนี้ยังส่งผลเชื่อมโยงไปถึงเงื่อนไขการส่งผู้กระทำความผิดข้ามแดน (extradition) อีกด้วย ดังนั้นจึงมีแนวความคิดการออกกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อสร้างฐานความผิดและกฎเกณฑ์การดำเนินการกับผู้ต้องหาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจ หรือปัญหาเขตอำนาจรัฐทับซ้อนกัน

ด้วยสภาพที่ตั้งของประเทศไทยที่มีศักยภาพจะเป็นศูนย์กลางทางการบินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์การกระทำผิดทั้งในอากาศยานและบริเวณท่าอากาศยานที่ให้บริการการเดินอากาศระหว่างประเทศ ตัวอย่างจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นจริง เช่น เครื่องบินโดยสารเที่ยวบินระหว่างประเทศของไทยเคยถูกขู่วางระเบิดหลายครั้ง

เที่ยวบิน TG 794 จะเดินทางจากกรุงเทพฯไปยังเมืองลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกา เหตุการณ์นั้นมิได้มีผู้เขียนคำขูบนเครื่องบินว่ามีระเบิดบนเครื่องบินในห้องน้ำ ผู้โดยสาร¹ หรือเหตุการณ์เที่ยวบิน TG963 ที่ออกเดินทางจากกรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน มายังจังหวัดภูเก็ตถูกขู่วางระเบิด² หรือเหตุการณ์ขู่ว่าจะระเบิด สนามบินสุวรรณภูมิแต่สุดท้ายเป็นเพียงการก่อกรวน³ หรือการนำมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ลงโทษการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่ออากาศยานโดยมีโทษประหารชีวิตมาใช้ลงโทษกับนักท่องเที่ยวที่ถ่ายภาพอากาศยานขณะร่อนลงจอด⁴ จากตัวอย่างเหตุการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้นมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียด

ประการแรก ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

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

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

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

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



1) อนุสัญญาว่าด้วยความพิดและการกระทำอื่น 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 “ทภก.แวงยังถ่ายภาพเครื่องบินร่อนลงรันเวย์ได้ แต่ห้ามกระทบต่ออากาศยาน,” ไทยรัฐออนไลน์, (14 ธันวาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/811322>; “เดือน อันชินภูเกิดถ่ายรูปคู่เครื่องบิน ฝ่าฝืนคำเตือน โทษถึงประหารชีวิต,” ข่าวสดออนไลน์, (25 กันยายน 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2920047.

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 ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน 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).

5) อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534)⁹ เพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเพิ่มเติมจากฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในสังคมระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 2010 ได้มีการตรากฎหมายใหม่เพื่อปรับปรุงกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาที่ไทยเข้าเป็นภาคี และได้กำหนดความผิดทางอาญารฐานใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อากาศยานก่อการร้ายรวม 3 ฉบับ แต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด¹⁰ ดังนั้นส่งผลให้การใช้และการตีความกฎหมายภายในที่ประเทศไทยอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีก่อนมีการแก้ไขหลัง ค.ศ. 2010 ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติออกมาภายหลัง ทั้งที่การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญาด้านการบินพลเรือนจะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนานาชาติ และจะช่วยส่งเสริมสถานะศูนย์กลางการบินในภูมิภาคได้

ประการที่สอง การใช้อุทธรณ์กฎหมายอาญาภายในประเทศเพื่อลงโทษที่รุนแรง เช่น กรณีถ่ายรูปลอกรอกยานแต่สามารถลงโทษถึงประหารชีวิตได้ หรือกรณีปลั่งปากบอกว่ามีระเบิดบนอากาศยาน แต่ไม่ได้มีเจตนาสร้างความปั่นป่วนกลับมีกฎหมายที่กำหนดโทษไว้รุนแรงกว่าความผิดลหุโทษ¹¹

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

¹⁰ ตาราง 1

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



ตามประเด็นปัญหาข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายหลายฉบับของประเทศไทยที่บัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวยังมีคำถามเกี่ยวกับความไม่ครบถ้วนตามพันธกรณี และกฎหมายภายในบางฉบับก็ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาในบริบทของการบินพลเรือน ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยตามอนุสัญญาด้านการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี และที่ควรจะเข้าเป็นภาคีแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีซึ่งส่งผลกระทบต่อการบินบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาและหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ในหนังสือตำราเกี่ยวกับกฎหมาย การเดินอากาศระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (public international air law) กล่าวถึงมาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศ (aviation security) ไว้เป็นหัวข้อรวมกัน¹² เมื่อแยกพิจารณาเอกสารที่ถูกกล่าวถึงในหัวข้อดังกล่าว สามารถจัดกลุ่มมาตรการได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุ และ กลุ่มที่สอง คือ มาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำผิดซ้ำอีก และกำราบไม่ให้ผู้อื่นกระทำผิด

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 เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐ

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.



ออกมาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศ เช่น การกำหนดให้รัฐจัดทำมาตรการเพื่อไม่ให้เกิดการนำอาวุธ อุปกรณ์หรือสารที่ก่อระเบิดขึ้นไปบนอากาศยานพลเรือนโดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁵ รัฐต้องเตรียมการตามการประเมินความเสี่ยงให้ผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินการที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนระบุถึงข้อมูลที่สำคัญและระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร และข้อมูลที่ใช้ในการบินพลเรือน เพื่อพัฒนามาตรการป้องกันการแทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶

มาตรการลงโทษทางอาญาจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา เขตอำนาจรัฐที่สามารถลงโทษผู้กระทำการส่งตัวผู้ต้องหาไปยังรัฐที่มีเขตอำนาจ มาตรการเหล่านี้บัญญัติไว้ในรูปสนธิสัญญาหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคีและไม่เป็นภาคี สนธิสัญญาเหล่านี้ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น รายละเอียดตามตาราง 1

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

¹⁶ Ibid., Standard 4.9.1.

ตาราง 1 ตารางแสดงรายชื่อสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน¹⁷

ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ลงนาม	วันมีผลใช้บังคับ	ประเทศไทย
สนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ			
อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ 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 โดยมีขอบด้วยกฎหมาย 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
อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำ โดยมีขอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน 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

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=X-VIII-11&chapter=18&clang=_en



ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ลงนาม	วันมีผลใช้บังคับ	ประเทศไทย
พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมีขอบข่ายกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติม ต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมีขอบข่ายกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน 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)	24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988	6 สิงหาคม ค.ศ. 1989	ภาคยานุวัติ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1996
อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติก เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ 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
อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมีขอบข่ายกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ 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	ไม่ได้ลงนาม และให้สัตยาบัน
พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมีขอบข่ายกฎหมาย (Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)	10 กันยายน ค.ศ. 2010	1 มกราคม ค.ศ. 2018	ไม่ได้ลงนาม และให้สัตยาบัน

ชื่อกฎหมาย	วันเปิดให้ลงนาม	วันมีผลใช้บังคับ	ประเทศไทย
พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิด และการกระทำอื่น 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	ไม่ได้ลงนาม และให้สัตยาบัน
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 โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำย อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร 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)	15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000	25 ธันวาคม ค.ศ. 2003	ให้สัตยาบัน 18 ธันวาคม ค.ศ. 2001

สำหรับรายงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะมาตรการลงโทษทางอาญาตามตาราง 1 ข้างต้นทั้งที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาบางฉบับก็ตาม ทั้งนี้เพื่อพิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยและประเด็นทางกฎหมายที่ร่วมสมัยจากกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว โดยศึกษาการกำหนดความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาในฐานความผิด



ที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อ การเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการกำหนดฐาน ความผิดสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่

นอกจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศในฐานะบ่อเกิดของกฎหมาย ระหว่างประเทศแล้ว ยังมีเอกสารในทางระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ อย่างอ่อน (soft law) ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาในการเดินอากาศที่ควรค่า แก่การศึกษาเพื่อให้เห็นพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรายงานวิจัย ฉบับนี้จะกล่าวถึงเช่นกัน

ส่วนกฎหมายไทยที่รายงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษา คือ การกำหนดความผิด อาญาในประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการ ต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่า ได้มีการกำหนดฐานความผิดสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกโดย องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี ในปัจจุบันแต่ควรเข้าเป็นภาคีหรือไม่ เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะการกำหนด ฐานความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการบินให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำ

รายงานวิจัยฉบับนี้แบ่งเป็น 6 บท โดยบทที่ 2 จะศึกษาทฤษฎีและแนวคิด ทางกฎหมาย บทที่ 3 จะกล่าวถึงกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน บทที่ 4 เป็นหัวข้อกฎหมายไทย ส่วนการวิเคราะห์ ประเด็นปัญหาจะกล่าวถึงในบทที่ 5 เพื่อนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะ ในบทที่ 6

1.4 วิธีการศึกษา

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

อนึ่ง การยกตัวอย่างกฎหมายและคดีต่างประเทศเพื่อประกอบในงานวิจัย เป็นเพียงแสดงตัวอย่างการอนุวัติการ และการใช้การตีความกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ผู้วิจัยไม่ได้ใช้ตัวอย่างกฎหมายและคดีต่างประเทศในการศึกษาเปรียบเทียบประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ เนื่องจากรายงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเพียงศึกษาปัญหาการอนุวัติการของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อประกอบการวิจัย ทั้งในทางปฐมภูมิ (primary source) คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกฎหมายภายในของประเทศที่เลือกศึกษา เอกสารการประชุมขององค์การระหว่างประเทศ และในทางทุติยภูมิ (secondary source) คือ ตำรา หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลทางเว็บไซต์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ



1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากรายงานวิจัยนี้มีดังต่อไปนี้

1. ทราบว่าการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี และที่ควรจะเข้าเป็นภาคี แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีซึ่งส่งผลกระทบต่อการบินบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศไทย
2. ทราบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายความผิดทางอาญาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่
3. ทราบข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาและหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการบินเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและข้อเสนอแนะขององค์การการบินระหว่างประเทศ



บทที่ 2

**แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ
การบินพลเรือนระหว่างประเทศด้านอาญา**





ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เขตอำนาจของรัฐ ในการบัญญัติกฎหมายทางอาญานั้น โดยหลักแล้วรัฐจะอาศัยหลักดินแดน เป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายภายในดินแดนของรัฐ¹⁸ ในกิจการ การเดินอากาศระหว่างประเทศ หากมีการกระทำผิดอาญาบนอากาศยาน ในขณะที่อากาศยานนั้นบินอยู่ที่น่านฟ้าเหนือดินแดนที่ไม่อยู่ภายในอำนาจ ของรัฐใด เช่น อากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง คำถามที่เกิดขึ้นคือ จะดำเนินการและลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาบนอากาศยานได้หรือไม่ ศาลในบางประเทศได้เคยตอบคำถามดังกล่าว เช่น ศาลสหรัฐอเมริกา เคยตัดสินในคดี *US v. Cordova et al.* ใน ค.ศ. 1950 ข้อเท็จจริงในคดี คือ จำเลย นาย Cordova ทำร้ายร่างกายนักบิน และพนักงานต้อนรับ สลายการบินพาณิชย์ในขณะที่ทำการบินเหนือทะเลหลวงในเที่ยวบินจาก เปอร์โตริโก ไปนิวยอร์ก และนาย Cordova ยังได้ทำร้ายร่างกายนาย Santano ในวันเวลาและสถานที่เดียวกันกับข้อหาข้างต้น ส่วนนาย Santano จำเลยร่วมก็ถูกตั้งข้อหาว่าทำร้ายร่างกาย นาย Cordova ในวันเวลาและ สถานที่เดียวกัน ศาลมลรัฐนิวยอร์กได้ตัดสินว่า ในขณะที่เกิดเหตุไม่มีกฎหมาย บัญญัติให้ “อากาศยาน” เป็นยานพาหนะตามกฎหมายอาญาที่ให้อำนาจ สหรัฐอเมริกามีเขตอำนาจลงโทษได้ เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นเหนือทะเลหลวง จึงต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายขยายเขตอำนาจทางอาญาให้รัฐลงโทษหรือไม่ ในคดีนี้ศาลเห็นว่าศาลไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีอาญาที่เกิดขึ้นในอากาศยาน สัญชาติต่ออเมริกันที่กำลังบินอยู่เหนือทะเลหลวง¹⁹ นอกจากคดีที่ประเทศ สหรัฐอเมริกาแล้ว ศาลที่ประเทศอังกฤษก็มีคดีในทำนองเดียวกัน

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).

ในคดี R v. Martin ใน ค.ศ. 1956 โดยข้อเท็จจริง คือ จำเลยถูกกล่าวหาว่า ครอบครองปืนซึ่งเป็นยาเสพติดที่ผิดกฎหมายระหว่างเดินทางโดยอากาศยาน สัญชาติอังกฤษจากประเทศบารเรนไปยังประเทศสิงคโปร์ โจทก์ฟ้องโดยอาศัย ฐานว่าศาลอังกฤษย่อมลงโทษการกระทำผิดที่กระทำลงในอากาศยาน อังกฤษได้ อย่างไรก็ดี ศาลอังกฤษได้พิจารณาข้อกฎหมายและให้เหตุผลว่า กฎหมายที่โจทก์อ้างไม่ใช่มุ่งบังคับในกรณีอากาศยานสัญชาติอังกฤษอยู่นอกดินแดนอังกฤษ ดังนั้น ศาลจึงไม่มีเขตอำนาจลงโทษจำเลย²⁰

จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นจริงข้างต้น จะเห็นว่าผู้ที่กระทำผิดจะได้รับประโยชน์ จากช่องว่างทางกฎหมายและไม่ได้รับโทษทางอาญาใด ๆ เพื่อการป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย และเกิดการกระทำผิดกฎหมายอาญา ในพื้นที่ที่ไม่มีกฎหมายใช้บังคับ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อกำหนดให้รัฐมีเขตอำนาจกำกับดูแลและลงโทษการกระทำผิดอาญา ในอากาศยานได้ อย่างไรก็ตาม การใช้เขตอำนาจรัฐในทางอาญานอกเหนือจาก หลักดินแดนแล้ว ยังมีหลักการอื่น เช่น หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย (passive personality principle) หลักป้องกัน (protective principle) หลักเขตอำนาจเหนือเรือและอากาศยาน หลักความผิดสากล (universal principle) เป็นต้น²¹ ดังนั้น หากรัฐแต่ละรัฐใช้หลักการที่แตกต่างกัน อาจเกิดปัญหาใหม่แทนปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย คือ ปัญหารัฐมีเขตอำนาจ ทับซ้อนกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแก้ปัญหานึงนำไปสู่อีกปัญหานึงตามมา การออกกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาเพื่อวางกรอบกฎเกณฑ์ เรื่องเขตอำนาจของรัฐ และรูปแบบการกระทำผิดบนอากาศยานที่เป็น ความผิดอาญาจึงเป็นวิธีการที่ประชาคมระหว่างประเทศเลือกใช้

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

²¹ ดูหัวข้อ 2.1



ในบทนี้จะศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องเขตอำนาจของรัฐ ในการออกกฎหมายอาญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความผิดต่อการบินพลเรือน โดยเรียงลำดับตามเวลาในการออกสนธิสัญญา และกฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษอาญา และที่ออกโดยองค์การอื่น เพื่อพิจารณาพัฒนาการโทษทางอาญาในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และพันธกรณีของรัฐ

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดเพียงเขตอำนาจของรัฐ แต่ในส่วนของ การกำหนดโทษทางอาญานั้น กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจรัฐกำหนดโทษทางอาญาได้เองตามกฎหมายภายใน ดังนั้น ในบทที่ 2 นี้จะศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดโทษทางอาญาประกอบด้วย

2.1 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญา

เขตอำนาจของรัฐ คือ ขอบเขตที่รัฐจะใช้ความสามารถทางกฎหมาย ในการบัญญัติ ปรับใช้ และบังคับกฎหมายต่อบุคคล²² กล่าวได้ว่ารัฐมีเขตอำนาจในทางบัญญัติ บังคับ และดำเนินคดี นักกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ Bin Cheng ได้แบ่งเขตอำนาจของรัฐเป็นสองประเภทโดยบัญญัติศัพท์ใหม่ คือ “jurisfaction” และ “jurisaction” โดย jurisfaction เป็นเขตอำนาจรัฐที่จะบัญญัติกฎหมาย ส่วน jurisaction เป็นเขตอำนาจรัฐที่จะบังคับตามกฎหมาย²³

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>.

อย่างไรก็ดี ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเขตอำนาจของรัฐในทางบัญญัติ ในทางอาญาเป็นหลัก เพื่อพิจารณาว่ารัฐสามารถอาศัยจุดเกาะเกี่ยวใดในการ ออกกฎหมายภายใน โดยพิจารณาจากหลักการที่เป็นหลักกฎหมายระหว่าง ประเทศทั่วไปและในกรณีบริบทของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศประกอบ

2.1.1 เขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญา ตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

ตามกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองอำนาจในการออกกฎหมายอาญา เป็นการใช้อำนาจของรัฐ การออกกฎหมายภายในด้านอาญา เป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐกระทำได้เมื่อรัฐมีเขตอำนาจ หลักการที่สำคัญ และเป็นพื้นฐานที่สุดคือหลักดินแดน (territorial principle) ส่วนหลักการอื่น ๆ นับว่าเป็นหลักที่เสริมขึ้นและไม่ใช้หลักดินแดน จึงอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นหลักที่นอกดินแดน (extraterritorial principle) ได้แก่ หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย หลักป้องกัน หลักผลกระทบ เขตอำนาจเหนือเรือและอากาศยาน หลักความผิดสากล และการขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญา

2.1.1.1 หลักดินแดน (territorial principle)

นอกจากดินแดนจะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นรัฐตามหลัก ในอนุสัญญามอนเตวิเดโอซึ่งได้รับการยอมรับเป็นจารีตประเพณีระหว่าง ประเทศแล้ว²⁴ ดินแดนยังก่อให้เกิดอำนาจอีกด้วย การใช้อำนาจ

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



ตามหลักดินแดนเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ ในทางระหว่างประเทศ การยอมรับดังกล่าวส่งผลให้หลักการอื่น ๆ นอกจากหลักดินแดน ถูกเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจออกดินแดน (extra-territorial) นั้นเอง²⁵

การใช้อำนาจตามหลักดินแดนพิจารณาในแง่พื้นที่โดยไม่พิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดจะมีสัญชาติใด เช่น มาตรา 4 ประมวลกฎหมายอาญา ที่วางหลักว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย²⁶ ราชอาณาจักร ในที่นี้หมายถึง พื้นดิน พื้นน้ำ อากาศเหนือพื้นดินและพื้นน้ำที่เป็นอาณาเขตของประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงสถานทูตไทยในต่างประเทศ²⁷ การกระทำความผิดตามหลักดินแดนจะไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำหรือสัญชาติของผู้ถูกกระทำแต่อย่างใด เพียงแต่มุ่งคำนึงถึงสถานที่กระทำความผิดเท่านั้น²⁸

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับรัฐหลายรัฐ เช่น ความผิดเริ่มกระทำในรัฐหนึ่งแต่ผลของการกระทำเกิดขึ้นที่อีกรัฐหนึ่ง เช่น นายแสงผลสมยาพิษ ลงในน้ำส้มให้นายเดือนเต็มที่ทำอากาศยานประเทศ A นายเดือนเสียชีวิตเมื่ออากาศยานลงจอดที่ทำอากาศยานประเทศ B จากกรณีตัวอย่างจะเกิดคำถามว่าจะใช้หลักกฎหมายตามหลักดินแดนของรัฐใด คำตอบสำหรับกรณีคำถามนี้มีแนวคิด 2 แนวคิด คือ แนวคิดการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นอัตวิสัย (subjective territorial jurisdiction) คือ ใช้กฎหมายของดินแดน

²⁵ Rynngaert, supra note 18, p.85.

²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.4

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

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

ที่ก่อเหตุแม้ว่าผลการกระทำจะเกิดนอกดินแดน และแนวคิดการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นภาวะวิสัย (objective territorial jurisdiction) คือใช้กฎหมายของดินแดนที่ได้รับผลจากการกระทำแม้จะเริ่มก่อเหตุนอกดินแดนนั้นก็ตาม²⁹

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยได้รองรับหลักดินแดนไว้ในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง และศาลฎีกาก็ได้เคยอธิบายหลักดังกล่าวไว้ เช่นในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547 เกี่ยวกับจำเลยได้ขยยาเสพติดจากกรุงอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์เพื่อไปยังไต้หวัน แต่ว่าเครื่องบินแวะพักที่กรุงเทพฯ และจำเลยถูกจับกุมฐานมียาเสพติด ประเด็นที่ศาลฎีกาพิจารณาคือประเทศไทยมีเขตอำนาจในการดำเนินคดีหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยเมื่อมาถึงท่าอากาศยานกรุงเทพ จำเลยได้เดินลงจากเครื่องบินลำดังกล่าวผ่านห้องผู้โดยสารขาออกเพื่อจะไปขึ้นเครื่องบินอีกลำหนึ่ง ขณะที่เดินผ่านเครื่องตรวจโลหะ มีสัญญาณเตือนดังขึ้น เจ้าพนักงานจึงตรวจค้นจำเลย ขณะที่ตรวจค้นพบยาเสพติดให้โทษดังกล่าว ดังนั้น ศาลจึงพิจารณาว่าจำเลยนำยาเสพติดเข้ามาในราชอาณาจักรไทย เพราะพบในขณะที่อยู่ที่อาคารผู้โดยสาร³⁰ กรณีนี้ต่างจากคดี R v. Martin ที่เหตุการณ์เกิดบนอากาศยาน แต่คดีของไทย เหตุการณ์เกิดที่ท่าอากาศยานที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศไทย หลักกฎหมายที่ใช้จึงเป็นกฎหมายไทยตามปกติ

ในด้านการบิน หลักดินแดนหมายถึงกฎหมายของรัฐที่เกิดการกระทำผิดในห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำ

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



ความผิดทางอาญาเกิดในช่วงเวลาที่อากาศยานบินอยู่ ณ น่านฟ้าเหนือดินแดนของรัฐโดยย่อมเป็นการยาก ดังนั้น การใช้หลักดินแดนเพียงหลักการเดียวจึงไม่อาจอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้สมบูรณ์นัก³¹

2.1.1.2 หลักสัญชาติ (national principle)

หลักสัญชาติยังคงอาศัยจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับองค์ประกอบของความเป็นรัฐ คือ ประชากร หรือนิติบุคคลที่รัฐให้สัญชาติ การใช้บังคับตามหลักสัญชาตินี้จะไม่พิจารณาว่าคนชาติของรัฐนั้นกระทำความผิด ณ ที่แห่งใด แต่พิจารณาว่าขณะกระทำความผิด บุคคลนั้นมีสัญชาติใด³² เช่น ประมวลกฎหมายอาญาสิงคโปร์ มาตรา 4 บังคับใช้กับข้าราชการสิงคโปร์แม้ว่าจะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร³³ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 5(1) บังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในราชอาณาจักร หากผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทย³⁴

ประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 8(ก) ก็ได้ขยายเขตอำนาจของรัฐไทยไปนอกดินแดนเช่นกัน คือ กรณีผู้กระทำความผิดเป็นคนไทย และเข้าเงื่อนไขว่ารัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ขอให้ลงโทษอีกทั้งประเทศไทยจะลงโทษได้เฉพาะความผิดที่ระบุไว้เท่านั้น โดยรวมทั้งความผิดสำเร็จ ความผิดในชั้นพยายาม การเป็นตัวการ ผู้ใช้และผู้สนับสนุนด้วย³⁵

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.

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

³⁵ เกียรติชจร วัจนะสวัสดิ์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น.57

2.1.1.3 หลักสัญชาติผู้เสียหาย (passive personality principle)

หลักสัญชาติในข้อ 2.1.1.2 เป็นกรณีสัญชาติของผู้กระทำความผิด แต่กรณีนี้พิจารณาสัญชาติของผู้เสียหาย หลักการนี้นิยมใช้ในความผิดอาญารัฐนก่อนการร้าย³⁶ 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 แนวคิดหลักป้องกันนั้นจะชี้เฉพาะความผิดที่สามารถกระทบต่อประเทศในสาระสำคัญเท่านั้น แต่พบว่ามีการขยายหลักป้องกัน

³⁶ Crawford, supra note 29, p.461

³⁷ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 4(ข)

³⁸ Crawford, supra note 29, p.462

³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.7(1)



เพื่อรวมความผิดอื่น ๆ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย⁴⁰ ใน พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในมาตรา 135/1 ถึงมาตรา 135/4 ประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดสากลตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 7(1/1)⁴¹ ด้วยเหตุผลว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศซึ่งคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1373 ณ วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2544 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกัน⁴²

2.1.1.5 หลักผลกระทบ (effect doctrine)

รัฐอาศัยหลักผลกระทบเพื่อขยายเขตอำนาจโดยอธิบายว่ามีการกระทำที่เป็นอันตรายจากการกระทำนอกดินแดนของรัฐ หลักการนี้เป็นที่ยอมรับในสหรัฐอเมริกาและในสหภาพยุโรป⁴³

2.1.1.6 เขตอำนาจเหนือเรือและอากาศยาน

เรือและอากาศยานไม่ใช่ดินแดนโดยสภาพ จึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามเนื่องจากลักษณะของยานพาหนะของเรือและอากาศยานที่สามารถเคลื่อนที่ได้และคนสามารถเข้าไปอยู่บนเรือและอากาศยานได้ หรือเรียกว่ามีลักษณะ “กึ่งดินแดน” (quasi-territorial)

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

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

⁴² พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546, น.1

⁴³ Crawford, *supra* note 29, p.463.

จึงกำหนดให้รัฐมีเขตอำนาจเหนือเรือหรืออากาศยานที่มีสัญชาติของรัฐ ในประเด็นนี้ Bin Cheng ได้สรุปความแตกต่างระหว่างเขตอำนาจกึ่งดินแดน ในกรณีของยานพาหนะว่าแตกต่างจากหลักเขตอำนาจเหนือบุคคลไว้ว่า กรณีหลักกึ่งดินแดนนั้นขยายไปถึงยานพาหนะและรวมถึงบุคคล และสิ่งของ ที่อยู่ในยานพาหนะนั้นด้วย⁴⁴

แนวคิดการให้เขตอำนาจแก่อากาศยานตามสัญชาติของอากาศยาน สามารถย้อนกลับไปได้อย่างน้อยใน ค.ศ. 1902 เมื่อนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ชื่อ Fauchille เสนอแนะต่อ Institute of International Law ให้ศาลของประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของอากาศยานนั้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ในการพิจารณากรณีการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ได้กระทำในอากาศยาน ขณะอยู่ในห้วงอากาศ⁴⁵ โดย Fauchille ได้ชี้ว่าหากการกระทำผิดอาญา กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การก่อกบฏ หรือ การปลอมแปลงเงินตรา รัฐก็สามารถใช้เขตอำนาจตามหลักป้องกันได้ และแนวคิดของ Fauchille ได้รับการรับรองใน ค.ศ. 1913 โดย International Juridical Committee of Aviation⁴⁶

ทั้งนี้สัญชาติของอากาศยานพิจารณาจากการจดทะเบียนตามข้อ 17 แห่งอนุสัญญาชิคาโก คือ อากาศยานที่ได้จดทะเบียนไว้ในรัฐโดยอ้อมมีสัญชาติ

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.Fenston-Saussure.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.*



ของรัฐนั้น และเพื่อป้องกันโอกาสที่อาจเกิดปัญหาว่าอากาศยานลำหนึ่ง
จะมีหลายสัญชาติ อนุสัญญาชิคาโกได้วางหลักไว้ว่า อากาศยานลำหนึ่ง
จะจดทะเบียนในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐไม่ได้⁴⁷

ประเทศไทยยอมรับหลักการนี้ในมาตรา 4 วรรคสองแห่งประมวล
กฎหมายอาญา⁴⁸ โดยสัญชาติของอากาศยานเป็นไปตามพระราชบัญญัติ
การเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁴⁹ และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4
วรรคสอง วางหลักว่า การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย
นั้น ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักรไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด การเขียนว่า
“ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด” หมายเฉพาะแต่ที่ใด ๆ ที่มีใ้ราชอาณาจักรไทยเท่านั้น⁵⁰
เพราะหากเป็นการกระทำที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยแล้ว ย่อมใช้หลักดินแดน
ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่งได้ โดยไม่ต้องใช้วรรคสอง
แต่อย่างใด เพราะกรณีตามวรรคสองนั้นเป็นกรณีถือว่ามีกรกระทำ
ในราชอาณาจักร แต่จริงๆ แล้วการกระทำไม่ได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักรแต่อย่างใด
เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2670/2535 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เหตุคดีเกิดขึ้นที่เรือ
ประมง ป. โชคชนะสินธ์ ซึ่งเป็นเรือไทย ดังนั้น จึงถือเป็นการกระทำความผิด
ในราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนสังกัดกรมตำรวจจึงมีอำนาจสอบสวน⁵¹
นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มุ่งพิจารณาเฉพาะ
สถานที่กระทำความผิด โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ
แต่อย่างใด⁵²

⁴⁷ อนุสัญญาชิคาโก, ข้อ 18

⁴⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.4 วรรคสอง

⁴⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ม.5

⁵⁰ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 28, น.44

⁵¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 2670/2535

⁵² เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 28, น.45

การกระทำความผิดในอากาศยานไทย อาจเกิดคำถามได้ว่าต้องเป็นการกระทำทั้งหมดในอากาศยานไทยหรือไม่ กรณีนี้ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ เห็นว่า แม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดที่เกิดในอากาศยานไทย ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดในอากาศยานไทย⁵³ แต่หากเป็นการกระทำความผิดนอกอากาศยานไทย มีเพียงผลของการกระทำผิดเท่านั้นที่เกิดในอากาศยานไทย เช่น การวางยาพิษที่สนามบิน เพื่อให้ผู้ถูกวางยาพิษ เสียชีวิตในอากาศยาน กรณีนี้ไม่สามารถปรับใช้มาตรา 4 วรรคสองได้⁵⁴ จึงไม่สามารถรับโทษตามกฎหมายไทย

2.1.1.7 หลักความผิดสากล (universal principle)

หลักความผิดสากลนั้นยังไม่มีกรณีให้นิยามไว้ชัดเจนทั้งในสนธิสัญญาและในจารีตประเพณีระหว่างประเทศ⁵⁵ ในทางวิชาการ นักนิติศาสตร์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศยังมีความเห็นแตกต่างกันดังที่ปรากฏในความเห็นส่วนตัวของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Arrest Warrant ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการที่ศาลภายในประเทศเบลเยียมออกหมายจับระหว่างประเทศในวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2000 เพื่อจับนาย Abdulaye Yerodia Ndombasi ซึ่งในขณะออกหมายจับดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการต่างประเทศ (Minister of Foreign Affairs) ของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก สำหรับการกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนอนุสัญญากรุงเจนีวา

⁵³ เฟ็งอ้าง, น.44

⁵⁴ เฟ็งอ้าง, 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).



ค.ศ. 1949 และพิธีสารเพิ่มเติม ซึ่งเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ⁵⁶ ผู้พิพากษา Guillaume ได้ให้ความเห็นว่าตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ความผิดสากลใช้กับความผิดฐานโจรสลัด ไม่รวมถึงความผิดอาญาฐานอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน เช่น การค้ามนุษย์ การขนยาเสพติด⁵⁷ และกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีการกล่าวถึงหลัก universal jurisdiction in absentia ที่เบลเยียมกล่าวอ้าง⁵⁸ ส่วนผู้พิพากษา Oda เห็นว่าในสังคมระหว่างประเทศยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับหลักความผิดสากลอยู่ หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐในทางอาญานอกดินแดนได้มีการขยายออกไปให้รวมถึงความผิดฐานก่อการร้าย และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วย⁵⁹ ส่วนความเห็นแย้งของผู้พิพากษา Van den Wyngaert เห็นว่าหลักความผิดสากลยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนทั้งในสนธิสัญญาและจารีตประเพณีระหว่างประเทศรัฐ แต่ละรัฐนำหลักดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในในรูปแบบที่แตกต่างกัน⁶⁰ แต่กระนั้นก็มีลักษณะร่วมอยู่หนึ่งประการ คือ เหตุผลทางกฎหมายในการกำหนดให้เป็นความผิดสากลคือการป้องกันไม่ให้

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).

ผู้ถูกกล่าวหาที่ว่ากระทำผิดอาญาสามารถหลุดรอดจากการถูกดำเนินคดี โดยการหลบหนีไปอาศัยในประเทศใดประเทศหนึ่ง⁶¹

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติเขตอำนาจศาลไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7 ในกรณีที่ผู้กระทำผิดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร เช่น ความผิดตามมาตรา 7(3) ซึ่งเป็นเรื่องการชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวง การกระทำความผิดกล่าวว่าคุณความต่อความปลอดภัยแห่งการสัญจรในทะเลหลวงอันเข้าข่ายการกระทำโจรสลัดซึ่งเป็นความผิดสากล โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด⁶²

ใน พ.ศ. 2540 ประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 7 ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มอนุมาตรา 2 ทวิ คือเพิ่มความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 และ มาตรา 283 เป็นความผิดที่รัฐไทยสามารถลงโทษได้ตามหลักความผิดสากล⁶³ เหตุผลของการประกาศใช้คือ ศาลไทยต้องการลงโทษการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดต่อหญิงและเด็ก และยังขยายไปยังเด็กชาย โดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือ จัดหาหญิงหรือเด็กไปด้วยวิธีการต่างๆ⁶⁴

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).

⁶² เกียรติขจร วิชนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 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.



2.1.1.8 การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญา (treaty-based extensions of jurisdiction)

การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญาจัดว่าเป็นวิธีทำให้เขตอำนาจรัฐมีความใกล้เคียงกับความผิดสากลเพื่อเพิ่มประเภทและจำนวนของรัฐที่จะมีเขตอำนาจในการกระทำผิดหนึ่ง ๆ กล่าวคือ ให้อำนาจรัฐให้หลัก *aut dedere aut judicare* คือรัฐต้องเลือกว่าจะดำเนินคดีหรือจะส่งตัวผู้ต้องหากลับไปให้รัฐอื่นที่มีเขตอำนาจดำเนินคดี ตัวอย่างอนุสัญญาที่ใช้หลักการนี้ เช่น อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรือ อนุสัญญากรุงเฮก⁶⁵ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988⁶⁶

การขยายเขตอำนาจโดยสนธิสัญญาด้านอาญาการบินทำให้มีเขตอำนาจอื่น ๆ เช่น การใช้กฎหมายของรัฐที่อากาศยานเริ่มต้นเดินทาง หรือรัฐที่อากาศยานลงจอด เป็นต้น การเพิ่มเขตอำนาจดังกล่าวทำให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถเลือกติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลงจอดเพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดได้⁶⁷

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.

2.1.2 เขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายอาญาตามหลักกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ

เขตอำนาจรัฐตามหัวข้อ 2.1.1 เป็นเขตอำนาจที่พบได้ในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นการทั่วไป การเดินอากาศระหว่างประเทศมีลักษณะความเป็นระหว่างประเทศทำให้เมื่อเกิดการกระทำผิดทางอาญาขึ้นจึงควรระบุว่ารัฐใดควรใช้เขตอำนาจ และเมื่ออากาศยานมีลักษณะกึ่งบุคคลคือมีสัญชาติ และก็มีลักษณะกึ่งดินแดน คือ สามารถให้บุคคลธรรมดาเข้าไปอยู่ในอากาศยานได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเขตอำนาจสำหรับอากาศยานเพิ่มขึ้น ในบริบทกฎหมายอากาศระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (public international air law) จึงได้มีการออกกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะด้านอาญาการบินที่เพิ่มเติมจากหลักดินแดนซึ่งมีประเด็นคำถามเกิดขึ้นดังเช่นกรณีคดี Cordova หากมีการกระทำผิดทางอาญาในอากาศยานในขณะที่ทำการบินบริเวณที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐใด และเพิ่มเติมจากหลักสัญชาติอากาศยานที่อาศัยการจดทะเบียนในการให้เขตอำนาจรัฐ และกฎหมายเหล่านั้นจะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพรวมในเรื่องเขตอำนาจของรัฐก่อน จึงจะกล่าวถึงเขตอำนาจของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่มีการกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะด้านอาญาการบินในหัวข้อนี้

2.1.2.1 หลักรัฐที่อากาศยานออก (State of departure)

เขตอำนาจประเภทแรก คือ การให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานออกจากรัฐนั้น เนื่องจากการใช้กฎหมายของรัฐที่อากาศยานออกมานั้น เป็นการบังคับให้ผู้ควบคุมอากาศยานไม่อาจปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายโดยอ้างว่าไม่มีเขตอำนาจได้⁶⁸

⁶⁸ Ibid., p.492.



2.1.2.2 หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น (State of landing)

หลักนี้ถูกเสนอขึ้นโดยคณะกรรมการกฎหมายอากาศของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (Comité de droit Aérien de l' International Law Association)⁶⁹ หลักนี้ให้เขตอำนาจแก่รัฐแรกที่อากาศยานลงสู่พื้น โดยเห็นว่ารัฐดังกล่าวมีความเหมาะสมในการใช้เขตอำนาจรัฐ เพราะเมื่ออากาศยานลงสู่พื้นเป็นรัฐแรก พยานหลักฐาน รวมถึงตัวผู้กระทำผิดยังคงอยู่ในอากาศยาน⁷⁰

หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นมีข้อดี คือ เมื่อให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมสามารถติดต่อสื่อสารเพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเพื่อเตรียมดำเนินการต่อผู้กระทำผิดในอากาศยาน หรือดำเนินการอื่น ๆ ที่เหมาะสมได้⁷¹ นอกจากนี้ข้อดีในด้านกระบวนการทางอาญาแล้ว การดำเนินการดังกล่าวมีข้อดีต่อการดำเนินการของสายการบิน คือ จะกระทบตารางการบินน้อย เพราะมีการประสานงานก่อนอากาศยานลงจอด อย่างไรก็ตามการให้เขตอำนาจรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ย่อมเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยานในการเลือกรัฐที่จะลงจอดซึ่งหมายถึงเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ หากผู้ควบคุมอากาศยานทราบความแตกต่างของกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยปกติแล้วรัฐที่อากาศยานจะลงสู่พื้นย่อมเป็นรัฐที่มีกำหนดไว้ตามแผนการบิน แต่ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะลงจอดในดินแดนของรัฐที่ใกล้ที่สุด

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

⁷⁰ ทศนีย์จรรยาชุกุล, เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.55.

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

ที่เป็นไปได้ หากเป็นเหตุฉุกเฉิน⁷² นอกจากนี้หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น จะมีปัญหาในกรณีการขึ้นอากาศยาน เพราะผู้กระทำความผิดจะบังคับให้อากาศยาน ลงจอดในรัฐที่มีอัตราโทษต่ำหรือยกเว้นการลงโทษ⁷³

ตัวอย่างมาตราที่ใช้หลักนี้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด บางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 มาตรา 12(1) บัญญัติว่า “ผู้ใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในราชอาณาจักร จะต้องรับโทษ ในราชอาณาจักร ถ้า (1) ความผิดนั้นได้กระทำในอากาศยานต่างประเทศ และ อากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด”⁷⁴

2.1.2.3 หลักผสม (mixed theory)

หลักนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันความไม่เด็ดขาดของหลักที่แท้จริง หลักนี้ใช้ ร่วมกับหลักสัญชาติอากาศยานกล่าวคือ กฎหมายของรัฐที่อากาศยานบิน ผ่านจะถูกนำมาใช้เพิ่มเติมด้วย หากความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของ รัฐที่อากาศยานบินผ่านนั้นได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำใน อากาศยาน⁷⁵

⁷² Ibid.

⁷³ ทศนิยม, อ่างแล้ว เิงอรรถที่ 70, น.55

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

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



2.1.3 ลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐ

การกำหนดให้เขตอำนาจเพิ่มเติมนอกจากหลักดินแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีกระทำผิดในอากาศยานเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายในกรณีที่ไม่มียุติธรรมสามารถใช้เขตอำนาจได้ เช่น กรณีอากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวงในทางกลับกันเมื่อมีการพัฒนาหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐเพิ่มขึ้น อาจเกิดกรณีที่หลายรัฐต่างอ้างเขตอำนาจทับซ้อนกัน คำถามที่เกิดขึ้นจึงเป็นกรณีในทางตรงกันข้ามว่าหากมีรัฐหลายรัฐต่างอ้างเขตอำนาจในการใช้กฎหมายอาญาทับซ้อนกันแล้วรัฐใดควรเป็นรัฐที่ใช้เขตอำนาจ

กรณีคำถามข้างต้นจะไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด หากสนธิสัญญาที่กำหนดลำดับการใช้เขตอำนาจของรัฐไว้ การใช้เขตอำนาจของรัฐย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาที่รัฐเข้าเป็นภาคีอันเป็นเรื่องของความตกลงระหว่างรัฐ อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาพหุภาคีส่วนใหญ่ไม่กำหนดลำดับการใช้เขตอำนาจไว้รวมถึงสนธิสัญญาด้านอาญาการบินด้วย⁷⁶ ดังนั้น ในการกำหนดลำดับจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศว่ามีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ในคดี Lotus ผู้พิพากษา Altamira ผู้ทำความเห็นแย้งได้ยืนยันว่ารัฐมีอำนาจใช้เขตอำนาจรัฐเหนือคนชาติของตน⁷⁷ ส่วนนักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับว่ารัฐที่อาศัยเขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนมีเขตอำนาจเหนือกว่ารัฐที่อ้างหลักอื่น⁷⁸ แต่แนวคิดว่ามีลำดับศักดิ์ระหว่างเขตอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้นได้ถูกปฏิเสธในปี ค.ศ. 1935⁷⁹ และนักวิชาการเห็นว่าสำหรับเขตอำนาจ

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.

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.

ในการบัญญัติขึ้นนั้นอาจเกิดกรณีที่รัฐใช้เขตอำนาจแต่ละประเภททับซ้อนกัน เช่น รัฐ A ใช้เขตอำนาจเหนืออากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐตน ในขณะที่รัฐ B ใช้เขตอำนาจเหนือสัญชาติของผู้โดยสาร ดังนั้นจึงสรุปว่าจารีตประเพณีระหว่างประเทศรับรองว่าไม่มีลำดับการใช้ระหว่างเขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญาในแบบต่าง ๆ⁸⁰ การดังกล่าวหมายความว่าจะอาจมีกรณีที่รัฐหลายรัฐมีเขตอำนาจเหนือการกระทำเดียวกันได้⁸¹

2.2 การกำหนดความผิดและโทษทางอาญา

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

⁸⁰ Roger O’Keefe, *ibid.*, p. 27; Obenga 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 วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 28, น.1



2.2.1 แนวคิดการกำหนดความผิด และโทษทางอาญาโดยสังเขป

แนวคิดของ Herbert L. Packer ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอาญา และนักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน เกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา 6 ประการ กล่าวคือ การจะพิจารณาว่าการกระทำนั้นควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ และฝ่ายนิติบัญญัติควรนำไปกำหนดความผิด และโทษทางอาญาหรือไม่ ต้องพิจารณาหลัก 6 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คนจำนวนมากเห็นว่าการกระทำนั้นกระทบกระเทือนต่อสังคม และไม่สามารถให้อภัยได้ ประการที่สอง หากการกระทำนั้น ถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ ประการที่สาม การกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาจะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป ประการที่สี่ กฎหมายต้องใช้บังคับอย่างเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ประการที่ห้า การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ และประการที่หก ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น⁸³

นอกจากนี้การกระทำที่ไม่ควรเป็นความผิดอาญายังสามารถพิจารณาได้จากแนวคิดทางศีลธรรมของสังคม แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม และแนวคิด

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

ทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ แนวคิดทางศีลธรรมของสังคมมุ่งพิจารณาว่ากฎหมายจำต้องบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาเพื่อเป็นการรักษามาตรฐานทางศีลธรรมของสังคม⁸⁴ ส่วนแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมมองว่าการกระทำที่เป็นความผิดและสมควรได้รับโทษทางอาญาจะต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าสิ่งที่เสียไป หรือกล่าวได้ว่ามีผลดีมากกว่าผลเสีย⁸⁵ และแนวคิด ทางเศรษฐศาสตร์ คือหากการถูกลงโทษเป็นราคาที่สูงกว่าประโยชน์ที่ได้จากการทำความผิด บุคคลย่อมไม่ทำความผิด⁸⁶

2.2.2 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา

จากแนวคิดการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา และปัญหาอาญาเพื่อทำให้หลายประเทศมีแนวคิดยกเลิกการใช้โทษทางอาญา (decriminalization) โดยเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา จากการสืบค้น Black's Law Dictionary ไม่พบว่ามีการให้นิยามคำว่า “administrative sanction” หรือโทษทางปกครองไว้⁸⁷ คณะมนตรีแห่งสภายุโรป (Council of Europe)

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/outsitedata/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.



ได้กำหนดกรอบเพื่อแนะนำการใช้โทษทางปกครองว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการลงโทษบุคคลเนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ โดยอาจเป็นโทษปรับหรือมาตรการลงโทษอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นการสั่ง ให้ชำระเงินหรือไม่ก็ตาม”⁸⁸ และมาตรการที่หน่วยงานทางปกครองออกภายใต้ กระบวนการทางอาญา หรือโทษทางวินัย ไม่นับเป็นโทษทางปกครอง⁸⁹

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ ได้ศึกษาความหมายของคำว่าโทษทางปกครองของ ประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม และได้สกัดหลักเกณฑ์ลักษณะโทษทางปกครอง ไว้ว่าจะต้องพิจารณาองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ เกณฑ์ว่าด้วยองค์กร และเกณฑ์ว่าด้วยวัตถุประสงค์ จากเกณฑ์ทั้งสองเกณฑ์นั้น องค์กรฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นผู้ออกมาตรการเพื่อใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางปกครองเป็นไปเพื่อมุ่งลงโทษการกระทำ ที่ขัดต่อกฎหมาย⁹⁰ เพื่อควบคุมกำกับไม่ได้มุ่งหมายในแง่การแก้แค้น⁹¹ ดังนั้น การเปรียบเทียบปรับจึงไม่ใช่โทษทางปกครอง เพราะการเปรียบเทียบปรับ เป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคriminal แต่โทษทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจในแดน กฎหมายปกครอง⁹²

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.

⁹⁰ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, อ้างแล้ว เสงชรอที่ 83, น.3-

⁹¹ เฟิงอ้าง, น.13

⁹² เฟิงอ้าง, น.12

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

เอกสารที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองข้างต้นล้วนเน้นศึกษาในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปเป็นหลัก สำหรับประเทศอื่น ๆ 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.

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

จะเห็นได้ว่า เนื้อความตาม (a) ให้อำนาจนายกเทศมนตรี ยกเลิก ระเบียบ หรือปฏิเสศการออกใบอนุญาตได้ และตาม (a-1) นายกเทศมนตรีอาจเลือก ลงโทษด้วยมาตรการอื่น ๆ ได้แก่ ค่าปรับทางแพ่ง โทษปรับ และค่าธรรมเนียม ได้ Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายคำว่า “civil penalty” ไว้ว่า ค่าปรับที่ประเมินจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (Environmental Protection Agency) ปรับผู้ผลิตที่ปล่อยมลพิษเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁹⁶ หากเปรียบเทียบความหมายและตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา กับเกณฑ์โทษ ทางปกครองที่ต้องพิจารณาองค์ประกอบและวัตถุประสงค์แล้ว จะเห็นว่าองค์ประกอบที่ปรับ เป็นองค์ประกอบฝ่ายปกครอง และวัตถุประสงค์ในการลงโทษเป็นไปเพื่อมุ่งลงโทษ มากกว่าเพื่อแก้แค้น ดังนั้น civil penalty แม้จะมีคำว่า “civil” ซึ่งในภาษาไทย อาจจะคุ้นชินกับการแปลว่า “แพ่ง” แต่ในกรณีของการลงโทษนั้น เนื้อหา เป็นการลงโทษทางปกครอง

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.

2.3 สรุป

ตามที่ได้แสดงให้เห็นว่าทฤษฎีในทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐนั้นมีหลายทฤษฎี โดยทฤษฎีหลักคือ ทฤษฎีที่ยึดโยงเขตอำนาจรัฐไว้กับดินแดน อย่างไรก็ตามในกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนนั้นมีความเป็นไปได้สูงที่การกระทำความผิดจะไม่ได้เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐ แต่เป็นห้วงอากาศเหนือบริเวณที่ไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจ หรือเป็นกรณีที่การกระทำนั้นมีความต่อเนื่องในห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ดังนั้นในบทที่ 3 จะพิจารณาว่ากฎหมายระหว่างประเทศและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดเขตอำนาจรัฐใดให้มีเขตอำนาจในการกระทำผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน และพิจารณาว่ากฎหมายและเอกสารเหล่านั้นได้กำหนดฐานความผิดและโทษทางอาญาไว้อย่างไร และพิจารณาการนำมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของไทยต่อไปในบทที่ 4 เพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยมีวิธีการกำหนดโทษสำหรับความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศอย่างไร และสามารถใช้อำนาจลงโทษทางปกครองแทนได้หรือไม่ เพียงใด



บทที่ 3

กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ
ที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน



หลังจากพิจารณาทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐและการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาแล้ว ในบทที่ 3 จะพิจารณากฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาในการบินพลเรือนโดยแบ่งการศึกษาตามองค์การระหว่างประเทศที่ออกและสถานะของเอกสารนั้น กล่าวคือ เอกสารที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาตามความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ประกอบอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 คือ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือมากกว่านั้น และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม⁹⁷ โดยแบ่งการพิจารณาเป็นสนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสนธิสัญญาที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น เมื่อพิจารณาครบถ้วนแล้วในบทนี้จะพิจารณาเอกสารที่ไม่ใช่สนธิสัญญาเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในเนื้อหา

3.1 สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเฉพาะสนธิสัญญาที่จัดทำโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และแบ่งการพิจารณาเป็นสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี และที่ประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการ

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).



พิจารณาพันธกรณีของประเทศไทยและการทำข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยต่อไป

3.1.1 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี

จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสนธิสัญญารวมถึงพิธีสารเกี่ยวกับอาญาการบินที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจำนวน 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)

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 แห่งอนุสัญญา โดยสามารถพิจารณาแง่การกระทำและแง่พื้นที่ และแง่อากาศยานที่อยู่ภายใต้บังคับ ในแง่อากาศยานที่อยู่ภายใต้บังคับนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียว ใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนที่จดทะเบียนไว้ในรัฐภาคี คือ อากาศยานมีสัญชาติของรัฐนั้นนั่นเอง¹⁰⁰ แต่ไม่ใช้บังคับแก่อากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ¹⁰¹

⁹⁸ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น.74. นักวิชาการยังถกเถียงอยู่ว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่ได้ใช้บังคับจริงหรือไม่ Jiefang Huang เห็นว่าเป็นเช่นนั้น ในขณะที่ Michael Milde เห็นว่าข้อบทเกี่ยวกับการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายในอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นเพียงการกล่าวถึงขั้นตอนการนำอากาศยานกลับคืนและช่วยเหลือผู้โดยสารหลังการยึดอากาศยานเท่านั้น 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



ในแง่การกระทำนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียวใช้บังคับกับการกระทำที่มีความผิดต่อกฎหมายอาญา¹⁰² โดยอนุสัญญาไม่ได้ให้ความหมายว่าการกระทำใดคือความผิดต่อกฎหมายอาญา และไม่ได้กำหนดว่าเป็นกฎหมายอาญาของรัฐใด การดังกล่าวหมายความว่ารัฐภาคีสามารถตีความได้นั้นเอง¹⁰³ และก็หมายความว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้บัญญัติฐานความผิดอาญา ระหว่างประเทศไว้แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากชื่อและเนื้อหาของอนุสัญญาฯ จะพบว่าการกระทำที่อนุสัญญาฯ มุ่งกำกับมีสองประเภท คือ การกระทำที่เป็นความผิด (offence) และการกระทำอื่น ๆ บางประการ (certain other acts) การกระทำประเภทหลังนี้หมายถึงการกระทำที่ไม่ใช่ความผิดทางอาญา และอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ได้มุ่งกำกับกับการกระทำทุกประเภท แต่มุ่งเน้นเฉพาะการกระทำที่เข้าลักษณะตามข้อ 1(ข) เท่านั้น คือ การกระทำที่อาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน¹⁰⁴ การที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดเนื้อหาไปถึงการกระทำที่ไม่ใช่ความผิดทางอาญา ให้อยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงโตเกียวด้วยนั้น เพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถมีอำนาจดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน บุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยานได้¹⁰⁵ ดังนั้น Michael Milde ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอากาศและอดีตผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงเห็นว่าอนุสัญญากรุงโตเกียว

¹⁰² อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 (ก)

¹⁰³ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 98, น. 75

¹⁰⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1 (ข)

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

สามารถใช้บังคับกับกรณีการประพุดิตินไม่เหมาะสมในอากาศยาน เช่น การสูบบุหรี่ในอากาศยานหากมีการห้ามสูบบุหรี่ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในอากาศยานหากมีการห้ามใช้ เป็นต้น¹⁰⁶ เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าผู้โดยสารมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้โดยสารหยุดการกระทำนั้น ๆ ได้¹⁰⁷

นอกจากนี้อนุสัญญากรุงโตเกียวยังยกเว้นความผิดอาญาที่มีลักษณะทางการเมืองหรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนา¹⁰⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียวยังใช้บังคับกับการกระทำที่อาจเป็นหรือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือซึ่งเป็นอันตรายต่อระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ก็ตาม¹⁰⁹ การระงับหรือควบคุมการกระทำที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยเป็นการเขียนกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมสถานการณ์ให้กว้างที่สุด

ในแง่พื้นที่ อนุสัญญากรุงโตเกียวใช้บังคับกับการกระทำที่ทำโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดบนอากาศยานซึ่งได้จดทะเบียนไว้ในรัฐภาคี ในขณะที่อากาศยานนั้นกำลังทำการบิน คือ นับแต่ขณะที่อากาศยานใช้พลังเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะบินขึ้นจนถึงขณะที่การลงสู่พื้นดินสิ้นสุดลง¹¹⁰ หรืออยู่เหนือผิวพื้นทะเลหลวง หรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใด ๆ¹¹¹

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



เพื่อแก้ไขปัญหามิให้มีรัฐใดมีเขตอำนาจแบบคดี Cordova ข้างต้น อนุสัญญากรุงโตเกียวจึงกำหนดให้รัฐที่มีเขตอำนาจเหนือการกระทำตาม อนุสัญญากรุงโตเกียว คือ รัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยาน¹¹² เนื่องจากรัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอากาศยานที่สุด นอกจากนี้ อนุสัญญากรุงโตเกียวยังกำหนดให้รัฐอื่น ๆ อีก 5 ประเภทมีเขตอำนาจเช่นกัน ได้แก่ รัฐที่ความผิดนั้นมีผลในอาณาเขตของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นได้กระทำโดย หรือกระทำต่อคนชาติหรือผู้มีถิ่นถาวรของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อ ความมั่นคงของรัฐ รัฐที่ความผิดนั้นประกอบด้วยการบินหลักเกณฑ์หรือ ข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการบิน หรือการดำเนินงานของอากาศยานที่ใช้บังคับ อยู่ในรัฐนั้น และรัฐที่การใช้อำนาจศาลนั้นจำเป็นเพื่อจัดให้มีการปฏิบัติ ตามข้อผูกพันใด ๆ ของรัฐเช่นว่านั้นภายใต้ความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ¹¹³ เนื่องจากรัฐในกลุ่มหลังนี้ไม่ใช่รัฐที่จดทะเบียนอากาศยานดังนั้นการใช้เขตอำนาจ จึงใช้เฉพาะกรณีที่อนุสัญญากรุงโตเกียวบัญญัติไว้เท่านั้น¹¹⁴

การให้รัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยานมีเขตอำนาจนั้น ในมุมหนึ่ง เป็นการเชื่อมโยงจุดเกาะเกี่ยวตามสัญชาติอากาศยาน เพราะอากาศยานได้ สัญชาติโดยการจดทะเบียน ทำให้ป้องกันปัญหาองแห่งความสะดวก (flag of convenience)¹¹⁵ ในขณะเดียวกัน การผูกเขตอำนาจไว้กับรัฐที่จดทะเบียน อากาศยานอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติหากอากาศยานนั้นถูกเข้าไปโดย ผู้ประกอบการรัฐอื่น เพราะอนุสัญญากรุงโตเกียวให้ผู้ควบคุมอากาศยาน มีอำนาจในการส่งตัวบุคคลที่เชื่อว่ากระทำผิดไปยังรัฐที่อากาศยานนั้นลงสู่พื้น

¹¹² อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 3

¹¹³ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 4

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

¹¹⁵ Huang, *supra* note 12, p.118.

โดยอิงการกระทำผิดตามกฎหมายอาญาของรัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยาน ตามที่ระบุไว้ในข้อ 9 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่หากเป็นการเช่าอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานคือนักบินพาณิชย์อาจไม่ทราบกฎหมายอาญาของรัฐ ที่จดทะเบียนอากาศยานมีบทบัญญัติใดบ้าง¹¹⁶ ประเด็นนี้ได้มีการกล่าวถึง ในภาคผนวกที่ 17 แนบท้าย อนุสัญญาชิคาโก ในนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officer) ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแห่งรัฐที่ดำเนินการ (State of the Operator) และรัฐที่จดทะเบียน¹¹⁷ และได้ถูกแก้ไขในพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 2014 ซึ่งประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี¹¹⁸

อนุสัญญากรุงโตเกียวยังได้ออกแบบให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจ ในการจัดการกับการกระทำที่เกิดขึ้นในอากาศยาน โดยได้ให้ผู้ควบคุม อากาศยานมีอำนาจตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิด แล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใด ๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ ผู้โดยสารลง¹¹⁹ กล่าวได้ว่าอำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานมีก่อนที่อากาศยาน จะทำการบินและมีต่อเนื่องหลังอากาศยานลงสู่พื้นดิน

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

¹¹⁹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 5



อำนาจของผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการบินระหว่างประเทศ¹²⁰ หมายความว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ใช้กับกรณีอากาศยานกำลังบิน อยู่ในน่านอากาศของรัฐเจ้าของทะเบียนสัญชาติของอากาศยาน หรือกำลังบิน อยู่เหนือทะเลหลวงหรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใด ๆ นอกจากนี้ จุดสุดท้ายของการบินหรือจุดถัดไปที่ต้องการลงสู่พื้นจะตั้งอยู่ในรัฐอื่นซึ่งมิใช่รัฐ ที่มีการจดทะเบียนสัญชาติอากาศยาน¹²¹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น อากาศยานสัญชาติอเมริกันบินจากเมืองชิคาโก ผ่านทะเลหลวงไปยัง เมืองฮาวาย หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น จะไม่อยู่ภายใต้บังคับอนุสัญญา กรุงโตเกียว แต่หากอากาศยานลำเดิมบินจากชิคาโก ผ่านทะเลหลวงไปยัง นิวซีแลนด์ กรณีนี้จะอยู่ภายใต้บังคับอนุสัญญากรุงโตเกียว¹²² นอกจากนี้ ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในกรณีการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ในเที่ยวบินที่จะได้บินต่อไปในน่านอากาศของรัฐอื่นซึ่งมิใช่รัฐที่มีการจดทะเบียนและผู้กระทำยังอยู่บนอากาศยาน เช่น หากอากาศยานลำเดิม บินจากเมืองชิคาโกจะไปเมืองอลาสกาซึ่งเป็นดินแดนภายในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกัน แต่ว่าบินผ่านแคนาดา กรณีนี้ผู้ควบคุมอากาศยานก็มีอำนาจ¹²³ เมื่อเทียบตัวอย่างดังกล่าวกับเส้นทางบินของประเทศไทย อากาศยานไทย บินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปยังท่าอากาศยานยะลา ต้องผ่านน่านฟ้า ของของประเทศมาเลเซีย ดังนั้นในเส้นทางบินนี้ ผู้ควบคุมอากาศยาน ย่อมมีอำนาจในกรณีการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียวเช่นกัน

¹²⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 98, น.75

¹²¹ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 5 วรรคหนึ่ง

¹²² ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 98, น.76

¹²³ เฟิงอ้าง

เพื่อให้การเดินอากาศดำเนินไปอย่างปลอดภัย อนุสัญญากรุงโตเกียว จึงกำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจตั้งที่ระบุนิวในข้อ 6 ข้อ 8 และ ข้อ 9 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว เช่น ในกรณีเชื่อว่าบุคคลใดได้กระทำหรือ ใกล้เคียงจะกระทำการบนอากาศยานตามที่อนุสัญญากรุงโตเกียวยระบุนุขอเขตไว้ ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถกำหนดมาตรการอันควรเพื่อบังคับต่อบุคคล ดังกล่าว เพื่อรักษาความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคล หรือทรัพย์สิน ในอากาศยาน อำนาจสั่งให้คนประจำอากาศยานเข้าช่วยเหลือในการควบคุมตัว บุคคลใด ๆ อำนาจในการนำตัวบุคคลใด ๆ ลงในอาณาเขตของรัฐใด ๆ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลนั้นกระทำการหรือจะได้กระทำการตามที่ระบุนิว ในขอบเขตของอนุสัญญากรุงโตเกียว หรือ อำนาจในการส่งตัวบุคคลใด ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เป็นต้น จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าอำนาจของ ผู้ควบคุมอากาศยานค่อนข้างกว้าง และเพื่อให้ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถ ใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้กระทำการตามอำนาจที่อนุสัญญา กรุงโตเกียวยระบุนิว ผู้ควบคุมอากาศยาน รวมถึงเจ้าหน้าที่ และผู้โดยสาร ที่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีใด ๆ¹²⁴ หลักการนี้ ได้รับการรับรองในรัฐภาคี ดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลประเทศอิสราเอล ในคดี *Zikry v. Air Canada*¹²⁵ ที่มีข้อเท็จจริงว่าในเที่ยวบินของสายการบิน Air Canada จากเมือง Tel Aviv ไปยังเมือง Toronto ในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ลูกเรือสงสัยว่าโจทก์สูบบุหรี่ในห้องน้ำในอากาศยาน

¹²⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 10. ดู ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, เพิ่งอ้าง 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).



จึงสอบถามและโต้เถียงกันต่อหน้าผู้โดยสาร และโจทก์ถูกขอดูหนังสือเดินทาง เมื่ออากาศยานลงสู่พื้นที่เมืองโตรอนโต เจ้าหน้าที่ตำรวจสองคนได้รอที่ท่าอากาศยานเพื่อสอบถามโจทก์ และท้ายที่สุดก็ปล่อยตัวโจทก์ แต่ตัวโดยสารของโจทก์ที่ต้องเดินทางต่อไปยังเมืองมอนทรีออลถูกยกเลิก ทำให้โจทก์ต้องซื้อตัวใหม่ 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 ศาลได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงแห่งคดีแล้วพบว่าลูกเรือได้รับแจ้งจากผู้โดยสารที่นั่งใกล้ห้องน้ำว่ามีกลิ่นบูหรือออกมาจากห้องน้ำ และระบุตัวว่าโจทก์คือคนที่ใช้ห้องน้ำก่อนหน้า ดังนั้นจากการพิจารณาพยานหลักฐานในศาล ทำให้ศาลเห็นว่าลูกเรือได้ทำตามกฎความปลอดภัยในอากาศยานและปฏิบัติอย่างผู้มีวิชาชีพแล้ว อาศัยเหตุและหลักฐานข้างต้น ศาลจึงเห็นว่าข้ออ้างเรื่องความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดจึงฟังขึ้น¹²⁸

¹²⁶ Ibid., p.221

¹²⁷ Ibid., p.222

¹²⁸ Ibid., p.224. ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานต้องรับผิดเนื่องจากข้ออ้างฟังไม่ขึ้น 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).

เมื่อมีการกระทำผิดหรือการกระทำที่เป็นอันตรายเกิดขึ้น ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจจนถึงเวลาที่เครื่องลงจอดและประตูอากาศยานได้เปิดออก เพื่อให้ผู้โดยสารลง ดังนั้นอนุสัญญากรุงโตเกียวจึงกำหนดว่าหลังจากนั้นแล้วจะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐใด โดยอนุสัญญากรุงโตเกียวเลือกให้รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเป็นรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรับตัวบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งตัวให้¹²⁹ แม้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศรัฐนั้นจะไม่มีขีดเกาะเกี่ยวกับการกระทำผิดหรือการกระทำที่เป็นอันตรายบนอากาศยานก็ตาม ทั้งนี้รัฐภาคีที่อากาศยานลงสู่พื้นจะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายภายในของรัฐบัญญัติไว้ เพื่อให้สามารถฟ้องคดีอาญาหรือส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ คือ รัฐดังกล่าวจะต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วแจ้งให้รัฐที่เกี่ยวข้องทราบ¹³⁰

3.1.1.2 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970

การยึดอากาศยานมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful seizure of aircraft) หรือการจี้อากาศยาน (hijack) มีปรากฏอย่างน้อยตั้งแต่ ค.ศ. 1948 และอนุสัญญากรุงโตเกียวก็ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวไว้ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและมาตรการไว้อย่างชัดเจน¹³¹ และไม่ได้ระบุให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด¹³² ในการ

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).



ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้มีข้อมติที่ A16-37 ในปี ค.ศ. 1968 ให้คณะมนตรีแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทำการศึกษามาตรการอื่น ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาการยึดอากาศยานอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹³³ ประกอบกับในช่วงปี ค.ศ. 1969 มีการจี้อากาศยานถึง 82 ครั้ง และทำสำเร็จ 70 ครั้ง เพิ่มจากปี ค.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 การยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการใช้กำลังบังคับหรือคุกคาม หรือด้วยการขู่เข็ญในรูปแบบอื่นใด หรือพยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเช่นนั้น หรือ สัมคบบันบุคคลซึ่งกระทำการหรือพยายามกระทำการ¹³⁵ เป็นความผิดตามอนุสัญญากรุงเฮก

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

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

¹³⁵ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1

ในแง่พื้นที่ที่อนุสัญญากรุงเฮกใช้บังคับนั้น อนุสัญญากรุงเฮกได้รวมนิยามคำว่า “ในระหว่างการบิน” และเวลาที่ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจควบคุมตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ให้เหลือนิยามเดียว โดยพิจารณาจากช่วงเวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยาน คือ “เวลาใด ๆ นับแต่ขณะที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้นจนถึงขณะที่ประตูนั้นบานใด ๆ ได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง”¹³⁶ และอนุสัญญากรุงเฮกยังได้ขยายความหากอากาศยานถูกจี้และบังคับลงจอด คือ หากเกิดสถานการณ์ดังกล่าว ให้ถือว่าอากาศยานยังคงอยู่ในระหว่างการบินจนกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้เข้ารับผิดชอบ¹³⁷

แม้ว่าเที่ยวบินจะเป็นเที่ยวบินภายในประเทศ หากมีการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายไปลงจอดที่ดินแดนนอกอาณาเขตรัฐนั้น ก็ให้อยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงเฮก โดยไม่พิจารณาว่าเป็นการทำการบินภายในประเทศหรือการทำการบินระหว่างประเทศ¹³⁸

อนุสัญญากรุงเฮกกำหนดให้ความผิดจากการจี้อากาศยานเป็นความผิดระหว่างประเทศ และให้รัฐสี่ประเภทมีเขตอำนาจเหนือการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยาน รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นโดยผู้ถูกกล่าวหา ยังคงอยู่ในอากาศยาน รัฐผู้เข้าอากาศยานในกรณีเป็นการเช่าที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน และรัฐที่พบตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งรัฐนั้นไม่ได้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน¹³⁹ ในความเห็นร่วมกันของผู้พิพากษา Higgins

¹³⁶ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 3 วรรค 1

¹³⁷ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 3 วรรค 1

¹³⁸ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 3 วรรค 3

¹³⁹ อนุสัญญากรุงเฮก, ข้อ 4



ผู้พิพากษา Kooijmans และผู้พิพากษา Buergenthal ในคดี Arrest Warrant ได้ยกตัวอย่างการกำหนดเขตอำนาจของรัฐตามอนุสัญญากรุงเฮกว่า โดยปกติแล้วรัฐจะไม่กำหนดเขตอำนาจของรัฐในทางอาญาในกรณีเพียงพบผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดปรากฏตัวในดินแดนของรัฐ แต่เนื่องด้วยความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดตามอนุสัญญากรุงเฮกจึงทำให้เกิดการรับรองเขตอำนาจรัฐไว้หลายประเภทรวมถึงเขตอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นด้วย¹⁴⁰ การกำหนดเขตอำนาจของรัฐไว้หลายประเภททำให้เกิดการยอมรับว่าอนุสัญญากรุงเฮกได้สร้างเขตอำนาจสากลขึ้น (universal jurisdiction)¹⁴¹ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงเฮกไม่ได้จัดลำดับว่ารัฐประเภทใดจะใช้เขตอำนาจก่อนการขาดเนื้อหาเช่นนี้จึงอาจเกิดปัญหาเขตอำนาจทับซ้อนได้

แม้ผู้ร่างอนุสัญญาฯ จะไม่ระบุลำดับประเภทของรัฐที่สามารถใช้เขตอำนาจได้ก่อนเพื่อแก้ปัญหาเขตอำนาจรัฐทับซ้อนกันไว้ แต่ผู้ร่างอนุสัญญาฯ ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญอีกหลักการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาของรัฐที่มีเขตอำนาจไม่ยอมดำเนินคดี และอนุสัญญากรุงเฮกนับเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่บัญญัติหลักการนี้¹⁴² คือ หลัก aut dedere aut judicare อันเป็นหลักที่พัฒนามาจากแนวคิดของนักกฎหมายชาวดัตช์ คือ ฮูโก โกรเซียส¹⁴³ หลักดังกล่าว

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.

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.

ให้รัฐภาคีเลือกที่จะส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไปยังรัฐอื่น เพื่อไปดำเนินคดีหรือจะดำเนินคดีเอง การใช้หลักการนี้เพื่อไม่ให้รัฐภาคีให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั่นเอง¹⁴⁴ และเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีจะต้องพิจารณาการกระทำผิดเป็นความผิดธรรมดาใดๆ ที่มีลักษณะร้ายแรงตามกฎหมายของรัฐนั้น (ordinary offence of a serious nature under the law of that State) กล่าวคือไม่ให้รัฐภาคีอ้างว่าการกระทำผิดเป็นความผิดทางการเมืองเพื่อจะให้ความคุ้มกันและให้การลี้ภัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด¹⁴⁵

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

มาตรการอีกหนึ่งมาตรการที่อนุสัญญากรุงเฮกกำหนดเพื่อให้หลัก *aut dedere aut judicare* มีสภาพบังคับจริงจัง คือ การให้รัฐภาคีจะต้องรายงานข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือกระบวนการพิจารณาในทางกฎหมายอื่นๆ ต่อคณะมนตรีองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศด้วย¹⁴⁸

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



อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงเฮกระบุว่า การรายงานนั้นเป็นไปตามกฎหมายภายใน (in accordance with national law) ซึ่งทำให้รัฐภาคีสามารถตีความได้ว่าเนื้อหาที่จะรายงานนั้นจะเป็นเช่นไร¹⁴⁹ แต่รัฐภาคีไม่สามารถปฏิเสธหน้าที่การรายงานได้ เพราะการปฏิเสธนั้นจะเป็นการตีความสนธิสัญญาที่ฝ่าฝืนพันธกรณี

3.1.1.3 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971

ในขณะที่อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ระบุฐานความผิดไว้เลย อนุสัญญากรุงเฮกมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการยึดอากาศยานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกำหนดฐานความผิดไว้เพียงฐานเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดทางอาญาต่อการบินพลเรือนไม่ได้มีเพียงการจี้อากาศยานเท่านั้น ในช่วง ค.ศ. 1970 ได้เกิดเหตุก่อวินาศกรรมอากาศยานพลเรือนโดยการระเบิดขึ้น¹⁵⁰ ดังนั้นเพียงหนึ่งปีหลังการประชุมที่กรุงเฮกเพื่อยกร่างอนุสัญญากรุงเฮก จึงเกิดการประชุมระหว่างประเทศอีกครั้งที่เมืองมอนทรีออล เพื่อยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อยับยั้งการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน จนออกเป็น อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 หรืออนุสัญญามอนทรีออล

เนื่องจากอนุสัญญามอนทรีออลยกเว้นห่างจากอนุสัญญากรุงเฮกไม่ถึงหนึ่งปี เนื้อหาถ้อยคำจึงเกือบจะเหมือนกับอนุสัญญากรุงเฮก การแตกต่าง

¹⁴⁹ Huang, *supra* note 12, p.130.

¹⁵⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, อ่างแล้ว เิงอรรถที่ 98, น. 82

มีเพียงเรื่องฐานความผิด และการเพิ่มความหมาย “อากาศยานในระหว่างบริการ” (aircraft in service) ขึ้น

อนุสัญญามอนทรีออล กำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ห้ากรณี ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาฯ คือ กรณีแรก การประทุษร้ายต่อบุคคลในอากาศยานที่กำลังบินอยู่ และการกระทำนั้นอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน กรณีที่สอง คือ การทำลายอากาศยานในขณะที่บริการหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยาน ทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบินหรือซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ กรณีที่สาม การวางระเบิดในอากาศยานในระหว่างบริการโดยวิธีใด ๆ ทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบิน หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยานจนอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ กรณีที่สี่ การทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ และกรณีที่ห้า การแจ้งข้อสนเทศที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นความเท็จซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่

อากาศยานในระหว่างบริการ จะมีขอบเขตด้านระยะเวลากว้างกว่าอากาศยานในระหว่างบิน คือ ให้นับตั้งแต่การเริ่มเตรียมการก่อนบิน โดยผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นหรือโดยเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานสำหรับเที่ยวบินใด โดยเฉพาะจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมงภายหลังอากาศยานลงสู่พื้น¹⁵¹

ในด้านเขตอำนาจของรัฐนั้น อนุสัญญามอนทรีออลมีเนื้อหาไม่แตกต่างจากอนุสัญญากุญแจ จึงได้รับการยอมรับว่าได้สร้างเขตอำนาจสากลขึ้นเช่นเดียวกัน¹⁵² ศาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับการจี้อากาศยาน

¹⁵¹ อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 2(ข)

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



และการก่อวินาศกรรมต่ออากาศยานตามอนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออลซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นภาคี ในคดี *United States v. Yunis*¹⁵³ จำเลยได้ยื่นคำร้องขอให้ยกฟ้องด้วยเหตุเรื่องเขตอำนาจเนื่องจากจำเลยเป็นพลเมืองเลบานอน และเหตุที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการจี้อากาศยานสัญชาติจอร์แดนในขณะที่บินอยู่แถบตะวันออกกลาง และมีการทำลายและทำให้อุปกรณ์ในอากาศยานเสียหาย และกระทำอันตรายต่อลูกเรือและผู้โดยสาร จุดเกาะเกี่ยวที่มีกับสหรัฐอเมริกามีเพียงสัญชาติของผู้โดยสารในอากาศยานหลายคน แต่ไม่ใช่ผู้โดยสารทั้งหมดเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้มอบเขตอำนาจสากลให้รัฐภาคีในกรณีการกระทำผิดดังกล่าวต่ออากาศยาน ดังนั้นในความผิดที่เกี่ยวกับที่อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออลบัญญัติให้เขตอำนาจไว้ สหรัฐอเมริกาย่อมมีเขตอำนาจ และสำหรับกรณีทำลายอากาศยานนั้น แม้เลบานอนจะเป็นรัฐภาคีอนุสัญญามอนทรีออลด้วย แต่เห็นได้ว่า เลบานอนไม่มีเจตนาที่จะดำเนินคดีกับจำเลย และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีตามอนุสัญญามอนทรีออล ดังนั้นเมื่อเลบานอนไม่ดำเนินการตามพันธกรณี ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐภาคีอื่นที่จะดำเนินการ¹⁵⁴ การตีความของศาลสหรัฐอเมริกาได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการขยายหลัก *aut dedere aut judicare* คือ ข้ามการส่งตัว (*dedere*) โดยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเลบานอนจะไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา และเลือกจะดำเนินคดีเอง (*judicare*)¹⁵⁵

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's, *supra* note 142, p.218.

3.1.1.4 พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971

อนุสัญญากรุงโตเกียว อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล พยายามอุดช่องว่างทางกฎหมายโดยกำหนดให้การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายบางประการต่ออากาศยานพลเรือนเป็นความผิดอาญา แม้กระนั้น อนุสัญญาเหล่านี้ไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นที่ท่าอากาศยาน ทั้งนี้เพราะท่าอากาศยานตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐนั้นย่อมใช้เขตอำนาจของรัฐตามหลักดินแดนได้อยู่แล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นเรื่องภายในของรัฐในการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดดังกล่าว อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่าท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นสถานที่สำคัญในการเชื่อมต่อการเดินทางอากาศระหว่างประเทศ การกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินระหว่างประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนที่ต้องการเดินทางระหว่างประเทศ ดังนั้นในการประชุมสมัชชาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ประเทศแคนาดา ครั้งที่ 26 จึงมีการเสนอให้จัดทำพิธีสารเพื่อเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญามอนทรีออล หรือเรียกว่า พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อเพิ่มฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศไว้ในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ได้เพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันรุนแรงต่อบุคคล ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดการบาดเจ็บสาหัส



หรือความตาย หรือ การทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือต่ออากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการซึ่งจอดอยู่ ณ ท่าอากาศยานนั้น หรือทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลง และการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานนั้น¹⁵⁶

การกระทำที่เป็นกรณีตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 นั้นจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นความผิดสากล (international offence) ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจึงมีการถกเถียงระหว่างการทำที่เป็นความผิดสากลกับการกระทำที่เป็นความผิดอาญาแต่เป็นในลักษณะส่วนบุคคล (private crime) ซึ่งไม่เกี่ยวกับการบินพลเรือน เช่น กรณีการฆาตกรรมในท่าอากาศยานด้วยเหตุนี้จึงมีการระบอบองค์ประกอบ “การกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานนั้น” ไว้ในพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อให้เกิดความชัดเจน¹⁵⁷

องค์ประกอบความผิดประการหนึ่งตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 คือ การทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยาน ในการประชุมร่างกฎหมายได้ยกตัวอย่างการประท้วงของพนักงานที่ท่าอากาศยานโดยการขวางอิฐและทำลายกระจกร้านอาหารในสนามบิน และรบกวนการเคลื่อนที่ของผู้โดยสาร ดังนั้นหากพิจารณาเพียงการประท้วงและทำลายทรัพย์สินอาจไม่นับเป็นการกระทำผิดสากล ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบพฤติการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานหรือไม่ประกอบด้วย¹⁵⁸

¹⁵⁶ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988, ข้อ 2

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

¹⁵⁸ *Ibid.*, p.252.

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

3.1.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติก เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991

เหตุโศกนาฏกรรมเที่ยวบิน PanAm-103 ระเบิดเหนือเมือง Lockerbie ประเทศสกอตแลนด์ เกิดขึ้นจากการที่ผู้ก่อการร้ายได้ใช้วัตถุระเบิดพลาสติก ซึ่งมีความยืดหยุ่น และยากต่อการตรวจจับได้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติจึงมีมติให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ดำเนินการเพื่อป้องกันการก่อการร้ายต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ¹⁶⁰ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงดำเนินการจัดประชุมและยกร่างอนุสัญญาขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับเพื่อกล่าวถึงวิธีการในการควบคุมสารในวัตถุระเบิดเพื่อให้สามารถตรวจจับได้ และเกิดเป็นอนุสัญญาด้านอาญาการบินอีกฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ ค.ศ. 1991 หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991

อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 ไม่ได้กำหนดฐานความผิดใหม่ เพราะการก่อวินาศกรรมไม่ว่าจะใช้วัตถุใดเป็นความผิดที่มีการกำหนดในกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991

¹⁵⁹ Ibid., pp.251-252.

¹⁶⁰ UN S/Res 635 (1989).



จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นิยามเกี่ยวกับวัตถุระเบิด และออกแบบให้มีภาคผนวกทางเทคนิคเพื่ออธิบายสารเคมีและเทคโนโลยีที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1991 ยังได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีควบคุมการผลิต การเคลื่อนย้าย การครอบครองหรือการโอน และการทำลายวัตถุระเบิดพลาสติกโดยเจ้าหน้าที่ที่กำหนด¹⁶¹

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

3.1.2 สนธิสัญญาที่ประเทศไทยไม่เป็นภาคี

ตั้งแต่ ค.ศ. 2010 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศออกสนธิสัญญาและพิธีสารด้านอาญาการบินเพิ่มเติมสามฉบับ เพื่อเพิ่มฐานความผิด และแก้ไขหลักการในอนุสัญญากรุงโตเกียว และอนุสัญญากรุงเฮก แม้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสามฉบับ แต่สมควรศึกษาเพื่อพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายและพิจารณาความแตกต่างจากเนื้อหาของอนุสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณี

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.

3.1.2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010

เหตุการณ์ใช้อากาศยานเป็นอาวุธในการก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้มาตรการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปในมาตรการเชิงป้องกันได้มีการแก้ไขเพิ่มมาตรฐานในภาคผนวกที่ 17 แนบท้ายอนุสัญญาชิคาโก¹⁶³ และใช้มาตรการห้ามนำวัตถุทุกชนิดที่สามารถก่ออันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างบริการ เช่น ของเหลว ของอัดอากาศ และเจล¹⁶⁴ ส่วนในมาตรการเชิงลงโทษทางอาญาได้มีการจัดประชุมเพื่อยกร่างสนธิสัญญานฉบับใหม่

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเห็นว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (new emerging threats) อันได้แก่ การขนส่งวัตถุอันตรายทางอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแพร่กระจายสารก่อเชื้อโรคบนอากาศยาน การใช้เทคโนโลยีไซเบอร์เพื่อแทรกแซงระบบการขนส่งทางอากาศ หรือการใช้ระบบต่อต้านอากาศยานบินต่ำแบบพกพา หรือ MANPADs (the misuse of man portable air defense systems) ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้กำหนดให้หน่วยงาน

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

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



Aviation Security Panel ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ต้องการการบินพลเรือนระหว่างประเทศทบทวนสนธิสัญญาต่าง ๆ และพบว่าไม่มีความเพียงพอที่จะปรับใช้กับภัยคุกคามใหม่¹⁶⁵

การประชุมทางทูต (Diplomatic Conference) ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2553 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน จึงจัดขึ้น โดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เข้าร่วมเพียง 77 ประเทศ ซึ่งจำนวนดังกล่าวไม่ถึงร้อยละ 40 ของสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และมีผู้แทนจากองค์การและสมาคมระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์อีก 5 องค์การ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐส่วนหนึ่งไม่ตระหนักว่าเรื่องที่ประชุมเป็นวาระเร่งด่วน¹⁶⁶ สำหรับประเทศไทย ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม คือ ผู้แทนจากกรมการบินพลเรือน โดยผลจากการประชุมมีการลงมติรับร่างอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 2010 (อนุสัญญากรุงปักกิ่ง) ด้วยคะแนนเสียง 55 ต่อ 14 ซึ่งเกินสองในสามของผู้แทน

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).

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).

ที่มาประชุมและออกเสียงตามข้อบังคับการประชุม¹⁶⁷ แต่ประเทศไทยไม่ได้ลงนามเนื่องจากไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากรัฐบาล¹⁶⁸

จุดประสงค์ของการจัดการประชุมมีขึ้นเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และ อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารที่เกี่ยวข้องสำหรับการแก้ไขอนุสัญญากรุงมอนทรีออลและพิธีสารที่เกี่ยวข้องคือ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 นั้น ผู้แทนจากประเทศจีน และคณะผู้ร่างฯ เห็นว่าจะเพิ่มบทบัญญัติฐานความผิดจำนวนมาก และจะเพิ่มข้อบทกเว้นการกระทำทางทหาร การแก้ไขดังกล่าวจึงไม่ควรกระทำในรูปแบบพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติม แต่ควรร่างเป็นอนุสัญญาฉบับใหม่¹⁶⁹

อนุสัญญากรุงปักกิ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ดังนั้น จึงมีข้อบทที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าระหว่างรัฐภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่ง และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 รัฐภาคีจะใช้บังคับตามเนื้อหาแห่งอนุสัญญากรุงปักกิ่ง¹⁷⁰ ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีข้อมติให้รัฐสมาชิกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่ง

¹⁶⁷ กรมการการบินพลเรือน 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).



เพื่อให้การจัดการปัญหาการโจมตีไซเบอร์ในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีรูปแบบการจัดการแบบเดียวกัน¹⁷¹

อนุสัญญากรุงปักกิ่ง เหมือนกับอนุสัญญาอื่น ๆ ก่อนหน้า คือ อนุสัญญา ใช้บังคับกับอากาศยานพลเรือน ไม่ใช่บังคับกับอากาศยานทหาร ศาลากร และ ตำรวจ¹⁷² อนุสัญญา กล่าวถึงวัตถุอันตรายที่อาจใช้เพื่อทำลายอากาศยาน พลเรือนที่ใช้ในการเดินอากาศระหว่างประเทศ และในการเดินอากาศ ภายในประเทศในกรณีที่ไม่ต่างจากอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971

อนุสัญญากรุงปักกิ่งเพิ่มฐานความผิดเพิ่มจากอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่เดิมมี 5 ฐาน เป็น 9 ฐาน ได้แก่ความผิดฐานที่หนึ่งกระทำความรุนแรง ต่อบุคคลในเครื่องบินขณะทำการบินหากการกระทำนั้นมีแนวโน้มที่จะ ทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน¹⁷³ ฐานความผิดนี้ มีสามองค์ประกอบคือ การกระทำต้องทำโดยบุคคลในอากาศยาน และอากาศยานนั้น ต้องอยู่ระหว่างทำการบิน และการกระทำนั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิด ันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน ตามอนุสัญญากรุงปักกิ่ง อากาศยานอยู่ระหว่างทำการบินตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยาน ทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใด ๆ นั้น ได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง และในกรณีอากาศยานถูกบังคับให้ลงสู่พื้น เทียบบินยังถือว่ามิต่อไปจนกว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้เข้าควบคุมอากาศยาน บุคคล และทรัพย์สินในอากาศยาน¹⁷⁴

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](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)

ฐานความผิดที่สอง คือ การทำลายอากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการ หรือทำให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานซึ่งทำให้ไม่สามารถทำการบินได้ หรืออาจจะเกิดอันตรายต่อความปลอดภัยในการบินได้¹⁷⁵ โดยอากาศยานอยู่ในระหว่างบริการตั้งแต่การเริ่มเตรียมการก่อนบินโดยผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้น หรือโดยเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานสำหรับเที่ยวบินใดโดยเฉพาะจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมงภายหลังอากาศยานลงสู่พื้น และขยายรวมตลอดเวลาที่อากาศยานอยู่ระหว่างทำการบิน¹⁷⁶ ดังนั้นหากเป็นการกระทำที่ไม่เข้าช่วงกรณีอากาศยานอยู่ในระหว่างบริการ ก็จะไม่เข้าองค์ประกอบของฐานความผิดนี้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคตั้งใจสร้างความเสียหายต่ออากาศยานในช่วงก่อนให้บริการ¹⁷⁷

ฐานความผิดที่สามเกี่ยวกับการวางหรือก่อให้เกิดการวางอุปกรณ์หรือสารในอากาศยานที่ให้บริการไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งน่าจะทำลายอากาศยานนั้น หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยานซึ่งทำให้ไม่สามารถทำการบินได้ หรือทำให้เกิดความเสียหายและเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยในการบิน¹⁷⁸ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญากรุงปักกิ่งไม่ได้นิยามคำว่า “อุปกรณ์” และคำว่า “สาร”

ฐานความผิดที่สี่เป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการบอกเส้นทางการบินหรือขัดขวางการทำงานของเครื่องหากการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดอันตรายต่ออากาศยานที่กำลังทำการบิน¹⁷⁹ อนุสัญญากรุงปักกิ่งให้นิยามคำว่า “เครื่องอำนวยความสะดวก

¹⁷⁵ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(b)

¹⁷⁶ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 2(b)

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

¹⁷⁸ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(c)

¹⁷⁹ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(d)



ในการบอกเส้นทางการบิน” (air navigation facilities) ไว้¹⁸⁰ โดยนิยาม สอดคล้องกับข้อ 28 อนุสัญญาชิคาโก

ฐานความผิดนี้นำไปปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ (cyberterrorism) แต่เฉพาะกรณีอากาศยานที่อยู่ในระหว่างทำการบิน สำหรับ ฐานความผิดที่มีอยู่เดิมในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 เช่น การทำลาย หรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งอาจเป็น อันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานที่กำลังบินอยู่ หากนำฐานความผิด ดังกล่าวมาปรับใช้กับบริบทการก่อการร้ายในปัจจุบัน สามารถใช้เป็นฐานความผิด กรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ได้¹⁸¹

ฐานความผิดประการที่ห้า เป็นการสื่อสารข้อมูลที่บุคคลรู้ว่าเป็นเท็จ และทำให้เป็นอันตรายต่ออากาศยานที่กำลังทำการบิน¹⁸² ข้อบทนี้ใช้บังคับ กรณีอากาศยานที่กำลังทำการบิน ดังนี้ หากเป็นการโทรศัพท์มาหลอก ก่อนวันที่อากาศยานจะทำการบิน จนสายการบินตัดสินใจยกเลิกเที่ยวบินและ เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจขึ้น กรณีนี้ไม่อาจอาศัยอนุสัญญากรุงปักกิ่ง เอาผิดผู้โทรศัพท์มาหลอกได้¹⁸³ เพราะอากาศยานไม่อยู่ในระหว่างทำการบิน

ฐานความผิดประการที่หก เป็นการใช้อากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการ เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้เสียชีวิต ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกาย อย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล่อมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁸⁴

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)

การรวมความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในชั้นร่างกฎหมาย ก่อนการประชุมทางการทูต แต่ในชั้นประชุมการทางทูต ประเด็นนี้ได้รับการสนับสนุน เพราะเป็นการรับรองความเสียหายโดยอ้อมต่อบุคคล และทรัพย์สิน¹⁸⁵ ตัวอย่างของการกระทำผิดตามฐานนี้คือกรณีเหตุการณ์ วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ซึ่งนับว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อการเดินอากาศ ในชั้นร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ที่ประชุมเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายบางข้อบทบัญญัติ ให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดได้ แต่การบัญญัติฐานความผิดอาญา ให้ชัดเจนเป็นเอกเทศภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นการคุ้มครอง ความปลอดภัยให้แก่อากาศยานพลเรือนและสร้างความมั่นใจต่อสาธารณะ¹⁸⁶

นอกจากนี้ความผิดฐานนี้ได้มีการเพิ่มความเสียหายต่อสิ่งแวดลอม เข้าไปด้วย คำว่า “สิ่งแวดลอม” นี้เคยมีการเสนอในชั้นร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ว่าควรตัดออก เพราะข้อบทมีวัตถุประสงค์เพื่อนันคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน ที่อยู่ใ้อากาศยาน อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกจำนวนมากเชื่อว่าความเสียหาย ต่อสิ่งแวดลอมอาจเกิดขึ้นได้เช่นกันจึงควรคงคำว่า “สิ่งแวดลอม” ไว้¹⁸⁷

ฐานความผิดประการที่เจ็ด คือ การปล่อยหรือทำให้อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี หรืออาวุธนิวเคลียร์ สารกัมมันตรังสี หรือสารอื่นที่คล้ายกันออกจาก อากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการในลักษณะที่ทำให้หรืออาจจะทำให้เสียชีวิต

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.



ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกายอย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดลอมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁸⁸ วัตถุประสงค์ของฐานความผิดนี้คือการป้องปรามการก่อการร้ายทางชีวภาพอันเป็นภัยร้ายแรงใหม่ต่อการบิน¹⁸⁹ แม้ว่าความผิดฐานนี้จะไม่ใช่การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนโดยตรงแต่เป็นการใช้การบินพลเรือนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสียหาย แต่ความเสียหายก็มีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อการบินพลเรือนได้ จึงรวมความผิดฐานนี้เป็นความผิดตามอนุสัญญากรุงปักกิ่งด้วย¹⁹⁰

ฐานความผิดประการที่แปด เป็นการใช้อาวุธชีวภาพ อาวุธเคมี หรืออาวุธนิวเคลียร์ สารกัมมันตรังสี หรือสารอื่นที่คล้ายกันต่ออากาศยานที่อยู่ในระหว่างบริการในลักษณะที่ทำให้หรืออาจจะทำให้เสียชีวิต ทำให้เกิดความบาดเจ็บแก่ร่างกายอย่างรุนแรง หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดลอมเสียหายอย่างร้ายแรง¹⁹¹

ฐานความผิดประการที่เก้า เป็นความผิดเกี่ยวกับการขนส่งหรืออำนวยความสะดวกในการขนส่งอาวุธหรือวัตถุตามที่ระบุ¹⁹² ฐานความผิดนี้เทียบเคียงกับกฎหมายพาณิชย์นาวีตามอนุสัญญาเพื่อปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือทางทะเล ค.ศ. 2005 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)¹⁹³

¹⁸⁸ อนุสัญญากรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(g)

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)

¹⁹³ ICAO, supra note 186, p.4.

นอกจากนี้อนุสัญญากรุงปักกิ่ง ยังได้กำหนดความผิดของบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดอื่น ๆ ที่อาจไม่ได้อยู่ในอากาศยาน หรือท่าอากาศยานนั้น เช่น ผู้จัดการหรือสั่งการ ผู้สมคบคิด ให้ถือเป็นผู้กระทำความผิดด้วย¹⁹⁴ หลักการเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐ และหลัก *aut dedere aut judicare* ในอนุสัญญากรุงปักกิ่งไม่แตกต่างจากหลักการที่ระบุในอนุสัญญามอนทรีออล 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 ยังได้จัดทำร่างพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรือพิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 และที่ประชุมรับร่างด้วยคะแนนเสียง 57 ต่อ 13 ซึ่งเกินสองในสามของผู้แทนที่มาประชุมและออกเสียงตามข้อบังคับการประชุม¹⁹⁶ ประเทศไทยไม่ได้ลงนามเนื่องจากไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มจากรัฐบาล¹⁹⁷

เหตุผลในการจัดทำพิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 คือ การตระหนักถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่เช่นเดียวกับที่ระบุในอารัมภบทในอนุสัญญา

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 กรมการบินพลเรือน, อ้างแล้ว เชนเจอร์นที่ 167, น.

¹⁹⁷ เพิ่งอ้าง, น.9



กรุงปักกิ่ง¹⁹⁸ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้จัดทำพิธีสารฯ ขึ้น เพื่อขยายขอบเขตอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 โดยเพิ่มให้นิติบุคคลสามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามพิธีสารฯ ได้ และความรับผิดอาจเป็นความรับผิดทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง¹⁹⁹

พิธีสารกรุงปักกิ่ง ได้แก้ไขข้อ 1(1) ให้เป็นข้อบทที่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ได้ โดยตัวบทบัญญัติว่า

“Article 1

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” นั้น เป็นข้อเสนอที่เพิ่มมาในชั้นอนุกรรมการเพื่อเตรียมตราสาร²⁰¹ และการเติมคำนี้ทำให้ตีความไปถึงการใช้เทคโนโลยีในการก่อการร้ายต่ออากาศยานได้ นอกจากนี้ในเรื่องการตีความ มีการตั้งข้อสังเกตว่าข้อบทนี้จะสามารถนำไปปรับใช้กับกรณีการยิงแสงเลเซอร์จากพื้นดินไปยังเครื่องบินที่กำลังขึ้นลงในสนามบินหรือไม่²⁰²

¹⁹⁸ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, preamble

¹⁹⁹ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ IV

²⁰⁰ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ II

²⁰¹ ICAO, *supra* note 187, p.3-2.

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

นวัตกรรมด้านเขตอำนาจรัฐปรากฏในพิธีสารกรุงปักกิ่ง โดยผู้ร่างพิธีสารกรุงปักกิ่งได้ขยายเขตอำนาจของข้อ 4 แห่งอนุสัญญากรุงเฮก โดยให้อำนาจรัฐอาจกำหนดเขตอำนาจได้ในกรณีมีการกระทำต่อคนชาติของรัฐหรือกรณีกระทำต่อคนไร้รัฐ (stateless person) ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นประจำในดินแดนของรัฐ²⁰³

3.1.2.3 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 2014

การประพาดิตนของผู้โดยสารอาจกระทบต่อการรักษาความปลอดภัยในการเดินทางทางอากาศเพราะสภาพการเดินทางทางอากาศภายในห้องโดยสารเองที่อยู่ในพื้นที่จำกัดเป็นระยะเวลานานอาจทำให้ผู้โดยสารเกิดความเครียดได้ รวมถึงการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในอากาศยานก็อาจมีส่วนทำให้ผู้โดยสารประพาดิตนไม่เหมาะสม สภาพแวดล้อมเหล่านี้จึงอาจก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างผู้โดยสาร หรือระหว่างผู้โดยสารกับพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน หรือเกิดการทำลายทรัพย์สินในอากาศยานขึ้น การกระทำดังกล่าวอาจนำอนุสัญญากรุงโตเกียวมาปรับใช้ได้ แต่การปรับใช้นี้อาจยังไม่เพียงพอที่จะกำกับดูแล เนื่องจากอนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐใด ๆ มีเขตอำนาจ²⁰⁴ ด้วยเหตุนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงพยายามเสนอกฎหมายต้นแบบเพื่อให้ครอบคลุมกรณีผู้โดยสารประพาดิตนไม่เหมาะสม²⁰⁵

²⁰³ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ VII

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

²⁰⁵ ดูหัวข้อ 3.3.



นอกจากกฎหมายต้นแบบแล้ว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้จัดประชุมทางทูตที่เมืองมอนทรีออลระหว่างวันที่ 26 มีนาคม ถึง 4 เมษายน พ.ศ. 2557 เพื่อร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการ ซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 2014 หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จัดทำขึ้น เพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยระหว่างรัฐภาคีแล้วให้ถือว่า อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เป็นเอกสารฉบับเดียว

วัตถุประสงค์ของพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีเพื่อแก้ไขปัญหา ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม (unruly passenger) บนอากาศยานพลเรือน ดังที่ปรากฏในอารัมภบทของพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ว่า “concern about the escalation of the severity and frequency of unruly behavior on board aircraft”²⁰⁶ วัตถุประสงค์นี้สอดคล้องกับรายงาน การศึกษาของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association: IATA) เกี่ยวกับสถิติคดีผู้โดยสารประพฤติตน ไม่เหมาะสมระหว่างปี ค.ศ. 2007-2013 และในรายงานการศึกษาดังกล่าว IATA ยังได้ระบุถึงช่องว่างทางกฎหมายเรื่องเขตอำนาจรัฐในอนุสัญญา กรุงโตเกียวอีกด้วย²⁰⁷ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งวัตถุประสงค์ในการยกร่างพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

²⁰⁶ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบน อากาศยาน 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).

การที่ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานนั้น ไม่ใช่เรื่องยากที่จะหาหลักฐานเพราะการประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานย่อมมีผู้เห็นเหตุการณ์ แต่ปัญหาที่พบในหลายครั้งคือต้องปล่อยตัวผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมเพราะรัฐที่อากาศยานลงจอดไม่มีเขตอำนาจ²⁰⁸ เพราะกฎหมายภายในของรัฐในขณะที่จะมีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มักให้เขตอำนาจเฉพาะรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานเท่านั้น เช่น ใน ค.ศ. 1995 ศาลอุทธรณ์ฮ่องกงได้ให้ความเห็นไว้ในคำพิพากษาว่าการที่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นขาดเขตอำนาจในการพิจารณาคดีนำไปสู่ปัญหาคือไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในอากาศยาน²⁰⁹ หรือในความเห็นของ Alejandro Piera ซึ่งเป็น rapporteur ให้แก่คณะอนุกรรมการกฎหมายด้านผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ยกตัวอย่างกรณีที่น่าสนใจไว้คือ เที่ยวบินที่ดำเนินการโดยการบินไทย ออกเดินทางจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อไปยังท่าอากาศยานนานาชาติคันไซ โอซากา ประเทศญี่ปุ่น ในระหว่างการเดินทาง พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินพบว่า ผู้โดยสารหญิงชาวมองโกเลียได้สูบบุหรี่ในห้องน้ำชั้นธุรกิจ 2 ครั้ง และขอให้เธอหยุดการสูบบุหรี่ แต่ผู้โดยสารได้ใช้คำพูดหยาบคายและทำร้ายร่างกายพนักงานต้อนรับจนได้รับบาดเจ็บ เมื่อถึงท่าอากาศยานที่ประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่นได้นำตัวผู้โดยสารไปสอบปากคำแต่ในท้ายที่สุดต้องปล่อยตัว เพราะเหตุการณ์เกิดขึ้นในอากาศยานที่จดทะเบียนที่ประเทศไทย เหตุการณ์เกิดระหว่างอากาศยานทำการบินเหนือทะเลหลวง และผู้โดยสารไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น²¹⁰

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.

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).



นอกจากนี้ ปัญหาเขตอำนาจรัฐในอนุสัญญากรุงโตเกียวยังมีกรณีอากาศยาน
ได้ถูกนำไปให้เข้าทำให้รัฐที่จดทะเบียนอากาศยานไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริง²¹¹
ดังนั้น ในการประชุมเพื่อยกร่างพิธีสารฯ จึงเสนอขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐ
ที่อากาศยานลงสู่พื้นด้วย แต่ผู้แทนจากประเทศเยอรมันได้ตั้งข้อสังเกตว่า
การขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นอาจก่อให้เกิดปัญหา
เนื่องจากบุคลากรในอากาศยานและผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสม
อาจไม่ได้มีสัญชาติของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และไม่รู้ภาษาและกฎหมาย
ของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น²¹² อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ในความเป็นจริงนั้น
มีรัฐบาลรัฐเลือกแก้ปัญหามีเขตอำนาจด้วยการออกกฎหมายภายใน
ให้อำนาจรัฐดำเนินการกับปัญหาผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสม
ก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐดำเนินการ
ในรูปแบบเอกสารในทางระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนด้วยซ้ำ เช่น
อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย²¹³ ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนัก
ระหว่างข้อดีและข้อเสียแล้ว การกำหนดเขตอำนาจในระดับกฎหมายระหว่าง
ประเทศจะเป็นการสร้างเขตอำนาจรัฐที่มีสภาพบังคับโดยชอบที่เหมาะสม
และเป็นระบบกว่า ในท้ายที่สุดพิธีสารฯ ได้ขยายเขตอำนาจรัฐเพิ่มจากรัฐ
ที่จดทะเบียนอากาศยานตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยให้รวมถึง
รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้น

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.

ถูกเข้ามา²¹⁴ และพิธีสารฯได้แก้ไขนิยามช่วงเวลาที่อากาศยานอยู่ในระหว่างบินให้สอดคล้องกับช่วงเวลาที่ถูกควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการจัดการ โดยกำหนดให้อากาศยานอยู่ในระหว่างบิน ตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใด ๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง²¹⁵ รายละเอียดสามารถสรุปตามตารางเปรียบเทียบ ดังนี้²¹⁶

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

อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963		
รัฐที่จดทะเบียนอากาศยาน	มีความสามารถในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยาน	ต้องกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำผิดที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ
รัฐทุกรัฐ	อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตามกฎหมายภายใน	
พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014		
รัฐที่จดทะเบียนอากาศยาน	มีความสามารถในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยาน	ต้องกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำผิดที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ

²¹⁴ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ IV

²¹⁵ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ II

²¹⁶ Doc 10117, supra note 208, p.3-3.



พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014		
รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น	มีความสามารถในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยานเมื่ออากาศยานนั้นลงสู่พื้นในดินแดนโดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน	เขตอำนาจเหนือการกระทำผิด เมื่ออากาศยานมีจุดสุดท้ายของการบินหรือจุดต่อไปที่จะลงสู่พื้นอยู่ในดินแดนของรัฐ และต่อมาได้ลงสู่พื้นในดินแดน โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน และความปลอดภัยของอากาศยานหรือของบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือความเป็นระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานได้ถูกระทบ
รัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา	มีความสามารถในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยานเมื่ออากาศยานถูกเข้าโดยไม่มีลูกเรือแก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบการหลักเช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ	ต้องกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำผิดที่กระทำบนอากาศยานที่เข้าโดยไม่มีลูกเรือแก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบการหลักเช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ
รัฐทุกรัฐ	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตามกฎหมายภายใน	

กล่าวโดยสรุป ในประเด็นเขตอำนาจรัฐ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้เพิ่มเขตอำนาจรัฐประเภทรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา สำหรับกรณีรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นนั้น พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้รักษาสมดุลให้การดำเนินการของสายการบินที่อาจเกิดกรณีลงจอดฉุกเฉินไปยังรัฐที่ไม่ได้กำหนดในแผนการบิน โดยระบุว่า รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นที่สามารถใช้เขตอำนาจได้นั้นจะจำกัดเฉพาะแต่รัฐที่อยู่ในแผนที่อากาศยานจะลงจอดอยู่แล้ว

เพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารประพฤติกรรมไม่เหมาะสม พิธีสารฯ ได้เพิ่มข้อบทที่ครอบคลุมการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายหรือขู่ว่าจะทำร้ายลูกเรือ หรือการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยผู้ควบคุมอากาศยานหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมอากาศยาน เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน²¹⁷ และให้ความคุ้มครองและการรับรองทางกฎหมายแก่ “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officers: IFSOs) ซึ่งเป็นการแก้ไขที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและ IATA เสนอ²¹⁸

เมื่อมีการประพฤติกรรมไม่เหมาะสมบนอากาศยาน หากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมผู้โดยสารได้ อาจนำไปสู่การเปลี่ยนเส้นทางบินเพื่อนำอากาศยานลงจอดฉุกเฉินและนำผู้โดยสารที่ประพฤติกรรมไม่เหมาะสมลงจากอากาศยาน การดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในอากาศยาน

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.



แต่สายการบินต้องแบกรับค่าใช้จ่าย เช่น ค่าชดเชยให้แก่ผู้โดยสารอื่นเนื่องจากเที่ยวบินล่าช้า ในทางปฏิบัติก่อนการยกร่างพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ศาลภายในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้ตัดสินให้ผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการประพุดิตินไม่เหมาะสมด้วย²¹⁹ ดังนั้นพิธีสารฯ จึงให้สิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดภายใต้กฎหมายภายในที่ความเสียหายเกิดขึ้น²²⁰ และเปิดช่องในวรรคสอง ให้รัฐภาคีนำมาตรการอื่นที่เหมาะสมมาใช้สำหรับผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมในอากาศยานในการกระทำบางกรณี²²¹ แต่พิธีสารฯ ไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเมื่อใช้มาตรการที่จำเป็นต้องกระทำแม้ว่าจะมีการเสนอในการประชุมเพื่อยกร่างก็ตาม²²²

ประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีข้อสังเกตว่าเหตุผลที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีอาจเป็นเพราะปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศไทยเองในช่วงรับพิธีสาร²²³ อย่างไรก็ตาม พ.ศ. 2563 พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด

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.

²²³ ภาณุมาส สุภาพ, ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2014, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.60.

3.2 สนธิสัญญาด้านอาญาการบินที่ออกโดย องค์การระหว่างประเทศอื่น

การกระทำความผิดอาญาระหว่างประเทศสามารถเกี่ยวข้องกับ การบินพลเรือนได้ทั้งโดยตรงในแง่การกระทำผิดบนหรือในอากาศยาน และการกระทำผิดโดยการใช้อากาศยานเป็นวัตถุแห่งการก่อการร้ายซึ่งกฎหมาย ระหว่างประเทศที่ออกเพื่อกำกับจะออกโดยองค์การการบินระหว่างประเทศ ตามที่กล่าวในหัวข้อ 3.1 ข้างต้น นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศอื่นยังได้ ออกกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความคาบเกี่ยวกับกิจกรรมการบินพลเรือน ที่อยู่ในการกำกับขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

3.2.1 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุน การการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999

การก่อการร้ายเป็นวาระที่สังคมระหว่างประเทศให้ความสนใจและ พยายามหาทางป้องกัน ตั้งแต่ก่อนเหตุวินาศกรรม ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะการอ้างรางวัลซึ่งสันติภาพและ ความมั่นคงในทางระหว่างประเทศเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ ด้วยเหตุนี้สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 54/109 เพื่อรับอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิ การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism)

อนุสัญญานี้ต้องการตัดวงจรการก่อการร้ายโดยมุ่งไปที่ผู้สนับสนุน ทางการเงิน ถึงแม้อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล จะกล่าวถึง ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไว้ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญา ทั้งสองฉบับ แต่ความผิดฐานสนับสนุนจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีการกระทำ



ความผิดเกิดขึ้นก่อน²²⁴ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้การจัดหาเงินทุนหรือการรวบรวม
เงินทุนโดยมีเจตนาให้เงินทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นถูกนำไปใช้หรือรู้ว่าเงิน
จะถูกใช้เพื่อกระทำการที่เป็นการก่อการร้าย มีความผิดฐานสนับสนุนทางการเงิน
แก่การก่อการร้าย²²⁵ อนุสัญญาฉบับนี้ใช้วิธีการระบุว่าการสนับสนุนทางการเงิน
ให้แก่การกระทำที่ระบุในอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ตามที่ระบุในภาคผนวก
ท้ายอนุสัญญาเป็นความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้ อนุสัญญาที่ถูกระบุในภาคผนวก
รวมถึงอนุสัญญากรุงเฮก อนุสัญญามอนทรีออล พิธีสารมอนทรีออล
ค.ศ. 1988²²⁶ ประเทศไทยได้ยื่นคำแถลงไว้เมื่อตอนมอบสัตยาบันสารว่า
ประเทศไทยยอมรับอนุสัญญาตามภาคผนวกเฉพาะอนุสัญญาที่ประเทศไทย
เป็นภาคีเท่านั้น²²⁷

เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้ทำขึ้นก่อนที่จะมีการร่างอนุสัญญากรุงปักกิ่ง
ค.ศ. 2010 พิธีสารกรุงปักกิ่ง ค.ศ. 2010 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014
จึงน่าพิจารณาว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะขยายรวมไปถึงอนุสัญญาและพิธีสาร
ทั้งสามฉบับหรือไม่

²²⁴ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, อ้างแล้ว เสงอรรถที่ 98, น. 91

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

²²⁶ Ibid., annex.

²²⁷ United Nations, supra note 17.

3.2.2 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แบนท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์การ ค.ศ. 2000

การกระทำผิดที่เกี่ยวกับอากาศยานสามารถแบ่งกลุ่มได้เป็นสามกลุ่ม คือ กฎหมายอาญาทั่วไป กฎหมายเกี่ยวกับการก่อความวุ่นวายบนอากาศยาน และกฎหมายเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม เมื่อมีการกระทำผิดหลายรูปแบบ เครื่องมือในการจัดการปัญหาจึงมีรูปแบบในการจัดการปัญหาตามกลุ่มปัญหา เช่นกัน มาตรการกฎหมายเฉพาะเน้นเฉพาะสองกลุ่มหลัง คือ การก่อ ความวุ่นวายบนเครื่อง และการก่อวินาศกรรม แต่กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการค้ามนุษย์ซึ่งมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ²²⁸ มีความเกี่ยวข้องกับอากาศยานในแง่ที่มีการใช้อากาศยานในฐานะยานพาหนะเพื่อขนส่งเหยื่อ

²²⁸ ตามนิยามของพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แบนท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ 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) ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ ไว้ในข้อ 3(a) คือ การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มา ซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ติดอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะ ออกจากร่างกาย. ดู พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ม.6 ประกอบ



จากอาชญากรรมการค้ามนุษย์ เมื่ออากาศยานเข้าไปมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำผิดอาญาที่มีลักษณะระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหา จึงมีการตราพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กแบบทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ 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) เพื่อกำหนดให้รัฐออกมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการใช้อากาศยานเพื่อขนส่งในการค้ามนุษย์²²⁹ อันเป็นการใช้ความสามารถของการขนส่งทางอากาศในทางมิชอบ และองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังใช้กลไกภายใต้อนุสัญญาชิคาโกในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น ข้อ 13 แห่งอนุสัญญาชิคาโกซึ่งเชื่อมโยงกับข้อ 10 ของพิธีสารที่กำหนดให้รัฐภาคีพิธีสารมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่ง ดังนั้นจึงต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรรวมถึงลูกเรือสายการบินให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้²³⁰

เมื่อพิธีสาร กำหนดเป็นพันธกรณีที่เชื่อมโยงเกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งไม่ได้มีอำนาจหลักในการกำกับดูแลเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาความปลอดภัยของผู้ถูกค้าภายหลังการเดินทาง²³¹ จึงได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่

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.

เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (Office of UN High Commissioner) ตามข้อมติสหประชาชาติที่ 64/293 ซึ่งให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons) เพื่อออกคู่มือในการฝึกอบรมบุคลากรทางการบินให้สังเกตและรับมือการการค้ามนุษย์ในรูปของ Circular 352 Guidelines for Training Cabin Crew on Identifying and Responding to Trafficking in Persons²³² เพราะผู้กระทำการค้ามนุษย์นั้นเมื่ออยู่ในอากาศยานจะเป็นช่วงระหว่างพาผู้ถูกค้ามนุษย์เดินทางไปยังต่างแดน จึงไม่ได้แสดงการกระทำผิดใด ๆ ออกมา ดังนั้น มาตรการที่ออกแบบมาสำหรับกลุ่มการก่อความวุ่นวายบนเครื่อง และการก่อวินาศกรรม จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการค้ามนุษย์ได้ ด้วยเหตุข้างต้นจึงต้องมีมาตรการเฉพาะที่องค์การการบินพลเรือนออกเพื่อให้นักบินและลูกเรือสามารถเข้าใจถึงมาตรการที่จะใช้เพื่อรับมือกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยใช้อากาศยานเป็นยานพาหนะในการขนส่ง

เนื้อหาของ Circular 352 พัฒนามาจากการปรึกษาหารือจากหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของรัฐต่าง ๆ ผู้ผลิตอากาศยาน หน่วยงานที่จัดอบรม เรียกรวมว่า ICAO Cabin Safety Group²³³ โดย Circular 352 มีเนื้อหาครอบคลุมถึงนियามการค้ามนุษย์ องค์ประกอบการค้ามนุษย์ ความแตกต่างระหว่างการค้าผู้ใหญ่กับการค้าเด็ก สาเหตุของการค้ามนุษย์ รูปแบบการค้ามนุษย์ ตัวบ่งชี้ทั่วไปของการค้ามนุษย์ ตัวบ่งชี้สำหรับลูกเรือในการพิจารณาว่า

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>.



มีการคุ้มครองหรือไม่ เช่น การสังเกตว่าผู้โดยสารมีอุปสรรคทางภาษาในการสื่อสารกับผู้ที่เดินทางด้วยหรือไม่ ผู้โดยสารไม่มีสัมภาระติดตัว หรือผู้โดยสารหลบเลี่ยงการสับสน เป็นต้น²³⁴ Circular 352 ยังได้วางหลักการ “do no harm” คือการไม่พยายามทำให้ผู้ต้องสงสัยทราบว่าลูกเรือสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติที่อาจเป็นการคุ้มครอง²³⁵ ข้อพิจารณาในแง่การกำกับดูแลโดยอ้างถึงพิธีสาร Palermo หน้าที่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบิน นอกจากนี้ยังให้แนวทางในส่วนผู้ประกอบการกล่าวคือ การกำหนดนโยบาย วิธีปฏิบัติ การรายงานการฝึกอบรม ตัวอย่างโครงการฝึกอบรม

นอกจาก Circular ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชน (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) แล้ว องค์กรอื่น ๆ ก็ได้ให้ความร่วมมือในการต่อสู้การคุ้มครอง เช่น ใน ค.ศ. 2016 สภาท่าอากาศยานนานาชาติ (Airport Council International : ACI) ซึ่งเป็นองค์การไม่แสวงกำไรของกลุ่มท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ได้ออกข้อมติเรื่อง Prevention of Human Trafficking ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 IATA ได้ออกคู่มือ Guidance on Human Trafficking แม้เอกสารที่ ACI และ IATA ออกจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ใช้กับตัวผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในการต่อสู้กับการคุ้มครองโดยตรง คือ ท่าอากาศยานและสายการบิน

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

²³⁵ Ibid., p.9 para.2.7.

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และองค์การตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Criminal Police Organization) มีความร่วมมือในด้านความปลอดภัยมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งอาจนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการปรึกษาหารือเรื่องการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศได้ต่อไป

3.3 ตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สนธิสัญญา

กฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนไม่นับเป็นบ่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงกระนั้นตราสารเหล่านี้ก็มีคุณค่าในทางพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ และอาจพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศอันเป็นหนึ่งนในบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้

3.3.1 ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978

แม้จะมีอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 แล้วก็ตาม แต่ช่วงทศวรรษที่ 70 นับว่ามีการก่อการร้ายต่ออากาศยานจำนวนมาก ทำให้กลุ่มผู้นำของ 7 ประเทศอุตสาหกรรม (G7) ร่วมกันออกปฏิญญาว่าด้วยการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (ปฏิญญาบอนน์ ค.ศ. 1978) เพื่อกำหนดมาตรฐานการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการกับรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงเฮก โดยตัดความสัมพันธ์ทางการบินกับประเทศที่ผู้กระทำการจี้อากาศยานใช้เป็นแหล่งกบดาน โดยกลุ่ม G7 จะห้ามเที่ยวบินที่ออกจากประเทศที่ยอมให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นแหล่งกบดานบินเข้าประเทศของตน รวมถึงห้ามสายการบินของประเทศดังกล่าวเข้ามายังประเทศตน²³⁶

²³⁶ ประเสริฐ บ่อมป้องศึก, อ้างแล้ว เิงจรดที่ 98, น. 84



หลังการออกปฏิญญาบอนน์ กลุ่ม G7 ได้ออกแถลงการณ์อีกครั้งในการประชุมที่กรุงออตตาวา เนื่องจากมีเหตุการณ์สลดอากาศในเที่ยวบินภายในประเทศปาเกีสถาน และมีการสังหารนักการทูตปาเกีสถาน²³⁷

3.3.2 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน

ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีมาตลอดคือเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย โดยในข้อมติมีเอกสารแนบเพื่อขอให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการกระทำผิดบางประการบนอากาศยาน (ผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวาย)²³⁸ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในและข้อบังคับในหลายประเทศในปัจจุบันไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ

ใน พ.ศ. 2544 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน (Model Legislation on Certain Offences Committed on Board Civil Aircraft) และได้รับรองเป็นข้อมติแห่งสมัชชาที่ A33-4²³⁹ เพื่อแนะนำ

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).

ให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในหรือกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดการปัญหา ผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวายในอากาศยาน ที่จดทะเบียนกับรัฐนั้น ๆ ตามคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และตามกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยาน พลเรือน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเพื่อกำกับดูแล การกระทำที่ไม่เหมาะสมที่ไม่รุนแรงมาก

ฐานความผิดที่กำหนดในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการ ที่กระทำในอากาศยานพลเรือนสามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ การทำร้าย และการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน การทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือ ฝ่าฝืนระเบียบและวินัยในอากาศยานพลเรือน และความผิดอื่นที่กระทำ ในอากาศยานพลเรือน ได้แก่ เสพสิ่งมีควันในห้องน้ำ ทำให้ขัดข้องซึ่งเครื่อง ตรวจจับควันหรืออุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ แบบพกพา หากการกระทำนั้นต้องห้าม²⁴⁰

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยาน พลเรือนตามข้อมติ A33-4 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นเป็นกฎหมาย ต้นแบบฉบับ ค.ศ. 2019 โดยแนบรวมในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสาร ที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.3.3 ความแตกต่าง ของกฎหมายต้นแบบสองฉบับ คือ ในกฎหมายต้นแบบฉบับเดิมจะมีหัวข้อ เกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐ แต่หัวข้อดังกล่าวไม่มีอยู่ในกฎหมายต้นแบบ ฉบับที่มีการปรับปรุงแก้ไข²⁴¹

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.



3.3.3 คู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสาร ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม

เหตุการณ์ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานมีมาก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะออกพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เพื่อกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวในรูปแบบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยก่อนที่จะมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ (hard law) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน และเอกสารเพื่อเป็นคู่มืออธิบายการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมเพิ่มเติมมาตั้งแต่ พ.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 เพื่อยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว และในการประชุมทางทูตครั้งนี้ยังได้มีมติให้ปรับปรุงเอกสาร Circular 288 – Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly-Disruptive Passengers ให้ทันสมัยขึ้นด้วย²⁴³ จากข้อมติดังกล่าวเมื่อมีการรับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงทำการปรับปรุง Circular 288 เพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารฯ และออกเอกสารคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม (Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers) ใน พ.ศ. 2562²⁴⁴

²⁴² Doc 10117, *ibid.*, p.1-2.

²⁴³ Doc 10117, *ibid.*, p.1-1.

²⁴⁴ Doc 10117, *ibid.*, p.1-3

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ได้ให้นิยามว่าผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมมีลักษณะอย่างไร แต่ในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมได้ให้ความหมายไว้ โดยอธิบายว่าคำภาษาอังกฤษที่ใช้กล่าวถึงลักษณะผู้โดยสารกลุ่มนี้มีหลายคำ เช่น unruly passengers, disruptive passengers หรือ unruly and disruptive passengers ซึ่งเข้าใจโดยทั่วไปว่าหมายถึงผู้โดยสารที่ไม่เคารพกฎการปฏิบัติตัวบนอากาศยาน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของลูกเรือ และการไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามส่งผลต่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือรบกวนระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน²⁴⁵

เนื้อหาของคู่มือฯ ประกอบด้วยสี่บท คือ บทนำ บัญชีรายชื่อฐานความผิดและการกระทำอื่น ๆ เขตอำนาจ มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น เพื่อจัดการปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และมีเอกสารแนบเป็นกฎหมายต้นแบบ และคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางปกครองสำหรับการกระทำผิดบางประการในอากาศยาน

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและแยกความแตกต่างระหว่างกระบวนการวิธีดำเนินการทางอาญา (criminal proceedings) และทางปกครอง (administrative proceedings) ไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม โดยอาศัยฐานจากระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (common law) และทางปฏิบัติของรัฐที่มีการใช้มาตรการการลงโทษทางอื่นแทนการลงโทษการพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานที่อาจยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดอาญา²⁴⁶ เนื่องจากปรากฏหลักฐานแก่องค์การ

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

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



การบินพลเรือนระหว่างประเทศว่า แม้จะมีรายงานถึงการประทุติตัวไม่เหมาะสมบนอากาศยาน แต่กลับมีจำนวนคดีไม่มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ค่าใช้จ่ายในการนำผู้โดยสารที่ประทุติตนไม่เหมาะสมและพยานหลักฐานต่าง ๆ กลับไปดำเนินคดียังศาลในประเทศที่อากาศยานจดทะเบียนตามหลักการในอนุสัญญากรุงโตเกียวซึ่งอาจเป็นศาลคนละประเทศกับประเทศที่อากาศยานลงสู่พื้น²⁴⁷ หรือแม้รัฐจะมีเขตอำนาจที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้โดยสารที่ประทุติตนไม่เหมาะสมบนอากาศยาน แต่การใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง จะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้รวดเร็วกว่า²⁴⁸

รายการฐานความผิดที่กระทำลงบนอากาศยานได้ระบุไว้ในคู่มือฯ โดยแบ่งเป็นสามหัวข้อ คือ การกระทำที่ก่อมลภาวะในอากาศยาน การกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือระเบียบและวินัยในอากาศยาน และการกระทำผิดอื่น ๆ ที่กระทำลงบนอากาศยาน²⁴⁹ คู่มือฯ แนะนำให้รัฐนำฐานความผิดไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน แต่ให้อิสระแก่รัฐในเรื่องรูปแบบและวิธีการทำเป็นกฎหมายภายใน เช่น บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายเฉพาะด้านการบิน และรัฐเลือกได้ว่าจะกำหนดเป็นโทษอาญาหรือลงโทษในรูปแบบอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง²⁵⁰

ในบทที่ 4 ของคู่มือฯ ได้แยกความแตกต่างตั้งแต่ลักษณะการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดี ลักษณะของพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่าย สิทธิในการอุทธรณ์²⁵¹ แต่คู่มือฯ ไม่ได้บ่งชี้ว่ากระบวนการดำเนินการประเภทใดดีกว่าประเภทใด โดยสามารถสรุปแยกพิจารณาเป็นประเด็นได้ตามตาราง ดังนี้

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.

²⁵¹ Doc 10117, ibid., p. 4-3.

ตาราง 3 ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างกระบวนการ
ดำเนินการทางปกครองและกระบวนการ
ทางอาญา²⁵²

ลักษณะ	การดำเนินการทาง ปกครอง	การดำเนินการ ทางอาญา
การเริ่มกระบวนการ	ผู้โดยสารถูกแจ้งการ บังคับหรือการแจ้งอื่นที่ เทียบเท่า ระบุค่าปรับทาง ปกครองหรือค่าปรับที่ เป็นจำนวนเงิน ผู้โดยสารถูก อาจเลือกชำระและถือว่า เรื่องจบ หรือเลือกให้ศาล พิจารณา (ซึ่งอาจเป็นการ ดำเนินคดีอาญา) หรือให้ เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการ	ผู้โดยสารถูกจับกุมตัว โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือ พนักงานที่มีอำนาจบังคับ ภายใต้กฎหมายอาญา ที่เกี่ยวข้อง ผู้โดยสารถูก ถูกกักตัว และรอคำสั่ง ศาลต่อไป ผู้โดยสารถูก อาจเลือกสารภาพ เพื่อยุติกระบวนการ
ภาระการพิสูจน์	ภาระการพิสูจน์อาจแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี อาจใช้หลัก “การชั่งน้ำหนัก ความเป็นไปได้ของพยาน หลักฐานของคู่ความทั้งสอง ฝ่าย” (balance of probabilities)	โดยทั่วไปใช้มาตรฐาน ที่สูงกว่า คือ ต้องพิสูจน์ จนสิ้นสงสัย (beyond reasonable doubt)

²⁵² Doc 10117, *ibid.*, p. 4-3.



ลักษณะ	การดำเนินการทางปกครอง	การดำเนินการทางอาญา
กระบวนการปกป้องคุ้มครอง	มีกระบวนการยกข้อต่อสู้และการประเมินข้อต่อสู้โดยเจ้าหน้าที่อื่น ผู้โดยสารอาจเลือกที่จะโต้แย้งประเด็นการบังคับหรือการแจ้งอื่น ๆ ในกระบวนการทางปกครอง ผู้โดยสารอาจเลือกให้ศาลเป็นผู้พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง	ผู้โดยสารมีสิทธิในการพิจารณาภายใต้ระบบกระบวนการยุติธรรมในด้านวิธีพิจารณาคดีพยานหลักฐาน สิทธิในการอุทธรณ์ ผู้โดยสารอาจต้องไปแสดงตนที่ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี
ค่าใช้จ่าย	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางปกครองมักจะมีค่าใช้จ่ายน้อย เพราะไม่มีขั้นตอนทางการ การจัดการทั้งหมดสามารถทำได้นอกศาล	แล้วแต่รูปคดี แต่โดยทั่วไปมักมีค่าใช้จ่ายในการเตรียมพยานหลักฐานและค่าเสียเวลา
สิทธิอุทธรณ์	โดยทั่วไปผู้โดยสารสามารถเลือกที่จะให้ศาลเป็นผู้จัดการ และมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ	ผู้โดยสารมีสิทธิอุทธรณ์ตามฐานความผิด

ลักษณะ	การดำเนินการทางปกครอง	การดำเนินการทางอาญา
ผลที่ตามมา	จะไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัว ผู้โดยสาร อาจมีการบังคับค่าปรับที่ไม่ชำระ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับ ภายใต้กฎหมายแพ่ง	มีประวัติอาชญากรรม และการลงโทษแล้วแต่ฐานความผิด



3.4 สรุป

การกระทำผิดอาญาในอากาศยาน หรือความผิดที่เกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีความเกี่ยวข้องกับรัฐหลายรัฐ การดังกล่าวทำให้มีประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเขตอำนาจของรัฐ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาไม่มีรัฐใดมีเขตอำนาจอันทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ และปัญหารัฐต่างอ้างเขตอำนาจทับซ้อน จากปัญหาข้างต้นจึงมีความพยายามออกกฎหมายระหว่างประเทศในรูปสนธิสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายอาญาเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศระหว่างประเทศนั้นเป็นไปได้ยาก ทำให้มีการออกสนธิสัญญาใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมถึงการแก้ไขสนธิสัญญาเดิมในรูปของพิธีสาร เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเพิ่มฐานความผิด การแก้ไขนิยามอากาศยานในระหว่างบิน อากาศยานในระหว่างให้บริการ และการกำหนดประเภทของรัฐที่มีเขตอำนาจเพิ่มเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการดำเนินธุรกิจการบินที่เป็นจริง คือมีการเช่าอากาศยานที่จดทะเบียนในรัฐอื่นเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ ดังนี้ เมื่อกฎหมายระหว่างประเทศมีความพลวัต และกำหนดเพียงฐานความผิดโดยให้อิสระแก่รัฐในการกำหนดโทษ ในบทถัดไปจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกได้ออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมโลกหรือไม่ เพียงใด



บทที่

4

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง
กับอากาศยาน



สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลาง การบินพลเรือนระหว่างประเทศ และปัจจัยส่งเสริมให้เกิดความเป็น ศูนย์กลางการบินนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงการสร้างสนามบินและ การส่งเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินเท่านั้น ปัจจัยด้านกฎหมาย ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการเอื้อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน กล่าวคือ กฎหมายมีความเป็นสากลเพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่ ผู้ประกอบการต่างชาติ และผู้โดยสารได้ว่าหากเกิดเหตุการณ์ใดขึ้น ประเทศไทยในฐานะรัฐที่มีเขตอำนาจไม่ว่าจะเป็นเขตอำนาจตามฐานใด ก็ตาม จะสามารถใช้กฎหมายได้ตามสากล ในบทนี้จะพิจารณากฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับด้านอาญาการบิน โดยแบ่งการพิจารณาเป็นกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการ ต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558

หากกล่าวถึงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการบินหรือการเดินอากาศของไทย กฎหมายหลักที่ไม่อาจไม่กล่าวถึงย่อมเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด บางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีใช้ กฎหมายไทยฉบับแรกที่บัญญัติความผิดอาญาต่อการเดินอากาศ และไม่ใช้ กฎหมายไทยฉบับแรกที่อนุวัติการสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับอาญาการบิน ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและความจำเป็นในการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แทนที่กฎหมายฉบับก่อน ๆ และเนื้อหาโดยสังเขปเพื่อให้เห็นภาพรวม สำหรับรายละเอียดเนื้อหาจะอธิบายรวมกับการวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

4.1.1 ประวัติความเป็นมา

กฎหมายด้านอาญาการบินฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 (พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2521) มีทั้งหมด 19 มาตรา ออกเพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงโตเกียว และเพื่อจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญามอนทรีออล²⁵³ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2521 ให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988²⁵⁴ และในเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติสี่ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง ให้เสนอพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประเด็นที่สอง เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และให้เสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประเด็นที่สาม เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบพิธีสารฯ และร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว ให้เสนอพิธีสารฯ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาก่อน และประเด็นที่สี่ เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบพิธีสารฯ แล้ว ให้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

²⁵³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 87 หน้า 9. (ต่อไปเรียกว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2521).

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



เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป²⁵⁵ กระบวนการใช้เวลาประมาณ 11 เดือน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ เสร็จและส่งให้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา²⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2538 โดยมีมาตราทั้งหมด 5 มาตรา เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521²⁵⁷

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีข้อมติสมัชชาที่ A33-4 ในปี พ.ศ. 2544 เพื่อเร่งรัดให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับปัญหา ผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมบนอากาศยานพลเรือน²⁵⁸ โดยออก กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน เพื่อเพิ่มเขตอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดให้สามารถดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมได้ เช่น หากมีเหตุการณ์ผู้โดยสาร ลวนลามผู้โดยสารอื่นบนอากาศยานต่างประเทศ เมื่ออากาศยานลงจอด ที่ประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยกลับไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาดำเนินคดี

²⁵⁵ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่าง พรบ.ว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ ฉบับที่.. (พ.ศ.) และพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ทำอากาศยาน 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.

ดังนั้น กรมการขนส่งทางอากาศจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2521 โดยเพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษสำหรับความผิดต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการประทุพถิตินไม่เหมาะสมบนอากาศยาน กำหนดบทบัญญัติขยายเขตอำนาจรัฐ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่ลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และปรับปรุงอัตราโทษปรับ²⁵⁹ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ²⁶⁰

สองปีต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และได้ปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ²⁶¹ ร่างกฎหมายใช้เวลาพิจารณาหลายปี สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติว่าสถิติและแนวโน้มของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานเพิ่มมากขึ้น²⁶² จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. เป็นหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติ

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.

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

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



ที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่ฝ่ายกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้เสนอ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป²⁶³ ผลจากมติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิวดำประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 (พระราชบัญญัติความผิวดำประการ พ.ศ. 2558) รวมเป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี นับตั้งแต่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีมติ รายละเอียดสามารถสรุปได้ตามตาราง 4

ตาราง 4 ตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายไทยออก

กฎหมายหรือ เอกสารระหว่าง ประเทศ	วันที่ออกหรือ วันที่มีมติ	กฎหมายไทย ที่อนุวัติการหรือ ออกตามเอกสาร ระหว่างประเทศ	วันที่ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา
อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ.1963	14 กันยายน พ.ศ. 2506	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิวดำประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521
อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970	16 ธันวาคม พ.ศ. 2513	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิวดำประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521

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

กฎหมายหรือ เอกสารระหว่าง ประเทศ	วันที่ออกหรือ วันที่มีมติ	กฎหมายไทย ที่อนุวัติการหรือ ออกตามเอกสาร ระหว่างประเทศ	วันที่ประกาศ ในราชกิจจา- นุเบกษา
อนุสัญญา มอนทรีออล ค.ศ. 1971	23 กันยายน พ.ศ. 2514	พระราชบัญญัติว่า ด้วยความผิดบาง ประการต่อการเดิน อากาศ พ.ศ. 2521	24 สิงหาคม พ.ศ. 2521
พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988	24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531	พระราชบัญญัติว่า ด้วยความผิดบาง ประการต่อการเดิน อากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538	21 มิถุนายน พ.ศ. 2538
กฎหมายต้นแบบ	พ.ศ. 2544	พระราชบัญญัติว่า ด้วยความผิดบาง ประการต่อการเดิน อากาศ พ.ศ. 2558	13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558



4.1.2 เนื้อหา

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558²⁶⁴ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 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 นำมาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน มาตรา 3 วรรคสาม หรือ มาตรา 17 เกี่ยวกับการยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยาน นำมาจากอนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1 (ก) หรือ มาตรา 19 เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน นำมาจากพิธีสารมอนทรีออล เป็นต้น

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

หมวด 2 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยานและเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 41 โดยเป็นการนำเนื้อหาจากอนุสัญญากรุงโตเกียว และกฎหมายต้นแบบ เนื้อหาหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานที่จะควบคุมตัวบุคคลตั้งแต่อยู่ในอากาศยาน จนถึงการส่งตัวบุคคลเพื่อรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในประเทศไทย หรือส่งตัวบุคคลตามหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ด้วยเหตุนี้จึงมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดจนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 มีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จำนวนสามฉบับ 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

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



เขตอำนาจของรัฐได้ระบุไว้ในหมวด 3 เขตอำนาจศาล ตั้งแต่มาตรา 42 ถึงมาตรา 46 อย่างไรก็ตาม นอกจากการระบุเขตอำนาจของรัฐไว้ในหมวด 3 แล้ว เขตอำนาจรัฐที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 สามารถแบ่งได้เป็น 6 แห่งที่มา ได้แก่

1) เขตอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 4 คือการกระทำผิดในอากาศยานไทยซึ่งใช้กับฐานความผิดตามมาตรา 7-17 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558

2) เขตอำนาจตามหลักดินแดน คือ ความผิดตามมาตรา 19-21

3) เขตอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ การกระทำความผิดตามมาตรา 18 มาตรา 22-25 ต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักร

ส่วนกรณีที่ 4) ถึง 6) เป็นกรณีเขตอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยโดยตรงแต่เป็นการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือเอกสารระหว่างประเทศ ได้แก่

4) เขตอำนาจตามหลักรัฐที่อากาศยานลงจอด ตามมาตรา 43 ใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศที่ได้ลงสู่พื้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำผิด

5) หลักเขตอำนาจสากลตามมาตรา 44 และ

6) เขตอำนาจตามมาตรา 45 ซึ่งให้เขตอำนาจของรัฐที่พบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยเขตอำนาจตามมาตรา 42 ถึงมาตรา 46 นั้น เป็นการนำความมาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน และอนุสัญญากรุงเฮก อนุสัญญามอนทรีออล

เป็นกรณีเฉพาะที่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ระบุเขตอำนาจของรัฐบาลในการลงโทษทางอาญาไว้

เนื่องจากเขตอำนาจตาม 2 กรณีแรกเป็นที่เข้าใจได้โดยทั่วไป จึงจะเริ่มอธิบายจากเขตอำนาจกรณีที่ 3) คือ เขตอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อันเป็นกรณีเขตอำนาจต่อความผิดที่กระทำต่ออากาศยานไทย หรือกล่าวได้ว่าอากาศยานไทย มีฐานะถึงบุคคล คือ เป็นสิ่งที่ถูกกระทำนั่นเอง เช่น กรณีมาตรา 18 ประกอบมาตรา 42 เป็นกรณีผู้ทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ หากเป็นการกระทำต่ออากาศยานไทยแม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำผิด เช่น นายปีเตอร์ สัญชาติออสเตรเลีย ลอบวางระเบิดอากาศยานไทยที่จอดเตรียมการก่อนการบิน ณ ท่าอากาศยานนริช ประเทศญี่ปุ่น โดยไม่มีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ แม้ประเทศไทยจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวตามหลักดินแดน เพราะในกรณีตัวอย่างดินแดนคือประเทศญี่ปุ่น และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวด้านสัญชาติผู้กระทำผิดซึ่งตามตัวอย่างคือประเทศออสเตรเลีย แต่ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดเขตอำนาจศาลไว้เฉพาะ ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถดำเนินคดีผู้ต้องหาในศาลภายในประเทศไทยได้

มาตรา 5 ได้นิยามคำว่า “อากาศยานไทย” ไว้เฉพาะ โดยกำหนดให้อากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเป็นอากาศยานไทย และได้รวมถึงอากาศยานที่ไม่ได้จดทะเบียนเพื่อแสดงสัญชาติหากอยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักรไทยด้วย²⁷⁰ ดังนี้ อากาศยานเถื่อน อากาศยานที่ใบสำคัญการจดทะเบียนใช้ไม่ได้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรืออากาศยานที่ไม่ต้องจดทะเบียนจะเข้านิยามอากาศยานไทยเมื่อ “อยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักร” อย่างไรก็ตาม

²⁷⁰ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5



แม้ไม่มีนิยามไว้ประเทศไทยก็สามารถใช้หลักดินแดนเพื่อแสดงเขตอำนาจรัฐได้ ตัวอย่างการใช้เขตอำนาจตามมาตรา 42 เช่น กรณีตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง อันเป็นความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ทำให้ผู้อยู่ในอากาศยาน ในระหว่างการบินตื่นตกใจ คือ ผู้โดยสารสายการบินของประเทศไทย พุดเล่นว่ามีระเบิดอยู่ในเครื่องบินขณะที่เครื่องบินนั้นบินอยู่เหนือ่านฟ้า ประเทศอื่น เมื่อการกระทำเป็นการกระทำต่ออากาศยานไทย ผู้กระทำความผิด รั้โทษในประเทศไทย หรือแม้ตัวผู้แจ้งข้อความนั้นจะไม่ได้อยู่ในอากาศยาน ก็ตาม ผู้แจ้งต้องรับผิดชอบในราชอาณาจักร

เขตอำนาจตามมาตรา 43 เป็นกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม อันเป็นการบัญญัติตามกฎหมายต้นแบบ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (4)(a) คือ ใ้รัฐมีเขตอำนาจต่ออากาศยานพลเรือนอื่นใดในระหว่างการบินอยู่นอกราชอาณาจักร หากเป็นไปตามเงื่อนไขว่าอากาศยานที่จดทะเบียน ที่รัฐอื่นนั้นได้ลงจอดที่ประเทศไทยเป็นที่แรก เช่น นายฉี คนจีน เดินทางโดยสายการบินของประเทศจีน ได้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเวลาห้ามใช้ ขณะอากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง เมื่ออากาศยานลงจอดที่ประเทศไทย ประเทศไทยมีเขตอำนาจตามมาตรา 43 ประกอบมาตรา 8(2) แห่งพระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558

กรณีมาตรา 44 เป็นกรณีกระทำต่ออากาศยานต่างประเทศ นอกราชอาณาจักร แต่ว่าอากาศยานลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วย ผู้กระทำความผิด หรือพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้ส่งตัวผู้นั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน มาตรานี้เป็นการอนุวัติ การอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง อนุสัญญา มอนตรียอล ค.ศ. 1971 ข้อ 5 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

เขตอำนาจตามมาตรา 45 เป็นการกระทำผิดต่อท่าอากาศยาน ที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศนอกราชอาณาจักรซึ่งหากพิจารณา

ตามหลักดินแดนแล้วประเทศไทยไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวแต่อย่างใด แต่กฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ ได้แก่ 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 นั้น ล้อตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ซึ่งระบุว่า การทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศจะต้องเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการเดินอากาศระหว่างประเทศ (the air navigation facilities are used in international air navigation)²⁷²

ทั้งนี้ การกำหนดเขตอำนาจรัฐสำหรับการกระทำผิดอาญาการบินสามารถสรุปได้ตามตารางดังนี้

ตาราง 5 ตารางแสดงการกำหนดเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศและกฎหมายไทย

เขตอำนาจรัฐ	กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ	กฎหมายไทย
ในอากาศยาน	อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4
ต่ออากาศยาน	ไม่ปรากฏ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 42

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

²⁷² อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 4(5)



เขตอำนาจรัฐ	กฎหมายและเอกสาร ระหว่างประเทศ	กฎหมายไทย
อากาศยานลงสู่พื้น	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 กฎหมาย ต้นแบบ	พระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 43
เขตอำนาจสากล	อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 อนุสัญญา มอนทรีออล ค.ศ. 1971 พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988	พระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44 และมาตรา 45

4.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้วยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการกระทำความผิดในอากาศยานและการกระทำผิดต่อการเดินอากาศ โดยอาจถูกอ้างถึงในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และไม่ถูกอ้างถึงในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แต่มีความเชื่อมโยงกันทางปฏิบัติ

4.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาในฐานะกฎหมายไทยที่มีหลักกฎหมายอาญาและมีฐานความผิดอาญาทั่วไปมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต่อการเดินอากาศในด้านเขตอำนาจของรัฐในการกระทำผิดอาญา ด้านมาตราที่เชื่อมโยงกับความผิดต่อการเดินอากาศ และการอ้างอิงถ้อยคำนิยามหรือหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญาด้านอื่น ๆ

เนื่องจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ระบุหลักเรื่องเขตอำนาจของรัฐในการกระทำความผิดอาญาไว้เฉพาะจึงต้องพิจารณาหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาประกอบ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ว่าหลักการพื้นฐานคือหลักดินแดน ดังที่ได้ระบุใน มาตรา 4 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายอาญา เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2547 เรื่องเจ้าพนักงานตรวจค้นพบยาเสพติดให้โทษที่จำเลยนำมาจากต่างประเทศ ในขณะที่จำเลยลงจากอากาศยานต่างประเทศเข้ามาอยู่ในอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานกรุงเทพ เป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว ส่วนมาตรา 5 เป็นกรณีที่ตั้งว่าความผิดกระทำในราชอาณาจักร คือขยายความหลักดินแดน หากความผิดส่วนใดส่วนหนึ่งกระทำในราชอาณาจักร หรือผลแห่งการกระทำเกิดในราชอาณาจักร โดยผู้กระทำประสงค์ให้ผลนั้นเกิดในราชอาณาจักร หรือโดยลักษณะแห่งการกระทำ ผลที่เกิดขึ้นควรเกิดในราชอาณาจักร หรือผู้กระทำย่อมสังเกตเห็นได้ว่าผลนั้นจะเกิดในราชอาณาจักร

ส่วนมาตราอื่น ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา ได้รองรับหลักเขตอำนาจกรณีอื่น ๆ 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 ซึ่งระบุถึงตัวผู้กระทำที่อยู่ในอากาศยาน ในระหว่างการบินหรือในระหว่างการบริการ เป็นการใช้เขตอำนาจตามหลัก สัญชาติอากาศยานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง ดังนี้ เมื่อพิจารณาเขตอำนาจของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติความผิด บางประการฯ พ.ศ. 2558 ในหัวข้อ 4.1.2 ประกอบ สามารถสรุปได้ตามตาราง 6 เกี่ยวกับฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายไทย

ตาราง 6 ตารางแสดงฐานความผิดและเขตอำนาจรัฐ ตามกฎหมายไทย

เขตอำนาจรัฐ	ฐานตามกฎหมายไทย	ฐานความผิดใน พระราชบัญญัติความผิด บางประการฯ พ.ศ. 2558
หลักดินแดน	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่ง	มาตรา 19-21
หลักเขตอำนาจเหนือ อากาศยาน	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่ง	มาตรา 7-17
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 42	มาตรา 18, 22-25 ต่ออากาศยานไทยที่อยู่ นอกราชอาณาจักร
กรณีเฉพาะ (หลักรัฐที่ อากาศยานลงสู่พื้น)	พระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 43	มาตรา 7-13 ในอากาศยานต่างประเทศ ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและ อากาศยานนั้นได้ลงสู่พื้น ในราชอาณาจักรเป็นแห่งแรก หลักจากที่มีการกระทำความผิด

เขตอำนาจรัฐ	ฐานตามกฎหมายไทย	ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44	มาตรา 12 เฉพาะกรณีที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานต่างประเทศ ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด หรือพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 44	มาตรา 15-18, 22 วรรคสอง, 23-24 ในหรือต่ออากาศยานต่างประเทศนอกราชอาณาจักร ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักรและอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิด หรือพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน



เขตอำนาจรัฐ	ฐานตามกฎหมายไทย	ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 45	มาตรา 19-20 ณ ท่าอากาศยานที่ทำให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร ถ้าพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
กรณีเฉพาะ	พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 45	มาตรา 21 ต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ให้บริการการเดินทางระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร ถ้าพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญามีฐานความผิดที่เชื่อมโยงกับการก่อการร้ายโดยทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 และฐานความผิดที่เกี่ยวข้องในมาตรา 135/2 และ 135/3 คำว่า “ระบบการขนส่งสาธารณะ” สามารถถือในความถึงท่าอากาศยานได้ ซึ่งจะวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5 หัวข้อ 5.3.2

ในด้านการอ้างอิงประมวลกฎหมายอาญาด้านอื่น ๆ เช่น ในบทนิยาม มาตรา 5 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติให้นิยามคำว่า “ใช้กำลังประทุษร้าย” ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือในเรื่อง เขตอำนาจศาล 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 ทำอากาศยาน²⁷⁴ ดังนั้น ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

นอกจากนี้ ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 1.3 ขอบเขตการศึกษาแล้วว่า การรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศสามารถแยกได้เป็น มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุ และมาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำผิดซ้ำอีก แม้งานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งเน้นที่มาตรการลงโทษทางอาญา แต่เนื่องจากอนุสัญญาหลาย ๆ ฉบับ ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน การที่ผู้ควบคุมอากาศยาน รวมถึงลูกเรือ และพนักงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเดินอากาศจะทำหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศ

²⁷³ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.46

²⁷⁴ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5



กำหนดจำเป็นต้องผ่านการฝึกฝน อบรมจากหน่วยงานที่กำกับดูแล ดังนี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวพันกับเนื้อหามาตรการในเชิงป้องกัน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงเข้ามาเกี่ยวข้อง

4.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559

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

การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือรับรอง ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำความผิดนั้นได้กระทำขึ้นในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร²⁷⁶

²⁷⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559, ม.3.

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

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

4.2.4 พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัย มั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 เนื่องจากการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือโครงข่ายโทรคมนาคมต่าง ๆ มีความเสี่ยงที่เป็นภัยต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในประเทศ จึงควรกำหนดลักษณะของภารกิจหรือบริการที่มีความสำคัญเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ²⁷⁷ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอีกประการคือเพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบประสานงานอย่างมีเอกภาพ²⁷⁸

²⁷⁷ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562, หมายเหตุ

²⁷⁸ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562, หมายเหตุ



กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวพันกับการเดินอากาศระหว่างประเทศเนื่องจากหน่วยงานที่มีภารกิจให้บริการด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ อาจเป็นหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศได้²⁷⁹ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ระบบคอมพิวเตอร์ในกิจการเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐบาล ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ²⁸⁰ โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดการกำหนดมาจากสหภาพยุโรป คือ มาตรฐานของหน่วยงานด้านความมั่นคงปลอดภัยของเครือข่ายและข้อมูลของสหภาพยุโรป (European Union Agency for Network and Information Security Agency หรือ ENISA)²⁸¹

²⁷⁹ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.49(5). ทั้งนี้ในอดีตประเทศไทยเคยประกาศรายชื่อหน่วยงานที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ ซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัยในระดับเคร่งครัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 หากนำมาเทียบเคียงตัวอย่างองค์กร จะเห็นว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนอยู่ด้วย เช่น กรมท่าอากาศยาน บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ดู ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง รายชื่อหน่วยงานหรือองค์กร หรือ ส่วนงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัยในระดับเคร่งครัด พ.ศ. 2559 สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://ictlawcenter.etaa.or.th/files/law/file/78/e37c4fe15bbaee06907537bdd4a7795.pdf>.

²⁸⁰ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.3

²⁸¹ “ดีอีฯ หรือแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์บริการที่สำคัญของ CII ภายใต้ พรบ.ไซเบอร์ฯ,” สำนักข่าวไอโฟแนนซ์ไทย 6 มีนาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.efinancethai.com/LastestNews/LatestNewsMain.aspx?release=y&ref=M&id=NKN-5RW9Gc1czSfK9>.

หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ตามที่จะมีการประกาศในกฎหมายลำดับรอง²⁸²

4.3 การกำหนดโทษทางปกครอง แทนโทษทางอาญาในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในประเทศไทยมีมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้ว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเคยทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะถึงนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับโทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเห็นว่าการใช้โทษทางอาญาเกินความจำเป็นจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ศึกษาแนวทางการไม่ใช้โทษทางอาญาเกินความจำเป็น และรัฐควรปรับปรุงความเหมาะสมของโทษทางอาญาในกฎหมายเกี่ยวกับการค้า สิ่งแวดล้อม และกฎหมายลหุโทษ²⁸³ ในกรณีความผิดลหุโทษนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่ารัฐควรยกเลิกโทษทางอาญา และนำเอามาตรการทางปกครองหรือมาตรการบริหารมาใช้แทน²⁸⁴ และรัฐควรนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มากกว่าการใช้

²⁸² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ม.50

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

²⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น.2



การลงโทษทางอาญา²⁸⁵ ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับ “โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”²⁸⁶

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบการพิจารณาศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญาโดยเน้นที่โทษปรับทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายจราจรทางบก²⁸⁷ หลังจากนั้นกระทรวงยุติธรรมได้ศึกษาเพิ่มเติมตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ²⁸⁸

เมื่อมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย²⁸⁹

²⁸⁵ เฟิงอ้าง, น.2

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

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

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

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

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ หลักเกณฑ์ประการที่หนึ่ง เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม หลักเกณฑ์ประการที่สอง เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ หลักเกณฑ์ประการที่สาม ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ²⁹⁰

นอกจากเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ ยังได้ทำการศึกษาเกณฑ์จากกฎหมายต่างประเทศ เกณฑ์ความชั่ว และเกณฑ์พันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งในรายงานวิจัยฉบับนี้จะเน้นเฉพาะเกณฑ์สุดท้ายเนื่องจากเกี่ยวข้องกับกรอบการอนุวัติการกฎหมายอาญาด้านการbinพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งเป็นกรอบการศึกษาในรายงานวิจัย คณะอนุกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าหากความตกลงระหว่างประเทศกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดอาญา หรือให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน รัฐภาคีรวมถึงกรณีประเทศไทยจะเข้าหรือได้เข้าเป็นภาคีแล้วย่อมไม่อาจเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้²⁹¹

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>, u.13.



เช่น อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ได้กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา ในทางกลับกันหากบทบัญญัติในความตกลงระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ตามความเหมาะสม ย่อมสามารถปรับโทษอาญาเป็นโทษทางปกครองได้โดยอาศัยเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นฐานในการพิจารณา²⁹²

จากผลการดำเนินการของคณะอนุกรรมการฯ นำไปสู่มาตรา 5 และ มาตรา 21(8) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะในความผิดร้ายแรง และการกำหนดโทษอาญาต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม
- (ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้²⁹³

²⁹² พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562, ม.21(8).

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

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ออกคำแนะนำเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย²⁹⁴ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาโดยยึดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร้ายแรงของการกระทำ ความสงบเรียบร้อย เป็นต้น สำหรับคำแนะนำที่เกี่ยวกับกรณีความผิดอาญาการบิน คือ กรณีที่มีความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติอื่นที่มีองค์ประกอบความผิดคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน มีคำแนะนำว่าไม่ให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่มีเหตุผลด้านความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องมีโทษสูงกว่า²⁹⁵ และหากประสงค์จะกำหนดโทษน้อยกว่าที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาจะต้องระบุในกฎหมายเฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่ามีให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ²⁹⁶ สำหรับกรณีมีความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญา ให้กำหนดโทษอาญาได้ โดยต้องมีเพดานโทษที่ชัดเจนด้วย “และจะต้องอ้างข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วยมิใช่แค่เป็นข้อเสนอแนะตามพันธกรณีว่าอาจกำหนดเป็นโทษอาญาเท่านั้น”²⁹⁷

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.

²⁹⁷ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 4.



บทที่

5

บทวิเคราะห์ปัญหา
การอนุวัติการกฎหมาย

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องเขตอำนาจรัฐ ความจำเป็นในการ ตรากฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน การอนุวัติการของประเทศไทย และกฎหมายไทยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ในบทนี้จะวิเคราะห์ว่าประเทศไทย ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างไร โดยจะจัดกลุ่มกรณีวิเคราะห์เป็น 4 กรณี คือ กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน กรณีที่ยังไม่ได้้นำประเด็นทางกฎหมาย ระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน กรณีที่นำมาบัญญัติไว้ เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ และกรณีปัญหาด้านกระบวนการ ร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน

5.1 กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน

หัวข้อนี้จะมุ่งพิจารณาประเด็นการอนุวัติการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แตกต่างจากความตกลงระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี

5.1.1 ชื่อพระราชบัญญัติ

หนึ่งในเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอนุสัญญาฉบับแรกคือ อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 นั้น มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft ซึ่งครอบคลุมการกระทำสองประเภท คือ การทำความผิด (offence) และการกระทำอื่น ๆ บางประการ (certain other acts) ส่วนอนุสัญญา และพิธีสารฉบับต่อ ๆ มานั้น มุ่งเน้นที่ความผิดฐานใดฐานหนึ่งเป็นการเฉพาะ กระนั้นเมื่ออนุวัติการมาเป็นกฎหมายภายใน ชื่อพระราชบัญญัติที่นำกฎหมาย



ระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในกลับตัดคำเหลือเพียง “ความผิดบางประการ” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ตั้งแต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2521 ทั้งที่คำแปลอนุสัญญากรุงโตเกียว ที่ได้เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ก็แปลชื่ออนุสัญญาฯ ตรงตามชื่อภาษาอังกฤษ คือกล่าวถึงการกระทำอื่น ๆ บางประการด้วย²⁹⁸

การที่ชื่อพระราชบัญญัติขาดส่วนการกระทำอื่น ๆ นั้น ทำให้ไม่สะท้อนความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญากรุงโตเกียว และกฎหมายต้นแบบที่มุ่งกำกับดูแลให้เกิดความเรียบร้อยในอากาศยานเพื่อไม่ให้ผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสม อีกทั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่านักบินมีอำนาจในการดูแลความสงบเรียบร้อยในอากาศยาน ส่วนการใช้อำนาจนั้นมีความแตกต่างกันระหว่างการกระทำที่ผิดอาญารุนแรงกับการกระทำอื่น ๆ

5.1.2 การนิยามคำว่า “บุหรื”

ในอดีตการสูบบุหรืในอากาศยานเป็นเรื่องปกติ จนกระทั่งมีการกำหนดห้ามการสูบบุหรืในอากาศยานในช่วงทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากการประชุม World Conference ที่จัดโดยองค์การอนามัยโลกและหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติ มีข้อมติให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศห้ามการสูบบุหรืในเที่ยวบินพาณิชย์²⁹⁹ ดังนั้น ในมติสมัชชาใหญ่แห่งองค์การ

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

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).

การบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ A29-15 จึงได้กำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะห้ามการสูบบุหรี่ในเครื่องบินภายในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2539³⁰⁰

มาตรา 3 แห่งกฎหมายต้นแบบบัญญัติเกี่ยวกับความผิดอื่นที่กระทำในอากาศยานพลเรือน หนึ่งในนั้น คือ การห้ามเสพลสิ่งมีควันในห้องน้ำหรือเสพลสิ่งมีควันในที่อื่นในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน (smoking in a lavatory, or smoking elsewhere in a manner likely to endanger the safety of the aircraft) ฐานความผิดนี้เป็นต้นแบบให้ผู้ร่างกฎหมายนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้ การสูบบุหรี่ในห้องน้ำหรือที่อื่นใดที่มีสถานที่จะจัดไว้ให้สูบบุหรี่เป็นการเฉพาะ เป็นความผิด³⁰¹ โดยให้นิยามคำว่า “บุหรี่” ว่าหมายถึง บุหรี่ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ³⁰² ผู้วิจัยจึงมีข้อสังเกตในการบัญญัติกฎหมายของไทย ดังนี้

ประการแรก กฎหมายต้นแบบใช้คำภาษาอังกฤษว่า “smoking in a lavatory...” ซึ่งแปลเป็นไทยได้ว่า เสพลสิ่งมีควันในห้องน้ำ โดยไม่ได้ระบุหรือเน้นวัตถุที่เสพลแต่อย่างใด เพราะหากมุ่งประสงค์จะกำกับเฉพาะบุหรี่แล้วย่อมระบุคำว่า “cigarette” ในถ้อยคำ ซึ่งคำกริยา “smoke” นั้น สามารถใช้ได้ทั้งบุหรี่ และวัตถุอื่น ๆ เช่น ไม้ปี่ หรือยาเสพลติดอื่น ๆ³⁰³ ดังนั้น โดยต้นคำ และ

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

³⁰¹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558, ม.8

³⁰² พระราชบัญญัติความผิดบางประการ 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>.



ความหมายตามพจนานุกรมจึงเน้นที่การสูบและการพ่นควัน โดยไม่คำนึงถึงสารที่เสพว่าจะเป็นอะไรก็ตาม แต่กฎหมายไทยกลับจำกัดเฉพาะการสูบบุหรี่เท่านั้น

ประการที่สองคำว่า “บุหรื” ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ให้นิยามไว้โดยอิงตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ จึงต้องพิจารณานิยามตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งไม่มีนิยามคำว่า “บุหรื” ไว้โดยตรง แต่มีนิยามคำว่า “บุหรืซิกาแรต” “บุหรืซิการ์” และ “บุหรือื่น” ดังนี้ ในเบื้องต้นจึงสันนิษฐานว่าบุหรืตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 หมายถึงบุหรืสามประเภทนี้เท่านั้น ซึ่งระบุว่

“บุหรืซิกาแรต” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมว่มีใบยาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมว่นด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทาชั้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด

“บุหรืซิการ์” หมายความว่า ใบยาแห้งหรือยาอัด ซึ่งมว่นด้วยใบยาแห้งหรือยาอัด

“บุหรือื่น” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ซึ่งมว่นด้วยใบตอง กลีบบัว กาบหมาก ใบมะกา ใบจาก หรือวัตถุอื่นที่มีใช้กระดาษหรือวัตถุที่ทาชั้นใช้แทนกระดาษและที่มีใช้ใบยาแห้งหรือยาอัด³⁰⁴

เมื่อพิจารณาความหมายของบุหรืทั้งสามประเภทดังกล่าวเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กับต้นยาสูบซึ่งมีนิยามตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันว่ “พีชนิโคเทียนาทาแบกกุ่ม (Nicotiana Tabacum)”³⁰⁵ อย่างไรก็ดี

³⁰⁴ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, ม.4

³⁰⁵ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, ม.4

ในความเป็นจริงแล้ว การสูบบุหรี่ (smoking) นั้นยังรวมถึงการสูบลสิ่งอื่น ๆ นอกเหนือจากบุหรี่ได้อีก เช่น กล้วยาหรือแม้แต่การนำกระดาษมาวนสูบโดยไม่มียาเส้นก็เป็นการสูบ เพียงแต่กฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิด ดังนั้น การสูบลอย่างอื่นที่มีใบบุหรี่สามประเภทที่กฎหมายกำหนดจึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ดี กรณีนี้หาใช่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติตามกฎหมายต้นแบบไม่ เพราะกฎหมายต้นแบบดังกล่าวมุ่งบังคับการกระทำที่ก่อให้เกิดควันในอากาศชาน โดยไม่คำนึงถึงสารหรือวัตถุที่เสพเข้าไป

สำหรับบุหรี่ไฟฟ้า อาจมีหรือไม่มียาเส้นที่ทำมาจากต้นยาสูบ หรืออาจมีควันหรือไม่ก็ตาม หากใช้บังคับกฎหมายไทย เฉพาะแต่บุหรี่ไฟฟ้าที่มียาเส้นมาจากต้นยาสูบเท่านั้นที่จะเข้านิยามคำว่า “บุหรี่” โดยไม่พิจารณาว่า บุหรี่ไฟฟ้านั้นจะมีควันเมื่อสูบหรือไม่ กรณีจะแตกต่างจากกฎหมายต้นแบบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เน้นการปล่อยควันจากการสูบล ดังนั้น การสูบลบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่มีควันจึงไม่น่าจะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายต้นแบบแม้ว่าอาจจะมียาสูบเป็นสารที่ใช้ในการสูบลก็ตาม³⁰⁶

นอกจากนี้ กฎหมายยาสูบ พ.ศ. 2509 ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560³⁰⁷ แต่นิยามได้ถูกนำไปบัญญัติในกฎหมายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 หมวดยาสูบ มาตรา 159 โดยสาระสำคัญมิได้เปลี่ยนแปลงไป เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายสรรพสามิตเป็นกฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษี ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการนิยามจึงเป็นเพื่อกำหนดสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ทางภาษี เช่นเดียวกับ

³⁰⁶ ทั้งนี้แม้บุหรี่ไฟฟ้าไม่ก่อให้เกิดควัน แต่บุหรี่ไฟฟ้ามีแบตเตอรี่ลิเทียมซึ่งอาจก่ออันตรายต่อการเดินอากาศ การสูบลบุหรี่ไฟฟ้าในอากาศชานจึงอาจเป็นกระกระทำที่ไม่เหมาะสมในฐานอื่น.

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



วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่มีเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าแสตมป์ยาสูบ³⁰⁸ เมื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งเรื่องค่าธรรมเนียม การเก็บภาษีจึงอาจมีสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นที่เมื่อเสพก็เป็นความผิด แต่กฎหมายสรรพสามิตหรือกฎหมายยาสูบไม่มุ่งจะเก็บภาษีจึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ ด้วยเหตุนี้ การผูกนิยามกฎหมายอาญาเข้ากับกฎหมายที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในทางอาญาเช่นเดียวกันจึงทำให้ขอบเขตการบังคับใช้ไม่ครอบคลุม

กรณีนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่า แม้ไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ผู้เสพสิ่งที่ไม่ใช่บุหรี่ตามกฎหมายยาสูบหรือกฎหมายสรรพสามิต ก็อาจกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายยาเสพติดได้ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นมีเขตอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ไม่พึงประสงค์ในอากาศยาน ดังนั้นเมื่อประเทศไทยกำหนดฐานความผิดที่แคบลงจากกฎหมายต้นแบบ ย่อมทำให้เขตอำนาจของรัฐไทยแคบลง ตัวอย่างเช่น ผู้โดยสาร A เดินทางจากประเทศเวียดนามมายังประเทศไทย และได้ทำการสูบบุหรี่บนอากาศยานจดทะเบียนสัญชาติเวียดนาม เมื่ออากาศยานลงจอดที่ท่าอากาศยานในประเทศไทย ประเทศไทยไม่อาจใช้กลไกเขตอำนาจในฐานะประเทศที่อากาศยานลงสู่พื้นตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 หมวด 3 เขตอำนาจศาล มาตรา 43 ที่บัญญัติว่า

³⁰⁸ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509, หมายเหตุ

“ผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 ในอากาศยานต่างประเทศ จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ถ้าอากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักร และอากาศยานนั้นได้ลงสู่พื้นในราชอาณาจักรเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำความผิด”³⁰⁹

เพราะไม่ครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในทางปฏิบัติว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจว่ามีอำนาจทำ และดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดไปโดยที่รัฐไทยไม่มีเขตอำนาจ อาจมีความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศได้

ประการที่สาม กฎหมายต้นแบบใช้คำภาษาอังกฤษว่า “...smoking elsewhere in a manner likely to endanger the safety of the aircraft”³¹⁰ ซึ่งแปลไทยได้ว่า “...เสพลสิ่งมีควันในที่อื่นในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน” แต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ที่อื่นที่ใดที่มีใช้สถานที่ที่จัดไว้ให้สูบบุหรี่เป็นการเฉพาะ” ซึ่งเป็นคำที่ใกล้เคียงกับคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมที่เพิ่งออกใน พ.ศ. 2562 ที่มีข้อ 3 (1) ว่า “...smoking elsewhere when such act is prohibited” แม้ว่าในขณะที่บัญญัติมาตรา 8 เอกสารคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ยังไม่ได้ออกก็ตาม นับว่าผู้ร่างกฎหมายไทยมีวิสัยทัศน์การทำตามข้อมติและทำตามคู่มือที่ออกในอนาคต

³⁰⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.4

³¹⁰ กฎหมายต้นแบบ A33-4, section 3



ดั่งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรกำหนดนียบมดั่งกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้อแรกในการบรรยายการเขียนบทนียบมที่มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้บรรยายไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวโดยสรุปคือ ไม่ควรกำหนดบทนียบมในสิ่งที่ไม่สำคัญในกฎหมาย ถ้อยคำที่มีภาษาธรรมดาชัดเจนในตัวเองแล้วไม่ต้องนียบ เพราะการกำหนดบทนียบมทำให้ต้องแปลความตามกรอบซึ่งไม่อาจแปลความตามความพลวัตของสังคม³¹¹ และไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่แนะนำให้หลีกเลี่ยงการอ้างนียบมตามกฎหมายอื่น เพราะหากกฎหมายนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง กฎหมายที่อ้างถึงก็จะถูกบังคับให้ต้องแปลตามด้วย ดั่งนี้จึงควรใช้วิธีการยกข้อความมาบัญญัติในกฎหมาย³¹²

5.1.3 การเลือกใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับสิ่งเสพติด

มาตรา 12 พระราชบัญญัติความผดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ร่างโดยอาศัยกฎหมายต้นแบบมาตรา 2 วรรคสอง โดยในมาตรา 12(3) ระบุการกระทำที่เป็นฐานความผดอาญา คือ การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์หรือใช้สารที่มีฤทธิ์ต่อจิตประสาท ส่วนในกฎหมายต้นแบบใช้คำว่า “consuming alcoholic beverages or drugs resulting in intoxication”³¹³ หรือ

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)

แปลไทยได้ว่า บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือยาเสพติดส่งผลให้มึนเมา ดังนี้ จึงมีความแตกต่างในถ้อยคำระหว่างกฎหมายต้นแบบกับมาตรา 12(3) พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 คือคำว่า “ยาเสพติด” กับ คำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท”

จากการพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติวัตถุ ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ซึ่งออกหลัง พระราชบัญญัติ ความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 มีคำว่า “วัตถุออกฤทธิ์” ซึ่งหมายความว่า วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์ ทั้งนี้ ตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด³¹⁴ กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกาศรายชื่อวัตถุออกฤทธิ์ประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย มีข้อสังเกตว่า แม้พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 จะออกมาภายหลังพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 แต่นิยาม ดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับนิยามคำเดียวกันในพระราชบัญญัติวัตถุ ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518³¹⁵ แต่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ไม่มีคำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” ส่วนพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ไว้ โดยไม่รวมถึงยาสามัญ ประจำบ้านบางตำรับที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่³¹⁶ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีคำ ว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” เช่นกัน ดังนั้น คำว่า “สารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท” จึงไม่ใช่คำที่มีความหมายเฉพาะและสามารถตีความตามความหมายปกติได้

³¹⁴ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ม.4

³¹⁵ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ม.4

³¹⁶ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ม.4



ด้วยเหตุนี้ยาเสพติดก็จัดเป็นสารมีฤทธิ์ต่อจิตประสาทได้เช่นกัน และเมื่อ คำว่า “สาร” มีลักษณะที่กว้างกว่าคำว่า “ยาเสพติด” ดังนั้นอาจมีกรณีนี้ที่เสพสาร ที่ไม่ใช่ยาเสพติดและมีฤทธิ์ต่อจิตประสาท หมายความว่า เป็นการบัญญัติ คลาดเคลื่อนจากกฎหมายต้นแบบ

5.1.4 ความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง

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

“ใช้กำลังประทุษร้าย” หมายความว่า ใช้กำลังประทุษร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา

“ใช้กำลังทำร้าย” หมายความว่า ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นโดยไม่ถึง กับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ

“ทำร้ายร่างกาย” หมายความว่า ทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิด อันตรายแก่กายหรือจิตใจ³¹⁷

โดยมีการใช้ถ้อยคำทั้งสามคำในหลายมาตรา เช่น มาตรา 17 ใช้คำว่า “ใช้กำลังประทุษร้าย” เพื่ออนุ้ติการข้อ 1(a) แห่งอนุสัญญากรุงเฮกที่ใช้คำว่า by force มาตรา 13 มีคำว่า “ใช้กำลังทำร้าย” มาจากคำว่า assault ในกฎหมาย ต้นแบบ หรือมาตรา 15 ใช้คำว่า “ทำร้ายร่างกาย” โดยมาจากการอนุ้ติการ อนุสัญญามอนทรีออล ข้อ 1(a) ที่ใช้คำว่า performs an act of violence ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าแม้คำภาษาอังกฤษจะเป็นคำเดียวกัน แต่กฎหมายไทย ก็แปลคำแตกต่างกัน เช่น วลีว่า an act of violence ในอนุสัญญามอนทรีออล

³¹⁷ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.5

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	ข้อ	พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ
Hijack	อนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1(a) by force	ม. 17 ใช้กำลังประทุษร้าย	ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี
Sabotage	อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence	ม.12(1) ประกอบ ม.44 ใช้กำลังทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
		ม.15 ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ข้อ 2 act of violence	ม.19(1) ทำร้ายร่างกาย	ต้องระวางโทษประหารชีวิตจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงแปดแสนบาท



ลักษณะ ความผิด	ข้อ	พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ
Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 1(1) assault	ม.13 ใช้กำลัง ทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกิน สองแสนแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(1) act of physical violence	ม.10 ใช้กำลัง ประทุษร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินสองปี หรือปรับไม่ เกินแปดหมื่นบาท หรือทั้ง จำทั้งปรับ
	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(2) assault	ม.12(1) ประกอบ ม.43 ใช้กำลัง ทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน สองแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

ตาราง 8 ตารางแสดงการแปลถ้อยคำเรียงตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ	ลักษณะ ความผิด	ข้อ
ม.10 ใช้กำลัง ประทุษร้าย	ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสองปี หรือปรับ ไม่เกินแปดหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(1) act of physical violence
ม. 17 ใช้กำลัง ประทุษร้าย	ต้องระวางโทษ ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือ จำคุกตั้งแต่สิบปีถึง ยี่สิบปี	Hijack	อนุสัญญากรุงเฮก ข้อ 1(a) by force
ม.12(1) ประกอบ ม.43 ใช้กำลัง ทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปีหรือปรับ ไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 2(2) assault
ม.12(1) ประกอบ ม.44 ใช้กำลัง ทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปีหรือปรับ ไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Sabo- tage	อนุสัญญามอนตร็อล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence



พระราชบัญญัติ	อัตราโทษ	ลักษณะ ความผิด	ข้อ
ม.13 ใช้กำลัง ทำร้าย	ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับ ไม่เกินสองแสนแปด หมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ	Unruly	กฎหมายต้นแบบ ค.ศ. 2002 ข้อ 1(1) assault
ม.15 ทำร้าย ร่างกาย	ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สอง แสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	Sabo- tage	อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(a) performs an act of violence
ม.19(1) ทำร้าย ร่างกาย	ต้องระวางโทษ ประหารชีวิตจำคุก ตลอดชีวิต หรือจำคุก ตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกแสน บาทถึงแปดแสนบาท	Sabo- tage	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ข้อ 2 act of violence

การใช้คำแตกต่างกันดังกล่าวเมื่อเทียบกับคำภาษาอังกฤษที่ปรากฏ
ในกฎหมายระหว่างประเทศจะพบว่าเป็นการใช้คำปะปนกันทำให้เป็นการยาก
ที่จะแยกว่ามาตราใดอนุวัติการข้อใดในกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใด

5.1.5 การยกเว้นอากาศยานทหาร ตำรวจ หรือ ศุลกากรของรัฐไทย

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

สำหรับอากาศยานที่ใช้ให้บริการทางทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของรัฐไทยที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นการใช้บังคับ ย่อมหมายความว่าอากาศยานประเภทดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับ หากเป็นเช่นนั้นดูเหมือนว่าจะเป็นการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเกินออกไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทนิยามในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการบัญญัติคลาดเคลื่อน กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายไทยนำเนื้อความที่ควรจะอยู่ในส่วนข้อยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายมาซ่อนไว้ในส่วนบทนิยามในมาตรา 5 ซึ่งมีนิยามดังนี้

“อากาศยาน” หมายความว่า อากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

³¹⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 1; อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 4

³¹⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521, ม.3

³²⁰ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.4



“อากาศยานไทย” หมายความว่า อากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศและให้หมายความรวมถึงอากาศยานที่อยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักรดังต่อไปนี้

- (1) อากาศยานต่างประเทศที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศไทย เข้าหรือนำมาดำเนินการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิหรือไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานมาด้วย
- (2) อากาศยานที่ไม่ได้จดทะเบียนเพื่อแสดงสัญชาติตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองซิดาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487

“อากาศยานต่างประเทศ” หมายความว่า อากาศยานที่ไม่ใช่อากาศยานไทย³²¹

จากนิยามอากาศยาน ทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรของประเทศไทยจะไม่ใช่เป็นอากาศยานไทย เพราะไม่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ดังนั้น อากาศยานของประเทศไทยจะเข้านิยามอากาศยานต่างประเทศโดยอัตโนมัติ เพราะไม่ใช่อากาศยานไทย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตราว่าด้วยอากาศยานต่างประเทศ เช่น มาตรา 35 มาตรา 36 และในฐานความผิดที่ระบุในมาตรา 43 และมาตรา 44 เช่น กรณีมาตรา 18 ประกอบมาตรา 43 ในฐานทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ หรือทำให้อากาศยานในระหว่างบริการเสียหายซึ่งเป็นการอนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่ยกเว้นการใช้บังคับกับอากาศยานราชการ แต่การยกเว้นกฎหมายของประเทศไทยทำให้เกิดการใช้บังคับ

³²¹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558, ม.5

5.1.6 ความคุ้มกันจากความรับผิดชอบ ตามอนุสัญญากรุงโตเกียวและ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

ผู้ควบคุมอากาศยานหรือคนประจำอากาศยานซึ่งหมายถึงนักบินหรือลูกเรือ หรือแม้แต่ผู้โดยสารที่กระทำการใดๆ ตามคำสั่งของนักบินหรือลูกเรื่อนั้น เมื่อบุคคลข้างต้นกระทำการตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 หากก่อให้เกิดการฟ้องร้องคดีต่อบุคคลนั้นๆ ได้ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพและความมั่นใจในการดำเนินการเพื่อรักษาความเป็นระเบียบในท้องเครื่อง ดังนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จึงได้วางหลักให้บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใดๆ เนื่องจากผลปฏิบัติที่บุคคลผู้ถูกดำเนินการนั้นได้รับ³²² บุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน ได้แก่ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่น ผู้โดยสาร เจ้าของหรือผู้ขับขี้อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินเที่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้น ดังนี้ บุคคลตามความหมายนี้จึงรวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เช่นในกรณีเจ้าของอากาศยานเป็นนิติบุคคล³²³

จากการตรวจสอบพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ไม่พบมาตราที่อนุวัติการข้อ 10 ข้างต้น ส่วนพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีมาตรา 37 ซึ่งดูเหมือนผู้ร่างฯ ตั้งใจให้เป็นมาตราที่อนุวัติการข้อดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ผู้โดยสาร ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ทำการแทนบุคคลดังกล่าวตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญา

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

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



และทางแพ่งต่อผู้ใด เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ”³²⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียวให้ความคุ้มครองกันจากกระบวนพิจารณาโดยไม่ได้ระบุว่า เป็นกระบวนพิจารณาทางใดบ้าง ส่วนพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จำกัดกรอบที่ความรับผิดทางอาญาและทางแพ่งเท่านั้น ในทางตำรามีการอธิบายว่ากระบวนพิจารณาตามความหมายนี้กินความเฉพาะความรับผิดทางอาญาและแพ่ง เพื่อเปิดช่องให้สามารถดำเนินการในทางปกครองได้อาติ การยกเลิกใบอนุญาตนักบิน³²⁵

อย่างไรก็ดี การบัญญัตินี้เพิ่มข้อยกเว้น “เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ” การเพิ่มเข้ามาเป็นการแปลงพันธกรณีระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในโดยไม่เหมือนกับกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหมดจึงต้องพิจารณาว่ากฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ในร่างกฎหมายระหว่างประเทศฉบับก่อนที่รัฐจะรับเป็นอนุสัญญากรุงโตเกียวในปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองกันเฉพาะแต่กรณีที่ทำไปโดยสมควรแก่เหตุ (reasonable)³²⁶ แต่ถ้อยคำดังกล่าวได้ถูกตัดออกไป ไม่ปรากฏในอนุสัญญากรุงโตเกียวแต่อย่างใด

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...

นอกจากนี้ยังไม่สามารถสันนิษฐานว่าผู้ร่างพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 อิงการร่างตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เนื่องจากแม้พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีการแก้ไขข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว แต่เนื้อความที่แก้ไข คือ การเพิ่ม “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officer) เข้ามาในฐานะบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเท่านั้น³²⁷ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้รวมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยานเข้าไว้ในเนื้อความตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แต่อย่างใด รายละเอียดการเปรียบเทียบเนื้อความกฎหมายดังปรากฏตามตาราง 9

ตาราง 9 ตารางเปรียบเทียบการอนุวัติการข้อ 10 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว

อนุสัญญากรุงโตเกียว	พระราชบัญญัติ	พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014
ข้อ 10 สำหรับการกระทำใด ๆ ที่ได้ดำเนินการตามอนุสัญญานี้ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่นผู้ใด ผู้โดยสารใด ๆ เจ้าของหรือผู้ขับชื่ออากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินเที่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใด ๆ เนื่องด้วยผลปฏิบัติซึ่งบุคคลผู้ถูกดำเนินการได้รับ	มาตรา 37 ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ผู้โดยสาร ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ทำการแทนบุคคลดังกล่าวตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งต่อผู้ใด เว้นแต่การกระทำโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ	ข้อ IX สำหรับการกระทำใด ๆ ที่ได้ดำเนินการตามอนุสัญญานี้ ผู้ควบคุมอากาศยาน คนประจำอากาศยานอื่นผู้ใด ผู้โดยสารใด ๆ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ขับชื่ออากาศยาน หรือบุคคลซึ่งการบินเที่ยวนั้นได้ปฏิบัติในนามของบุคคลนั้น จะไม่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาใด ๆ เนื่องด้วยผลปฏิบัติซึ่งบุคคลผู้ถูกดำเนินการได้รับ

³²⁷ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014, ข้อ IX



5.2 กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่ประเทศไทยยังไม่ได้อนุวัติการตามอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว และประเด็นทางกฎหมายที่ร่วมสมัยในด้านอาญาการบินที่ได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาด้านอาญาการบิน แต่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคี

5.2.1 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ

อนุสัญญากรุงโตเกียววางหลักว่า รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานมีเขตอำนาจทางอาญาเหนือการกระทำความผิดที่ได้ทำขึ้นในอากาศยานระหว่างบิน แต่ข้อ 2 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียวได้บัญญัติให้ไม่รวมถึงความผิดทางอาญาที่มีลักษณะทางการเมืองหรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนาเป็นมูลฐาน อย่างไรก็ตาม อนุสัญญา อาจใช้บังคับได้แม้เป็นความผิดทางการเมือง หากเข้า 2 กรณี คือ เป็นเรื่องความจำเป็นต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคลหรือทรัพย์สินบนอากาศยาน³²⁸ หรือในกรณีข้อยกเว้นตามข้อ 4 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ รัฐภาคีซึ่งไม่ใช่รัฐที่มีการจดทะเบียนใช้อำนาจแทรกแซงอากาศยานในระหว่างบินในกรณีที่เป็นความผิดที่มีผลในอาณาเขตของรัฐในกรณี

- (ก) ความผิดนั้นมีผลในอาณาเขตของรัฐเช่นว่านั้น
- (ข) ความผิดนั้นได้กระทำโดย หรือกระทำต่อคนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรของรัฐเช่นว่านั้น

³²⁸ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 2

- (ค) ความผิดนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐเช่นว่านั้น
- (ง) ความผิดนั้นประกอบด้วยการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการบิน หรือการดำเนินงานของอากาศยานที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐเช่นว่านั้น
- (จ) การใช้อำนาจศาลนั้นเป็นการจำเป็นเพื่อจัดให้มีการปฏิบัติตามข้อผูกพันใด ๆ ของรัฐเช่นว่านั้นภายใต้ความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ³²⁹

จากข้อยกเว้นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างการยกเว้นความผิดทางการเมืองตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ในกรณีผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการดูแลการกระทำความผิดต่าง ๆ ในอากาศยานแต่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถใช้อำนาจเช่นว่านั้นได้หากเป็นความผิดทางการเมือง เช่น การวางแผนก่อกบฏในขณะอยู่ในอากาศยาน ผู้ควบคุมอากาศยานไม่มีอำนาจตามอนุสัญญากรุงโตเกียวที่จะดำเนินมาตรการใด ๆ ต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว เว้นแต่การวางแผนนั้นก่อให้เกิดความวุ่นวายในอากาศยาน กล่าวคือ อาศัยอำนาจจากการก่อความวุ่นวายที่กระทบต่อความปลอดภัยในอากาศยานในการจัดการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ได้อาศัยฐานความผิดทางการเมืองแต่อย่างใด

ทั้งนี้ สำหรับอนุสัญญากรุงโตเกียว ข้อ 25 ห้ามรัฐภาคีทำข้อสงวนในข้อบทต่าง ๆ เว้นแต่ข้อสงวนเรื่องวิธีการระงับข้อพิพาท และประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนสำหรับเรื่องการเลือกปฏิบัติไว้³³⁰ ดังนั้น หากเมื่อประเทศไทย

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.



ได้พิจารณาแล้วเมื่อครั้งเข้าเป็นภาคี และเห็นว่าสามารถยอมรับตามพันธกรณีได้ จากการสืบค้นกฎหมายไทย พบว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 16 วรรคสี่ว่า ถ้าเป็นความผิดอันมีลักษณะทางการเมือง หรือความผิดที่อาศัยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนา เป็นมูลฐานที่ไม่ได้เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินอากาศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ จะไม่รับตัวบุคคลที่ผู้ควบคุมอากาศยานส่งให้ก็ได้³³¹ แต่ไม่ปรากฏมาตรการทำนองเดียวกันในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจกระทำได้ ทั้งที่อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ให้อำนาจ

จากการศึกษาของผู้วิจัยไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงประเด็นดังกล่าว ในประเทศไทยทั้งที่มีความสำคัญมาก เช่น กรณีความผิดฐานหมิ่นประมาท พระมหากษัตริย์ ดังที่ปรากฏในงานเขียนชิ้นสำคัญของ Sami Shubber ซึ่งมีคำอธิบายถ้อยคำดังนี้

“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

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

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

การยกตัวอย่างของ Shubber อาจเทียบเคียงกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ของประเทศไทย เมื่อประเทศไทยไม่สามารถอ้างเขตอำนาจตามอนุสัญญากรุงโตเกียวมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดฐานดังกล่าว ผู้ควบคุมอากาศยานของไทยจึงไม่สามารถดำเนินมาตรการตามอนุสัญญากรุงโตเกียว หากความผิดนั้นได้กระทำลงในอากาศยานที่จดทะเบียนไทยในระหว่างบินนอกราชอาณาจักรเว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอากาศยาน

ประเด็นต่อมา กลุ่มความผิดที่มีเขตอำนาจสากลจะถือเป็นข้อยกเว้นที่อนุสัญญากรุงโตเกียวให้อำนาจรัฐหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจดำเนินมาตรการที่จำเป็นตามความเหมาะสมหรือไม่ ต่อประเด็นนี้ การพิจารณาจะขึ้นอยู่กับมูลเหตุจูงใจทางการเมือง แต่โดยสภาพการกระทำนั้นเองย่อมส่งผลต่อความปลอดภัยของอากาศยานและผู้โดยสารในอากาศยานนั้น ดังนั้น อนุสัญญากรุงโตเกียวย่อมสามารถใช้อำนาจได้อย่างแน่นอน เพราะเข้ากรณียกเว้นตามข้อ 2 แห่งอนุสัญญากรุงโตเกียว

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการยกเว้นอนุสัญญากรุงปักกิ่งจึงได้บัญญัติให้เกิดความชัดเจนว่า ฐานความผิดที่ระบุในมาตรา 1 แห่งอนุสัญญากรุงปักกิ่งไม่เป็นความผิดทางการเมืองหรือความผิดที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง จึงสามารถส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนได้

นอกจากนี้ พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ยังได้แก้ไข ข้อ 2 อนุสัญญากรุงโตเกียว โดยเพิ่มความผิดฐานเลือกปฏิบัติให้รวมกรณีสัญชาติ เชื้อชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือเพศ ด้วย หากพิจารณาเทียบกับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) จะพบว่าพิธีสารมอนตรียอลมีข้อความเกี่ยวกับความผิดฐานการห้ามเลือกปฏิบัติว่า “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 ข้อความในพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ระบุไว้แค่ว่า กติกาสากลฯ เพราะไม่มีถ้อยคำว่า “other status” อย่งไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ใช้คำว่า “such as” อันเป็นเพียงการยกตัวอย่างฐานแห่งการเลือกปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถรวมกรณีอื่นได้ ทั้งที่ระบุอยู่ในกติกาสากลฯ และที่ไม่ได้ระบุในกติกาสากลฯ เช่น ความพิการหรืออายุ เป็นต้น

5.2.2 การค้ามนุษย์

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

³³³ พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014, ข้อ III.

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

³³⁵ อริยพร โฟธิโส, “มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์”, จุลินิติ, 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, น.143-144.

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

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 แล้ว กลับไม่ปรากฏมาตรการชัดเจนเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ คงมีแต่เพียง มาตรา 26 แห่งหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ที่วางหลักให้ผู้ควบคุมอากาศยานของอากาศยานไทยซึ่งเป็นอากาศยาน ในระหว่างการบินอาจใช้มาตรการอันสมควร รวมทั้งการควบคุมตัวบุคคล ผู้อยู่ในอากาศยานเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคล เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานพบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลดังกล่าวกระทำการหรือจะกระทำการที่เป็นความผิดอาญา การระงับ การกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้นั้นเป็นการบัญญัติลอยๆ แต่เป็นไปได้ยาก ในทางปฏิบัติที่นักบินหรือลูกเรือซึ่งไม่ได้เป็นผู้ศึกษากฎหมายจะทราบว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิดอาญา อีกทั้งกฎหมายอาญาของแต่ละประเทศ อาจแตกต่างกันออกไป และในกรณีความผิดฐานค้ามนุษย์ก็เป็นความผิด เฉพาะที่ไม่ชัดเจนว่าได้บัญญัติเป็นความผิดอาญาในประเทศที่ได้ทำการบิน ไปหรือไม่ กรณีนี้ต่างจากขั้นตอนที่นักบินจะส่งตัวผู้ต้องสงสัยให้กับเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติความผิด บางประการฯ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีรายละเอียดให้ออกระเบียบและได้ออกระเบียบ แล้วตามที่ระบุในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.2

ในกรณีของประเทศไทยนั้น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติความผิด บางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจหน้าที่ แตกต่างกันระหว่างการกระทำผิดอาญาร้ายแรงกับการกระทำผิดอื่น ๆ ตามที่ระบุ ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.2 ว่าจนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 ยังไม่ได้มี การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 30 เรื่องความผิดร้ายแรง ดังนั้น จึงต้องใช้ ตามบทเฉพาะกาล คือให้ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ ห้าปีขึ้นไปเป็นความผิดร้ายแรง และนำเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาอัตราโทษ ความผิดฐานค้ามนุษย์ในกรณีต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551



เนื้อหาของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่มีรายละเอียดว่าผู้ควบคุมอากาศยานหรือนักบินหรือลูกเรือควรดำเนินการอย่างไรในขณะอยู่บนอากาศยาน และไม่กำหนดการมอบอำนาจให้มีการออกกฎหมายลำดับรองแต่อย่างใด หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยไม่มีเนื้อหาตาม Circular 352 ที่ระบุในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2

5.2.3 ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน

การบินมีการใช้ดาวเทียมนำร่องเพื่อช่วยย่นระยะเส้นทางบิน บินได้ใกล้กันขึ้น และแม่นยำขึ้น³³⁷ ดังนั้น ถ้ามีความผิดพลาดโดยการโจมตีระบบจราจรทางอากาศก็จะเกิดอันตรายขึ้นแก่การบิน หรือแม้แต่ในอากาศยานรุ่นใหม่ที่มีเทคโนโลยีให้ผู้ใช้โดยสารสามารถเชื่อมต่ออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ของผู้โดยสารเข้ากับระบบอุปกรณ์เพื่อความบันเทิงในอากาศยาน (inflight entertainment) ซึ่งเชื่อมโยงกับระบบอิเล็กทรอนิกส์ของตัวอากาศยาน จึงอาจมีกรณีที่ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงระบบอิเล็กทรอนิกส์ของอากาศยานได้ หมายความว่าระบบอิเล็กทรอนิกส์ของอากาศยานย่อมมีโอกาสจะถูกโจมตีผ่านทางเครือข่ายเมื่อระบบการบินเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญตามกฎหมายความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของไทย การเข้าไปทำลายระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับการเดินอากาศอาจส่งผลกระทบต่อในทางระหว่างประเทศ เช่น กระทบเที่ยวบินอื่น ๆ ที่ใช้น่านฟ้าเดียวกันกับเที่ยวบินที่ถูกโจมตีทางไซเบอร์ซึ่งต่างจากโครงสร้าง

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).

พื้นฐานอื่น ๆ ที่กระทบเพียงภายในประเทศ เช่น หากวิทยุการบินแห่งประเทศไทยถูกโจมตี ย่อมกระทบทั้งภูมิภาค

ที่ประชุมเกี่ยวกับความมั่นคงไซเบอร์ในการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนจัดขึ้นในปี ค.ศ. 2017 ได้แถลงยืนยันว่าการโจมตีทางไซเบอร์เป็นความผิดตามอนุสัญญากรุงปักกิ่ง ข้อ 1(b) และ (d) ประกอบนิยามข้อ 2 และพิธีสารกรุงปักกิ่ง³³⁸ ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2.1 และ 3.1.2.2 ว่าฐานความผิดนี้นำไปปรับใช้กับกรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์ (cyberterrorism) ในอากาศยานได้

ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่งและพิธีสารกรุงปักกิ่งแต่อย่างใด และพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ยกร่างเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปักกิ่งและพิธีสารกรุงปักกิ่ง จึงไม่มีตราที่อนุวัติการเรื่องการก่อการร้ายทางไซเบอร์โดยตรง เมื่อพิจารณามาตราอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ที่อาจพอปรับใช้กับกรณีความมั่นคงไซเบอร์ได้ คือ มาตรา 19 ซึ่งเป็นข้อบทที่อนุวัติการพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1988 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดใช้อาวุธหรือวัสดุอื่นใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ถ้าการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน...”³³⁹ โดยตีความว่า “การใช้อาวุธอื่นใด” คือ การใช้คอมพิวเตอร์กระทำการที่เป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน นอกจากนี้คำว่า

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.

³³⁹ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.19



“ท่าอากาศยาน” ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ยังรวมถึงท่าอากาศยานที่ให้บริการภายในประเทศ ซึ่งกว้างกว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด

สาวตรี สุขศรี เห็นว่า จากนิยามตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 ที่อ้างอิงถึงประมวลกฎหมายอาญานั้น แม้บทนิยามไม่ได้กล่าวถึงการก่อการร้ายที่อาจกระทำในรูปแบบที่ใช้คอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยี แต่ก็น่าจะรวมอยู่ได้ในความหมายของการก่อการร้ายและเข้ากรณีตามมาตรา 135/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้³⁴⁰ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามแนวทางคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย จะมีประเด็นต้องพิจารณาว่าหากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีพิธีสารกรุงปักกิ่งต่อไป เมื่อพิธีสารกำหนดให้รัฐกำหนดฐานความผิดสำหรับการก่อการร้ายไซเบอร์ต่ออากาศยานเป็นการเฉพาะ และมีขั้นตอนการดำเนินการสำหรับผู้ควบคุมอากาศยาน และเจ้าหน้าที่เมื่อรับตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดต่อมา จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ในการกำหนดฐานความผิดเฉพาะเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วน

5.2.4 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา

ตามที่ได้ระบุในหัวข้อ 3.1.2.3 ว่าประเทศหลายประเทศได้กำหนดให้การประพடுத்தินไม่เหมาะสมในอากาศยานเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในก่อนที่จะส่งคนระหว่างประเทศจะขยายเขตอำนาจของรัฐ

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

ให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว และก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐสามารถใช้มาตรการกำหนดโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้ ดังนี้ ความท้าทายของรัฐต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย คือ การแก้ไขกฎหมายภายในจากโทษทางอาญาให้มีความยืดหยุ่นในการลงโทษ ได้หลากหลายประเภทขึ้น

นับได้ว่าประเทศไทยมีแนวคิดไปในทางเดียวกับสังคมระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยจะมีแนวคิดการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา ในความผิดบางฐานมาหลายสิบปีแล้ว จนแนวคิดได้กลายมาเป็นกฎหมาย ในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับอาญาการบินทั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 และในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในหัวข้อ 4.2.1 ถึงหัวข้อ 4.2.3 ล้วนแล้วแต่ได้ออกและมีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสิ้น ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัย มั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ในหัวข้อ 4.2.4 นั้น แม้จะออกภายหลังรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แต่เนื้อหายังมีบทกำหนดโทษในทางอาญา และไม่ได้ กล่าวเฉพาะในเรื่องอาญาการบินแต่อย่างใด ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ ฐานความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ว่ามีฐาน ความผิดใดที่ไม่ครบตามเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาที่ได้เสนอ ในหัวข้อ 2.2.1 และตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ที่แนะนำให้ใช้โทษทางปกครองตามกฎหมายต้นแบบตามบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2 ประกอบคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤติดันไม่เหมาะสม ในหัวข้อ 3.3.3 ประกอบกับแนวคิดการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษ ทางอาญาของกฎหมายไทยที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 4.3



กฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องให้รัฐแต่ละรัฐกำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้เป็นความผิดเองเนื่องจากเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จึงกำหนดอัตราโทษไว้เองโดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก อย่างไรก็ตามในพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ที่ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี มีข้อ 15bis โดยอาศัยฐานจากกฎหมายต้นแบบในฉบับข้อมติ A33-4 ซึ่งประเทศไทยใช้ประกอบการร่างพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และกฎหมายต้นแบบได้มีการแก้ไขเป็นฉบับใหม่ใน ค.ศ. 2019 โดยแนบรวมไว้ในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤตินั้นไม่เหมาะสม พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 และเอกสารคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพฤตินั้นไม่เหมาะสมเปิดช่องให้รัฐเลือกลงโทษทางปกครองได้ในบางกรณีที่เป็นกรณีก่อการกระทำที่เหมาะสมกับการใช้มาตรการที่เบากว่าอย่างโทษทางปกครอง เพื่อไม่ให้ผู้โดยสารมีประวัติอาชญากรรมอันเป็นกรณีที่หากใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างไม่เหมาะสมด้านปริมาณและคุณภาพตามหลักเกณฑ์ของ Packer ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.2.1 เพราะการกระทำที่ผู้โดยสารกระทำนั้นเป็นเพียงเรื่องความเรียบร้อยบนอากาศยาน กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่ได้มุ่งกำกับอย่างเช่นกรณีความผิดฐานก่อการร้าย และสามารถใช้มาตรการอื่นควบคุมได้อย่างสมเหตุสมผล

มาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับการทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือในอากาศยานพลเรือน ซึ่งล้ากับข้อ 15 bis แห่งพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 เนื้อหาของมาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบฉบับข้อมติ A33-4 ระบุแตกต่างจากกฎหมายต้นแบบฉบับปี ค.ศ. 2019 ในการแบ่งอนุมาตรา แต่เนื้อหายังมีความคล้ายคลึงกัน ส่วนกฎหมายไทยนั้นได้แยกบัญญัติเป็นสองมาตรา คือ มาตรา 13 และมาตรา 7 วรรคสอง รายละเอียดปรากฏตามตาราง 10

ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดฐานความผิดการทำร้าย
และการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือ
ในอากาศยานพลเรือน

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความ ผิดบางประการ พ.ศ. 2558
Article 15 bis 1. Each Contracting State is encouraged to take such measures as may be necessary to initiate appropriate criminal, administrative or any other forms of legal proceedings against any person who commits on board an aircraft an offence or act referred to in Article 1, paragraph 1, in particular:	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:	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:	มาตรา 13 ผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ถ้าการกระทำนั้นเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานหรือทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานลดลง ผู้กระทำความผิดจะระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีหรือปรับไม่เกินสองแสนแปดหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ



พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความ ผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
a) physical assault or a threat to commit such assault against a crew member; or	(1) assault, intimidation or threat, whether physical or verbal, 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;	(1) physical assault or threat to commit such assault against a crew member;	(1) ใช้กำลังทำร้ายผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน หรือ
		(2) verbal 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 ไม่ว่าจะทำด้วยใช้แรงกายภาพหรือด้วยวิธีอื่นใด

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความ ผิดบางประการ พ.ศ. 2558
<p>b) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of protecting the safety of the aircraft or of persons or property therein.</p>	<p>(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 ensuring the safety of the aircraft or of any person or property on board or for the purpose of maintaining good order and discipline on board.</p>	<p>(3) refusal to follow a lawful instruction given by or on behalf of the aircraft commander for the purpose of:</p> <p>(a) protecting the safety of the aircraft or of persons or property therein; or</p> <p>(b) maintaining good order and discipline on board.</p>	<p>มาตรา 7 ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานซึ่งสั่งในนามผู้ควบคุมอากาศยาน ที่เป็นคำสั่งเพื่อรักษากฎ ระเบียบ และความเรียบร้อยในอากาศยาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ที่สั่งเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่อากาศยานหรือแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>



พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014	กฎหมายต้นแบบ ฉบับข้อมติ A33-4	กฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019	พระราชบัญญัติความ ผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558
2. Nothing in this Convention shall affect the right of each Contracting State to introduce or maintain in its national legislation 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 ที่แนะนำว่าพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014

ไม่ได้บัญญัติประเภทของการลงโทษไว้ การลงโทษอาจทำได้หลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นโทษทางแพ่งและปกครองขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิดหรือการกระทำ (civil and administrative sanctions depending on the seriousness of the offence or act)³⁴¹ ทั้งนี้ เพราะการกระทำที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานของผู้โดยสารมิได้หลายลักษณะ เช่น กรณีผู้โดยสารไม่ปฏิบัติตามป้ายคำสั่งให้คาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่เครื่องบินบินผ่านบริเวณที่สภาพอากาศแปรปรวน การไม่คาดเข็มขัดนิรภัยดังกล่าว สามารถปรับเข้าองค์ประกอบของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ ผู้โดยสารคือผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง คำสั่งในกรณีตัวอย่างคือให้คาดเข็มขัดนิรภัย และคำสั่งนี้เป็นไปเพื่อรักษากฎ ระเบียบ และความเรียบร้อยในอากาศยาน เมื่อไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่กรณีการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้ความเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง (a less serious case)³⁴² และมีรัฐที่ดำเนินกระบวนการเพื่อสิ้นสุดคดีโดยเร็วด้วยการให้ผู้ถูกกล่าวหา มีทางเลือกในการชำระเงินจำนวนหนึ่งแทนการดำเนินคดีซึ่งอาจจะต้องชำระค่าปรับที่สูงกว่าการเลือกชำระเงินจำนวนที่เสนอเป็นทางเลือก³⁴³ จากข้อความข้างต้น เห็นได้ว่ากรณีแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องคดีอาญาเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ คดีอาญาจะเล็กน้อยในกรณีคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

³⁴¹ Doc 10117, supra note 208, p.4-2.

³⁴² Doc 10117, supra note 208, p.4-2.

³⁴³ Doc 10117, ibid., p.4-2.



การบัญญัติว่า “เสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง” ย่อมแตกต่างจากข้อแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ให้ดุลพินิจในการปรับจำนวนเท่าใดก็ได้ กรณีของไทยนั้นจึงเป็นการบีนทางเลือกให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิตไปศาลเพื่อมีโอกาสนในการเสียค่าปรับที่น้อยลงหรืออาจไม่เสียเลย

ยิ่งไปกว่านั้น กรณีความผิตตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความผิตบางประการ พ.ศ. 2558 เป็นกรณีที่มีอัตราโทษสูงกว่าอัตราโทษตามความผิตลหุโทษดั่งนั้นจึงเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติความผิตบางประการ พ.ศ. 2558 เองก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลใดในการเปรียบเทียบปรับไว้เช่นกัน

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา 37 แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2529 แต่การแก้ไขดังกล่าวเป็นเรื่องการแก้ไขจำนวนเงินในโทษปรับ มิใช่เรื่องค่าปรับในอัตราอย่างสูงที่ยังคงเดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดั่งแต่ พ.ศ. 2478³⁴⁴

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. อันเป็นกฎหมายที่ยกร่างเพื่อดำเนินการตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุนรายชื่อพระราชบัญญัติที่สามารถปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการเป็นการปรับเงินโดยเรียกว่ามาตรการปรับเป็นพินัย

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

อันเป็นมาตรการที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา³⁴⁵ อย่างไรก็ตาม
อัตราโทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีอัตรา
โทษจำคุก ไม่ใช่ความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว และในการบัญญัติ
ไม่มีการแยกให้ชัดเจนว่าความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายระหว่าง
ประเทศและความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายภายใน ดังนั้นจึงแทบจะ
เป็นไปได้ที่จะกำหนดให้โทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ
พ.ศ. 2558 เป็นโทษปรับเป็นพินัย

ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าประเทศไทยได้จัดเรียง
ลำดับฐานความผิดใหม่ โดยในส่วนต้นของความผิดตามข้อ 15bis หรือข้อ 1
ของกฎหมายต้นแบบปรากฏในมาตรา 13 ส่วนหลังของข้อ 15bis หรือข้อ 1
แห่งกฎหมายต้นแบบกลับปรากฏในมาตรา 7 ทั้งที่มาตรา 7 และมาตรา 13
อยู่ในหมวดเดียวกัน คือ หมวดความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและ
อากาศยาน

ในส่วนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ควบคุมอากาศยานหรือ
เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ในมาตรา 7 นั้นนำฐานมาจากกฎหมายต้นแบบฉบับ
ข้อมติ A33-4 ซึ่งมีสองกรณี คือ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการรักษา
ความปลอดภัย (ensuring the safety) และเพื่อความมุ่งประสงค์
ในการรักษาระเบียบและวินัยในอากาศยาน (for the purpose of maintaining
good order and discipline on board) แต่กฎหมายไทยบัญญัติสลับกัน
โดยนำวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาระเบียบไปไว้ในวรรคหนึ่ง และการรักษา
ความปลอดภัยไว้ในวรรคสอง

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=bill-Detail>.



คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ออกคำแนะนำว่าไม่ให้บัญญัติโทษอาญาซ้ำซ้อนกับความผิดที่มีในประมวลกฎหมายอาญา ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้ให้ความเห็นว่ากรณีสลัดอากาศมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาแล้วไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นความผิดเฉพาะ³⁴⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าก่อนที่จะตัดสินว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะหรือไม่ ต้องพิจารณาพันธกรณีที่ประเทศไทยมีในทางระหว่างประเทศประกอบด้วยว่าองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้นั้นตรงกับกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วหรือไม่ จำเป็นต้องบัญญัติอัตราโทษให้แตกต่างจากกฎหมายเดิมหรือไม่ และต้องพิจารณาเรื่องกำหนดเขตอำนาจประกอบด้วย เช่น ในกรณีความผิดฐานจ้ออากาศยาน อาจใช้ความผิดฐานข่มขู่ทำให้เสียเสรีภาพ กระทำด้วยประการใดๆ ใ้ยานพาหนะอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหลายมาตราในประมวลกฎหมายอาญาประกอบกัน แต่ฐานความผิดเหล่านั้นอาจไม่ได้ให้อำนาจเชื่อมโยงไปถึงอากาศยานต่างประเทศที่ลงสู่พื้นที่ประเทศไทยตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ และไม่ได้บัญญัติหลัก *aut dedere aut judicare* ขึ้นตอนเฉพาะ หน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับผู้ควบคุมอากาศยานไว้แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาแล้วจึงสามารถตัดสินใจได้และปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่อไป คือ ระบุข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจน³⁴⁷

กรณีฐานความผิดที่ประเทศไทยคิดขึ้นมาเองโดยเฉพาะ เช่น กรณีมาตรา 22 วรรคหนึ่งที่จะกล่าวถึงในหัวข้อ 5.3.1 เป็นความผิดเกี่ยวกับ

³⁴⁶ สุภัสสรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “กฎหมายอาญาเพื้”, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 2, 9, น.16 (2561).

³⁴⁷ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ข้อ 4.

การแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารที่รู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จทำให้ผู้อื่นที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือในอากาศยานระหว่างการบินตื่นตกใจ เช่น การพูดเล่นกับเพื่อนระหว่างเครื่องบินจะขึ้นว่าในกระเป๋าดูเดินทางมีระเบิด หากมีผู้อื่นได้ยินก็มีโอกาสผิดมาตรา 22 วรรคหนึ่ง³⁴⁸ ซึ่งไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มาจากมาตรา 384 ประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดลหุโทษ มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น³⁴⁹ แต่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง กำหนดโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ³⁵⁰ เป็นตัวอย่างการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะสูงกว่าประมวลกฎหมายอาญา หากพิจารณาตามคำแนะนำในการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาแล้วจะเห็นว่า การจะกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเฉพาะได้นั้น ต้องมีเหตุผลด้านความจำเป็นประกอบด้วย

5.3 กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ

นอกจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จะมีการอนุวัติการคลาดเคลื่อนหรือไม่ได้อนุวัติการแล้ว หัวข้อนี้จะวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับอาญาการบินที่ไม่พบในกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีและยังไม่เข้าเป็นภาคี แต่พบในกฎหมายไทยและใช้กับการเดินอากาศระหว่างประเทศ

³⁴⁸ ดู ประเสริฐ บ่อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกรังษี, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11

³⁴⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, ม.384

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



5.3.1 การกำหนดฐานความผิดที่ไม่ปรากฏ ในกฎหมายระหว่างประเทศ

หากเรียงตามลำดับเวลาการออกกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีแนวคิด 3 เรื่อง คือ ความผิดฐานยัดอากาศยานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (hijack) ความผิดฐานก่อวินาศกรรม (sabotage) และความผิดฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม (unruly passenger) ความผิดทั้งสามฐาน แม้ไม่บัญญัติเฉพาะเจาะจงก็เป็นความผิดภายใต้กฎหมายอาญาตามฐานปกติซึ่งรองรับในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ฐานทำร้ายผู้อื่น ฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

เหตุที่มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงสืบเนื่องมาจากต้องการยกความผิดกลุ่มความผิดสองฐานแรกให้เป็นความผิดที่มีเขตอำนาจสากล ส่วนความผิดฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ ต้องการแก้ไขปัญหาล่องหนทางกฎหมาย จำเป็นต้องบัญญัติให้เป็นความผิดมูลฐานเพื่อแก้ปัญหาคความวุ่นวายเรื่องเขตอำนาจ สำหรับรัฐที่อากาศยานไปลงจอด ดังนั้น กลุ่มความผิดสองฐานแรกจึงมีลักษณะความผิดรุนแรง และเขตอำนาจกว้างขวาง ส่วนความผิดในฐานผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ได้มีความผิดรุนแรง แต่บัญญัติเพื่อแก้ปัญหาคความวุ่นวายเฉพาะหน้า ที่คนโดยสารจากหลายแห่งมาอยู่ร่วมกันในพื้นที่จำกัด จึงต้องจัดการเรื่องเฉพาะหน้าโดยมอบอำนาจให้รัฐที่สามารถใช้อำนาจได้เร็วที่สุด คือ รัฐที่อากาศยานลงจอดนั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติความผิดสามฐานนี้ไว้ และยังได้เพิ่มบทบัญญัติที่ประเทศไทยกำหนดขึ้นเองไว้ด้วย เช่น มาตรา 8(3) เรื่องการมีสิ่งที่มีประกาศห้ามมิให้นำขึ้นไปในอากาศยานไว้ในการครอบครองระหว่างอากาศยานในระหว่างการบิน โดยนำไปรวม

ในมาตรา 8 ซึ่งเป็นมาตราที่นำฐานมาจากกฎหมายต้นแบบมาตรา 3³⁵¹ และกำหนดเขตอำนาจรัฐให้เป็นไปในแบบเดียวกันทั้งมาตราโดยให้เป็นเขตอำนาจตามหลักรัฐที่อากาศยานลงจอดตามมาตรา 43 และใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศที่ได้ลงสู่พื้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำผิด ดังนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงว่าผู้ควบคุมอากาศยานต่างประเทศจะไม่สามารถทราบบทบัญญัติตามมาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 และเมื่อเป็นเช่นนั้น อาจเกิดกรณีผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินเหมือนกันนำสิ่งที่ประกาศห้ามมิให้นำขึ้นไปในอากาศยานไว้ในการครอบครอง แต่เมื่อโดยสารสายการบินของไทยจะถูกดำเนินคดีตามมาตรา 8(3) แต่เมื่อโดยสารสายการบินต่างประเทศกลับไม่ถูกดำเนินคดี

ตัวอย่างฐานความผิดที่เป็นนวัตกรรมของพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะเนื่องจากไม่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศยังรวมถึง มาตรา 14 เรื่องเข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในอากาศยานในระหว่างบริการหรือไม่ยอมออกไปเมื่อผู้ควบคุมอากาศยานได้สั่งให้ออกไปจากอากาศยานโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 16 เรื่องฆ่าผู้อื่นในอากาศยานในระหว่างการบิน อันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน และฐานความผิดเหล่านี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 แต่อย่างใด

สำหรับกรณีมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ และการนั้นเป็นเหตุหรือน่าจะเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในท่าอากาศยาน หรือผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินตื่นตกใจ ผู้กระทำความผิด

³⁵¹ กฎหมายต้นแบบ A33-4, section 3



ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือ
ทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัย
ของอากาศยานในระหว่างการบิน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก
ตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ”³⁵²

จากบทบัญญัติข้างต้นต้องแยกพิจารณาเป็นสองวรรค และสำหรับวรรคสอง
กรณีแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารอันเป็นเท็จเป็นการก่อให้เกิดอันตราย
ต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน กรณีนี้เป็นการอนุวัติการ
ตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(e) ซึ่งบัญญัติว่า
“communicates information which he knows to be false, thereby
endangering the safety of an aircraft in flight.”³⁵³ มีข้อสังเกตว่าตัวบท
ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ก็แปลข้อความ
เพื่ออนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออลมาโดยไม่ผิดเพี้ยนเพียงแต่แยกระดับ
การกำหนดโทษ คือเพิ่มโทษในกรณีที่การกระทำเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับ
อันตรายสาหัสเท่านั้น³⁵⁴ แต่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องแจ้งข้อความ
หรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ และเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้
ผู้ที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินตื่นตกใจ
โดยไม่ได้มีองค์ประกอบที่จะกระทบความปลอดภัยของการบินหรือ
ของท่าอากาศยานแต่อย่างใด กรณีนี้ก็ไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศ
แต่มาจากมาตรา 384 ประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดหลุโทษ

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

³⁵³ อนุสัญญามอนทรีออล, ข้อ 1(e)

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

การที่มาตรา 22 วรรคหนึ่งไม่มีฐานมาจากกฎหมายระหว่างประเทศ น่าจะเป็นเหตุให้ผู้ร่างแยกเขตอำนาจศาลระหว่างมาตรา 22 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 22 วรรคสอง โดยให้มาตรา 22 วรรคหนึ่งให้ประเทศไทยมีเขตอำนาจ ต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรด้วย³⁵⁵ ส่วนมาตรา 22 วรรคสอง เป็นเขตอำนาจสากลตามมาตรา 44

มาตรา 25 ในเรื่องความผิดฐานตระเตรียมการ ก็เป็นการเพิ่มเติมขึ้นมาโดยไม่ได้มีฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด และให้ประเทศไทย มีเขตอำนาจต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน³⁵⁶

5.3.2 ความผิดฐานก่อการร้ายและเขตอำนาจรัฐ

ประเทศไทยได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในมาตรา 135/1(2) ซึ่งรวมการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่ง สาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำอากาศยาน นับว่าเป็นระบบการขนส่งสาธารณะและเป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในทางตำรามีการอธิบายว่า การวางระเบิดสนามบินกระทำต่อระบบหรือ โครงสร้างพื้นฐาน³⁵⁷ อย่างไรก็ตาม การกระทำนั้นต้องมีเจตนาพิเศษด้วย ดังนั้น การกระทำการปิดสนามบินโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับ รัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้าง

³⁵⁵ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.42

³⁵⁶ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.42

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



ความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นการกระทำผิดฐานก่อการร้าย³⁵⁸

การก่อการร้ายที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้เป็นความผิดที่แม้กระทำนอกราชอาณาจักร แต่ศาลไทยมีอำนาจลงโทษได้³⁵⁹ การกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น หมายถึงการกระทำอันเป็นความผิดทั้งหมดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาจไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยหรือคนไทยเลย³⁶⁰ องค์ประกอบความผิดของมาตรา 135/1(2) นั้นไม่ได้พิจารณาว่าระบบการขนส่งสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่ได้รับคามเสียหายอย่างร้ายแรงนั้นจะตั้งอยู่ที่ประเทศไทยหรือเป็นของรัฐไทยหรือบุคคล

³⁵⁸ ดู ทางกรจีนเห็นว่ากรประท้วงที่สนามบินของฮ่องกงใกล้เคียงกับการก่อการร้าย “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> หรือกรณีกการชุมนุมใกล้สนามบินนานาชาติสุราษฎร์ธานี ไชยภักสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ความเห็นว่หากยกระดับการชุมนุมอาจผิดเกี่ยวกับข้อหากรก่อการร้าย “สทช.ขุมือบปิดสนามบินผิดก่อการร้าย,” โพสต์ทูเดย์, (4 กันยายน 2556) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/244756> หรือกรณีกปิดสนามบินสุวรรณภูมิ แคนนำดูกตั้งข้อหากรก่อการร้าย “13 แคนนำพันธมิตรฯ ต้องชดใช้ 522 ล้าน คดีปิดสนามบิน ปี 51,” BBC News ไทย, (21 กันยายน 2560) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41348649> กรณีกปิดวิทกการบิน นักการเมืองได้ให้ความเห็นว่เท่ากับปิดสนามบิน เข้าช่ยก่อการร้าย “พท.เตือนมือบปิดวิทกการบินเท่ากับปิดสนามบิน เข้าช่ยก่อการร้ายสากล,” 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 กิติศูกการ, หลักและคำพิพากษา: กฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2563) น.59-60.

ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยหรือไม่ แต่พิจารณาความเกี่ยวโยงกับประเทศไทย ในประเด็นความมุ่งหมายเพื่อขู่เชือดหรือบังคับรัฐบาลไทย

นอกจากนั้นความผิดฐานก่อการร้ายยังมุ่งกำกับการกระทำที่มุ่งหมาย ไปยังรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศด้วย ดังนี้ เมื่อพิจารณา ประกอบกับมาตรา 7(1/1) แล้ว ย่อมตีความได้ว่า หากเกิดเหตุความเสียหายอย่าง ร้ายแรงในท่าอากาศยานของประเทศอื่น เช่น กรณีเกิดเหตุระเบิดที่ท่าอากาศยาน กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม และเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 135/1 ย่อมหมายความว่าผู้กระทำผิดอาจถูกดำเนินคดีในประเทศไทยได้

การบัญญัติมาตรา 7(1/1) สำหรับความผิดฐานก่อการร้ายในกรณีที่ไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยแต่อย่างใด เป็นกรณีที่สามารถตั้งข้อสังเกต ได้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ร่วมสร้างแนวปฏิบัติให้ความผิดฐานก่อการร้าย เป็นความผิดสากลหรือไม่

5.4 กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทย เพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้าน อายาการบิน

จากการจัดกลุ่มปัญหาการอนุวัติการทั้งสามกลุ่มในหัวข้อ 5.1 ถึง 5.3 อันเป็นปัญหาในเชิงสาระเนื้อหากฎหมาย มีปัญหาร่วมกันซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ ในภาพรวม คือ รูปแบบวิธีการยกร่างกฎหมายซึ่งสะท้อนออกมาในปัญหา ทั้งสามกลุ่ม และยังสะท้อนในระยะเวลาในการออกกฎหมายพระราชบัญญัติ ความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือรวมเป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี และ ตามตารางสรุปวันที่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยออก (ตาราง 4)



5.4.1 รูปแบบวิธีการยกเว้นกฎหมาย

การยกเว้นพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 โดยแบ่งเป็น 3 หมวด ไม่รวมบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยาน หมวด 2 อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยานและเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน และหมวด 3 เขตอำนาจศาล นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในหมวด 1 ประกอบหมวด 3 กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เนื้อหาในหมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานไม่ได้ระบุว่ามาตราใดมาจากกรอวัติการกฎหมายระหว่างประเทศใดซึ่งอาจเป็นเพราะระบบการนำกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเป็นกฎหมายภายในของไทยเป็นระบบทวินิยม คือ ระบบที่แยกระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน ดังนั้น เมื่อแปลงมาเป็นกฎหมายภายในแล้วจึงไม่ได้ระบุข้อบทหรือแหล่งที่มาในกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะจากรูปแบบการร่างกฎหมายทำให้ในการพิจารณาเขตอำนาจของรัฐจะต้องอ่านบทกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดประกอบกับบทกฎหมายในหมวด 3 เรื่องเขตอำนาจศาลเพื่อพิจารณาว่ารัฐไทยจะอาศัยจุดเกาะเกี่ยวใด

ประการที่สอง ฐานความผิดในหมวด 1 มีฐานความผิดที่เป็นความคิดริเริ่มของประเทศไทยเองโดยไม่ได้อิงกับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่นำมาบัญญัติรวมกัน และเคลื่อนกลืนทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่าการบัญญัตินั้นเป็นฐานมาจากต่างประเทศ เช่น กรณีมาตรา 22 ที่วรรคหนึ่งเป็นฐานความผิดที่เป็นของประเทศไทยคิดขึ้นมา ส่วนวรรคสองเป็นฐานความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ³⁶¹

³⁶¹ ดู ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11; หัวข้อ 5.3.1

ประการที่สาม เมื่อมิได้ระบุที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศหรือแบ่งหมวดให้ชัดเจนจึงเกิดกรณีนำความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีอัตราโทษสูงมาใช้กับการกระทำผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่มุ่งประสงค์จะกำกับ เช่น กรณีประชาชนนิยมไปถ่ายรูปกับเครื่องบินในบริเวณหาดไม้ขาว จังหวัดภูเก็ต ท่าอากาศยานภูเก็ตจึงได้ออกประกาศแจ้งโดยชี้แจงว่าการกระทำดังกล่าวอาจเข้าข่ายการทำความผิดตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มาตรา 18 และ 19³⁶² ซึ่งอัตราโทษอย่างสูงของทั้งสองมาตราคือโทษประหารชีวิตและอัตราโทษปรับของทั้งสองมาตราอยู่ระหว่างหกแสนบาทถึงแปดแสนบาท³⁶³ มาตรา 18 เป็นมาตราที่ระบุฐานความผิดเพื่ออนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ข้อ 1(b) และ (c) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับความผิดจากการทำลายอากาศยานในระหว่างบริการ การทำให้อากาศยานเสียหายเป็นต้น ส่วนมาตรา 19 เป็นมาตราที่ระบุฐานความผิดเพื่ออนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เพื่อกำกับการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยาน เช่น การทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงัก การทำลายหรือทำให้เสียหายอย่างร้ายแรงต่อท่าอากาศยานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานเป็นต้น การนำมาตรา 18 และ 19 ซึ่งมุ่งเน้นควบคุมไม่ให้เกิดการก่อการร้ายมาใช้กับการถ่ายภาพ การใช้แสงเลเซอร์ต่ออากาศยาน หรือเรื่องเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ดูจะเป็นเรื่องผิดฝาผิดตัว อีกทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีหมวด 5/1 การรักษาความปลอดภัยใช้ตามการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

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

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



และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อห้ามบุคคลดำเนินกิจกรรมในเขตปลอดภัย เช่น การปล่อยแสงเลเซอร์ หรือแสงไฟขึ้นสู่อากาศ³⁶⁴ ซึ่งอัตราโทษสำหรับการฝ่าฝืนคือโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁶⁵

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดถือในระบบทวินิยม คือ มองระบบกฎหมายระหว่างประเทศแตกต่างหากจากกฎหมายภายใน เช่นเดียวกับ ประเทศออสเตรเลียที่ยึดถือในระบบทวินิยมอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกัน³⁶⁶ เมื่อพิจารณากฎหมาย Crimes (Aviation) Act 1991 ของประเทศออสเตรเลีย กลับพบการบัญญัติที่แตกต่างจากประเทศไทย เช่น การอ้างอิงถึงอนุสัญญาที่ออสเตรเลียเป็นภาคี และเชื่อมโยงข้อบทมาเป็นฐานอำนาจ โดยการบัญญัติ เป็นหมวดแยกต่างหาก เช่น Part 3—Provisions giving effect to the Tokyo Convention และมีภาคผนวกที่แนบอนุสัญญากรุงโตเกียว เพื่อประกอบการอ้างอิง³⁶⁷

5.4.2 ระยะเวลาการยกเว้นกฎหมาย

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อ อนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศให้ครบถ้วน และปรับแก้กฎหมายให้เป็นไป ตามกฎหมายต้นแบบ แต่กฎหมายต้นแบบฉบับข้อมติ A33-4 ออก พ.ศ. 2544

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.

ประเทศไทยใช้เวลาประมาณ 14 ปี ในการนำกฎหมายต้นแบบมาเป็นกฎหมายภายใน ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ใช้ประเทศเดียวที่มีความล่าช้าในการปรับปรุงกฎหมายต้นแบบ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพุดิตินไม่เหมาะสมก็ตาม³⁶⁸ แต่การยกเว้นล่าช้าในกรณีของประเทศไทยทำให้ในช่วงระยะเวลา 14 ปี องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 หรือ พ.ศ. 2557 ซึ่งประเทศไทยสามารถแก้ไขเพื่อความพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ในขณะที่เป็นร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ที่ได้กำหนดเรื่องโทษทางปกครองได้ แต่กลับพลาดโอกาสในการกระทำดังกล่าวไป จนกฎหมายต้นแบบได้มีการแก้ไขเป็นฉบับ ค.ศ. 2019 หรือ พ.ศ. 2562 นั้นเอง

นอกจากนี้ การยกเว้นล่าช้า หมายความว่าในช่วงระยะเวลาที่ยังต้องขึ้นอยู่กับตามกฎหมายเดิมที่ไม่ครบถ้วน ประเทศไทยเสียโอกาสในการดำเนินคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากล ดังที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรายงานในปี พ.ศ. 2557 ว่าสถิติและแนวโน้มของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานเพิ่มมากขึ้น³⁶⁹

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

³⁶⁹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 262; ดูหัวข้อ 4.1.1



บทที่

6

**บทสรุปและ
ข้อเสนอแนะ**



6.1 unสรุป

จากการศึกษาวิจัยปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา โดยพิจารณาตามเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศและเอกสารระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและยังไม่เป็นภาคี เพื่อวิเคราะห์ว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างไร และควรดำเนินการใดสำหรับสนธิสัญญาและพิธีสารที่ประเทศไทยยังไม่เป็นภาคี โดยการพิจารณานั้น นอกจากจะพิจารณาพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้วยังพิจารณาประเด็นเขตอำนาจรัฐในการออกกฎหมายอาญา และประเด็นการกำหนดโทษอาญาอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบินพลเรือนนั้นมักจะกำหนดเพียงฐานความผิด และอธิบายอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน ลูกเรือ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่อหลังจากได้รับตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดมาจากผู้ควบคุมอากาศยานหรือลูกเรือของสายการบิน เพื่อให้การปฏิบัติในแต่ละรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันและปฏิบัติตามมาตรฐานที่สังคมระหว่างประเทศร่วมกันกำหนดกติกาขึ้น แต่เพื่อเคารพหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศให้อิสระแก่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยในการกำหนดอัตราโทษได้เอง การกำหนดอัตราโทษนั้นได้มีพัฒนาการทางแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายว่าการกระทำผิดบางประการอาจไม่จำเป็นต้องลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด หากการลงโทษทางอื่นจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำได้เช่นกัน และมีความคุ้มค่าทางทรัพยากรของรัฐมากกว่า รัฐก็สามารถเลือกใช้การลงโทษแบบอื่นได้ โดยรูปแบบที่นำมาใช้แทนโทษทางอาญาคือ โทษทางปกครองซึ่งในบางประเทศอาจใช้คำว่า civil penalty แต่ก็มีลักษณะเป็นโทษทางปกครองเช่นเดียวกัน

เมื่อได้ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน และวิเคราะห์โดยอาศัยหลักกฎหมาย และ



แนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหาได้เป็น 4 ประเภทโดยแต่ละประเภทประกอบด้วยประเด็นปัญหาทางกฎหมายย่อยลงไป คือ

ประเภทที่หนึ่ง กลุ่มที่มีปัญหาการอนุวัติการคลาดเคลื่อนอันเป็นผลจากการแปลหรือถอดความจากภาษาต่างประเทศมาเป็นภาษาไทย หรือการเพิ่มข้อความในมาตราที่อนุวัติการเข้ามาและการจัดกลุ่มมาตราใหม่ให้แตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศ การบัญญัติกฎหมายคลาดเคลื่อนย่อมส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มความเสี่ยงที่ประเทศไทยจะกระทำการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ (State responsibility)

ประเภทที่สอง กลุ่มปัญหากฎหมายที่ประเทศไทยยังไม่ได้อนุวัติการ และยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายภายในแต่เป็นประเด็นที่มีในกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ข้อกฎหมายที่ประเทศไทยไม่ได้อนุวัติการนั้น มีทั้งกรณีที่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 แต่กลับหายไป ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ กรณีความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในหัวข้อ 5.2.1 และกรณีที่ไม่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 มาก่อนเพราะเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมระหว่างประเทศ โดยมีกรณีของไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ คือ เรื่องการห้ามมนุษย์ และกรณีของไทยยังไม่มีพันธกรณี คือ กรณีความมั่นคงไซเบอร์ตามพิธีสารกรุงปักกิ่ง และกรณีการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาตามพิธีสารมอนตร็อล ค.ศ. 2014 ประกอบกับกฎหมายต้นแบบ ฉบับ ค.ศ. 2019 กรณีกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับความประพฤติของผู้โดยสารในอากาศยานนั้นเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ประเภทที่สาม กลุ่มกฎหมายที่ไม่มีฐานในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยได้บัญญัติเอง และการกำหนดเขตอำนาจรัฐขึ้นมาเฉพาะ ผู้วิจัย ได้วิเคราะห์ประเด็นย่อย โดยประเด็นทั้งหมดล้วนยึดโยงกับเขตอำนาจรัฐ ซึ่งได้อธิบายประเภทของเขตอำนาจรัฐไว้ในบทที่ 2 และ แสดงฐานการกำหนด ตามกฎหมายระหว่างประเทศในบทที่ 3 เนื่องจากรูปแบบการบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 กำหนดฐานความผิด ที่ประเทศไทยคิดขึ้นมาเองไว้รวมในหมวดเดียวกันกับฐานความผิดที่อนุวัติการ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่ได้ระบุที่มาของฐานความผิดว่ามาจาก กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น การพิจารณาว่าความผิดใดมีเขตอำนาจ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือความผิดใด เป็นเขตอำนาจที่ไทยกำหนดเองจึงต้องพิจารณาในหมวดเขตอำนาจศาลประกอบ กับการเปรียบเทียบกับฐานความผิดตามสนธิสัญญาแต่ละฉบับซึ่งทำได้ยาก ในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายและผู้ควบคุมอากาศยาน ที่ไม่มีพื้นความรู้กฎหมาย อีกทั้งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะคาดหมาย ให้ผู้ควบคุมอากาศยานต่างประเทศที่ไม่รู้ภาษาไทยปฏิบัติตามได้

ประเภทที่สี่ เป็นประเด็นที่สะท้อนจากปัญหาทั้งสามกลุ่มแรก คือ ประเด็นการร่างกฎหมายของไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะ การทำกฎหมายคลาดเคลื่อน การทำข้อกฎหมายขัดหาย และการทำข้อกฎหมาย เกินกว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะไม่เกิดขึ้นหากวิธีการร่างกฎหมายและรูปแบบ การร่างกฎหมายมีความรัดกุม รอบคอบเพียงพอ อีกทั้งการนำกฎหมาย ระหว่างประเทศมาจัดหมวดหมู่ และยกร่างใหม่ของประเทศไทยยังใช้เวลาหลายปี ในการยกร่าง สะท้อนถึงปัญหาความล่าช้าในกระบวนการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นเรื่องสำคัญเช่นเรื่องกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของสังคมระหว่างประเทศ



6.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทวิเคราะห์ที่ได้จัดกลุ่มปัญหาการอนุวัติการไว้ 4 ประเภท คือ กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ และกรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทยเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านอาญาการบิน ในข้อเสนอแนะจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะของแต่ละกรณีตามลำดับ

6.2.1 กรณีการอนุวัติการคลาดเคลื่อน

จากการวิเคราะห์ในหัวข้อ 5.1.1 ถึง 5.1.4 เป็นประเด็นร่วมคือประเทศไทย อนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศโดยเลือกใช้คำภาษาไทยที่คลาดเคลื่อนจากต้นฉบับในชื่อพระราชบัญญัติ คำว่า “บุหรื” และ “สารเสพติด” และมีการใช้คำไม่สม่ำเสมอในกรณีของความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง หัวข้อข้อ 5.1.5 เป็นการนำข้อบทเกี่ยวกับการใช้บังคับอนุสัญญา (scope of application) มาบัญญัติแยกส่วนหนึ่งอยู่ในมาตราว่าด้วยการใช้บังคับ และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในส่วนนิยาม (definition) ส่วนในหัวข้อ 5.1.5 เป็นประเด็นที่ประเทศไทยอนุวัติการข้อบทในอนุสัญญาโดยเพิ่มข้อความเป็นข้อยกเว้น “เว้นแต่กระทำการโดยไม่สุจริตหรือเกินสมควรแก่เหตุ” โดยที่ต้นฉบับอนุสัญญาไม่ได้กล่าวไว้แต่อย่างใด

ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นกฎหมายไทย มีความจำเป็นต้องแปลภาษาต่างประเทศที่ใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นภาษาไทยอันเป็นภาษาราชการของประเทศ การทำกฎหมายให้เป็นภาษาไทยนั้น เป็นการประกันว่าผู้ผู้ใต้บังคับแห่งกฎหมายจะเข้าใจกฎหมายและใช้ได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การออกกฎหมายเป็นภาษาอื่น

ที่ไม่ใช่ภาษาไทยจึงไม่มีผลใช้บังคับ³⁷⁰ การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ นำมาซึ่งพันธกรณีต่อประเทศไทย การให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายไทยสามารถปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อไม่ให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงในความรับผิดชอบระหว่างประเทศจากการฝ่าฝืนพันธกรณี ดังนั้น การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นภาษาต่างประเทศเข้ามาเป็นกฎหมายไทย เมื่อแปลหรือทำให้เป็นภาษาไทยจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคงคำให้เหมือนต้นฉบับกฎหมายระหว่างประเทศให้มากที่สุด เพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อน

ด้วยเหตุข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ชื่อกฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ตามหัวข้อ 5.1.1 ยังไม่สะท้อนหลักคิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างครอบคลุม และไม่สะท้อนว่าได้รวมการกระทำที่สามารถกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาได้ ดังเช่นคำภาษาอังกฤษ “certain act”

การร่างกฎหมายนั้นไม่ควรกำหนดบทนิยามในสิ่งที่ไม่สำคัญในกฎหมาย³⁷¹ ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากกฎหมายมาตราเรื่องนี้เป็นการแปลกฎหมายต้นแบบที่มีถ้อยคำสามัญ ความหมายของข้อความต้นฉบับคือ การสูบและพ่นควันที่มาจากบุหรี่หรือสิ่งเสพติดหรือวัตถุอื่นใด เพราะฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาการแปลความ การบัญญัติเป็นกฎหมายไทย จึงควรเขียนข้อความที่ยาวขึ้น เช่น “สูบวัตถุที่มีควัน...” เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องอิงนิยามจากกฎหมายเฉพาะอื่นทั้งในรูปแบบการอ้างถึงกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายหลัง หรือในรูปแบบยกข้อความมาใช้โดยไม่ได้พิจารณาถึง

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

³⁷¹ คู่มือแบบร่างกฎหมาย, อ่างแก้ว เชิงอรุณที่ 311, น.170



วัตถุประสงค์แห่งการกำกับของกฎหมายแต่ละฉบับ หรือคงข้อความห้ามสูบบุหรี่ไว้ แต่ให้นิยามคำว่า “บุหรี่ยุ” เป็นวัตถุที่มีควัน เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุอื่นที่สามารถเสพแล้วปล่อยควันได้ โดยไม่จำเป็นต้องอิงนิยามจากกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ต่างจากกฎหมายต้นแบบ เพราะกฎหมายต้นแบบมีวัตถุประสงค์ในแง่การปล่อยควันที่สร้างความรบกวนต่อผู้โดยสารอื่น และกระทบต่อความปลอดภัยทางการบิน หากใช่เป็นเรื่องควบคุมสารเสพติดที่มาจากต้นยาสูบไม่

สำหรับการใช้คำเรื่องสารเสพติดนั้นก็ควรเลือกคำให้ตรงกับข้อความต้นฉบับให้มากที่สุด ส่วนกรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลังตามที่ได้วิเคราะห์ว่ามีการใช้คำภาษาไทยหลายคำจากคำภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันไปตามตาราง 7 และ ตาราง 8 ผู้วิจัยเห็นว่าคำที่แตกต่างกันในภาษาอังกฤษควรใช้คำที่แตกต่างกันในกฎหมายไทย และคำที่เหมือนกันในภาษาอังกฤษจำเป็นต้องใช้คำเหมือนกันในภาษาไทย

การบัญญัติยกเว้นอากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ หรือราชการศุลกากรของรัฐต่างประเทศ แต่ไม่รวมการยกเว้นอากาศยานประเภทดังกล่าวของรัฐไทยนั้น ผู้ร่างกฎหมายและรัฐสภาควรต้องทบทวนว่าประสงคจะนำข้อบทใดบ้างในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าหรือกำลังจะเข้าเป็นภาคีมาใช้กับอากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ หรือราชการศุลกากรของรัฐไทย และควรบัญญัติให้ชัดเจนในส่วนการใช้บังคับ ไม่แทรกอยู่ในบทนิยาม พร้อมทั้งตั้งข้อสงวนหากจะดำเนินการแตกต่างจากพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย

สำหรับการบัญญัติข้อยกเว้นเพิ่มเติมในกฎหมายไทยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ เพราะการดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะปฏิบัติการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศอันมีโอกาสนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเนื้อหาของเรื่องเป็นกรณีเกี่ยวโยง

กับความผิดอาญาเชื่อมโยงกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งกระทบกับความมั่นคงของรัฐได้ ความเสี่ยงในการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศและถูกรัฐอื่นเรียกร้องจึงยิ่งมีสูงขึ้น

6.2.2 กรณีที่ยังไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

การไม่ได้นำประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในนั้น ไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่รัฐในการใช้เป็นข้อต่อสู้กับรัฐอื่นว่าไม่มีกฎหมายภายในบังคับใช้เพื่อปลดปล่อยพันธกรณีในทางระหว่างประเทศได้ หัวข้อนี้จึงมุ่งพิจารณาโดยเรียงประเด็นตามหัวข้อ 5.2.1-5.2.4 โดยแยกพิจารณาตามลำดับ

6.2.2.1 ความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ

มาตราที่กล่าวถึงข้อยกเว้นเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติขาดหายไปจากพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ควรพิจารณาบัญญัติข้อยกเว้นความผิดทางการเมือง และความผิดการเลือกปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือจะเข้าเป็นภาคี ประเทศไทยก็ต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับพันธกรณี

อนึ่งหากประเทศไทยจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติก็ควรเพิ่มฐานแห่งการเลือกปฏิบัติให้ครบตามพิธีสารมอนตรียอลล ค.ศ. 2014 แม้ประเทศไทยอาจยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนตรียอลล ค.ศ. 2014



ก็ตาม เพื่อให้กฎหมายไทยมีความทันสมัยและสอดคล้องกับการเป็นศูนย์กลางการบินระหว่างประเทศ

6.2.2.2 การค้ำมนุษย์

ความผิดฐานค้ำมนุษย์เกี่ยวข้องกับการบินในประเด็นการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรด้านการบินรับมือกับการใช้อากาศยานเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการค้ำมนุษย์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาและให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของบุคลากรด้านการบิน ผู้วิจัยจึงแบ่งข้อเสนอเป็นสองระยะ คือ ข้อเสนอระยะสั้น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรออกกฎเกณฑ์ตาม circular 352 โดยกำหนดให้สายการบินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำหลักสูตรฝึกอบรม เนื่องจาก circular 352 ให้นำไปใช้กับบุคลากรการบินที่เกี่ยวข้อง คือ รวมถึงผู้ดำเนินการท่าอากาศยานด้วย จึงต้องออกมาตรการในส่วนของผู้ดำเนินการสนามบินสาธารณะด้วย โดยออกกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อเสนอระยะยาว หากมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ฝ่ายนิติบัญญัติอาจพิจารณาฐานอำนาจในการให้รัฐออกนโยบายให้หนักบินได้ สำหรับการเข้ามาตรากรอันจำเป็น เพื่อให้เห็นแนวทาง โดยสามารถเขียนไว้กว้างๆ เพื่อฐานความผิดอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการบินต่อไป

6.2.2.3 ความมั่นคงไซเบอร์กับการบินพลเรือน

ตามที่ได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 5.2.3 ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายครอบคลุมสายการบิน เพราะพระราชบัญญัติความผิดบางประการ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดไว้ กฎหมายไม่ได้พูดถึงโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศโดยตรง จึงควรแก้ไขให้เหมาะสมทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภายใน

ประเทศ โดยการแก้ไขอาจพิจารณาตามอนุสัญญากรุงปักกิ่งและพิธีสารกรุงปักกิ่งประกอบ รวมทั้งทำให้เป็นฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศแม้ประเทศไทยจะยังไม่เข้าเป็นภาคีก็ตาม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแก้ไขข้อความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้ โดยมาตรา 17 บัญญัติว่า “ผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น หรือขู่ว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยานนั้น...”³⁷² ปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถปรับใช้มาตรา 17 กับ การกระทำผิดโดยใช้คอมพิวเตอร์คือการอยู่ในอากาศยาน และการใช้กำลังประทุษร้าย เพราะการก่อการร้ายโดยใช้อินเทอร์เน็ตหรือคอมพิวเตอร์นั้นสามารถทำได้โดยไม่ต้องอยู่ในอากาศยานและไม่ต้องใช้กำลังประทุษร้ายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับยุคสมัย 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 โดยลัดตามความในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และเติมข้อความอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับเนื้อความในพิธีสารกรุงปักกิ่ง ได้แก่ ข้อความ “หรือใช้กำลังบังคับ” (by force)

³⁷² พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, ม.17

³⁷³ พิธีสารกรุงปักกิ่ง, ข้อ 1(1)



“โดยรูปแบบอื่นใด หรือโดยวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นใด” (or by any other form of intimidation, or by any technological means) ดังนี้มาตรา 17 ที่ผู้วิจัยเสนอจะมีเนื้อความดังนี้

“มาตรา 17 ผู้ที่อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบินผู้ใดยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานในระหว่างบริการโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น หรือใช้กำลังบังคับ หรือขู่ว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยานนั้นโดยรูปแบบอื่นใด หรือโดยวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นใด ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี”

6.2.2.4 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา

การกำหนดโทษทางปกครองในทางการบินพลเรือนมีแนะนำไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายทางกฎหมายของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และเมื่อพิจารณาความเป็นศูนย์กลางการบินของประเทศไทย ที่มีโอกาสที่ผู้โดยสารจะแวะเปลี่ยนเครื่องเพื่อต่อเครื่องไปยังประเทศอื่น ๆ หากคงโทษทางอาญาไว้ย่อมมีโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับเรื่องพิจารณาในทางอาญาได้เพราะมีจุดเกาะเกี่ยวในฐานะรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเป็นแห่งแรก ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องแก้กฎหมายไทย ไม่ว่าประเทศไทยจะมีแผนเข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 หรือไม่ก็ตาม เพราะประเทศไทยร่างกฎหมายไทยโดยอาศัยฐานจากกฎหมายต้นแบบตามข้อมติ A33-4 ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่แล้วใน ค.ศ. 2019 เมื่อกฎหมายต้นแบบปรับปรุงใหม่ ประเทศไทยก็ควรจะต้องพิจารณาปรับปรุงตาม

นอกจากนี้ หากมีความกังวลว่าจะมีการสมคบกันระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางปกครองกับผู้กระทำผิด เพราะไม่มีกระบวนการตรวจสอบในชั้นศาล ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายสามารถกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองไว้ได้ โดยสามารถพิจารณาคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกอบระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย

6.2.3 กรณีที่นำมาบัญญัติไว้เกินกว่าพันธกรณีทางระหว่างประเทศ

การจะบัญญัติว่าความผิดใดที่รัฐมีเขตอำนาจในการออกกฎหมายอาญา ต้องพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวตามที่ได้อธิบายในหัวข้อ 2.1 ประกอบ ในกรณีความผิดมีลักษณะระหว่างประเทศอย่างในกรณีของการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น เขตอำนาจรัฐเกิดขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาเป็นหลัก ส่วนกรณีพิจารณาว่าความผิดใดเป็นความผิดสากลนั้น โดยหลักแล้วจะเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอาจอยู่ในรูปของสนธิสัญญาหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายทั่วไป

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติด้านการบิน รัฐหลาย ๆ ประเทศมีการกำหนดเขตอำนาจในฐานะรัฐที่อากาศยานลงจอด ก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะกำหนด และแนวปฏิบัติของรัฐนำไปสู่ออกกฎหมายต้นแบบเพื่อแนะนำให้รัฐสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดเขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงจอดในลักษณะเดียวกัน³⁷⁴ กรณีนี้หมายความว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตอำนาจรัฐเกินกว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด และการกระทำดังกล่าวอาจพัฒนาไปสู่การออกเป็น

³⁷⁴ Doc 10117, supra note 208, p.1-2.



กฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศได้ ดังนั้น นโยบายกฎหมายของประเทศไทยควรกำหนดให้ชัดเจนว่าประเทศไทยต้องการจะสร้างให้ความผิดใดบ้างเป็นความผิดสากล หรือความผิดที่ไทยต้องการใช้เขตอำนาจของรัฐ และนำเสนอในเวทีนานาชาติต่อไป อาทิ ในการประชุมสมัชชาแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

นอกจากประเด็นการสร้างเขตอำนาจให้แตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การกำหนดเขตอำนาจควรมีหมวดฐานความผิดแยกส่วนในกฎหมายให้ชัดว่าเป็นหมวดฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสากล หมวดฐานความผิดที่มีเขตอำนาจสำหรับอากาศยานลงจอด หมวดฐานความผิดตามเขตอำนาจกฎหมายอาญาปกติ เช่น หลักผลกระทบ หลักสัญชาติ หลักสัญชาติผู้เสียหาย เป็นต้น และหมวดฐานความผิดตามเขตอำนาจสัญชาติอากาศยาน การแยกฐานความผิดให้ชัดเจนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาฐานความผิดที่สามารถกำหนดโทษทางปกครองหรือโทษปรับเป็นพินัยด้วย

6.2.4 กรณีปัญหาด้านกระบวนการร่างกฎหมายไทย เพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ ด้านอาญาการบิน

การร่างกฎหมายของไทยมีประเด็นปัญหาในแง่เนื้อหาการแปลกฎหมายและการขาดหายไปซึ่งพันกรณีที่มีตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเคยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ตามที่ได้วิเคราะห์และเสนอแนะไปแล้วข้างต้น ในหัวข้อนี้จะเสนอแนะในประเด็นการแยกหมวดและลีลาการร่างกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายที่มีขึ้นเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อกำหนดฐานความผิดที่คิดขึ้นมาเอง ควรแยกหมวดย่อย

ให้ชัดเจนว่าฐานความผิดใดเป็นของเรื่องใด เพื่อความสะดวกในการปรับใช้ และไม่ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมาย เช่น กรณีมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (3) เป็นความผิดที่คิดขึ้นเอง แต่นำไปแทรกเข้าไปใน มาตรา 8 ที่เป็นมาตราที่นำฐานมาจากข้อผิด ส่วนมาตรา 22 วรรคหนึ่ง เป็นความผิดที่คิดขึ้นเองเช่นกัน เป็นต้น และหากผู้ร่างกฎหมายกล่าวอ้าง ถึงเนื้อความในอนุสัญญาและแนบคำแปลอนุสัญญาไว้ท้ายพระราชบัญญัติ ดังเช่นกรณีของประเทศออสเตรเลียซึ่งใช้ระบบกฎหมายทวินิยมเช่นประเทศไทย จะทำให้การตรวจค้นฐานอำนาจของกฎหมายสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ การแบ่งหมวดให้ชัดเจนจะช่วยในการอภิปรายชี้แจงในชั้นต่าง ๆ ของการยกร่างกฎหมาย และทำให้ไม่เกิดการเติมหรือตัดถ้อยคำโดยไม่พิจารณา ฐานกฎหมายระหว่างประเทศ และในท้ายที่สุดจะช่วยประหยัดระยะเวลา ในการยกร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ

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: Stanford 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 Reydams, *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 ดิงศภทิพย์, กฎหมายอาญาภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555).

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

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

สหรัฐ กิติศุภการ, หลักและคำพิพากษา: กฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 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).



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

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

อริยพร โพธิ์ใส, “มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์,” จุลนิตินิต, พ.ศ.-ม.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).

ภานุมาส สุภาพ, “ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำผิดเกี่ยวกับอากาศยานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ 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
ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติม
ต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
ต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน 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) มีผล
ใช้บังคับวันที่ 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.

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

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

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

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

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

อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ลงนามวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944, มีผลใช้บังคับใช้วันที่ 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).

ประกาศคณะกรรมการตุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง รายชื่อหน่วยงานหรือองค์กร หรือส่วนงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศซึ่งต้องกระทำตามวิธีการแบบปลอดภัยในระดับเครื่องครัด พ.ศ. 2559 สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/78/e37c4fe15bbaeee06907537bd-d4a7795.pdf>.

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

ประมวลกฎหมายอาญา.

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

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยบนเครื่องบินคองไซเบอร์ พ.ศ. 2562.

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

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง 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 10 ก หน้า 28.

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช
2477.

ระเบียบว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจาก
อากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวน
เบื้องต้น พ.ศ. 2562 , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 196 ง, หน้า 3.

ระเบียบว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจาก
อากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และ
การสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562.

9. มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (13 กุมภาพันธ์ 2561).

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

มติคณะรัฐมนตรี, “ร่าง พรบ.ว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ ฉบับที่...(พ.ศ.) และพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณฑำอากาศยาน ซึ่งให้บริการแก่การบินพลเรือนระหว่างประเทศ,” (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, “รายงานผลการดำเนินการตามรายงานการพิจารณาศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ วิสามัญศึกษาการกำหนดอัตราโทษทางอาญา,” (15 พฤศจิกายน 2559).



10. เอกสารราชการ

“รายงานผลการดาเนินการ ของคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมาย เพื่อปรับปรุงกฎหมาย ที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเปรียบเทียบได้,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 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, “ร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับ ตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) รวม 14 ฉบับ,” (5 สิงหาคม 2557).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 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, “ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
ที่ควรรนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามนโยบายคณะรักษา
ความสงบแห่งชาติ 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 ล้านบาท 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>.

“เดือน อันซีนภูเก็ตถ่ายรูปลูก์เครื่องบิน ฝ่าฝืนคำเตือน โทษถึงประหารชีวิต,” ข่าวสดออนไลน์, (25 กันยายน 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563, จาก https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2920047.

“ซูบีม! เทียวบินTG764,” โพสต์ทูเดย์, (8 กันยายน 2553) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/48745>.

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

“ดีอี หาวีอู่นวทางกำหนดหลักเกณฑ์บริการที่สำคัญของCII ภายใต้ พรบ.ไซเบอร์,” สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย 6 มีนาคม 2563) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.efinancethai.com/LastestNews/LatestNewsMain.aspx?release=y&ref=M&id=NkN-5RW9Gc1czSFk9>.

“ทภค.แจงยังถ่ายภาพเครื่องบินร่อนลงรันเวย์ได้ แต่ห้ามกระทบต่ออากาศยาน,” ไทยรัฐออนไลน์, (14 ธันวาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/811322>

“พท.เตือนมือปืนปิดวิทยุการบินเท่ากับปิดสนามบิน เข้าข่ายก่อการร้ายสากล,” สำนักข่าวอินโฟเควสท์, (14 มกราคม 2557) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.infoquest.co.th/news/2014-7ce022aa5d-3190f5ed47693213a41510>.

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

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

“สตช.ขู่มือปืนปิดสนามบินผิดก่อการร้าย,” โพสต์ทูเดย์, (4 กันยายน 2556) สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/244756>.

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, “ความผิดฐานแก๊งลอบชูวางระเบิดเครื่องบิน : ฝรั่งเศสขาด หรือ 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%20Membership.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/outsidedata/article77/file-new/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 สิงห์สูงงษ์, “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/wcndata/2563/Legislative-Drafting-Guideline.pdf>.

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



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9600 โทรสาร 02-143-8181

