

กฎหมายไทยเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยาน:
ศึกษาเฉพาะประเด็นเขตอำนาจรัฐและโทษทางปกครอง*

The Thai Law Concerning Unruly Passengers on Board:
A study on Jurisdiction and Administrative Sanctions

ลลิล ก่อวุฒิกุลรังษี
Lalin Kovudhikulrungsri

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
Full-time Lecturer
Faculty of Law, Thammasat University, Prachan Road, Phra Nakhon, Bangkok 10200
Corresponding Author E-mail: lalin@tu.ac.th
(Received: February 10, 2023; Revised: March 10, 2023; Accepted: March 15, 2023)

บทคัดย่อ

ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานเป็นปัญหาที่ได้รับการกล่าวถึงในพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 (พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ.2014) และเอกสารอื่น ๆ ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศออกเพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐในประเด็นหลัก 2 ประเด็น คือ เพิ่มเขตอำนาจรัฐ และการเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษทางปกครอง ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ.2014 บทความนี้จึงมุ่งพิจารณาว่ากฎหมายไทยในสองประเด็นข้างต้นสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและเอกสารที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศออกเพียงใด

คำสำคัญ: ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม, พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014, เขตอำนาจรัฐ, โทษทางปกครอง

* บทความนี้ดัดแปลงจากรายงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาของกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา” ได้รับทุนจากสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2563.

Abstract

The unruly passenger on board is a problem addressed in the Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board 2014 (Montreal Protocol 2014) and other documents published by the International Civil Aviation Organization. Their main objective is to advise States on expanding the scope of jurisdiction and converting criminal penalties to administrative sanctions. Thailand is not a party to the Montreal Protocol 2014. Therefore, this paper aims to examine to what extent Thai law on both mentioned issues is consistent with both international law and documents published by the International Civil Aviation Organization.

Keywords: Unruly passenger, Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board, Jurisdiction, Administrative Sanction

1. บทนำ

การประพฤติดนของผู้โดยสารอาจกระทบต่อการรักษาความปลอดภัยในการเดินทางทางอากาศเพราะสภาพการเดินทางทางอากาศภายในห้องโดยสารเองที่อยู่ในพื้นที่จำกัดเป็นระยะเวลาอันอาจทำให้ผู้โดยสารเกิดความเครียดได้ รวมถึงการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในอากาศยานก็อาจมีส่วนทำให้ผู้โดยสารประพฤติดนไม่เหมาะสม สภาพแวดล้อมเหล่านี้จึงอาจก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างผู้โดยสาร หรือระหว่างผู้โดยสารกับพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน หรือเกิดการทำลายทรัพย์สินในอากาศยานขึ้น ประเด็นทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาในการเดินทางระหว่างประเทศจากกรณีผู้โดยสารประพฤติดนไม่เหมาะสม (unruly passenger) บนอากาศยานมีทั้งประเด็นเขตอำนาจของรัฐและประเด็นกระบวนการลงโทษผู้โดยสารที่กำหนดไว้โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) บทความนี้มุ่งพิจารณาเนื้อหากฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศในสองประเด็นดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยมีเนื้อหาครอบคลุมทัดเทียมเนื้อหาที่กำหนดในทางระหว่างประเทศหรือไม่ เพียงใด บทความแบ่งเป็น 5 หัวข้อ คือ บทนำ กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติดนไม่เหมาะสมในอากาศยานในหัวข้อสอง กฎหมายไทยในหัวข้อที่สาม บทวิเคราะห์และสรุปตามลำดับ

2. กฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประพาดดินไม่เหมาะสมในอากาศยาน

ในขณะที่อากาศยานนั้นบินอยู่ที่น่านฟ้าเหนือดินแดนที่ไม่อยู่ภายในอำนาจของรัฐใด เช่น อากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง คำถามที่เกิดขึ้นคือจะดำเนินการและลงโทษผู้ประพาดดินไม่เหมาะสมในอากาศยานได้หรือไม่ ศาลในบางประเทศได้เคยตอบคำถามดังกล่าว เช่น ศาลสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินในคดี *US v. Cordova et al.* ในปีค.ศ. 1950 ข้อเท็จจริงในคดี คือ จำเลย นาย Cordova ทำร้ายร่างกายนักบิน และพนักงานต้อนรับสายการบินพาณิชย์ในขณะที่ทำการบินเหนือทะเลหลวงในเที่ยวบินจากเปอร์โตริโก ไปนิวยอร์ก และนาย Cordova ยังได้ทำร้ายร่างกายนาย Santano ในวันเวลาและสถานที่เดียวกันกับข้อหาข้างต้น ส่วนนาย Santano จำเลยร่วมก็ถูกตั้งข้อหาว่าทำร้ายร่างกายนาย Cordova ในวันเวลาและสถานที่เดียวกัน ศาลมลรัฐนิวยอร์กได้ตัดสินว่า ในขณะที่เกิดเหตุไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ “อากาศยาน” เป็นยานพาหนะตามกฎหมายอาญาที่ให้อำนาจสหรัฐอเมริกาเขตอำนาจลงโทษได้ เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นเหนือทะเลหลวง จึงต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายขยายเขตอำนาจทางอาญาให้รัฐลงโทษหรือไม่ ศาลจึงต้องพิจารณาเขตอำนาจทางทะเล (admiralty and maritime jurisdiction) ในคดีนี้ ศาลเห็นว่าศาลไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีอาญาที่เกิดขึ้นในอากาศยานสัญชาติอเมริกันที่กำลังบินอยู่เหนือทะเลหลวง¹ คดีนี้สะท้อนให้เห็นช่องว่างด้านเขตอำนาจรัฐในการกำกับดูแลการกระทำผิดในอากาศยาน จึงเกิดการประชุมทางทูตเพื่อออกกฎหมายระหว่างประเทศด้านการบินเพื่อกำกับดูแล คือ อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (อนุสัญญากรุงโตเกียว)² ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยบนอากาศยานพลเรือนที่จดทะเบียนสัญชาติไว้กับรัฐภาคี³ อนุสัญญากรุงโตเกียวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2512 และนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป (general international law)⁴ อนุสัญญากรุงโตเกียวกำหนดให้รัฐ

¹ United States v. Cordova, 89 F. Supp. 298 (E.D.N.Y. 1950).

² อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) มีผลใช้บังคับวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1969 [ต่อไปเรียกว่า อนุสัญญากรุงโตเกียว]. ประเทศไทยให้สัตยาบัน 6 มีนาคม ค.ศ. 1972.

³ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2545), หน้า 74. นักวิชาการยังถกเถียงอยู่ว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่ได้ใช้บังคับจริงหรือไม่ Jiefang Huang เห็นว่าเป็นเช่นนั้น ในขณะที่ Michael Milde เห็นว่าข้อบทเกี่ยวกับการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายในอนุสัญญากรุงโตเกียวเป็นเพียงการกล่าวถึงขั้นตอนการนำอากาศยานกลับคืนและช่วยเหลือผู้โดยสารหลังการยึดอากาศยานเท่านั้น ดู Jiefang Huang, *Aviation Safety Through the Rule of Law: ICAO's Mechanisms and Practices*, (Dordrecht: Kluwer Law International, 2009), p.116; Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, (The Hague: Eleven International Publishing, 2008), p.217-218.

⁴ Michael Milde, *ibid.*, p.224.

ที่มีเขตอำนาจเหนือการกระทำตามอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ รัฐที่มีการจดทะเบียนอากาศยาน เนื่องจากรัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอากาศยานที่สุด⁵ ส่วนรัฐอื่น ๆ จะมีเขตอำนาจเฉพาะที่อนุสัญญากรุงโตเกียวกำหนดให้เขตอำนาจไว้เท่านั้น⁶ Michael Milde ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอากาศและอดีตผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายแห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงเห็นว่าอนุสัญญากรุงโตเกียวสามารถใช้บังคับกับกรณีการประทุติดนไม่เหมาะสมในอากาศยาน เช่น การสูบบุหรี่ในอากาศยานหากมีการห้ามสูบบุหรี่ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในอากาศยานหากมีการห้ามใช้ เป็นต้น⁷ เมื่อผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าผู้โดยสารมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้โดยสารหยุดการกระทำนั้น ๆ ได้⁸

อย่างไรก็ตามการปรับใช้อนุสัญญากรุงโตเกียวแก่กรณีผู้โดยสารประทุติดนไม่เหมาะสมอาจยังไม่เพียงพอที่จะกำกับดูแล เนื่องจากอนุสัญญากรุงโตเกียวมิได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐใด ๆ มีเขตอำนาจ⁹ ด้วยเหตุนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้ออกพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 2014 (พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014) เพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียวและพยายามเสนอมาตรการดำเนินการในรูปของเอกสารอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นสนธิสัญญาเพื่อให้ครอบคลุมกรณีผู้โดยสารประทุติดนไม่เหมาะสม ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเอกสารเหล่านี้ตามลำดับเวลา

2.1 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน

ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีมาตลอดคือเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย โดยในข้อมติมีเอกสารแนบเพื่อขอให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการกระทำผิดบางประการบนอากาศยาน (ผู้โดยสารประทุติดนไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวาย)¹⁰ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในและข้อบังคับในหลายประเทศไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหานี้อย่างมีประสิทธิภาพ

ใน พ.ศ. 2544 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน (Model Legislation on Certain Offences

⁵ อนุสัญญากรุงโตเกียว, ข้อ 3.

⁶ Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, p.226.

⁷ Michael Milde, *ibid.*, p.225.

⁸ ข้อ 6 อนุสัญญากรุงโตเกียว

⁹ Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, p.263.

¹⁰ INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, “A40-28 Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field Appendix” p.130 [online] Available from : https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf [29 January 2023]

Committed on Board Civil Aircraft) และได้รับรองเป็นข้อมติแห่งสมัชชาที่ A33-4¹¹ (กฎหมายต้นแบบ ฉบับพ.ศ. 2544) เพื่อแนะนำให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในหรือกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดการปัญหา ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมและก่อความวุ่นวายในอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐนั้น ๆ ตามคู่มือ ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และตามกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการ ที่กระทำในอากาศยานพลเรือน พร้อมทั้งกำหนดมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเพื่อกำกับดูแล การกระทำที่ไม่เหมาะสมที่ไม่รุนแรงมาก

ฐานความผิดที่กำหนดในกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยาน พลเรือนสามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ การทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิกลูกเรือ ในอากาศยานพลเรือน การทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือฝ่าฝืนระเบียบ และวินัยในอากาศยานพลเรือน และความผิดอื่นที่กระทำในอากาศยานพลเรือน ได้แก่ เสพสิ่งมีควัน ในห้องน้ำ ทำให้ขัดข้องซึ่งเครื่องตรวจจับควันหรืออุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือใช้อุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์แบบพกพา หากการกระทำนั้นต้องห้าม¹²

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือนตามข้อมติ A33-4 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นเป็นกฎหมายต้นแบบ ฉบับปีพ.ศ. 2562 (กฎหมายต้นแบบฉบับ พ.ศ. 2562) โดยแนบรวมในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมที่จะกล่าวต่อไป ในหัวข้อ 2.3 ความแตกต่างของกฎหมายต้นแบบสองฉบับ คือ ในกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 จะมี หัวข้อเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐ แต่หัวข้อดังกล่าวไม่มีอยู่ในกฎหมายต้นแบบฉบับที่มีการปรับปรุงแก้ไข¹³

2.2 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำ บนอากาศยาน ค.ศ.2014

นอกจากกฎหมายต้นแบบแล้ว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้จัดประชุมทางทูต ที่เมืองมอนทรีออลระหว่างวันที่ 26 มีนาคม ถึง 4 เมษายน พ.ศ. 2557 เพื่อยกร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขอนุสัญญากรุงโตเกียว คือ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการ ซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขอนุสัญญา กรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยระหว่างรัฐภาคีแล้วให้ถือว่าอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสาร

¹¹ ICAO, "Appendix to Assembly Resolution A33-4 Adoption of national legislation on certain offences committed on board civil aircraft (unruly/disruptive passengers)" [ต่อไปเรียกว่า กฎหมายต้นแบบ พ.ศ. 2542].

¹² A40-28 Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field Appendix E, p.132; Vernon Nase and Nicholas Humphrey, "Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention," *Journal of Air Law and Commerce*, 79(4), (2014): 718.

¹³ ICAO, "Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers," Doc 10117, (2019); Ruwantissa Abeyaratne, *Legal Priorities in Air Transport*, (Cham: Springer, 2019), p.104-105.

มอนตริออล ค.ศ. 2014 เป็นเอกสารฉบับเดียว พิธีสารมอนตริออลมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020¹⁴

วัตถุประสงค์ของพิธีสารมอนตริออล ค.ศ. 2014 มีเพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม บนอากาศยานพลเรือน ดังที่ปรากฏในอาร์มภบทของพิธีสารมอนตริออล ค.ศ. 2014 ว่า “concern about the escalation of the severity and frequency of unruly behavior on board aircraft”¹⁵ วัตถุประสงค์นี้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association: IATA) เกี่ยวกับสถิติคดีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมระหว่างปี ค.ศ. 2007-2013 และในรายงานการศึกษาดังกล่าว IATA ยังได้ระบุถึงช่องว่างทางกฎหมายเรื่องเขตอำนาจรัฐในอนุสัญญากรุงโตเกียวอีกด้วย¹⁶ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งวัตถุประสงค์ในการยกร่างพิธีสารมอนตริออล ค.ศ. 2014

การที่ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานนั้น ไม่ใช่เรื่องยากที่จะหาหลักฐาน เพราะการประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานย่อมมีผู้เห็นเหตุการณ์ แต่ปัญหาที่พบในหลายครั้งคือ ต้องปล่อยตัวผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมเพราะรัฐที่อากาศยานลงจอดไม่มีเขตอำนาจ¹⁷ เพราะกฎหมายภายในของรัฐในขณะที่จะมีพิธีสารมอนตริออล ค.ศ. 2014 มักให้เขตอำนาจเฉพาะรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานเท่านั้น เช่น ในค.ศ. 1995 ศาลอุทธรณ์ฮ่องกงได้ให้ความเห็นไว้ในคำพิพากษาว่าการที่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นขาดเขตอำนาจในการพิจารณาตัดสินนำไปสู่ปัญหาคือไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในอากาศยาน¹⁸ หรือในความเห็นของ Alejandro Piera ซึ่งเป็นผู้รายงาน (rapporteur) ให้แก่คณะอนุกรรมการกฎหมายด้านผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ยกตัวอย่างกรณีที่น่าสนใจไว้ คือ เที่ยวบินที่ดำเนินการโดยการบินไทย ออกเดินทางจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพื่อไปยังท่าอากาศยานนานาชาติคันทันไซ โอซากา ประเทศญี่ปุ่น ในระหว่าง

¹⁴ International Civil Aviation Organization, “Current lists of parties to multilateral air law treaties,” [online] Available from : <https://www.icao.int/secretariat/legal/lists/current%20lists%20of%20parties/allitems.aspx> [29 January 2023].

¹⁵ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ.2014 (Protocol to Amend the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft), preamble [ต่อไปเรียกว่า พิธีสารมอนตริออล ค.ศ. 2014].

¹⁶ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, “Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention,” p.729; Jae Woon Lee and Andrew Harrington, “The Montreal Protocol 2014 and Unruly Passenger Cases on Board Aircraft: Is There Really a Jurisdictional Gap?,” in *Issues in Aviation Law and Policy*, 16(1) (2016), p.53-54.

¹⁷ ICAO, “Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers,” Doc 10117, (2019) p.1-2.

¹⁸ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, “Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention,” p.730.

การเดินทาง พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินพบว่าผู้โดยสารหญิงชาวมองโกเลียได้สูบบุหรี่ในห้องน้ำชั้นธุรกิจ 2 ครั้ง และขอให้เธอหยุดการสูบบุหรี่ แต่ผู้โดยสารได้ใช้คำพูดหยาบคายและทำร้ายร่างกายพนักงานต้อนรับจนได้รับบาดเจ็บ เมื่อถึงท่าอากาศยานในประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่นได้นำตัวผู้โดยสารไปสอบปากคำ แต่ในท้ายที่สุดต้องปล่อยตัว เพราะเหตุการณ์เกิดขึ้นในอากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศไทย เหตุการณ์เกิดระหว่างอากาศยานทำการบินเหนือทะเลหลวง และผู้โดยสารไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น¹⁹ นอกจากนี้ ปัญหาเขตอำนาจรัฐในอนุสัญญากรุงโตเกียวยังมีกรณีอากาศยานได้ถูกนำไปให้เช่าทำให้รัฐที่จดทะเบียนอากาศยานไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริง²⁰ ดังนั้นในการประชุมเพื่อยกร่างพิธีสารฯ จึงเสนอขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นด้วย แต่ผู้แทนจากประเทศเยอรมันได้ตั้งข้อสังเกตว่าการขยายเขตอำนาจรัฐให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากบุคลากรในอากาศยานและผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมอาจไม่ได้มีสัญชาติของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และไม่รู้ภาษาและกฎหมายของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น²¹ อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ในความเป็นจริงนั้นรัฐบางรัฐเลือกแก้ปัญหาไม่มีเขตอำนาจด้วยการออกกฎหมายภายในให้อำนาจรัฐดำเนินการกับปัญหาผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐดำเนินการในรูปแบบเอกสารในทางระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนด้วยซ้ำ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย²² ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดีและข้อเสียแล้ว การกำหนดเขตอำนาจในระดับกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นการสร้างเขตอำนาจรัฐที่มีสภาพบังคับโดยชอบที่เหมาะสมและเป็นระบบกว่า ในท้ายที่สุดพิธีสารฯ ได้ขยายเขตอำนาจรัฐเพิ่มจากรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานตามอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยให้รวมถึง รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา²³ และพิธีสารฯ ได้แก้ไขนิยามช่วงเวลาที่ยานอยู่ในระหว่างบิน ให้สอดคล้องกับช่วงเวลาที่ยานควบคุมอากาศยานมีอำนาจในการจัดการ โดยกำหนดให้อากาศยานอยู่ในระหว่างบิน ตั้งแต่เวลาที่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานใด ๆ นั้นได้เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง²⁴

¹⁹ Alejandro Piera, "ICAO's Latest Efforts to Tackle Legal Issues Arising from Unruly/Disruptive Passengers: The Modernization of the Tokyo Convention 1963," in *Air and Space Law*, 37(3) (2012): 235.

²⁰ Jae Woon Lee and Andrew Harrington, "The Montreal Protocol 2014 and Unruly Passenger Cases on Board Aircraft: Is There Really a Jurisdictional Gap?," p.56.

²¹ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, "Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention," p.738.

²² John Balfour and Owen Highley, "Disruptive Passengers: The Civil Aviation (Amendment) Act 1996 Strikes Back," in *Air and Space Law*, 22(4-5), (1997): 194; Alejandro Piera, "ICAO's Latest Efforts to Tackle Legal Issues Arising from Unruly/Disruptive Passengers: The Modernization of the Tokyo Convention 1963," p.242.

²³ ข้อ IV พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

²⁴ ข้อ II พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

กล่าวโดยสรุปในประเด็นเขตอำนาจรัฐ พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้เพิ่มเขตอำนาจรัฐประเภทรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น และรัฐที่เป็นผู้ดำเนินการในกรณีที่อากาศยานนั้นถูกเข้ามา สำหรับกรณีรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นนั้น พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้รักษาสมดุลให้กับการดำเนินการของสายการบินที่อาจเกิดกรณีลงจอดฉุกเฉินไปยังรัฐที่ไม่ได้กำหนดในแผนการบิน โดยระบุว่า รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นที่สามารถใช้เขตอำนาจได้นั้นจะจำกัดเฉพาะแต่รัฐที่อยู่ในแผนที่อากาศยานจะลงจอดอยู่แล้ว รายละเอียดปรากฏตามตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจรัฐของอนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

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

อนุสัญญากรุงโตเกียว ค.ศ. 1963		
รัฐที่จดทะเบียนอากาศยาน	มีความสามารถในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยาน	ต้องกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำผิดที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ
รัฐทุกรัฐ	อนุสัญญากรุงโตเกียวไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตามกฎหมายภายใน	
พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014		
รัฐที่	มีความสามารถ	ต้องกำหนด
จดทะเบียนอากาศยาน	ในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยาน	เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดที่กระทำบนอากาศยานที่จดทะเบียนกับรัฐ
อากาศยานลงสู่พื้น	ในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดและการกระทำบนอากาศยานเมื่ออากาศยานนั้นลงสู่พื้นในดินแดนโดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน	เขตอำนาจเหนือการกระทำผิดเมื่ออากาศยานมีจุดสุดท้ายของการบินหรือจุดต่อไปที่จะลงสู่พื้นอยู่ภายในดินแดนของรัฐ และต่อมาได้ลงสู่พื้นในดินแดน โดยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดยังอยู่บนอากาศยาน และ ความปลอดภัยของอากาศยานหรือของบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยาน หรือความเป็นระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยานได้ถูกรบกวน

<p>เป็นผู้ดำเนินการในกรณี ที่อากาศยานนั้นถูก เข้ามา</p>	<p>ในการใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำ ผิดและการกระทำบนอากาศยาน เมื่ออากาศยานถูกเข้าโดยไม่มีลูกเรือ แก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบ การหลักเช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวร ในรัฐ</p>	<p>เขตอำนาจเหนือการกระทำผิด ที่กระทำบนอากาศยานที่เข้าโดยไม่มี ลูกเรือแก่ผู้เข้าที่สถานประกอบการหลัก หรือ เมื่อผู้เข้าไม่มีสถานประกอบการหลัก เช่นว่านั้น แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ</p>
<p>รัฐทุกรัฐ</p>	<p>พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ไม่ห้ามการกำหนดเขตอำนาจทางอาญาอื่นใดตาม กฎหมายภายใน</p>	

เพื่อแก้ไขปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม พิศาสราฯ ได้เพิ่มข้อบทที่ครอบคลุมการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายหรือขู่ว่าจะทำร้ายลูกเรือ หรือ การปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายที่ออกโดยผู้ควบคุมอากาศยานหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ควบคุมอากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องความปลอดภัยของอากาศยาน หรือของบุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน²⁵ และให้ความสำคัญคุ้มครองและการรับรองทางกฎหมายแก่ “เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอากาศยาน” (in-flight security officers: IFSOs) ซึ่งเป็นการแก้ไขที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและ IATA เสนอ²⁶

เมื่อมีการประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยาน หากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมผู้โดยสารได้ อาจนำไปสู่การเปลี่ยนเส้นทางบินเพื่อนำอากาศยานลงจอดฉุกเฉินและนำผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมลงจากอากาศยาน การดำเนินการดังกล่าว แม้จะมีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในอากาศยาน แต่สายการบินต้องแบกรับค่าใช้จ่าย เช่น ค่าชดเชยให้แก่ผู้โดยสารอื่นเนื่องจากเที่ยวบินล่าช้า ในทางปฏิบัติก่อนการยกร่างพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ศาลภายในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้ตัดสินให้ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติตนไม่เหมาะสมด้วย²⁷ ดังนั้นพิศาสราฯ จึงให้สิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดภายใต้กฎหมายภายในที่ความเสียหายเกิดขึ้น²⁸ และเปิดช่องในวรรคสอง ให้รัฐภาคีนำมาตราการอื่นที่เหมาะสมมาใช้สำหรับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานในการกระทำ

²⁵ ข้อ X พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014.

²⁶ พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014, ข้อ VII. ดูส่วนแก้ไขเนื้อหา ข้อ 6(3); Vernon Nase and Nicholas Humphrey, “Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention,” p.736.

²⁷ Vernon Nase and Nicholas Humphrey, “Angry People in the Sky: Air Rage and the Tokyo Convention,” p.718-719, 732.

²⁸ ข้อ XIII พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014..

บางกรณี²⁹ แต่พิธีสารฯ ไม่มีข้อบ่งชี้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ควบคุมอากาศยานและลูกเรือจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเมื่อใช้มาตรการที่จำเป็นต้องกระทำแม้ว่าจะมีการเสนอในการประชุมเพื่อยกร่างก็ตาม³⁰

2.3 คู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม

เหตุการณ์ผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานมีมาก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะออกพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 เพื่อกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวในรูปแบบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยก่อนที่จะมีกฎหมายระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ (hard law) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน และเอกสารเพื่อเป็นคู่มืออธิบายการดำเนินการกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมเพิ่มเติมมาตั้งแต่พ.ศ. 2545 คือ เอกสาร Circular 288 – Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly-Disruptive Passengers ซึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมาย³¹ ต่อมาในการประชุมทางทูตเพื่อยกร่างพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ได้มีมติให้ปรับปรุงเอกสาร Circular 288 – Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly-Disruptive Passengers ให้ทันสมัยขึ้นด้วย³² จากข้อมติดังกล่าว เมื่อมีการรับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงทำการปรับปรุง Circular 288 เพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารฯ และ ออกเอกสารคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม (Manual on the Legal Aspects of Unruly and Disruptive Passengers) ในพ.ศ. 2562³³

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ได้ให้นิยามว่าผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมมีลักษณะอย่างไร แต่ในคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมได้ให้ความหมายไว้ โดยอธิบายว่าคำภาษาอังกฤษที่ใช้กล่าวถึงลักษณะผู้โดยสารกลุ่มนี้มีหลายคำ เช่น unruly passengers, disruptive passengers หรือ unruly and disruptive passengers ซึ่งเข้าใจโดยทั่วไปว่าหมายถึงผู้โดยสารที่ไม่เคารพกฎการปฏิบัติตัวบนอากาศยาน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของลูกเรือ และการไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามนั้นส่งผลต่อความปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือรบกวนระเบียบและวินัยอันดีบนอากาศยาน³⁴

เนื้อหาของคู่มือฯ ประกอบด้วยสี่บท คือ บทนำ บัญชีรายชื่อฐานความผิดและการกระทำอื่น ๆ เขตอำนาจ มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเพื่อจัดการปัญหาผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และมีเอกสารแนบเป็นกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2562 และคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้มาตรการทาง

²⁹ ข้อ XIII พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014. ดูส่วนแก้ไขเนื้อหา ข้อ 15bis(2).

³⁰ Pablo Mendes de Leon, *Introduction to Air Law*, 10th ed. (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017), p.515.

³¹ Doc 10117, p.1-2.

³² Doc 10117, p.1-1.

³³ Doc 10117, p.1-3.

³⁴ Doc 10117, p. 1-1.

ปกครองสำหรับการกระทำผิดบางประการในอากาศยาน

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและแยกความแตกต่างระหว่างกระบวนการวิธีดำเนินการทางอาญา (criminal proceedings) และทางปกครอง (administrative proceedings) ไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม โดยอาศัยฐานจากระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (common law) และทางปฏิบัติของรัฐที่มีการใช้มาตรการการลงโทษทางอื่นแทนการลงโทษการพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานที่อาจยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดอาญา³⁵ เนื่องจากปรากฏหลักฐานแก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่า แม้จะมีรายงานถึงการประพฤติตัวไม่เหมาะสมในอากาศยาน แต่กลับมีจำนวนคดีไม่มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ค่าใช้จ่ายในการนำผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมและพยานหลักฐานต่าง ๆ กลับไปดำเนินคดียังศาลในประเทศที่อากาศยานจดทะเบียนตามหลักการในอนุสัญญากรุงโตเกียวซึ่งอาจเป็นศาลคนละประเทศกับประเทศที่อากาศยานลงสู่พื้น³⁶ หรือแม้รัฐจะมีเขตอำนาจที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยาน แต่การใช้มาตรการอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง จะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้รวดเร็วกว่า³⁷

รายการฐานความผิดที่กระทำลงบนอากาศยานได้ระบุไว้ในคู่มือฯ โดยแบ่งเป็นสามหัวข้อ คือ การกระทำที่ก่อความวุ่นวายในอากาศยาน การกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือระเบียบและวินัยในอากาศยาน และการกระทำผิดอื่นๆ ที่กระทำลงบนอากาศยาน³⁸ คู่มือฯ แนะนำให้รัฐนำฐานความผิดไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน แต่ให้อิสระแก่รัฐในเรื่องรูปแบบและวิธีการทำเป็นกฎหมายภายใน เช่น บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายเฉพาะด้านการบิน และรัฐเลือกได้ว่าจะกำหนดเป็นโทษอาญาหรือลงโทษในรูปแบบอื่น เช่น มาตรการทางปกครอง³⁹

ในบทที่ 4 ของคู่มือฯ ได้แยกความแตกต่างตั้งแต่ลักษณะการเริ่มกระบวนการ ภาระการพิสูจน์ ลักษณะของพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่าย สิทธิในการอุทธรณ์⁴⁰ แต่คู่มือฯ ไม่ได้บ่งชี้ว่ากระบวนการวิธีดำเนินการประเภทใดดีกว่าประเภทใด โดยสามารถสรุปแยกพิจารณาเป็น 7 ประเด็นดังนี้ 1) การเริ่มกระบวนการดำเนินการทางปกครองจะเริ่มจากผู้โดยสารได้รับแจ้งการบังคับหรือการแจ้งอื่นที่เทียบเท่า ระบุค่าปรับทางปกครองหรือค่าปรับที่เป็นจำนวนเงิน ผู้โดยสารอาจเลือกชำระและถือว่าเรื่องจบ หรือเลือกให้ศาลพิจารณา (ซึ่งอาจเป็นการดำเนินคดีอาญา) หรือให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการ ส่วนการดำเนินการทางอาญาผู้โดยสารจะถูกตำรวจหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจจับกุมตัว และอาจถูกกักตัวเพื่อรอคำสั่งศาล ระหว่างนี้

³⁵ Ruwantissa Abeyratne, *Legal Priorities in Air Transport*, p.104.

³⁶ Doc 10117, p. 1-2.

³⁷ Doc 10117, p. 4-2.

³⁸ Doc 10117, p. 2-2.

³⁹ Doc 10117, p. 3-4.

⁴⁰ Doc 10117, p. 4-3.

ผู้โดยสารถือเลือกรับสารภาพเพื่อยุติกระบวนการ 2) ภาระการพิสูจน์ การดำเนินการทางปกครอง อาจใช้หลัก “การชั่งน้ำหนักความเป็นไปได้ของพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่าย” (balance of probabilities) แต่การดำเนินการทางอาญาจะหลักต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (beyond reasonable doubt) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าการดำเนินการทางปกครอง 3) พยานหลักฐาน ข้อกำหนดเรื่องพยานหลักฐานในการดำเนินการทางปกครองจะมีความยืดหยุ่นกว่า เช่น คำให้การพยานเป็นแบบไม่เป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องสาบานหรือปฏิญาณ ส่วนการดำเนินการทางอาญามีความเคร่งครัดเรื่องพยานหลักฐาน ต้องไปที่ศาล มีการสาบาน หรือยืนยันความถูกต้องของพยานหลักฐานตามกฎหมายเรื่องพยานในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 4) กระบวนการปกป้องคุ้มครอง การดำเนินการทางปกครองมีกระบวนการยกข้อต่อสู้และการประเมินข้อต่อสู้โดยเจ้าหน้าที่อื่น ผู้โดยสารถือเลือกที่จะโต้แย้งประเด็นการบังคับหรือการแจ้งอื่น ๆ ในกระบวนการทางปกครอง ผู้โดยสารถือเลือกให้ศาลเป็นผู้พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง ส่วนการดำเนินการทางอาญา ผู้โดยสารถือสิทธิในการพิจารณาภายใต้ระบบกระบวนการยุติธรรมในด้านวิธีพิจารณาคดี พยานหลักฐาน สิทธิในการอุทธรณ์ ผู้โดยสารถือต้องไปแสดงตนที่ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี 5) ค่าใช้จ่าย การดำเนินการทางปกครองมักมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าเพราะไม่มีขั้นตอนทางการเมื่อเทียบกับการดำเนินการทางอาญาที่มีค่าใช้จ่ายในกรณีที่ต้องไปศาล 6) สิทธิอุทธรณ์ การดำเนินการทางปกครอง ถ้าเลือกให้ศาลเป็นผู้จัดการจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ส่วนการดำเนินการทางอาญา สิทธิอุทธรณ์จะมีตามฐานความผิดที่กระทำ 7) ผลที่ตามมา การดำเนินการทางปกครองจะไม่มีประวัติความผิดอาญา แต่การดำเนินการทางอาญาจะมีประวัติอาชญากรรมและการลงโทษแล้วแต่ฐานความผิด⁴¹

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558

หากกล่าวถึงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับการบินหรือการเดินอากาศของไทย กฎหมายหลักที่ไม่อาจไม่กล่าวถึงย่อมเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีใช้กฎหมายไทยฉบับแรกที่บัญญัติความผิดอาญาต่อการเดินอากาศ และไม่ใช้กฎหมายไทยฉบับแรกที่อนุวัติการสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับอาญาการบิน ดังนั้นในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 แทนที่กฎหมายฉบับก่อนๆ และเนื้อหาโดยสังเขปเพื่อให้เห็นภาพรวม

3.1. ประวัติความเป็นมา

กฎหมายด้านอาญาการบินฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 (พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521) มีทั้งหมด 19 มาตรา

⁴¹ Doc 10117, p. 4-3.

ออกเพื่ออนุวัติการอนุสัญญากรุงโตเกียว และเพื่อจะเข้าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้านอาญาการบิน⁴² ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 ให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988⁴³ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ เสร็จและส่งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา⁴⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2538 โดยมีมาตราทั้งหมด 5 มาตรา เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521⁴⁵

ต่อมาในปีพ.ศ. 2544 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีข้อมติสมัชชาที่ A33-4 เพื่อเร่งรัดให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับปัญหาผู้โดยสารประพุดิตนไม่เหมาะสมบนอากาศยานพลเรือน โดยออกกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน⁴⁶ เพื่อเพิ่มเขตอำนาจของรัฐที่อากาศยานลงจอดให้สามารถดำเนินการกับผู้โดยสารประพุดิตนไม่เหมาะสมได้ เช่น หากมีเหตุการณ์ผู้โดยสารลวนลามผู้โดยสารอื่นบนอากาศยานต่างประเทศ เมื่ออากาศยานลงจอดที่ประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยกลับไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาดำเนินคดี ดังนั้นกรมการขนส่งทางอากาศจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2521 โดยเพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษสำหรับความผิดต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการประพุดิตนไม่เหมาะสมในอากาศยาน กำหนดบทบัญญัติขยายเขตอำนาจรัฐ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่ลงโทษสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และปรับปรุงอัตราโทษปรับ⁴⁷ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

⁴² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 87 หน้า 9.

⁴³ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” (11 กุมภาพันธ์ 2535).

⁴⁴ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” (9 ตุลาคม 2536).

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 21ก, (21 มิถุนายน 2538) หน้า 1-3.

⁴⁶ ดูหัวข้อ 2.1.

⁴⁷ กระทรวงคมนาคม, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” คค (ปคร) 0501/160, 7 กันยายน 2548, หน้า 1-2.

อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ⁴⁸

สองปีต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และได้ปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ⁴⁹ ร่างกฎหมายใช้เวลาพิจารณาหลายปี สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและแนวโน้มของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยานเพิ่มมากขึ้น⁵⁰ จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. เป็นหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป⁵¹ ผลจากมติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 (พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558) รวมเป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี นับตั้งแต่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีมติ

3.2 เนื้อหาที่เกี่ยวกับผู้โดยสารประพาดิตนไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558⁵² 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 และ

⁴⁸ มติคณะรัฐมนตรี, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.....,” 8 พฤศจิกายน 2548.

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.,” นร 0901/1927, หน้า 1-2.

⁵⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและแนวโน้ม, “ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ควรนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ครั้งที่ 4 จำนวน 14 ฉบับ” นร 0801.08/024, (5 สิงหาคม 2557).

⁵¹ มติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, “ร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ครั้งที่ 4) รวม 14 ฉบับ,” (5 สิงหาคม 2557).

⁵² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 10 ก หน้า 28 [ต่อไปเรียกว่า พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558].

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁵³

การกำหนดประเภทของความผิดในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ในหมวด 1 มาตรา 7 ถึง มาตรา 25 เป็นการนำฐานความผิดมาจากกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี และกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 เช่น มาตรา 8(2) การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในอากาศยานในระหว่างการบินในเวลาห้ามใช้ นำมาจากกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความผิดบางประการที่กระทำในอากาศยานพลเรือน⁵⁴

หมวด 2 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยานและเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 41 โดยเป็นการนำเนื้อหาจากอนุสัญญากรุงโตเกียว และกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 เนื้อหาหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานที่จะควบคุมตัวบุคคลตั้งแต่อยู่ในอากาศยานจนถึงการส่งตัวบุคคลเพื่อรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในประเทศไทย หรือส่งตัวบุคคลตามหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ด้วยเหตุนี้จึงมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียด จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 มีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน⁵⁵ ระเบียบว่าด้วยการส่งตัวบุคคลและการให้คำรับรองเกี่ยวกับการไม่ร้องขอให้ประเทศอื่นดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกส่งตัว พ.ศ. 2562⁵⁶ ระเบียบว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 30 เรื่องความผิดร้ายแรง ดังนั้นจึงต้องใช้ตามบทเฉพาะกาลคือ ให้ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปเป็นความผิดร้ายแรง⁵⁸

เขตอำนาจของรัฐได้ระบุไว้ในหมวด 3 เขตอำนาจศาล ตั้งแต่มาตรา 42 ถึงมาตรา 46 อย่างไรก็ตาม นอกจากการระบุเขตอำนาจของรัฐไว้ในหมวด 3 แล้ว เขตอำนาจรัฐที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 สามารถแบ่งได้เป็น 6 แหล่งที่มา ได้แก่ 1) เขตอำนาจตามประมวล

⁵³ มาตรา 6 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558.

⁵⁴ มาตรา 8(2) พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558, กฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544, s.3(3).

⁵⁵ ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 299 ง หน้า 18, หน้า 18.

⁵⁶ ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562 , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 196 ง, หน้า 3, หน้า 3.

⁵⁷ ระเบียบ ว่าด้วยการรับแจ้ง การรับรายงาน การยอมให้นำตัวบุคคลลงจากอากาศยาน การรับตัวบุคคลไว้ดำเนินคดีในราชอาณาจักร และการสอบสวนเบื้องต้น พ.ศ. 2562, หน้า 3.

⁵⁸ มาตรา 49 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558.

กฎหมายอาญา มาตรา 4 คือการกระทำผิดในอากาศยานไทยซึ่งใช้กับฐานความผิดตามมาตรา 7-17 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 2) เขตอำนาจตามหลักดินแดน คือ ความผิดตามมาตรา 19-21 3) เขตอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 คือ การกระทำความผิดตามมาตรา 18 22-25 ต่ออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักร ส่วนกรณี 4) ถึง 6) เป็นกรณีเขตอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยโดยตรงแต่เป็นการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือเอกสารระหว่างประเทศ ได้แก่ 4) เขตอำนาจตามหลักรัฐที่อากาศยานลงจอด ตามมาตรา 43 ใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศที่ได้ลงสู่พื้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกหลังจากที่มีการกระทำผิด 5) หลักเขตอำนาจสากลตามมาตรา 44 และ 6) เขตอำนาจตามมาตรา 45 ซึ่งให้เขตอำนาจของรัฐที่พบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยเขตอำนาจที่เกี่ยวกับผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสม คือ เขตอำนาจตามมาตรา 43 อันเป็นการบัญญัติตามกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (4)(a) คือให้รัฐมีเขตอำนาจต่ออากาศยานพลเรือนอื่นใดในระหว่างการบินอยู่นอกราชอาณาจักร หากเป็นไปตามเงื่อนไขว่าอากาศยานที่จดทะเบียนที่รัฐอื่นนั้นได้ลงจอดที่ประเทศไทยเป็นที่แรก เช่น นายฉี คนจีน เดินทางโดยสายการบินของประเทศจีน ได้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเวลาที่ยังใช้ขณะอากาศยานบินอยู่เหนือทะเลหลวง เมื่ออากาศยานลงจอดที่ประเทศไทย ประเทศไทยมีเขตอำนาจตามมาตรา 43 ประกอบมาตรา 8(2) แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558

4. บทวิเคราะห์ปัญหา

ประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 มีข้อสังเกตว่าเหตุผลที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีอาจเป็นเพราะปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศไทยเองในช่วงรับพิธีสาร⁵⁹ ดังนั้นในการวิเคราะห์จึงมุ่งพิจารณาว่าพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีเนื้อหาครอบคลุมทัดเทียมเนื้อหาที่กำหนดในพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 กฎหมายต้นแบบที่ได้มีการแก้ไขในปีค.ศ. 2019 และคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพุดิตินไม่เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และเนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 และยังไม่มีการร่างกฎหมายเพื่อเตรียมเข้าเป็นภาคี ดังนั้นการวิเคราะห์จึงพิจารณาเฉพาะเพียงประเด็นหลักในเรื่องเขตอำนาจของรัฐและกระบวนการลงโทษผู้โดยสารเท่านั้น หาได้พิจารณาข้อบทรายมาตราแต่อย่างใด

⁵⁹ ภาณุมาศ สุภาพ, ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆบางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และ พิธีสารแก้ไขอนุสัญญา ค.ศ. 2014. วิทยานพนธมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559 ; หน้า 60.

4.1 เขตอำนาจรัฐ

เขตอำนาจรัฐตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 และกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 ให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น แนวคิดให้เขตอำนาจรัฐแก่รัฐแรกที่อากาศยานลงจอดถูกเสนอขึ้น โดยคณะกรรมการกฎหมายอากาศของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (*Comité de droit Aérien de l' International Law Association*)⁶⁰ เพราะเห็นว่ารัฐดังกล่าวมีความเหมาะสมในการใช้เขตอำนาจรัฐเมื่ออากาศยานลงสู่พื้นเป็นรัฐแรก พยานหลักฐาน รวมถึงตัวผู้กระทำความผิดยังคงอยู่ในอากาศยาน⁶¹ หลักรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นมีข้อดี คือ เมื่อให้เขตอำนาจแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมสามารถติดต่อสื่อสารเพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นเพื่อเตรียมดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดในอากาศยาน หรือดำเนินการอื่น ๆ ที่เหมาะสมได้⁶² นอกจากนี้ข้อดีในด้านกระบวนการทางอาญาแล้ว การดำเนินการดังกล่าวมีข้อดีต่อการดำเนินการของสายการบิน คือ จะกระทบตารางการบินน้อย เพราะมีการประสานงานก่อนอากาศยานลงจอด อย่างไรก็ตามการให้เขตอำนาจรัฐแก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้น ย่อมเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ควบคุมอากาศยานในการเลือกรัฐที่จะลงจอดซึ่งหมายถึงเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ หากผู้ควบคุมอากาศยานทราบความแตกต่างของกฎหมายของแต่ละรัฐโดยปกติแล้วรัฐที่อากาศยานจะลงสู่พื้นย่อมเป็นรัฐที่มีกำหนดไว้ตามแผนการบิน แต่ผู้ควบคุมอากาศยานย่อมมีอำนาจในการพิจารณาว่าจะลงจอดในดินแดนของรัฐที่ใกล้ที่สุดที่เป็นไปได้ หากเป็นเหตุฉุกเฉิน⁶³ เขตอำนาจตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 นำมาจากกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 อันสอดคล้องกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 แล้ว

4.2 การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา

ตามที่ได้ระบุในหัวข้อ 2.1 ว่าประเทศหลายประเทศได้กำหนดให้การประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในก่อนที่สิ่งคละระหว่างประเทศจะขยายเขตอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว และก่อนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแนะนำให้รัฐสามารถใช้มาตรการการกำหนดโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้ ดังนั้นความท้าทายของรัฐต่างๆ รวมถึงประเทศไทย คือ การแก้ไขกฎหมายภายในจากโทษทางอาญาให้มีความยืดหยุ่นในการลงโทษได้หลากหลายประเภทขึ้น ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงยกตัวอย่างฐานความผิดตามในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014

⁶⁰ ชะลอ ว่องวัฒนากิจกุล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 228.

⁶¹ ทศนีย์ จรรยาชุกุลม, *เขตอำนาจรัฐทางอาญาของรัฐผู้ให้สัญชาติอากาศยาน*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544 ; หน้า 55.

⁶² Pablo Mendes de Leon, *Introduction to Air Law*, p. 492

⁶³ *Ibid.*

กฎหมายต้นแบบ ประกอบคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพัตินไม่เหมาะสม เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับพัฒนาการกฎหมายอาญาการบินในทางระหว่างประเทศเพียงใด

มาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับการทำร้ายและการกระทำอื่นที่เป็นการรบกวนสมาชิก ลูกเรือในอากาศยานพลเรือน ซึ่งลือกับข้อ 15 bis แห่งพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 เนื้อหาของมาตรา 1 แห่งกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 ระบุแตกต่างจากกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2562 ในการแบ่งอนุมาตรา แต่เนื้อหายังมีความคล้ายคลึงกัน ส่วนกฎหมายไทยนั้นได้แยกบัญญัติเป็นสองมาตรา คือ มาตรา 13 และมาตรา 7 วรรคสอง ในข้อ 15bis แห่งพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ที่ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี เปิดช่องให้รัฐเลือกลงโทษทางปกครองได้ในบางกรณีที่เป็นกรกระทำที่เหมาะสมกับการใช้มาตรการที่เบากว่าอย่างโทษทางปกครอง โดยกำหนดว่า

(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 particular⁶⁴

ในขณะที่กฎหมายไทยกำหนดฐานความผิดกรณีรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานไว้ในมาตรา 13 โดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและโทษปรับไม่เกิน 280,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁵ ข้อ 15bis แห่งพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014 ได้ระบุชัดแจ้งให้รัฐภาคีสามารถใช้มาตรการทางปกครองในการดำเนินการทางกฎหมายสำหรับผู้กระทำกรบองค์ประกอบในข้อ 15bis แต่พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กำหนดเฉพาะโทษจำคุกและปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา การกำหนดดังกล่าวย่อมหมายความว่ากฎหมายไทยไม่ได้เปิดช่องไว้ในพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่น

ในประเทศไทย มีแนวความคิดการใช้การกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาเช่นกัน เพราะประเทศไทยจะมีแนวความคิดนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในความผิดบางฐานมาหลายสิบปีแล้ว จนแนวคิดได้กลายมาเป็นกฎหมายในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากกฎหมายพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้ออกและมีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องให้รัฐแต่ละรัฐกำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้เป็นความผิดเองเนื่องจากเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 จึงกำหนดอัตราโทษ

⁶⁴ ข้อ 15bis (1) พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 2014, เน้นข้อความโดยผู้เขียน.

⁶⁵ มาตรา 13 พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558.

ไว้เองโดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 อันเป็นกฎหมายที่ยกร่างเพื่อดำเนินการตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุรายชื่อพระราชบัญญัติที่สามารถปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการเป็นการปรับเงินโดยเรียกว่า มาตราการปรับเป็นพินัยอันเป็นมาตรการที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา⁶⁶ อย่างไรก็ตามอัตราโทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 มีอัตราโทษจำคุก ไม่ใช่ความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว และในการบัญญัติไม่มีการแยกให้ชัดเจนว่าความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศและความผิดใดเป็นความผิดตามกฎหมายภายในดังนั้นจึงไม่สามารถกำหนดให้โทษตามพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 เป็นโทษปรับเป็นพินัย

ยิ่งไปกว่านั้น หลักการคดีอาญาเล็กน้อยของไทย ไม่สอดคล้องกับคู่มือคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารที่ประพาดิตนไม่เหมาะสมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อ 4.3.1 ที่แนะนำว่า พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ไม่ได้บัญญัติประเภทของการลงโทษไว้ การลงโทษอาจทำได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นโทษทางแพ่งและปกครองขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิดหรือการกระทำ (civil and administrative sanctions depending on the seriousness of the offence or act)⁶⁷ ทั้งนี้เพราะการกระทำที่ไม่เหมาะสมในอากาศยานของผู้โดยสารมีได้หลายลักษณะ เช่น กรณีผู้โดยสารไม่ปฏิบัติตามป้ายคำสั่งให้คาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่เครื่องบินบินผ่านบริเวณที่สภาพอากาศแปรปรวน การไม่คาดเข็มขัดนิรภัยดังกล่าว สามารถปรับเข้าองค์ประกอบของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ ผู้โดยสารคือผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน ได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง คำสั่งในกรณีตัวอย่างคือให้คาดเข็มขัดนิรภัย และคำสั่งนี้เป็นไปเพื่อรักษาสุขภาพ ระเบียบ และความเรียบร้อยในอากาศยาน เมื่อไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่กรณีการไม่คาดเข็มขัดนิรภัยนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้ความเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง (a less serious case)⁶⁸ และมีรัฐที่ดำเนินกระบวนการเพื่อสิ้นสุดคดีโดยเร็วด้วยการให้ผู้ถูกกล่าวหาเลือกทางเลือกในการชำระเงินจำนวนหนึ่ง แทนการดำเนินคดีซึ่งอาจจะต้องชำระค่าปรับที่สูงกว่าการเลือกชำระเงินจำนวนที่เสนอเป็นทางเลือก⁶⁹

⁶⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย; “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.krisdika.go.th/th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241&type=billDetail>. [29 January 2023]. รายงานวิจัยได้ทำการศึกษาในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ยังไม่ประกาศใช้ อย่างไรก็ตามเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ไม่แตกต่างจากพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้.

⁶⁷ Doc 10117, p.4-2.

⁶⁸ Doc 10117, p.4-2.

⁶⁹ Doc 10117, p.4-2.

จากข้อความข้างต้น เห็นได้ว่ากรณีแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องคดีอาญาเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ คดีอาญาจะเล็กน้อยในกรณีคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา การบัญญัติว่า “เสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง” ย่อมแตกต่างจากข้อแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ให้ดุลพินิจในการปรับจำนวนเท่าใดก็ได้ กรณีของไทยนั้นจึงเป็นการบีบทางเลือกให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดไปศาลเพื่อมีโอกาสในการเสียค่าปรับที่น้อยลงหรืออาจไม่เสียเลย

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

ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา 37 แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2529 แต่การแก้ไขดังกล่าวเป็นเรื่องการแก้ไขจำนวนเงินในโทษปรับ มิใช่เรื่องค่าปรับในอัตราอย่างสูง ที่ยังคงเดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2478⁷⁰

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 ได้เพิ่มเขตอำนาจให้แก่รัฐที่อากาศยานลงสู่พื้นซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 แม้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอย่างไรก็ดีการกำหนดให้รัฐที่ลงสู่พื้นมีเขตอำนาจอาจทำให้รัฐไทยมีเขตอำนาจในการดำเนินการกับผู้โดยสารที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมในอากาศยานได้ แต่จากการพิจารณาเนื้อหาพระราชบัญญัติความผิดบางประการฯ พ.ศ. 2558 พบว่ายังไม่ได้นำแนวคิดการกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาตามพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 ประกอบกับกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2562 และคู่มือด้านกฎหมายเกี่ยวกับผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสมไว้ แต่กลับกำหนดโทษทางอาญาทั้งจำคุกและโทษปรับไว้ ทั้งนี้การกำหนดโทษทางปกครองในทางการบินพลเรือนมีแนะนำไว้สำหรับกรณีผู้โดยสารประพฤติตนไม่เหมาะสม และเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายทางกฎหมายของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และเมื่อพิจารณาความเป็นศูนย์กลางการบินของประเทศไทยที่มีโอกาสที่ผู้โดยสารจะแวะเปลี่ยนเครื่องเพื่อต่อเครื่องไปยังประเทศอื่นๆ หากคงโทษทางอาญาไว้ ย่อมมีโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับเรื่องพิจารณาในทางอาญาได้เพราะมีจุดเกาะเกี่ยวในฐานะรัฐที่อากาศยาน

⁷⁰ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477.

ลงสู่พื้นเป็นแห่งแรก ดั่งนี้เห็นว่าจำเป็นต้องแก้กฎหมายไทย ไม่ว่าจะประเทศไทยจะมีแผนเข้าเป็นภาคีพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 2014 หรือไม่ก็ตาม เพราะประเทศไทยร่างกฎหมายไทยโดยอาศัยฐานจากกฎหมายต้นแบบฉบับพ.ศ. 2544 ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่แล้วใน พ.ศ. 2562 เมื่อกฎหมายต้นแบบปรับปรุงใหม่ ประเทศไทยก็ควรจะต้องพิจารณาปรับปรุงตาม นอกจากนี้หากมีความกังวลว่าจะมีการสมคบกันระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางปกครองกับผู้กระทำผิด เพราะไม่มีกระบวนการตรวจสอบในชั้นศาล ผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายสามารถกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองไว้ได้ โดยสามารถพิจารณาคู่มือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกอบระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย