



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน:

กรณีศึกษาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ

LEGAL MEASURES CONCERNING CIVIL AVIATION SECURITY:

A CASE STUDY ON INTERNATIONAL AIRPORT

SEIZURE AND BLOCKADE

เฉลิมพงษ์ ชีวสุวรรณ

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน:
กรณีศึกษาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ
LEGAL MEASURES CONCERNING CIVIL AVIATION SECURITY:
A CASE STUDY ON INTERNATIONAL AIRPORT
SEIZURE AND BLOCKADE

เฉลิมพงษ์ ชิวสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน:
กรณีศึกษาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ
LEGAL MEASURES CONCERNING CIVIL AVIATION SECURITY:
A CASE STUDY ON INTERNATIONAL AIRPORT
SEIZURE AND BLOCKADE

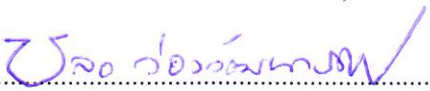
เฉลิมพงษ์ ชิวสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
2553

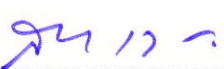
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธาน

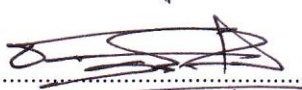
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ หেমะรัชตะ)

..... กรรมการ

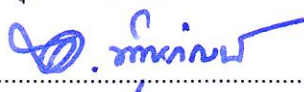
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนากุล)

..... กรรมการ

(ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ)

..... กรรมการ

(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ สมชาย พิพุทธวัฒน์)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณา และความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ผู้ซึ่งให้แรงบันดาลใจแก่ผู้เขียน ที่ท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาหลักวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนคำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน ในทุกขั้นตอนของการศึกษาเสมอมา ท่านอาจารย์ สมชาย พิพุทธวัฒน์ ที่ท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อกำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือเรื่องข้อมูลต่าง ๆ และปรับปรุงโครงร่างวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง ท่าน ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ ที่ท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้คอยขัดเกลาแก้ไขข้อบกพร่อง อีกทั้งยังได้กรุณาจัดเวลาให้ผู้เขียนได้เข้าพบเสมอมา จวบจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้ง 3 ท่าน เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ผู้ซึ่งได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่าน ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำ และคอยแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์ และมีคุณค่ายิ่ง ตลอดจนเอาใจช่วย และให้ข้อคิดอยู่เสมอ

ผู้เขียนขอขอบคุณทุกความห่วงใยจากอาจารย์เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่มีได้เอื้อนนามในที่นี้ ที่คอยให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนในทุก ๆ สิ่ง กระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อทรงศักดิ์ คุณแม่สุพัตรา ชิวสุวรรณ และน้องสาว ที่คอยเป็นกำลังใจ และอยู่เคียงข้างผู้เขียนให้สามารถผ่านช่วงเวลาอันยากลำบากไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณกำลังใจที่มองไม่เห็นที่ช่วยให้ผู้เขียนมีความเข้มแข็งจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วง หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขอขอบคุณความดี และประโยชน์อันเกิดจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ แต่คุณพ่อ คุณแม่ และผู้มีพระคุณต่อผู้ศึกษาทุกท่าน

เฉลิมพงษ์ ชิวสุวรรณ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน: กรณีศึกษาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ
ชื่อผู้เขียน	เฉลิมพงษ์ ชั่วสุวรรณ
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล อาจารย์ สมชาย พิพุทธวัฒน์

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน โดยศึกษากรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนหาแนวทางในการป้องกัน มิให้เกิดการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศได้อย่างเหมาะสม

ผลจากการศึกษาพบว่า นอกเหนือจากภาคผนวกทั้ง 18 ภาคผนวก แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้ว ยังมีความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นมาตรการป้องปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน อีก 4 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 (2) อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 (3) อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และ (4) พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้น มาตรการทางกฎหมายที่เป็นมาตรการป้องปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ส่วนมากเกิดจากการอนุวัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันเป็นหลัก ทั้งนี้ จากการศึกษาความตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กล่าวถึงการห้ามยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับในส่วนของการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2551 จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานหลักของประเทศไทยต้องมีสภาพเสมือนถูกปิดตายเป็นระยะเวลาว่าหนึ่งสัปดาห์ ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอันมาก เหตุการณ์ดังกล่าว ยังนับว่าเป็นครั้งแรกของโลกที่ประชาชนปิดล้อมท่าอากาศยาน แต่ไม่ใช่เป็นการก่อการร้าย แต่อาจถือเสมือนเป็นการชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะ อีกทั้งยังพบว่าในประเทศไทยมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับแต่อย่างใด จึงทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศต่าง ๆ ที่มีระบอบประชาธิปไตย การใช้สิทธิและเสรีภาพย่อมมีขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดที่ไม่มีขอบเขตจำกัดเลย ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเพียงการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย และการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นจึงจะได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อประชาชนที่มิได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยการชุมนุม แต่ในส่วน of ประเทศไทย การชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังที่ปรากฏในมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ก็ไม้อาจเป็นมาตรการเพียงพอที่จะป้องกันการชุมนุมสาธารณะที่นำไปสู่การบุกยึดหรือปิดล้อมท่าอากาศยานได้

ดังนั้น เพื่อให้มีการจัดเตรียมการป้องกัน และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การปิดล้อม และการให้บริการของท่าอากาศยานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้น เพื่อใช้เป็นมาตรการ

ทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน มิให้เกิดเหตุการณ์บุกยึดและปิดล้อม
ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมา

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย / การรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน / การยึดและปิดล้อม
ท่าอากาศยาน



Thesis Title	Legal Measures Concerning Civil Aviation Security: A Case Study on International Airport Seizure and Blockade
Author	Chalermpong Sewsuwan
Degree	Master of Laws
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Chalor Wongwattanapikul Lecturer Somchai Piputwat

ABSTRACT

The thesis aims to study legal measures concerning civil aviation security, with reference to a case study on the international airport seizure and blockade in Thailand and to explore the possibility of resolving these problems and the proper prevention measures against future seizure and blockade of international airports.

According to the study, apart from the 18 Annexes of the Chicago Convention 1944, there are four other international agreements which deal with the measures to prevent unlawful acts against security of civil aviation. These are (1) Tokyo Convention 1963 (2) Hague Convention 1970 (3) Montreal Convention 1971 and (4) Montreal Protocol 1988. For Thailand, any legal measures in this matter were the results of the implementation of these conventions into Thai law as state party to the respective agreements. However, it is found that none of these legal instruments and Thai laws deals specifically with the prevention of unlawful seizure and blockade of airports.

In November 2008 the People's Alliance for Democracy led a seizure and blockade of Suvarnabhumi International Airport and Donmeung International Airport with the results that the main airports of Thailand had to be closed for more than one week. The closure had big impacts and caused damages politically, economically and socially. Such an incident was the first in the

world where people staged a seizure and blockade of an airport but it was not deemed an act of terrorism. This incident was only regarded a public demonstration protest. But the study found that Thailand has never legislated any law to regulate public assembly in a public area. Thus the police had to adapt other available laws to deal with such public assembly in a public area, such as the Criminal Code B.E. 2499 the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation B.E. 2548.

The study finding shows that the use of rights and the freedom in a democratic country always have some limitation. There are no unlimited rights and freedom. At present, many countries regard the assembly in a public area as the normal application of the right in democratic system and such assembly in a public area has to be peaceful with minimum effects to the general or other people who disagree with the assembly. In Thailand the assembly by the people has been continually has been constitutionally provided since the Constitution of B.E.2489. However, for peace and public order, such constitutional freedom has to be subject to section 29, section 32 and section 63 of Constitution of B.E.2550. However these measures are not enough to prevent the public assembly against the seizure and blockade of international airports.

The author therefore proposes that in order to prevent such an incident and to prepare the authority with competence to control any situation which may cause the blockade and seizure of international airports and without having to resort to the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation B.E. 2548, a new legislation be enacted to deal with public assembly in a public area which covers legal measures against public assembly in areas that could affect the safety of international aviation. This could help prevent future blockade and seizure of international airports.

Keywords: Legal Measures / Civil Aviation Security / Airport Seizure and Blockade

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(7)
สารบัญตาราง	(12)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2 ทำอากาศยาน และการก่อการร้าย	8
2.1 ทำอากาศยาน	8
2.2 วิวัฒนาการของทำอากาศยาน และความหมายทางกฎหมายของทำอากาศยาน (Airport) และสนามบิน (Aerodrome)	10
2.3 ประเภท และรูปแบบองค์กรที่ดำเนินการทำอากาศยาน	20
2.4 องค์ประกอบของทำอากาศยาน	26
2.5 ประโยชน์และความสำคัญด้านการให้บริการของทำอากาศยาน	28
2.6 บทบาทของทำอากาศยานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ	35
2.7 ทำอากาศยานกับการก่อการร้าย	40

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.8 ความหมายของการก่อการร้าย	43
2.9 การก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ	47
3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ	51
3.1 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ	51
3.2 ลักษณะเฉพาะ สถานะทางกฎหมาย และผลผูกพันของภาคผนวก แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944	55
3.3 ภาคผนวก 17 เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน	68
3.4 มาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยาน	70
3.5 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยการบินพลเรือน ที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานระหว่างประเทศ	76
3.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ของไทย	89
3.7 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ	101
4 ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	109
4.1 การชุมนุมสาธารณะ	110
4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ	116
4.3 ตัวอย่างกรณีศึกษา ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	127
4.4 ผลกระทบจากกรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย	130

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5 การดำเนินคดีต่อกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กรณีการบุกยึดทำอากาศยานดอนเมืองและทำอากาศยานสุวรรณภูมิ	137
4.6 ความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ	141
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	150
5.1 บทสรุป	150
5.2 ข้อเสนอแนะ	156
รายการอ้างอิง	164
ประวัติผู้เขียน	172



สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 สถิติการเกิดเหตุต่างๆ ของอากาศยาน	49
4.1 ปริมาณนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ และอัตราการเข้าพักที่โรงแรม พ.ศ. 2551	132



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่าอากาศยาน (airport) หรือที่คนมักเรียกว่าสนามบิน (aerodrome) เป็นสถานที่ใช้สำหรับให้อากาศยานหรือเครื่องบินวิ่งขึ้น และร่อนลง จึงเปรียบเสมือนประตูหน้าด่านที่นำเอาชาวโลกเข้ามาทำความรู้จักกับประเทศนั้น ๆ อีกทั้งยังถือได้ว่าเป็นประตูสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สำคัญ มีลักษณะเช่นเดียวกับสถานีขนส่งผู้โดยสาร (bus station) สถานีรถไฟ (train station) รวมทั้งท่าเรือ (harbor) กล่าวคือ มีไว้เพื่อให้บริการรับขนส่งผู้โดยสาร รวมถึงสินค้าที่มาใช้บริการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขนส่งสาธารณะ แต่การขนส่งสาธารณะ โดยใช้ท่าอากาศยาน โดยเฉพาะท่าอากาศยานระหว่างประเทศนั้น จะแตกต่างกับสถานีขนส่งผู้โดยสาร สถานีรถไฟ และท่าเรือ เพราะเป็นการขนส่งที่เรียกว่าเป็นการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation) ซึ่งจะต้องมีมาตรการที่จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตามบทบัญญัติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) หากรัฐเจ้าของท่าอากาศยานเป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ เพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยในปี ค.ศ. 1974 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้บัญญัติภาคผนวก 17 (annex 17) ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation 1944) หรืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (Chicago Convention 1944) ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย มีสาระสำคัญ คือ การรักษาความปลอดภัย-การป้องกันการบินพลเรือนระหว่างประเทศจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมาย (Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference) และให้รัฐภาคีต้องถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975 โดยกำหนดให้รัฐภาคีจัดทำแผนรักษาความปลอดภัยแห่งชาติให้ครอบคลุมทั้งยามปกติ และเมื่อมีภัยคุกคามเกิดขึ้น โดยต้องจัดให้มีการตรวจค้นเพื่อหาอาวุธ วัตถุอันตราย อุปกรณ์อื่น ๆ ที่อาจใช้ในการกระทำอันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย นอกจากนี้ ระบบการรักษาความปลอดภัย

จะทำทั้งกับผู้โดยสาร สินค้า ไปรษณียภัณฑ์ อากาศยาน และท่าอากาศยานด้วย โดยผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศต้องมีแผนของตนเองซึ่งสอดคล้องกับแผนของรัฐผู้ดำเนินการ (state of operator) และรัฐที่จะบินผ่านด้วย โดยมีการระบุถึงวิธีการขนส่งผู้โดยสารพิเศษที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือดำเนินการทางปกครอง เช่น นักโทษ ด้วย ฯลฯ

ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตได้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่อกิจการการบินพลเรือน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้โดยสารหรือผู้บริสุทธิให้ได้รับความเสียหาย จากภัยการก่อการร้าย (terrorism) โดยการจี้อากาศยาน ซึ่งศาลสหรัฐฯ พิจารณาว่าเป็น “อุบัติเหตุ” (accident) ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้โดยสาร ตามข้อ 17 แห่งอนุสัญญาออร์ซอร์ ค.ศ. 1929 (Warsaw Convention 1929) ซึ่งเป็นอนุสัญญาเพื่อการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International carriage by Air) ที่กำหนดให้ผู้รับขนต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้รับขนจะอ้างว่าอุบัติเหตุ ตามข้อ 17 แห่งอนุสัญญาออร์ซอร์ ค.ศ. 1929 จะต้องเกิดจากความตั้งใจหรือเจตนาหาได้ไม่¹

ต่อมาได้มีผู้ก่อการร้ายใช้อาวุธร้ายแรงกราดยิงผู้โดยสารที่รอขึ้นเครื่องในเที่ยวบินระหว่างประเทศที่ท่าอากาศยานนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น และท่าอากาศยานสคิปโฮล นครอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่มี แม้ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นและมีผลในอาณาเขตของรัฐเดียว จากเหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการบ่อนทำลายความไว้วางใจของผู้เดินทางระหว่างประเทศทางอากาศ จึงได้มีการตกลงแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 โดยเพิ่มฐานความผิดดังกล่าวในพิธีสารเพื่อป้องกันการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน ค.ศ. 1988²

ดังนั้น การรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยานจึงมิได้กระทำเฉพาะที่บริเวณอาคารสถานที่ของท่าอากาศยานเท่านั้น แต่ยังหมายความถึง มาตรการตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระก่อนขึ้นเครื่อง มาตรการการลาดตระเวนจากเจ้าหน้าที่ทั้งในและนอกเครื่องบิน มาตรการกำหนดเขตพื้นที่รักษาความปลอดภัยเฉพาะในอาคารผู้โดยสาร รวมถึงมาตรการที่นำเอาเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัย เช่น กล้องวงจรปิด เครื่องตรวจจับโลหะชนิดเดินผ่าน เครื่องตรวจจับโลหะชนิดมือถือ เป็นต้น ซึ่งมาตรการที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกัน

¹ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 186.

²สมชาย พิพัธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law), (เชียงใหม่: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (ม.ป.ป)), 287.

(prevention) ที่ช่วยลดความเสี่ยงในการทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยานได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี นอกจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้วก็ยังคงมีความตกลงระหว่างประเทศอีก 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (Convention on Offences and certain other Acts Committed on Board Aircraft 1963) หรืออนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 (Tokyo Convention 1963) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีประเทศภาคี 183 ประเทศ

2. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970) หรืออนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 (Hague Convention 1970) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971 และมีประเทศภาคี 184 ประเทศ

3. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1971) หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 (Montreal Convention 1971) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1973 และมีประเทศภาคี 187 ประเทศ

4. พิธีสารเพื่อป้องกันการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1981) หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 (Montreal Protocol 1988) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 1989

โดยอนุสัญญา 2 ฉบับแรกเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจราจรทางอากาศโดยเฉพาะ ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 3 มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างกว่าอนุสัญญา 2 ฉบับแรก กล่าวคือ ครอบคลุมถึงการกระทำทุกชนิดที่กระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และพิธีสารฉบับที่ 4 เป็นเรื่องความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีกฎหมายระหว่างประเทศถึง 4 ฉบับ เพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสารตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ก็ไม่มีอนุสัญญาฉบับใดที่มีขอบเขตของบทบัญญัติที่จะครอบคลุมการปิดล้อมและยึดท่าอากาศยานแต่ประการใด แม้แต่พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 เองที่เกี่ยวข้องกับการก่อวินาศกรรมสนามบินก็ตาม

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 จึงได้ตรากฎหมายอนุวัติการ

ส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน เพื่อใช้บังคับแก่กิจการการบินพลเรือนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศฉบับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลกิจการการบินพลเรือนอีกหลายฉบับ เช่น ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน และประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น

เมื่อได้พิจารณากฎหมายภายในประเทศฉบับต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว จะพบว่ามีสาระสำคัญจำกัดอยู่แต่เพียงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์ และการกำหนดความผิดสำหรับการกระทำบางประการที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน และท่าอากาศยาน เท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีจับกุมชาวพม่าที่ลี้ภัยลัดเข้าไปในเขตลานจอดอากาศยาน เพื่อแอบเข้าไปในอากาศยานของสายการบินตุรกีแอร์ไลน์ เพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2551 ถือได้ว่าเป็นคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความบกพร่องของระบบการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยาน แต่ถ้าหากเป็นกรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน ดังเช่นกรณีการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ท่าอากาศยานดอนเมือง เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2551 จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานหลักของไทยทั้งสองแห่งต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการเป็นระยะเวลาว่าหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล ถึงแม้ว่าในระหว่างการชุมนุมที่ท่าอากาศยานจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการชุมนุม โดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นไม่สามารถใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติไว้โดยตรง ที่จะใช้บังคับได้กับการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานเลยแม้แต่ฉบับเดียว

รัฐบาลปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีกฎหมายควบคุมการชุมนุมสาธารณะ โดยเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ได้เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ คือ แก่นนำผู้ชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งก่อนนัดชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มชุมนุมไม่น้อยกว่า 72

ชั่วโมง กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้ สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา ศาล โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน ท่าอากาศยาน ท่าเรือ หรือสถานขนส่งสาธารณะ ฯลฯ หากละเมิดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ยกเลิกหรือยุติการชุมนุม เป็นต้น นอกจากนี้ ร่างกฎหมายยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสลายการชุมนุมโดยไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้มีใช้ในหลายประเทศ เช่น เยอรมัน อังกฤษ จีน ฮองกง ออสเตรเลีย เป็นต้น แต่ทั้งนี้ก็มีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 โดยมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทำลายการชุมนุมแบบสงบและสันติ เพราะต่อไปการชุมนุมจะต้องขออนุญาตใช้สถานที่ ขออนุญาตตั้งเวทีปราศรัย ขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง ขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก ฯลฯ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ซึ่งในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานจนเป็นเหตุให้ต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการดังเช่นที่ผ่านมา ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน ระหว่างประเทศ เพื่อหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของท่าอากาศยาน และผลกระทบเมื่อเกิดการหยุดชะงักการให้บริการของท่าอากาศยาน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบทางกฎหมายทั้งของไทย และของต่างประเทศ กรณีมีการชุมนุมในพื้นที่ของท่าอากาศยานหรือทางเข้าออก

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบทางกฎหมายของไทยฉบับต่าง ๆ ว่ามีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานหรือไม่

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันถึงแม้จะมีความตกลงระหว่างประเทศถึง 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับใดที่กล่าวถึงการห้ามยัดและปิดล้อมท่าอากาศยานแต่ประการใด อีกทั้ง ยังไม่มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายของไทยด้วยเช่นกัน เมื่อเกิดเหตุชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองมีผลให้ท่าอากาศยานต้องปิดให้บริการ จึงไม่มีกฎหมายใดโดยเฉพาะใช้บังคับกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดข้อจำกัดห้าม ข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม โดยไม่ให้กระทบต่อการเปิดให้บริการของท่าอากาศยาน โดยเฉพาะท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และกระทบต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะมาใช้โดยอนุโลม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการการบินพลเรือนเพื่อป้องกัน การยัดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และเพื่อไม่ให้เกิดการชุมนุมประท้วงสาธารณะมีผลกระทบต่อการให้บริการของท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการการบินพลเรือน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะเหตุการณ์การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2551 เป็นกรณีศึกษา โดยมีขอบเขตของการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ความสำคัญของท่าอากาศยาน การรักษาความปลอดภัย การชุมนุมสาธารณะ และเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการยัดและปิดล้อมที่สาธารณะ ทางสาธารณะหรือในสถานที่สำคัญ ๆ โดยวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการนำมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายไทยในอนาคต

1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (document research) โดยอาศัยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เช่น ทฤษฎี แนวคิด ตัวอย่างกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่าง ๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย ผลสำรวจในด้านต่าง ๆ การทำลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงาน (flowchart) และกระบวนการในการปฏิบัติงาน (process chart) เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์และวิจัย ให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหัวข้อที่ต้องการศึกษานั้นสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความสำคัญของท่าอากาศยาน และผลกระทบเมื่อเกิดการหยุดชะงักการให้บริการของท่าอากาศยาน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความรับผิดชอบทางกฎหมายทั้งของไทย และของต่างประเทศ กรณีมีการชุมนุมในพื้นที่ของท่าอากาศยานหรือทางเข้าออก

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความรับผิดชอบทางกฎหมายของไทยฉบับต่าง ๆ ว่ามีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานหรือไม่

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

บทที่ 2

ท่าอากาศยาน และการก่อการร้าย

2.1 ท่าอากาศยาน

ท่าอากาศยานเป็นองค์ประกอบหนึ่งของอุตสาหกรรมการบิน (aviation industry) และการขนส่งทางอากาศ (air transportation) ซึ่งถือว่าการขนส่งประเภทหนึ่งที่ขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าทางอากาศด้วยอากาศยาน มีความเร็วสูง สามารถเดินทางไปถึงจุดหมายต่าง ๆ ได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงเสมือนโครงข่ายคมนาคมที่เชื่อมโยง และครอบคลุมทุกประเทศในโลกไว้ด้วยกัน ไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะอยู่ห่างกันเพียงใดก็ตาม ยังผลให้เกิดความเข้าใจอันดี และสามารถติดต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองระหว่างประเทศขึ้น³

ท่าอากาศยานจึงเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักของการขนส่งทางอากาศที่ให้บริการแก่ผู้โดยสาร และสินค้า ในการเคลื่อนย้ายจากภาคพื้นสู่อากาศ ในขณะเดียวกันก็ให้สายการบินสามารถนำอากาศยานวิ่งขึ้น และร่อนลงในท่าอากาศยานได้อย่างปลอดภัย จึงถือได้ว่าท่าอากาศยานเป็นสถานีส่งทางอากาศที่ให้บริการแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร และสินค้าที่มาใช้บริการ

ทั้งนี้ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation 1944) หรืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (Chicago Convention 1944) ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับท่าอากาศยาน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ดังนี้

1. ให้อากาศยานทุกลำซึ่งเข้าไปในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญาจะต้องลง ณ ท่าอากาศยานที่รัฐนั้นกำหนด เพื่อความมุ่งประสงค์ทางศุลกากรหรือการตรวจอย่างอื่น ในการออกจากอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญา อากาศยานเช่นว่านั้นจะต้องออกจากท่าอากาศยานศุลกากรที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน⁴

³บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบินและการจำหน่ายตัวเครื่องบิน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), 3.

⁴ข้อ 10 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

2. ให้ทำอากาศยานทุกแห่งในรัฐผู้ทำสัญญาซึ่งเปิดให้อากาศยานแห่งชาติของตนใช้เป็นสาธารณะ จำต้องเปิดให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมดใช้เช่นเดียวกัน การใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวมทั้งบริการวิทยุ และอุตุนิยมวิทยา ซึ่งอาจจัดให้มีขึ้นเป็นสาธารณะเพื่อความปลอดภัย และทันทั่วทั้งของการเดินอากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาทุกรัฐจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างเดียวกันหมด⁵

3. ให้รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองเท่าที่จะปฏิบัติได้จัดให้มีทำอากาศยานบริการวิทยุ บริการอุตุนิยมวิทยา และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอย่างอื่น ๆ ขึ้นภายในอาณาเขตของตนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินอากาศตามมาตรฐานและวิธีการปฏิบัติที่แนะนำไว้⁶

อนึ่ง ภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าด้วยสนามบิน (Aerodromes: Volumes I & II) ยังมีข้อกำหนดสำหรับการออกแบบ และอุปกรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับทำอากาศยานให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามด้วยมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในประเทศไทย ก็มีข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2500⁷ ฉบับที่ 80 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2551⁸ และฉบับที่ 81 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2551⁹ เพื่อบังคับใช้ โดยกำหนดให้สนามบินต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 14 บทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญา¹⁰

ในส่วนในประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้น เพื่อบังคับใช้ โดยกำหนดไว้ว่าอากาศยานจะต้องวิ่งขึ้นและร่อนลงหรือจอดที่ทำอากาศยาน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 50 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 ที่ได้บัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นภัยอันตรายแก่อากาศยาน ห้ามมิให้ผู้ควบคุมอากาศยานนำอากาศยานขึ้นลง ณ ที่ใดที่หนึ่ง นอกจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาตหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้สำหรับการบินเท่านั้น”¹¹

⁵ข้อ 10 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

⁶ข้อ 28 (ก) และข้อ 37 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

⁷ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 74 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2500.

⁸ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 125 ตอนที่ 61 ง ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2551.

⁹ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 125 ตอนที่ 56 ง ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2551.

¹⁰ข้อ 12 แห่งข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน (ฉบับที่ 4).

¹¹ชลอ ว่องวัฒนาภักดิ์, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543),

นอกจากนี้ยังมีที่ให้อากาศยานขึ้นลงอีกประเภทหนึ่ง คือ ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน (temporary place for take-off and landing of aircraft) ซึ่งมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติว่า “ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน หมายความว่า พื้นที่ที่จัดไว้บนพื้นดินหรือน้ำหรือพื้นน้ำอื่น สำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวยของอากาศยาน เป็นการชั่วคราวตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมตลอดถึงพื้นที่บุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นได้หักร้างตัดฟันต้นไม้ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เรียบซึ่งอากาศยาน อาจขึ้นลงได้ และพื้นที่กว้างตั้งแต่สามสิบเมตรขึ้นไป และยาวตั้งแต่สามร้อยเมตรขึ้นไป”

2.2 วิวัฒนาการของท่าอากาศยาน และความหมายทางกฎหมายของท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome)

2.2.1 วิวัฒนาการของท่าอากาศยาน

ปัจจุบันท่าอากาศยานได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก เพื่อให้ความสะดวกสบายแก่ผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่าปัจจุบันท่าอากาศยานในทุกประเทศถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับเมืองที่มีชุมชนเกินกว่า 500,000 คนขึ้นไป และเมืองหลายเมืองมีท่าอากาศยานรองรับมากกว่า 1 แห่ง ซึ่งแนวคิดสมัยใหม่ในทุกประเทศจึงมุ่งพัฒนาให้ท่าอากาศยานเป็นที่รวมความสะดวกสบายให้แก่มนุษย์ในขณะเดินทาง โดยมีทั้งสถานที่รับประทานอาหาร สถานที่พัก สถานที่บันเทิง และสถานที่สนทนาการ-กีฬาไปพร้อมกัน

การขนส่งทางอากาศได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการก่อสร้างท่าอากาศยานใหม่หรือขยายปรับปรุงท่าอากาศยานเดิมให้สอดคล้องกับความเร็วของประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผลิตอากาศยานที่ใช้เครื่องยนต์ไอพ่นซึ่งใช้ในการรบมาเป็นการให้บริการขนส่งทางอากาศด้านพาณิชย์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นผลให้การขนส่งทางอากาศด้านพาณิชย์เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ความจำเป็นที่ต้องมีท่าอากาศยานเพื่อรองรับความเร็วเติบโตของการขนส่งทางอากาศก็ทวีตามมาด้วย สำหรับวิวัฒนาการของท่าอากาศยานในสมัยเริ่มแรกจากการมีอากาศยาน และมีพื้นที่สำหรับให้อากาศยานขึ้นลง ซึ่งในยุคต้น ๆ ท่าอากาศยานจะเป็นเพียงแค่ลานดินเรียบขนาดใหญ่ เพื่อให้อากาศยานขึ้นลงได้เท่านั้น โดยยังไม่มีอุปกรณ์การบิน อาคารผู้โดยสาร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ซึ่งในบางครั้งได้ใช้อากาศยานที่สามารถขึ้นลงได้บนผืนน้ำในแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเล เพื่อลดภาระการลงทุนก่อสร้างท่าอากาศยาน ต่อมาเมื่อมีการขนส่งผู้โดยสารด้วยอากาศยานเกิดขึ้น ก็มีการสร้างอาคารผู้โดยสาร

และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามมา ครั้นกิจการการบินพลเรือนขยายตัวมากขึ้น มีผู้โดยสารและอากาศยานมากขึ้น ก็ต้องจัดหาลานจอดอากาศยานเพื่อเป็นสถานที่สำหรับจอดอากาศยานหลาย ๆ ลำ เมื่อยังมีผู้โดยสารมากขึ้น จึงต้องมีการจัดหาช่องทางเข้า-ออกสำหรับผู้โดยสารที่จะขึ้น-ลงอากาศยาน

ในสมัยแรก ๆ นั้น สถานที่ตั้งของท่าอากาศยานมักจะอยู่ศูนย์กลางของชุมชนหรือเมืองขนาดใหญ่ เป็นเหตุให้ท่าอากาศยานถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำให้เกิดมลภาวะทางเสียง และภาวะทางอากาศแก่ชุมชนที่อยู่รอบ ๆ ท่าอากาศยาน ผู้ที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานอาจให้ความเห็นว่าตัวท่าอากาศยานเป็นสินทรัพย์ที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจที่อยู่รอบ ๆ ท่าอากาศยานหรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานอาจให้ความเห็นว่าการก่อสร้างท่าอากาศยานสิ้นเปลืองงบประมาณค่อนข้างสูง และผู้ที่อยู่รอบ ๆ ท่าอากาศยานเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินหรืออาจมีคำถามจากผู้ที่อาศัยอยู่รอบ ๆ ท่าอากาศยานหรือผู้ที่สูญเสียที่ดินเพื่อให้รัฐนำไปก่อสร้างท่าอากาศยาน ตลอดจนมลภาวะทางเสียง และมลภาวะทางอากาศที่เกิดจากการวิ่งขึ้น และร่อนลงของอากาศยาน และจากขบวนพาหนะที่เข้า-ออกท่าอากาศยาน ดังนั้น การสร้างท่าอากาศยานไม่ว่าจะเป็นในอดีตหรือปัจจุบันมีปัจจัยหลัก คือ ต้องมีอุปสงค์ และอุปทาน กล่าวคือ ความต้องการของการขนส่งทางอากาศไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้านสังคม และการเมืองเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการสร้างท่าอากาศยาน และการจัดองค์ประกอบต่าง ๆ สำหรับท่าอากาศยานทุกแห่ง ซึ่งวิวัฒนาการของท่าอากาศยานจากอดีตถึงปัจจุบันสามารถจัดลำดับขั้นตอนที่สำคัญ โดยสรุปได้ดังนี้ คือ¹²

ขั้นที่ 1 เริ่มจากการมีองค์ประกอบ 2 สิ่งที่สัมพันธ์กัน คือ มีอากาศยาน และพื้นที่สำหรับให้อากาศยานขึ้นลง

ขั้นที่ 2 เริ่มมีผู้โดยสารด้วยอากาศยานเข้ามาเกี่ยวข้องกับตัว

ขั้นที่ 3 เมื่อมีผู้โดยสารอากาศยาน ก็เริ่มมีสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นสำนักงาน และที่พักอาศัยของผู้โดยสารเพื่อขึ้นอากาศยาน

ขั้นที่ 4 สิ่งปลูกสร้างที่เป็นสำนักงานในขั้นที่ 3 ส่วนหนึ่งพัฒนาเป็นหอบังคับการบิน เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลสำหรับการขึ้นลงของอากาศยาน

ขั้นที่ 5 เมื่อกิจการด้านการขนส่งด้วยอากาศยานขยายตัวมากขึ้น มีคนต้องการเดินทางด้วยอากาศยานมากขึ้น และมีอากาศยานให้บริการขึ้นลงมากขึ้น จึงมีการจัดสถานที่สำหรับจอดอากาศยานหลาย ๆ ลำ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้เรียกว่า ลานจอดอากาศยาน

¹² สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 22. วิวัฒนาการของท่าอากาศยานเป็นอย่างไร. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK22/chapter9/t22-9-11.htm#sect2>.

ขั้นที่ 6 เมื่อมีผู้โดยสารมาขึ้นอากาศยานมากขึ้น จึงต้องพัฒนาให้มีการจัดช่องทางออกสำหรับผู้โดยสารที่จะขึ้นอากาศยานเรียกว่า ทางออกขึ้นอากาศยาน และทางเข้าอาคารเมื่อลงจากอากาศยาน

ในระยะเวลาต่อมาท่าอากาศยานได้รับการพัฒนาเป็นลำดับตามความเจริญเติบโตของกิจการขนส่งทางอากาศและพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลดน้อยลง อย่างไรก็ตามไม่ว่าท่าอากาศยานแต่ละแห่งจะมีรูปแบบอย่างไร สิ่งที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารท่าอากาศยานจะต้องคำนึงถึงเรื่องของคุณภาพและความปลอดภัยของผู้มาใช้ท่าอากาศยานเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทยนั้น ท่าอากาศยานก็มีวิวัฒนาการตามลำดับข้างต้น โดยมีผลสืบเนื่องมาจากกิจกรรมการบินนั่นเอง ซึ่งกิจกรรมการบินของไทยได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยตั้งแต่สมัยที่เราใช้ช้างเป็นพาหนะสำคัญในการขนส่งทางบก มีเรือพาย และเรือแจวแล่นลอยเต็มลำน้ำลำคลอง¹³ โดยเริ่มต้นด้วยอากาศยานหนักกว่าอากาศมีกำลังขับเคลื่อน และควบคุมได้ เท่าที่มีหลักฐานบันทึกไว้เริ่มเมื่อปลายปี พ.ศ. 2453¹⁴ เมื่อนายคาร์ล ออฟเฟอร์ (Karl Offer) ชาวฝรั่งเศส ผู้ก่อตั้ง บริษัทการบินแห่งตะวันออกไกล เพื่อจัดการเกี่ยวกับการสาธิตการบินในเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้จัดการแสดงการบินที่กรุงเทพมหานคร เพื่อแสดงให้เห็นประชาชนชมเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ คือ ระหว่างวันที่ 31 มกราคม ถึง 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2453¹⁵ ที่สนามม้าราชกรีฑาสโมสร (The Royal Bangkok Sports Club) โดยมีนักบินลูกครึ่งเบลเยียมฝรั่งเศส คือ นายชาร์ล วัน เด็น เบอรั (Charles van den Born) ได้นำอากาศยานแบบอังรี ฟาร์มัน 4 (Henri Farman IV) ชื่อแวนดา (Wanda)¹⁶ ซึ่งนับได้ว่าเป็นอากาศยานลำแรกที่บินเข้ามาในราชอาณาจักร¹⁷ โดยอากาศยานดังกล่าวมีลักษณะลำตัวมีแต่โครงเปล่า ๆ ไม่มีแพนหางเสือเลี้ยว มีปีก 2 ชั้น เครื่องยนต์ตั้งอยู่กลางลำตัว เป็นเครื่องยนต์ขนาด 50 แรงม้า บินได้เร็ว 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีล้อคล้ายล้อจักรยานข้างละ 2 ล้อ โดยพระองค์เจ้าบุรฉัตร ได้ทรงขึ้นไปกับนายชาร์ลบนเที่ยวบินทดลอง (trial flight)

¹³ กระทรวงคมนาคม. ประวัติกรรมการบินพลเรือน. (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553), จาก <http://vigportal.mot.go.th/portal/site/PortalMOT/about/dca/>.

¹⁴ หลังจากที่นายชาร์ล วัน เด็น เบอรั ได้ทำการสาธิตการบินครั้งแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2453 ที่สนามม้ากรุงไช่่งอน ประเทศเวียดนาม.

¹⁵ ในยุคนั้น ประเทศไทยนับวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่ แต่วันขึ้นปีใหม่แบบสากลจะตรงกับวันที่ 1 มกราคม ดังนั้น เดือนกุมภาพันธ์ 2453 จึงเป็นช่วงปลายปีของไทย แต่ตรงกับช่วงต้นปี ค.ศ. 1911.

¹⁶ เสริมศักดิ์ บุญยประเวศ, อนันต์ โมอ่อน, รณรงค์ ขลิบศรี และสุบิน ช้างก้อน, 90 ปี ภาณุภาพ. (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์ของกองทัพอากาศ, ม.ป.ป.), 2.

¹⁷ กระทรวงคมนาคม. ประวัติกรรมการบินพลเรือน. (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553), จาก <http://vigportal.mot.go.th/portal/site/PortalMOT/about/dca/>.

ก่อนวันที่จะมีการแสดง เมื่อเปิดการแสดงในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2453 มีประชาชนจำนวนมาก มาดูการแสดงการบินสาธิตดังกล่าว หลังจากบินสาธิตแล้วได้มีการนำผู้โดยสารขึ้นไปด้วยซึ่ง สมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนารถ ทรงเป็นผู้โดยสารคนแรก ตามด้วยพระองค์เจ้าบุรฉัตร และพันตรี หลวงศักดิ์ ศัลยาวัชร จากนั้นจึงมีการบรรทุกผู้โดยสารขึ้นไปด้วยไป เก็บค่าโดยสารคนละ 50 บาท¹⁸

ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2453 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้เสด็จยังสนามม้าราชกรีฑาสโมสร ปทุมวัน โดยไม่มีหมายกำหนดการล่วงหน้า ภายหลังจากทอดพระเนตร และมีพระราชดำรัสกับนายชาร์ลแล้ว พระองค์ได้ทอดพระเนตรการแสดงบินที่จัดถวายเป็นพิเศษ โดยนายชาร์ลได้บินเอียงปีกเครื่องบินเพื่อถวายเป็นความเคารพขณะบินผ่านพระองค์¹⁹

ต่อมาอีกสองปี คือ ปี พ.ศ. 2456 กระทรวงกลาโหม ได้ใช้พื้นที่สนามม้าราชกรีฑาสโมสร ส่วนหนึ่งเป็นท่าอากาศยานเรียกว่า ท่าอากาศยานสระปทุม ซึ่งเป็นทางเรียบสามารถทำเป็นทางวิ่ง (runway) ของอากาศยานได้โดยมีความยาวทางวิ่ง 300-400 เมตร จึงกล่าวได้ว่าท่าอากาศยานสระปทุมเป็นท่าอากาศยานแห่งแรกของไทย ตั้งแต่ปีนั้นเป็นต้นมา แต่เนื่องจากท่าอากาศยานสระปทุมเป็นบริเวณน้ำท่วมถึง มีพื้นที่คับแคบ มีเนื้อที่จำกัด และมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ไม่เหมาะสม ในปี พ.ศ. 2457 กระทรวงกลาโหมได้มีการพิจารณากันว่าที่ตั้งของท่าอากาศยานถาวร ควรจะเป็นที่ดอน น้ำไม่ท่วม ไม่ห่างไกลจากพระนคร และเป็นพื้นที่ที่สามารถพัฒนาเป็นท่าอากาศยานขนาดใหญ่ต่อไปได้ในอนาคต จึงมีคำสั่งให้นายพันโท พระเฉลิมอากาศ (บรรดาศักดิ์เดิม หลวงศักดิ์ศัลยาวัชร) ซึ่งเป็นนายทหารนักบินชุดแรกของไทย หาพื้นที่ตั้งท่าอากาศยานแห่งใหม่เพื่อใช้เป็นท่าอากาศยานถาวร ซึ่งได้มีการเลือกที่ดอนเมือง ซึ่งเป็นที่ดอนตอนเหนือของอำเภอบางเขน พื้นที่บริเวณนั้นชาวบ้านเรียกกันว่า ดอกลีเหี่ยว ทั้งนี้ เพราะมีฝูงเหี่ยวบินมารวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ในบริเวณคอนนี้ ทั้งยังมีทางรถไฟสายเหนือวิ่งผ่านพื้นที่นี้อยู่ห่างจากท่าอากาศยานสระปทุมไปทางเหนือใช้เวลาบินประมาณ 13 นาที²⁰ คิดเป็นระยะทางประมาณ 22 กิโลเมตร บริเวณนี้เป็นที่นาซึ่งมีหลายเจ้าของ เช่น ที่นาของหมื่นหาญ ใจอาจ ซึ่งท่านผู้นี้มีที่นาจำนวนมาก ได้ยกที่ดินส่วนหนึ่งให้สร้างเป็นวัดในสมัยนั้นยังไม่มีชื่อชาวบ้านจึงเรียกวัดนี้ว่า วัดดอนอีเหี่ยว นอกจากนี้ยังมีที่นาของพระยาอร่ามมณเฑียร และราษฎรอื่น ๆ อีกหลายเจ้าของ บางส่วนเป็นที่ดินของกรมรถไฟหลวง ซึ่งนายพันโท พระเฉลิมอากาศ ได้รายงานขึ้นตามลำดับชั้น เพื่อขอจัดสร้างท่าอากาศยานถาวรขึ้นที่บริเวณนี้

¹⁸ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law), (เชิงราช: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (ม.ป.ป)), 7.

¹⁹ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2, (เชิงราช: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2553), 7.

²⁰ บินด้วยอากาศยานเบรเกต์ (Breguet) ในสมัยนั้น.

กระทรวงกลาโหมจึงได้จัดซื้อบั้ง ขอบเวณคั้นบั้ง และมีผู้บริจาคให้เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ บ้าง และได้มีคำสั่งให้ กรมเกียกกายทหารบกดำเนินการปรับพื้นที่เป็นสนามบินอยู่ที่อากาศยาน สามารถวิ่งขึ้น และร่อนลงได้ พร้อมทั้งสร้างโรงเก็บอากาศยาน และอาคารสถานที่ทำการตามความ จำเป็น โดยได้รับมอบอาคารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457 และได้ย้ายแผนกการบินที่ทำอากาศยาน สระปทุมมาอยู่ที่ดอนเมือง ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2457 ซึ่งมีนายพันโท พระเฉลิมอากาศ ขัณฑ์ อากาศยานมาร่อนลงดอนเมืองเป็นปฐมฤกษ์²¹ และต่อมาเรียกกันว่า ท่าอากาศยานดอนเมือง (Don Muang Airport)

พื้นที่ท่าอากาศยานดอนเมืองในสมัยเริ่มแรก จากการสำรวจเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2457 มีพื้นที่ 1,770 ไร่ พื้นดินเป็นสนามหญ้า มีผิวดินชนิดดินปนทรายแดง อากาศยานขนาดใหญ่ของ สายการบินพาณิชย์ไม่สามารถจะขึ้นลงได้ในฤดูฝน ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลอนุมัติให้กระทรวง เศรษฐกิจ และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันดำเนินการสร้างทางขึ้นลงเป็นคอนกรีต และราดยาง แอสฟัลต์ พร้อมกับให้สร้างถนนเชื่อมระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองกับพระนคร (ถนน พหลโยธิน) ทางวิ่งดังกล่าวแล้วเสร็จเรียบร้อยเปิดใช้การได้ในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2478 ต่อมา ท่าอากาศยานดอนเมืองได้รับการขยายพื้นที่ตลอดมา โดยการขอซื้อที่ดินของกรมรถไฟหลวงที่มี พื้นที่ติดต่อกับท่าอากาศยานดอนเมืองบ้าง และซื้อจากเอกชนบ้าง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2538 พื้นที่ท่าอากาศยานดอนเมืองมีจำนวน 3,881 ไร่²²

ท่าอากาศยานของไทยในระยะแรกใช้ในกิจการของทหารเป็นหลัก และได้เริ่มมีบทบาท ด้านอื่น ๆ มากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2462 มีการทดลองใช้อากาศยานบินนำผู้ไปรษณีย์ จากท่าอากาศยานดอนเมืองไปส่งที่จังหวัดจันทบุรีเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นได้มีการบินเพื่อ ช่วยเหลือกรมไปรษณีย์โทรเลขในการรับส่งหนังสือทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 เป็นต้นมา และในปี พ.ศ. 2473 สายการบินเคแอลเอ็ม รอยัล ดัตช์ แอร์ไลน์ (KLM Royal Dutch Airline) ได้ขอแวะลงที่ท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งนับเป็นสายการบินพาณิชย์นานาชาติสายแรก ที่มาลงในประเทศไทย กิจการการบินทางด้านพลเรือนของไทย จึงได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ และ

²¹ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law), (เชิงราชฯ: สำนัก วิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (ม.ป.ป)), 8.

²² ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). ประวัติความเป็นมา. (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553), จาก http://www.airportthai.co.th/th/cp_history.php.

มีการเปลี่ยนชื่อท่าอากาศยานดอนเมืองเป็นท่าอากาศยานกรุงเทพ (Bangkok Airport ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น Bangkok International Airport) เมื่อปี พ.ศ. 2496²³

ปัจจุบันประเทศไทยมีท่าอากาศยานขนาดใหญ่สำหรับอากาศยานที่เดินทางไปต่างประเทศ เรียกว่า ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ เช่น ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานภูเก็ต ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานนานาชาติแม่ฟ้าหลวงเชียงราย²⁴ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นต้น และมีท่าอากาศยานขนาดกลางสำหรับอากาศยานที่เดินทางภายในประเทศ เช่น ท่าอากาศยานประจำจังหวัดต่าง ๆ เช่น ท่าอากาศยานลำปาง ท่าอากาศยานตาก ท่าอากาศยานขอนแก่น ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี ท่าอากาศยานราษีไศล ท่าอากาศยานบุรีรัมย์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีท่าอากาศยานขนาดเล็กที่ใช้ในกิจการทหารอีกด้วย เช่น สนามบินขุนยวม ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน สนามบินวัดนาคในจังหวัดสระแก้ว สนามบินชะเอียน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

2.2.2 ความหมายทางกฎหมายของท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome)

ความหมายทางกฎหมายของ ท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome) ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้งในส่วนกฎหมายของไทย กฎหมายในต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้ คือ

2.2.2.1 ความหมายทางกฎหมายของ ท่าอากาศยาน

1. ในพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522²⁵ ให้ความหมายว่า “สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย”²⁶

ส่วน กิจการท่าอากาศยาน ให้ความหมายว่า “กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลาน

²³ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 22. วัฒนธรรมของท่าอากาศยานเป็นอย่างไร. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK22/chapter9/t22-9-11.htm#sect2>.

²⁴ เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 13/2552 ในวันเสาร์ที่ 28 พฤศจิกายน 2552 เวลา 09.30 น. ณ โรงแรมดุสิตไฮสเปนด์รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย คณะกรรมการ ทอท. มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนชื่อท่าอากาศยานเชียงราย ตามที่ได้มีการร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดเชียงราย เพื่อเทิดพระเกียรติ และน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณในสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และเป็นอนุสรณ์สถานแห่งความจงรักภักดีที่มีต่อสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี โดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ชื่อ ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2553 เป็นต้นมา.

²⁵ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 29 ตอนที่ 1 พ.ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2522.

²⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

จอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศยาน และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่
สินค้าพัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการ
ให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว”²⁷

2.2.2.2 ความหมายทางกฎหมายของ Airport

1. กฎหมายต่างประเทศ

1) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า The definition for airports in the law refers to any area of land or water used or intended for landing or takeoff of aircraft. This includes, within the five categories of airports listed below, special types of facilities including seaplane bases, heliports, and facilities to accommodate tilt rotor aircraft. An airport includes an appurtenant area used or intended for airport buildings, facilities, as well as rights of way together with the buildings and facilities.²⁸

2) ในประเทศแคนาดา ให้ความหมายว่า An aerodrome in respect of which a Canadian aviation document is in force.²⁹

3) ในประเทศอังกฤษ ให้ความหมายว่า The aggregate of the land, buildings and works comprised in an aerodrome within the meaning of the 1982 Act.³⁰

2. กฎหมายระหว่างประเทศ

1) ในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ข้อ 3 ทวิ ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 15 ข้อ 23 ข้อ 28 ข้อ 37 ข้อ 44 ข้อ 68 ข้อ 69 ข้อ 71 ข้อ 74 และข้อ 75 ให้ความหมายเช่นเดียวกับคำว่า aerodrome ในอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 โดยข้อ 9 (C) กำหนดให้อำนาจอรัฐผู้ทำสัญญาสั่งให้อากาศยานลำหนึ่งลำใดที่ผ่านเข้าไปในเขตหวงห้ามลงสู่ airport ที่กำหนดไว้ภายในอาณาเขตของตนโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถทำได้หลังจากการผ่านเช่นนั้น ข้อ 68 กำหนดให้รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐอาจกำหนด airport ซึ่งบริการเช่นนั้นจะใช้ได้ และในข้อ 15 (A) กำหนดว่า airport ทุกแห่งในรัฐผู้ทำสัญญาซึ่งเปิดให้อากาศยานแห่งชาติของตนใช้เป็นสาธารณะจะต้องเปิดให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมดใช้เช่นเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน แต่ไม่มีภาคผนวกใด ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ให้นิยามคำว่า Airport ไว้³¹ คงมีเฉพาะแต่ในภาคผนวก โดยในภาคผนวก 14 ที่ออก

²⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

²⁸ FAA Airport Compliance Manual, Order 5190.6B.

²⁹ Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c.A-2.

³⁰ Airports Act 1986, Section 82.

³¹ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ใช้คำว่า Aerodrome.

ตามข้อ 37 (B) Characteristics of airports and landing areas ซึ่งใช้ชื่อภาคผนวกว่า Aerodrome แต่ในคู่มือที่ออกตามภาคผนวก 14 กลับใช้คำว่า Airport Manual³²

2.2.2.3 ความหมายทางกฎหมายของ สนามบิน

1. ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2465 ให้ความหมายว่า ที่ดินหรือน้ำซึ่งมีเขตที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน เป็นที่ซึ่งมุ่งหมายไว้ว่าจะใช้ และสามารถจะใช้สำหรับการลงบินหรือการขึ้นบินสำหรับอากาศยาน และรวมถึงตึก เรือน โรง เรือ ท่าสำหรับเรือเข้าเทียบ และสิ่งอื่น ๆ ที่ก่อสร้างขึ้นในที่นั้น หรือเป็นของในที่นั้นทั้งสิ้นด้วย

2. ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ให้ความหมายว่า “พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือพื้นน้ำหรือพื้นที่อื่น สำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวยของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น”³³

3. ในพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 ให้ความหมายว่า “ให้มีหมายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ”

ส่วน สนามบินศุลกากร ให้ความหมายว่า “สนามบินที่รัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นสนามบินสำหรับการนำเข้าหรือส่งออก หรือนำเข้าและส่งออกซึ่งของประเภทใด ๆ หรือทุกประเภททางอากาศ”

2.2.2.4 ความหมายทางกฎหมายของ Aerodrome

1. กฎหมายต่างประเทศ

1) ในประเทศแคนาดา ให้ความหมายว่า Any area of land, water (including the frozen surface thereof) or other supporting surface used, designed, prepared, equipped or set apart for use either in whole or in part for the arrival, departure, movement or servicing of aircraft and includes any buildings, installations and equipment situated thereon or associated therewith.³⁴

2) ในประเทศอังกฤษ ให้ความหมายว่า Any area of land or water designed, equipped, set apart or commonly used for affording facilities for the landing and departure of aircraft and includes any area or space, whether on the ground, on the roof of a building or

³² สมชาย พิพุทธวัฒน์, สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (2)1, (กันยายน 2553), 31-32.

³³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551.

³⁴ Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c.A-2.

elsewhere, which is designed, equipped or set apart for affording facilities for the landing and departure of aircraft capable of descending or climbing vertically.³⁵

2. กฎหมายระหว่างประเทศ

1) ในอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ใช้คำว่า aerodrome แต่ในอนุสัญญาไม่ได้ให้คำนิยามไว้ โดยข้อ 4 ของอนุสัญญากำหนดให้อากาศยานทุกลำที่บินเข้าในเขตหวงห้ามต้องแสดงสัญญาณทุกขั้วในทันทีที่รู้ และต้องแหวะลงนอกเขตหวงห้าม ณ aerodrome ที่อยู่ใกล้ที่สุด ในข้อ 15 ให้รัฐมีอำนาจกำหนด aerodrome ที่จะให้อากาศยานต่างประเทศที่บินผ่านต้องแหวะลงยัง aerodrome ที่กำหนดได้ และในข้อ 24 aerodrome ที่รัฐยอมให้อากาศยานของตนใช้อย่างสาธารณะเมื่อมีการชำระค่าใช้จ่าย ต้องยอมให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่นใช้ได้ด้วยโดยค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกัน³⁶

2) ในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ให้ความหมายว่า A defined area on land or water (including any buildings, installations and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft.³⁷

จากความหมายทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า ทำอากาศยาน หมายความว่า สถานที่บนพื้นดินหรือบนพื้นน้ำที่ใช้เป็นที่ขึ้น และลงของอากาศยาน เพื่อรับส่งผู้โดยสาร สัมภาระ สินค้า ไปรษณียภัณฑ์ ฯลฯ และในทำอากาศยานจะมีอาคาร และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่จะให้บริการแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร การขนส่งสัมภาระ ไปรษณียภัณฑ์หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นสถานที่ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างการขนส่งทางอากาศ และภาคพื้นดิน³⁸ แต่คนทั่วไปมักเรียกทำอากาศยานว่าสนามบิน ซึ่งคำทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน แต่ต่างกันที่คำว่า ทำอากาศยานเป็นคำที่ได้มีการใช้ใน พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ส่วนคำว่าสนามบินเป็นคำที่ได้มีการใช้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2465 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับ 8) พ.ศ. 2480 ซึ่งในภาษาอังกฤษมักเรียกคำว่าทำอากาศยานโดยทั่วไปว่า airport แต่ในทางวิชาการของการขนส่งทางอากาศจะใช้คำว่า aerodrome³⁹ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายของไทย

³⁵ Airports Act 1986, Section 105.

³⁶ สมชาย พิพัธวัฒน์, สนามบิน กับ ทำอากาศยาน aerodrome & airport. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (2)1, (กันยายน 2553), 30.

³⁷ Chicago Convention, Annex 14.

³⁸ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 22. ทำอากาศยาน คืออะไร. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK22/chapter9/t22-9-11.htm#sect4>.

³⁹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การจัดการทำอากาศยาน, (กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, 2537), 12.

สามารถใช้คำว่าท่าอากาศยาน และสนามบินได้ทั้ง 2 คำ ดังคำว่าท่าอากาศยานที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และคำว่าสนามบินที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับ 8) พ.ศ. 2480 เป็นต้น

ทั้งนี้ สมชาย พิพุทธวัฒน์ ยังได้วิเคราะห์ไว้ว่า คำว่า aerodrome เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากคำว่า aero ที่แปลว่า อากาศ กับคำว่า drome ที่แปลว่า สถานที่ ซึ่งใช้ในยุคเริ่มแรกของการบิน ซึ่งอากาศยานมีขนาดเล็ก น้ำหนักเบา ขึ้นลงบนพื้นหญ้าได้ สามารถขึ้นลงได้รอบทิศทาง 360 องศา เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายยุคแรก คือ อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ซึ่งไทยเราใช้คำว่าสนามบินเป็นการถอดความตรงตัว และตรงความหมาย ซึ่งใช้มาแต่ครั้งเริ่มแรกที่มีการบินในประเทศไทย และในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2465 ต่อมา เมื่ออากาศยานมีขนาดใหญ่ขึ้น น้ำหนักมากขึ้น จึงต้องการพื้นทางวิ่งแข็ง มีอาคารรองรับผู้โดยสาร และสินค้า ในกฎหมายยุคต่อมา คือ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จึงใช้คำว่า airport ซึ่งเป็นคำผสมระหว่างคำว่า air ที่แปลว่า อากาศ กับคำว่า port ที่แปลว่า ท่าเรือ โดยเป็นคำที่ใช้ในความหมายของ aerodrome ในกฎหมายยุคแรก ซึ่งไทยเราใช้คำว่าท่าอากาศยาน แต่ในกฎหมาย และคำเรียกยังคงใช้คำว่าสนามบินเช่นเดิม แต่จะมีคำเรียกที่ไม่เป็นทางการว่าท่าอากาศยาน เช่น เรียกสนามบินดอนเมืองบ้าง ท่าอากาศยานดอนเมืองบ้าง แต่ก็คือคำที่มีความหมายเหมือนกัน โดยไม่ปรากฏนิยามคำว่า airport หรือท่าอากาศยาน

ที่ว่าคำทั้งสองเกือบเหมือนกัน แล้วอะไรคือความแตกต่าง เมื่อพิจารณาคำที่ใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ aerodrome ในยุคแรกซึ่งไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากนัก คำนึงถึงแต่พื้นที่ที่ใช้ขึ้นลง แต่ต่อมาใช้ airport ควบคู่กับคำว่า aerodrome ในบางแห่งคือคำที่เหมือนกันทั้งเก่า และใหม่ เช่น การบินลงยังสนามบินที่ใกล้ที่สุดหลังจากทราบว่ามีอยู่ในเขตหวงห้าม บางแห่งก็จะแตกต่างกันบ้าง เช่น ในภาคผนวก 14 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เมื่อกล่าวถึง aerodrome reference point หรือ aerodrome elevator จะหมายถึง ทางวิ่งที่อยู่ในพื้นที่การบิน (airside) หรือในภาคผนวก 2 ที่กล่าวถึง aerodrome traffic คือ จราจรที่อยู่บนพื้นที่ขับเคลื่อน (maneuvering area) ในพื้นที่การบิน และอากาศยานที่บินอยู่ในห้วงอากาศของสนามบิน และคำว่า ท่าอากาศยาน ที่ไทยเราใช้เรียกองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสนามบินแล้ว พอบอกความแตกต่างได้ว่า aerodrome หรือสนามบิน จะเน้นทางวิ่ง และบริเวณที่อยู่ในเขตพื้นที่การบินเป็นหลัก ซึ่งเป็นการให้บริการแก่อากาศยาน โดยหอบังคับการบิน ผู้ดำเนินการอากาศยาน ผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ ในขณะที่ airport หรือท่าอากาศยาน จะเน้นบริเวณที่อยู่นอกเขตพื้นที่การบินเป็นหลัก ซึ่งเป็นการให้บริการแก่ผู้โดยสาร บุคคลทั่วไป⁴⁰

⁴⁰สมชาย พิพุทธวัฒน์, สนามบิน กับ ท่าอากาศยาน aerodrome & airport. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (2)1, (กันยายน 2553), 34-35.

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น พอสรุปได้ว่า โดยทั่วไปความหมายของท่าอากาศยาน (airport) และสนามบิน (aerodrome) นั้น ถือได้ว่ามีความหมายเหมือนกัน คือ เป็นสถานที่ที่ให้อากาศยานใช้วิ่งขึ้น และร่อนลง แต่จะมีลักษณะแตกต่างกันที่ขนาด หากมีขนาดเล็กจะใช้คำว่า สนามบิน (aerodrome) ซึ่งเป็นคำเก่าที่นิยมใช้ในประเทศอังกฤษ หากมีขนาดใหญ่ทางวิ่งมีผิวพื้นแข็ง มีตัวอาคารที่ใช้ในทางเทคนิค โดยเฉพาะใช้สำหรับการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ⁴¹ มีอาคารสำหรับอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร และสินค้า จะใช้คำว่า ท่าอากาศยาน (airport) ซึ่งเป็นคำที่นิยมใช้ในประเทศอเมริกา ในส่วนของไทยนั้น คำทั้ง 2 คำ มีความหมายเหมือนกัน ซึ่งแต่ละคำจะเป็นภาษาพูดของอีกคำหนึ่ง ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอใช้คำว่า ท่าอากาศยาน ในการเขียน

2.3 ประเภท และรูปแบบของกิจการที่ดำเนินการท่าอากาศยาน

2.3.1 ประเภทของท่าอากาศยาน

การจำแนกประเภทของท่าอากาศยาน อาจจำแนกได้หลายกรณีด้วยกัน เช่น จำแนกตามชนิดของอากาศยานขึ้นลง เช่น ท่าอากาศยานที่ใช้สำหรับเป็นที่ขึ้นลงของเฮลิคอปเตอร์เรียกว่า สนามบินเฮลิคอปเตอร์ (Heliport) หรือจำแนกตามวัตถุประสงค์ ท่าอากาศยานบางแห่งใช้ในกิจการพาณิชย์ บางแห่งใช้ในกิจการทหารหรือบางแห่งเป็นท่าอากาศยานสำหรับอากาศยานส่วนบุคคล นอกจากนี้ยังมีการจำแนกตามบทบาทหรือการให้บริการของท่าอากาศยาน⁴² ได้แก่ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ (International Airport) และท่าอากาศยานภายในประเทศ (Domestic Airport)

ในประเทศไทย คนทั่วไปมักรู้จักท่าอากาศยาน 3 ประเภท ได้แก่ ท่าอากาศยานทหาร ท่าอากาศยานภายในประเทศ และท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550⁴³ ได้กำหนดให้ท่าอากาศยานสาธารณะ

⁴¹ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 146.

⁴²การกำหนดว่าท่าอากาศยานใดจะเป็นท่าอากาศยานภายในประเทศหรือระหว่างประเทศนั้น ปรากฏอยู่ในแผนการเดินอากาศประจำภูมิภาค (Regional Air Navigation Plan) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยได้กำหนดมาตรฐาน และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกแบบท่าอากาศยานไว้ในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กับได้กำหนดมาตรฐาน และวิธีปฏิบัติกับการให้ความสะดวก ณ ท่าอากาศยานไว้ในภาคผนวก 9 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

⁴³ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนที่ 20 ก ลงวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2550.

หมายความว่า สนามบินที่ให้นักท่องเที่ยวไปใช้บริการได้⁴⁴ ทั้งนี้ ท่าอากาศยานสาธารณะสามารถแบ่งได้อีก 2 ประเภทย่อย คือ

2.3.1.1 ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ (International Airport)

ในภาคผนวก 9 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้ให้คำนิยามของคำว่า International Airport ให้ความหมายว่า any airport designated by the Contracting State in whose territory it is situated as an airport of entry and departure for international air traffic, where the formalities incident to customs, immigration, public health, animal and plant quarantine and similar procedures are carried out.

ดังนั้น ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ จึงหมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดเข้าออกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศหรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับอากาศยานผู้โดยสารและสินค้าที่เดินทางเข้าหรือออกระหว่างประเทศ สิ่งสำคัญที่ท่าอากาศยานระหว่างประเทศจะต้องมีคือ พิธีการด้านศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง ด้านกักกันโรค ด้านกักกันพืช ด้านกักกันสัตว์อยู่ในท่าอากาศยาน

สำหรับท่าอากาศยานระหว่างประเทศที่อยู่ในความควบคุมดูแลของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบันมีอยู่ 6 แห่ง ได้แก่⁴⁵

1. ท่าอากาศยานดอนเมือง (Don Mueang International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 222 ถนนวิภาวดีรังสิต เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
2. ท่าอากาศยานเชียงใหม่ (Chiang Mai International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 60 ถนนมหิดล ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
3. ท่าอากาศยานภูเก็ต (Phuket International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 222 หมู่ 6 ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต
4. ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงเชียงราย (Mae Fah Luang-Chiang Rai International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 404 หมู่ 10 ตำบลริมกก-บ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
5. ท่าอากาศยานหาดใหญ่ (Hat Yai International Airport) ตั้งอยู่เลขที่ 99 หมู่ 3 ถนนสนามบินพาณิชย์ ตำบลคลองหอย อำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา
6. ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Suvarnabhumi International Airport) ตั้งอยู่บนถนนบางนา-ตราด กม.15 ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

⁴⁴มาตรา 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550.

⁴⁵บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การจัดการท่าอากาศยาน, (กรุงเทพฯ: ชรรณสาร, 2537), 13-15.

2.3.1.2 ท่าอากาศยานภายในประเทศ (Domestic Airport)

ท่าอากาศยานภายในประเทศ หมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดเข้าออกของการจราจรทางอากาศภายในประเทศหรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับอากาศยาน ผู้โดยสาร สินค้าที่เดินทางภายในประเทศเท่านั้น

สำหรับท่าอากาศยานพลเรือนภายในประเทศไทยที่อยู่ในความควบคุมของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม ในปัจจุบันมีอยู่ 27 แห่ง ได้แก่⁴⁶

1. ท่าอากาศยานนานาชาติกระบี่ (Krabi International Airport) ตั้งอยู่ตำบลเหนือคลอง อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่
2. ท่าอากาศยานขอนแก่น (Khon Kaen Airport) ตั้งอยู่ตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
3. ท่าอากาศยานชุมพร (Chumphon Airport) ตั้งอยู่ตำบลชุมโค อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร
4. ท่าอากาศยานตรัง (Trang Airport) ตั้งอยู่ตำบลโคกหล่อ อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง
5. ท่าอากาศยานตาก (Tak Airport) ตั้งอยู่ตำบลน้ำร้อน อำเภอเมืองตาก จังหวัดตาก
6. ท่าอากาศยานนครพนม (Nakhon Phanom Airport) ตั้งอยู่ตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
7. ท่าอากาศยานนครราชสีมา (Nakhon Ratchasima Airport) ตั้งอยู่ตำบลท่าช้าง อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา
8. ท่าอากาศยานนครศรีธรรมราช (Nakhon Si Thammarat Airport) ตั้งอยู่ตำบลปากพูน อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช
9. ท่าอากาศยานนราธิวาส (Narathiwat Airport) ตั้งอยู่ตำบลโคกเคียน อำเภอเมืองนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส
10. ท่าอากาศยานน่าน (Nan Airport) ตั้งอยู่ตำบลผาสิงห์ อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน
11. ท่าอากาศยานบุรีรัมย์ (Buriram Airport) ตั้งอยู่ตำบลร่อนทอง อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์

⁴⁶กรมการบินพลเรือน, 77th Anniversary กรมการบินพลเรือน 2476-2553, (กรุงเทพฯ: กรมการบินพลเรือน, 2553), 24-79.

12. ท่าอากาศยานปัตตานี (Pattani Airport) ตั้งอยู่ตำบลบ่อทอง อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี
13. ท่าอากาศยานปาย (Pai Airport) ตั้งอยู่ตำบลเวียงใต้ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
14. ท่าอากาศยานพิษณุโลก (Phitsanulok Airport) ตั้งอยู่ตำบลอรุณภูมิ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
15. ท่าอากาศยานเพชรบูรณ์ (Phetchabun Airport) ตั้งอยู่ตำบลลานบ่า อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์
16. ท่าอากาศยานแพร่ (Phrae Airport) ตั้งอยู่ตำบลนาจักร อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่
17. ท่าอากาศยานแม่สอด (Mae Sot Airport) ตั้งอยู่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
18. ท่าอากาศยานแม่ฮ่องสอน (Mae Hong Son Airport) ตั้งอยู่ตำบลจองคำ อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน
19. ท่าอากาศยานร้อยเอ็ด (Roi Et Airport) ตั้งอยู่ตำบลหนองพอก อำเภอวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
20. ท่าอากาศยานระนอง (Ranong Airport) ตั้งอยู่ตำบลราษกรุด อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง
21. ท่าอากาศยานเลย (Loei Airport) ตั้งอยู่ตำบลนาอาน อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย
22. ท่าอากาศยานลำปาง (Lampang Airport) ตั้งอยู่ตำบลพระบาท อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
23. ท่าอากาศยานสกลนคร (Sakon Nakhon Airport) ตั้งอยู่ตำบลธาตุนาเวง อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
24. ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี (Surat Thani Airport) ตั้งอยู่ตำบลหัวเตย อำเภอเมืองพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
25. ท่าอากาศยานหัวหิน (Hua Hin Airport) ตั้งอยู่ตำบลบ่อฝ้าย อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
26. ท่าอากาศยานนานาชาติอุดรธานี (Udon Thani Airport) ตั้งอยู่ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี
27. ท่าอากาศยานอุบลราชธานี (Ubon Ratchathani International Airport) ตั้งอยู่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี

ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยการจัดตั้งท่าอากาศยานไม่ว่าจะเป็นท่าอากาศยานสาธารณะประเภทใด รวมถึงท่าอากาศยานส่วนบุคคล จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี⁴⁷ การขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งท่าอากาศยานหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁴⁸ ค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ อาจเก็บได้ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ⁴⁹ การรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน⁵⁰ และการตรวจค้นเพื่อรักษาความปลอดภัย⁵¹ จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

2.3.2 รูปแบบองค์การที่ดำเนินการท่าอากาศยาน

ปัจจุบันถือว่าประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุง และพัฒนาท่าอากาศยานให้มีความสวยงาม มีความปลอดภัย และสะดวกต่อการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการทั้งปวง นับตั้งแต่สายการบินผู้โดยสาร ตลอดจนถึงผู้มาติดต่อ และมารับส่งด้วย โดยรูปแบบองค์การที่ดำเนินการท่าอากาศยานของไทย สามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

2.3.2.1 รูปแบบราชการ

รูปแบบองค์การที่ดำเนินการท่าอากาศยานแบบราชการ เป็นรูปแบบการดำเนินการท่าอากาศยานโดยหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโดยตรงในกิจการด้านการบิน คือ กรมการบินพลเรือน ซึ่งจะรับผิดชอบการดำเนินการท่าอากาศยาน ณ พื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในลักษณะที่ให้บริการขนส่งทางอากาศทั้งภายใน และระหว่างประเทศ รูปแบบลักษณะนี้จะเป็นการดำเนินการท่าอากาศยานที่มีความคล่องตัวหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจจากหน่วยงานส่วนกลางที่จะให้อำนาจอย่างแท้จริงต่อผู้จัดการท่าอากาศยาน ในการพิจารณา และการดำเนินการท่าอากาศยานอย่างเต็มความสามารถ

2.3.2.2 รูปแบบรัฐวิสาหกิจหรือรัฐพาณิชย์

รูปแบบองค์การที่ดำเนินการท่าอากาศยานแบบรัฐวิสาหกิจหรือรัฐพาณิชย์ เป็นรูปแบบการดำเนินการท่าอากาศยานโดยรัฐในรูปแบบขององค์การรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบัน คือ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การดำเนินการท่าอากาศยานในลักษณะนี้มีความคล่องตัวในเชิงธุรกิจมากกว่าการดำเนินการท่าอากาศยานโดยรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับหลักการ

⁴⁷ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

⁴⁸ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

⁴⁹ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

⁵⁰ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 4.

⁵¹ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 83.

ดำเนินการท่าอากาศยานที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เนื่องจากจะมีความคล่องตัวทั้งในด้านการดำเนินการ ความสามารถบริหารทุน และรายจ่ายในการพัฒนากิจการท่าอากาศยานของตนเองในขอบข่ายทั้งในเชิงเทคนิค และในเชิงพาณิชย์ ในขณะเดียวกันรัฐก็ยังสามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทุกประเภทให้ได้รับความเป็นธรรมในการใช้บริการจากการท่าอากาศยาน อีกทั้งยังสามารถบริหารนโยบายให้มีความสอดคล้องกันในภาพรวมทั้งระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ

2.3.2.3 รูปแบบเอกชน

รูปแบบองค์การที่ดำเนินการท่าอากาศยานแบบเอกชน เป็นรูปแบบที่ดำเนินการท่าอากาศยานโดยเอกชน ซึ่งปัจจุบัน คือ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (Bangkok Airways Co.Ltd.) มีอยู่ 3 แห่ง คือ

1. ท่าอากาศยานสมุย (Samui International Airport) ตั้งอยู่บนพื้นที่ประมาณ 700 ไร่ ที่ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นท่าอากาศยานทรงไทย แบบโอเพ่นแอร์ มีสมรรถภาพสามารถรองรับ และให้บริการด้านการบินระหว่างประเทศ (customs airport) ได้ ซึ่งได้เปิดให้บริการเที่ยวบินเที่ยวแรกจากกรุงเทพมหานคร สู่เกาะสมุยเดือนเมษายน พ.ศ. 2532
2. ท่าอากาศยานสุโขทัย (Sukhothai Airport) ตั้งอยู่บนพื้นที่ประมาณ 2,500 ไร่ อยู่ในเขต 3 ตำบล คือ ตำบลท่าทอง ตำบลคลองกระเจง และตำบลย่านยาว อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย ซึ่งได้เปิดให้บริการเที่ยวบินเที่ยวแรกจากกรุงเทพมหานคร สู่จังหวัดสุโขทัย เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2539
3. ท่าอากาศยานตราด (Trat Airport) ตั้งอยู่บนพื้นที่ 1,200 ไร่ ที่ตำบลท่าโสม อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนยาง ห่างจากอำเภอมะขามประมาณ 10 กิโลเมตร มีท่าเรือข้ามไปยังเกาะช้างได้ ซึ่งได้เปิดให้บริการเที่ยวบินแรกจากกรุงเทพมหานคร สู่จังหวัดตราด เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2546

2.4 องค์ประกอบของท่าอากาศยาน

ท่าอากาศยานจำเป็นต้องมีองค์ประกอบของท่าอากาศยานในการให้บริการ ซึ่งท่าอากาศยานทุกแห่งจะแบ่งพื้นที่ในท่าอากาศยานเป็น 2 เขตใหญ่ ๆ⁵² คือ เขตการบิน และเขตนอกบิน

2.4.1 เขตการบิน (airside)⁵³

เขตการบิน คือ พื้นที่ภายในท่าอากาศยานที่ให้อากาศยานใช้สำหรับการขึ้นลง และขับเคลื่อน รวมถึงพื้นที่บริเวณใกล้เคียง ตลอดถึงอาคารหรือส่วนของอาคารที่ออกไปสู่พื้นที่นั้น โดยมีการควบคุมการเข้าออก ซึ่งในเขตการบินจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

2.4.1.1 ทางวิ่ง (runway)

ทางวิ่ง หมายถึง พื้นที่ท่าอากาศยานที่จัดเตรียมไว้สำหรับการขึ้นลงของอากาศยาน โดยเฉพาะ ทางวิ่งมีลักษณะเหมือนถนน แต่ต้องแข็งแรงทนทานกว่า เนื่องจากต้องรองรับอากาศยาน ซึ่งมีน้ำหนักมาก พื้นผิวทางวิ่งอาจเป็นคอนกรีต หรือแอสฟัลต์ติกคอนกรีตก็ได้ แต่ที่สำคัญต้องมีผิวเรียบ และมีความลาดเอียงที่เหมาะสมกับการให้อากาศยานขึ้นลงได้อย่างสะดวก และปลอดภัย

2.4.1.2 ทางขับ (taxiway)

ทางขับ หมายถึง พื้นที่ในท่าอากาศยานที่จัดเตรียมไว้สำหรับให้อากาศยานขับเคลื่อนระหว่างลานจอดอากาศยานกับทางวิ่งหรือกล่าวได้ว่าทางขับเป็นเส้นทางที่เชื่อมระหว่างลานจอดอากาศยานกับทางวิ่ง

2.4.1.3 ลานจอดอากาศยาน (apron)

ลานจอดอากาศยาน หมายถึง พื้นที่ที่จัดไว้สำหรับเป็นที่จอดอากาศยาน ซึ่งต้องมีความกว้าง และมีขนาดพอให้อากาศยานจอด และเข้าออกได้อย่างปลอดภัย ทั้งนี้ ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติว่า “ลานจอดอากาศยาน หมายถึง บริเวณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นที่ยอดอากาศยานของสนามบินอนุญาต และหมายความรวมถึงสถานที่อื่นนอกบริเวณดังกล่าวในสนามบินอนุญาตที่อากาศยานได้รับอนุญาตให้จอดชั่วคราวเพื่อรับหรือรอรับบริการในกรณีจำเป็นหรือฉุกเฉิน”

⁵²องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้วางแผนระบบงานท่าอากาศยาน (airport system planning) โดยได้กำหนดมาตรฐานและข้อแนะนำในการวางแผนแม่บทท่าอากาศยาน (airport master planning) ไว้ในคู่มือ Airport Planning part I (Doc 9184-AN/902 part I) เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางเดียวกัน.

⁵³Part 2 Airside Development, Airport Planning part I.

2.4.1.4 ทางออกขึ้นอากาศยาน-ทางเข้าจากอากาศยาน (gate)

ทางออกขึ้นอากาศยาน-ทางเข้าจากอากาศยาน หมายถึง จุดที่ผู้โดยสารออกจากอาคารผู้โดยสารเพื่อไปขึ้นอากาศยานหรือจุดที่ผู้โดยสารเข้าสู่ตัวอาคารผู้โดยสารหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นช่องทางเชื่อมต่อระหว่างตัวอาคารผู้โดยสารกับอากาศยาน

2.4.1.5 สถานีดับเพลิงและกู้ภัย (rescue and fire fighting station)

สถานีดับเพลิงและกู้ภัย หมายถึง พื้นที่สำหรับคอยช่วยเหลือผู้โดยสาร และกู้ภัยอากาศยาน เนื่องจากเป็นข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ⁵⁴ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้โดยสาร และกู้ภัยอากาศยาน กรณีเกิดอุบัติเหตุขณะขึ้น-ลงที่ท่าอากาศยาน ดังนั้น จึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งของการให้บริการท่าอากาศยานที่ต้องสร้างสถานีดับเพลิง และกู้ภัยในการให้บริการดังกล่าว โดยทั่วไปที่ตั้งของสถานีจะอยู่ในเขตการบิน ในตำแหน่งให้ความช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุได้อย่างรวดเร็ว และปลอดภัย

2.4.2 เขตนอกบิน (landside)⁵⁵

เขตนอกบิน คือ พื้นที่ และอาคารภายในท่าอากาศยานที่ไม่ได้อยู่ในเขตการบิน ซึ่งเป็นบริเวณที่ผู้มิได้เดินทางไปกับอากาศยานสามารถเข้าออกได้โดยไม่มีการควบคุม ซึ่งในเขตนอกการบินจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

2.4.2.1 อาคารผู้โดยสาร (passenger terminal)

อาคารผู้โดยสาร หมายถึง อาคารหลักที่ทำอากาศยานจัดไว้สำหรับให้ผู้โดยสารขาเข้าและผู้โดยสารขาออกเพื่อทำพิธีการต่าง ๆ สำหรับการเดินทาง ตลอดจนพักรอก่อนออกเดินทาง ดังนั้น อาคารผู้โดยสารจึงเป็นอาคารที่สำคัญ เพราะเป็นอาคารสำหรับให้บริการแก่ผู้โดยสารโดยตรง และถึงแม้ว่าท่าอากาศยานแห่งหนึ่ง ๆ จะต้องมีองค์ประกอบ และสิ่งก่อสร้างหลายอย่าง แต่อาคารผู้โดยสารจะเป็นอาคารที่มองเห็นได้อย่างเด่นชัดจากภายนอกท่าอากาศยาน และเป็นเสมือนภาพรวมหรือตัวแทนที่จะแสดงให้เห็นว่าท่าอากาศยานมีขนาดใหญ่ โอ่อ่า และมีความทันสมัยเพียงใด

2.4.2.2 อาคารคลังสินค้า (cargo terminal)

กิจการด้านการขนส่งสินค้าทางอากาศเป็นกิจการที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เพราะมีผลต่ออุตสาหกรรมส่งออกของประเทศ อาคารคลังสินค้าจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วย

⁵⁴Chapter 17 Rescue and Fire Fighting Services, Airport Services Manual Part 8 (Doc 9137-AN/898 Part 8).

⁵⁵Part 3 Landside Development, Airport Planning part I.

สนับสนุนให้กิจการด้านนี้ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากอาคารคลังสินค้าเป็นสถานที่เชื่อมต่อระหว่างการขนส่งสินค้าทางอากาศกับภาคพื้นดิน เพราะเป็นสถานที่เก็บสินค้าเพื่อเตรียมขึ้นอากาศยานหรือสินค้าจากอากาศยานมาเก็บไว้คอยผู้มารับ จึงต้องมีสถานที่อย่างเพียงพอ และมีการให้บริการด้านพิธีการต่าง ๆ รวมถึงอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการนำสินค้าขึ้น-ลงจากอากาศยาน

2.4.2.3 หอบังคับการบิน (control tower)

หอบังคับการบิน มีลักษณะเป็นอาคารสูง อาจอยู่ในเขตการบินหรือเขตนอกการบินก็ได้ ในสมัยก่อนหอบังคับการบินมักอยู่ในเขตการบิน แต่ต่อมาเนื่องจากพื้นที่ด้านเขตการบินมีจำกัด ประกอบกับวิวัฒนาการของเครื่องช่วยเดินอากาศ ปัจจุบันจึงมักสร้างหอบังคับการบินในเขตนอกบิน นอกจากนั้น หอบังคับการบินอาจอยู่ติดต่อกับอาคารผู้โดยสารหรือแยกอยู่เป็นอาคารต่างหากก็ได้ แต่ที่สำคัญต้องอยู่ในตำแหน่งที่ผู้ปฏิบัติงานในหอบังคับการบินสามารถติดต่อสื่อสารกับอากาศยานได้ และสามารถมองเห็นภาพในท่าอากาศยานได้ทุกจุด

2.4.2.4 ถนนภายในท่าอากาศยานและที่จอดรถ

ท่าอากาศยานจะต้องจัดพื้นที่จอดรถและถนนภายในท่าอากาศยานให้เพียงพอ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกต่อผู้ที่มาท่าอากาศยาน ซึ่งที่จอดรถสามารถจอดได้ทั้งในระยะเวลาลั้น และจอดค้างคืน

2.4.2.5 ทางเข้าออกระหว่างท่าอากาศยานกับตัวเมือง (accessibility)

ทางเข้าออกระหว่างท่าอากาศยานกับตัวเมืองเป็นเส้นทางในการเข้าออกระหว่างท่าอากาศยานกับตัวเมือง เพื่อให้ผู้โดยสาร และสินค้าสามารถเดินทางเข้าออกระหว่างท่าอากาศยานกับตัวเมืองได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทั้งนี้ ควรมีเส้นทางเข้าออกระหว่างท่าอากาศยานกับตัวเมืองหลายเส้นทาง หากเกิดอุบัติเหตุในเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งก็ยังสามารถใช้เส้นทางอื่นได้⁵⁶

2.5 ประโยชน์ และความสำคัญด้านการให้บริการของท่าอากาศยาน

2.5.1 ประโยชน์ด้านการให้บริการของท่าอากาศยาน

โดยทั่วไปท่าอากาศยานจะมีหน้าที่ให้บริการอำนวยความสะดวกแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร และสินค้าที่มาใช้บริการ ณ ท่าอากาศยาน จึงต้องมีหน้าที่ให้บริการดังต่อไปนี้ คือ

⁵⁶บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบินและการจำหน่วยตัวเครื่องบิน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), 93.

2.5.1.1 การให้บริการของท่าอากาศยานแก่อากาศยานที่มาใช้บริการ

เมื่ออากาศยานทำการบินมาถึงบริเวณรอบ ๆ ท่าอากาศยานแล้ว จะได้รับคำอนุญาตในการควบคุมการจราจรทางอากาศ (air traffic control clearance) ให้ลงสู่ท่าอากาศยานตามระบบควบคุมการจราจรทางอากาศที่ท่าอากาศยาน และด้วยการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การให้บริการทางวิ่งและทางขับ (runway & taxiway)

1) ไฟทางวิ่ง (runway light) เป็นหลอดไฟสีขาวติดตั้งเรียงกันเป็นแนวตามยาวทั้งสองของขอบทางวิ่ง (runway) จุดประสงค์ก็เพื่อให้นักบินซึ่งทำการบินในเวลากลางคืนได้ทราบว่าเป็นทางวิ่ง

2) ไฟทางขับ (taxiway light) เป็นหลอดไฟสีน้ำเงินติดตั้งเรียงกันเป็นแถวตามแนวยาวทั้งสองด้านของทางขับ (taxiway) จุดประสงค์ก็เพื่อให้นักบินซึ่งทำการบินในเวลากลางคืนได้ทราบว่าเป็นทางขับ

3) ไฟนำร่อง (approach lights) มีหลายระบบและหลอดไฟที่ใช้ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละระบบ จุดประสงค์ก็เพื่อให้นักบินซึ่งทำการบินในเวลากลางคืนได้ทราบว่าหัวท่าอากาศยานด้านใดที่ตนจะต้องนำอากาศยานร่อนลงสู่สนาม ระบบไฟนำร่องนั้นจะใช้หลอดไฟที่ให้แสงความเข้มสูง (high intensity light) ติดตั้งอยู่ทางด้านหัวท่าอากาศยานอากาศยานจะร่อนลง ไฟนำร่องนี้จะติดตั้งโดยทำมุมยกให้ลำแสงพุ่งตรงออกไปพอดีกับมุมร่อนของอากาศยานสำหรับท่าอากาศยานนั้น ๆ

4) VASI (Visual Approach Slope Indicator) เป็น Visual Aid อีกระบบหนึ่งที่บอกมุมร่อน ที่ถูกต้องให้กับนักบิน โดยสังเกตจากสีของลำแสงจากหลอดไฟความเข้มสูง (high intensity light) VASI นี้จะติดตั้งอยู่ทางด้านหัวทางวิ่ง (runway) ที่อากาศยานร่อนลง ถ้าอากาศยานอยู่เหนือมุมร่อนที่ถูกต้องนักบินจะเห็นแสงเป็นสีเขียว ถ้าอากาศยานต่ำกว่ามุมร่อนที่ถูกต้องนักบินจะมองเห็นแสงสีแดง ถ้าอากาศยานอยู่ในแนวมุมร่อนที่ถูกต้องนักบินจะมองเห็นแสงสีชมพู

2. การให้บริการเครื่องมือเครื่องใช้ประจำท่าอากาศยาน ได้แก่

- 1) เครื่องมือกำเนิดไฟฟ้าเวลาฉุกเฉิน
- 2) เครื่องมือช่วยเวลาอากาศยานชำรุด
- 3) เครื่องดับเพลิง

3. การให้บริการเครื่องหมายช่วยการบิน ได้แก่

- 1) เครื่องหมายแสดงชื่อของท่าอากาศยาน
- 2) เครื่องหมายแสดงสิ่งกีดขวางกลางวัน
- 3) เครื่องหมายแสดงสิ่งกีดขวางกลางคืน

4) เครื่องหมายแสดงทิศทาง

5) เครื่องหมายแสดงทิศทางให้อากาศยานลง

4. การให้บริการในลานจอดอากาศยาน (ramp services) เป็นการให้บริการที่จำเป็น และต้องปฏิบัติเป็นประจำแก่อากาศยานที่แวะจอดในลานจอด เพื่อเตรียมพร้อมที่จะทำการบินต่อไป สำหรับประเทศไทยในมาตรา 60 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดการให้บริการในลานจอดอากาศยานไว้ 4 ประการ คือ⁵⁷

1) บริการรับส่งผู้โดยสารระหว่างอากาศยานกับอาคารสถานีที่ท่าอากาศยาน (loading/unloading passenger at the airport)

2) บริการขนถ่ายกระเป๋าสัมภาระของผู้โดยสารระหว่างอากาศยานกับอาคารสถานีที่ท่าอากาศยาน (loading/unloading luggage at the airport)

3) บริการขนถ่ายสินค้าและไปรษณียภัณฑ์ระหว่างอากาศยานกับอาคารสถานีที่ท่าอากาศยาน (loading/unloading cargo and mail at the airport)

4) บริการรับส่งอาหารเครื่องดื่มขึ้นลงอากาศยานที่ท่าอากาศยาน (loading/unloading catering supply on/form aircraft at the airport)

5. การให้บริการช่างอากาศ (technical services) ได้แก่ การให้บริการแก่อากาศยานในกรณีที่เกิดขัดข้องทางเทคนิคหรือต้องซ่อมบำรุง ซึ่งเป็นงานบริการที่ต้องอาศัยช่วยเทคนิคด้านอากาศยานโดยเฉพาะ และต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องเหล่านี้เป็นอย่างดี ซึ่งในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติว่า “บริการช่างอากาศยาน หมายความว่า บริการที่เกี่ยวกับเทคนิคในด้านความปลอดภัยของอากาศยานหรือการซ่อมบำรุงอากาศยานในลานจอดอากาศยาน” ทั้งนี้ ในส่วนของไทย กระทรวงคมนาคมได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการช่างอากาศไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 23 พ.ศ. 2522 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

6. การให้บริการเครื่องช่วยในการเดินอากาศ (aircraft navigation aid business) คือ การบริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการเดินอากาศของอากาศยานให้ความสะดวก และปลอดภัย รวมตลอดถึงอาคารสิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ของบริการนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้บัญญัติให้ประเทศภาคีสมาชิกจัดการติดตั้ง และบำรุงรักษาเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ⁵⁸ พร้อมทั้งการให้บริการ และกำหนดระเบียบปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยแก่อากาศยานใน

⁵⁷ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบินและการจำหน่วยตัวเครื่องบิน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), 92.

⁵⁸ Chapter 8 Air and Ground Navigation and Traffic Control Aids at airport, Airport Planning part I.

การบินเข้าและออกจากท่าอากาศยาน รวมทั้งการบินผ่านอาณาเขตที่กำหนดให้รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะคอยควบคุมดูแล ตรวจสอบ และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของแต่ละประเทศ มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะจัดการจราจรทางอากาศให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัด

2.5.1.2 การให้บริการของท่าอากาศยานแก่ผู้โดยสารที่มาใช้บริการ

การให้บริการแก่ผู้โดยสารของท่าอากาศยานมี 3 ประเภท คือ ผู้โดยสารขาเข้า ผู้โดยสารขาออก และผู้โดยสารผ่าน ซึ่งท่าอากาศยานจะต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารเหล่านั้นให้ได้รับความสะดวกสบาย รวดเร็ว และปลอดภัย

1. การให้บริการผู้โดยสารเดินทางออกจากท่าอากาศยานไปยังท่าอากาศยานอื่น ทั้งใน และต่างประเทศหรือเรียกว่าผู้โดยสารขาออก

2. การให้บริการผู้โดยสารเดินทางเข้าท่าอากาศยานจากท่าอากาศยานอื่น ทั้งใน และต่างประเทศหรือเรียกว่าผู้โดยสารขาเข้า ซึ่งสามารถแบ่งผู้โดยสารได้เป็น 3 ประเภท คือ⁵⁹

1) ผู้โดยสารลง (arrival passenger) หมายถึง ผู้โดยสารที่มีจุดหมายปลายทางที่ทำอากาศยานนั้น ซึ่งถ้ามาจากต่างประเทศ จะพำนักอยู่ในประเทศไทยระยะหนึ่ง ซึ่งผู้โดยสารประเภทนี้จะต้องไปแสดงตัวพร้อมหนังสือเดินทางกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง

2) ผู้โดยสารเปลี่ยนเครื่อง (transfer passenger) หมายถึง ผู้โดยสารที่เดินทางมาจากอากาศยานเครื่องหนึ่งเพื่อเปลี่ยนอากาศยานอีกเครื่องหนึ่งที่ท่าอากาศยานนั้น ซึ่งผู้โดยสารประเภทนี้จะไปทำการยืนยันที่นั่งใหม่ที่เคาน์เตอร์สำหรับผู้โดยสารผ่านของสายการบินนั้น ๆ เพื่อรับบัตรที่นั่งใหม่ หากเป็นผู้โดยสารระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านจุดตรวจหนังสือเดินทาง

3) ผู้โดยสารผ่าน (transit passenger) หมายถึง ผู้โดยสารที่เดินทางกับอากาศยานเครื่องหนึ่ง และมาแวะที่ท่าอากาศยานนั้นเพียงชั่วคราว เพื่อเติมเชื้อเพลิงหรือรับ-ส่งผู้โดยสาร ขนถ่าย-รับสินค้า แล้วเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางโดยอากาศยานลำเดียวกัน

2.5.1.3 การให้บริการของท่าอากาศยานแก่สินค้าที่มาใช้บริการ

การให้บริการของท่าอากาศยานแก่สินค้าที่มาใช้บริการ จะต้องให้บริการขนถ่ายสินค้า ขึ้นลง ณ ท่าอากาศยานนั้นอย่างสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. คุณลักษณะที่สำคัญของการขนส่งสินค้าทางอากาศ การขนส่งสินค้าทางอากาศ
2. การให้บริการคลังสินค้า
3. การให้บริการอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายสินค้าด้วยระบบคอนเทนเนอร์

⁵⁹บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การจัดการท่าอากาศยาน, (กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, 2537), 87-88.

2.5.2 ความสำคัญด้านการให้บริการของท่าอากาศยาน

ในปัจจุบัน การค้า และการลงทุนมีความสำคัญต่อความเจริญมั่งคั่งของชาติ ท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของอุตสาหกรรมการบิน และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ มีส่วนทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ เจริญขึ้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศจะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นความสำคัญในลักษณะของโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ย่อมเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค รวมถึงการเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และความเป็นระบบเดียวกันในความเป็นมาตรฐานทางด้านตัวบทกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมของโลก อันหมายถึงความปลอดภัยทั้งในชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของประชากรที่จะต้องสัมผัสกับมลภาวะต่าง ๆ อันเนื่องมาจากท่าอากาศยาน และการขนส่งทางอากาศในบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้ความสำคัญด้านการให้บริการของท่าอากาศยาน สามารถแบ่งความสำคัญได้ 3 ลักษณะ คือ⁶⁰

2.5.2.1 ความสำคัญของท่าอากาศยานในการบริการอากาศยาน

ความสำคัญของท่าอากาศยานในการบริการอากาศยาน มีบทบาทที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นพื้นที่ให้อากาศยานเข้าจอดรับส่งผู้โดยสารและสินค้าได้อย่างสะดวก
2. เป็นพื้นที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาอากาศยาน และเติมเชื้อเพลิงให้อากาศยาน
3. เป็นพื้นที่ให้อากาศยานจอดค้างคืนได้อย่างสะดวกปลอดภัย
4. เป็นพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างอากาศยานกับอากาศยาน และอากาศยานกับการขนส่งประเภทอื่นที่มาใช้บริการในท่าอากาศยาน

2.5.2.2 ความสำคัญของท่าอากาศยานในการบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ

ความสำคัญของท่าอากาศยานในการบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ มีบทบาทที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. มีบทบาทเสมือนประตูเข้าออกของพื้นที่เป้าหมาย ทั้งภายใน และระหว่างประเทศของนักท่องเที่ยว จึงต้องมีการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ทำให้นักท่องเที่ยวประทับใจ อยากเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่นั้นอีก
2. มีบทบาทช่วยให้ผู้โดยสารและยานพาหนะในการขนส่งผู้โดยสารได้รับความสะดวกสบาย เนื่องจากท่าอากาศยานเป็นศูนย์กลางรวบรวมผู้โดยสารที่มาใช้บริการ

⁶⁰บุญเลิศ จิตต์วัฒนา, อุตสาหกรรมการบินและการจำหน่ายตัวเครื่องบิน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), 87-88.

3. มีบทบาทช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการรับส่งผู้โดยสาร เพราะท่าอากาศยานมีการออกแบบให้เหมาะสมกับการรับส่งผู้โดยสาร ทำให้การกระจายตัวของผู้โดยสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4. มีบทบาทช่วยพัฒนาระบบการขนส่งผู้โดยสารมาอยู่ในบริเวณเดียวกันจะทำให้เกิดการประหยัด

5. มีบทบาทช่วยลดปัญหาผลกระทบเรื่องเสียงของอากาศยานโดยสารไม่ให้มีเสียงดังมากเกินไป

6. มีบทบาทช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานในท่าอากาศยาน เนื่องจากภายในท่าอากาศยานจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ไว้ให้บริการแก่พนักงาน

2.5.2.3 บทบาทของท่าอากาศยานในการบริการขนส่งสินค้าทางอากาศ

บทบาทของท่าอากาศยานในการบริการขนส่งสินค้าทางอากาศ มีบทบาทที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. มีบทบาทช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการขนถ่ายสินค้า เพราะท่าอากาศยานได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับการขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอากาศยานบรรทุกขนาดใหญ่ ทำให้การขนถ่ายสินค้า การแยกสินค้า และการกระจายสินค้าเป็นไปอย่างรวดเร็ว

2. มีบทบาทช่วยพัฒนาการขนส่งสินค้า การกระจายสินค้า และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าให้มาอยู่ในบริเวณเดียวกันของท่าอากาศยาน ทำให้เกิดการประหยัด

3. มีบทบาทช่วยลดอุบัติเหตุ เนื่องจากภายในท่าอากาศยานจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานพอสมควร ทำให้สามารถควบคุมและจัดสรรเวลาการทำงานของพนักงานได้อย่างเหมาะสม

4. มีบทบาทช่วยลดปัญหาผลกระทบเรื่องเสียงของอากาศยานบรรทุกไม่ให้มีเสียงดังมากเกินไป

นอกจากนี้ ท่าอากาศยานยังเป็นศูนย์กลางของระบบกิจกรรมนานาชาติประเภท ดังนั้น จึงมีบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะท่าอากาศยานขนาดใหญ่จะมีผู้ใช้บริการของท่าอากาศยานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานหรือใช้บริการท่าอากาศยานสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท คือ⁶¹

⁶¹ สারণุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 22. ใครที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยาน. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก: <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK22/chapter9/t22-9-13.htm>.

1. พนักงานของท่าอากาศยาน คือ พนักงานของหน่วยงานที่บริหารท่าอากาศยาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในท่าอากาศยาน

2. ผู้โดยสาร คือ ผู้ที่เดินทางไปกับอากาศยาน บุคคลกลุ่มนี้เป็นลูกค้าสำคัญของท่าอากาศยาน โดยทั่วไปแบ่งผู้โดยสารที่มาใช้บริการท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- 1) ผู้โดยสารขาเข้า หมายถึง ผู้โดยสารที่เดินทางจากต่างประเทศเข้ามายังประเทศ
- 2) ผู้โดยสารขาออก หมายถึง ผู้โดยสารที่เดินทางออกจากประเทศไปยังประเทศอื่น ๆ

3) ผู้โดยสารผ่าน หมายถึง ผู้โดยสารที่เดินทางจากต่างประเทศเข้ามาแวะที่ท่าอากาศยานนั้น เพียงชั่วครู่ แล้วเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางอื่น ๆ

3. พนักงานของสายการบิน คือ พนักงานที่จะให้บริการและดูแลผู้โดยสารที่เดินทางโดยสายการบินของตน

4. เจ้าหน้าที่ส่วนราชการ คือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการอากาศยาน และพิธีการสำหรับผู้โดยสาร เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่ด่านควบคุมต่าง ๆ เป็นต้น

5. ผู้ประกอบการ คือ ผู้ประกอบธุรกิจประเภทต่าง ๆ ในท่าอากาศยาน เพื่อให้บริการแก่อากาศยานและผู้โดยสาร

6. ผู้มาติดต่อรับ-ส่งสินค้า คือ ผู้ที่ต้องการส่งสินค้าไปยังปลายทางภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือรับสินค้าที่ส่งมาทางอากาศยาน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต้องดำเนินการวิธีด้านศุลกากร ตลอดจนการรับส่งสินค้า

7. ผู้มารับหรือมาส่งผู้โดยสาร ถึงแม้บุคคลกลุ่มนี้จะไม่ได้อยู่ประจำในท่าอากาศยาน แต่ก็ยังเป็นบุคคลสำคัญที่ท่าอากาศยานต้องอำนวยความสะดวก และจัดบริการต่าง ๆ ให้ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สาธารณะ

นอกจากนี้ นอเลชานเดอร์ ที่ เม นักเศรษฐศาสตร์ ได้กล่าวไว้ว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากท่าอากาศยาน คือ⁶²

1. วงจรเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่ง เขากล่าวว่าท่าอากาศยานท้องถิ่นเป็นทางติดต่อพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคมนาคมขนส่งแห่งชาติ ชุมชนที่ไม่สามารถติดต่อการคมนาคมขนส่งทางอากาศได้ จะทำให้เศรษฐกิจของชุมชนไม่สมบูรณ์ ควรจะมีการบินทั่วไป (general aviation) หรือสามารถใช้สายการบินได้สะดวก เป็นต้น

⁶²flugbin 603 กองบิน 6, (ม.ป.ป.), การใช้สนามบินร่วมกันระหว่างทหาร-พลเรือน, (กรุงเทพฯ: กองทัพอากาศ), 2.

2. สามารถดึงดูดอุตสาหกรรมการลงทุนได้ หากมีการคมนาคมขนส่งทางอากาศแล้ว นักลงทุนต่าง ๆ จะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการมาลงทุนในชุมชนนั้น

3. เป็นตัวกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำอากาศยานจะเป็นจุดกำเนิดของ ธุรกิจอีกหลายอย่าง ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการบินโดยตรงหรือไม่เกี่ยวข้องแต่เป็นธุรกิจบริการที่ ประกอบการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อการมีท่าอากาศยาน เช่น เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก และ เกิดธุรกิจเพิ่มเติมอีกหลายประเภทรองรับคนจำนวนมากที่มาทำงานที่ท่าอากาศยาน ทำให้เกิด รายได้ต่อชุมชน มีการซื้อขายกันมากเป็นลำดับไปด้วย ชุมชนเองก็ได้รับภาษีตอบแทนจาก ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับ

2.6 บทบาทของท่าอากาศยานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ท่าอากาศยานนับวันยังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ กว่า 10 ปี มาแล้ว ที่ นายอัลวิน ทอฟฟเลอร์ (Alvin Toffler) นักพยากรณ์อนาคตที่ได้เสนอว่าสิ่งที่กำหนดความสำเร็จของการแข่งขันทางการค้าในระดับโลก จากคริสต์ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นไป คือ ผู้ที่รวดเร็วที่สุดเท่านั้นที่จะอยู่รอด⁶³ ซึ่งขณะนี้ประเทศต่าง ๆ ต่างรู้ดีว่าแม้การผลิตสินค้าคุณภาพดี และราคาถูกยังคงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่จะยังไม่เพียงพอสำหรับความสำเร็จในเชิงพาณิชย์ ดังนั้น ความรวดเร็ว และการสนองต่อลูกค้าทั่วโลกอย่างฉับไวจะกลายเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการผลิตสินค้าของประเทศทั่วโลกจะหันไปเน้นกระบวนการผลิตแบบเร่งรัด ในรูปของการจ้างผลิต และการขายข้ามประเทศ ตลอดจนการผลิตตามคำสั่งซื้อ และการนำส่งสินค้าอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันทุกคนเริ่มตระหนักว่าสิ่งที่ นายอัลวิน ทอฟฟเลอร์ เสนอไว้นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง บริษัททั่วโลกที่ประสบความสำเร็จในอุตสาหกรรมต่างก็กำลังใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าร่วมกับการขนส่งที่รวดเร็วเชื่อมโยงกับผู้ผลิตชิ้นส่วนซึ่งตั้งอยู่ที่พื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้ทันต่อความต้องการ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ คือ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และความก้าวหน้าของการขนส่งทางอากาศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างรวดเร็ว⁶⁴

⁶³ สฤณี อาชวานันทกุล (ผู้แปล), ความมั่งคั่งปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2551), 14.

⁶⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, บทบาทสนามบินต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2545), 6.

2.6.1 ทำอากาศยานในฐานะปัจจัยดึงดูดโรงงาน อาคาร และสำนักงานธุรกิจ

เนื่องจากเศรษฐกิจด้านการบริการของโลกได้หันมาเน้นด้านความเร็วเป็นปัจจัยหลัก ดังนั้น ทำอากาศยานจึงไม่เพียงแต่ดึงดูดโรงงานผลิต และระบบการจัดจำหน่ายสินค้าชนิดที่มีความต้องการเร่งด่วนเท่านั้น แต่ทำอากาศยานได้กลายเป็นแม่เหล็กดึงดูดอาคาร และสำนักงานใหญ่ ประจำภูมิภาคของบริษัทต่าง ๆ สำนักงานตัวแทนการค้า และบริษัทต่าง ๆ ของนักวิชาชีพซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องเดินทางไปต่างประเทศบ่อย ๆ ข้อดีในการเดินทางไปทำอากาศยานได้สะดวกเป็นแรงดึงดูดธุรกิจที่เน้นด้านข้อมูล เช่น งานที่ปรึกษา งานโฆษณา การบริการด้านกฎหมายและการเงิน การประมวลผลข้อมูล การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ซึ่งบริษัทต่าง ๆ มักจะส่งนักวิชาชีพไปหาลูกค้าที่อยู่ห่างไกลจากสำนักงานของตนหรือการนำลูกค้าให้เดินทางเข้ามาที่สำนักงานโดยทางอากาศ นักธุรกิจผู้เดินทางจะได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากจากความสะดวกในการเข้าถึงทำอากาศยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำอากาศยานที่เป็นศูนย์กลาง ซึ่งให้ทางเลือกมากมายไม่ว่าจะเป็นด้านเที่ยวบิน ด้านจุดหมายปลายทาง และการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน และโดยทั่วไปแล้วจะมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางต่ำ ตัวอย่างเช่น ทำอากาศยานนานาชาติฮองกงที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคจะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการค้างคืน และเมื่อจำเป็นจะต้องค้างคืน ทำอากาศยานเหล่านี้จะมีโรงแรมภายในทำอากาศยานหรือในบริเวณใกล้เคียง ตลอดจนมีภัตตาคาร ศูนย์การค้า ศูนย์สุขภาพ และสถานบันเทิงไว้สำหรับบริการนักเดินทางครบครัน

นอกจากนี้ ความสะดวกรวดเร็วในการเข้าถึงทำอากาศยานจะกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับดึงดูดการจัดประชุมหรือสัมมนาในเชิงธุรกิจ งานแสดงสินค้า ตัวอย่างเช่น ศูนย์การค้าใหญ่สองแห่งของสหรัฐฯ ได้แก่ ร้าน Informart และร้าน Market Center ซึ่งตั้งอยู่บนทางด่วนหมายเลข 35 ซึ่งไปทำอากาศยานนานาชาติฟอร์ตเวิร์ท (Ft. Worth) ในแคลิฟอร์เนีย (Dallas) ร้าน Informart เป็นอาคารแสดงสินค้าที่ใหญ่โต ซึ่งใช้แสดงข้อมูลข่าวสารสำหรับบริษัทด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ส่วนร้าน Market Center เป็นกลุ่มอาคารขนาดใหญ่หกอาคาร มีพื้นที่ 700,000 ตารางเมตร สำหรับแสดงเสื้อผ้าแฟชั่น และเครื่องใช้ในบ้าน ทุกปีจะมีผู้ซื้อและพ่อค้าคนกลางเดินทางโดยอากาศยานมายังร้าน Informart และร้าน Market Center เพื่อทำธุรกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ร้าน Market Center สามารถดึงดูดผู้ซื้อผู้ขายจากรัฐต่าง ๆ ทั้ง 50 รัฐของสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ อีก 84 ประเทศ บุคคลเหล่านี้มาติดต่อธุรกิจโดยซื้อที่นั่งอากาศยาน 300,000 ที่นั่ง และเข้าพักในโรงแรมที่อยู่ใกล้เคียงจำนวน 720,000 คืน ทำธุรกรรมขายส่งประมาณ 7.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ⁶⁵ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าร้านค้าไฮเทคดังกล่าว และทำอากาศยานจึงต่างเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากเพิ่มขึ้น

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, บทบาทสนามบินต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2545), 7-8.

2.6.2 ท่าอากาศยานกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการจัดการห่วงโซ่อุปทาน

ระบบการค้าทางอินเทอร์เน็ตหรือ E-Commerce ที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องมีการแข่งขันในด้านความเร็วเพิ่มขึ้น ย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. 2538 ขณะนั้นการค้าทางอินเทอร์เน็ตยังไม่มี ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ยอดขายสำหรับธุรกิจแบบ B2C (ผู้ทำธุรกิจถึงผู้บริโภค: business-to-customer) ผ่านอินเทอร์เน็ตในสหรัฐอเมริกาได้เติบโตขึ้นเกือบถึงเจ็ดพันล้านเหรียญสหรัฐ⁶⁶ และพุ่งขึ้นสูงถึง 46 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁶⁷ ปี พ.ศ. 2545 ในปี พ.ศ. 2542 ผู้ค้าปลีกทางอินเทอร์เน็ต (E-Retailer) ของสหรัฐอเมริกาได้จัดส่งสินค้า 166 ล้านชิ้น ซึ่งประมาณร้อยละ 70 ส่งด้วยวิธีทางอากาศยานล้วน ทั้งนี้ มีการคาดกันว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการทำธุรกรรมแบบ B2B (ธุรกิจต่อธุรกิจ: business-to-business) ซึ่งจะสั่งซื้อวัสดุ และส่วนประกอบโดยทางอินเทอร์เน็ต เพื่อส่งให้ผู้ผลิตขั้นต่อไป ทำให้ผู้ผลิตสามารถติดต่อกับผู้ค้านานาชาติได้ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อที่จะสั่งซื้อวัสดุ และชิ้นส่วนคุณภาพดีที่สุดในราคาย่อมเยาที่สุดได้⁶⁸

การริเริ่มตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (E-Marketplace) ซึ่งประกอบด้วยการประมวลขาย การประมวล และการแลกเปลี่ยน ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการค้าทางอินเทอร์เน็ตแบบ B2C และการสั่งซื้อสินค้าโดยตรงทางอินเทอร์เน็ต ทำให้การส่งสินค้าให้ลูกค้าต้องรวดเร็ว และน่าเชื่อถือ ดังนั้น จึงมีการจัดสร้างศูนย์จัดจำหน่ายสำหรับการค้าทางอินเทอร์เน็ตขึ้นใกล้กับท่าอากาศยานซึ่งมีโครงข่ายเที่ยวบินหลายสาย ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นแนวโน้มของการเลือกทำเลที่ตั้งทำการค้าที่จะพบมากยิ่งขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีศูนย์ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ด่วนทางอากาศ (air express hub) เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีท่าอากาศยานนานาชาติเมมฟิส (Memphis) ในรัฐเทนเนสซี (Tennessee) เป็นศูนย์ของบริษัท FedEx⁶⁷ และท่าอากาศยานหลุยส์วิลล์ (Louisville) ในรัฐเคนทักกี (Kentucky) เป็นศูนย์ของบริษัท United Parcel Service (UPS)⁶⁸ ซึ่งเป็นศูนย์ไปรษณีย์ภัณฑ์ด่วนทางอากาศ ที่ขยายเวลาทำธุรกิจสำหรับการค้าแบบ E-Commerce โดยผู้ส่งสินค้าสามารถรับใบสั่งซื้อสินค้าได้จนถึงเที่ยงคืนเพื่อทำการจัดส่งสินค้าในวันถัดไป ดังนั้น ผู้ค้าปลีกทาง

⁶⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *บทบาทสนามบินต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2545), 8.

⁶⁷บริษัทขนส่งสายอากาศอเมริกัน ก่อตั้งโดย เฟรด สมิธ นายทหารเรือสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2514 ที่เมืองลิตเติลร็อก ในมลรัฐอาร์คันซอ ก่อนที่จะย้ายบริษัทมาตั้งที่เมืองเมมฟิส ในมลรัฐเทนเนสซี โดยให้บริการขนส่งตั้งแต่เอกสาร ไปจนถึงสินค้าขนาดใหญ่ ทั้งทางบก และทางอากาศ โดยชื่อ FedEx นั้นเปลี่ยนมาจากชื่อเดิมของบริษัท เฟดเอ็กซ์เพรส (Federal Express) เมื่อปี พ.ศ. 2537.

⁶⁸บริษัทขนส่งสินค้า และไปรษณีย์เอกชน ที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา และมีสาขาอยู่ทั่วโลก ในการรับส่งพัสดุภัณฑ์ มีการส่งพัสดุภัณฑ์ มากกว่า 14 ล้านชิ้น/วัน ทั่วโลก ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2450 ที่เมืองซีแอตเทิล ในรัฐวอชิงตัน ปัจจุบันได้ย้ายสำนักงานใหญ่อยู่ที่แอตแลนตา ในรัฐจอร์เจีย.

อินเทอร์เน็ตนับสิบ ๆ ราย จึงจัดตั้งศูนย์ส่งสินค้าใกล้ท่าอากาศยานนานาชาติเมมฟิส เพื่อใช้
 เครือข่ายของบริษัท FedEx และในทำนองเดียวกันจะมีหลายบริษัทที่ตั้งศูนย์ส่งสินค้า E-Commerce
 ของตนใกล้กับศูนย์ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ผ่านทางอากาศของบริษัท UPS

สิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้ศูนย์การค้าแบบ E-Commerce สามารถเชื่อมต่อกับท่าอากาศยาน
 ได้สมบูรณ์ขึ้นได้แก่ การเลือกสถานที่ตั้งเพื่อใช้สำหรับการส่งสินค้าที่เน่าเสียง่าย (ในเชิงกายภาพ
 หรือเศรษฐกิจ) หรือการทำธุรกรรมห่วงโซ่อุปทาน และการจัดหาชิ้นส่วนฉุกเฉินแบบทันเวลา
 ที่ต้องการ (just-in-time) ตลอดจนสถานที่รับสินค้าไฮเทคต่าง ๆ สำหรับนำกลับมาซ่อมหรือปรับให้ดีขึ้น
 เช่น คอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์มือถือ การเลือกที่ตั้งของสถานที่สำหรับจัดส่งสินค้าด่วนเหล่านี้
 ไว้โดยรอบท่าอากาศยาน (โดยมากมักจะอยู่ภายในเขตพื้นที่ของโลจิสติกส์ทางอากาศ) จะช่วยกระตุ้น
 การขยายตัวของการส่งสินค้าทางอากาศ และการส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ผ่านทางอากาศ โดยใช้เส้นทาง
 ด่วนที่เข้า-ออกกับท่าอากาศยานเป็นตัวเชื่อม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ท่าอากาศยานเป็นองค์ประกอบหนึ่งของอุตสาหกรรมการบิน ที่มี
 ประโยชน์และความสำคัญทางด้านการให้บริการแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร และสินค้าที่มาใช้บริการ
 ของท่าอากาศยาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.5 ถือว่าเป็นสถานที่ที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะอีก
 รูปแบบหนึ่ง อีกทั้ง ในปัจจุบันท่าอากาศยานยังเปรียบเสมือนเป็นประตูเข้าสู่ประเทศ ความ
 ประทับใจระดับใดของผู้มาใช้บริการต่อท่าอากาศยาน ย่อมมีอิทธิพลให้พวกเขาเหล่านั้นเกิด
 ความรู้สึก (impression) ระดับเดียวกันต่อประเทศนั้นในหลายแง่ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม
 จิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองก็ตาม นอกจากนี้ ท่าอากาศยานยังมีบทบาทสำคัญต่อการ
 พัฒนาเศรษฐกิจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันนานาชาติต่างแข่งขัน
 กันในโลกแห่งความเร็วเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ก่อให้เกิดเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่มีท่าอากาศยาน
 ระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อน ดังนั้น ท่าอากาศยานในปัจจุบันจึงเป็นปัจจัยสำคัญของระบบการ
 ผลิต และการพาณิชย์ระดับโลกที่จะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจของ
 ประเทศ ช่วยสนับสนุนระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการจัดหาสินค้าที่เป็นวัตถุดิบของธุรกิจ
 อื่นหรือที่เรียกว่า ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) อีกทั้งยังเป็นแม่เหล็กดึงดูดโรงงาน อาคาร และ
 สำนักงานธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจด้านไฮเทค รวมทั้งก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจต่อเนื่องจาก
 กิจกรรมการบินในพื้นที่รอบท่าอากาศยาน และตามแนวเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงกับท่าอากาศยาน
 อีกด้วย

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงความสำคัญของท่าอากาศยานในการให้บริการต่อ
 กิจกรรมการขนส่งทางอากาศต่าง ๆ จึงทำให้ท่าอากาศยาน และท่าอากาศยานมักจะตกเป็นเป้าของการ
 ก่อการร้ายเพื่อวัตถุประสงค์ของผู้ก่อการร้ายที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการต่อรอง เนื่องจากอากาศยาน

มีมูลค่าสูง และมีผู้โดยสารหลายสัญชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง⁶⁹ อีกทั้งในเที่ยวบินหนึ่ง ๆ นั้น มีผู้โดยสารที่จะเดินทางไปยังที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะสายการบินระหว่างประเทศยังมีโอกาสที่มีผู้โดยสารจำนวนหลายร้อยคน และเป็นคนที่มีเชื้อชาติหรือสัญชาติแตกต่างกัน การเป็นข่าวที่น่าสนใจจึงเป็นที่กระหอบไปถึงคนในประเทศต่าง ๆ⁷⁰ อีกด้วย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การกระทำดังกล่าวยังเป็นการใช้ชีวิตมนุษย์ผู้บริสุทธิ์ผู้ไม่สามารถหลบหนีปกป้องตัวเองได้เป็นเครื่องมือต่อรองกับข้อเรียกร้องของตน ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการทำให้ผู้บริสุทธิ์จำนวนมากต้องได้รับอันตรายทั้งทางชีวิต ทางร่างกาย และทางจิตใจ ซึ่งในบางครั้งทำให้ทรัพย์สินอันมีค่าต้องสูญเสียไปคราวละเป็นจำนวนมาก และยังเป็นการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน (unlawful interference) โดยที่ประชุมสมัชชาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สมัยที่ 22 ระหว่างเดือนกันยายน ถึง เดือนตุลาคม 1977 ได้ตราหน้าการกระทำดังกล่าวว่าเป็นอันตรายต่อชีวิตผู้โดยสาร และถูกเรือในการรับขนทางอากาศ⁷¹ สำหรับขอบเขตของการก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น ซึ่งนอกจากการจี้อากาศยาน (aircraft hijacking, highjack, skyjacking or aircraft piracy)⁷² แล้ว ยังหมายความถึงการกระทำความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการบนอากาศยาน การกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน และการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน อีกด้วย ฉะนั้น ท่าอากาศยานจึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่ดี ซึ่งในหัวข้อถัดไปนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องท่าอากาศยานกับการก่อการร้าย ความหมายของการก่อการร้าย ฯลฯ และในส่วนของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานจะกล่าวในบทถัดไป

⁶⁹ บุญเลิศ จิตต์งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบินและการจำหน่ายตัวเครื่องบิน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), 96.

⁷⁰ ประสงค์ สุ่นศิริ, สงครามก่อการร้าย...อันตรายใกล้ตัว, (กรุงเทพฯ: ขอบคิดด้วยตน, 2548), 49.

⁷¹ ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 231.

⁷² w3dictionary. การจี้เครื่องบิน. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก <http://th.w3dictionary.org/index.php?q=การจี้เครื่องบิน>.

2.7 ท่าอากาศยานกับการก่อการร้าย

นับตั้งแต่เหตุการณ์การก่อการร้ายที่ท่าอากาศยานต่าง ๆ เช่น ในท่าอากาศยานกรุงโรม และในท่าอากาศยานกรุงเวียนนา เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1985 ที่มีการละเลยจนทำให้ผู้ก่อการร้ายใช้อาวุธปืนยิง และใช้ระเบิดคร่าชีวิตผู้คนไปเป็นจำนวน 20 คน ที่บริเวณเคาน์เตอร์เช็คอินของสายการบินแอร์อินเดีย (Air India: AI) หรือเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 2006 ณ ท่าอากาศยานฮีทโธรว์ (Heathrow Airport) ในกรุงลอนดอน (London) ประเทศอังกฤษ (England) มีการตรวจพบว่ามีกรลักลอบนำวัตถุระเบิดชนิดที่เป็นของเหลว เตรียมนำขึ้นอากาศยานเพื่อก่อการร้าย แต่สามารถตรวจค้นพบ และจับได้ก่อนที่ผู้ก่อการร้ายจะดำเนินการสำเร็จ และตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการจัดการด้านการรักษาความปลอดภัยในท่าอากาศยาน และอากาศยาน คือ กรณีที่ผู้ก่อการร้ายกลุ่มอัลกออิดะห์หรืออัลเคดา (Al-Qaeda) ซึ่งมีนายโอสามา บิน ลาเดน (Osama Bin Ladin) เป็นแกนนำ จำนวน 19 คน จี้อากาศยานพาณิชย์ 4 ลำ⁷³ แต่สำเร็จเพียง 3 ลำ โดยลำที่ 4 ตกเสียก่อนที่ไร่ข้าวโพด ในรัฐเพนซิลวาเนีย⁷⁴ เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 หรือที่เรารู้จักกันในนามของ เหตุการณ์ 9/11 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพุ่งชนตึกเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center)⁷⁵ และอาคารเพนตากอน (The Pentagon)⁷⁶ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ทำให้ผู้ก่อการร้ายสามารถหลุดลอดผ่านกระบวนการตรวจสอบในด้านการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยานไปได้ ด้วยการลักลอบเอาอาวุธมีคม (มีดคัทเตอร์) ขึ้นไปบนอากาศยาน⁷⁷ และยังสามารถแยกย้ายกันไปทำการจี้อากาศยานได้พร้อม ๆ กัน ถึง 4 ลำ โดยผู้ก่อการร้ายได้ทำการศึกษา เตรียมการ และวางแผนการมาเป็นอย่างดี ผลก็คือ สามารถทำความเสียหาย และคร่าชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์ไปถึง 2,985 คน (นับอย่างเป็นทางการ) โดยเสียชีวิตที่ตึกเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ 2,752 คน ที่วอชิงตันดีซี 189

⁷³อากาศยานที่ถูกจี้ทั้ง 4 ลำเป็นอากาศยานโดยสารโบอิง โดยเป็นรุ่น โบอิง 767-200ER จำนวน 2 ลำ (จากสายการบิน อเมริกัน แอร์ไลน์ (American Airlines) เที่ยวบินที่ 11 และจากสายการบิน ยูไนเต็ด แอร์ไลน์ (United Airlines) เที่ยวบินที่ 175) อีก 2 ลำเป็น โบอิง 757-200 (จากสายการบิน อเมริกัน แอร์ไลน์ (American Airlines) เที่ยวบินที่ 77 และจากสายการบินยูไนเต็ด แอร์ไลน์ (United Airlines) เที่ยวบินที่ 93).

⁷⁴โจอี และทอมมี่, *ถล่มอเมริกา*, (กรุงเทพฯ: สันทราย, 2544), 51.

⁷⁵เป็นกลุ่มอาคารจำนวน 7 ตึกในนครนิวยอร์ก ก่อสร้างระหว่าง พ.ศ. 2509-2520 (เวลารวมในการก่อสร้างครบ 7 ตึก) ออกแบบโดยสถาปนิกลูกครึ่งอเมริกัน-ญี่ปุ่น มิโนรุ ยามาซากิ ร่วมด้วยบริษัท เอเมอร์รี่ รอท แอนด์ซันส์.

⁷⁶เป็นอาคารสำนักงานใหญ่ของกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นรูปห้าเหลี่ยมเป็นสัญลักษณ์ทางการทหารของสหรัฐอเมริกา เปิดใช้งานเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2486.

⁷⁷โจอี และทอมมี่, *ถล่มอเมริกา*, (กรุงเทพฯ: สันทราย, 2544), 51.

คน และที่แซงส์วิลล์ เพนซิลวาเนีย 44 คน จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้นักวิเคราะห์อนาคตทั่วทั้งโลกประเมินสถานการณ์ในศตวรรษที่ 21 ว่าจะเป็นศตวรรษแห่งอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย (century of transnational crime and terrorism) เหมือนกันกับศตวรรษที่ 20 ที่ถูกมองว่าเป็นศตวรรษแห่งสงครามเย็น และศตวรรษที่ 19 ที่ถูกมองว่าเป็นศตวรรษแห่งการล่าอาณานิคม⁷⁸ นอกจากนี้ วลาดิมีร์ ปูติน ประธานาธิบดีรัสเซียในขณะนั้น ยังได้เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันต่อต้านผู้ก่อการร้าย โดยว่า เปรียบเสมือน “โรคระบาดแห่งศตวรรษที่ 21”⁷⁹

หลังจากเหตุการณ์ 9/11 ดังกล่าวข้างต้น ได้สิ้นสุดลง จนถึงเหตุการณ์ที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามกับอัฟกานิสถาน (Afghanistan) ตามด้วยการบุกอิรัก (Iraq) ปรากฏว่าสถานการณ์การก่อการร้ายไม่ได้ลดลง และได้มีเหตุการณ์การก่อการร้ายครั้งใหญ่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ซึ่งยังคงมีแนวโน้มทวีความสลับซับซ้อน และรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ยกระดับความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และศาสนา ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศตุรกี (Turkey) เมื่อเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ที่ได้เกิดเหตุระเบิดในเมืองอิสตันบูล (Istanbul) ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 60 คน ในประเทศสเปน (Spain) เมื่อเดือน มีนาคม ค.ศ. 2004 ที่ได้เกิดเหตุระเบิดรถไฟในกรุงมาดริด (Madrid) ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 200 คน และในประเทศอังกฤษ เมื่อเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ที่ได้เกิดการก่อวินาศกรรมในกรุงลอนดอน ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 50 คน เป็นต้น⁸⁰ สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะไม่ได้เป็นศัตรูโดยตรงกับกลุ่มก่อการร้ายแต่ก็มีผลประโยชน์ของศัตรูที่เป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น การจัดตั้งศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย (Counter Terrorism Intelligence Center: CTIC) โดยได้รับความช่วยเหลือและงบประมาณสนับสนุนจากซีไอเอ (CIA) มีแหล่งท่องเที่ยวของชาวตะวันตกหลายแห่ง และการร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการทำสงครามกับขบวนการก่อการร้าย โดยให้การสนับสนุนทางด้านช่าง เสี่ยง และกองกำลังบำรุงการอนุญาตให้อากาศยานสหรัฐฯ บินผ่านน่านฟ้า⁸¹ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 911 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำให้หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ต่างต้องเพิ่มความเข้มงวดกวดขันในการป้องกัน และแก้ไขปัญหการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเกิดเหตุลอบวางระเบิดที่สำหรักลับ หาดคูตา เกาะ

⁷⁸ อภิชาติ สุริบุญญา, การจัดการด้านการสืบสวนสำหรับการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับภูมิภาค, (กรุงเทพฯ: กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ม.ป.ป.), 1.

⁷⁹ ปรีชา ศรีวัลย์, สงครามต่อต้านผู้ก่อการร้าย, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2547), 29.

⁸⁰ ประภัสสร เทพชาตรี, การก่อการร้ายสากล, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 119.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, 95.

บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยฝีมือขบวนการ เจมาห์ อิสลามียาห์ (เจไอ)⁸² เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 202 คน และบาดเจ็บกว่า 300⁸³ การระเบิดรถไฟในกรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2547 การเกิดระเบิดในกรุงลอนดอน เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และที่ใกล้กับคนไทยมากที่สุด คือ การวางระเบิด 8 จุดทั่วกรุงเทพมหานครในคืนวันสงกรานต์ปีเก่า ในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งถึงยังไม่ได้มีการชี้แจงสาเหตุที่แน่ชัด แต่ก็ได้มีการทบทวนมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคือการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁸⁴

ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ปรากฏว่าสามารถจำแนกได้เป็น 2 มูลเหตุ คือ⁸⁵

1. มูลเหตุทางการเมือง

การกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน โดยมีมูลเหตุทางการเมือง สามารถจำแนกเป็น 2 มูลเหตุย่อย คือ

1) เพื่อขอลี้ภัยทางการเมือง (political asylum)

กล่าวคือ ตัวผู้กระทำการต้องการลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศหรือดินแดนที่ตนเคยพำนักอยู่ และเลือกใช้อากาศยานเป็นพาหนะ โดยผู้กระทำได้เข้ายึดควบคุมอากาศยาน ฯลฯ หรือกระทำการใด ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นปฏิปักษ์ต่อความปลอดภัยของบุคคล ททรัพย์สิน ตลอดจนตัวอากาศยานเอง เพื่อให้เปลี่ยนเส้นทางการบินตามปกติไปสู่เส้นทางการบินตามความต้องการของตน โดยมุ่งหวังการพำนักเพื่อลี้ภัย ณ จุดหมายปลายทางดังกล่าว ฉะนั้นจึงมีบางคนเรียกการกระทำความผิดโดยมูลเหตุประการนี้ว่า การจี้อากาศยานเพื่อใช้ลี้ภัยทางการเมือง

2) เพื่อขโมยเรือทางการเมือง (political claims hijacking)

โดยสิ่งที่เป็นมูลเหตุสำคัญก็คือ ความขัดแย้งทางการเมือง (political conflicts) ระหว่างกลุ่มการเมือง (political group) และทำการตอบโต้ โดยการกระทำการในลักษณะที่เป็นความผิด

⁸² ประสงค์ สุ่นศิริ, สงครามก่อการร้าย...อันตรายใกล้ตัว, (กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยตน, 2548), 34.

⁸³ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ 93, 2551), 29.

⁸⁴ บุญราพรรณ อุตรระ, ระบบรักษาความปลอดภัยอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: กรณีศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ต่อระบบรักษาความปลอดภัยอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ, สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 11.

⁸⁵ สิริยา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 2-4.

หรือกระทำการอย่างอื่นบางประการบนอากาศยาน เข้ายึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อเรียกร้องความสนใจจากประชาคมโลก และเหตุผลทางการเมือง เช่น ขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization: PLO) กับอิสราเอล ขบวนการกองทัพแดง (red army) ของญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งอาจจะมีการเรียกค่าไถ่ด้วยก็ได้ เพื่อเอาไปสนับสนุนกลุ่มการเมืองของตน

2. มูลเหตุส่วนตัว

นอกจากการกระทำในลักษณะที่เป็นภัยต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยมีการเมืองเป็นมูลเหตุแล้ว การกระทำเหล่านี้ยังถูกกระทำขึ้นโดยมูลเหตุส่วนตัวได้ด้วยเช่นกัน เช่น

1) การเดินทาง (for purpose of transportation) โดยเฉพาะช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกา และคิวบา บรรดาผู้ให้การสนับสนุน นายพลฟิเดล คาสโตร ในโคลัมเบีย และเวเนซุเอลา ต้องการเดินทางไปคิวบา

2) ปัญหาทางจิตหรือการมีปมด้อย อันเนื่องมาจากภาวะทางจิต ความบีบคั้นทางสังคม พวกนี้รวมเรียกว่า The Unbalanced Person เช่น กระทำเพื่อพิสูจน์ความสามารถของตนเองว่าสามารถเข้าควบคุมอากาศยานได้หรือแม้แต่เพื่อชดเชยความล้มเหลว

3) พวกอาชญากรรม (the escaping criminal) กลุ่มนี้เป็นบุคคลประเภทที่มีคดีติดตัว และได้ใช้การจี้อากาศยานเป็นเครื่องมือเพื่อหลบหนีการถูกดำเนินคดี รวมทั้งพวกที่ต้องการหลบหนีการถูกลงโทษ โดยฉวยโอกาสขณะถูกนำตัวจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง

4) ผลประโยชน์ส่วนตัว (private ends) ในที่นี้ ได้แก่เงินค่าไถ่ (ransom) เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามที่น่าสะพรึงกลัวเป็นอย่างยิ่ง และเป็นภัยอันใหญ่หลวงของมนุษยชาติ (hostis humani generis) ซึ่งส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความสงบเรียบร้อยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นปัญหาสำคัญที่นานาประเทศจะต้องร่วมมือกันในการป้องกัน และปราบปราม เพื่อมิให้เหตุการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้น

2.8 ความหมายของการก่อการร้าย

การก่อการร้าย (terrorism) เป็นคำในภาษาฝรั่งเศส มีกำเนิดจากเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองในฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบสาธารณรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2332 เนื่องจากได้มีประชาชนกลุ่มหนึ่งพยายามก่อความไม่สงบขึ้น

โดยใช้วัตถุระเบิดเป็นอาวุธ ยังผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ตลอดจนทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหายอยู่เสมอ ประกอบกับรัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรง ดังนั้น ชาวฝรั่งเศสจึงได้เรียกการกระทำอันรุนแรงนั้นว่า terrorism และเรียกการปกครองของรัฐบาลฝรั่งเศสในห้วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2336-2337 ว่า ยุคแห่งความหวาดกลัว (reign of terror) นับแต่นั้นมา คำว่าการก่อการร้ายก็ได้ถูกใช้อย่างกว้างขวางในการอธิบายถึงพฤติกรรมที่รุนแรง แต่ถึงแม้ว่าคำว่าการก่อการร้ายจะเพิ่งเกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ แต่ยุทธวิธีของการก่อการร้าย ก็ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยขบวนการปาเลสไตน์โบราณของชาวยิว Sicarii และกลุ่มหัวรุนแรง ได้นำมาใช้ เป็นครั้งแรกในการต่อต้านผู้ปกครองชาวโรมัน⁸⁶

การใช้คำนี้ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 มักใช้เพื่อเรียกการโจมตีของ องค์กัรบหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อบังคับรัฐบาล ด้วยการกระทำที่ใช้ความรุนแรงต่อรัฐบาลนั้น หรือสมาชิกของรัฐบาลนั้น อย่างไรก็ตาม คำนี้เป็นคำที่ถูกใช้ในทางที่ไม่ดีเสมอ และมีความหมายที่กว้างขึ้นตั้งแต่มีการประกาศสงครามกับการก่อการร้าย จนครอบคลุมไปถึงทุก ๆ กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงในทางที่ผิดศีลธรรม โดยคำคำนี้มีขอบข่ายที่กว้างมาก ซึ่งมักจะมึเงื่อนไขต่อไปนี้⁸⁷

1. แรงจูงใจ เกี่ยวกับการเมือง หรือศาสนา หรือลัทธิความเชื่อ
2. เป้าหมาย คือพลเมือง
3. จุดประสงค์ เพื่อข่มขู่
4. การข่มขู่มุ่งเป้าไปที่ รัฐบาล หรือ สังคม
5. ผู้กระทำ นั้นไม่ใช่รัฐ
6. การกระทำนั้น ผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ ความหมายในทางสากลของการก่อการร้ายนั้น ยังไม่เป็นที่ปรากฏ และแม้แต่องค์การสหประชาชาติเองก็ยังไม่สามารถหาคำนิยามที่เหมาะสมสำหรับคำนี้ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการก่อการร้ายนั้น สามารถมองได้สองมิติ ผู้ก่อการร้ายในมุมมองของคนหนึ่งอาจเป็นวีรบุรุษของอีกคนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ยัสเซอร์ อาราฟัต (Yasser Arafat) อาจเป็นผู้ก่อการร้ายในสายตาของคนอิสราเอล แต่เป็นวีรบุรุษ และผู้กล้าหรือผู้ปลดปล่อยปาเลสไตน์ในสายตาของคนปาเลสไตน์ หรือแม้แต่กระทั่งนายโฆซามะ บิลลาเดนก็อาจถูกมองเป็นวีรบุรุษในสายตาของคนอิสลามบางกลุ่ม ที่พยายามต่อสู้ทุกวิถีทางต่อบุคคลที่จะคิดทำลายศาสนาอิสลาม ด้วยความที่การก่อการร้ายมีมิติทางการเมืองเข้ามา

⁸⁶อนุชาติ บุญนาค, การก่อการร้าย, (กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545), 2.

⁸⁷สารานุกรมเสรี. การก่อการร้าย. (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2553), จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การก่อการร้าย>.

เกี่ยวข้อง จึงเป็นการยากที่องค์การสหประชาชาติจะเข้ามากำหนดนิยามหรือความหมายในทางที่เป็นสากล

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่านิยามของคำว่า การก่อการร้าย จะกว้างมาก แต่มักจะประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่มีแรงจูงใจเกี่ยวกับการเมือง และศาสนา เป้าหมาย คือ พลเมือง จุดประสงค์เพื่อข่มขู่ การข่มขู่มุ่งเป้าไปที่รัฐบาลหรือสังคม ผู้กระทำนั้นไม่ใช่รัฐ และการกระทำนั้นผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่มีเงื่อนไขข้อใดได้รับการยอมรับสมบูรณ์ว่า จำเป็นหรือพอเพียงในการจัดว่าการกระทำใด ๆ เป็นการก่อการร้ายแท้จริง จากการที่การก่อการร้ายไม่มีรูปแบบหรือลักษณะตายตัว

โดยลักษณะเฉพาะที่ได้รับการยอมรับโดยสมบูรณ์ที่สุด ในขณะนี้ คือ ความหมายของ วอลเตอร์ ลาคอร์ต (Walder Lacourt) แห่งศูนย์การศึกษายุทธศาสตร์และการต่างประเทศ (Center for Strategic and International Studies) ที่ได้กล่าวว่า ลักษณะเฉพาะที่ยอมรับกันทั่วไป คือ การก่อการร้ายนั้น เกี่ยวข้องกับความรุนแรงหรือการข่มขู่ด้วยความรุนแรง จากความหมายดังกล่าว ผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้ายจำนวนมากมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การก่อการร้ายที่เกิดขึ้น จะแฝงไว้ด้วยยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะกระทำโดย การวางระเบิด การใช้ปืนยิง การจี้ (อากาศยานหรือรถโดยสาร) หรือการลอบสังหาร ไม่ได้เป็นการลงมืออย่างเลือกกลุ่ม ไม่เกิดขึ้นเองโดยปราศจากความตั้งใจ และไม่ได้เกิดขึ้นอย่างมีคบอด แต่เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจที่จะใช้ความรุนแรง มุ่งประสงค์ต่อพลเรือน เพื่อหวังผลทางการเมืองหรือสนองความเชื่อทางศาสนา⁸⁸

ขณะที่ พอล พิลลาร์ (Pol Pillar) อดีต รองผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย ของสำนักงานหน่วยข่าวกรองกลาง (The Central Intelligence Agency) หรือซีไอเอ (CIA) ได้ให้ความเห็นในเชิงโต้เถียงว่า การก่อการร้ายจะต้องมีองค์ประกอบรวม 4 ประการ คือ⁸⁹

1. ไม่ใช่การกระทำที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจเพียงชั่ววูบ แต่เป็นการกระทำที่ผ่านการไตร่ตรองไว้ล่วงหน้า

2. เป็นการกระทำที่หวังผลทางการเมือง ไม่ใช่อาชญากรรม ดังเช่นกลุ่มองค์กรที่ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น กลุ่มมาเฟีย ก่อเหตุรุนแรงเพื่อหวังเงินหรือทรัพย์สินเป็นรายได้ แต่เป็นการกระทำเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่แนวทางที่ผู้ก่อการร้ายต้องการ

⁸⁸ สารานุกรมเสรี. การก่อการร้าย. (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2553), จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การก่อการร้าย>.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

3. ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่มุ่งร้ายต่อเป้าหมายพลเรือน ไม่ได้มุ่งเป้าฝ่ายทหารหรือหน่วยทหารที่พร้อมรบ

4. กระทำโดยกลุ่มองค์กรที่แฝงตัวอยู่ในประเทศ ไม่ใช่กำลังทหารของประเทศต้นกำเนิด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า การก่อการร้ายของแต่ละประเทศจึงเป็นคำที่มีการโต้เถียงกันกว้างขวาง และมีนิยามที่หลากหลาย อีกทั้งยังไม่ปรากฏออกมาในลักษณะที่เป็นสากล ซึ่งสาเหตุอาจจะมาจากการเมืองหรือความแตกต่างด้านความเข้าใจในมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม สำหรับคำคำนี้ ผู้เขียนเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วมักใช้ เพื่อเรียกการโจมตีขององค์กรลับหรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ต่อร่างกายหรือต่อเสรีภาพ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ระบบขนส่งสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสาธารณะ รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสถานะของกฎหมายป้องกันการก่อการร้ายในประเทศไทยแล้ว พบว่าเป็นเพียงเรื่องของฐานความผิดที่กำหนดขึ้นในกฎหมายอาญาเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด ทั้งนี้ คงมีเพียงแต่กฎหมายที่รัฐบาลไทยได้ออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้าย ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และอีกฉบับหนึ่ง คือ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 โดยลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 135/1 ถึงมาตรา 135/4⁹⁰ ซึ่งพระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับนี้ มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดองค์ประกอบสำหรับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้ โดยองค์ประกอบดังกล่าวก็อาจใช้เป็นความหมายของการก่อการร้ายของไทยได้ ส่วนความหมายในเชิงวิชาการนั้น ยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าไม่ต้องการให้ต่างชาติมองประเทศไทยว่า มีปัญหาด้านการก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศ เมื่อไม่มีปัญหาก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดค่านิยาม ด้วยเหตุผลนี้ส่วนหนึ่ง พ.ต.อ.อภิชาติ สุรินญญา

⁹⁰ เป็นไปตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งลงราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 76 ก ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2546.

รองผู้บังคับการ กองการต่างประเทศหรือตำรวจสากล (interpol) จึงเห็นว่า สถานการณ์ทางภาคใต้ของไทยเป็นเพียงการก่อความไม่สงบ⁹¹ เรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น ไม่ใช่เหตุการณ์การก่อการร้าย

2.9 การก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การขนส่งทางอากาศโดยอากาศยานได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในระบบการคมนาคมขนส่งของโลกเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การขนส่งทางอากาศโดยอากาศยานเป็นวิธีการขนส่งที่รวดเร็ว และปลอดภัยมากที่สุด เมื่อเทียบกับการเดินทางโดยทางอื่น ๆ จึงเป็นเหตุทำให้การขนส่งทางอากาศได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังทำให้ประเทศต่าง ๆ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตลอดจนผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งทางอากาศต่างได้มีมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระก่อนขึ้นเครื่อง มาตรการตรวจบัตรโดยสารอย่างเคร่งครัด รวมถึงมาตรการที่นำเอาเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัย เช่น กล้องวงจรปิด และกล้องวงจรปิดอัจฉริยะ เป็นต้น โดยมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การให้บริการการขนส่งทางอากาศมีความปลอดภัยแก่ผู้มาใช้บริการมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตได้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการของบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการเดินทางทางอากาศ เช่น เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1948 เครื่องบินโดยสารของสายการบิน Flying Tiger Inc. ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วิ่งขึ้นจากท่าอากาศยานซานฮวน (San Juan) ในประเทศเปโตรโก (Puerto Rico) เพื่อมุ่งหน้าไปยังนิวยอร์ก ในขณะที่อากาศยานกำลังบินอยู่เหนือทะเลหลวง อากาศยานเกิดเสียการทรงตัว เนื่องจากผู้โดยสาร คือ นาย Cordova เมาส์รา อาละวาทลวนลามพนักงานต้อนรับหญิง เป็นเหตุให้ผู้โดยสารวิ่งไปรวมกันบริเวณท้ายเครื่อง และ

⁹¹การก่อความไม่สงบ คือ การกระทำของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันอย่างลับ ๆ เพื่อต่อต้านกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล อันมีพื้นฐานความเป็นมาในด้าน ประวัติศาสตร์ การเมือง สังคม เชื้อชาติ ลัทธิ หรืออื่น ๆ วัตถุประสงค์ของกลุ่ม เช่น เพื่อความเป็นเอกราช เพื่อปกครองตนเอง หรือเพื่อแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น การกระทำของกลุ่มมีการใช้ความรุนแรง แต่จะไม่เลือกประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นเป้าหมาย ส่วนใหญ่แล้วจะมีประชาชนส่วนหนึ่งเข้าร่วมเป็นฐาน จุดสำคัญที่เป็นตัวชี้วัดความแตกต่างระหว่างการก่อการร้าย กับการก่อความไม่สงบ ได้ชัดเจนที่สุดคือ ตัววัตถุประสงค์ของกลุ่ม ดังนั้น หากจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้จะต้องมีกลวิธีในการซักถามเพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงว่าต้องการอะไร.

นาย Cordova ได้ทำร้ายร่างกายกับตัน ซึ่งพยายามเข้าห้ามปราม ซึ่งในที่สุด นาย Cordova ก็ถูกจับกุมและส่งตัวฟ้องศาลเมื่ออากาศยานได้ร่อนลง ณ ท่าอากาศยานลากาเดีย (La Guadia) นิวยอร์ก⁹²

ต่อมา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1978 ได้เกิดเหตุการณ์เข้ายึดอากาศยานของสายการบินลูฟท์ฮันซ่า (Lufthansa) โบอิง 737 ของประเทศเยอรมัน ซึ่งบินมาจากปาลมา เดอ มายorca (Palma da Mallorca) ในประเทศสเปน เพื่อมุ่งสู่นครฟรังเฟิร์ต ในประเทศเยอรมัน ในช่วงที่กำลังบินอยู่นั้น โดยกลุ่มผู้กระทำความผิดที่เรียกตัวเองว่า Matyr Halimeh Commando ได้ตั้งข้อเรียกร้องให้มีการปลดปล่อยนักโทษที่ต้องขังอยู่ในที่ต่าง ๆ มิฉะนั้นจะฆ่า Dr. Schleyer และระเบิดอากาศยานทิ้งพร้อมผู้โดยสารอีก 89 คน หากข้อเรียกร้องของพวกตนไม่เป็นผลภายในวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1978⁹³ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 เมื่ออากาศยานสองลำเกิดระเบิดขึ้นในเขตแดนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และเยอรมนีตามลำดับ โดยสาเหตุจากระเบิดที่ใส่ไว้ในพัสดุภัณฑ์จำหน่าไปยังอิสราเอล เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้มีผู้เสียชีวิต 47 คน⁹⁴ และเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1973 ผู้ก่อการร้ายชาวอาหรับได้กระทำความผิดขึ้น ณ ท่าอากาศยานเอเธนส์ ประเทศกรีซ โดยได้ใช้ระเบิดมือและปืนกลกราดยิงเข้าไปในกลุ่มผู้โดยสารที่กำลังอยู่ในระหว่างการพักรอเพื่อเดินทางต่อไปในบริเวณ transit lounge อันเป็นที่รวมของผู้โดยสารจำนวนมาก ทำให้ผู้โดยสารถึงแก่ชีวิต 7 คน บาดเจ็บสาหัสอีกเป็นจำนวนมาก ภายหลังได้มีการเปิดเผยเบื้องหลังของการกระทำครั้งนี้ว่า โดยเจตนาที่แท้จริงแล้วผู้ก่อการร้ายอาหรับต้องการทำร้ายผู้โดยสารที่จำเดินทางไปอิสราเอล ซึ่งมีข้อขัดแย้งกับอาหรับ⁹⁵ เป็นต้น

จากตัวอย่างเหตุการณ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า การก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มิได้มีแต่เฉพาะกรณีการยึดอากาศยานหรือการจี้อากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพียงแต่อย่างเดียวนั้น⁹⁶ ยังมีการกระทำความผิดในกรณี

⁹²Noyer, C. T., & Joseph M. S., “United States V Cordova” Case and Material on the International Legal System, (New York: The Foundation Press, 1873), 267-278.

⁹³Keesing’s Contemporary Archives, Record of World Events, (London: Keesing’s Contemporary Archives, Ltd., 1978), 28918-28920.

⁹⁴ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 82.

⁹⁵Keesing’s Contemporary Archives, Record of World Events, (London: Keesing’s Contemporary Archives, Ltd., 1985), 33850-33852.

⁹⁶การจี้อากาศยานครั้งแรกที่ถูกบันทึกไว้ คือ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1931 ที่เมืองอาเรกิปา (Arequipa) ประเทศเปรู (Peru) นักบินชื่อ Byron Rickards ทำการบินด้วยเครื่อง Ford Tri-motor ถูกจี้บังคับให้ลงจอดโดยขบวนการปฏิวัติติดอาวุธ และถูกควบคุมตัวไว้เป็นเวลา 10 วัน เพื่อเรียกร้องและต่อรอง หลังจากนั้น

อื่น ๆ อีก เช่น กรณีการกระทำความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน กรณีการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน และกรณีการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากสถิติเกี่ยวกับการเกิดเหตุต่าง ๆ กันของอากาศยานจากทั่วโลก ซึ่งรวมทั้งการจี้อากาศยานด้วย (เป็นการจี้อากาศยานทุกอย่าง ทั้งการจี้แล้วเกิดอุบัติเหตุ อากาศยานตก ระเบิดตามมา ซึ่งมีทั้งผู้เสียชีวิตและไม่มีผู้เสียชีวิต) หรือการจี้เพื่อเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยน เรียกว่าได้ เป็นต้น ซึ่งทำการรวบรวมเก็บข้อมูลโดยตรง ASN Safely Database ซึ่งมีการ updated ทุกสัปดาห์ โดยมีการรวบรวมจากสายการบินทั่วโลกกว่า 12,220 สายการบิน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1943 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 สถิติการเกิดเหตุต่าง ๆ ของอากาศยาน

Description	Times
Accidents	9,458
Criminal Occurrences (Excl. Hijackings)	397
Hijackings	1,009
Incidents	169
Other Occurrences	591
Unknown Occurrences	826
TOTAL	12,450

จาก. ASN Aviation Safety Database

ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีผู้โดยสารจำนวนไม่น้อยที่เดินทางมาใช้บริการท่าอากาศยาน เพื่อเดินทางทางอากาศโดยอากาศยานหรือเพื่อวัตถุประสงค์มาใช้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก

ขบวนการปฏิบัติประสบความสำเร็จในการกิจ จึงปล่อยตัวเป็นอิสระ ส่วนการจี้อากาศยานของสายการบินพาณิชย์ครั้งแรก เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 แต่ประสบความสำเร็จในการพยายามควบคุมตัว มีสมาเก๊า (Miss Macau) ที่อยู่บนอากาศยานของสายการบินคาเธ่ย์แปซิฟิก (Cathay Pacific) เพราะอากาศยานเกิดอุบัติเหตุตกทะเลก่อนที่บริเวณนอกชายฝั่งเกาะมาเก๊า.

ความแตกต่าง ๆ ภายในท่าอากาศยาน เช่น ร้านสะดวกซื้อ ธนาคารพาณิชย์ ร้านหนังสือ และ ศูนย์อาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ ท่าอากาศยานยังมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาความเจริญ ทางด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในหัวข้อที่ 2.6 ดังนั้น การให้บริการ ของท่าอากาศยานแก่ผู้ที่เดินทางมาใช้บริการท่าอากาศยาน จึงหยุดชะงักหรือถูกปิดล้อมให้หยุดการ ให้บริการโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ และเมื่อมีผู้มาใช้บริการของท่าอากาศยานเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ท่าอากาศยานมักตกเป็นจุดมุ่งหมายที่ง่ายต่อการก่อการร้าย เพราะมีผู้คนเป็นจำนวนมาก และอยู่ภายในสถานที่ที่มีพื้นที่อาณาบริเวณที่จำกัด ซึ่งการก่อการร้ายนี้ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ การให้บริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่าท่าอากาศยาน จะหยุดชะงักการให้บริการไม่ได้ ท่าอากาศยานจะต้องให้บริการอย่างต่อเนื่อง และท่าอากาศยาน จะต้องไม่ถูกขัดขวางโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะจากพฤติกรรมการก่อการร้ายหรือ พฤติกรรมอื่น ๆ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในเรื่องของการจัดการด้านมาตรการเกี่ยวกับการรักษา ความปลอดภัยท่าอากาศยานจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งถือได้ ว่าเป็นปราการด่านแรกที่สำคัญในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การแทรกแซงโดยมิชอบด้วย กฎหมายต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นที่ท่าอากาศยาน สำหรับในส่วนของการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน มาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยาน และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษา ความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศนั้น ผู้เขียนจะกล่าวในบทถัดไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย ทำอากาศยานระหว่างประเทศ

ในส่วนของบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องมาตรการในการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยาน มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานระหว่างประเทศ ทั้งในส่วน ของความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายในต่างประเทศ และของไทย รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับ มาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน กรณีการยึดและปิดล้อมทำอากาศยาน ระหว่างประเทศ

3.1 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ⁹⁷

มาตรการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของการบินพลเรือนนั้น เริ่มจากความต้องการให้ กฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับการบินมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่าง ประเทศขึ้นมาบริหารจัดการ นั่นก็คือ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ซึ่งจัดตั้งในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ ตามบทบัญญัติ

⁹⁷เริ่มแรกมี 52 ประเทศ + 2 ซึ่งประเทศไทยอยู่ในประเทศบวก 2 กับประเทศเดนมาร์ก ปัจจุบันมี ประเทศสมาชิกรวม 190 ประเทศ โดยมีสำนักงานแห่งใหญ่อยู่ที่กรุงมอนทรีออล (Montreal) ประเทศแคนาดา (Canada) ส่วนสำนักงานภูมิภาคมี 7 สาขา ได้แก่

1. ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
2. ประจำภูมิภาคตะวันออกกลาง ตั้งอยู่ ณ กรุงไคโร ประเทศอียิปต์
3. ประจำภูมิภาคยุโรป และแอตแลนติกเหนือ ตั้งอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส
4. ประจำภูมิภาคแอฟริกาตะวันออก และแอฟริกาใต้ ตั้งอยู่ ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา
5. ประจำภูมิภาคอเมริกาเหนือ อเมริกากลาง และแคริบเบียน ตั้งอยู่ ณ กรุงเม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก
6. ประจำภูมิภาคอเมริกาใต้ ตั้งอยู่ ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู
7. ประจำภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก และแอฟริกากลาง ตั้งอยู่ ณ กรุงดาการ์ ประเทศเซเนกัล.

แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation 1944) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาหลักการ และเทคนิคของการเดินอากาศระหว่างประเทศ ทำนุบำรุงการวางแผน และพัฒนาการของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ⁹⁸ มีองค์กรเจ้าหน้าที่ประจำ⁹⁹ เพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์¹⁰⁰ ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรนี้ จะได้รับ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางการทูต¹⁰¹ และองค์กรนี้ ยังมีสภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก จากรัฐภาคี¹⁰² นอกจากนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ยังได้เข้าเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1946¹⁰³ โดยถือเป็นองค์การสากลที่มีวัตถุประสงค์ในด้านเทคนิค ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญยิ่ง โดยผลงานที่สำคัญของ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ คือ การนำภาคผนวกทั้ง 13 ภาคผนวก มาใช้ และพัฒนาครอบคลุมกับวิวัฒนาการของการบินพลเรือนจนเพิ่มเติมเป็น 18 ภาคผนวก ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard)¹⁰⁴ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ (recommended practices)¹⁰⁵

⁹⁸ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 86.

⁹⁹ข้อ 43 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰⁰ข้อ 44 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰¹ข้อ 60 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰²ข้อ 47 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰³ธรรมนูญก่อตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีขึ้นก่อนกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้น จึงต้องมีการทำสนธิสัญญาเพื่อเข้าเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติโดยมีการลงนามใน Agreement between the United Nations and the International Civil Aviation Organization, 21 June 1946, and Supplementary Agreement to the Agreement of 21 June 1946, 11 December 1948, ICAO Doc. 1970.

¹⁰⁴Any specification for physical characteristics, configuration, material, performance, personnel or procedure, the uniform application of which is recognized as necessary for the safety or regularity of international air navigation and to which Contracting States will conform in accordance with the Convention; in the event of impossibility of compliance, notification to the Council is compulsory under Article 38.

¹⁰⁵Any specification for physical characteristics, configuration, material, performance, personnel or procedure, the uniform application of which is recognized as desirable in the interest of safety, regularity or efficiency of international air navigation, and to which Contracting States will endeavour to conform in accordance with the Convention.

3.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ ดังนี้

3.1.1.1 อำนาจในเชิงบริหาร

อำนาจในเชิงบริหาร คือ การดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เช่น การรับสมาชิก¹⁰⁶ การพิจารณางบประมาณ¹⁰⁷ เป็นต้น

3.1.1.2 อำนาจในเชิงนิติบัญญัติ

อำนาจในเชิงนิติบัญญัติ คือ การสร้างกฎเกณฑ์เพื่อให้รัฐภาคีมีระบบกฎหมาย และทางปฏิบัติด้านการบินที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งจะทำให้เกิดความปลอดภัยด้านการบินมากที่สุด และครอบคลุมทั่วโลกเท่าที่จะเป็นไปได้

3.1.1.3 อำนาจในเชิงตุลาการ

กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อ 84-88 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีอำนาจรับข้อพิพาทในเบื้องต้นได้ ซึ่งกรณีอาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) หรือดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้เช่นกัน

3.1.2 โครงสร้างขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

สำหรับโครงสร้างขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น ประกอบด้วย

3.1.2.1 สมัชชา (the assembly)

สมัชชา คือ ที่ประชุมใหญ่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมด โดยจะมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุก 3 ปี¹⁰⁸ แต่อาจเรียกประชุมสามัญเมื่อใดก็ได้โดยคณะมนตรีหรือโดยรัฐภาคีมีจำนวน 10 รัฐ ร่วมกันร้องขอให้มีการประชุม ซึ่งรัฐภาคีทุกรัฐมีสิทธิออกเสียง 1 คะแนนเสียง โดยให้ถือจำนวนข้างมากของบรรดาสมาชิกเป็นองค์ประชุม และการลงมติวินิจฉัยให้ถือเอาเสียงข้างมาก เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในอนุสัญญา¹⁰⁹

3.1.2.2 คณะมนตรี (the council)

คณะมนตรี เป็นองค์คณะถาวรรับผิดชอบต่อสมัชชา ประกอบด้วยรัฐภาคีสมาชิก 36 รัฐ โดยมาจากรัฐที่มีความสำคัญในการขนส่งทางอากาศ รัฐที่ให้ความอุดหนุนในการจัดหาเครื่อง

¹⁰⁶ ข้อ 93 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰⁷ ข้อ 61 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁰⁸ การประชุมสมัชชาสมัยที่ 14 ที่กรุงโรม ค.ศ. 1962 ได้ตกลงกันว่าให้มีการประชุมสมัชชา 1 ครั้ง ทุก 3 ปี ซึ่งได้แก้ไขหลักการเดิมที่ให้มีการประชุมสมัชชาประจำปี.

¹⁰⁹ ข้อ 48 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

อำนวยความสะดวกในการเดินอากาศพลเรือนระหว่างประเทศ และรัฐสำคัญในบรรดาภูมิภาคต่างๆ ของโลกซึ่งสมาชิกเป็นผู้เลือกตั้ง โดยให้มีการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี¹¹⁰

ทั้งนี้ การวินิจฉัยตกลงของคณะมนตรีจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบส่วนมากของสมาชิกทั้งหมดในคณะมนตรี คณะมนตรีอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกของคณะมนตรีปฏิบัติแทนได้เกี่ยวกับเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ การวินิจฉัยตกลงของคณะกรรมการใด ๆ ของคณะมนตรีนั้น รัฐผู้ทำสัญญาที่มีส่วนได้เสียอาจจะร้องทุกข์ต่อคณะมนตรีได้ โดยหน้าที่ของคณะมนตรี แบ่งออกเป็น

1. หน้าที่ในอาณัติ (mandatory function) ได้แก่ หน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 54 ของอนุสัญญา เช่น เสนอรายงานประจำปีต่อสมาชิก แต่งตั้งคณะกรรมการการขนส่งทางอากาศขึ้นชุดหนึ่ง จัดตั้งคณะกรรมการเดินอากาศขึ้นชุดหนึ่ง ดูแลปฏิบัติงานฝ่ายการเงินขององค์การ ตกลงเลือกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ โดยกำหนดให้มาตรฐาน และวิธีปฏิบัติเป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญานี้ ฯลฯ

2. หน้าที่ที่อนุญาตให้ทำได้ (permissive function) ได้แก่ หน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน ข้อ 55 ของอนุสัญญา เช่น ตั้งกรรมการขนส่งทางอากาศรองลงไปโดยถือภูมิภาคหรือเหตุอื่นเป็นมูลฐาน ศึกษาเรื่องใด ๆ อันกระทบถึงการจัดวางและการดำเนินงานการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ สืบสวนสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งปรากฏว่าก่อให้เกิดอุปสรรคอันจะหลีกเลี่ยงได้ต่อวิวัฒนาการของการเดินอากาศระหว่างประเทศ ฯลฯ

3.1.2.3 คณะกรรมการ และคณะกรรมการต่าง ๆ (the commission and commission)

คณะกรรมการ และคณะกรรมการต่าง ๆ ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการเดินอากาศ (air navigation commission)
2. คณะกรรมการขนส่งทางอากาศ (air transport committee)
3. คณะกรรมการกฎหมาย (legal committee)
4. คณะกรรมการร่วมเพื่อสนับสนุนการบริการเดินอากาศ (committee joint support of air navigation service)
5. คณะกรรมการการเงิน (finance committee)
6. คณะกรรมการเกี่ยวกับการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (committee on unlawful interference)

¹¹⁰ ข้อ 50 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

สำหรับในส่วนของมาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลให้รัฐภาคีปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้วางมาตรฐานระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบินพลเรือนในด้านต่าง ๆ ในรูปแบบชนิดหนึ่ง ที่เรียกว่า ภาคผนวก (annex) โดยภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 นั้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศต่อรัฐภาคี ซึ่งภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษา เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าภาคผนวกดังกล่าว มีลักษณะเฉพาะเป็นอย่างไร มีสถานะทางกฎหมายเพียงใด และที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ มีผลผูกพันต่อรัฐภาคีเช่นไร ทั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องลักษณะเฉพาะ สถานะทางกฎหมาย และผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา ในส่วนต่อไป

3.2 ลักษณะเฉพาะ สถานะทางกฎหมาย และผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้วางมาตรฐานระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบินพลเรือนในด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า ภาคผนวก (annex) โดยได้จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ประเทศสมาชิกลำดับปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.1 ความหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

เมื่อกล่าวถึงคำว่า ภาคผนวก หากไม่ระบุบริบทในการใช้แล้วอาจทำให้เกิดความสับสนได้ เพราะมีทั้งความหมายทั่วไป ความหมายตามกฎหมาย ความหมายในทางปฏิบัติ รวมถึงความหมายตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

สำหรับในทางกฎหมายภาคผนวกแห่งอนุสัญญา คือ สิ่งที่สร้างขึ้นเพิ่มเติมเพื่อขยายส่วนหลักหรือเอกสารแนบท้าย จึงไม่ใช่สิ่งที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารหลัก เว้นแต่มีการระบุไว้ในเอกสารว่าคู่กรณีตกลงกันให้เอกสารแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารหลัก ดังนั้น ภาคผนวกของอนุสัญญาจึงเป็นเพียงสิ่งซึ่งแนบท้ายหรือเอกสารที่นำมาเพิ่มเติมไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา เว้นแต่มีการกำหนดไว้ในอนุสัญญาให้ภาคผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา เช่น Chemical Weapons Convention (CWC) ในข้อ 17¹¹¹

¹¹¹ Anthony, A., *Modern Treaty Law and Practice*. (United Kingdom: Cambridge University, 2000), 348.

ในทางปฏิบัติทั่วไป สนธิสัญญามักจะมีบทบัญญัติที่ระบุให้เอกสารแนบท้ายหรือภาคผนวกเป็นส่วนหนึ่งหรือเทียบเท่าสนธิสัญญา¹¹² แต่อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มิได้มีบทบัญญัติข้อใดระบุเช่นนั้น ประกอบกับมีบทบัญญัติข้อ 54 (กฎ) กำหนดให้มาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard)¹¹³ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ (recommended practices)¹¹⁴ เป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเพื่อความสะดวก (for convenience) เท่านั้น ดังนั้น ภาคผนวกจึงมิได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

อย่างไรก็ดี ข้อ 54 ทำให้ทราบว่า ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน คือ มาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ แต่มีปัญหว่าอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่ได้ให้นิยามถ้อยคำทั้งสองไว้ ดังนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงให้ความหมายของถ้อยคำดังกล่าว ในข้อมติ A1-31 เมื่อปี ค.ศ. 1947¹¹⁵ คำนิยามนี้ได้รับการยืนยันต่อมาในข้อมติ A15-8 ปี ค.ศ. 1965¹¹⁶ และยังมีผลจนถึงปัจจุบัน ในคำนำ (foreword) ของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาทุกฉบับจะมีการกำหนดความหมายของมาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการตีความ

¹¹²Anthony, A., **Modern Treaty Law and Practice**. (United Kingdom: Cambridge University, 2000), 348.

¹¹³หมายถึง เกณฑ์ใดที่มีลักษณะเฉพาะทางกายภาพ เค้าโครง เนื้อหา ทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่หรือกระบวนการในทางปฏิบัติอย่างเดียวกันซึ่งรัฐตระหนักว่ามีความสำคัญเพื่อความปลอดภัยหรือความสม่ำเสมอของการเดินอากาศระหว่างประเทศ และรัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับอนุสัญญา หากในกรณีที่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามได้ให้แจ้งต่อคณะมนตรีโดยผลของข้อ 38 แห่งอนุสัญญา.

¹¹⁴หมายถึง เกณฑ์ใดที่มีลักษณะเฉพาะทางกายภาพ เค้าโครง เนื้อหา ทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่หรือกระบวนการในทางปฏิบัติอย่างเดียวกันซึ่งรัฐตระหนักว่าน่าปรารถนาที่จะปฏิบัติตาม เพื่อความปลอดภัยหรือความสม่ำเสมอของการเดินอากาศระหว่างประเทศ และรัฐสมาชิกพยายามที่จะปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับอนุสัญญา.

¹¹⁵Buergenthal T., **Law-making in the International Civil Aviation Organization**, (New York: Syracuse University, 1969), 60-61.

¹¹⁶Abeyratne, R., **Legal And Regulatory Issues in International Aviation**, (New York: Transnational, 1996), 16.

3.2.2 ลักษณะเฉพาะของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีการสร้างกฎเกณฑ์เป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การที่รัฐภาคีมีสิทธิปฏิเสธภาคผนวกได้ 2 ขั้นตอน คือ¹¹⁷

ขั้นตอนแรก รัฐภาคีเสียงข้างมากไม่เห็นชอบทำให้ภาคผนวกตกไป

ขั้นตอนที่สอง ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากจนมีผลบังคับใช้ โดยที่รัฐภาคีแต่ละรัฐยังมีสิทธิปฏิเสธภาคผนวกที่ตนไม่เห็นชอบได้

กรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากไม่เห็นชอบทำให้ภาคผนวกตกไป เรียกว่า การเลือกรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี¹¹⁸ ส่วนกรณีที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากจนมีผลบังคับ รัฐภาคีแต่ละรัฐมีสิทธิปฏิเสธภาคผนวกที่ตนไม่เห็นชอบได้ เรียกว่า การแจ้งความแตกต่างจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี¹¹⁹ ซึ่งทั้ง 2 กรณี สามารถกล่าวได้ดังนี้ คือ¹²⁰

3.2.2.1 การเลือกรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี

ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะผ่านคณะมนตรีด้วยเสียงสองในสามแล้ว¹²¹ แต่ก็ยังไม่สามารถมีผลบังคับใช้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 กำหนดให้รัฐภาคีมีสิทธิยับยั้ง (veto)¹²² ได้ กล่าวคือ ภาคผนวกผ่านคณะมนตรีด้วยคะแนนเสียงสองในสามจะตกไป หากรัฐภาคีเสียงข้างมากแจ้งต่อคณะมนตรีว่าจะไม่เห็นชอบด้วยภายในระยะเวลาสามเดือนหรือระยะเวลาที่นานกว่านั้นตามที่คณะมนตรีกำหนด นับแต่ที่คณะมนตรีได้เสนอภาคผนวกนั้นไปยังรัฐภาคี และหากรัฐภาคีเสียงข้างมากแจ้งความไม่เห็นชอบพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะผูกพันรัฐภาคีทั้งหมดเช่นกัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ถ้อยคำในข้อ 90 (a) ทำให้เกิดข้อถกเถียง เนื่องจากไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าการไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคีต้องเป็นการไม่เห็นชอบทั้งฉบับหรือสามารถไม่เห็นชอบแต่บางส่วนของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้ ดังนั้น คณะมนตรีจึงวางหลักเกณฑ์ว่ารัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาทั้งฉบับหรือแต่

¹¹⁷ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 15.

¹¹⁸ ข้อ 37 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹¹⁹ ข้อ 38 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹²⁰ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 15.

¹²¹ ข้อ 90 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹²² Buergenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 66.

บางส่วนก็ได้¹²³ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การอนุญาตให้รัฐภาคีไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้บางส่วน เป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเป็นไปได้ที่รัฐภาคีเสียงข้างมากจะใช้สิทธิยังยั้งภาคผนวกแห่งอนุสัญญาไม่ให้มีผลบังคับใช้ทั้งฉบับ อันจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาตกไป¹²⁴ ดังนั้น การที่คณะมนตรีเลือกที่จะวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันภาคผนวกแห่งอนุสัญญาทั้ง 18 ฉบับ ยังไม่เคยมีรัฐภาคีปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญาด้วยเสียงข้างมาก และการที่รัฐภาคีสามารถใช้สิทธิไม่เห็นชอบภาคผนวกแห่งอนุสัญญาบางส่วนได้ จะทำให้รัฐภาคียอมรับ (recognition) ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาได้ง่ายกว่า เนื่องจากส่วนใดที่รัฐภาคีไม่เห็นชอบก็ไม่ต้องผูกพันในส่วนนั้นได้

กลไกที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จะมีความแตกต่างกับกฎหมายทั่วไปที่ถือว่า รัฐจะผูกพันก็ต่อเมื่อรัฐได้ให้ความยินยอมเพื่อผูกพัน (consent to be bound by a treaty) ตามที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969¹²⁵ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969)¹²⁶ ดังนั้น การที่รัฐนิ่งเฉยหรือไม่ได้แสดงความยินยอมออกมาต้องถือว่ารัฐไม่ได้ให้ความยินยอม แต่กลไกตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้เปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยจะถือว่าการที่รัฐภาคีนิ่งเฉยจะมีความหมายเท่ากับว่ารัฐนั้นได้ให้ความยินยอม และวิธีการนี้อาจเรียกว่า contracting-out¹²⁷ หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า negative ratification procedure¹²⁸

3.2.2.2 การแจ้งความแตกต่างจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี

ตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กำหนดให้รัฐภาคีรัฐใดที่เห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธิดำเนินการเช่นว่านั้นได้โดยครบถ้วนหรือไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องหรือวิธปฏิบัติของตนให้ตรงตามมาตรฐานระหว่าง

¹²³Buergethal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 68.

¹²⁴เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, *การสร้างกฎหมายและข้อบังคับให้เป็นไปประเทศ*, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 16.

¹²⁵ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ผูกพันในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ในฐานะรัฐภาคี แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้มีการยอมรับว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จึงมีผลผูกพันรัฐที่ไม่ได้ยอมรับอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 อีกทั้งยังมิได้มีการคัดค้านอย่างชัดเจน จึงต้องผูกพันในหลักกฎหมายดังกล่าว.

¹²⁶จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 32.

¹²⁷Skubiszewski, K., *Enactment of Law by International Organizational* (British Year Book of International Law, 1965-66), 211.

¹²⁸Henry, G. S., *International Institutional Law* (Netherland: Sijthoff & Noordhoff, 1980), 632.

ประเทศหรือวิธีดำเนินการใด ๆ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเห็นว่าจำเป็นจะต้องเลือกใช้ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะแตกต่างจากที่วางขึ้นโดยมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบโดยทันทีว่า วิธีปฏิบัติของตนแตกต่างจากวิธีที่วางขึ้นไว้โดยมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง

มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญา จะไม่ผูกพันรัฐภาคีหากรัฐภาคีแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบว่าตนมีทางปฏิบัติที่แตกต่างจากมาตรฐานนั้น¹²⁹ โดยการแจ้งความแตกต่างของรัฐภาคีแบ่งได้เป็นกรณีดังนี้

1. รัฐสมาชิกแจ้งความแตกต่างภายหลังที่ภาคผนวกมีผลบังคับ¹³⁰ ภายในกำหนดระยะเวลาสามเดือนหรือเวลาที่คณะมนตรีกำหนด การที่รัฐภาคีตัดสินใจจะปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องกระทำโดยสุจริต (good faith) โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่สามารถถามถึงเหตุผล ความเหมาะสม¹³¹

2. เมื่อภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้ว รัฐภาคีพบว่าตนมีทางปฏิบัติที่แตกต่างต้องแจ้งความแตกต่างต่อองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทันที โดยถือว่าข้อ 38 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 เป็นข้อสันนิษฐาน ให้รัฐภาคีต้องกระทำการเช่นนั้น¹³²

3. องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสามารถเรียกร้องให้รัฐภาคีแจ้งความแตกต่าง ตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 ไม่ว่ารัฐภาคีจะปฏิบัติได้สูงกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ¹³³

¹²⁹ Buergenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 76.

¹³⁰ การรับเอาภาคผนวกแห่งอนุสัญญา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

1. ช่วงที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลบังคับภายในสามเดือนหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้
2. ช่วงที่เป็นการเริ่มใช้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

โดยในทางปฏิบัติคณะมนตรีได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องวันของการแจ้งความแตกต่างไว้ว่า ระยะเวลาแจ้งความแตกต่างจะไม่ยาวเกินกว่าสามเดือน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดก่อนวันที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะมีการเริ่มใช้.

¹³¹ Buergenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 78.

¹³² Ibid., 88.

¹³³ Ibid., 78.

4. องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสามารถเรียกร้องให้รัฐสมาชิกแจ้งทางปฏิบัติที่แตกต่างจากวิธีปฏิบัติที่แนะนำ แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 กำหนดไว้ก็ตาม¹³⁴

ทั้งนี้ แม้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944 ได้เปิดช่องให้รัฐภาคีสามารถแจ้งความแตกต่างได้ก็ตาม แต่รัฐภาคีไม่สามารถแจ้งความแตกต่างได้ในกรณีดังต่อไปนี้¹³⁵

1. กฎทางอากาศ (rules of the air)¹³⁶
2. สมุดปูมเดินทาง (the journey log book)¹³⁷
3. การยอมรับนับถือใบสำคัญและการอนุญาต (recognition of certificates and licenses)¹³⁸
4. การสอบสวนอุบัติเหตุ (investigation of accidents)¹³⁹

3.2.3 สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงมิใช่เป็นกรณีกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและกรณีหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจึงถือได้ว่าเป็นสนธิสัญญา และข้อบังคับขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

3.2.3.1 สนธิสัญญา

สนธิสัญญาเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญมากที่สุดประเภทหนึ่ง เนื่องจากเราอาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศชนิดเดียวที่เกิดขึ้นโดยเจตนา และผ่านจากใคร่ครวญอย่างรอบคอบของรัฐ (conscious and deliberate)¹⁴⁰ และเกิดโดยความสมัครใจอย่างแท้จริง¹⁴¹

¹³⁴ Buergenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 78.

¹³⁵ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, *การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปประเทศ*, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 18.

¹³⁶ ข้อ 12 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹³⁷ ข้อ 29 และข้อ 34 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹³⁸ ข้อ 33 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹³⁹ ข้อ 26 แห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. 1944.

¹⁴⁰ Dixon, M., *Textbook on International Law*, 6th Edition, (Oxford: Oxford University, 2007), 26.

¹⁴¹ นพนธิ สุริยะ, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 67.

ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ให้ความหมายของสนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐคู่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าความตกลงระหว่างประเทศเช่นนั้นจะเรียกชื่ออย่างไร เช่น อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) ปฏิญญา (declaration) กฎบัตร (charter) กติกา (pact) กรรมาสาร (act) บันทึกแลกเปลี่ยน (exchange of notes) ธรรมนูญ (statute) เป็นต้น¹⁴² ทั้งนี้ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1986 ได้ขยายความหมายของสนธิสัญญาให้รวมถึง ความตกลงระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ และระหว่างองค์การระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ¹⁴³

จากนิยามของคำว่า สนธิสัญญา ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และ ค.ศ. 1986 สามารถสรุปได้ว่า สนธิสัญญามีองค์ประกอบดังนี้ คือ¹⁴⁴

1. ความตกลงระหว่างประเทศ
2. กำหนดกฎเกณฑ์แน่นอนหรือเป็นลายลักษณ์อักษร
3. เป็นที่รับรองอย่างชัดแจ้ง
4. ระหว่างบุคคลในทางระหว่างประเทศ
5. ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งได้กำหนดให้รับเอามาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำเป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเพื่อความสะดวก¹⁴⁵ ซึ่งในกรณีนี้ ได้มีนักนิติศาสตร์ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศให้ความเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

Professor Alexandrowicz¹⁴⁶ เห็นว่า มาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นลักษณะของความตกลงระหว่างประเทศ และการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

¹⁴² จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 72.

¹⁴³ Danilenko, G. M., *Law-Making in the International Community*, (Netherland: Martinus Nijhoff, 1993), 45.

¹⁴⁴ เนาเวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 23.

¹⁴⁵ ข้อ 54 (ฎ) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁴⁶ Buergenthal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, (New York: Syracuse University, 1969), 100.

ระหว่างประเทศ อาจทำได้โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐ ตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญเปรียบได้กับการตั้งข้อสงวนของสนธิสัญญา

Professor Michael Milde¹⁴⁷ เห็นว่า ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโกไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา และไม่มีค่าบังคับทางกฎหมายในฐานะที่เป็นสนธิสัญญา ฉะนั้น การรับเอาภาคผนวกแห่งอนุสัญญา และค่าบังคับทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา จึงมิได้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา เพราะข้อ 37 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณี (obligation) ในการที่จะร่วมกันในการทำให้กฎหมาย มาตรฐาน และการจัดการในเรื่องต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวก และการปรับปรุงการเดินอากาศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเป็นการขอความร่วมมือจากรัฐภาคี

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องสถานะของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ผู้เขียนเห็นด้วยกับ Professor Michael Milde เนื่องจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ทั้ง 18 ฉบับ ถือได้ว่าเป็นการจัดทำฝ่ายเดียว จึงมิใช่กรณีที่บุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศตกลงร่วมกันจัดทำภาคผนวกขึ้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการส่งภาคผนวกให้รัฐภาคีพิจารณาปฏิเสธก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงกลไกในการจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้ว พบว่าได้มีการนำเอาหลักการ contracting-out หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า negative ratification procedure มาใช้ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้รับมอบอำนาจจากธรรมนูญก่อตั้งในการสร้างกฎเกณฑ์เป็นภาคผนวก โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐภาคี แต่รัฐภาคียังคงมีสิทธิปฏิเสธกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งสิทธิเช่นนี้จะต้องใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎเกณฑ์นั้นจะผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐ แม้ว่ารัฐภาคีจะไม่ให้ความยินยอมอย่างชัดแจ้งก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่นำหลัก contracting-out หรือ negative ratification procedure มาใช้ ซึ่งสาระสำคัญ คือ ผูกพันรัฐภาคีโดยที่ไม่ต้องได้รับความยินยอม แสดงให้เห็นว่าภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่อาจเป็นความตกลงระหว่างประเทศได้ เพราะไม่มีการตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลในทางระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ร่างอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาแล้ว ก็ต้องระบุเช่นนั้นไว้ในอนุสัญญาอย่างชัดแจ้ง ซึ่งนอกจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จะมีได้ระบุไว้เช่นนั้นแล้ว ยังกำหนดให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีขึ้นเพื่อความสะดวก ด้วยเหตุผลที่ได้ว่ามาทั้งหมดนี้ จึงสรุปได้ว่า กฎเกณฑ์ที่องค์การ

¹⁴⁷ Milde, M., Aviation Safety Oversight: Audits and the Law. *Annals of Air and Space Law*, XXVI, (2001), 165.

การบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นเป็นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 นั้น ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาแต่อย่างใด

3.2.3.2 ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ¹⁴⁸ คือ การกระทำฝ่ายเดียว (unilateral act) ประการหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ โดยต้องสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ และเป็นการกระทำขององค์การที่มีอำนาจ และเป็นไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร

ในปัจจุบันมีการยอมรับว่าการกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์สามารถทำได้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน และมีผลที่แตกต่างกันออกไป¹⁴⁹ อีกทั้งยังอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปหลากหลายในทางปฏิบัติ¹⁵⁰ เช่น ข้อมติ (resolutions)¹⁵¹ คำแนะนำ (recommendations)¹⁵² คำวินิจฉัย (decisions)¹⁵³ ภาคผนวกแห่งอนุสัญญา (annex)¹⁵⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะว่าอย่างไร ต่างก็เป็นรูปแบบหนึ่งของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นบ่อเกิดหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศได้ เช่น องค์การสหประชาชาติทำคำตัดสินในเรื่องการใช้กำลังเพื่อรักษาสันติภาพ ในกรณีที่มีการทำลายสันติภาพ โดยการรุกราน ซึ่งข้อมติของ

¹⁴⁸ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่ได้ 3 ประการ คือ

1. แก้ไขเปลี่ยนแปลงธรรมนูญก่อตั้ง
2. ตีความหรือขยายความทางปฏิบัติ
3. มีผลโดยตัวของข้อมติเองแยกต่างหากจากสนธิสัญญา

¹⁴⁹ Dupuy, R. J., **Manual sur les organisations internationales: A Handbook on International Organizations**, (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988), 316.

¹⁵⁰ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, **กฎหมายระหว่างประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 107.

¹⁵¹ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1. ข้อมติที่มีคำบังคับ (binding force) ซึ่งมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น
 2. ข้อมติที่เป็นเพียงคำแนะนำ (recommendation) ซึ่งเป็นการเชื้อเชิญหรือชักชวนหรือแนะนำให้กระทำการ ไม่มีคำบังคับในตัวเอง แต่อาจช่วยก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นในลักษณะอื่น
- โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก จตุรนต์ ธีระวัฒน์, **องค์การระหว่างประเทศกับการสร้างกฎเกณฑ์และการประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ**, ใน **หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.สัญญา ธรรมศักดิ์**, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), 249-251.

¹⁵² มักไม่มีคำบังคับทางกฎหมายแต่เป็นสิ่งที่ควรทำ.

¹⁵³ มีคำบังคับแก่คู่กรณีที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัย.

¹⁵⁴ มีคำบังคับเนื่องจากมักจะกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา.

องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้มีผลผูกพันได้จะต้องมีการกำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศนั้น เป็นต้น¹⁵⁵

สำหรับอำนาจในการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ แม้ต้องอาศัยมูลฐานทางกฎหมายจากธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ แต่ Professor Skubiszewski¹⁵⁶ เห็นว่า ข้อมติดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญาแต่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นสมบูรณ์ และมีค่าบังคับ (binding force) โดยผลของสนธิสัญญา ทั้งนี้ มักเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในทางเทคนิค ซึ่งหมายความว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไป หากได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้อมติที่มีค่าบังคับไม่

ทั้งนี้ เนื่องจากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้มาจากการลงมติของสมาชิกที่ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นไว้แต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น¹⁵⁷ จึงทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าว มีสถานะเป็นข้อมติรูปแบบหนึ่ง แต่การที่จะถือได้ว่าภาคผนวกแห่งอนุสัญญานั้น เป็นกฎหมายระหว่างประเทศได้หรือไม่ ต้องทำการวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

เนื่องจากว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นองค์การทางด้านเทคนิคจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาขึ้นเพื่อความปลอดภัยทางการบิน โดยได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำและมีผลใช้บังคับที่รัฐภาคีไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนด หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธข้อมติดังกล่าว ข้อมตินั้นก็จะผูกพันรัฐภาคีทั้งหมด ดังนั้นภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จึงถือได้ว่าเป็นข้อมติรูปแบบหนึ่งที่มีค่าผูกพันรัฐภาคี

นอกจากนี้ ยังได้มีนักนิติศาสตร์ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ คือ Professor Michael Milde¹⁵⁸ ได้ให้ความเห็นว่า มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อน (soft law) ซึ่งหมายถึง แนวทางปฏิบัติร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ซึ่งไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่อาจมีค่าบังคับทางการเมืองหรือศีลธรรม และมักมีเนื้อหาด้านเศรษฐกิจ สังคมหรือสิ่งแวดล้อม เช่น The Rio Declaration on Environment and Development 1992 หรืออาจเป็น

¹⁵⁵ Akehurst, M., *A Modern Introduction on International Law*, 6th Edition, (London: Great Britain, 1987), 37-38.

¹⁵⁶ Sloan, B., *General Assembly Resolutions Revisited (Forty Year Later)*, (British Year Book of International Law, 1987), 96-97.

¹⁵⁷ ข้อ 48 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

¹⁵⁸ Milde, M., Aviation Safety Oversight: Audits and the Law. *Annals of Air and Space Law*, XXVI, (2001), 169.

desirable guidance material หรืออาจเป็น wishful thinking ซึ่งรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่ได้กำหนดไว้โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อาจทำให้รัฐภาคีรัฐนั้น ถูกกดดันทางด้านการเมือง และอาจนำไปสู่การเผชิญหน้าของรัฐ

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง เนื่องจาก

1. ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ถือได้ว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศ จึงทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาเปรียบเสมือนเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ

2. ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นการทั่วไป เพื่อใช้บังคับแก่รัฐภาคีทั้งหลายที่เป็นสมาชิก โดยเป็นการวางข้อบังคับตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางเทคนิค จึงมีผลให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ต้องมีสภาพบังคับ

3. ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีการกำหนดให้ภาคผนวกมีผลผูกพันรัฐภาคี โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากรัฐภาคี ดังนั้น ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้โดยตรง มิได้เป็นเพียงกฎหมายที่มีค่าบังคับอย่างอ่อนเท่านั้น

3.2.4 ผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญา

ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สามารถแบ่งผลความผูกพันได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

3.2.4.1 ผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีกลไกที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีที่ไม่มีความพร้อมหรือรัฐภาคีที่ไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญา ใช้สิทธิปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ปฏิเสธจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลผูกพันต่อรัฐภาคีทั้งหมด ผลผูกพันของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาต่อรัฐภาคีสามารถจำแนกได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1. ในกรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาอย่างชัดแจ้ง ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะผูกพันรัฐภาคีทั้งหมด ในฐานะเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ

2. ในกรณีที่รัฐภาคีเสียงข้างมากปฏิเสธไม่ยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาอย่างชัดเจน จะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาตกไปทั้งฉบับ

3. ในกรณีที่รัฐสมาชิกเสียงข้างมากไม่มีการตอบรับหรือปฏิเสธ จะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมด ในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับ

4. ในกรณีที่รัฐสมาชิกเสียงข้างน้อยที่ปฏิเสธไม่ยอมรับอย่างชัดเจน จะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมด ในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีค่าบังคับเช่นกัน

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าเมื่อภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลบังคับใช้ และผูกพันรัฐภาคีทั้งหมดแล้วก็ตาม อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังมีบทบัญญัติให้รัฐภาคีแต่ละรัฐสามารถแจ้งความแตกต่างได้ ตามข้อ 38 ซึ่งจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคี โดยรัฐภาคีนั้น ๆ จะต้องแจ้งความแตกต่างให้แก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบ ซึ่งการแจ้งความแตกต่างของรัฐภาคีสามารถแบ่งได้เป็นกรณีดังต่อไปนี้¹⁵⁹

1. รัฐภาคีเสียงข้างน้อยที่ปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญา เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีอาจแจ้งความแตกต่างทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีเช่นว่านั้นได้

2. รัฐภาคีที่นิ่งเฉยไม่แจ้งว่าจะยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญา เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีอาจแจ้งความแตกต่างทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีเช่นว่านั้นได้

3. รัฐภาคีที่ยอมรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาโดยชัดเจน เมื่อภาคผนวกดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐภาคีดังกล่าว อาจแจ้งความแตกต่างทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีเช่นว่านั้น

ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้องแจ้งความแตกต่างตามข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยต้องเป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาที่สามารถแจ้งความแตกต่างได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน 3.2.2.2

3.2.4.2 ผลผูกพันต่อรัฐที่สาม

การจัดทำภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น เป็นการวางหลักเกณฑ์โดยทั่วไปด้านการบินพลเรือน เพื่อให้เกิดความ

¹⁵⁹ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 28.

ปลอดภัย ซึ่งโดยปกติแล้วตามหลักของอำนาจผูกพันของความตกลงระหว่างประเทศมีที่มาจากพื้นฐานที่ว่า สัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda)¹⁶⁰ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 จึงสามารถผูกพันเฉพาะแต่รัฐภาคีเท่านั้น จะไม่ผูกพันแก่รัฐที่สาม แต่ทั้งนี้ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้รัฐที่สามหรือรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องความยินยอมของรัฐว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เช่น สหภาพโซเวียต (ชื่อในขณะนั้น) ปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานของภาคผนวก 1 ผู้ประจำหน้าที่, ภาคผนวก 6 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน, ภาคผนวก 8 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน ทั้งที่สหภาพโซเวียตไม่ได้เป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เนื่องจากหากปฏิบัติไม่ได้ตามมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวแล้ว สหภาพโซเวียตจะถูกรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศห้ามบินผ่านหรือบินเข้า่านฟ้า และห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบิน¹⁶¹

ทั้งนี้ ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังสามารถพัฒนากลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศได้ในบ่อเกิดอื่น เช่น หากภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลาย จนมีรัฐอื่นที่มีใช้รัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนำไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ (state practices) โดยเชื่อว่ากฎเกณฑ์ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาดังกล่าวเป็นกฎหมาย ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ก็จะกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สามารถผูกพันรัฐที่มีใช้รัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้¹⁶²

นอกจากนี้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ยังได้กำหนดให้มีแผนการตรวจติดตามการกำกับดูแลความปลอดภัยของรัฐภาคีหรือที่เรียกว่า Universal Safety Oversight Audit Program: USOAP เพื่อประเมินการดำเนินงานตามมาตรฐาน และข้อเสนอแนะให้เกิดความปลอดภัยในระดับที่ยอมรับได้ของรัฐภาคีทุกประเทศ ซึ่งระบบ USOAP นี้ได้มีการกำหนดข้อบังคับ และแนวทางการตรวจสอบในส่วนของการกระบวนการ และวิธีการปฏิบัติในด้านความปลอดภัย (safe) ประสิทธิภาพ

¹⁶⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 32.

¹⁶¹ Milde, M., Enforcement of Aviation Safety Standard-Problems of Safety Oversight. 45 Zeitschrift für Luft-Und Weltraumrecht. *Journal Air and Space Law*, 91, (1996), 93.

¹⁶² เนาวัฒน์ ไรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 29.

(efficient) และด้านการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ (regular operation) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน และการตรวจสอบมาตรฐานในระดับสากล¹⁶³

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นภาคผนวกที่มีลักษณะเฉพาะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ และมีผลผูกพันเฉพาะแต่รัฐภาคีเท่านั้น ซึ่งหากรัฐภาคีใดไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญา ก็สามารถใช้สิทธิปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญานั้นได้ นอกจากนี้ หากรัฐภาคีเสียงข้างมากไม่ใช้สิทธิปฏิเสธภาคผนวกแห่งอนุสัญญาจะทำให้ภาคผนวกแห่งอนุสัญญามีผลผูกพันต่อรัฐภาคีทั้งหมด สำหรับในกรณีเช่นนี้ ข้อ 38 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้มีบทบัญญัติให้รัฐภาคีแต่ละรัฐสามารถใช้สิทธิแจ้งความแตกต่างได้ ซึ่งจะทำให้ภาคผนวกดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐภาคีแต่ประการใด อีกทั้งยังได้จัดให้มีแผนการตรวจติดตามการกำกับดูแลความปลอดภัยของรัฐภาคี เพื่อประเมินการดำเนินงานตามมาตรฐาน และข้อเสนอแนะให้เกิดความปลอดภัยในระดับที่ยอมรับได้ของรัฐภาคีทุกประเทศอีกด้วย

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงก่อให้เกิดหน้าที่ในการที่จะไม่กระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏในข้อ 26 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ที่ได้กำหนดว่า “คู่สัญญาตามสนธิสัญญามีหน้าที่ในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้วยความสุจริต” ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อพิทักษ์การบินพลเรือนให้พ้นจากการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.3 ภาคผนวก 17 กับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน

ท่าอากาศยานจัดได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคที่มีประโยชน์ มีความสำคัญ และยังถือได้ว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในกิจกรรมขนส่งทางอากาศ เป็นกิจกรรมที่ต้องลงทุนสูงใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก ดังนั้น ท่าอากาศยานจึงมีความจำเป็น

¹⁶³ อุมพร หาริมพลสิทธิ์, ระบบบริหารความปลอดภัยในบริการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรณีศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับ มาตรฐานและข้อเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการบิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, 2549), 4.

ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดสมบูรณ์แบบ แต่มาตรการดังกล่าวจะต้องส่งผลกระทบต่อผู้มาใช้บริการให้น้อยที่สุด

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความปลอดภัยของท่าอากาศยานเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการท่าอากาศยาน ซึ่งผู้มาใช้บริการท่าอากาศยานต่างมีความต้องการความปลอดภัยทั้งในชีวิต และทรัพย์สินของตน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการบริการที่มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพจากท่าอากาศยาน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ให้บริการของท่าอากาศยาน ดังนั้น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับความปลอดภัยของท่าอากาศยานขึ้น ซึ่งได้กำหนดไว้ในภาคผนวก 17 (annex 17) เรื่องการรักษาความปลอดภัย-การป้องกันการบินพลเรือนระหว่างประเทศจากการกระทำที่เป็น การแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมาย (Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference) และกำหนดให้รัฐภาคี (state's civil aviation authority) จะต้องนำมาตรฐานตามเอกสารภาคผนวกมาประยุกต์ใช้ (apply annex standards) ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวตามที่ได้กำหนดไว้มีดังนี้

3.3.1 การรักษาความปลอดภัยพื้นที่ท่าอากาศยาน

3.3.1.1 จัดให้มีเครื่องกั้น (security barriers)

การจัดให้มีเครื่องกั้น อาจเป็นเครื่องกีดขวางที่ประดิษฐ์ขึ้น เช่น รั้วทึบ รั้วโปร่ง กำแพง ซึ่งอาจจะเป็นรั้วที่ทำด้วยโลหะแบบตาข่าย (chain like fence) หรือรั้วแบบลูกกรงเหล็ก (steel rotted fence) ก็ได้ หรืออาจเป็นเครื่องกีดขวางตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ฯลฯ

1. จัดให้มีแนวเครื่องกั้นชั้นนอก เพื่อแสดงขอบเขตพื้นที่ท่าอากาศยาน และแนวรั้วรักษาความปลอดภัย
2. จัดให้มีแนวเครื่องกั้นรักษาความปลอดภัย เพื่อแสดงขอบเขตระหว่างพื้นที่การบิน และพื้นที่ทั่วไป

3.3.1.2 จัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตรวจลาดตระเวนรักษาความปลอดภัย

3.3.1.3 จัดให้มีการเฝ้าตรวจรักษาความปลอดภัยด้วยกล้องโทรทัศน์วงจรปิด

3.3.1.4 จัดให้มีเจ้าหน้าที่ชุดผสม ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เจ้าหน้าที่

ตำรวจ

3.3.1.5 จัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำลายวัตถุระเบิดคอยตรวจสอบวัตถุต้องสงสัย

- 3.3.1.6 จัดให้มีศูนย์รับแจ้ง บรรเทาเหตุ และระงับเหตุร้ายหรือการกระทำอันใดที่กระทบกระเทือนต่อการรักษาความปลอดภัย

3.3.2 การควบคุมการผ่านเข้า-ออกพื้นที่หวงห้าม

3.3.2.1 จัดให้มีระบบการออกบัตรรักษาความปลอดภัยบุคคลให้แก่บุคคลที่มีสิทธิผ่านเข้า-ออก

3.3.2.2 จัดให้มีระบบการออกบัตรอนุญาตพาหนะ เพื่อใช้ผ่านเข้า-ออก

3.3.2.3 กำหนดช่องทางเข้า-ออกพื้นที่หวงห้าม และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเฝ้าประจำทุกช่องทาง

3.3.3 การตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระก่อนขึ้นเครื่อง

3.3.3.1 จัดให้มีการตรวจค้นสัมภาระ ด้วยเครื่อง X-Ray

3.3.3.2 จัดให้มีการตรวจค้นผู้โดยสาร ด้วยเครื่องตรวจจับโลหะชนิดเดินผ่าน

3.3.3.3 จัดให้มีการตรวจค้นผู้โดยสาร ด้วยเครื่องตรวจจับชนิดมือถือ

จากมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยาน ในภาคผนวก 17 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องนำเอาไปประยุกต์ใช้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐภาคีของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 จึงมีพันธกรณีในการที่จะต้องปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยานของไทย ผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.4 มาตรการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยาน

การใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน ย่อมมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กำลังคนที่จะปฏิบัติงาน อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวก ภาวะแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ เป็นส่วนสำคัญทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในระเบียบได้โดยครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ไรก็ดีเมื่อเกิดปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่อง ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ มาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน ก็ต้องศึกษาและทำความเข้าใจหลักการต่าง ๆ อย่างถี่ถ้วน และปฏิบัติงานโดยยึดหลักการดังกล่าว รวมทั้งรู้จักคัดแปลงวิธีปฏิบัติในรายละเอียดให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมตลอดจนสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาอุปสรรค และข้อบกพร่องให้การรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานได้ผลสมบูรณ์ตามความมุ่งหมายได้ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นแนวทางที่สำคัญในการใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยานได้ ดังนี้

1. มาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานที่นำมาใช้จะต้องพิจารณาถึงความสมดุลกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานด้วยเพราะ การวางมาตรการเข้มงวดเกินสมควรย่อมกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานกิจของส่วนงานนั้นได้ แต่มิได้หมายความว่า จะยอมปล่อยให้อาการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานหละหลวม หรือละเลยต่อการปฏิบัติ อันจะเป็นช่องทางให้เกิดจุดอ่อนในการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานได้

2. การใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน ควรให้สอดคล้องกับความสำคัญของแต่ละเป้าหมายที่จะป้องกันแต่ละสถานการณ์

3. การวางมาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน ควรพิจารณาให้สามารถปรับปรุงหรือดัดแปลงมาตรการให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ และสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ ถ้ามีการปรับปรุงหรือดัดแปลงก็ต้องให้เป็นไปตามกฎระเบียบ แบบแผน และหลักวิชาการ มิใช่กระทำตามใจชอบ และต้องเป็นการเปลี่ยนในรายละเอียด มิใช่เปลี่ยนหลักการ

ในส่วนของมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ท่าอากาศยานของไทยนั้น¹⁶⁴ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เป็นต้น โดยฝ่ายรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีแนวทางแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

1. การรักษาความปลอดภัยเชิงรุก คือ การป้องกันล่วงหน้าหรือการรักษาความปลอดภัยออกไปจากพื้นที่โดยรอบหรือการปฏิบัติตั้งแต่ยังไม่มีเหตุการณ์โดยจัดให้มีคณะทำงานปฏิบัติเฉพาะที่มีแนวทางมวลชน กิจกรรมมวลชนในการสร้างแนวร่วม และการข่าวในการเฝ้าระวังรวบรวม และวิเคราะห์ข่าว โดยมีแผนงานตามวาระที่เหมาะสม และมีการปฏิบัติ 3 ประการ คือ

1) ชุมชนสัมพันธ์ เป็นการปฏิบัติต่อกลุ่มชนภายนอกหรือประชาชนโดยรอบ ในเวลาปกติไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการรักษาความปลอดภัย แต่หากไม่ดำเนินการประสานอย่างใกล้ชิดอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องกันได้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงหรือรุนแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย มีผลกระทบโดยตรงต่อการรักษาความปลอดภัยได้

2) รวบรวมข่าวสาร เป็นการปฏิบัติที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการรักษาความปลอดภัย ด้วยการรวบรวมข่าวจากแหล่งข่าวต่าง ๆ แล้วนำมารวบรวม จากนั้นให้เจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่ายร่วมกันวิเคราะห์เพื่อให้รู้สถานการณ์และเตรียมการในการรักษาความปลอดภัยได้ตรงจุด เช่น การก่อวินาศกรรมมีรูปแบบอย่างไร การโจรกรรมจะป้องกันอย่างไร การสร้างข่าวหรือกระแสที่มี

¹⁶⁴ผู้เขียนยกกรณีตัวอย่างเฉพาะการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งถือได้ว่าเป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศหลักของประเทศไทย.

ผลกระทบต่อหน่วยงานจะเกิดขึ้นที่จุดไหน การชุมนุมของผู้ไม่พอใจในเรื่องต่าง ๆ จะเข้าระงับเหตุอย่างไร และอาจนำไปเป็นตัวกำหนดขึ้นสถานการณ์

3) การปฏิบัติการจิตวิทยา เป็นการจจัดวิธีการให้เจ้าหน้าที่บ้านเมือง สถานที่ทางศาสนา สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายที่แน่นอนในการลงพื้นที่ เพื่อให้มีส่วนร่วมในความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเต็มใจที่จะร่วมการรักษาความปลอดภัย

2. การรักษาความปลอดภัยเชิงรับ คือ การป้องกันภายใน ตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อการรักษาความปลอดภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์หรือจัดแผนการรักษาความปลอดภัยตั้งแต่ปัจจุบันโดยมีวิธีการปฏิบัติ 5 ประการ คือ

1) การแบ่งเขตและจัดผู้รับผิดชอบ

ก. การแบ่งเขตให้มีความเหมาะสมตามลักษณะของสถานที่ ภูมิประเทศ ลักษณะของการทำงาน จะทำให้การดูแลวางแผนล่วงหน้าทำได้ง่าย โดยแบ่งเขตออกเป็น 4 พื้นที่ (area) และแบ่งพื้นที่เป็น 16 เขต (sub area)

ข. จัดผู้รับผิดชอบและมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง ให้ตรงกับการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม และเป็นไปตามกฎหมาย ตามสถานที่ และลักษณะของงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน จำนวน 562 อัตรา และเจ้าหน้าที่จัดจ้างจำนวน ประมาณ 690 คน โดยจัดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติดังนี้

- ก) หัวหน้าศูนย์ควบคุมการรักษาความปลอดภัย
- ข) เจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการรักษาความปลอดภัย
- ค) หัวหน้าพื้นที่
- ง) หัวหน้าเขต
- จ) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

ค. จัดการแบ่งเขตการควบคุมการรักษาความปลอดภัย ดังนี้

ก) การควบคุมการรักษาความปลอดภัยทั้งปวง และการให้นโยบายเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤตดำเนินการโดยผ่านห้องควบคุม CCC (Crisis Control Center)¹⁶⁵

ข) การควบคุมการรักษาความปลอดภัย ในอาคารผู้โดยสาร ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ควบคุมการรักษาความปลอดภัยผ่านห้องควบคุม ส่วนงานเชื่อมต่อระบบ

¹⁶⁵ คือ ศูนย์ควบคุมการเกิดวินาศกรรม ซึ่งจะคอยควบคุม และบัญชาการเมื่อมีวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เช่น การโจรกรรม การก่อวินาศกรรมในบริเวณท่าอากาศยาน เป็นต้น.

ย่อย ณ อาคารผู้โดยสาร (interface/integration work with PTC sub-system) และจะโอนการควบคุมรักษาการณ์ให้ห้องควบคุม SCC (Security Control Center)¹⁶⁶ เมื่อมีเหตุการณ์ไม่ปกติ

ค) การควบคุมการรักษาความปลอดภัย นอกอาคารผู้โดยสาร และการจราจรพื้นที่ทั้งหมดดำเนินการโดยฝ่ายรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิผ่านห้องควบคุม SCC และรับโอนการควบคุมการรักษาการณ์ จากห้องควบคุม ส่วนงานเชื่อมต่อระบบย่อย ณ อาคารผู้โดยสาร เมื่อมีเหตุการณ์ไม่ปกติ

สำหรับการกำหนดพื้นที่เพื่อการรักษาความปลอดภัยนั้น สามารถกำหนดพื้นที่เพื่อการรักษาความปลอดภัยได้ดังนี้

1. หมายเลขที่ 1: พื้นที่ห้องผู้โดยสารขาเข้าบริเวณห้องสายพานรับกระเป๋า
2. หมายเลขที่ 2: พื้นที่ผู้โดยสารขาเข้า-ออกภายในประเทศตั้งแต่ทางเชื่อมอาคารผู้โดยสารถึงหน้าจุดตรวจค้นหรือประตูเข้าสายพานเทียบอากาศยาน และพื้นที่ผู้โดยสารขาเข้า-ออกระหว่างประเทศ ตั้งแต่เคาน์เตอร์ตรวจคนเข้าเมืองถึงหน้าจุดตรวจค้นหรือประตูเข้าสายพานเทียบอากาศยาน
3. หมายเลขที่ 3: พื้นที่บริเวณหลังจุดตรวจค้น และห้องพักผู้โดยสารรอขึ้นเครื่อง (hold room)
4. หมายเลขที่ 4: พื้นที่บริเวณสะพานเทียบอากาศยาน ลานจอดอากาศยาน
5. หมายเลขที่ 5: พื้นที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขต free zone

ทั้งนี้ ในส่วนของรหัสหมายเลขบนบัตรรักษาความปลอดภัย เพื่อให้อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่เพื่อการรักษาความปลอดภัยตามพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. บัตรหมายเลขที่ 1: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่หมายเลข 1 เท่านั้น
2. บัตรหมายเลขที่ 2: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่หมายเลข 1 และ 2 เท่านั้น
3. บัตรหมายเลขที่ 3: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่หมายเลข 1, 2 และ 3 เท่านั้น
4. บัตรหมายเลขที่ 4: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่หมายเลข 4 เท่านั้น
5. บัตรหมายเลขที่ 5: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่หมายเลข 5 เท่านั้น
6. บัตรหมายเลขที่ 6: อนุญาตให้ผ่านเข้าพื้นที่ทุกพื้นที่เพื่อการรักษาความปลอดภัย ยกเว้นพื้นที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่เฉพาะ

¹⁶⁶ คือ ศูนย์ควบคุมระบบที่ใช้ในห้องควบคุมระบบการรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ ของท่าอากาศยาน เช่น ระบบกล้องวงจรปิด ระบบตรวจจับอัคคีภัย ควบคุมอาคาร เป็นต้น.

2) การจัดหน่วยปฏิบัติการ (ฝ่ายรักษาความปลอดภัย)

การจัดหน่วยปฏิบัติการ เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของระบบรักษาความปลอดภัย ซึ่งต้องจัดให้มี 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หน่วยควบคุมการรักษาความปลอดภัย ซึ่งเปรียบเสมือนสมองของการปฏิบัติการ เพื่อรับข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ และพิจารณาการปฏิบัติต่อเหตุการณ์นั้น ๆ โดยรวบรวมงานต่าง ๆ ไว้ เช่น ที่รวบรวมข่าว ที่สั่งการ แผนที่ แผนที่ จอแสดงภาพ วิทยุโทรศัทพ์ ฯลฯ และจะจัดให้มีการปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง โดยแบ่งเป็นผลัดตามความเหมาะสม ซึ่งใช้ระบบการบริหาร และการสารสนเทศผ่านทางเทคโนโลยีที่เรียกว่า AIMS (Airport Information Management System)¹⁶⁷ ผ่านห้องควบคุม ห้อง SCC

ส่วนที่ 2 หน่วยรักษาการณ์-จราจร ซึ่งเปรียบเสมือนดวงตา และมือ คอยสังเกตุเหตุการณ์ต่าง ๆ ระวังเหตุการณ์ต่าง ๆ ระวังเหตุในเบื้องต้น และส่งข้อมูลให้หน่วยควบคุมการรักษาความปลอดภัยซึ่งเปรียบเสมือนสมอง โดยจัดให้มีการรายงานทั้งตามระยะเวลา และรายงานเมื่อเกิดเหตุ มีการปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งเป็นจุด และสายตรวจ โดยแบ่งเป็นผลัดตามความเหมาะสม

ส่วนที่ 3 หน่วยลาดตระเวน ซึ่งเปรียบเสมือนมือ และอาวุธ เพื่อรับคำสั่ง และข้อพิจารณาจากหน่วยควบคุมการรักษาความปลอดภัย เข้าปฏิบัติการต่อเหตุการณ์นั้น ๆ จัดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งเป็นบุคคลในการเผชิญเหตุ และรับทราบขอบเขตในการปฏิบัติเป็นอย่างดี

3) การจัดแนวทางปฏิบัติ

การจัดแนวทางปฏิบัติ เป็นการจัดวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับการรักษาความปลอดภัยในสถานการณ์นั้น โดยออกเป็นแผน คำสั่งหรืออื่น ๆ ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปเป็นกรอบในการปฏิบัติ และสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ โดยการจัดทำระเบียบแผนการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นรูปแบบมาตรฐานตั้งแต่ต้น และจัดทำเพิ่มเติมได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น แนวทางการปฏิบัติ การผ่านเข้า-ออกของยานพาหนะ และการผ่านเข้า-ออกของบุคคล

¹⁶⁷ เป็นระบบการบริหารจัดการของท่าอากาศยานบินสุวรรณภูมิ ซึ่งครอบคลุมถึง 45 ระบบ และทุกระบบทำงานแบบ real time interactive และ internet-based ซึ่งประมูลงานโดยมีกลุ่มร่วมทุนในนาม Airport System Integration Specialists (ASIS) Consortium ควบคุมดูแล ประกอบด้วย บริษัท สามารท คอมเทค จำกัด ซีเมนส์ เอบีบี และซาเตียม ด้วยมูลค่าโครงการกว่า 2,200 ล้านบาท.

4) การกำหนดสถานการณ์

การกำหนดสถานการณ์ เป็นการจัดให้มีระดับของความรับรู้ ความรุนแรง เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับทราบถึงแนวโน้มการละเมิดการรักษาความปลอดภัย เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ห้วงวันเวลาของสถานการณ์ ผู้รับผิดชอบ ฯลฯ โดยกำหนดจากการวิเคราะห์ข่าวหรือตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้มีการเตรียมการที่ถูกต้อง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ คือ

ก. สถานการณ์ระดับที่ 1 (สีขาว)

ข. สถานการณ์ระดับที่ 2 (สีเขียว)

ค. สถานการณ์ระดับที่ 3 (สีส้ม)

ง. สถานการณ์ระดับที่ 4 (สีแดง)

5) การบรรเทาภัย

การบรรเทาภัย เป็นการจัดการให้สามารถดำเนินการบรรเทาภัยในระดับต้นระหว่างเกิดเหตุการณ์หรือหลังเหตุการณ์สงบลง โดยจัดทำแผนการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นแนวทางตั้งแต่ยากจนถึงปกติ เพื่อให้กลับคืนสู่สภาวะความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว ทั้งนี้เว้นแต่การดับเพลิง และกู้ภัยซึ่งดำเนินการโดย ฝ่ายดับเพลิงและกู้ภัย ซึ่งการจัดเจ้าหน้าที่บรรเทาภัย จะจัดการส่วนงานอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เนื่องจากในระหว่างนั้นอาจเกิดเหตุการณ์แทรกซ้อนที่ต้องใช้การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ดำเนินการดังนี้ คือ

ก. จัดเจ้าหน้าที่ และผู้รับผิดชอบควบคุมสั่งการบรรเทาภัยได้ในขั้นต้นทันที จนกว่าผู้รับผิดชอบโดยตรงจะเข้ารับหน้าที่

ข. จัดให้มีการบันทึกเหตุการณ์ รวบรวมข้อมูลเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องโดยเร็วจัดให้มีบุคคลที่มีความเป็นผู้กระจายข่าว ข้อมูลสู่สาธารณะหรือการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน

3. การใช้เทคโนโลยี คือ การเพิ่มขีดความสามารถของการรักษาความปลอดภัยโดยใช้สิ่งที่ทันสมัย เข้าสนับสนุนการปฏิบัติ ทั้งในการรักษาความปลอดภัยเชิงรุก และการรักษาความปลอดภัยเชิงรับ เช่น ระบบ X-RAY ระบบ CCTV¹⁶⁸ ระบบ APPS ระบบบันทึกภาพยานพาหนะเข้า-ออก ระบบแสงสว่าง ระบบแสดงตำแหน่ง (GPS/GPRS) เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานแล้วพบว่า โดยหลักการแล้วจะเหมือน ๆ กัน เพราะจะต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ได้มาตรฐานไม่ต่ำกว่าข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ประเทศนั้น ๆ เป็นภาคีอยู่

¹⁶⁸ปัจจุบันมีการติดตั้งอยู่ทั่วบริเวณท่าอากาศยานกว่า 500 จุด ทั้งในส่วนขาเข้า และขาออก ซึ่งสามารถจับภาพผู้โดยสารด้วยการบันทึกภาพได้นานถึง 30 วัน โดยเป็นระบบ IP camera โดยสามารถเชื่อมต่อระบบเข้ามาดูได้จากทั่วโลก ผ่านทาง internet network ซึ่งเป็น IP protocol.

เช่น ในเรื่องของการบริการดับเพลิงและกู้ภัยที่ท่าอากาศยาน องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีรถดับเพลิงไม่น้อยกว่า 3 คัน และต้องมีปริมาณน้ำบรรทุกในรถดับเพลิงไม่น้อยกว่า 24,3000 ลิตร รวมถึงต้องสามารถฉีดน้ำโดยมีอัตราไม่น้อยกว่า 9,000 ลิตรต่อนาที เป็นต้น

การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีผลทำให้เป็นรัฐสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องนำเอามาตรการต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างประเทศ ซึ่งนอกเหนือจากมาตรการต่าง ๆ ในการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยาน ที่ได้ปรากฏในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้ว ยังมีความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการการจัดให้มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ โดยการบัญญัติรองรับการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้ ซึ่งในหัวข้อถัดไปผู้เขียนจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ตามความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศของไทย

3.5 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานระหว่างประเทศ

การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อท่าอากาศยาน มีผลร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้มาใช้บริการท่าอากาศยาน อีกทั้งยังเป็นการกระทบต่อความไว้วางใจของบุคคลโดยทั่วไปที่จะเดินทางทางอากาศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนไว้คอยควบคุมทุกการกระทำ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการกระทำอันเป็นการรบกวนเหล่านั้นจะเป็นความผิดซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ หมายรวมถึงทั้งมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือมาตรการทางกฎหมายภายใน

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้วก็ยังคงมีความตกลงระหว่างประเทศอีก 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคี ได้แก่

3.5.1 อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (Convention on Offences and certain other Acts Committed on Board Aircraft 1963) หรืออนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 (Tokyo Convention 1963)¹⁶⁹

อนุสัญญานี้ได้ลงนามกันที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2506 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และในปัจจุบันมีรัฐภาคีจำนวน 183 รัฐ ซึ่งอนุสัญญานี้ ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก

สำหรับเหตุผลในการจัดทำอนุสัญญาโตเกียวขึ้นนี้สืบเนื่องมาจากว่า ก่อนการจัดทำอนุสัญญานี้ ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยอำนาจศาลเกี่ยวกับอากาศยาน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายภายในรองรับการกระทำความผิดบนอากาศยาน เป็นผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการไม่มีกฎหมายดังกล่าว และสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้¹⁷⁰ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้คือ การจัดให้มีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยอำนาจศาลโดยการแก้ไขหรืออุดช่องว่างของปัญหาเขตอำนาจศาลเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐภาคีนำไปจัดตั้งเขตอำนาจศาลตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด และกำหนดให้มีการดำรงไว้ซึ่งกฎหมาย และระเบียบวินัยบนอากาศยาน เพื่อความปลอดภัยในการบิน ตลอดจนการให้ความคุ้มครอง และอำนวยความสะดวก เพื่อให้อากาศยานสามารถพาผู้โดยสารเดินทางต่อไปให้ได้หลังจากได้มีการกระทำความผิดบนอากาศยานขึ้น¹⁷¹

ในส่วนของขอบข่ายแห่งอนุสัญญานี้ การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด จะต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้¹⁷²

1. ความผิดตามกฎหมายอาญา
2. การกระทำที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือนักพลหรือทรัพย์สินในอากาศยาน

¹⁶⁹ ประเทศไทยได้ภาคยานุวัตรเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาโตเกียว มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2515.

¹⁷⁰ ศรียา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 15.

¹⁷¹ Shubber, S., *Jurisdiction over Crime on Board Aircraft* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1973), 19-44.

¹⁷² ข้อ 1.1 และ 1.2 แห่งอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963.

3. อันตรายต่อระเบียบวินัยอันดีบนอากาศยาน

4. การกระทำที่เกิดขึ้นบนอากาศยาน ในขณะที่อากาศยานกำลังบินอยู่หรืออยู่บนพื้นผิวทะเลหลวงหรือพื้นที่อื่น ๆ ภายนอกอาณาเขตของรัฐใด

โดยประเด็นในทางกฎหมายที่น่าสนใจเกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับนี้ คือ

ประการแรก ในกรณีที่ความผิดทางกฎหมายอาญา ซึ่งถูกระบุว่าเป็นความผิดตามอนุสัญญานี้ หากเป็นความผิดทางการเมืองหรือทางเชื้อชาติ ศาสนา ก็ไม่สามารถถูกนำเข้าสู่ความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้ เว้นแต่จะเป็นผลเสียหายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลหรือทรัพย์สินบนอากาศยาน¹⁷³

ประการต่อมา แม้จะมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และในระยะเวลาตามที่อนุสัญญากรุงโตเกียวได้กำหนดไว้ แต่หากเป็นความผิดที่เกิดขึ้นบนอากาศยานที่ใช้บริการทางทหาร สุลกากรหรือตำรวจ ย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ทั้งนี้ เพราะถือว่าอากาศยานเหล่านี้เป็นอากาศยานของรัฐ¹⁷⁴

นอกจากนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มีให้ผู้กระทำความผิดหลุดออกจากการถูกลงโทษไปได้ อนุสัญญาฉบับนี้ ยังได้ให้อำนาจอศาลแก่รัฐอื่น ซึ่งมีรัฐที่อากาศยานทำการจดทะเบียน รัฐดังกล่าวนี้ได้แก่

1. รัฐเจ้าของดินแดนซึ่งความผิดก่อให้เกิดผลในอาณาเขตของรัฐ
2. รัฐเจ้าของสัญชาติผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจากการกระทำ รวมทั้งผู้มีถิ่นถาวรในรัฐนั้น
3. รัฐที่ความผิดนั้น กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ
4. รัฐที่ความผิดนั้น ได้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบินหรือการควบคุมอากาศยาน
5. รัฐซึ่งตกอยู่ได้ข้อผูกพัน และจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันแห่งข้อตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศ

จากอำนาจศาลในรัฐต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายให้มีหลักประกันว่าอย่างน้อยต้องมีรัฐหนึ่งรัฐใดเป็นผู้ใช้อำนาจอศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาที่ออกมาเพื่อประกันว่าผู้ที่กระทำความผิดบนอากาศยานในขณะที่กำลังบินหรืออยู่บนพื้นผิวทะเลหลวงหรือพื้นที่อื่นใด

¹⁷³ ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963.

¹⁷⁴ ข้อ 3 (ข) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944.

ภายนอกอาณาเขตของรัฐใด ๆ จะไม่สามารถรอดพ้นจากการถูกลงโทษ เนื่องมาจากการที่ไม่มีรัฐใด ๆ ใช้อำนาจศาลในการจับ และดำเนินคดี¹⁷⁵

3.5.2 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970) หรืออนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 (Hague Convention 1970)¹⁷⁶

เมื่อได้มีการบังคับใช้อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 แล้ว อาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 เป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือของนานาชาติในการป้องปรามผู้กระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบิน และเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้บังคับแก่กรณีความผิดในลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้น แต่หลังจากที่ได้มีการจัดทำอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 แล้วพบว่าอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ลักษณะถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติซึ่งกว้างเกินไป อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่จำกัดขอบข่ายไว้เฉพาะแต่การกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดอยู่บนอากาศยานดังกล่าวดังนั้น ในเมื่อบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 ยังไม่สามารถรองรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงได้มีการประชุมกันที่กรุงเฮก เพื่อเจรจาทำสัญญาลบข้อบกพร่องและลงนามเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2513 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971 และในปัจจุบันมีรัฐภาคีจำนวน 184 รัฐ

อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 เป็นการแก้ไขเนื้อหาของอนุสัญญาลบข้อบกพร่องก่อน คือ อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยบัญญัติลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดต่อความปลอดภัยของการบิน อันได้แก่ ยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานด้วยการใช้กำลังบังคับหรือคุกคามหรือด้วยการขู่เข็ญด้วยวิธีอื่นใด¹⁷⁷ บนอากาศยานพลเรือน¹⁷⁸ ที่กำลังบิน

ส่วนในประเด็นเรื่องอาณาเขตของรัฐที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นนั้น อนุสัญญาลบข้อบกพร่องจะมีผลบังคับใช้ ถ้าหากว่าอากาศยานซึ่งได้มีการกระทำความผิดบนอากาศยานบินขึ้น และร่อนลงนอกอาณาเขตของรัฐที่อากาศยานจดทะเบียน¹⁷⁹ แต่ถ้าอากาศยานดังกล่าว บินขึ้น และร่อนลงใน

¹⁷⁵Shubber, S., *Jurisdiction over Crime on Board Aircraft* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1973), 26.

¹⁷⁶ประเทศไทยได้ภาคยานุวัตรเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเฮก มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2521.

¹⁷⁷ข้อ 1 (ก) (ข) แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970.

¹⁷⁸ข้อ 3.2 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970.

¹⁷⁹ข้อ 3.3 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970.

อาณาเขตรัฐเดียวกัน จะไม่ถูกบังคับโดยอนุสัญญานับนี้¹⁸⁰ ทั้งนี้ เพราะการที่อากาศยานมีถิ่นที่บินขึ้น และลงสู่พื้นดินตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐเดียวกันนี้ ถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่ตกอยู่ในบังคับแห่งอำนาจศาลของรัฐเจ้าของดินแดนนั้น แต่ถ้าเป็นเที่ยวบินภายในประเทศแต่ถูกบังคับให้บินออกนอกประเทศ เช่นนี้ ให้ถือว่าอยู่ในขอบข่ายที่จะนำเอาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานับนี้ ไปใช้ได้

นอกจากนี้ อนุสัญญานับนี้ ยังได้บัญญัติให้รัฐดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจศาลเหนือความผิด ที่กระทำบนอากาศยานขณะกำลังบิน คือ¹⁸¹

1. รัฐที่อากาศยานจดทะเบียน
2. รัฐที่อากาศยานลงจอดพร้อมกับผู้กระทำความผิด
3. รัฐที่มีผู้เช่าอากาศยานนั้น มีถิ่นฐานทางธุรกิจหรือถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐนั้น
4. รัฐที่มีผู้กระทำความผิดไปปรากฏตัว

จากรัฐผู้ที่มีอำนาจศาลเหนือความผิดที่กระทำบนอากาศยานขณะกำลังบินที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานับนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการลงโทษโจรสลัดในทะเลหลวง ที่ความตกลงระหว่างประเทศให้ทุกรัฐลงโทษได้¹⁸² ทั้งนี้ ในการจับกุม และการควบคุมตัวให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้น และให้มีอำนาจดำเนินการจนถึงเวลาที่จำเป็นจนถึงเวลาดำเนินคดีหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และจะต้องรีบดำเนินการไต่สวน และติดต่อตัวแทนรัฐที่บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติที่ใกล้ที่สุดในทันที และจะต้องแจ้งไปยังรัฐผู้จดทะเบียนอากาศยาน รัฐที่อากาศยานนั้นดำเนินการอยู่โดยเร็วที่สุด และจะต้องแจ้งผลการไต่สวนในเบื้องต้นไปยังรัฐนั้นและระบุด้วยว่าตนจะใช้อำนาจลงโทษหรือไม่¹⁸³

อนึ่ง หากรัฐภาคีที่จับกุมตัวหรือพบตัวผู้กระทำความผิด ไม่ทำการส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้รัฐอื่น จะต้องทำการส่งคดีให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินคดีโดยไม่มีข้อยกเว้น และจะต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกับที่ตนใช้กับลักษณะความผิดเดียวกันตามกฎหมายของตน และรัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อทำให้การควบคุมอากาศยานกลับไปสู่การควบคุมที่ถูกต้องโดยผู้ควบคุมอากาศยานหรือนักบิน และจะต้องยินยอมให้ผู้โดยสาร และผู้ประจำหน้าเดินทางต่อไปโดยเร็วที่สุด และจะต้องคืนอากาศยานและสินค้าให้ผู้มีสิทธิครอบครองโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ รัฐภาคีจะต้อง

¹⁸⁰ ข้อ 3.4 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970.

¹⁸¹ ข้อ 4.1 (ก) (ข) (ค) และข้อ 4.2 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970.

¹⁸² กมลวรรณ กันทรศ. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสลัดอากาศ. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก <http://gotoknow.org/blog/hijack/178944>.

¹⁸³ สิทธิชัย จันทรานนท์. ฐานความผิดใหม่ตามกฎหมายอาญาทางอากาศระหว่างประเทศ1. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=754.0;prev_next=prev#new.

ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้ และจะต้องแจ้งไปยังคณะมนตรีขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เกี่ยวกับข้อมูลที่ตนมี ในเรื่องของการกระทำความผิด และสิ่งที่ตนได้ดำเนินการไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการทำให้อากาศยานกลับไปสู่การควบคุมที่ถูกต้องหรือการกระทำต่าง ๆ ต่อผู้กระทำความผิด และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน¹⁸⁴

จากอำนาจศาลในรัฐต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุง และเพิ่มเติมจากอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 ในประเด็นเรื่องดินแดนที่อากาศยานร่อนลงพร้อมผู้กระทำความผิด ดินแดนอันเป็นถิ่นฐานทางธุรกิจหรือถิ่นที่อยู่ถาวรของผู้เช่าอากาศยาน ตลอดจนดินแดนที่ผู้กระทำความผิดไปปรากฏตัว ให้รัฐสามารถอ้างเพื่อใช้อำนาจศาลของตนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ใดก็ตามที่กระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบิน

3.5.3 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1971-Montreal Convention 1971)¹⁸⁵

หลังจากที่ได้ทำอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 ได้ไม่นานก็พบว่าบทบัญญัติของอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 ยังไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นมาตรการป้องปรามการกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบินได้ ทั้งนี้เพราะอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 ได้กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการจี้บังคับอากาศยาน และในข้อ 5 วรรค 2 ได้สร้างหลัก Universal Jurisdiction¹⁸⁶ สำหรับความผิดดังกล่าว แต่ก็มุ่งเน้นเฉพาะการกระทำกับอากาศยานในระหว่างบินเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามีการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนกับอากาศยานที่ไม่ได้อยู่ในระหว่างการบิน และกับสิ่งติดตั้งหรือบริภัณฑ์ของท่าอากาศยาน¹⁸⁷ ซึ่งเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 ได้เกิดเหตุการณ์อากาศยานสองลำระเบิดขึ้นในเขตแดนสวิตเซอร์แลนด์ และเยอรมนีตามลำดับ โดยมีสาเหตุจาก

¹⁸⁴ สิทธิชัย จันทรานนท์. ฐานความผิดใหม่ตามกฎหมายอาญาทางอากาศระหว่างประเทศ1. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=754.0;prev_next=prev#new.

¹⁸⁵ ประเทศไทยได้ภาคยานุวัตรเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญามอนทรีออล มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2515.

¹⁸⁶ เป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐภาคีสถาปนาอำนาจรัฐในการพิจารณาคดีเมื่อพบตัวผู้กระทำความผิดอยู่ในดินแดนของตน และมีได้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน.

¹⁸⁷ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law), (เขียนราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, (ม.ป.ป)), 285.

ระเบิดที่ใส่ไว้ในพัสดุภัณฑ์จำหน่ายไปยังอิสราเอล เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้มีผู้เสียชีวิต 47 คน อันเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้มาตรการทางกฎหมายต่อสู้กับการก่อการร้ายทางอากาศ จึงได้มีการประชุมกันที่กรุงมอสโกอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหการก่อการร้ายทางอากาศโดยเฉพาะ และที่ประชุมได้จัดทำอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1971 เรียกชื่อกันโดยย่อว่า อนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971¹⁸⁸ ขึ้นอีกฉบับ โดยมีโครงสร้าง และถ้อยคำเกือบจะเหมือนกับอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 และอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 ทุกประการ เพียงแต่มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรมการบินพลเรือนขึ้นใหม่อีก 5 ประการ คือ¹⁸⁹

1. การกระทำต่อบุคคล¹⁹⁰ หมายถึง การประทุษร้ายบุคคลในอากาศยานในระหว่างการบิน โดยที่การกระทำนั้นอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน

2. การกระทำต่ออากาศยาน¹⁹¹ หมายถึง การทำลายอากาศยานในระหว่างบริการหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยานซึ่งทำให้อากาศยานไม่สามารถบินได้หรือซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน

3. การวางระเบิดในอากาศยาน¹⁹² หมายถึง การวางระเบิดในอากาศยานในระหว่างบริการ โดยวิธีใด ๆ ซึ่งกลอุบายหรือวัตถุซึ่งอาจทำลายอากาศยานนั้นหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยาน โดยทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบินหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยาน จนอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างบิน

4. การกระทำต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ¹⁹³ หมายถึง การทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือเข้าแทรกสอดกับปฏิบัติการของเครื่องอำนวยความสะดวก โดยที่การกระทำนั้นอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน

¹⁸⁸ บางคนมักจะเรียนอนุสัญญานี้ว่า The Sabotage Convention เพราะเป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นมาเพื่อป้องปรามการก่อวินาศกรรม และขบวนการก่อการร้าย ซึ่งได้กระทำการอันเป็นอันตรายต่อการบิน.

¹⁸⁹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 82.

¹⁹⁰ ข้อ 1.1 (ก) แห่งอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971.

¹⁹¹ ข้อ 1.1 (ข) แห่งอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971.

¹⁹² ข้อ 1.1 (ค) แห่งอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971.

¹⁹³ ข้อ 1.1 (ง) แห่งอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971.

5. การปล่อยข่าวเท็จ¹⁹⁴ หมายถึง การแจ้งข้อสนเทศซึ่งตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นความเท็จ ซึ่งโดยการนั้น อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน

จากการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรมการบินพลเรือนขึ้นใหม่อีก 5 ประการนี้ จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ได้ขยายขอบข่ายการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดออกไปกว้างขวางมาก ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกระทำความผิดที่มีผลโดยตรงต่อตัวอากาศยาน และความปลอดภัยของการบิน ได้แก่ ข้อ 1, 2 และ 3 ข้างต้น และการกระทำความผิดที่มีผลทางอ้อมต่ออากาศยาน และความปลอดภัยของการบิน คือ ข้อ 3 และ 4 นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติให้มีช่วงระยะเวลาในการกระทำความผิดเพิ่มเติมเป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ

1. ในระหว่างบิน (in flight)¹⁹⁵ โดยให้ถือว่าอากาศยานกำลังบินอยู่ในเวลาใด ๆ นับแต่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานได้ปิดแล้วภายหลังที่ผู้โดยสารขึ้น จนถึงขณะที่ประตูบานนั้นได้เปิดออกให้ผู้โดยสารลง

2. ในระหว่างบริการ (in service)¹⁹⁶ โดยให้ถือว่าอากาศยานใด ๆ อยู่ในขณะบริการนับแต่การเริ่มเตรียมการบินของอากาศยานโดยผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นดินหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานสำหรับเที่ยวบินใดโดยเฉพาะจนกว่าจะครบ 24 ชั่วโมง

ทั้งนี้ ยังได้แบ่งการร่อนลงจอดเป็น 2 กรณี คือ กรณีอากาศยานร่อนลงจอดในกรณีปกติ และกรณีอากาศยานร่อนลงจอดโดยเหตุบังคับ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดที่สามารถกระทำได้ โดยผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญาจะอยู่บนอากาศยานหรือไม่ หรืออยู่ ณ ที่ใดก็ตาม เช่น การทำลายเครื่องช่วยการเดินอากาศที่ติดตั้ง ณ ท่าอากาศยานหรือแม้แต่การโทรศัพท์มาขู่ว่าจะระเบิดอากาศยาน ซึ่งจากจุดนี้ แสดงว่าอนุสัญญาฉบับนี้ได้ขยายขอบข่ายของอนุสัญญาในการปรับใช้ให้กว้างออกไปกว่าอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 และอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 ทำให้ตัวอนุสัญญาเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบินมากที่สุด

นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ ยังได้บัญญัติให้รัฐดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีความรับผิดชอบความผิดที่เกิดขึ้น คือ¹⁹⁷

1. รัฐที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบนดินแดนของตน
2. รัฐที่อากาศยานจดทะเบียน

¹⁹⁴ ข้อ 1.1 (จ) แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

¹⁹⁵ ข้อ 2 (ก) แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

¹⁹⁶ ข้อ 2 (ข) แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

¹⁹⁷ ข้อ 5.1 (ก) (ข) (ค) (ง) แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

3. รัฐที่อากาศยานร่อนลงจอดพร้อมด้วยตัวผู้กระทำความผิด

4. รัฐที่ผู้เช่าอากาศยานมีถิ่นฐานทางธุรกิจหรือถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐนั้น

จากอำนาจศาลในรัฐต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ได้คงเนื้อหาสาระไว้เช่นเดียวกับอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 และอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 คือ หลักการเรื่องเขตอำนาจศาลซ้ำซ้อนกัน โดยเป็นหลักประกันได้ว่า ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะไปปรากฏตัวที่ใด รัฐพบตัวผู้กระทำความผิด ย่อมสามารถใช้อำนาจศาลเหนือผู้กระทำความผิดได้ทันที ซึ่งเป็นการดีกว่าการที่ไม่มีรัฐใดจะใช้อำนาจศาลเลย

สำหรับเหตุที่อนุสัญญานี้ มีได้กล่าวถึงลักษณะแห่งการกระทำความผิด และมีได้กำหนดกฎเกณฑ์แห่งความรับผิด เกี่ยวกับกรณีที่เกิดเหตุการณ์การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน จนเป็นเหตุทำให้ท่าอากาศยานดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักการให้บริการนั้น ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า คงเป็นเพราะในอดีตยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนชุมนุมทางการเมือง จนเป็นต้นเหตุนำไปสู่การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานนั้นต้องหยุดชะงักการให้บริการเกิดขึ้น

ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์กระทำความผิดต่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อย่างเช่นในกรณีที่ท่าอากาศยานระหว่างประเทศถูกบุกยึดหรือปิดล้อมจนเป็นเหตุทำให้ท่าอากาศยานดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักการให้บริการ ดังเช่นตัวอย่างในกรณีศึกษาของผู้เขียนแล้ว จะเห็นได้ว่าอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ที่ได้ชื่อว่าเป็นอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งมีขอบข่ายในการลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดต่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีขอบข่ายกว้างขวางมากที่สุดในปัจจุบัน ก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์ความรับผิดเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ ซึ่งหากมีผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว ก็อาจเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดนั้น ได้รับประโยชน์จากการที่ไม่มีกฎหมายดังกล่าว และสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิดตามกลางช่องว่างแห่งกฎหมาย

3.5.4 พิธีสารเพื่อป้องกันการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ทำอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1988) หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 (Montreal Protocol 1988)¹⁹⁸

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1985 มีการก่อการร้ายที่ทำอากาศยานกรุงโรม และทำอากาศยานเวียนนา โดยผู้ก่อการร้ายได้ขว้างระเบิด และยิงกราดเข้าใส่ผู้โดยสารที่ทำอากาศยานทั้งสองแห่ง จนทำให้มีผู้เสียชีวิตรวมกัน 17 คน และได้รับบาดเจ็บรวมกันมากกว่าร้อยคน เหตุการณ์นี้ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักว่าอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ไม่เพียงพอเสียแล้ว เนื่องจากผู้ก่อการร้ายสามารถก่อวินาศกรรมต่อทำอากาศยานได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปในช่องทางการขนส่งทางอากาศเลย ซึ่งอันที่จริงแล้วการก่อวินาศกรรมต่อทำอากาศยานนั้นจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายภายในประเทศโดยแท้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาภาพรวมของระบบการรักษาความปลอดภัยทางอากาศระหว่างประเทศทั้งหมดแล้วคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าทำอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของระบบดังกล่าวอย่างมีอาจแบ่งแยกได้¹⁹⁹

นอกจากนี้ ในกรณีทำลายหรือทำให้เสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเข้าแทรกสอดกับปฏิบัติการของเครื่องอำนวยความสะดวกนั้น เท่าที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของกลุ่มผู้ก่อการร้าย มักจะมีบุคคลอื่นได้แก่ ผู้โดยสาร เจ้าหน้าที่ประจำการอยู่ในขณะนั้น ได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ชีวิตด้วย ถึงแม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้น และสิ้นสุดในดินแดนของรัฐเพียงรัฐเดียวก็ตาม แต่ก็มีผู้ได้รับความเสียหาย ตลอดจนทรัพย์สินที่เสียหายของบุคคลหลายชาติด้วย ประกอบกับส่วนมากจะเป็นการกระทำโดยไม่คำนึงว่าจะมีผู้บริสุทธิ์ชาติอื่น ๆ พลอยได้รับผลร้ายหรือไม่อย่างไร เท่ากับเป็นการก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศที่โหดเหี้ยมไม่เลือกหน้า และด้วยเหตุนี้นานาชาติจึงได้เรียกร้องให้มีการศึกษาพิจารณา และประชุมเพื่อหาทางแก้ไขป้องกันการกระทำอันเป็นภัยต่อการบินดังกล่าวนี้

ในที่สุดแล้วองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฎหมาย ครั้งที่ 26 ขึ้น ที่กรุงมอนทรีออล ระหว่างวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1987 ถึงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1987 ภายใต้หัวข้อที่ว่าด้วย Development of an Instrument for the Suppression

¹⁹⁸ มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1989.

¹⁹⁹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 86.

of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation²⁰⁰ อันเป็นข้อยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่านานาชาติประเทศยังคงให้ความร่วมมือกันในอันที่จะจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งผลก็คือ ได้เห็นชอบพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 เพื่อการปราบปรามการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมาย เพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งทำที่เมืองมอนตรียอล เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2531 โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม ณ ท่าอากาศยานไว้ดังนี้²⁰¹

1. การกระทำต่อบุคคล คือ การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และโดยเจตนา โดยใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ กระทำการอันรุนแรงต่อบุคคล ณ ท่าอากาศยานซึ่งได้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อันเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดการบาดเจ็บสาหัสหรือความตาย โดยที่การกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานดังกล่าว

2. การกระทำต่อท่าอากาศยาน คือ การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และโดยเจตนา โดยใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ ทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือต่อท่าอากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการแต่จอดอยู่ ณ ท่าอากาศยานนั้นหรือทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลงโดยการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานดังกล่าว

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า พิธีสารฉบับนี้ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 นั้น ได้ขยายขอบข่ายการกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยต่อการบินพลเรือนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม ณ ท่าอากาศยาน อีก 2 กรณี เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด คือ การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ กระทำการอันรุนแรงต่อบุคคล ณ ท่าอากาศยานซึ่งได้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ ทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือต่อท่าอากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการแต่จอดอยู่ ณ ท่าอากาศยาน รวมถึงการทำให้การบริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลง ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ วัตถุประสงค์

²⁰⁰ สรียา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 13.

²⁰¹ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอาอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 86.

หลักของพิธีสารฉบับนี้ เป็นพิธีสารที่ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อปราบปรามการกระทำรุนแรง อันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น กรณีที่ผู้ก่อการร้ายใช้อาวุธปืนยิงกราด และขว้างระเบิดเข้าใส่ผู้โดยสารที่ท่าอากาศยาน กรณีที่ ผู้ก่อการร้ายอยู่ภายนอกท่าอากาศยานแล้วยิงโจมตีด้วยอาวุธประทับเข้าใส่อากาศยานที่ไม่ได้ ให้บริการแต่จอดอยู่ ณ ท่าอากาศยานหรือแม้กระทั่งกรณีที่ผู้ก่อการร้ายได้เข้าไปลอบวางระเบิด ภายในท่าอากาศยาน แล้วออกมาจูดชนวนระเบิดภายนอกท่าอากาศยาน ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำ อันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามพิธีสาร ฉบับนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากเป็นการเจตนากระทำความผิด โดยมีการใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ กระทำการอันรุนแรงต่อบุคคล ณ ท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศ หรือทำลายหรือทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานที่ ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศแล้ว ถือได้ว่า ผู้นั้นกระทำความผิดตามพิธีสารฉบับนี้ นอกจากนี้ พิธีสารฉบับนี้ ยังเป็นหลักประกันได้ว่า ผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการ ถูกลงโทษ อันเนื่องมาจากการที่ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายภายในรองรับการกระทำอันมิชอบด้วย กฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน

ทั้งนี้ พิธีสารฉบับนี้ ได้วางหลักเกณฑ์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม ณ ท่าอากาศยาน โดยจะต้องเป็นกรณีที่มีการใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ ในการการกระทำอันมิชอบ ด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน เท่านั้น ถึงจะเป็นการกระทำความผิดตามพิธีสารฉบับนี้ ซึ่งหากเกิด เหตุการณ์กระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน อย่างเช่นในกรณีที่ประชาชนชุมนุมทาง การเมืองจนเป็นต้นเหตุนำไปสู่การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือน ระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานต้องหยุดชะงักการให้บริการ ดังเช่นตัวอย่างใน กรณีศึกษาของผู้เขียนแล้ว พิธีสารฉบับนี้ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 ที่ ได้ขยายขอบข่ายการกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยต่อการบินพลเรือนให้กว้างขวางมาก ยิ่งขึ้น โดยได้เพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อวินาศกรรม ณ ท่าอากาศยาน อีก 2 กรณี เพื่อลงโทษ ผู้กระทำความผิด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็มีได้กล่าวถึงลักษณะแห่งการกระทำความผิด และ มิได้กำหนดกฎเกณฑ์แห่งความรับผิด เกี่ยวกับกรณีที่เกิดเหตุการณ์การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศ ยาน จนเป็นเหตุทำให้ท่าอากาศยานดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักการให้บริการไว้แต่อย่างใด ซึ่งการบุก ยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือนด้วยเช่นกัน เพราะเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อ การให้บริการของท่าอากาศยานต่ออากาศยาน ผู้โดยสาร และสินค้าที่มาใช้บริการโดยตรงเช่นกัน นอกจากนี้ ตามตัวอย่างในกรณีศึกษาของผู้เขียน ยังถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา โดยที่มิได้มี

การใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ ทำการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน จนเป็นเหตุทำให้ท่าอากาศยานดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักการให้บริการอีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิดตามกลางช่องว่างแห่งกฎหมายเช่นกัน

สำหรับเหตุที่พิพาทฉบับนี้ มิได้กล่าวถึงลักษณะแห่งการกระทำความผิด และมีได้กำหนดกฎหมายแห่งความรับผิด เกี่ยวกับกรณีที่เกิดเหตุการณ์กระทำโดยเจตนา โดยที่มิได้มีการใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ ทำการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน จนเป็นเหตุทำให้ท่าอากาศยานดังกล่าวจะต้องหยุดชะงักการให้บริการนั้น ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า คงเป็นเพราะในอดีตยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนชุมนุมทางการเมือง จนเป็นต้นเหตุนำไปสู่การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานนั้นต้องหยุดชะงักการให้บริการ โดยที่มิได้มีการใช้เครื่องมือ วัสดุ หรืออาวุธใด ๆ เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทย ในเรื่องการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานนั้น ถือว่าท่าอากาศยานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นท่าอากาศยานสาธารณะ และท่าอากาศยานส่วนบุคคลหรือท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และท่าอากาศยานภายในประเทศ ต่างก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และมาตรฐานภายใต้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับฉบับเดียวกัน นั่นก็คือ จะต้องปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี โดยมีการอนุวัติการหรือการนำมาปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่ถือว่ากฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศอยู่คนละระบบกัน²⁰² ซึ่งทฤษฎีทวินิยม (Dualism Theory) มีแนวคิดว่ากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในต่างระบบกัน มีเนื้อเรื่อง (subject-matter) ที่แยกออกจากกันได้ นั่นคือ กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่ใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอธิปไตยทั้งหลาย ส่วนกฎหมายภายในใช้เป็นกฎหมายซึ่งอยู่ในตัวรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองด้วยกันเอง และระหว่างพลเมืองกับฝ่ายบริหาร²⁰³ ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยได้นั้น จะต้องบัญญัติกฎหมายภายในรองรับกฎหมายระหว่างประเทศเสียก่อน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁰⁴ เช่น ในประเทศไทยเราได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521

²⁰²เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎหมายและข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 1.

²⁰³นพนิติ สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 102-103.

²⁰⁴มาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

เพื่อให้อนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับต่อไปนี้มีผลบังคับเป็นกฎหมายไทย คือ อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนตรีโอล ค.ศ. 1971 รวมทั้ง พิธีสารมอนตรีโอล ค.ศ. 1988

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีผลทำให้เป็นรัฐสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้นเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้น ประเทศไทยนอกจากมีพันธกรณีตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ในฐานะสนธิสัญญาแล้ว ประเทศไทยยังต้องปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ในฐานะที่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศด้วย อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 224 ได้กล่าวเฉพาะกรณีที่ต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาเท่านั้น มิได้รวมถึงการอนุวัติการข้อมติขององค์การระหว่างประเทศให้เป็นกฎหมายภายในประเทศแต่ประการใด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ จะต้องพิจารณาว่าเนื้อหาส่วนใดของข้อมติที่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้อนุวัติการภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นกฎหมายลำดับรองหลายประเภท เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เป็นต้น

3.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศของไทย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศของไทย ส่วนมากเกิดจากการอนุวัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันเป็นหลัก เช่น อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนตรีโอล ค.ศ. 1971 ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ก็ยังมี การนำเอามาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีอยู่แล้ว มาปรับใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 เป็นต้น

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศของไทย มีดังนี้

3.6.1 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497²⁰⁵

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งบางส่วนของพระราชบัญญัตินี้เป็นการอนุวัติการอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944²⁰⁶ ซึ่งการจะจำกัดสิทธิหน้าที่ของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การอนุวัติการอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 หรือภาคผนวกที่เป็นการจำกัดสิทธิหน้าที่ ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจเป็นการบัญญัติไว้เพียงแต่ชื่อเรื่องที่อนุวัติการโดยรายละเอียดอาจออกเป็นกฎหมายลำดับรอง²⁰⁷

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2497 โดยเห็นว่าการพัฒนาด้านการบินพลเรือนของโลกได้ก้าวหน้าไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะในด้านวิชาการ ประกอบทั้งจำนวนอากาศยานภายในประเทศ และที่บินเข้ามาในราชอาณาจักรทวีจำนวนมากขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า และอากาศยานในขณะนั้นมีขนาดใหญ่ และมีความเร็วสูงกว่าแต่ก่อน จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเสียใหม่ และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม มีผลใช้บังคับเมื่อ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553²⁰⁸ แบ่งออกเป็น 8 หมวด มีทั้งสิ้น 316 มาตรา

โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะกรรมการเทคนิค การจดทะเบียนและเครื่องหมายอากาศยาน แบบอากาศยาน การผลิตอากาศยาน และการควบคุมความสมควรเดินอากาศ สิทธิและ

²⁰⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 และได้ประกาศใช้ ณ วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2465 โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศฉบับนี้ ก็เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2462.

²⁰⁶ ตัวอย่างของการอนุวัติการอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นพระราชบัญญัติ เช่น กรณีเขตหวงห้ามตามข้อ 9 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 อนุวัติการเป็น มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศหรือกรณีข้อจำกัดเกี่ยวกับสินค้าตามข้อ 35 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 อนุวัติการเป็นมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ เป็นต้น

²⁰⁷ เนาเวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 51.

²⁰⁸ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 127 ตอนที่ 36 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2553.

คุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ การจัดตั้งสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เป็นต้น

3.6.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521²⁰⁹ และ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538²¹⁰

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการอนุสัญญา 3 ฉบับ ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคี ได้แก่ อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 เพื่ออนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988

โดยในลำดับต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้

3.6.2.1 ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดตามอนุสัญญาที่มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาแต่ละฉบับนั้น ปรากฏว่า ในบางลักษณะความผิดก็เป็นความผิดชนิดเดียวกับความผิดตามกฎหมายภายในของไทย เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยาน ซึ่งจัดอยู่ในความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่ประชาชน²¹¹ แต่ความผิดตามอนุสัญญาบางลักษณะที่เป็นความผิดในลักษณะที่ไม่ตรงกับความผิดที่มีกำหนดเอาไว้ในกฎหมายภายในของไทยแต่มีลักษณะใกล้เคียงกันมาก เช่น ความผิดบางอย่างตามอนุสัญญาอาจเทียบเคียงได้กับความผิดต่อเสรีภาพในประมวลกฎหมายอาญาของไทย นอกจากนั้น ความผิดตามอนุสัญญาที่ยังเป็นความผิดที่อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีถือว่าเป็นความผิดที่พึงได้รับโทษรุนแรง²¹² แต่ปรากฏว่า โทษที่มีกำหนดไว้สำหรับความผิดในลักษณะเดียวกับที่มีบัญญัติไว้ในอนุสัญญายังไม่รุนแรงพอเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดนั้น ๆ จึงจำเป็นจะต้องกำหนดอัตราโทษเสียใหม่ให้สูงขึ้นกว่าอัตราโทษเดิมที่มีอยู่ประกอบกับการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดตามอนุสัญญาเป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษออกไป กล่าวคือ เป็นความผิดที่กระทำต่อตัวอากาศยานหรือในอากาศยานในขณะกำลัง

²⁰⁹ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 95 ตอนที่ 87 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2521.

²¹⁰ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 112 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2538.

²¹¹เปรียบเทียบจากบทบัญญัติในมาตรา 218 มาตรา 221 มาตรา 224 มาตรา 232 และมาตรา 238 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 กับบทบัญญัติในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 แห่งอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 และข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

²¹²ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และข้อ 3 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

บินหรือในขณะที่ให้บริการซึ่งเป็นภาวะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่อากาศยาน และบุคคลได้ง่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 นี้ขึ้นมา

3.6.2.2 เขตอำนาจศาล

ปัญหาเขตอำนาจศาลสำหรับความผิดต่อความปลอดภัยของการบินนี้อยู่ในลักษณะของการขาดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่จะนำมาปรับใช้ได้ ประกอบกับอากาศยานมีลักษณะเป็นยานพาหนะที่สามารถเคลื่อนที่ไปได้อย่างรวดเร็ว จนไม่อาจทราบได้ว่าในขณะที่มีการกระทำความผิดนั้นอากาศยานอยู่ในน่านฟ้าของรัฐใด ตัวอากาศยานเองก็มีปัญหาในในเรื่องของสัญชาติเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดช่องว่างที่ผู้กระทำความผิดสามารถหลุดรอดจากการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษไปได้ ดังนั้น อนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับ จึงได้พยายามจัดวางกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยเขตอำนาจศาลเสียใหม่ โดยการกำหนดหลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขตทางการศาล (extra-territorial jurisdiction) มาใช้²¹³ ซึ่งก็คือ การขยายเขตอำนาจทางการศาลของรัฐภาคีอนุสัญญาออกไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตัดช่องว่างในการหลบหนีการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษของผู้กระทำความผิด อีกทั้งตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ของไทยแม้จะมีบทบัญญัติในมาตรา 4 กำหนดไว้เป็นใจความว่าการกระทำความผิดในอากาศยานไทยไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตาม โดยคนไทยหรือคนต่างชาติ ต้องได้รับโทษในราชอาณาจักร แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึง กรณีที่คนต่างชาติกระทำความผิดในอากาศยานต่างประเทศ แต่มาร่อนลงในดินแดนของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะอยู่นอกเขตอำนาจของศาลไทย แต่การกระทำความผิดดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดตามที่อนุสัญญาได้กำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 จึงต้องบัญญัติเพิ่มเติมลักษณะความผิดดังกล่าวเข้าไว้ในพระราชบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีนั่นเอง

3.6.2.3 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

เนื่องจากหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนข้อยกเว้นในกรณีของการกระทำความผิดจากการเมือง ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่การปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบิน เพราะทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้นั้น²¹⁴

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาเฮก ค.ศ.1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 จึงได้จัดวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศใหม่ โดยได้

²¹³ ข้อ 4 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ.1970 และข้อ 5 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971.

²¹⁴ สรียา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 93.

บัญญัติให้การกระทำความผิดต่อความปลอดภัยของการบินตามอนุสัญญา เป็นความผิดที่สามารถส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนกันได้ (extraditable offense) ตามสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่หรือที่กำลังจะมีขึ้นระหว่างรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา²¹⁵ และถ้าในกรณีที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญามีได้กำหนดให้เป็นเงื่อนไขให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนต้องมีสนธิสัญญาต่อกันแล้ว ก็ยังจะต้องยอมรับนับถือว่าความผิดนั้น ๆ เป็นความผิดที่อาจส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนได้ระหว่างกันในบังคับแห่งเงื่อนไขที่กฎหมายของรัฐผู้รับคำขอบัญญัติไว้²¹⁶ ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472²¹⁷ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับในเรื่องเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และเป็นกฎหมายซึ่งมิได้กำหนดให้การมีหรือไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นเงื่อนไขในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแต่ประการใด เพียงกำหนดให้คำขอให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดต้องมีหลักฐานตามที่พระราชบัญญัติได้กำหนดเอาไว้²¹⁸

นอกจากนี้ ยังได้ปรากฏว่า บทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแห่งบรรดาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรุงสยาม เท่าที่ไม่แย้งกับข้อความในหนังสือสัญญา อนุสัญญาหรือความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศหรือในประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ที่ได้ออกเกี่ยวกับหนังสือสัญญา อนุสัญญา และความตกลงนั้น” ดังนั้น จึงเท่ากับว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกล่าว คือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ได้กำหนดเปิดช่องให้สามารถตีความบทบัญญัติในมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่ได้บัญญัติว่า “ศาลจะต้องเป็นที่พอใจว่า ความผิดนั้นอยู่ในประเภทที่จะส่งตัวจำเลยข้ามแดนได้ และมีใช้ความผิดที่มีลักษณะในทางอาญา” ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาเฮก ค.ศ.1970 และอนุสัญญามอนตร็อล ค.ศ. 1971 ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีได้ ดังนั้น แม้การกระทำความผิดตามอนุสัญญาจะมีมูลเหตุทางการเมือง ก็ให้ถือว่าเป็นความผิดที่อาจส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้²¹⁹

²¹⁵ ข้อ 8.1 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ.1970 และข้อ 8.1 แห่งอนุสัญญามอนตร็อล ค.ศ. 1971.

²¹⁶ ข้อ 8.2 แห่งอนุสัญญาเฮก ค.ศ.1970 และข้อ 8.2 แห่งอนุสัญญามอนตร็อล ค.ศ. 1971.

²¹⁷ ตราขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้น จึงเป็นกฎหมายโดยผลของประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ซึ่งตรงกับสมัยของสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย.

²¹⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472.

²¹⁹ ศรียา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 94.

ดังนั้น ในเมื่อเรามีพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ซึ่งโดยเนื้อหาสาระแล้ว ไม่ขัดกับบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันในอนุสัญญา ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 จึงไม่ต้องบัญญัติซ้ำในรายละเอียดอีก ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 จึงได้บัญญัติไว้เฉพาะที่เป็นข้อผูกพันพิเศษ ซึ่งอนุสัญญากำหนดขึ้น และไม่มีในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่มีอยู่ อันได้แก่ ข้อผูกพันพิเศษซึ่งอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีซึ่งพบตัวผู้กระทำความผิดจะต้องเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน²²⁰

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายภายในของไทยที่ได้ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 นั้น ได้กำหนดกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อการความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.5.1 ถึง 3.5.3

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ก็เป็นกฎหมายภายในของไทยที่ได้ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ซึ่งได้กำหนดการกระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.5.4

3.6.3 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน²²¹ ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เรียกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495²²² ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่ คือ พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการใน

²²⁰ สรียา ทองกระจ่างเนตร, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 95.

²²¹ นอกจากนี้ยังมีประเทศแคนาดา ประเทศเดนมาร์ก ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอิตาลี.

²²² ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 69 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495.

สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548²²³ ซึ่งได้ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลอันมีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในขณะนั้น รัฐบาลได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายบังคับใช้โดยที่ไม่ได้ผ่านรัฐสภา โดยอ้างว่าเป็นเครื่องมือในการดับไฟได้ แต่ผู้คนแทบทุกวงการออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยกับพระราชกำหนดฉบับนี้ แม้กระทั่งองค์การสหประชาชาติก็ออกมาแสดงความห่วงใยเป็นอย่างมากที่จะเป็นการใช้อำนาจเกิดขอบเขตแห่งสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน²²⁴

พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีด้วยกันทั้งหมด 19 มาตรา โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น มักมีภายหลังจากการเกิดภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบหรือการประกาศสงคราม ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่บางฝ่ายต้องหยุดการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ลงชั่วคราว โดยอำนาจหน้าที่เช่นนั้นอาจรวมศูนย์ไปยังเจ้าหน้าที่อีกฝ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมสถานการณ์โดยไม่ชักช้าและอาจนำไปสู่การห้ามออกจากเคหสถานหรือการห้ามมั่วสุมชุมนุมกันเพื่อการใด ๆ ก็ดี ณ พื้นที่นั้นในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ

3.6.3.1 สถานการณ์ฉุกเฉิน

สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉิน และร้ายแรง²²⁵

3.6.3.2 สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง

สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ได้แก่ กรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มี

²²³ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 122 ตอนที่ 58 ก ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

²²⁴ประสงค์ สุ่นศิริ, สงครามก่อการร้าย...อันตรายใกล้ตัว, (กรุงเทพฯ: ขอบคิดด้วยตน, 2548), 140.

²²⁵มาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

ความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วทั้ง²²⁶

ทั้งนี้ การประกาศว่าท้องที่ใดกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เข้าร่วมกันเชี่ยวชาญสถานการณ์นั้น เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยจะประกาศทั้งราชอาณาจักรหรือบางท้องที่ก็ได้ และประกาศนี้มีอายุใช้บังคับสามเดือนนับแต่วันประกาศ แต่นายกรัฐมนตรีอาจขยายอายุดังกล่าวได้คราวละไม่เกินสามเดือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี²²⁷ ซึ่งในบางสถานการณ์ หากไม่อาจขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันทั่วทั้ง นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศไปก่อน ค่อยขอความเห็นชอบทีหลังภายในสามวันนับแต่วันประกาศ หากคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ประกาศเช่นว่าจะป็นอันสิ้นสุดลง²²⁸ และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้วก็ดี เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบก็ดีหรือเมื่ออายุของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับหนึ่ง ๆ สิ้นสุดลงก็ดี นายกรัฐมนตรีจะมีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น²²⁹ (ในกฎหมายเดิมกำหนดให้การประกาศ และยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกัน)²³⁰

3.6.4 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499

หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 แล้ว พบว่ามีบทบัญญัติหลายมาตราที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทำอากาศยาน ได้แก่

1. ความผิดฐานกระทำการอุปการะแก่การรบหรือการเตรียมการรบของข้าศึก²³¹
2. ความผิดฐานก่อการร้าย²³²
3. ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์สินบางประเภท²³³
4. ความผิดฐานเตรียมวางเพลิงเผาทรัพย์สิน²³⁴

²²⁶ มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

²²⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²²⁹ เรื่องเดียวกัน.

²³⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495.

²³¹ มาตรา 122 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³² มาตรา 135/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³³ มาตรา 218 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³⁴ มาตรา 219 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

5. ความผิดฐานกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ ของตนเองจนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น²³⁵

6. ความผิดฐานกระทำให้เกิดระเบิดจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินในมาตรา 217 หรือมาตรา 218²³⁶

7. ความผิดฐานกระทำแก่ทางสาธารณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจร²³⁷

8. ความผิดฐานกระทำให้ประภาคาร หุ่น สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งจัดให้เป็นสัญญาณเพื่อความปลอดภัยในการจราจร อยู่ในลักษณะอันน่าจะเกิดอันตรายแก่การจราจร²³⁸

9. ความผิดฐานกระทำการดังกล่าวในมาตรา 226 ถึงมาตรา 237 โดยประมาท และใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น²³⁹

10. ความผิดฐานลักทรัพย์โดยมีเหตุฉกรรจ์²⁴⁰

11. ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์²⁴¹

12. ความผิดฐานบุกรุก²⁴²

13. ความผิดฐานบุกรุกโดยมีเหตุฉกรรจ์²⁴³

14. ความผิดฐานทะเลาะกันอื้ออึงในที่สาธารณะ²⁴⁴

ทั้งนี้ ฐานความผิดต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มิใช่ว่าหากมีผู้ที่กระทำความผิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานแล้ว จะต้องได้รับโทษในฐานความผิดฐานใด

²³⁵ มาตรา 220 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³⁶ มาตรา 222 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³⁷ มาตรา 229 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³⁸ มาตรา 231 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²³⁹ มาตรา 239 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁴⁰ มาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁴¹ มาตรา 360 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁴² มาตรา 362 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

บุญเพราะ แสงเทียน (2547) ได้อธิบายว่า การเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ถือว่าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินไม่มีเจ้าของ แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่กระทรวง ทบวง กรม ยึดถือไว้แทนรัฐ ถือได้ว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น

อนึ่ง ผู้อื่นหมายรวมถึงนิติบุคคลด้วย (หน้า 373).

²⁴³ มาตรา 365 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁴⁴ มาตรา 372 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

ฐานหนึ่งหรือทุกฐานตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเสมอไป ซึ่งในบางกรณี ผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษฐานอื่น นอกจากเหนือจากนี้ก็ได้ เช่น กรณีที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บุกยึดทำอากาศยานดอนเมือง พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาคำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ใน 4 ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ดังนี้²⁴⁵

1. มาตรา 116 ฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนเพื่อให้ล่วงละเมิดกฎหมาย
2. มาตรา 215 ฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง
3. มาตรา 216 ฐานมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 แล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแต่ไม่ยอมเลิก

4. มาตรา 364 ฐานบุกรุกเคหสถาน

และกรณีที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยบุกยึดทำอากาศยานสุวรรณภูมิ พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาคำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ใน 6 ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ดังนี้²⁴⁶

1. มาตรา 116 ฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนเพื่อให้ล่วงละเมิดกฎหมาย
2. มาตรา 135 ฐานกระทำความผิดหรือเครื่องหมายแห่งรัฐต่างประเทศ
3. มาตรา 215 ฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง
4. มาตรา 216 ฐานมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 แล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแต่ไม่ยอมเลิก

5. มาตรา 358 ฐานทำให้เสียทรัพย์

6. มาตรา 364 ฐานบุกรุกเคหสถาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรณีที่จะนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาปรับบังคับใช้ เพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีใด ๆ ที่มีใช้กรณีที่มิบบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดความผิดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาจากฐานความผิดที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในเรื่องของช่วงเวลา วิธีการ พฤติการณ์ และเจตนา เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยากแก่การนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างต้นของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่ว่าเป็นการกระทำความผิดเช่นเดียวกัน คือ การบุกยึด ทำอากาศยาน แต่พนักงานสอบสวนก็ได้แจ้งข้อหาคำเนินคดีไม่เหมือนกัน นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่นาย

²⁴⁵ ออหมายเรียกพรม.-“กษิต”คดียึดสนามบิน. (4 กรกฎาคม 2552). **คม ชัด ลึก**. (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553), จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20090704/19345/ออหมายเรียกพรม.กษิตคดียึดสนามบิน.html>

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

จาตุรนต์ ฉายแสง ได้ออกมากล่าวถึงการไม่มีความยุติธรรมในประเทศไทยที่ว่า “คนเอาข้าวไปที่บ้านนายกรัฐมนตรี ติดคุก 10 วัน แต่ไปยึดสนามบินปรับแค่ 500 บาท”²⁴⁷ อีกด้วย

3.6.5 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ต้องการให้มีการอนุวัติการภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ในรูปแบบของข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เพราะข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ออกกฎที่มีลักษณะกำหนดรายละเอียดทางเทคนิค ซึ่งต้องมืองค์กรทางเทคนิคเป็นผู้ชำนาญด้านการบินพลเรือนเป็นผู้จัดทำกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้จัดทำกฎเกณฑ์ทางเทคนิคดังกล่าว²⁴⁸ ตัวอย่างที่เป็นการอนุวัติการภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เช่น ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 3 เรื่อง การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเป็นการอนุวัติการภาคผนวก 13 การสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 12 เรื่อง การค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัยเป็นการอนุวัติการภาคผนวก 12 การค้นหาและช่วยเหลือ เป็นต้น

โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนเป็นกรรมการและเลขานุการ²⁴⁹ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดนโยบาย และพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยความสะดวก แผนรักษาความปลอดภัย และแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งท่าอากาศยานพาณิชย์ของประเทศ รับปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และตามอนุสัญญา ซึ่งข้อบังคับนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้²⁵⁰

²⁴⁷ ทีมข่าวการเมือง, ข่าวอารมณ์คนรัคาญ, ไทยรัฐ. (26 มีนาคม 2553), 3.

²⁴⁸ เนาวรัตน์ โรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 52.

²⁴⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติม โดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551.

²⁵⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

ทั้งนี้ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานมีดังนี้ คือ

3.6.5.1 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 4 การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่ กฎทางอากาศ การอุทฺตุนิยมวิทยา แผนภูมิเดินอากาศ การดำเนินบริการเดินอากาศระหว่างประเทศของอากาศยานประจำมีกำหนด เครื่องหมายสัญชาติและเครื่องหมาย การจดทะเบียนของอากาศยาน ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การอำนวยความสะดวกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ การสื่อสารทางไกลสำหรับการเดินอากาศ บริการจราจรทางอากาศ การค้นหาและช่วยให้พ้นภัย สนามบิน และบริการข่าวสารการเดินอากาศ

ข้อบังคับภายในข้อบังคับฉบับนี้ มีทั้งสิ้น 14 ข้อ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในเรื่องการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 1 กฎทางอากาศ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 2 การอุทฺตุนิยมวิทยา ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 3 บริการจราจรทางอากาศ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 11 และการป้องกันการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 17²⁵¹ เป็นต้น

3.6.5.2 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 27 มาตรการรักษาความปลอดภัย

ข้อบังคับภายในข้อบังคับฉบับนี้ มีทั้งสิ้น 2 ข้อ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดหน้าที่ที่พึงปฏิบัติของผู้อำนวยความสะดวกท่าอากาศยาน นายท่าอากาศยาน และผู้รับผิดชอบในการดำเนินการท่าอากาศยาน และแนวทางในการปฏิบัติเมื่อมีผู้โดยสารไม่ยินยอมให้ตรวจค้นตัวและสัมภาระที่จะนำติดตัวขึ้นไปบนอากาศยาน

3.6.5.3 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 83 ว่าด้วยการตรวจค้นเพื่อรักษาความปลอดภัยในการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ

ข้อบังคับภายในข้อบังคับฉบับนี้ มีทั้งสิ้น 8 ข้อ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะในการตรวจค้นผู้โดยสาร ผู้ประจำหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานที่จะขึ้นอากาศยาน รวมถึงสิ่งใด ๆ ที่บุคคลดังกล่าวจะนำขึ้นอากาศยาน การตรวจค้นสัมภาระหรือสิ่งของที่บรรจุทุกไปกับอากาศยาน รวมถึงการตรวจค้นบุคคล ยานพาหนะ รวมทั้งสิ่งของที่เข้าไปในเขตหวงห้ามของสนามบินสาธารณะ การตรวจค้นบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ เป็นต้น

เมื่อเราได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งตามความตกลง

²⁵¹เพิ่มเติม โดยข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518.

ระหว่างประเทศ และของไทยแล้ว ในลำดับต่อไป ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ว่าในปัจจุบันได้มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ที่ได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด คลอบคลุมถึงประเด็นดังกล่าวแล้วหรือไม่

3.7 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนกรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ

3.7.1 มาตรการตามความตกลงระหว่างประเทศ

การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามที่นานาประเทศจะต้องร่วมมือกันป้องกัน และปราบปราม ทั้งนี้ เพราะการกระทำผิดดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการกระทำความผิดที่เป็นภัยแก่นุชนชาติ แต่ยังกระทบต่อปฏิบัติการของบริการเดินอากาศอย่างร้ายแรง และบ่อนทำลายความไว้วางใจของประชาชนแห่งโลกในความปลอดภัยของการบินพลเรือนด้วย ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีความร่วมมือระหว่างประเทศเนื่องจากความจำเป็นที่รัฐต่าง ๆ จะต้องร่วมมือในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่ได้จัดทำขึ้นในรูปแบบของอนุสัญญาหรือพิธีสารก็ดี ซึ่งล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างกฎเกณฑ์ วิธีปฏิบัติแนวทาง ฯลฯ เพื่อให้รัฐต่าง ๆ สามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศ ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลกว่าเป็นมาตรการในการป้องปรามที่สำคัญ เพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือน เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยที่ประเทศไทยได้ก็เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีอยู่ด้วย มี 4 ฉบับ คือ

3.7.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 หรืออนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963

อนุสัญญานี้ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องร่วมมือกันในการปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาทุกประเภทที่กระทำโดยบุคคลที่อยู่บนอากาศยานในขณะที่อากาศยานกำลังบิน โดยการจัดให้มีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยอำนาจศาล โดยวิธีการแก้ไขหรืออุดช่องว่างของปัญหาเขตอำนาจศาล เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้รัฐที่อากาศยานจดทะเบียนมีอำนาจลงโทษ ส่วนรัฐอื่น ๆ มีอำนาจลงโทษในกรณีความผิด ดังต่อไปนี้ คือ ความผิดที่มีผลกระทบต่อดินแดนของรัฐตน ความผิดที่กระทำโดยหรือกระทำต่อคนสัญชาติของตนหรือบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ประจำในรัฐของตน ความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐตน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้ถือว่า

อากาศยานกำลังบินนั้น ให้นับตั้งแต่ขณะที่อากาศยานใช้พลัง เพื่อที่จะบินขึ้นจนถึงขณะที่การวิ่งลงสู่พื้นหยุดลง ซึ่งกล่าวโดยสรุป คือ วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 เป็นอนุสัญญาที่ออกมาเพื่อประกันว่าผู้ที่กระทำความผิดบนอากาศยานในขณะที่กำลังบินหรืออยู่บนพื้นผิวทะเลหลวงหรือพื้นที่อื่นใดภายนอกอาณาเขตของรัฐใด ๆ จะไม่สามารถรอดพ้นจากการถูกลงโทษ เนื่องมาจากการที่ไม่มีรัฐใด ๆ ใช้อำนาจศาลในการจับ และดำเนินคดี

3.7.1.2 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการขี้อากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 หรืออนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970

อนุสัญญานี้ได้ระบุเพิ่มเติมอำนาจของรัฐภาคี ต่อจากอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 กล่าวคือ ให้รัฐภาคีมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด ที่ปรากฏตัวในดินแดนของรัฐตน โดยกำหนดลักษณะความผิดไว้ดังนี้ คือ การที่บุคคลหนึ่งบนอากาศยานที่กำลังจะบิน ได้กระทำการขี้อากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการใช้กำลังบังคับหรือคุกคามหรือด้วยการขู่ข่มขู่หรือพยายามกระทำการเช่นนั้น นอกจากนี้ ยังได้ขยายช่วงระยะเวลาที่อากาศยานกำลังบินให้ยาวกว่าอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 คือ ให้นับตั้งแต่ประตูด้านนอกของอากาศยานทุกบานเปิดภายหลังจากผู้โดยสารขึ้น จนถึงประตูเหล่านั้น เปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารลง และในกรณีที่ถูกบังคับให้ลงสู่พื้นดิน ให้ถือว่าอากาศยานยังคงทำการบินต่อไป จนกว่าเจ้าหน้าที่จะได้เข้ารับผิดชอบอากาศยาน บุคคล และทรัพย์สินในอากาศยาน²⁵² ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 นอกจากเป็นการระบุฐานความผิดในการขี้อากาศยานให้ชัดเจนขึ้นแล้ว ยังเป็นการอุดช่องว่างของอนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 โดยการระบุให้รัฐที่อากาศยานมิได้จดทะเบียนมีอำนาจจับตัวและลงโทษผู้กระทำความผิดได้

3.7.1.3 อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971

อนุสัญญานี้ได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนขึ้นใหม่ ให้มีขอบข่ายที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่อยู่ในอากาศยานเท่านั้น ผู้กระทำความผิดจะอยู่บนพื้นดินก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นข้อแตกต่างกับอนุสัญญา 2 ฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ที่ผู้กระทำความผิดจะต้องอยู่ในอากาศยานเท่านั้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงความผิดที่มีได้กระทำต่ออากาศยานโดยตรง แต่กระทำต่อเครื่องมือสื่อสาร ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความไม่ปลอดภัยของอากาศยาน อีกทั้งยังรวมถึงความผิดการแจ้งข่าวเท็จ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่ออากาศยานด้วย

²⁵² สิทธิชัย จันทรานนท์, ฐานความผิดใหม่ตามกฎหมายอาญาทางอากาศระหว่างประเทศ 1. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=754.0;prev_next=prev#new.

สำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น อนุสัญญาอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 ได้กำหนดให้รัฐที่มีอำนาจลงโทษ คือ รัฐในทำนองเดียวกันกับอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1970 เพียงแต่เพิ่มการลงโทษความผิดที่เกิดขึ้นบนอากาศยานให้รัฐที่มีความผิดนั้นเกิดขึ้นทำการลงโทษ ซึ่งกล่าวโดยสรุป คือ อนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 เป็นการเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการทำลายอากาศยาน เครื่องช่วยการเดินอากาศ และการแจ้งข่าวเท็จ รวมถึงเป็นการเพิ่มเขตอำนาจให้ศาลนอกรัฐที่จดทะเบียนอากาศยานอีกด้วย

3.7.1.4 พิธีสารเพื่อป้องกันการปราบปรามการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมาย ทำอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 หรือพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1988

พิธีสารฉบับนี้ เป็นการแก้ไขอนุสัญญามอนตรียอล ค.ศ. 1971 โดยการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำอากาศยาน โดยกำหนดลักษณะความผิดไว้ดังนี้ คือ การกระทำการประทุรร้ายบุคคลในทำอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นนั้นได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย หรือทำลายหรือทำให้เสียหายร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของทำอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนหรือต่ออากาศยานที่ไม่อยู่ในระหว่างการบริการ และอยู่ในทำอากาศยานนั้นหรือทำให้การให้บริการของทำอากาศยานหยุดชะงักลง ไม่ว่าโดยใช่กลอุบาย วัตถุหรืออาวุธใด ๆ และการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของทำอากาศยานนั้น จะต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1988 ด้วย

3.7.2 การยึด การปิดล้อม และการชุมนุมสาธารณะ เพื่อปิดล้อมทำอากาศยานในไทย

จากความตกลงระหว่างประเทศ ทั้ง 4 ฉบับ จะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีมาตรการในการป้องกันปรามเพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนที่ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความผิดและการกระทำความผิดอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน เรื่องการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เรื่องการกระทำทุกชนิดที่กระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมถึงเรื่องความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ณ ทำอากาศยานระหว่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ก็ไม่มีอนุสัญญาฉบับใดที่กล่าวถึงการห้ามมิให้ทำการยึดและปิดล้อมทำอากาศยานไว้เลยทั้งสิ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในบรรดาข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการบินพลเรือนฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วยนั้น ไม่มีอนุสัญญาฉบับใดที่กล่าวถึงการห้ามยึดและปิดล้อมทำอากาศยานระหว่างประเทศไว้แต่ประการใด ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์กระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ทำอากาศยาน อย่างเช่นในกรณีที่ประชาชนชุมนุมทางการเมืองจนเป็นต้นเหตุนำไปสู่การบุกยึดและปิดล้อมทำอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้ทำอากาศยานต้องหยุดชะงักการให้บริการแล้ว ก็จะไม่มีความผิดทางกฎหมายใคร่การกระทำความผิด ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์

จากการไม่มีกฎเกณฑ์ดังกล่าว และสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้ได้

ในปี พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน เหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนเป็นเหตุให้เกิดการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งเป็นท่าอากาศยานนานาชาติที่ถือเป็นประตูเข้า-ออก และเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานหลักของไทยทั้งสองแห่งต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายภายในของไทยเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฯลฯ ก็มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายใดรองรับการกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ ในขณะที่เกิดเหตุการณ์การบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยนั้น ถึงแม้ว่าในระหว่างการชุมนุมที่ท่าอากาศยานจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการชุมนุมโดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นไม่สามารถใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

จากเหตุการณ์การยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของโลกเลยทีเดียวที่ได้ที่ประชาชนปิดล้อมท่าอากาศยาน แต่ไม่ใช่การก่อการร้าย²⁵³ ทั้งนี้ ถึงแม้การกระทำของกลุ่มพันธมิตรฯ จะถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ หรือ โครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ อันเป็นความผิด

²⁵³ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวที่ได้ตีพิมพ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ที่กล่าวว่า “นายชัยศักดิ์ อังค์สุวรรณ รักษาการอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ กล่าวด้วยว่า ไอซีโอไอยังมีความห่วงใยถึงแนวทางการป้องกันการเกิดเหตุปิดล้อมสนามบิน เพราะเหตุการณ์การปิดล้อมสนามบินที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ถือเป็นครั้งแรกในโลกเลยทีเดียว ที่ประชาชนปิดล้อมสนามบินแต่ไม่ใช่การก่อการร้าย” จาก ทีมข่าวการเมือง, นานาชาติขึ้นสุวรรณภูมิปลอดภัย 100%, ไทยรัฐ. (6 ธันวาคม 2551), 1.

ฐานก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499²⁵⁴ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกระทำของกลุ่มพันธมิตรฯ ดังกล่าว เป็นการชุมนุมทางการเมือง เพื่อต่อต้านพรรคพลังประชาชน จนนำไปสู่เหตุการณ์การบุกยึดทำอากาศยานดอนเมือง และบุกยึดทำอากาศยานสุวรรณภูมิ จากนั้น กลุ่มพันธมิตรฯ ก็ได้เคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจากทำเนียบรัฐบาลมุ่งหน้ามาปักหลักชุมนุมกันที่ท่าอากาศยานทั้ง 2 แห่ง เพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี สมชาย วงศ์สวัสดิ์ลาออกจากตำแหน่ง อันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499²⁵⁵ ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวเพียงแต่เป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐภาคี จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ เรื่อง การรักษาความปลอดภัย ในภาคผนวก 17 ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับผลกระทบจากการปิดท่าอากาศยานจึงได้ตั้งคำถามว่ากฎหมายทั่วไปของไทยที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีความเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอในการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยานแล้วหรือไม่²⁵⁶ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่า ในกรณีของต่างประเทศนั้น จะมีกฎหมายภายในทั่วไปซึ่งมีลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งกำหนดให้อำนาจผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยไว้ล่วงหน้า รวมถึงได้กำหนดมาตรการ และแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากในกรณีที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือความไม่ปลอดภัยขึ้นภายในพื้นที่สาธารณะอีกด้วย

สำหรับประชาชนคนไทย การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพที่ได้รับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 มาตรา 63 ว่าสามารถที่จะกระทำได้ แต่ทั้งนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับในประเทศแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาบังคับใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น โดยผลเสียของการนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์

²⁵⁴ มาตรา 135/1 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁵⁵ มาตรา 135/1 วรรค 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

²⁵⁶ เกวลี มโนภิเวศ และปภัตตา นิภาวรรณ, กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยภายในสนามบิน (airport security law). **กฎหมายสาร(4),3** (กุมภาพันธ์-มีนาคม), 2-3.

และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาบังคับใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ในกรณีที่น่าบทยัญญติแห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาปรับบังคับใช้ ผู้ใช้กฎหมายก็ต้องพิจารณาจากฐานความผิดที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเป็นการยากแก่การนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.6.4 และในกรณีที่น่าบทยัญญติแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาปรับบังคับใช้ ก็จะเห็นได้ว่าไม่สามารถใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2552 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีการอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป²⁵⁷ โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตท่าอากาศยาน การควบคุม การปรับปรุง และการให้ความสะดวกปลอดภัย และการรักษาความปลอดภัยแก่กิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งออกประกาศเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานแก่กิจการท่าอากาศยาน²⁵⁸ และกำหนดให้พนักงานหรือบุคคลที่พนักงานมอบหมายมีอำนาจดำเนินการเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน²⁵⁹ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลและชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นการกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยเฉพาะท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงท่าอากาศยานอื่นที่อยู่ในความดูแลของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ควรบัญญัติในลักษณะให้เป็นกฎหมาย

²⁵⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. และมาตรการการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ, (2552, 28 มกราคม).

²⁵⁸ มาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ.

²⁵⁹ มาตรา 8 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ.

กลางเพื่อให้สามารถปรับใช้ได้กับทำอากาศยานอื่นด้วย²⁶⁰ สำหรับในเรื่องนี้ ผู้เขียนเองก็มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ให้เหตุผลว่า ควรตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นกลาง เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้ได้กับทำอากาศยานอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะหากทำอากาศยานแต่ละแห่งต่างออกกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยเอง จะส่งผลให้มีการออกกฎหมายในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นอีกหลายฉบับ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เนื้อความต่าง ๆ อาจเป็นเนื้อความเดียวกัน เพียงแต่มีการแก้ไขเฉพาะในส่วนของคุณลักษณะเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานเชิงใหม่ พ.ศ. พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานภูเก็ต พ.ศ. และพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานแม่ฟ้าหลวง เชียงราย พ.ศ. เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ได้เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานด้านนิติบัญญัติพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป²⁶¹ ซึ่งในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การกำหนดความรับผิดชอบ หน้าที่ และข้อปฏิบัติของผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ และผู้ร่วมการชุมนุมสาธารณะ โดยผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ และการชุมนุมนั้นกระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ให้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 72 ชั่วโมง²⁶² ให้ถือว่าผู้เชิญชวนหรือนัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุมในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งผู้ขออนุญาตให้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวก

²⁶⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. และมาตรการการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานสุวรรณภูมิ, (2552, 28 มกราคม).

²⁶¹ เปิดร่างพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ. (6 ตุลาคม 2552). กรุงเทพฯธุรกิจ. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20091006/80363/เปิดร่างพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ.html>.

²⁶² มาตรา 10 แห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

สะดวกในการชุมนุม เป็นผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะ²⁶³ และกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ ดังต่อไปนี้²⁶⁴

1. สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2. รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ

3. ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งสาธารณะ

4. โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน

5. สถานที่ทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต่างได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามหาการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว โดยที่ต่างฝ่ายต่างได้มีการเสนอให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว นอกจากนี้ ยังจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท่าอากาศยาน ถือได้ว่าเป็นสถานที่ ๆ ใช้ในด้านการขนส่งสาธารณะที่มีความสำคัญต่อระบบสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของท่าอากาศยาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศเสียใหม่ เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมา

²⁶³ มาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

²⁶⁴ มาตรา 8 แห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

บทที่ 4

ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับความจำเป็นในการตรา

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

จากการที่ได้ศึกษาถึงความสำคัญของท่าอากาศยาน ในการให้บริการต่อกิจกรรมการขนส่งทางอากาศต่าง ๆ และการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ตลอดจนเหตุผลที่ว่า ท่าอากาศยานจะหยุดชะงักการให้บริการไม่ได้ ท่าอากาศยานจะต้องให้บริการอย่างต่อเนื่อง และท่าอากาศยานจะต้องไม่ถูกขัดขวางโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะจากพฤติกรรมก่อการร้ายหรือพฤติกรรมอื่น ๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงทำให้ท่าอากาศยานมีความจำเป็นต้องมีมาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่ดี

สำหรับการจัดการด้านมาตรการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นปราการด่านแรกที่สำคัญในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นที่ท่าอากาศยาน โดยในส่วนของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ทั้งในตามความตกลงระหว่างประเทศ และของไทย จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นว่า ยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายใดรองรับการกระทำความผิดในกรณีบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศไว้แต่ประการใด

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองการชุมนุมสาธารณะว่าเป็นเสรีภาพที่สามารถจะกระทำได้ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับในประเทศแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาบังคับใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในบางกรณีก็เป็นการยากแก่การนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม และในบางกรณีก็ยังไม่สามารถใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในบทนี้ จะกล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะบังคับใช้โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์กรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยาน

ระหว่างประเทศ และเพื่อไม่ให้เกิดการชุมนุมประท้วงสาธารณะมีผลกระทบต่อการให้บริการของท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

4.1 การชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะของไทยมีจุดเริ่มต้นมาจากเสรีภาพ (liberty) ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่หากย้อนอดีตกลับไปศึกษาที่มาของการชุมนุมสาธารณะ ณ ประเทศอังกฤษซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่าสิ่งนี้เป็นผลของการเรียกร้องสิทธิในสมัชชกฏมหาบัตร (Magna Carta) ในปี ค.ศ. 1219 โดยกฏมหาบัตรนั้น หากพระเจ้าแผ่นดินจะเรียกเก็บภาษีเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการของประเทศ พระองค์ต้องเรียกประชุมสภา (house of commons) เพื่อขอความยินยอมก่อน เพราะเวลานั้นสมาชิกสภาล้วนแล้วแต่เป็นผู้เสียภาษีรายใหญ่ทั้งสิ้น ซึ่งเวลานั้นเองสภาได้แปรวิกฤตที่ตัวเองต้องจ่ายเงินภาษีให้เป็นโอกาส โดยการเรียกร้องให้พระเจ้าแผ่นดินแก้ไขทุกข์ต่าง ๆ (redress for grievance) ให้แก่พวกตน เป็นการแลกเปลี่ยนด้วย²⁶⁵ จนต่อมาในปี ค.ศ. 1414 สภาได้ถือเป็นหลักว่าตนเป็นผู้อนุมัติ และผู้เรียกร้อง (as well assenters as petitioners) เมื่อต่อมาสภาได้ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง สิทธิเรียกร้องให้พระเจ้าแผ่นดินแก้ไขทุกข์นี้จึงได้กลายเปลี่ยนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่อยู่นอกสภาด้วย โดยนอกจากผู้แทนของปวงชนจะมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐบาลในสภาแล้ว ประชาชนเองก็มีสิทธิที่เรียกร้องต่อรัฐบาล (petition to government) โดยตรงเช่นกัน ซึ่งอาจทำได้โดยการทำบุคคลหรือคณะบุคคลยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือโดยการมาชุมนุมสาธารณะโดยสงบ (peaceful assembly) เพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาล และนอกจากนี้สิทธิของประชาชนที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรงนี้ ยังได้นำมาซึ่งสิทธิและเสรีภาพประการอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ เช่น การแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี (free speech) หรือการพิมพ์โฆษณาอย่างเสรี (free press) เป็นต้น²⁶⁶

²⁶⁵ สิทธิที่ได้มีการเรียกร้องนี้ ไม่ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติ หากแต่เป็นสิทธิที่มีพื้นฐานมาจากข้อตกลง ด้วยเหตุนี้สิทธิดังกล่าวจึงมีผลบังคับเฉพาะกับชนชั้นกลางในเขตที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ข้อตกลงดังกล่าวยังมีผลกับประชาชนโดยทั่วไป.

²⁶⁶ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (public assembly). ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 151-152.

นอกจากนี้ การชุมนุม (public meeting or public assembly) ยังเป็นสิทธิ (right)²⁶⁷ ที่ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (international covenant on civil and political right) โดยสิทธิในการชุมนุมตามมาตรา 21²⁶⁸ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองนั้นมิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Right) ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (national security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (protection of public health or morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (protection of the rights and freedoms of others) ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แคบกว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองพอสมควร²⁶⁹

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการชุมนุมกับระบอบประชาธิปไตยเป็นของคู่กัน รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยจะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมเนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิทางการเมืองของพลเมืองในรัฐนั้น ๆ หากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนรัฐจำเป็นต้องยอมให้ประชาชนมีปากเสียงที่จะแสดงออกถึงความต้องการ ความเชื่อ ความทุกข์ร้อนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปกครอง และสาธารณชนรับทราบ และนำมาขบ

²⁶⁷ มีข้อสังเกตว่า มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ใช้คำว่า “เสรีภาพในการชุมนุม” มิใช่ “สิทธิในการชุมนุม” อย่างไรก็ดี ในทางวิชาการยังมีการโต้แย้งอยู่ว่าการชุมนุมเป็นสิทธิหรือเป็นเสรีภาพ โดยอังกฤษถือว่าการชุมนุมเป็นเสรีภาพ ส่วนอเมริกา และเยอรมันเป็นสิทธิ.

²⁶⁸ Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (*order public*), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

²⁶⁹ ปกรณ์ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 255), จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=1

คิดเพื่อหาทางบรรเทาหรือแก้ไขต่อไป เสรีภาพในการชุมนุมจึงจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยที่รัฐไม่อาจพรากไปจากประชาชนได้²⁷⁰

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงถือว่าเป็นสิทธิดั้งเดิมทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมไม่ได้แสดงให้เห็นถึงเฉพาะแต่เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชน และสิทธิพลเมืองในทางประชาธิปไตยในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

4.1.1 ความหมาย และความแตกต่างของสิทธิ และเสรีภาพ

4.1.1.1 ความหมายของสิทธิ และเสรีภาพ

คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” โดยทั่วไปมักจะใช้รวม ๆ ไปด้วยกันว่า “สิทธิเสรีภาพ” แต่ความจริงแล้วคำทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกันดังนี้ คือ

1. คำว่าสิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดเกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของตนเองหรือบุคคลอื่น²⁷¹ หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้²⁷² หรือประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญคุ้มครอง และรับรองสิทธิใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธินั้น ๆ รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย²⁷³

2. คำว่าเสรีภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น²⁷⁴ หรืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล²⁷⁵ หรือความมีอิสระที่จะกระทำการ

²⁷⁰ พัทธ์ นิยมศิลป์, ชุมนุมอย่างไรจึงจะเป็นการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตย, ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 342-349.

²⁷¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย, 2538), 16.

²⁷² หุศต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), 187-188.

²⁷³ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2543), 7-8.

²⁷⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย, 2538), 17.

²⁷⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 47.

หรือละเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่งเมื่อกล่าวถึงคำว่าสิทธิโดยไม่เจาะจง จึงหมายความว่ารวมถึงเสรีภาพด้วย²⁷⁶

4.1.1.2 ความแตกต่างของสิทธิ และเสรีภาพ

สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่มีอยู่เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือองค์กรของรัฐกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือว่ากล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิทธินั้นก่อให้เกิดหน้าที่แก่องค์กรของรัฐหรือบุคคลอื่นในการที่จะต้องกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิตนเอง แต่เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่มีอยู่เหนือตนในการที่จะกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งด้วยอำเภอใจตน ผู้หนึ่งผู้ใดหาอาจเข้ามามีอิทธิพล โน้มน้าวหรือบังคับบัญชาให้บุคคลกระทำการเช่นนั้น ไม่ และแม้ว่ากรณีมีเสรีภาพจะมีผลให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐก็ตาม แต่ก็เป็นที่ที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางให้เสรีภาพของผู้ทรงเสรีภาพเท่านั้น หากได้มีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้นไม่²⁷⁷

4.1.2 ขอบเขต และกรอบในการชุมนุมสาธารณะ

เสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งถือเป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งของพลเมือง สิทธิประการนี้เริ่มมาจากความเป็นจริงง่าย ๆ ว่า คนเรานั้น ถ้าไม่มีปัญหา ความเดือดร้อนลำเค็ญหรือถ้าไม่มีความคิดเห็น และความเรียกร้องต้องการใด ๆ ก็คงไม่ไปชุมนุมกัน เพราะการชุมนุมต้องเสียเวลา เสียค่าเดินทาง ทั้งยังเสี่ยงจากการข่มขู่ คุกคาม และปราบปรามจากรัฐ แต่เนื่องจากการเสี่ยงร้องคนเดียวย่อมแผ่วเบา ไม่ดังเพียงพอที่รัฐบาล และสังคมจะสนใจรับฟังแก้ปัญหาให้หรือจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประชาชนผู้มีปัญหาร่วมกัน กลุ่มต่าง ๆ จึงต้องรวมพลังกัน ซึ่งการชุมนุมเป็นรูปแบบหนึ่งในการรวมพลัง เพื่อแสดงออกถึงปัญหาความคิดเห็นให้ผู้ปกครองรับรู้ และแก้ไขปัญหานั้นที่ตนประสบอยู่ ซึ่งในยุคปัจจุบัน ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกต่างยอมรับนับถือเสรีภาพประการนี้ โดยนำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ และในประเทศไทยก็มีการกำหนดเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

²⁷⁶ ปรียญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2543), 7-8.

²⁷⁷ ชรินทร์ ดิชาวัน, สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย, ใน นันทวัฒน์ บรรณานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 159.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นการแสดงออกตามวิธีทางในระบอบประชาธิปไตย แต่การชุมนุมสาธารณะไม่ว่าจะเป็นที่ใดในโลกต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นจึงจะได้รับความคุ้มครอง โดยในระหว่างการชุมนุมนั้นผู้ชุมนุมต้องพึงระวังว่าต้องไม่กระทำความผิดเพราะอาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนเสียหายหรือความรำคาญแก่บุคคลอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นการจราจรอย่างสิ้นเชิงจนผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้ทางสัญจรไปมาได้ การทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น หรือการตรวจค้นร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่นที่ผ่านเข้าไปในบริเวณที่ชุมนุม เพราะการกระทำเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นทั้งสิ้น²⁷⁸

4.1.2.1 ขอบเขตในการชุมนุมสาธารณะ

แม้การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาลนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่เนื่องจากธรรมชาติของการชุมนุมเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เกี่ยวพันกับความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และที่สำคัญการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute right) หากแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในสหรัฐอเมริกา ศาลในคดี United States v. Cruikshank ดังกล่าวข้างต้นยืนยันว่า การจำกัดสิทธิในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ แต่ต้องทำโดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

สำหรับขอบเขตการชุมนุมสาธารณะนั้น ประเทศคอมมอนลว์ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นหลักว่า การชุมนุมสาธารณะที่มีเจตนาเพื่อก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (breach of peace) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีข้อพิจารณาว่าการชุมนุมสาธารณะในสถานที่ส่วนบุคคล (private place) ไม่ผิดกฎหมายเว้นแต่จะมีผลเป็นการรบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของผู้อื่น ส่วนการชุมนุมสาธารณะในที่สาธารณะ (public place) นั้น หากเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเดินทางไป-มาได้ อาจเป็นการรบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของผู้อื่นด้วย แต่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป²⁷⁹

²⁷⁸ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (public assembly). ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 155.

²⁷⁹ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (public assembly). ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 152-153

4.1.2.2 กรอบในการชุมนุมสาธารณะ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่าง ๆ เช่น Public Order Act 1986 ของอังกฤษ décret loi 23-10-1935 ของฝรั่งเศส Public Assembly Act 1985 ของฟิลิปปินส์ Peaceful Assembly Act 1922 ในรัฐควีนแลนด์ ของออสเตรเลีย Public Assembly Act 1997 ของเอสโตเนีย พบว่ากรอบในการชุมนุมสาธารณะมีดังนี้²⁸⁰ คือ

1. ประชาชนมีสิทธิจัดให้มีและเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ
2. ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
3. ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย
4. ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ (ตำรวจหรือท้องถิ่น) ทราบล่วงหน้าก่อน 3-7 วัน เพื่อประโยชน์ในการวางแผน และดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป
5. ผู้ชุมนุมต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น
6. เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมได้หากเชื่อว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือความไม่สงบเรียบร้อย
7. เจ้าหน้าที่มีอำนาจห้ามหรือจำกัดการชุมนุมที่เป็นการบุกรุกทรัพย์สินของผู้อื่น หรือที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ โบราณคดี วิทยาศาสตร์ และสถาปัตยกรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การชุมนุมเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรอง โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่สิทธิดังกล่าวนี้มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาด แต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ที่สามารถจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งสิทธิในการชุมนุมนั้นจะต้องมีขอบเขต ทั้งนี้ จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศแล้ว พบว่าหลายประเทศได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้น เพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะซึ่งในหัวข้อถัดไป ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

²⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, 154-155.

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

หลายประเทศได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) รับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (peaceful assembly) และ (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมสาธารณะ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อประชาชนที่มีได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยกับการชุมนุม²⁸¹

สำหรับพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้นมี 3 ขั้นตอน โดยเดิมนั้นเป็นการสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมไว้ในกฎหมายเฉพาะที่อาจเกี่ยวกับการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายทางหลวง เพราะมักปรากฏว่ามีการใช้ถนนหนทางเป็นที่ชุมนุม และเดินขบวนอยู่เสมอ โดยกฎหมายดังกล่าวมีหลักการว่าประชาชนมีสิทธิที่จะใช้ถนนนั้นในการเดินทางไป-กลับอย่างเสรี (right of passing and re-passing) แต่ไม่มีสิทธิขวางการใช้ถนนนั้น (not of standing still) เช่น Highway Act 1835 ของอังกฤษ เป็นต้น ต่อมาเห็นกันว่าการชุมนุมสาธารณะเกี่ยวพันกับความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมตลอดจนความมั่นคงของรัฐ จึงมีการผนวกบทบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น Public Order Act 1936 ของอังกฤษ²⁸² หรือ décret loi 23-10-1935 ของฝรั่งเศส อย่างไรก็ดี ปัจจุบันหลายประเทศเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเพียงการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย จึงมีการแยกบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกจากกฎหมายความมั่นคง เพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น Public Assembly Act 1985 ของฟิลิปปินส์ Peaceful Assembly Act 1922 ในรัฐควีนแลนด์ ของออสเตรเลีย Public Assembly Act 1997 ของเอสโตเนีย เป็นต้น²⁸³

²⁸¹ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (public assembly). ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 153.

²⁸² ถูกยกเลิกเมื่อ 50 ปี ให้หลังโดย Public Order Act, 1986 อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน.

²⁸³ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การชุมนุมสาธารณะ (public assembly). ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 153-154.

4.2.1 ประเทศอังกฤษ²⁸⁴

การชุมนุมสาธารณะ (public place) นั้นอยู่ภายใต้บังคับของ Public Order Act 1986 โดย Part II ของกฎหมายดังกล่าวแบ่งการชุมนุมออกเป็น 2 แบบ คือ

1. การชุมนุมในที่สาธารณะ (public assembly) ตามมาตรา 16 แห่ง Public Order Act 1986 หมายถึง การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง (opened to the air) ไม่ว่าจะเปิดโล่งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยคำว่าที่สาธารณะนั้น หมายถึง ทางหลวงหรือถนนสาธารณะหรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มใด ๆ สามารถใช้สถานที่นั้นได้ โดยการชำระค่าธรรมเนียมหรือโดยวิธีการอื่น ซึ่งเห็นได้ว่าการนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือกระทำการนั้นแล้ว ประชาชนได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นได้

2. การเดินขบวนในที่สาธารณะ (public procession) หมายถึง การเดินขบวน (Procession) ในที่สาธารณะ ดังนั้น การเดินขบวนในที่สาธารณะที่มีผู้เข้าร่วมไม่ถึง 20 คน จึงไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะ แต่เมื่อใดก็ตามที่การเดินขบวนในที่สาธารณะมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป การเดินขบวนนั้นถือเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายนี้ทันที

ทั้งนี้ Public Order Act 1986 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการชุมนุมในที่สาธารณะ พอสรุปได้ดังนี้

4.2.1.1 หลักทั่วไป

ตาม Public Order Act 1986 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจห้ามมิให้จัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของรัฐหรือกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย และไม่มีมาตรการอื่นที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยนั้นขึ้น ทั้งนี้ การจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้นก่อน เช่น การจัดการชุมนุมที่สวนสาธารณะ Hyde Park ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น หากจะจัดการชุมนุมในที่สาธารณะที่อยู่ในความครอบครองดูแลของรัฐ โดยปราศจากความยินยอมของหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะนั้นได้

²⁸⁴ ปรณ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=1

4.2.1.2 การกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรา 14 (1) ของ Public Order Act 1986 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (senior police officer) ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้ หากเห็นว่าการชุมนุมในที่สาธารณะนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ต่อทรัพย์สินหรือวิถีชีวิตของชุมชนหรือผู้จัดการชุมนุมมีเจตนาที่จะทำให้อีกผู้หนึ่งจะทำกระทำการหรือไม่กระทำการใดที่ผู้อื่นนั้นมีสิทธิที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และเงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นนั้นจำเป็นต่อการป้องกันมิให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

สำหรับเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะกำหนดขึ้นนั้น ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ที่จะจัดการชุมนุมขึ้นหรือที่จะดำเนินการชุมนุมต่อไป ระยะเวลาที่นานที่สุดของการชุมนุมนั้นหรือจำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มากที่สุด ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นต้องทำเป็นหนังสือ

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กำหนดเงื่อนไขการชุมนุมขึ้นแล้ว ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวหรือมีการยุยงส่งเสริมผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว Public Order Act 1986 ถือว่าเป็นการกระทำความผิด และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมาย²⁸⁵ โดยผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้แก่

1. ผู้จัดการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน (standard scale)²⁸⁶ คือ ไม่เกิน £ 2,500 หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ²⁸⁷

²⁸⁵ มาตรา 14 (7) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁸⁶ มาตรา 37 (2) แห่ง Criminal Justice Act 1982 กำหนดอัตราค่าปรับมาตรฐานไว้ดังนี้

ระดับการปรับ	อัตราค่าปรับสูงสุด
1	ไม่เกิน £ 200
2	ไม่เกิน £ 500
3	ไม่เกิน £ 1,000
4	ไม่เกิน £ 2,500
5	ไม่เกิน £ 5,000

²⁸⁷ มาตรา 14 (4) และ (8) แห่ง Public Order Act 1986.

2. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน คือ ไม่เกิน £ 1,000 เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวได้เนื่องจากเหตุที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ²⁸⁸

3. ผู้ใดยุยงส่งเสริม (incite) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมซึ่งรับทราบเงื่อนไขในการชุมนุมแล้วมิให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน คือ ไม่เกิน £ 2,500 หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁸⁹

4.2.1.3 การห้ามการชุมนุมที่เป็นการบุกรุก (trespassory assemblies)

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมเห็นว่ามีความผิดอันควร เชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตานั้น จะจัดขึ้น ณ สถานที่หรือในที่ดินที่เปิดโล่งที่ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปได้หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ที่ดินหรือสถานที่นั้นได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือโดยข้อจำกัดอื่น เช่น การใช้ถนนเพื่อการเดินทางไป-กลับ เป็นต้น²⁹⁰ และ

1. การชุมนุมที่จะจัดขึ้นนั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรืออาจดำเนินการเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่ และ

2. การชุมนุมนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณนั้นหรือที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดีหรือวิทยาศาสตร์ และการชุมนุมในสถานที่นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรืออาคารหรืออนุสาวรีย์ที่อยู่ในที่ดินนั้น

ผู้บัญชาการตำรวจของพื้นที่ที่มีการชุมนุมอาจยื่นคำร้องขอต่อสภาเทศบาล (Council of the district) ที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมนั้น เพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในเขตเทศบาลภายในระยะเวลาที่กำหนดได้²⁹¹

ในเขตลอนดอน (Greater London)²⁹² ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน และการเงินของประเทศอังกฤษนั้น กระบวนการเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกมีรายละเอียดที่แตกต่างไป โดยในเขตลอนดอนชั้นใน (City of London) ซึ่งอำนาจหน้าที่ใน

²⁸⁸ มาตรา 14 (5) และ (9) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁸⁹ มาตรา 14 (6) และ (10) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁰ มาตรา 14A (9) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹¹ มาตรา 14A (1) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹² Greater London Authority ประกอบด้วย City of London, City of Westminster และตำบล (borough) อื่นอีก 31 แห่ง ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยเขต City of London จะอยู่ในความรับผิดชอบของ City of London Police ซึ่งมี Commissioner of Police for City of London เป็นผู้บัญชาการ ส่วน City of Westminster และตำบลอื่นอีก 31 แห่งนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ Metropolitan Police ซึ่งมี Commissioner of Police of the Metropolis เป็นผู้บัญชาการ.

การรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ในความรับผิดชอบของ Commissioner of Police for the City of London และพื้นที่อื่นที่อยู่ในความดูแลของ Commissioner of Police for Metropolis นั้น หาก Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis เห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการชุมนุมที่จะจัดขึ้นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนมีลักษณะข้างต้น Commissioner of Police for the City of London หรือ Commissioner of Police for Metropolis แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีคำสั่งห้ามมิให้มีการจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้เอง²⁹³

การห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกนี้จะห้ามเกิน 4 วันมิได้ และจะห้ามมิให้จัดการชุมนุมในพื้นที่อื่นภายในรัศมี 5 ไมล์ จากบริเวณที่กำหนดไว้ในคำสั่งไม่ได้²⁹⁴ ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวผู้บัญชาการตำรวจสามารถสืบทราบข้อเท็จจริงได้แล้วว่าการชุมนุมนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินหรือไม่ และผู้จัดการชุมนุมสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการจัดการชุมนุมของตนไม่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากผู้ครอบครองที่ดินหรือเกินกว่าสิทธิที่มีอยู่หรือไม่

คำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือ เมื่อได้มีคำสั่งไปแล้วต้องจัดให้มีการบันทึกคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยเร็ว และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำสั่งห้ามจัดการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการบุกรุกสามารถกระทำได้โดยทำเป็นคำสั่งโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการขอให้ออกคำสั่งในแต่ละกรณี

ผู้ใดจัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้าม ตามมาตรา 14A หรือเข้าร่วมการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้ามดังกล่าวหรือยุยงส่งเสริมให้มีการกระทำความดังกล่าว (เฉพาะในอังกฤษ และเวลส์) ถือเป็นการกระทำความผิด²⁹⁵ และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับผู้กระทำความผิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย²⁹⁶ โดยโทษที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละความผิดมีดังนี้

1. ผู้จัดการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้าม ตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐานหรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹⁷
2. ผู้เข้าร่วมการชุมนุมโดยรู้ว่ามีคำสั่งห้าม ตามมาตรา 14A ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน²⁹⁸

²⁹³ มาตรา 14A (4) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁴ มาตรา 14A (6) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁵ มาตรา 14B (1) (2) (3) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁶ มาตรา 14B (5) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁷ มาตรา 14B (5) แห่ง Public Order Act 1986.

²⁹⁸ มาตรา 14B (6) แห่ง Public Order Act 1986.

3. ผู้ใดยงส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดสองประการข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับระดับ 4 ของอัตราค่าปรับมาตรฐานหรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹⁹

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดกำลังเดินทางไปเข้าร่วมการชุมนุมในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจหยุดบุคคลนั้น และแนะนำมิให้เดินทางเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว³⁰⁰ แต่ในการใช้อำนาจนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้ได้เฉพาะภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งห้ามที่ออกตามความในมาตรา 14A เท่านั้น หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำถือเป็นการกระทำความผิด³⁰¹ ต้องระวางโทษปรับระดับ 3 ของอัตราค่าปรับมาตรฐาน³⁰² และเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบสามารถจับบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมาย³⁰³

นอกจากนี้ผิดเกี่ยวกับการชุมนุมนั้น ยังมีความคาบเกี่ยวกับความผิดฐานการก่อการจลาจล (riot)³⁰⁴ ความผิดฐานก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง (violent disorder)³⁰⁵ ความผิดฐานทะเลาะวิวาท (affray)³⁰⁶ และความผิดฐานขู่ให้เกิดความรุนแรง (fear or provocation of violence)³⁰⁷ ตาม Part I ของ Public Order Act 1986 อีกด้วย

²⁹⁹ มาตรา 14B (7) แห่ง Public Order Act 1986.

³⁰⁰ มาตรา 14C (1) แห่ง Public Order Act 1986.

³⁰¹ มาตรา 14C (3) แห่ง Public Order Act 1986.

³⁰² มาตรา 14C (5) แห่ง Public Order Act 1986.

³⁰³ มาตรา 14C (4) แห่ง Public Order Act 1986.

³⁰⁴ เป็นกรณีที่คนตั้งแต่ 12 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกัน และใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ๆ และการกระทำนั้นอาจทำให้บุคคลอื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ.

³⁰⁵ เป็นกรณีที่คนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปที่อยู่รวมกัน และใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ๆ และการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย โดยไม่จำเป็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำการดังกล่าวในเวลาเดียวกัน และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ.

³⁰⁶ เป็นกรณีที่ผู้ใดใช้หรือขู่ว่าจะใช้การกระทำความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ๆ ต่อผู้อื่น และการกระทำนั้นอาจทำให้ผู้นั้นกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ.

³⁰⁷ เป็นกรณีที่ผู้ใดใช้ถ้อยคำหรือแสดงพฤติกรรมคุกคาม ดูหมิ่นหรือเหยียดหยามผู้อื่นหรือจำหน่ายแจกหรือแสดงเอกสาร สัญลักษณ์หรือสิ่งใดที่สามารถมองเห็นได้ ที่เป็นการคุกคาม ดูหมิ่นหรือเหยียดหยามผู้อื่นโดยมีเจตนาที่จะทำให้ผู้นั้นเชื่อว่าบุคคลใด ๆ จะใช้ความรุนแรงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้นั้นหรือต่อบุคคลที่สาม และไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะกระทำในสถานที่ของเอกชนหรือที่สาธารณะ.

4.2.2 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน³⁰⁸

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีนได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1989 และประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนลงนามในประกาศใช้เป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับในวันเดียวกันนั่นเอง

4.2.2.1 บททั่วไป

กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และหลักการทั่วไปของการชุมนุมในที่สาธารณะ โดยมาตรา 2 บัญญัติว่า “กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมในที่สาธารณะของประชาชน และเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อย” โดยมาตรา 2 ของกฎหมายนี้แยกการชุมนุมในที่สาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การชุมนุม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามารวมตัวกันในที่สาธารณะที่เปิดโล่ง เพื่อแสดงความเห็นหรือเจตจำนงของตน
2. การเดินขบวน หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะหรือผ่านที่สาธารณะที่เปิดโล่งเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันของกลุ่มผู้เดินขบวน
3. การชุมนุมเรียกร้อง หมายถึง การที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันเรียกร้อง คัดค้านหรือสนับสนุน ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในรูปการชุมนุม การเดินขบวน การเข้าฟัง (sit-in) หรือรูปแบบอื่นในที่สาธารณะที่เปิดโล่งหรือถนนสาธารณะ

ทั้งนี้ กฎหมายนี้ไม่ใช้กับการชุมนุมในที่สาธารณะที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อร่วมกิจกรรมสันติภาพหรือกีฬา กิจกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมที่เป็นประเพณีพื้นบ้าน

ส่วนคำจำกัดความของคำว่าที่สาธารณะ และถนนสาธารณะนั้น เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ (Regulations Implementation of the Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations) โดยที่สาธารณะ หมายถึง ที่สาธารณะที่เปิดโล่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปได้อย่างเสรีหรือโดยใช้บัตรผ่าน แต่ไม่รวมถึงที่ปิดโล่งในสถานที่ใด ๆ ที่บริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ส่วนถนนสาธารณะ หมายถึง เส้นทางสัญจรสาธารณะทั้งทางบกทางน้ำ แต่ไม่รวมถึงเส้นทางสัญจรเพื่อการใช้งานของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ

³⁰⁸ ปรณ นิลประพันธ์, กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=1

ในส่วนของมาตรา 3 ถึงมาตรา 5 วางหลักการชุมนุมในที่สาธารณะว่าสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน และการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐบาลประชาชน ในทุกระดับ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองโดยกฎหมายของผู้อื่น และต้องกระทำโดยสงบ ไม่มีการพกพาอาวุธใด ๆ และต้องไม่มีการใช้ความรุนแรง สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการชุมนุมการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น มาตรา 6 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นจัดขึ้น ในกรณีที่เส้นทางการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวอยู่จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น

4.2.2.2 การขออนุญาตและการอนุญาต

ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งได้แก่ หน่วยงานด้านความมั่นคง ประจำท้องถิ่นหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงประจำท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เว้นแต่ กรณีที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐหรือกรณีที่ผู้จัดได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้จัดขึ้น

คำขออนุญาตนั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ แผ่นป้ายปิดประกาศและคำขวัญ (slogan) ที่จะใช้ จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วม รายละเอียดและจำนวนเครื่องเสียงที่จะใช้ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด สถานที่จัดและสถานที่สิ้นสุด เส้นทางเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้อง ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้รับผิดชอบการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น

สำหรับผู้รับผิดชอบนั้น ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ ดังต่อไปนี้

1. ไม่มีความสามารถตามกฎหมายหรือบุคคลที่กฎหมายจำกัดความสามารถ
2. ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด
3. อยู่ระหว่างการพัฒนาพฤติกรรมโดยใช้แรงงาน
4. อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางอาญาหรือมาตรการจำกัดเสรีภาพของบุคคล

ประการอื่น

โดยต้องยื่นคำขออนุญาตไม่น้อยกว่า 5 วัน และจะต้องยื่นคำขออนุญาตด้วยตนเอง พร้อมแสดงบัตรประจำตัวประชาชนตามข้อ 9 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ

เมื่อได้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 วัน ก่อนวันที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต ถ้าไม่อนุญาตต้องระบุเหตุผลในการไม่อนุญาตไว้ด้วย แต่ถ้าไม่แจ้งผลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตแล้ว ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าสมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องหรือไม่นั้น มาตรา 11 และมาตรา 12 กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ดังนี้

กรณีอนุญาตให้จัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดได้ (มาตรา 11)

1. การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีใช้กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเห็นว่า การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจราจร และความสงบเรียบร้อย ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจเปลี่ยนแปลงเวลา สถานที่หรือเส้นทางการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นได้แล้วแจ้งให้ผู้รับผิดชอบการชุมนุมทราบภายในระยะเวลาอันสมควร

2. ในกรณีดังต่อไปนี้ ข้อ 13 ของกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะฯ ให้ถือว่าเป็นการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้อง นั้นอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจราจรและความสงบเรียบร้อย

1) ระยะเวลาจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับช่วงเวลาเร่งด่วนและอาจทำให้การจราจรติดขัดอย่างรุนแรงเป็นเวลานาน

2) สถานที่จัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องเป็นท่าเรือข้ามฟาก ช่วงที่ทางรถไฟตัดกับถนนหรือใกล้กับชายแดน

3) เวลา และสถานที่จัดชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องตรงกับการจัดกิจกรรมระดับชาติ

กรณีห้ามอนุญาตเด็ดขาด (มาตรา 12)

1. การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องที่ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ

2. การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องที่เป็นอันตรายต่อความเป็นเอกภาพ อำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศ

3. การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องที่ก่อให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในชาติ

4. การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเป็นอันตรายโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

4.2.2.3 การเข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน จำกัดสิทธิไว้เฉพาะผู้ที่มิได้อยู่ในเขตที่มีการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องเท่านั้น ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าว จะเข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตมิได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจจับผู้เข้าร่วมการชุมนุมข้ามเขตเพื่อส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาได้ ส่วนคนต่างชาติจะเข้าร่วมการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องใด ๆ มิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

4.2.2.4 การจัดการชุมนุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้อง

การควบคุมการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้อง และการจลาจลให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยนั้นเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการนั้นจะต้องไม่เป็นการรบกวนบุคคลอื่นโดยการใช้ความรุนแรง การใช้กำลังบังคับหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น ถ้าการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นจัดในหรือต้องผ่านหน่วยงานของรัฐ หน่วยทหาร สถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจกำหนดเขตปลอดภัยชั่วคราว เพื่อมิให้ผ่านเข้าไปใกล้สถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

นอกจากนี้ มาตรา 23 ห้ามมิให้จัดการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องในรัศมี 10-300 เมตรโดยรอบสถานที่ดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาประชาชนหรือรัฐบาลประชาชนประจำจังหวัด

1. ทรัพย์สินของกรมการสามัญแห่งสภาประชาชน กรมการแห่งรัฐ กรมการทหาร ศาลประชาชนสูงสุด และผู้แทนประชาชนสูงสุด
2. สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่
3. ที่ทำการทางทหารที่สำคัญ
4. ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟและท่าเรือ

ส่วนเวลาชุมนุม เดินขบวนหรือชุมนุมเรียกร้องนั้น จำกัดระหว่างเวลา 6 นาฬิกา ถึง 22 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น จะชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องข้ามวันมิได้

ถ้าการชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการกระทำความผิดอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรืออาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งให้ยุติได้ หากสั่งแล้วแต่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมไม่ยอมยุติ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ ที่นั้น มีอำนาจสั่งให้ใช้มาตรการใด ๆ เพื่อให้การชุมนุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้นยุติลงได้ ทั้งนี้ หากมีการละเมิดเขต

ปลอดภัยชั่วคราวก็ดี รุกเข้าไปในรัศมีที่กำหนดไว้ก็ดีหรือกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับ และคุมขังผู้เข้าร่วมการชุมนุมได้ทันที

4.2.2.5 ความรับผิดชอบ

ผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการประชุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองที่ออกเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย (Regulations on Administrative Penalties for Public Security)³⁰⁹ ต้องระวางโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่สำหรับผู้รับผิดชอบการประชุม การเดินขบวนหรือการชุมนุมเรียกร้องนั้น หากไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาต ผู้รับผิดชอบอาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน และต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 158 แห่งกฎหมายอาญาด้วย ส่วนผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาในระหว่างการประชุมก็ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญา ถ้าพกอาวุธหรือวัตถุระเบิดเข้าไปในที่ชุมนุมก็ต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 163 แห่งกฎหมายอาญา ถ้าการประชุมการเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องลุกลามนำไปสู่การยึดสถานที่สาธารณะ ขัดขวางการสัญจร ไปมาบนทางเท้า หรือปิดกั้นถนน ผู้รับผิดชอบนั้นต้องถูกดำเนินคดี ตามมาตรา 159 แห่งกฎหมายอาญาด้วย

สำหรับผู้เข้าไปรบกวนการประชุม การเดินขบวน หรือการชุมนุมเรียกร้องที่ได้รับ การรับรองตามกฎหมายนี้ อาจถูกเตือนหรือขัง 15 วัน และถ้าการกระทำนั้นมีความร้ายแรง และเป็น ความผิดตามกฎหมายอาญา ผู้กระทำต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย

อนึ่ง ผู้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือทำให้ ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต ยังต้องรับผิดทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนจีน ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เนื่องจากการใช้สิทธิในการชุมนุมดังกล่าว อาจมีผลกระทบต่อ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยสาธารณะ อีกทั้งยังสอดคล้องกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (international covenant on civil and political rights) ที่รับรองว่า “สิทธิในการชุมนุม” เป็นสิทธิสัมพัทธ์ที่สามารถจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (national security) หรือ ความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) การคุ้มครองสาธารณะสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (protection of public health or morals)

³⁰⁹ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 1986 และแก้ไขเพิ่มเติมตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาประชาชนเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1994.

หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (protection of the rights and freedoms of others) ทั้งนี้ นอกเหนือจาก 2 ประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะ เช่น เยอรมัน ฮังการี ออสเตรีย เป็นต้น ซึ่งในหัวข้อถัดไป ผู้เขียนจะกล่าวถึงเรื่องกรณีตัวอย่างกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว รวมถึงการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดในกรณีดังกล่าว

4.3 ตัวอย่างกรณีศึกษา ทำอากาศยานดอนเมือง และทำอากาศยานสุวรรณภูมิ

การบุกยึดทำอากาศยานในประเทศไทย พ.ศ. 2551 หรือการบุกยึดและปิดล้อมทำอากาศยานสุวรรณภูมิ-ทำอากาศยานดอนเมือง ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 กลุ่มพันธมิตรฯ ได้บุกเข้ายึดทำอากาศยานดอนเมือง และในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ได้บุกเข้ายึดทำอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นผลสำเร็จ ทำให้ในวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในทั้งสองพื้นที่ แต่ก็มิได้มีการดำเนินการตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด และกลุ่มพันธมิตรฯ ก็ได้ประกาศยุติการชุมนุมไปในที่สุดในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2551 หลังจากที่มี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งไปเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551³¹⁰

4.3.1 สาเหตุที่นำมาสู่การชุมนุม

สาเหตุที่นำมาสู่การชุมนุม ของกลุ่มพันธมิตรฯ จนนำไปสู่เหตุการณ์บุกยึดและปิดล้อมทำอากาศยานสุวรรณภูมิ-ทำอากาศยานดอนเมือง คือ เพื่อดำเนินการประท้วงประชาชน ภายหลังที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าพรรคพลังประชาชนได้รับการเลือกตั้งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ซึ่งทางกลุ่มพันธมิตรฯ ก็ไม่ได้จัดการชุมนุมใด ๆ ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลของ นายสมัคร สุนทรเวช เข้ามาทำงานบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช ต้องไม่แทรกแซงกระบวนการยุติธรรม และสื่อสารมวลชนทั้งทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้ง ไม่กระทำความผิดเหมือนในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

³¹⁰ ตามคำวินิจฉัยคดียุบพรรคพลังประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 ให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค 5 ปี.

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้ามาบริหารประเทศได้ระยะเวลาหนึ่ง ทางกลุ่มพันธมิตรฯ เห็นว่า รัฐบาลชุดนี้ได้แทรกแซงการสื่อสารมวลชน รวมทั้งกระบวนการยุติธรรม เช่น การโยกย้ายนายสนธิ มโนมอันอุดม อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่กำลังดำเนินคดีต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และครอบครัว ให้พ้นจากตำแหน่งอย่างเร่งด่วน และย้าย พ.ต.อ. ทวี สอดส่อง ซึ่งมี ความใกล้ชิดกับครอบครัวชินวัตร มารักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแทน การโยกย้ายอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการอาหารและยา

ต่อมา รัฐบาลยังได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 237 และมาตรา 309 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาล และวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่ง รวม 164 คน ได้ยื่นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 ที่มาจากการลงประชามติของประชาชน 14.7 ล้านเสียง ซึ่งทางกลุ่มพันธมิตรฯ เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เป็นการหลบเลี่ยงการกระทำความผิดต่อ กฎหมายเลือกตั้งที่จะนำไปสู่การยุบพรรค และมีจุดประสงค์ที่ต้องการยุบคณะกรรมการตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อตัดตอนคดีความที่กำลังดำเนินต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ครอบครัว และพวกพ้อง ไม่ให้เข้าไปสู่การพิจารณาของศาล ตลอดจนทำให้กระบวนการตรวจสอบ นักการเมืองอ่อนแอลงจนไม่สามารถสามารถตรวจสอบฝ่ายการเมืองได้

นอกจากนี้ ทางกลุ่มพันธมิตรฯ ยังเห็นว่า ได้เกิดขบวนการคุกคามต่อสถาบัน พระมหากษัตริย์อย่างต่อเนื่อง จนอยู่ในภาวะอันตรายอย่างยิ่ง เช่น กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ เพื่อจับไล่ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ให้ออกจากตำแหน่งประธาน องค์มนตรี และจับจ้องอย่างเสียหาย อีกทั้งรัฐบาลกลับให้มีรัฐมนตรีบางคนที่มีทัศนคติเป็น อันตรายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์มาเข้าร่วมบริหารงานในรัฐบาล จึงถือเป็นภัยคุกคามต่อการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างยิ่ง

รวมทั้ง รัฐบาลยังปล่อยให้รัฐบาลกัมพูชายื่นเรื่องเขาพระวิหารให้เป็นมรดกโลกเพียงฝ่าย เดียวโดยปราศจากการเข้าร่วมยื่นบริเวณรอบเขาพระวิหารจากฝ่ายไทย อันเป็นการเสี่ยงต่อการเสีย อธิปไตยของชาติอย่างชัดเจน และการที่นายพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ ได้แอบทำข้อตกลงร่วมกับประเทศกัมพูชาทั้ง ๆ ที่ไม่ยอมเปิดเผยแผนที่ทับซ้อน บริเวณเขาพระวิหารให้กับประชาชนคนไทยได้รับรู้อย่างเพียงพอ จึงทำให้ประชาชนทั่วประเทศ เกิดความเคลือบแคลงใจ³¹¹

³¹¹ วารุณี ศรีธานี, สรัญญา อินทร์ใหม่ และพิมวดี กิจพิทยาฤทธิ์, การบุกยึดสนามบิน, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2552), 1-3.

4.3.2 ลำดับเหตุการณ์การบุกยึดทำอากาศยาน

4.3.2.1 การบุกยึดทำอากาศยานดอนเมือง เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551³¹²

1. 06.30 น. กลุ่มพันธมิตรฯ ปฏิบัติการดาวกระจาย เคลื่อนขบวนจากทำเนียบรัฐบาล ไปปิดล้อมรัฐสภา เพื่อขัดขวางการประชุมรัฐสภา และทยอยเดินทางไปปิดกองบัญชาการตำรวจนครบาล และกระทรวงการคลัง

2. 09.40 น. นายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภา โทรศัพท์แถลงข่าวผ่านโทรศัพท์มือถือของ นายพิฑูร พุ่มหิรัญ เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร แจ้งการประชุมรัฐสภาจนกว่าเหตุการณ์จะกลับสู่ภาวะปกติ

3. 12.30 น. นายสมศักดิ์ โกศัยสุข แกนนำกลุ่มพันธมิตรฯ ประกาศให้ผู้ชุมนุมเดินทางไปทำอากาศยานดอนเมือง เพื่อไม่ให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี

4. 14.20 น. กลุ่มพันธมิตรฯ ประกาศจะมีมาตรการสูงสุดกดดันรัฐบาลให้ลาออกภายในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551

5. 17.45 น. กลุ่มพันธมิตรฯ ยึดทำอากาศยานดอนเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ประกาศจะต้องให้รัฐบาลนายสมชายออกไปให้ได้ และมอบหมายให้นายสมศักดิ์ รับผิดชอบนำการชุมนุมที่ทำอากาศยานดอนเมือง

4.3.2.2 การบุกยึดทำอากาศยานสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551³¹³

1. 10.45 น. กลุ่มพันธมิตรฯ เดินทางไปสมทบที่ทำอากาศยานดอนเมือง และเคลื่อนขบวนบุกกองบัญชาการกองทัพไทย เพื่อขัดขวางไม่ให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี

2. 15.00 น. กลุ่มพันธมิตรฯ เคลื่อนขบวนเข้าไปยึดพื้นที่ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ส่งผลให้ผู้โดยสารไม่สามารถเดินทางเข้าไปถึงทำอากาศยานได้

3. 16.00 น. กลุ่มพันธมิตรฯ หลายพันคนใช้รถยนต์ส่วนตัว และรถบรรทุก 6 ล้อ ปิดเส้นทางมอเตอร์เวย์ทางเข้าทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ทำให้การจราจรเป็นอัมพาต

4. 19.30 น. กลุ่มพันธมิตรฯ ทยอยเดินทางมาสมทบยึดทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ร่วมแสนคน ส่งผลให้ผู้โดยสาร และลูกเรือหลายพันคนตกเครื่อง ขณะที่ผู้โดยสารบางส่วนเลื่อนการเดินทางออกไปอย่างไม่มีกำหนด

³¹² สารานุกรมเสรี, การบุกยึดทำอากาศยานในประเทศไทย พ.ศ. 2551. (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2553), จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การบุกยึดทำอากาศยานในประเทศไทย พ.ศ. 2551>.

³¹³ เรื่องเดียวกัน.

6. 21.00 น. นายเสรีรัตน์ ประสุตานนท์ รักษาการผู้อำนวยการใหญ่ท่าอากาศยานไทย กล่าวภายหลังกลุ่มพันธมิตรฯ บุกเข้าไปยึดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิว่าได้หารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเห็นว่าให้ปิดการใช้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทั้งขาเข้า-ออกโดยไม่มีกำหนด

4.4. ผลกระทบจากกรณีการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

การชุมนุมทางการเมืองที่รุนแรงต่อเนื่องของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย นำไปสู่การบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมืองตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 และบุกยึดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 การกระทำการดังกล่าวทำให้เที่ยวบินทั้งในประเทศและนอกประเทศต้องมีการประกาศยกเลิกเที่ยวบินทั้งหมด ทั้งนี้ ตามข้อมูลของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) นั้น³¹⁴ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมีปริมาณเที่ยวบินวิ่งขึ้น และร่อนลงวันละกว่า 770 เที่ยวบินต่อวัน แบ่งเป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ 620 เที่ยวบิน ที่เหลือเป็นเที่ยวบินภายในประเทศ และมีปริมาณผู้โดยสาร นักท่องเที่ยวที่ผ่านเข้า-ออกที่ท่าอากาศยานแห่งนี้วันละกว่า 120,000 คน และอาจมาถึง 150,000 คน ในช่วงเทศกาล ซึ่งในจำนวนนี้กว่า 100,000-120,000 คน นั้น เป็นผู้โดยสารต่างประเทศ

นอกจากนี้ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานไม่ว่าจะเป็นร้านค้าปลอดภาษี ร้านอาหาร เครื่องดื่ม นวดสปา ร้านขายของที่ระลึก ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน การให้บริการภาคพื้นทั้งหมดต้องพลอยได้รับผลกระทบอย่างหนักซึ่งเฉพาะค่าธรรมเนียมในการขึ้นลง ค่าธรรมเนียมการใช้ท่าอากาศยานของผู้โดยสาร ลานจอดอากาศยาน และการให้บริการขนถ่ายในลานจอดอากาศยานนั้น ส่งผลกระทบทำให้รายได้หดหายไปวันละกว่า 100 ล้านบาท สำหรับ 2 ท่าอากาศยานที่ถูกบุกยึด ยังไม่รวมมูลค่าเสียหายของร้านค้าปลอดภาษีที่ปกติจะมีรายได้จากการขายสินค้าในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิวันละไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท ขณะที่ร้านค้าต่าง ๆ ในท่าอากาศยานที่พลอยได้รับผลกระทบต้องหยุดประกอบกิจการไปนับสัปดาห์นั้น ก็มีความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน³¹⁵

³¹⁴ปิดสนามบินสุวรรณภูมิ “ฮาราศิริ” เศรษฐกิจไทยพินาศ. (1 ธันวาคม 2551). ไทยรัฐ. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก <http://www.thairath.co.th/news.php?section=economic02&content=113396>.

³¹⁵เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยเกิดความเสียหายอย่างมหาศาล ทั้งทางด้านการท่องเที่ยว ด้านการส่งออก ด้านเศรษฐกิจ ด้านความเชื่อมั่น และอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว สามารถจำแนกพอสังเขปได้ดังนี้

4.4.1 ผลกระทบด้านการสูญเสียความน่าเชื่อถือทางการค้า

การที่ผู้ประกอบการส่งออกของไทยไม่สามารถส่งสินค้าไปให้ถึงมือลูกค้าในต่างประเทศได้ทันตามกำหนดสัญญา อาจส่งผลกระทบต่อการได้รับคำสั่งซื้อสินค้าล็อตใหม่ในระยะเวลาต่อมาด้วย โดยที่ผู้ประกอบการนำเข้าในต่างประเทศอาจโยกย้ายคำสั่งซื้อสินค้าไปยังผู้ผลิตในประเทศอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของกล้วยไม้ ลูกค้าได้หันไปสั่งซื้อสินค้าจากประเทศอื่นแทน เช่น ได้หวัน จีน สิงคโปร์ และมาเลเซียแทน ซึ่งเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยที่รุนแรงถึงขั้นปิดล้อมท่าอากาศยานในครั้งที่ผ่านมานั้น ทำให้ลูกค้าเริ่มพิจารณาจะกระจายความเสี่ยงของการสั่งซื้อสินค้า จากที่เคยสั่งซื้อสินค้าจากผู้ผลิตในประเทศไทยเพียงประเทศเดียวก็อาจจะกระจายคำสั่งซื้อสินค้าไปให้กับผู้ผลิตในประเทศอื่น ๆ ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เหตุการณ์ปิดล้อมท่าอากาศยาน เป็นอุปสรรคที่สำคัญในด้านระบบสาธารณูปโภคในระดับประเทศ และเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ส่งออกไม่อาจควบคุมได้ เป็นปัจจัยที่ย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการค้า (trade credit) ของผู้ประกอบการ อีกทั้งในกรณีที่สินค้าบางประเภทที่ผู้ส่งออกอาจต้องเสียค่าปรับให้แก่ลูกค้า เนื่องจากตามสัญญาซื้อขายสำหรับสินค้าบางประเภท หากการจัดส่งมีความล่าช้า ผู้ขายอาจจะถูกปรับตามระยะเวลาที่สินค้าจัดส่งล่าช้าออกไป³¹⁶

4.4.2 ผลกระทบด้านการท่องเที่ยว

ในด้านการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบเชิงลบอย่างรุนแรงต่อการท่องเที่ยวของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของนักท่องเที่ยว ทำให้การท่องเที่ยวไทยเข้าสู่ภาวะชะลอตัว พร้อมกดดันให้การเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามายังไทยลดน้อยลง โดยอุปสงค์ในช่วงที่เหลือของปี พ.ศ. 2551 และในปี พ.ศ. 2552 จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ และอัตราเข้าพักโรงแรมมีปริมาณลดลง และเติบโตไม่ถึงเป้าหมายที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand) ได้ตั้งไว้ว่าจะมีจำนวนนักท่องเที่ยว 15.48 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2551 และ 16 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2552 โดยจะสร้างรายได้เข้าประเทศประมาณ 6 และ 6.3 แสนล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องมาจากความวุ่นวายทางการเมืองที่ยังคงยืดเยื้อ ต่อเนื่อง แม้จะมีการประกาศยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ไป

³¹⁶ ขบวนการเสรีไทย, ปัญหาเศรษฐกิจ จากการปิดสนามบิน. (สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553), จาก <http://www.ailin.net/news/ปัญหาเศรษฐกิจ จากการปิดสนามบิน>.

แล้ว ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่มีแนวโน้มชะลอตัว จากผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา และขยายวงกว้างไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ส่งผลต่อกำลังซื้อของนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในแถบยุโรป ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 37 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทย³¹⁷

ด้านผลกระทบในระยะยาว จากผลกระทบ และความเสียหายของเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ได้ประมาณการณ้ไว้ตั้งแต่เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงเดือน กันยายน พ.ศ. 2551 ว่า จะส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวทำให้สูญเสียรายได้ประมาณ 6 หมื่น ถึง 1 แสนล้านบาท และสถานการณ์ดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงไตรมาส 4 ปี พ.ศ. 2551 ถึงปี พ.ศ. 2552 โดยได้รับผลกระทบโดยตรงผ่านทางการชะลอตัวของภาคการท่องเที่ยว และการโรงแรม³¹⁸ ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ปริมาณนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ และอัตราการเข้าพักที่โรงแรม พ.ศ. 2551

	2550	2551				
	ทั้งปี	ไตรมาส 1	ไตรมาส 2	ไตรมาส 3	ต.ค.	พ.ย.
1. จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (พันคน)	14,464	4,327	3,543	3,389	1,094	1,060
$\Delta\%$	4.6	12.9	13.4	-1.8	-6.3	-22.4
2. อัตราเข้าพักที่โรงแรม (ร้อยละ)	60.8	67.9	54.5	53.4	51.5	55.4

หมายเหตุ. $\Delta\%$ คือ อัตราเปลี่ยนแปลงจากระยะเดียวกันปีก่อน

จาก. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

³¹⁷ กฤษณ์ อรรถกฤษณ์, ผลกระทบการชุมนุมปิดสนามบินต่อภาวะธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552), 1.

³¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 2.

ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวในระยะสั้นอีกด้วย เพราะหลายประเทศทั่วโลก เช่น อังกฤษ จีน เกาหลี นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ เพิ่มการออกคำเตือนนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาประเทศไทย ซึ่งทำให้เกิดการยกเลิกแผนการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก รวมถึงการจัดการประชุมสัมมนาจากต่างประเทศ และยังคงส่งผลกระทบอย่างมากต่อการจัดงานในธุรกิจโรงแรม และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจงาน event และ conference ตลาดคอนโดมิเนียมซึ่งเน้นขายลูกค้าต่างชาติ ธุรกิจการบิน และโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งเน้นความต้องการซื้อจากต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งอุปนายกฝ่ายการตลาด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต กล่าวว่า ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ส่งผลให้ธุรกิจท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตมีการยกเลิกกว่าร้อยละ 50 จากเดิมที่สถานการณ์อยู่ในภาวะวิกฤติลดลงอยู่แล้วกว่าร้อยละ 30 โดยอัตราการเข้าพักตั้งแต่วันที่ 1-15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 มีประมาณร้อยละ 50 วันที่ 16-31 ธันวาคม พ.ศ. 2551 มีประมาณร้อยละ 30 และวันที่ 1-31 มกราคม พ.ศ. 2552 มีประมาณร้อยละ 25 เท่านั้น ซึ่งจากปกติในช่วงไฮซีซั่น (hi season) จะมีอัตราเข้าพักกว่าร้อยละ 80-90 และบางช่วงจะต้องเต็ม 100%³¹⁹

4.4.3 ผลกระทบด้านการค้าการลงทุน

กิจกรรมด้านการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนจากต่างประเทศได้รับผลกระทบจากการที่นักลงทุนชาวต่างชาติขาดความมั่นใจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยระบบสาธารณสุขปภอกที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของนักลงทุนในการเลือกเป้าหมายประเทศที่จะเข้าไปลงทุน อุปสรรคหรือการหยุดชะงักของการให้บริการด้านสาธารณสุขปภอก จะกระทบต่อความต่อเนื่องของการผลิต และการกระจายสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่มีเครือข่ายการผลิตที่เชื่อมโยงกันในหลายประเทศ ซึ่งการจัดส่งสินค้าตรงตามเวลาถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ หากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความน่าดึงดูดของประเทศไทยในฐานะแหล่งลงทุนสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็อาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการผลิตในหลายอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้ให้นักลงทุนใหม่อาจลังเลที่จะเลือกประเทศไทยเป็นฐานการลงทุนเท่านั้น แต่นักลงทุนที่มีฐานการลงทุนอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วก็อาจเริ่มมีความวิตกกังวลต่อสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจในไทย เนื่องจากไม่มีหลักประกันได้ว่าเหตุการณ์การประท้วงปิดกั้นระบบคมนาคมขนส่ง และสาธารณสุขปภอกจะไม่เกิดขึ้นกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่น ๆ อีก ทั้งนี้ การลงทุนจาก

³¹⁹ ฤกษ์ วรรณฤกษ์, ผลกระทบการชุมนุมปิดสนามบินต่อภาวะธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม และ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552), 2.

ต่างประเทศที่ลดลง นอกจากส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลโยนไปสู่โอกาสทางการตลาดของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาพรวม และในท้ายที่สุดแล้วผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในวงกว้างก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบไปได้เช่นกัน

โดยในส่วนของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ในครั้งนี้ ต้องสูญเสียรายได้วันละกว่า 500-600 ล้านบาท โดยคำนวณจากเที่ยวบินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จากการทำการบินที่มีมากกว่าวันละ 140 เที่ยวบิน และให้บริการผู้โดยสารกว่าวันละ 30,000 คน ซึ่งยังไม่รวมไปถึงรายได้จากธุรกิจที่เกี่ยวข้องอย่างครัวการบินที่ต้องสูญเสียไปวันละกว่า 10 ล้านบาท และยังส่งผลให้ผลประกอบการในไตรมาส 4/2551 ขาดทุนกว่า 5 พันล้านบาท

4.4.4 ผลกระทบด้านการสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ

ในด้านธุรกิจที่ต้องนำเข้าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนประกอบจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการในกระบวนการผลิตหรือจัดจำหน่ายต่อไปให้แก่ลูกค้า เมื่อสินค้าที่นำเข้าส่งถึงมือผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตแล้วออกไปย่อมจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิต และกิจกรรมทางการตลาด ซึ่งอาจส่งผลให้สูญเสียรายได้ และโอกาสทางธุรกิจไป อีกทั้งลูกค้ายังได้มีการยกเลิกคำสั่งซื้อที่ทำไว้ล่วงหน้า เนื่องจากไม่มั่นใจว่าผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตจะสามารถส่งมอบสินค้าหรือบริการได้ตามกำหนดได้หรือไม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ในอนาคตด้วย

4.4.5 ผลกระทบด้านการส่งออก

ผู้ประกอบการส่งออกที่ต้องใช้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศในช่วงที่มีเหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานนั้น ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ การสูญเสียรายได้จากการส่งออกที่หายไปในช่วงเวลาดังกล่าว แม้ว่าผู้ประกอบการบางรายจะปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งในวันต่อ ๆ มา แต่ก็อาจมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ทำให้มาร์จิ้น (Margin) ที่ได้จากการส่งออกสินค้าลดลง ขณะเดียวกันสำหรับธุรกิจที่ไม่สามารถปรับการขนส่งได้คล่องตัวมากนักย่อมได้รับผลกระทบในระดับที่รุนแรงกว่า โดยอาจต้องสูญเสียรายได้ไปตลอดช่วงที่มีการปิดท่าอากาศยาน

โดยสมาคมผู้ส่งออกดอกกล้วยไม้ไทยระบุว่าสินค้าดอกกล้วยไม้มีมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้นประมาณ 335 ล้านบาท สินค้ากลุ่มอัญมณี และเครื่องประดับศูนย์เสียโอกาสในการส่งออกสินค้าคิดเป็นมูลค่าประมาณ 5 พันล้านบาท ขณะที่กลุ่มโลจิสติกส์หรือแอร์คาร์โกได้รับความเสียหายนับ 1,000 ล้านบาทต่อวัน

นอกจากนี้ ยังสร้างความเสียหายให้แก่สินค้าที่ต้องพึ่งพาการขนส่งทางอากาศ เพื่อส่งออกไปสู่ลูกค้ายังต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะสินค้าที่มักใช้บริการขนส่งทางอากาศ ได้แก่ สินค้าที่มี

ระยะเวลาในการเก็บรักษาน้อยหรือสินค้าที่เน่าเสียได้ง่าย เช่น อาหาร ผัก ผลไม้ ไม้ตัดดอกหรือสิ่งมีชีวิต เช่น ปลาสวยงาม นอกจากนี้ยังรวมไปถึงสินค้าที่ต้องอาศัยความรวดเร็วในการเคลื่อนย้ายขึ้นส่วนหรือวัตถุดิบ และสินค้าที่มีมูลค่าสูง เช่น อิเล็กทรอนิกส์ อัญมณี และเครื่องประดับ เป็นต้น

จากรายงานข้อมูลการส่งออกของไทยในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2551 โดยกระทรวงพาณิชย์ระบุว่า เหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 จนกระทั่งเริ่มเปิดให้บริการเต็มรูปแบบในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ได้ส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกช่วง 5 วันสุดท้ายของเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2551 สูญเสียไปประมาณ 1.3 พันล้านดอลลาร์ฯ หรือประมาณ 4,500 ล้านบาท โดยปัจจุบันมียอดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศวันละประมาณ 900-1,000 ตัน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวได้ใช้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางกระจายสินค้าไปยังประเทศที่ 3 จำนวน 600-700 ตัน และมีสินค้าส่งออกวันละ 1,500 ตัน โดยเฉพาะสินค้าประเภทผัก ผลไม้ ที่มีจำนวนมากถึงวันละ 500-600 ตัน

4.4.6 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยร่วงลงมากกว่าร้อยละ 2 ในช่วงเข้าสู่สัปดาห์ที่ 2 ของการชุมนุม ทั้งนี้ ในส่วนของปฏิกิริยาตลาดหุ้นไทยนั้น พบว่า ดัชนีหุ้นปรับตัวลดลงมากถึง -56.7% ในสกุลเงินเหรียญสหรัฐหรือลดลงมากกว่าตลาดสหรัฐประมาณร้อยละ 20 ซึ่งมีเหตุผลหลายประการตั้งแต่การขายสุทธิของกองทุนต่างชาติ จนถึงการถูกบังคับขายโดยโบรกเกอร์ เพื่อรักษามูลค่าหลักประกันของลูกค้าไว้จะได้ไม่ต้องเรียกหลักประกันเพิ่ม และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ ความตื่นตระหนกทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย³²⁰

จากเหตุการณ์ดังกล่าว Standard & Poor's (S&P) และ Fitch³²¹ ได้ประกาศปรับลดแนวโน้มอันดับความน่าเชื่อถือของไทยลงจากปัญหาทางการเมืองในประเทศที่ยังคงยืดเยื้อ โดยเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2551 S&P ได้ประกาศทบทวนแนวโน้มอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยลงสู่ระดับเชิงลบ จากเดิมที่อยู่ในระดับมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม S&P ยังคงอันดับความน่าเชื่อถือสำหรับตราสารหนี้สกุลเงินต่างประเทศ และสำหรับตราสารหนี้สกุลเงินในประเทศไว้ที่ระดับเดิมคือ BBB+/A-2 และ A/A-1 ตามลำดับ โดย S&P มองว่า การบุกยึดท่าอากาศยานนานาชาติทั้ง 2 แห่ง

³²⁰ จริยา ใจแสน, ชีวฤดี วงศ์ษา, นัยนตร แสงบุญ, นิรัชชา ข่ายสุวรรณ, พรทิวา จันทะรส และศิรินทรา คำวงศ์ษา, *สนามบินในประเทศไทย*, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2553), 32.

³²¹ ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ ลงรายสัปดาห์.ไทยชนวน. (2 ธันวาคม 2551). *กรุงเทพธุรกิจ*. (สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554), จาก http://www.bangkokbiznews.com/2008/12/02/news_316827.php.

โดยกลุ่มพันธมิตรฯ มีผลกระทบในการเพิ่มความเสี่ยงต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ และเศรษฐกิจของประเทศไทย

นอกจากนี้ยังมี รายงานการทำวิจัยของสวนดุสิตโพล ในหัวข้อ กลุ่มผู้ชุมนุมพันธมิตรฯ ชุมนุมและบุกกรบบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งใช้เวลาการวิจัยระหว่างวันที่ 3-12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 3,052 คน กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ และสุ่มตามลักษณะประชากร จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ โดยจำแนกเป็นประชาชนทั่วไป 2,359 คน ผู้ประกอบการหรือร้านค้า 550 คน และผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 143 คน เพื่อดูผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และจิตใจ โดยสำรวจทัศนคติของคนไทย และชาวต่างประเทศ เพื่อสะท้อนความคิดเห็น และนำข้อมูลที่รวบรวมได้ ไปใช้ในการพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมบนพื้นฐานของสภาพความจริง ดังนี้³²²

4.4.6.1 รายงานสรุปของสวนดุสิตโพล เรียงลำดับจากร้อยละมากที่สุด 5 อันดับแรก พบว่า การปิดล้อมท่าอากาศยานของกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลกระทบที่เป็นรูปธรรม คือ

1. ก่อให้เกิดความแตกแยก แยกความสามัคคี มีการโจมตีกันระหว่าง 2 ขั้วที่รุนแรงยิ่งขึ้น
2. ทำให้ภาพลักษณ์ทางการเมืองไทยแย่ลง ขาดความมั่นคงทางการเมือง ประชาชนเชื่อมั่นรัฐบาลลดลง
3. สามารถกดดันนักการเมือง และผู้บริหารบ้านเมืองให้ออกไปได้
4. การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ยากลำบาก รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศ
5. ทำให้ประชาชนสนใจ และตื่นตัวทางการเมืองรู้ข้อมูลมากขึ้น นักการเมืองต้องพึงเสียงประชาชน

4.4.6.2 รายงานสรุปของสวนดุสิตโพล เรียงลำดับจากร้อยละมากที่สุด 2 อันดับแรก พบว่า การปิดล้อมท่าอากาศยานของกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นรูปธรรม คือ

1. ธุรกิจเสียหาย การท่องเที่ยวชงชงชา นักท่องเที่ยวลดลง การค้าขายไม่ดี ขาดทุน ต้องปิดกิจการ
2. คนไทยต้องมาทำร้ายกันเอง เพราะความเห็นแก่ตัวของคนบางคนจนก่อให้เกิดความวุ่นวาย และประชาชนเกิดความตึงเครียดอดอัดในหลาย ๆ ด้าน เช่น ไม่สามารถสวมใส่เสื้อสีเหลือง สีแดงได้

³²² แฟ้มคดี, เจาะลึกงานวิจัยคดี “พันธมิตรฯ ยึดสุวรรณภูมิ” ผลกระทบทั่วปท, ข่าวสด, (27 มิถุนายน 2553), 2.

4.4.6.3 รายงานสรุปของสวนดุสิตโพล เรียงลำดับจากร้อยละมากที่สุด 5 อันดับแรก พบว่า การปิดล้อมท่าอากาศยานของกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลกระทบต่อสังคมที่เป็นรูปธรรม คือ

1. ต่างชาติไม่มั่นใจ ขาดความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย
2. ส่งผลให้ความเชื่อมั่นด้านการลงทุนลดลง
3. ต่างชาติมองประเทศไทยไม่มีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
4. ภาพลักษณ์ทางการเมืองไทยตกต่ำ ประเทศไทยไม่มีความเป็นประชาธิปไตย
5. ระบบขนส่งทางคมนาคมขาดความน่าเชื่อถือ ชาวต่างชาติตกค้างที่ท่าอากาศยาน

4.5 การดำเนินคดีต่อกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กรณีการบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

กลุ่มพันธมิตรฯ มีคดีความที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในระหว่างการชุมนุมรวมทั้งสิ้น 36 คดี โดยในส่วนของกรณีการบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมือง และสุวรรณภูมิของกลุ่มพันธมิตรฯ ส่งผลให้ถูกดำเนินคดีความสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่³²³

4.5.1 คดีการบุกรุกท่าอากาศยานดอนเมือง

โดยพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาดำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มพันธมิตรฯ รุ่น 1 และรุ่น 2 รวมทั้งผู้ประกาศเอเอสทีวีที่ร่วมดำเนินรายการเวทีปราศรัย รวม 27 คน ใน 4 ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ดังนี้ คือ

1. มาตรา 116 ฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนเพื่อให้ล่วงละเมิดกฎหมาย
2. มาตรา 215 ฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง
3. มาตรา 216 ฐานมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 แล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแต่ไม่ยอมเลิก
4. มาตรา 364 ฐานบุกรุกเคหสถาน

³²³ สารานุกรมเสรี, การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พ.ศ. 2551. (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2553), จาก http://th.wikipedia.org/wiki/การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย_พ.ศ.2551.

ทั้งนี้ โทษสูงสุดอยู่ที่มาตรา 116³²⁴ คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี

4.5.2 คดีบุกรุกทำอากาศยานสุวรรณภูมิ

โดยพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหาดำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มพันธมิตรฯ รุ่น 1 และรุ่น 2 รวมทั้งผู้ประกาศเอเอสทีวี ที่ร่วมดำเนินรายการเวทีปราศรัย รวม 25 คน ใน 6 ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ดังนี้ คือ

1. มาตรา 116 ฐานกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนเพื่อให้ล่วงละเมิดกฎหมาย
2. มาตรา 135 ฐานกระทำความผิดหรือเครื่องหมายแห่งรัฐต่างประเทศ
3. มาตรา 215 ฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง
4. มาตรา 216 ฐานมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา 215 แล้วเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแต่ไม่ยอมเลิก

5. มาตรา 358 ฐานทำให้เสียทรัพย์

6. มาตรา 364 ฐานบุกรุกเกษตรสถาน

และใน 1 ข้อหาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 คือ มาตรา 6 ทวิ ฐานทำให้การให้บริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลง

ทั้งนี้ โทษสูงสุดอยู่ที่มาตรา 6 ทวิ³²⁵ คือ ระวังโทษประหารชีวิต

³²⁴ มาตรา 116 ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือหรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญหรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย

(2) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(3) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี.

³²⁵ มาตรา 6 ทวิ ผู้ใด

(1) กระทำการประทุษร้ายผู้อื่นในท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือน จนเป็นเหตุให้หรือน่าจะเป็นเหตุให้ผู้อื่นนั้นรับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย หรือ

(2) ทำลาย หรือทำให้เสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยานที่ให้บริการการบินพลเรือนหรือต่ออากาศยานที่ไม่อยู่ในระหว่างบริการ และอยู่ในท่าอากาศยานนั้นหรือทำให้การให้บริการของท่าอากาศยานหยุดชะงักลง

ทั้งนี้ โดยใช้กลอุบาย วัตถุหรืออาวุธใด ๆ และการกระทำนั้นเป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของท่าอากาศยานนั้น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี.

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ขึ้นฟ้อง พล.ต. จำลอง ศรีเมือง กับพวก รวม 14 คน กรณีนำกลุ่มพันธมิตรฯ ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมืองโดยเรียกค่าเสียหายจำนวน 103,483,141.80 บาท จากนั้น วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2552 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง พล.ต.จำลอง ศรีเมือง จำเลยที่ 1 กับพวกรวม 36 คน ในข้อหาความผิดละเมิดเรียกค่าเสียหาย 575,229,059 บาท อีกด้วย³²⁶

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.3 จะเห็นได้ว่าการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ เป็นการชุมนุมทางการเมืองเพื่อต่อต้านพรรคพลังประชาชน จนนำไปสู่เหตุการณ์การบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมือง ในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 และบุกยึดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 จากนั้น กลุ่มพันธมิตรฯ ก็ได้เคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจากท่าเนียบรัฐบาลมุ่งหน้ามาปักหลักชุมนุมกันที่ท่าอากาศยานทั้ง 2 แห่ง เพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี สมชาย วงศ์สวัสดิ์ลาออกจากตำแหน่ง โดยได้ปักหลักชุมนุมกันที่บริเวณทางวิ่งจอดรับ-ส่งผู้โดยสารด้านนอก³²⁷ หรือด้านหน้าอาคารผู้โดยสารท่าอากาศยานทั้ง 2 แห่ง³²⁸ ซึ่งบริเวณดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเขตนอกราชการบิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.4.2 จนกระทั่ง เวลา 21.00 น. ของวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 นาย เสรีรัตน์ ประสุตานนท์ ผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และรักษาการกรรมการผู้อำนวยการบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประกาศปิดท่าอากาศยาน เนื่องจากมีกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยบุกเข้ามาที่บริเวณด้านหน้าของท่าอากาศยานจำนวนมาก จนไม่สามารถให้บริการต่อไปได้³²⁹ ดังนั้นในกรณีดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการชุมนุมในสถานที่ที่เป็นพื้นที่สาธารณะ มิใช่เป็นการบุกยึดและปิดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเข้าควบคุมหรือเข้ายึดครองท่าอากาศยานแต่อย่างใด

สำหรับผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์บุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานทั้ง 2 แห่ง ต้อง

³²⁶ทีมข่าวอาชญากรรม. “การบินไทย” ฟ้องพันธมิตรฯ เรียก 575 ล้าน!. (9 ธันวาคม 2552). ผู้จัดการออนไลน์. (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553), จาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9520000150168>.

³²⁷ตกลงใครปิดสนามบินกันแน่หือ..นายเสรีรัตน์?!. (22 มกราคม 2552). ผู้จัดการออนไลน์. (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554), จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000007682>.

³²⁸“พล.ต.จำลอง” ยื่น จม.เปิดผนึกชี้ “เสรีรัตน์” ปิดสนามบิน-ยันพันธมิตรฯ ไม่เคยขวาง. (30 พฤศจิกายน 2551). ผู้จัดการออนไลน์. (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554), จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000141563>.

³²⁹ทอท.ประกาศปิดสนามบินสุวรรณภูมิ. (25 พฤศจิกายน 2551). MSN ข่าว, (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554), จาก <http://news.impaqmsn.com/articles.aspx?id=234730&ch=pl>.

เกิดการหยุดชะงักการให้บริการเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์ ได้สร้างความเสียหายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.4

โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อกลุ่มพันธมิตรฯ กรณีการบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมือง และสุวรรณภูมิ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.5 นั้น จะเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อหา ดำเนินคดีกับแกนนำกลุ่มพันธมิตรฯ ทั้งรุ่น 1 และรุ่น 2 รวมทั้งผู้ประกาศข่าวเอเอสทีวีที่ร่วมดำเนินรายการเวทีปราศรัย โดยได้นำเอาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาปรับใช้ เพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การนำเอาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาปรับใช้ เพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีดังกล่าวนี้ ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการยากแก่การนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะผู้ใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาจากฐานความผิดที่เกี่ยวข้องในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในเรื่องของ ช่วงเวลา วิธีการ พฤติการณ์ และเจตนา เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีผู้ใช้กฎหมายอาจมีความหวาดกลัว ในอำนาจหรืออิทธิพลของผู้ที่กระทำความผิด หรือในกรณีที่ผู้ใช้กฎหมายมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ ที่กระทำความผิด ก็อาจแจ้งข้อกล่าวหาผู้นั้นในสถานเบา หรือในกรณีที่ผู้ใช้กฎหมายมีความเกลียดชังผู้ที่กระทำความผิด ก็อาจแจ้งข้อกล่าวหาผู้นั้นในสถานหนักก็ได้ หรือในกรณีที่บทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่เหมาะสมต่อ ความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำขึ้น เช่น ผู้ที่นำเอาข้าวไปไปบ้านนายกรัฐมนตรี ได้รับโทษ จำคุก 10 วัน แต่ผู้ที่ไปยึดท่าอากาศยาน ได้รับโทษปรับ 500 บาท เป็นต้น

ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่า ประเทศไทยยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะออกใช้บังคับอย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุม สาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะภายในประเทศแล้ว จะทำให้สามารถจัดระเบียบการชุมนุม สาธารณะให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะในกฎหมายดังกล่าว จะมีการกำหนด หลักเกณฑ์แห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดข้อห้าม ข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม เพื่อมิให้ผู้ชุมนุมกระทำการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังเช่นที่มีการ ใช้ในประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เป็นต้น ซึ่งการตรากฎหมาย ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะนั้น ถือได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เพื่อ ป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิด เปรียบเสมือนว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วว่าการกระทำเช่นนั้น เป็น ความผิดหรือการกระทำเช่นนั้นต้องห้าม ซึ่งหากมีผู้ฝ่าฝืนกระทำการเช่นนั้น ผู้นั้นก็ต้องได้รับโทษ หรือในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้พึงต้องปฏิบัติ เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสงค์ จะจัดให้มีการชุมนุมต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ไม่น้อยกว่า 5 วัน จากที่ กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าว หากผู้ประสงค์จะจัดให้มีการชุมนุม เพียงแต่โทรศัพท์แจ้งล่วงหน้า

ก่อนที่จะมีการชุมนุม 10 วัน เพราะคิดว่าเมื่อโทรแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้รับทราบล่วงหน้ามากกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ถึง 5 วัน เจ้าหน้าที่ผู้นั้น คงจะจัดทำหนังสือเวียนแจ้งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเอง กรณีดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นกัน

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว จึงสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี แนวทางปฏิบัติของนานาประเทศ และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งในหัวข้อถัดไป ผู้เขียนจะกล่าวถึง ความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับในประเทศ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมา

4.6 ความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม การชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวนถือได้ว่าเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตน เสรีภาพในการชุมนุมประท้วง และเดินขบวนเป็นเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคนมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) ดังนั้น การชุมนุมสาธารณะจึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในการพัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมือง รัฐบาลของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อน และความต้องการของตนไปยังรัฐบาล และสังคม โดยเหตุนี้ กฎหมายของประเทศที่มีพัฒนาการด้านประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ต่างได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่เป็นไปโดยสงบ ห้ามการแทรกแซงขัดขวางการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนห้ามการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการที่รุนแรงไม่ได้สัดส่วนพอสมควรแก่กรณี และที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนจากระดับเบาไปสู่หนัก อันเป็นวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไป ขณะเดียวกัน กฎหมายก็ทำหน้าที่คุ้มครองรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม คุ้มครองการสาธารณสุขหรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามอีกด้วย

4.6.1 การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ

การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อการกระทำของปัจเจกบุคคลที่รัฐได้ทำการกีดกัน ขัดขวาง หรือปฏิเสธ เป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะราย (คำสั่งทางปกครอง) หรือเกิดขึ้นในลักษณะทั่วไป (กฎหมาย) การนิยามคำว่า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้น มีความมุ่งหมายอยู่ 2 ประการ ดังนี้³³⁰

4.6.1.1 ภายในขอบเขตเงื่อนไขของการแทรกแซง

ถ้าเป็นการแทรกแซงในเสรีภาพ และในกรรมสิทธิ์โดยฝ่ายปกครอง การนิยามคำว่า การแทรกแซงดังกล่าวได้เรียกร้องว่าจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการแทรกแซงดังกล่าว ดังนั้น เงื่อนไขของการมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการแทรกแซงจึงเป็นหลักการอันสำคัญ สำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองตามหลักที่เรียกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

4.6.1.2 เงื่อนไขของกฎหมาย

เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการแทรกแซงของรัฐในสิทธิและเสรีภาพ เมื่อรัฐประสงค์จะแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง ในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ผ่านกระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ การแทรกแซงดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่หรือเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น ความหมายของการแทรกแซงในกรณีนี้จึงมีความสำคัญสำหรับทฤษฎีทั่วไปของสิทธิและเสรีภาพ

4.6.2 ขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพบางเรื่องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือมิได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนก็ดี กรณีนี้ย่อมมิได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะตามหลักนิติรัฐแล้วไม่มีเสรีภาพใดที่ได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากขอบเขต เพราะสาระแห่งเสรีภาพก็คือพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งย่อมมีความเกี่ยวข้องกับคำถามว่าบุคคลหนึ่งควรปฏิบัติต่ออีกบุคคลหนึ่งอย่างไรหรือปฏิบัติต่อสังคมอย่างไรหรือควรปฏิบัติต่อรัฐอย่างไร ซึ่งขอบเขตการใช้

³³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552), 199.

สิทธิและเสรีภาพนั้นมีทั้งการจำกัดขอบเขตในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษร และในลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร³³¹

โดยทั่วไปแล้วการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะหากสิทธิและเสรีภาพไม่มีขอบเขตจำกัดเลย สถานะอนาธิปไตย (anarchy) ย่อมเกิดขึ้นเหมือนเมื่อครั้งที่มนุษย์อยู่ในสังคมเถื่อน เพราะทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพเต็มที่ และจะกระทบชีวิต ทรัพย์สิน และร่างกายของผู้อื่น จนทำให้ผู้ที่แข็งแกร่งเท่านั้นที่อยู่รอดในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาส และถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพหมด การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุให้เกิดการใช้สิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ ขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ดังนี้³³² คือ

4.6.2.1 การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

หลักนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการทั่วไปที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตหรือกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะแต่ละบุคคลก็ย่อมมีขอบเขตสิทธิ และเสรีภาพของตน และอาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

จากขอบเขตดังกล่าวข้างต้นนี้จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจว่า สิทธิและเสรีภาพโดยหลักแล้วมิได้ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อปัจเจกบุคคล หากแต่ก่อให้เกิดผลผูกพันเฉพาะต่อรัฐเท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้วรัฐได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่สาม โดยเหตุนี้รัฐจึงอาจทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ การให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามโดยรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่า ไม่ว่าบุคคลใดไม่สามารถที่แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เหตุผลอันชอบธรรมในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพได้นั้น สามารถอ้างได้ว่าเพื่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิที่จะใช้มาตรการไม่ว่าโดยทางบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ เพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลที่สามที่ถูกละเมิด และรัฐจะต้องปฏิเสธการกระทำของบุคคลใดก็ตามที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 63 รับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการชุมนุมโดยสงบนั้นหมายถึง การชุมนุมที่ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือต้องไม่เป็นการยุยงก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม ดังนั้น หากมีการชุมนุมเกิดขึ้น และมีลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวายขึ้นในสังคมย่อมไม่ใช่เป็นการชุมนุมโดยสงบตามที่รัฐธรรมนูญ

³³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 160.

³³² มาตรา 28 วรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

รับรองแต่อย่างใด เช่น มีการชุมนุมเรียกร้องโดยมีการปิดถนนสาธารณะเป็นเหตุให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้ถนนสายนั้นเป็นเส้นทางเพื่อจะเดินทางได้หรือมีการใช้เครื่องขยายเสียงรบกวนประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

การกระทำในลักษณะเช่นนี้ ชินินทร์ ดิชาวัน (2552) เห็นว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ เพราะมีการปิดถนนสาธารณะ เป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากประชาชนทั่วไปไม่สามารถที่จะใช้เส้นทางนั้นได้ และยังเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งเสรีภาพในการเดินทางก็เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นกัน ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงไม่ได้เหนือกว่าเสรีภาพด้านอื่น ๆ เลย หรือแม้กระทั่งการใช้เครื่องขยายเสียงที่มีเสียงดังรบกวนบุคคลอื่นที่พักอาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ก็เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นการรบกวนการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข³³³ และเป็นการรบกวนความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น³³⁴

4.6.2.2 การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอันเกิดจากเจตจำนง (intention) ของประชาชนร่วมกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ³³⁵

โดยประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ คือ การใช้สิทธิและเสรีภาพแค่ไหนเพียงใดถึงจะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจแยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญออกได้หลายลักษณะ เช่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติที่มีลักษณะมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำการ บทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นการปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้นน่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นการปฏิปักษ์ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง³³⁶ เท่านั้น มิได้หมายความว่าถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด³³⁷

³³³ มาตรา 33 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

³³⁴ มาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

³³⁵ ชินินทร์ ดิชาวัน, สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 165.

³³⁶ เช่น มาตรา 313 วรรค 2

บัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลจะเสนอไม่ได้.

³³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 224.

ดังนั้น ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นฝ่ายตรงข้าม หรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายในอันที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลใช้บังคับหรือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า จะใช้ไปในทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องขึ้นหรือดีขึ้นตามเจตนารมณ์หรือตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้³³⁸

4.6.2.3 การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง นั้นย่อมหมายความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งโดยแท้จริงแล้วศีลธรรมอันดีของประชาชนถือว่าเป็นตัวกำหนดขอบเขตโดยรวมของกฎหมายภายในอีกด้วย เช่น นิติกรรมที่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมตกเป็นโมฆะ และความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนาที่เป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมก่อให้เกิดภาระในการชำระค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่มีบุคคลใดอาจจะอ้างสิทธิและเสรีภาพเพื่อการกระทำอันเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

โดยหลักทั่วไปแล้ว คำว่าศีลธรรมอันดีของประชาชนมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้พิพากษาหรือความรู้สึกของผู้ใช้กฎหมาย อีกทั้งมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นพิเศษ แต่เป็นทัศนคติในด้านจริยธรรมของมหาชนในสังคม ซึ่งอาจมีความหมายแตกต่างกันสำหรับแต่ละสังคม และเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย และย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันของบุคคลในสังคมหนึ่ง ๆ ต่อเรื่องนั้น โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างหญิงชาย กิจกรรมเกี่ยวกับศาสนา ความเชื่อหรือวัฒนธรรม ประเพณีของแต่ละสังคม การกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่า ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนร่วมของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และสันติสุขของสังคมโดยรวม การใช้สิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องลามกอนาจารหรือเรื่องทางเพศอันไม่ใช่เรื่องในทางวิชาการ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้สังคมเห็นด้วยการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่ม และไม่ต้องคำนึงถึงคู่สามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้เสรีภาพใน

³³⁸ ชรินทร์ ดิชาวัน, สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ เล่ม 8, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2552), 165.

การแสดงความคิดเห็นเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะพฤติกรรมมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่มนั้นไม่สอดคล้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของจารีตประเพณีของสังคมไทย การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ทั้งนี้ ในเรื่องความหมายของศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น อุกฤษ มงคลนาวิน (2518) เห็นว่า ศีลธรรมอันดีของประชาชนหมายถึง ทศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมของสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการที่จะถือว่าการใดเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนน่าจะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติการที่จะถือว่าการใดขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัย โดยคำนึงถึงความรู้สึกของชนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งการวินิจฉัยในบางเรื่องจะทำได้ด้วยความลำบากอย่างยิ่ง ยิ่งกว่านั้นหลักศีลธรรมอันดีโดยทั่วไปมีความหมายใกล้เคียงกับหลักความสงบเรียบร้อยมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเรื่องใดที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนมักจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย เช่น ความตกลงที่ทำให้มนุษย์เสื่อมเสียศักดิ์ศรี นอกจากจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งหากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าถ้อยคำทั้งสองโดยทั่วไปมีขอบเขตแห่งความหมายที่สอดคล้องกัน และในทางทฤษฎีก็ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะว่าการยึดถือปฏิบัติตามศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมสอดคล้องกับประโยชน์ทั่วไปของประเทศชาติและสังคม ส่วนการดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนย่อมจะไม่ขัดแย้งต่อทศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมอันดีของประชาชน แต่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ถ้าจะพิจารณาโดยเคร่งครัดก็ไม่อาจปฏิเสธว่าย่อมเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย ตรงกันข้ามการทำสัญญากำหนดห้ามการโพนทะยัสินโดยตลอดไปนั้นก็เช่นเดียวกันกล่าวคือ ถ้าจะพิจารณาโดยผิวเผินก็จะเห็นได้ว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ถ้าจะพิจารณาโดยเคร่งครัดก็ไม่อาจปฏิเสธว่าย่อมเกี่ยวข้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ด้วยเหตุนี้ถ้อยคำทั้งสองจึงยากที่จะแบ่งแยกความหมายและขอบเขตได้โดยเคร่งครัด

4.6.3 ความจำเป็นในการตรากฎหมายด้วยการชุมนุมสาธารณะ

ปรากฏการณ์สำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2551 ที่ได้สร้างความตกตะลึงไปทั่วโลก คือ การบุกยึดท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของกลุ่มพันธมิตรฯ จนเป็นเหตุให้ท่าอากาศยานทั้ง 2 แห่ง ต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์

ท่ามกลางความตกระลึงของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการสายการบิน ผู้ปฏิบัติการบิน ต่างชาติ รวมทั้งประชาชนคนไทยทั่วประเทศที่ไม่เคยคาดคิดว่าท่าอากาศยานระหว่างประเทศที่ได้ชื่อว่าใหญ่ และทันสมัยที่สุดในภูมิภาคจะถูกยึดครองไปอย่างง่ายดาย ทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน การขนส่งสินค้าทางอากาศ และการท่องเที่ยวกลายเป็นอัมพาต เที่ยวบินนับร้อยเที่ยวบินไม่สามารถวิ่งขึ้น และร่อนลงได้ นักท่องเที่ยว นักลงทุนที่ติดอยู่ภายในท่าอากาศยาน และที่กำลังจะเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยถูกปิดกั้นทั้งหมด ทำให้ท่าอากาศยานทั้งสองแห่งมีสภาพไม่ต่างอะไรกับถูกปิดตายกว่าสัปดาห์ โดยตั้งแต่เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ก็จัดตั้งให้เศรษฐกิจของประเทศพินาศย่อยยับจนไม่อาจประเมินค่าความเสียหายที่แท้จริงได้ เฉพาะความเสียหายเบื้องต้นที่เกิดขึ้น และความเสียหายในอนาคตอันใกล้ ที่หลายฝ่ายประเมินได้นั้นก็ตกวันละกว่าแสนล้านบาท

สำหรับประชาชนไทย การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่ได้รับรองในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63 นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 21 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539³³⁹ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ในอดีต เสรีภาพประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับประชาชนระดับล่างของสังคมไทยในการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อน และข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาล แต่ในปัจจุบันการชุมนุมสาธารณะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่อสังคม และเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องกับรัฐบาล ซึ่งนับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันน่าจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย และนิติรัฐในที่สุด³⁴⁰

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมา

³³⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2551), 18.

³⁴⁰ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ, *บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ*, (2553, 22 มกราคม), 1-2.

บังคับใช้โดยอนุโลม กฎหมายเหล่านี้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น

โดยเหตุนี้ เมื่อเกิดเหตุการณ์การชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง ได้แก่ เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์วันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 เหตุการณ์วันที่ 24-25 ตุลาคม พ.ศ. 2551 และเหตุการณ์วันที่ 13-15 เมษายน พ.ศ. 2552 ที่ได้สร้างความวุ่นวาย ดังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าปราบปรามสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม เมื่อประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะซึ่งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์รายละเอียดในกรณีที่จะต้องระงับหรือยุติการชุมนุมประท้วงของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้หลายกรณีประชาชนได้รับบาดเจ็บ สูญหาย สูญเสียชีวิต และทรัพย์สิน ขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และถูกดำเนินคดีอาญา ดังกรณีเหตุการณ์วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเหตุให้บัณฑิตอาสาสมัครของรัฐบาลถูกปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และอาจเป็นเหตุนำไปสู่การตัดสินใจเพิกเฉยในการทำงาน ซึ่งสถานะเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานในระยะยาว

นอกจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองแล้ว ยังมีการชุมนุมซึ่งมิใช่ทางการเมืองโดยตรง แต่เพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชน ตัวอย่างเช่น การคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซ ไทย-มาเลย์ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังสลายการชุมนุมภายใต้แผนปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (แผนกรกฎ) เป็นผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย จึงได้ดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สลายการชุมนุมต่อศาลปกครองสงขลา เพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียชีวิตในการชุมนุม ศาลปกครองสงขลา มีคำพิพากษาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ชดเชยค่าเสียหาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งขณะนี้คืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และปัญหาปากท้อง เช่น การชุมนุมของผู้ใช้แรงงานที่ขอให้รัฐช่วยเหลือจากนายจ้าง และการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรข้าว ข้าวโพด อ้อย เป็นต้น ที่เรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือเกี่ยวกับราคาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งการชุมนุมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักกระทำที่หน้าสำนักงานหน่วยราชการที่รับผิดชอบหรือในที่สาธารณะอื่น ๆ เช่น บนถนนสาธารณะ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการชุมนุมสาธารณะก็คือ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดข้อจำกัดห้าม ข้อจำกัดต่าง ๆ สำหรับผู้ชุมนุม กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการชุมนุมมิให้กระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะระหว่างผู้ชุมนุมกับบุคคลอื่น ๆ ให้เกิดความสมดุล รวมทั้งอำนวยความสะดวกปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุมแล้ว ผู้ใช้สิทธิในการชุมนุมก็อาจกระทำล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามได้ เช่น สิทธิในการเดินทางของผู้ที่ต้องใช้ถนนที่ถูกปิดกั้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นที่มีได้มีวัตถุประสงค์สำหรับควบคุมดูแลการชุมนุมมาใช้บังคับ เป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีความจำเป็นต้องยุติหรือสลายการชุมนุม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่จนในที่สุดก็ต้องใช้อาวุธ ก่อให้เกิดความรุนแรง และความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชน และประเทศชาติอย่างมีอาจประมาณค่าได้



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การขนส่งทางอากาศได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการก่อสร้างท่าอากาศยานใหม่หรือขยายปรับปรุงท่าอากาศยานเดิมให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ท่าอากาศยานในยุคต้น ๆ จะเป็นเพียงแค่ลานดินเรียบขนาดกว้างใหญ่ เพื่อให้อากาศยานวิ่งขึ้น และร่อนลงได้เท่านั้น โดยยังไม่มีอุปกรณ์การบิน อาคารผู้โดยสาร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ซึ่งในบางครั้งได้ใช้อากาศยานที่สามารถขึ้นลงได้บนผิวน้ำในแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเล เพื่อลดภาระการลงทุนก่อสร้างท่าอากาศยาน ต่อมาเมื่อมีการขนส่งผู้โดยสารด้วยอากาศยานเกิดขึ้น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผลิตอากาศยานที่ใช้เครื่องยนต์ไอพ่น ซึ่งใช้ในการรบมาเป็นการให้บริการขนส่งทางอากาศด้านพาณิชย์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ต้นมา ส่งผลให้การขนส่งทางอากาศด้านพาณิชย์เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ก็มีการสร้างอาคารผู้โดยสาร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ตามมา ครั้นกิจการการบินพลเรือนขยายตัวมากขึ้น มีผู้โดยสาร สินค้า และอากาศยานมากขึ้น ก็ต้องจัดหาลานจอดอากาศยานเพื่อเป็นสถานที่สำหรับจอดอากาศยานหลาย ๆ ลำ และจัดหาอาคารคลังสินค้า เพื่อเป็นสถานที่สำหรับเก็บสินค้าจำนวนมาก ๆ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันท่าอากาศยานได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก เพื่อให้ความสะดวกสบายแก่ผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้าทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยท่าอากาศยานทุกแห่งมักจะแบ่งพื้นที่ในท่าอากาศยานเป็น 2 เขตใหญ่ ๆ คือ เขตการบิน จะประกอบด้วย ทางวิ่ง ทางขับ ลานจอดอากาศยาน เป็นต้น และเขตนอกบิน จะประกอบด้วย อาคารผู้โดยสาร หอบังคับการบิน เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ท่าอากาศยานหรือสนามบิน จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการขนส่งทางอากาศ ถือได้ว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักในการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าทางอากาศอีกด้วย ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของไทย ต่างกำหนดให้อากาศยานจะต้องวิ่งขึ้น และร่อนลงหรือจอดที่ท่าอากาศยานหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานเท่านั้น นอกจากนี้ ในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือน

ระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 หรืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังมีข้อกำหนดสำหรับการออกแบบและอุปกรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับท่าอากาศยานให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามด้วยมาตรฐานเดียวกัน

ด้วยเหตุที่ว่า ปัจจุบันนานาประเทศต่างแข่งขันกันในโลกแห่งความเร็วเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ก่อให้เกิดเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่มีท่าอากาศยานระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อน จึงส่งผลให้ท่าอากาศยานนับวันยิ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ท่าอากาศยานยังเป็นปัจจัยสำคัญของระบบการผลิต และการพาณิชย์ระดับโลกที่จะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจของประเทศ ช่วยสนับสนุนระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการจัดหาสินค้าที่เป็นวัตถุดิบของธุรกิจอื่นหรือที่เรียกว่า ห่วงโซ่อุปทาน ทั้งยังเป็นแม่เหล็กดึงดูดโรงงาน และสำนักงานพาณิชย์ โดยเฉพาะธุรกิจด้านไฮเทค ดังนั้น ท่าอากาศยานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีมาตรการการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดสมบูรณ์แบบ แต่มาตรการดังกล่าวจะต้องส่งผลกระทบท่อผู้มาใช้บริการให้น้อยที่สุด ซึ่งในด้านการรักษาความปลอดภัย สถานที่ และบุคคลที่ท่าอากาศยาน เช่น มาตรการตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระก่อนขึ้นเครื่องบิน รวมถึงมาตรการที่นำเอาเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัย ฯลฯ จะต้องเป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติที่แนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

สำหรับภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 18 ภาคผนวก โดยภาคผนวกที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน คือ ภาคผนวก 17 ซึ่งเป็นภาคผนวกที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย-การป้องกันการบินพลเรือนระหว่างประเทศจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องถือปฏิบัติตามภาคผนวกนี้ ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1975 ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า ความปลอดภัยของท่าอากาศยานถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของท่าอากาศยาน ซึ่งผู้มาใช้บริการท่าอากาศยานต่างมีความต้องการทางด้านความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สินของตน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการบริการที่มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพจากท่าอากาศยาน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใช้บริการของท่าอากาศยาน

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนนั้น นอกจากภาคผนวกทั้ง 18 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 แล้วยังมีความตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลกว่าเป็นมาตรการในการป้องกันป้อมที่สำคัญ เพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือน เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกัน 4 ฉบับด้วยกัน คือ

1. อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 (Convention on Offences and certain other Acts Committed on Board Aircraft 1963) หรืออนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 (Tokyo Convention 1963) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1966

2. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970) หรืออนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 (Hague Convention 1970) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1971

3. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1971) หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 (Montreal Convention 1971) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1973

4. พิธีสารเพื่อป้องกันการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1981) หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1988 (Montreal Protocol 1988) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 1989

สำหรับประเทศไทยนั้น มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนส่วนมากเกิดจากการอนุวัติตามความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันเป็นหลัก เช่น ได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อการอนุวัติ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 เพื่อการอนุวัติ อนุสัญญาโตเกียว ค.ศ. 1963 อนุสัญญาเฮก ค.ศ. 1970 และอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมี การนำเอามาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีอยู่แล้ว มาปรับใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 เป็นต้น

ดังนั้น จากการศึกษาทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของไทยฉบับต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว พบว่า ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการในการป้องปราม เพื่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนที่ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เรื่องการกระทำทุกชนิดที่กระทบต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เรื่องความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสารตามที่ได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่มี ความตกลงระหว่างประเทศฉบับใดที่กล่าวถึงการห้ามยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานไว้เลยแม้แต่ประการใด ซึ่งหากมีผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว ก็อาจเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดนั้น ได้รับประโยชน์จากการที่ไม่มีกฎหมายที่

ดังกล่าว และสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิดตามกลางช่องว่างแห่งกฎหมาย

สำหรับในส่วนของปัญหาการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนเป็นเหตุให้เกิดการบุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง ในปี พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา และทำให้ท่าอากาศยานหลักของไทยทั้งสองแห่งต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งได้สร้างความเสียหายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล ถึงแม้ว่าในระหว่างการชุมนุมที่ท่าอากาศยานจะได้รับความพยายามในการแก้ไขปัญหาการชุมนุม โดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้นไม่สามารถใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด นอกจากนี้เหตุการณ์ดังกล่าว ยังถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของโลกเลยก็ว่าได้ ที่ประชาชนปิดล้อมท่าอากาศยาน แต่ไม่ใช่การก่อการร้าย ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว คงสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นบทลงโทษ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องหรืออนุวัติการ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 แต่มีใช้มาตรการป้องกัน

ปัญหาสำคัญ คือ ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะในประเทศแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อมีการชุมนุมประท้วงเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เพื่อหามาตรการทางกฎหมายมาเยียวยา และป้องกันปัญหาต่อไปในอนาคต เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2552 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีการอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่ในปัจจุบันร่างกฎหมายนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งพิจารณาเห็นว่าเหตุผลและข้อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นการกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยเฉพาะท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงท่าอากาศยานอื่นที่อยู่ในความดูแลของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ควรบัญญัติในลักษณะให้เป็นกฎหมายกลางเพื่อให้สามารถปรับใช้ได้กับท่าอากาศยานอื่นด้วย

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ได้เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานด้านนิติบัญญัติพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับในกรณีของต่างประเทศ ปัจจุบันหลายประเทศเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะเป็นเพียงการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตย และการชุมนุมสาธารณะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบเท่านั้นจึงจะได้รับความคุ้มครอง จึงมีการแยกบทบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกจากกฎหมายความมั่นคง เพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยกับการชุมนุม เพราะการชุมนุมอาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนเสียหายหรือความรำคาญแก่บุคคลอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นการจราจรอย่างสิ้นเชิงจนผู้ที่มิได้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้ทางสัญจรไปมาได้ การทำลายทรัพย์สินของผู้อื่นหรือการตรวจค้นร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่นที่ผ่านเข้าไปในบริเวณที่ชุมนุม เพราะการกระทำเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นทั้งสิ้น

ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วการใช้สิทธิและเสรีภาพย่อมมีขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะหากสิทธิและเสรีภาพไม่มีขอบเขตจำกัดเลย สถานะอนาธิปไตยย่อมเกิดขึ้นเหมือนเมื่อครั้งที่มนุษย์อยู่ในสังคมเถื่อน เพราะทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพเต็มที่ และจะกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และร่างกายของผู้อื่น จนทำให้ผู้ที่แข็งแกร่งเท่านั้นที่อยู่รอดในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาส และถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพหมด ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุให้เกิดการไร้สิทธิและเสรีภาพ

จากการที่ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน พบว่ากรอบในการชุมนุมสาธารณะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ประชาชนมีสิทธิจัดให้มีและเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ
2. ต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
3. ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

4. ผู้ชุมนุมต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

5. เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมได้ หากเชื่อได้ว่าการชุมนุมนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือความไม่สงบเรียบร้อย

6. ผู้จัดให้มีการชุมนุมต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ (ตำรวจหรือท้องถิ่น) ทราบล่วงหน้าก่อน 3-7 วัน เพื่อประโยชน์ในการวางแผน และดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป

7. เจ้าหน้าที่มีอำนาจห้ามหรือจำกัดการชุมนุมที่เป็นการบุกรุกทรัพย์สินของผู้อื่นหรือที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ โบราณคดี วิทยาศาสตร์ และสถาปัตยกรรม

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แต่เสรีภาพประการนี้เป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนบุคคลที่สามที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แสดงว่าในยามที่บ้านเมืองปกติเสรีภาพในการชุมนุมก็อาจถูกจำกัดได้ หากเป็นการชุมนุมสาธารณะ และได้มีการตรากฎหมายที่วางหลักเกณฑ์วิธีการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะออกใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการชุมนุมสาธารณะดังกล่าว จึงสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี แนวทางปฏิบัติของนานาประเทศ และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานจนเป็นเหตุให้ต้องเกิดการหยุดชะงักการให้บริการดังเช่นที่ผ่านมา ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับ โดยเป็นกฎหมายที่มีลักษณะที่เป็นกลางเพื่อประโยชน์ในการปรับใช้ได้กับทุกสถานที่ ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้ได้เฉพาะกับท่าอากาศยานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าว จะเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าวพบว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในชีวิตและร่างกาย เกษตนาการเดินทาง การสื่อสารถึงกัน ตลอดจนการชุมนุมแสดงความคิดเห็นในสถานที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับ โดยเป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมสาธารณะ โดยเฉพาะ ซึ่งใช้ได้ทุกสถานที่ ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้ได้เฉพาะกับท่าอากาศยานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ดังเช่นที่มีใช้ในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ป้องกันมิให้มีการเข้าไปในพื้นที่สาธารณะโดยพลการได้อีก ป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำให้เสียหายหรือทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น ตลอดจนเพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน มิให้เกิดเหตุการณ์บุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมาได้อีก

สำหรับกระบวนการควบคุมดูแลการชุมนุมนั้น โดยที่ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ลงนาม และให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น จึงสมควรพิจารณากำหนดโดยใช้กฎหมายของประเทศกลุ่มนี้เป็นแนวทาง เช่น กฎหมายของประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เป็นต้น โดยหลักการควบคุมดูแลการชุมนุมตามกฎหมายของไทยควรมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

5.2.1 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งการจัดการชุมนุมทำได้ทั้งในที่ส่วนบุคคล และสาธารณะ แต่การชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ทั้งนี้ การชุมนุมในที่ส่วนบุคคลนั้น สามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาต แต่การชุมนุมนั้น จะต้องไม่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เครื่องขยายเสียงหรือเครื่องเสียงรบกวน นอกจากนี้ ผู้จัดให้มีการชุมนุมจะต้องดูแลรักษาความปลอดภัยของสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม และผู้เข้าร่วมชุมนุมด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเข้าไปในสถานที่ชุมนุม โดยมิได้รับการอนุญาตจากผู้จัดการชุมนุมหรือเจ้าของที่ส่วนบุคคลนั้น ต้องมีหมาย เว้นแต่จะเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า

5.2.2 การชุมนุมสาธารณะที่ต้องขออนุญาตอาจมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

อาจกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ต้องขออนุญาตมีลักษณะดังนี้ เช่น

1. มีการใช้ช่องทางเดินรถหรือพื้นผิวการจราจร
2. มีการตั้งเวทีปราศรัยในลักษณะกีดขวางการจราจรหรือทางสัญจรของประชาชน
3. มีการใช้เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวหรือเครื่องมือถ่ายภาพทอด

การชุมนุมใด ๆ

4. มีการเคลื่อนย้ายสถานที่ชุมนุมหรือมีการข้ามพื้นที่ในการชุมนุม
5. มีการใช้ยานพาหนะ

ทั้งนี้ อาจได้รับการยกเว้นการขออนุญาต หากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1. การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธี และงานรัฐพิธี
2. การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น
3. การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬาหรือกิจกรรมอื่น เพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น
4. การชุมนุมภายในสถานศึกษา
5. การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ
6. การชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศกฎอัยการศึกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
7. การชุมนุมที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

5.2.3 กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ดังต่อไปนี้

อาจกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกสถานที่ดังนี้ เช่น

1. สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และสถานที่พำนักของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ศาล และหน่วยงานของรัฐ
3. ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟหรือสถานีขนส่งผู้โดยสาร
4. โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน
5. สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ

5.2.4 หลักเกณฑ์ในการยื่นขออนุญาตชุมนุมสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นตามกฎหมาย ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามขั้นตอนในการพิจารณา สั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้ชุมนุม ผู้จัดให้มีการชุมนุมจะต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยทำเป็นหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5-7 วัน ก่อนวันจัดการชุมนุมนั้น ตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งดังกล่าว โดยหนังสือแจ้งดังกล่าวควรระบุรายละเอียดต่าง ๆ เช่น

1. วันที่จะจัดการชุมนุม

2. เวลาและสถานที่จัดการชุมนุม

1) กรณีที่มีการเดินขบวน ต้องระบุระยะเวลาเริ่มการเคลื่อนขบวน และเส้นทางเดินขบวน

2) กรณีที่มีการเดินขบวนนั้นจะหยุดเป็นการชั่วคราว ณ ที่ใดที่หนึ่งในระหว่างเส้นทางเดินขบวนเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ระบุสถานที่ที่จะหยุดพักนั้นไว้ด้วย

3. วัตถุประสงค์ในการจัดการชุมนุมที่จะจัดขึ้น

4. จำนวนประชาชนที่คาดว่าจะเข้าร่วมการชุมนุม

5. ลายมือชื่อ และที่อยู่ของผู้จัดให้มีการชุมนุม

เมื่อผู้จัดให้มีการชุมนุมดำเนินการดังกล่าวตามข้างต้นแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่คัดค้านหรือปฏิเสธการจัดการชุมนุมสาธารณะนั้น ผู้จัดให้มีการชุมนุมก็สามารถจัดการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ แต่หากถูกคัดค้านหรือปฏิเสธ ผู้จัดให้มีการชุมนุมก็สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขออนุญาตให้จัดได้ โดยให้ศาลใช้กระบวนการพิจารณารวดเร็วเพื่อให้สามารถพิพากษาได้ก่อนวันกำหนดจัดการชุมนุม

ทั้งนี้ ในการคัดค้านหรือปฏิเสธนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น อาจกระทบกระเทือนต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศการอัยการศึกเท่านั้น)

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

5.2.5 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

อาจกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดการชุมนุมสาธารณะ เช่น

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจ
2. องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.6 หน้าที่ของผู้จัดให้มีการชุมนุม

อาจกำหนดหน้าที่ของผู้จัดให้มีการชุมนุม เช่น

1. ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบ และปราศจากอาวุธ ภายใต้ขอบเขตสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
2. อยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดเวลา
3. ดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางประชาชนที่จะใช้สาธารณะ
4. ประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยวาจาของผู้จัดให้มีการชุมนุม และประกาศซ้ำตามระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด
5. ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

5.2.7 หน้าที่ของผู้ชุมนุม

อาจกำหนดให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมจะต้องเข้าร่วมการชุมนุมโดยไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใด ๆ เกิดขึ้น ไม่นำอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีอาวุธนั้นติดตัวหรือไม่ ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหายหรือทำลายด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะหรือในการคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด

5.2.8 การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการชุมนุมสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจดังต่อไปนี้

1. อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นสถานที่ชุมนุม
2. อำนาจความสะดวกในการจราจร และการขนส่งสาธารณะ ในบริเวณที่มีการชุมนุม และบริเวณใกล้เคียง เพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการชุมนุมน้อยที่สุด
3. กำหนดเงื่อนไขหรือมีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้จัดให้มีการชุมนุม ปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม 1. หรือ 2.

5.2.9 กรณีที่ผู้จัดให้มีการชุมนุมจะต้องประกาศยุติการชุมนุม

ถ้าการชุมนุมนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับอนุญาตหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้อื่นหรือสาธารณชนหรือมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมประกาศยุติการชุมนุมแล้วรีบแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม และให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมดังกล่าวให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่าย เพื่อยุติการชุมนุม

ทั้งนี้ เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่งแล้วให้รีบรายงานต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งยุติการชุมนุม

5.2.10 การสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสลายการชุมนุมได้

อาจกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะที่ได้มีการประกาศให้ยุติการชุมนุมแล้ว ตามข้อ 5.2.9 ผู้ชุมนุมยังคงฝ่าฝืน อาจมีการสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสลายการชุมนุมได้

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมดังกล่าว ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญา เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสลายการชุมนุม หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินความจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5.2.11 บทกำหนดโทษ

อาจกำหนดให้มีโทษจำคุก โทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะโดยฝ่าฝืน

ในส่วนของผู้เข้าร่วมชุมนุมนั้น อาจกำหนดให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมผู้ใดได้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการประชุม ให้ถือเป็นความผิดฐานก่อการจลาจล และอาจต้องรับผิดชอบประการอื่นอีก หากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมาย

นอกจากนี้ อาจกำหนดให้บรรดาทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือบรรดาทรัพย์สินที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากมีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ เพื่อกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแล และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม ทำหน้าที่จัดสรรการใช้พื้นที่สาธารณะ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการยุติหรือการสลายการ

ชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน รวมถึงการคุ้มครองสิทธิประชาชนทั่วไปที่ถูกกระทบอันเนื่องมาจากการชุมนุมดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ดังนั้น ภายใต้กฎหมายดังกล่าว หากจะมีการจะชุมนุมในเขตท่าอากาศยานซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะ ก็ต้องขออนุญาต และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ต้องพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าท่าอากาศยานเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญในการให้บริการต่อกิจกรรมการขนส่งทางอากาศต่าง ๆ ซึ่งเป็นการขนส่งสาธารณะอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบสาธาณูปโภคเป็นอย่างมาก ตลอดจนเหตุผลที่ว่าท่าอากาศยานจะหยุดชะงักการให้บริการไม่ได้ ท่าอากาศยานจะต้องให้บริการอย่างต่อเนื่อง และท่าอากาศยานจะต้องไม่ถูกขัดขวางโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากผู้จัดให้มีการชุมนุม และผู้ชุมนุมฝ่าฝืนจัดการชุมนุมในเขตท่าอากาศยานโดยมิได้รับอนุญาต ก็จะเป็นการจัดให้มีการชุมนุมโดยการละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งผู้จัดให้มีการชุมนุม และผู้ชุมนุม จะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย หากเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในลักษณะที่เป็นกลางขึ้นใช้บังคับ เป็นมาตรการป้องกันทางกฎหมายที่เหมาะสมในการคุ้มครองสาธารณชนมิให้ถูกลิดรอนสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะมากเกินไป และยังเป็นหนทางที่จะช่วยป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน มิให้เกิดเหตุการณ์บุกยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกด้วย ตลอดจนยังสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ก่อความวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกเช่นกัน



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กมลวรรณ กันทรศ. (2551). กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสลัดอากาศ. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554, จาก <http://gotoknow.org/blog/hijack/178944>.

กรมการบินพลเรือน. (2553). 77th Anniversary กรมการบินพลเรือน 2476-2553. กรุงเทพฯ: กรมการบินพลเรือน.

กระทรวงคมนาคม. ประวัติกรมการบินพลเรือน. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553, จาก <http://vigportal.mot.go.th/portal/site/PortalMOT/about/dca/>

กฤษณ์ อรรถกฤษณ์. (2552). ผลกระทบการชุมนุมปิดสนามบินต่อภาวะธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

เกวลี มโนภินิเวศ และปกิตตา นิภาวรรณ. (2552). กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยภายในสนามบิน (airport security law). กฤษฎีกาสาร, 4(3), 2-4.

ขบวนการเสรีไทย. (2552). ปัญหาเศรษฐกิจ จากการปิดสนามบิน. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก http://www.ailin.net/news/ปัญหาเศรษฐกิจ_จากการปิดสนามบิน.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2551). หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ. (2553, 22 มกราคม). บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2534). องค์การระหว่างประเทศกับการสร้างกฎเกณฑ์และการประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ. ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2550). กฎหมายระหว่างประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จริยา ใจแสน, ธีรวิทย์ วงศ์ษา, นัยเนตร แสงบุญ, นิรัชชา ข่ายสุวรรณ, พรทิพา จันทะรส และศิรินทรา คำวงศ์ษา. (2553). **สนามบินในประเทศไทย**. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

จุมพต สายสุนทร. (2552). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โจอี้ และทอมมี่. (2544). **ถล่มอเมริกา**. กรุงเทพฯ: สันทราย.

ชนินทร์ ดิชาวัน. (2552). สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย. ใน **นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์** (เล่ม 8, หน้า 156-167). กรุงเทพฯ: พี. เพรส.

ชลอ ว่องวัฒนาภิภู. (2543). **กฎหมายอากาศ** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2551). **การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพฯ: สแควร์ ปริ้นซ์ 93.

ตกลงใครปิดสนามบินกันแน่หือ..นายเสรีรัตน์?!. (2552, 22 มกราคม). **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554, จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000007682>

ทอท.ประกาศปิดสนามบินสุวรรณภูมิ. (25 พฤศจิกายน 2551). **MSN ข่าว**. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554, จาก <http://news.impaqmsn.com/articles.aspx?id=234730&ch=pl>.

ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). **ประวัติความเป็นมา**. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553, จาก http://www.airportthai.co.th/th/cp_history.php

ทีมข่าวการเมือง. (2551, 6 ธันวาคม). **นานาชาตินันสุวรรณภูมิปลอดภัย100%**. **ไทยรัฐ**, หน้า 1.

ทีมข่าวการเมือง. (2553, 26 มีนาคม). **ข่าวอารมณ์คนรำคาญ**. **ไทยรัฐ**, หน้า 3.

ทีมข่าวอาชญากรรม. (9 ธันวาคม 2552). “การบินไทย” ฟ้องพันธมิตรฯ เรียก 575 ล้าน!. **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9520000150168>

นพนธิ สุริยะ. (2552). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เนาวรัตน์ ไรจน์ชีวิน. (2546). การสร้างกฎเกณฑ์และข้อบังคับให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่ง
อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยองค์การบริหารการบินพลเรือน
ระหว่างประเทศ. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- บุญเพราะ แสงเทียน. (2547). กฎหมายอาญา 3 ภาคความผิดและภาคลหุโทษ แนวประยุกต์ (พิมพ์
ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทิตพัฒน.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). อุทสาหกรรมการบินและการจำหน่ายตัวเครื่องบิน (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2551). การจัดการท่าอากาศยาน. กรุงเทพฯ: ชรรมสาร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุษราพรรณ อุดระ. (2550). ระบบรักษาความปลอดภัยอาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณ
ภูมิ: กรณีศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ต่อระบบรักษาความปลอดภัย
อาคารผู้โดยสารของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ปกรณ นิลประพันธ์. (2552). กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ. สืบค้น
เมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=1
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2550). การก่อการร้ายสากล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 73, ตอนที่ 95
ฉบับพิเศษ.
- ประสงค์ สุ่นศิริ. (2548). สงครามก่อการร้าย...อันตรายใกล้ตัว. กรุงเทพฯ: ขอบคิดด้วยตน.

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก. (2545). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอาศาระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ ลงรายศก.ไทยชบยาว. (2551, 2 ธันวาคม). **กรุงเทพธุรกิจ**. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554, จาก http://www.bangkokbiznews.com/2008/12/02/news_316827.php.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2543). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.

ปรีชา ศรีวัลย์. (2547). **สงครามต่อต้านผู้ก่อการร้าย**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ปิดสนามบินสุวรรณภูมิ “ฮาราคีรี” เศรษฐกิจไทยพินาศ. (2551, 1 ธันวาคม). **ไทยรัฐ**. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554, จาก <http://www.thairath.co.th/news.php?section=economic02&content=113396>.

เปิดร่างพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ. (2552, 6 ตุลาคม). **กรุงเทพธุรกิจ**. สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20091006/80363/เปิดร่างพ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ.html>.

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). **การชุมนุมสาธารณะ**. ใน **นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์** (เล่ม 8, หน้า 150-155). กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

ฝูงบิน 603 กองบิน 6. (ม.ป.ป.). **การใช้สนามบินร่วมกันระหว่างทหาร-พลเรือน**. กรุงเทพฯ: กองทัพอากาศ.

“พล.ต.จำลอง” ยื่น จม.เปิดผนึกชี้ “เสรีรัตน์” เปิดสนามบิน-ยันพันธมิตรฯ ไม่เคยขวาง. (2551, 30 พฤษภาคม). **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2554, จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000141563>

พระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (2548, 16 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 122, ตอนที่ 58 ก, หน้า 1-9.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 71, ตอนที่ 58.

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. (2522, 2 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 96, ตอนที่ 29.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521. (2521, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 95, ตอนที่ 87 ฉบับพิเศษ.

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

พัชร นิยมศิลป์. (2552). ชุมนุมอย่างไรจึงจะเป็นการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตย. ใน **นันทวัฒน์ บรมานันท์, หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์** (เล่ม 8, หน้า 342-349). กรุงเทพฯ: พี. เพรส.

แฟ้มคดี. (2553, 27 มิถุนายน). เจาะลึกงานวิจัยคดี “พันธมิตรฯ ชี้ดสูวรรณภูมิ” ผลกระทบทั่วประเทศ. **ข่าวสด**, หน้า 2.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, หน้า 1.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). **สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย.

วารุณี ศรีธานี, สรัญญา อินทร์ไหม และพิมพ์ดี กิจพิทยาภรณ์. (2552). **การบุกยึดสนามบิน**. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550, 15 สิงหาคม). **เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.**

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2553). สนามบิน กับ ทำอากาศยาน aerodrome & airport. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง**, 2(1), 31-32.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2553). เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law) ฉบับ
ปรับปรุงครั้งที่ 2. เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (ม.ป.ป). เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law). เชียงราย:
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สรียา ทองกระจ่างเนตร. (2530). ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดให้มีมาตรการเพื่อความ
ปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สถณี อาชวานันทกุล (ผู้แปล). (2551). ความมั่งคั่งปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: มติชน.

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่ม 22. (ม.ป.ป.). ทำอากาศยาน. สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2553,
จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/New/sub/book/book.php?book=22&chap=9&page=chap9.htm>.

สารานุกรมเสรี. การก่อการร้าย. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2553, จาก <http://th.wikipedia.org/การก่อการร้าย>.

สารานุกรมเสรี. การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ
19 ตุลาคม 2553, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พ.ศ. 2551>.

สารานุกรมเสรี. การบุกยึดทำอากาศยานในประเทศไทย พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2553,
จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การบุกยึดทำอากาศยานในประเทศไทย พ.ศ. 2551>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). บทบาทสนามบินต่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2552, 28 กันยายน). ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2552, 28 มกราคม). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานสุวรรณภูมิ พ.ศ. และ
มาตรการการรักษาความปลอดภัยทำอากาศยานสุวรรณภูมิ.

สิทธิชัย จันทรานนท์. (2553). **ฐานความผิดใหม่ตามกฎหมายอาญาทางอากาศระหว่างประเทศ1.**

สืบค้นเมื่อ 18 มกราคม 2554, จาก [http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?](http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=754.0;prev_next=prev#new)

topic=754.0;prev_next=prev#new.

เสริมศักดิ์ บุญยประเวศ, อนันต์ โมอ่อน, รณรงค์ ขลิบศรี, และสุบิน ช้างก้อน. (ม.ป.ป.). **90 ปี นก
นุภาพ. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์ของกองทัพอากาศ.**

หยุด แสงอุทัย. (2523). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ:**

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุชาติ บุญนาค. (2545). **การก่อการร้าย. กรุงเทพฯ: กองยุทธศาสตร์ วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร.**

อภิชาติ สุริบุญญา. (ม.ป.ป.). **การจัดการด้านการสืบสวนสำหรับการต่อต้านการก่อการร้ายใน
ระดับภูมิภาค. กรุงเทพฯ: กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.**

อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน. (2516, 31
ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 90, ตอนที่ 180 ฉบับพิเศษ, หน้า 162.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพล
เรือน. (2522, 23 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 96, ตอนที่ 121 ฉบับพิเศษ, หน้า 11.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย. (2522, 23 กรกฎาคม).
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96, ตอนที่ 121 ฉบับพิเศษ, หน้า 25.

ออกหมายเรียกพรม.-“กษิต”คดียึดสนามบิน. (4 กรกฎาคม 2552). **คม ชัด ลึก**. สืบค้นเมื่อ 22
เมษายน 2553, จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20090704/19345/ออกหมายเรียกพรม.กษิตคดียึดสนามบิน.html>.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2518). **ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน. บทบัญญัติ,
32(1). 13-25.**

อุมพร ะริณพลสิทธิ์. (2549). ระบบบริหารความปลอดภัยในบริการเดินอากาศ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรณีศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของบริษัท วิทยการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กับ มาตรฐานและข้อเสนอแนะขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ. ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการบิน. มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

Abeyratne, R. (1996). **Legal And Regulatory Issues in International Aviation**. New York: Transnational.

Akehurst, M. (1987). **A Modern Introduction on International Law** (6th ed.). London: Great Britain.

Anthony, A. (2000). **Modern Treaty Law and Practice**. United Kingdom: Cambridge University.

Buergenthal, T. (1969). **Law-making in the International Civil Aviation Organization**. New York: Syracuse University.

Danilenko, G. M. (1993). **Law-Making in the International Community**. Netherland: Martinus Nijhoff.

Dixon, M. (2007). **Textbook on International Law** (6th ed.). Oxford: Oxford University.

Dupuy, R. J. (1988). **Manual sur les organisations internationales: A Handbook on International Organizations**. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Henry, G. S. (1980). **International Institutional Law**. Netherland: Sijthoff & Noordhoff.

Keesing's Contemporary Archives. (1978). **Record of World Events**. London: Keesing's Contemporary Archives, Ltd.,

Keesing's Contemporary Archives. (1985). **Record of World Events**. London: Keesing's Contemporary Archives, Ltd.,

Milde, M. (1996). Enforcement of Aviation Safety Standard-Problems of Safety Oversight, 45 *Zeitschrift für Luft-Und Weltraumrecht. Journal Air and Space Law*, 91, 93.

Milde, M. (2001). Aviation Safety Oversight: Audits and the Law. *Annals of Air and Space Law*, XXVI, 165.

Noyer, C. T., & Joseph M. S. (1873). **“United States V Cordova” Case and Material on the International Legal System**. New York: The Foundation Press.

Shubber, S. (1973). **Jurisdiction over Crime on Board Aircraft**. The Hague: Martinus Nijhoff.

Skubiszewski, K. (1965-66). **Enactment of Law by International Organization**. *British Year Book of International Law*.

Sloan, B. (1987). **General Assembly Resolutions Revisited (Forty Year Later)**. *British Year Book of International Law*.

w3dictionary. **การจี้เครื่องบิน**. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก <http://th.w3dictionary.org/index.php?q=การจี้เครื่องบิน>.



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายเฉลิมพงษ์ ชิวสุวรรณ
วัน เดือน ปีเกิด	22 เมษายน 2529
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	63/10 หมู่ 10 ซอยลินทิพย์ ถนนเหมืองแดง ตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประวัติการทำงาน	ธุรกิจส่วนตัว
2554 - ปัจจุบัน	ผู้จัดการสมาคมนักศึกษาเก่า
2552 - 2553	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย
2551	รักษาการผู้จัดการสมาคมนักศึกษาเก่า
	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย
2550	ธุรกิจส่วนตัว