

กฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ในส่วนของกฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจร
ทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศนี้ จะพิจารณาถึง
กฎหมาย กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบดังกล่าว
โดยแยกพิจารณาเป็นส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทย

1. กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ
และผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ แบ่งพิจารณาออกได้เป็น
ส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ส่วนของกฎหมาย
ระหว่างประเทศ คืออนุสัญญาชิคาโก ซึ่งจะ ได้พิจารณาถึงพันธกรณีของรัฐในการ
จัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศและกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับ
ความรับผิดชอบ ทั้งในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และส่วนที่
เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของนักบิน
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจรทางอากาศ

1.1 อนุสัญญาชิคาโก

อนุสัญญาชิคาโกเป็นอนุสัญญาหลักของการบินพาณิชย์ระหว่าง
ประเทศ ซึ่งขณะนี้มีประเทศภาคีรวมทั้งสิ้น 162 ประเทศ¹ (รวมทั้งประเทศไทย)

¹ สำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาชิคาโก จะไม่อยู่ภายใต้
บทบัญญัติและพันธกรณีแห่งอนุสัญญาชิคาโก เช่น ประเทศมองโกเลีย ประเทศ
ลิกเตนสไตน์ กลุ่มปาเลสไตน์

วัตถุประสงค์หลักส่วนหนึ่งแห่งอนุสัญญาชิคาโก คือ ให้การบินพลเรือนระหว่างประเทศทั่วโลกพัฒนาขยายตัวไปโดยปลอดภัยและเป็นระเบียบ และส่งเสริมความปลอดภัยในการบินสำหรับการเดินทางระหว่างประเทศ² ดังนั้น อนุสัญญาชิคาโกจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีหน่วยงานที่จะจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศตามมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการประกันมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศระหว่างประเทศ โดยได้บัญญัติกฎการจราจรทางอากาศไว้ในข้อ 12 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ดังนี้

"ข้อ 12 กฎการจราจรทางอากาศ

รัฐภาคีแต่ละรัฐรับรองว่าจะปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ เพื่อประกันว่าอากาศยานทุกลำที่บินอยู่เหนือหรือเคลื่อนที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ และอากาศยานทุกลำที่ถือเครื่องหมายสัญชาติของรัฐตนไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด จะปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับการบิน และการเคลื่อนที่ของอากาศยานที่ใช้อยู่ ณ ที่นั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐรับรองที่จะรักษากฎเกณฑ์ของตนเกี่ยวกับกรณีเหล่านี้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่อนุสัญญานี้บัญญัติขึ้นตามลำดับให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับการบินเหนือทะเลหลวงให้ถือกฎเกณฑ์ ซึ่งอนุสัญญานี้จะบัญญัติขึ้นใช้บังคับ รัฐภาคีแต่ละรัฐรับรองว่าจะประกันให้มีการฟ้องร้องบังคับคดีแก่ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่"

ดังนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐจึงมีพันธกรณีในการบัญญัติกฎหมายและกฎเกณฑ์ภายในของตนให้เป็นไปตามบทบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ ICAO กำหนดขึ้นตามลำดับ เพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยและการบินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีอาจบัญญัติกฎเกณฑ์อื่น ๆ เพื่อเพิ่มมาตรฐานความปลอดภัยของการบินระหว่างประเทศให้สูงขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร

การควบคุมจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ เป็นกิจการที่มีลักษณะสากล และมีความเกี่ยวพันต่อเนื่องไปถึงการควบคุมจราจรทางอากาศ

²"Convention on International Civil Aviation," International Civil Aviation Organization (7 December 1944) : 17.

ของรัฐอื่น ๆ เสมอ ดังนั้น หากทุกรัฐสามารถใช้อุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน และใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็จะเป็นการประกันความปลอดภัยในการเดินอากาศระหว่างประเทศได้สูงสุด เพราะฉะนั้นการบินจะสามารถทำการบินระหว่างประเทศ โดยมีการควบคุมจราจรทางอากาศที่เหมือนกันตลอดเส้นทางบินทั่วโลก แต่ในทางปฏิบัติสภาพดังกล่าวยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะว่ารัฐต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันในด้านความสามารถในการสร้างมาตรฐานและในด้านงบประมาณ ซึ่ง ICAO ก็พยายามปรับปรุงมาตรฐานเหล่านี้ให้อยู่ในลักษณะและสภาพที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด และในอนุสัญญาชิคาโกก็ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ ของตนดังกล่าว ตามข้อบทบัญญัติใน 28 และ 37 ดังนี้

"ข้อ 28 เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศและระบบมาตรฐาน

รัฐภาคีแต่ละรัฐรับรองว่าจะดำเนินการดังต่อไปนี้เท่าที่จะสามารถดำเนินการได้

(ก) จัดให้มีท่าอากาศยาน บริการวิทยุ บริการอุตุนิยมวิทยา และเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ภายในอาณาเขตของรัฐตน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศระหว่างประเทศตามมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำหรือกำหนดขึ้นตามลำดับตามอนุสัญญานี้

(ข) ปรับใช้และจัดการใช้ระบบมาตรฐานที่เหมาะสมว่าด้วยการดำเนินการทางการสื่อสาร รหัส การทำเครื่องหมาย สัญญาณ การตามไฟ และวิธีปฏิบัติ รวมทั้งกฎอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการเดินอากาศ ซึ่งได้รับคำแนะนำหรือกำหนดขึ้นตามลำดับตามอนุสัญญานี้

(ค) ร่วมมือในวิธีการระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการนิมิตประกาศแผนกที่ และแผนภูมิการเดินอากาศมาตรฐาน ทั้งที่เกิดจากการแนะนำหรือกำหนดขึ้นตามลำดับตามอนุสัญญานี้"

"ข้อ 37 การปรับใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ

รัฐภาคีแต่ละรัฐรับรองว่าจะร่วมมืออย่างเต็มที่ในการกระทำเพื่อให้ได้วิธีปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎเกณฑ์

มาตรฐาน ขั้นตอนปฏิบัติ และองค์กรที่เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่
เส้นทางบิน และบริการที่เกี่ยวข้องทุกอย่าง หากวิธีปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียว
กันนั้นจะเป็นการเพื่ออำนวยความสะดวกและปรับปรุงการเดินอากาศให้ดีขึ้น

เพื่อการนี้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ
จะปรับใช้และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ
และขั้นตอนปฏิบัติที่จำเป็นตามลำดับในเรื่องเกี่ยวกับ

(ก) ระบบสื่อสารและเครื่องช่วยการเดิน
อากาศ รวมทั้งการทำเครื่องหมายบนพื้นดิน

(ข) ลักษณะของท่าอากาศยานและที่ขึ้นลง
ต่าง ๆ

(ค) กฎทางอากาศ และวิธีปฏิบัติในการ
ควบคุมจราจรทางอากาศ

...

และเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัย ความสม่ำเสมอและประสิทธิภาพของ
การเดินอากาศที่เห็นว่าเหมาะสมตามลำดับ"

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐภาคีต่าง ๆ จะพยายามในการดำเนินการ
ต่าง ๆ ภายในรัฐของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานตามที่ ICAO กำหนด แต่ใน
ทางปฏิบัติ รัฐภาคีบางรัฐก็ยังขาดแคลนเครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากรที่จำเป็น
ที่จะสร้างระบบอำนวยความสะดวกแก่การเดินอากาศทั้งหมด ดังนั้น หมวด 15
ของภาค 3 แห่งอนุสัญญาชิคาโกจึงบัญญัติให้รัฐภาคีอาจร้องขอให้คณะมนตรีให้
ความช่วยเหลือในเรื่องบุคลากร การบำรุงรักษาและการดำเนินงานท่าอากาศยาน
รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอื่น ๆ บริการวิทยุ และอุตุนิยม
วิทยาได้³

นอกจากบทบัญญัติในอนุสัญญาชิคาโกที่กล่าวมาแล้วนั้น ICAO ได้
กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ลงในภาคผนวกตามอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งในปัจจุบันนี้
มีภาคผนวกทั้งหมด 18 ฉบับ โดยในภาคผนวกจะกำหนดมาตรฐานและคำแนะนำ
ต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อให้รัฐภาคีถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก

³ Ibid., p.28-29.

1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและ
ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐนั้น ๆ ซึ่งจากพันธกรณีของรัฐตามอนุสัญญาชิคาโก กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจึงเป็นไปตามภาคผนวกและวิธีปฏิบัติที่ ICAO ได้กำหนดขึ้น ซึ่งรัฐภาคีได้นำไปบัญญัติหรือบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในของตน นอกจากนี้ ยังอาจมีกฎเกณฑ์อื่นที่รัฐกำหนดขึ้นไว้ต่างหากเพื่อเพิ่มมาตรฐานของความปลอดภัยในการเดินอากาศ

ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ หมายถึง องค์กรที่รับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งโดยทั่วไปก็คือรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญาชิคาโก อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ การควบคุมจราจรทางอากาศจัดโดยองค์กรเอกชนที่เรียกว่า "Radio Suisse หรือ S.A." ซึ่งรัฐจะควบคุมอีกชั้นหนึ่ง และในบางกรณี การจัดการให้บริการจราจรทางอากาศอาจดำเนินการโดยองค์กรร่วมระหว่างรัฐต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป เช่น "COSESNA" ซึ่งเป็นการจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศร่วมกันบางส่วนระหว่างเยอรมัน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และกลุ่มประเทศเบเนลักซ์ "ASFCNA" ซึ่งเป็นการจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศร่วมกันบางส่วนระหว่างรัฐต่าง ๆ ในแอฟริกา⁴

อำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้จัดการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความสัมพันธ์กันโดยไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ โดยอาจมีความสัมพันธ์กันในฐานะรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง ตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ การพิจารณาความรับผิดชอบ

⁴ A.E.du Perron, "Liability of Air Traffic Control Agencies and Airport Operators in Civil Law Jurisdictions," Air Law, Vol.X, Number 4/5 (1985) : 205.

ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ จึงขึ้นอยู่กับการณ์ปฏิบัติหน้าที่ ควบคุมจราจรทางอากาศของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งจะพิจารณา โดยละเอียดต่อไป

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ ในส่วน ที่เป็นบทบัญญัติ นอกจากบทบัญญัติในอนุสัญญาชีกาโกตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมี รายละเอียดในภาคผนวกต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาชีกาโก ซึ่งจะบัญญัติกฎหมายที่ในทาง ปฏิบัติ ภาคผนวกที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศโดยตรง คือ ภาคผนวกที่ 2 กฎทางอากาศ (Rules of the Air) และภาคผนวกที่ 11 บริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Services) ซึ่งจะบัญญัติหลัก เกณฑ์ และขั้นตอนในการเดินอากาศ และการควบคุมจราจรทางอากาศ โดยใน ภาคผนวก 2 จะบัญญัติถึงขอบเขตการใช้กฎทางอากาศ ความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติตามกฎทางอากาศ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของนักบิน หน้าที่ของ นักบินผู้ควบคุมอากาศยาน เป็นต้น ในภาคผนวก 11 จะบัญญัติถึงการจัดการจราจรทางอากาศ การใช้บังคับการควบคุมจราจรทางอากาศ การดำเนินการ ของบริการควบคุมจราจรทางอากาศ เกณฑ์ต่ำสุดในการจัดระยะห่างระหว่าง อากาศยาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การควบคุมจราจรทางอากาศมีรายละเอียด และความซับซ้อน ซึ่งภาคผนวก 2 และ 11 ไม่อาจบัญญัติไว้ได้ ดังนั้นต่อมา ICAO ได้กำหนดรายละเอียดของวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริการเดินอากาศขึ้น เรียกว่า "Procedures for Air Navigation Services" หรือเรียกกัน ทัวไปว่า "PANS" ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในรายละเอียด ในส่วนของการควบคุม จราจรทางอากาศนี้ มีวิธีปฏิบัติในลักษณะนี้โดยเฉพาะคือ "Procedures for Air Navigation Services, Rules of the Air and Air Traffic Services"⁵ หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า "Doc 4444" ในทางปฏิบัติ Doc 4444 มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ

⁵Procedures for Air Navigation Services, Rules of the Air and Air Traffic Services, Document 4444 - RAC/501/12, 12 ed. (Montreal : International Civil Aviation Organization, 1985).

ของประเทศต่าง ๆ มาก เพราะเป็นเอกสารที่วางแนววิधिปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะนำไปถือปฏิบัติโดยทั่วไป

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นยังมีการพัฒนาไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกัน และกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันจะถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในอนุสัญญาชิคาโก ภาคผนวกและวิधिปฏิบัติตามที่กล่าวมาแล้ว

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ใช้กับการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศนี้ จึงจะเกิดจากการสรุปหลักการใหญ่ ๆ ของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว เช่น หลัก Primary Liability หลัก Reciprocal Duty ดังนี้

หลัก Primary Liability เป็นหลักการที่ถือว่านักบินเป็นผู้มีความรับผิดชอบในขั้นต้นเมื่อเกิดความเสียหายจากอุบัติเหตุต่าง ๆ เกี่ยวกับการเดินอากาศ ทั้งนี้ เพราะว่าเป็นผู้ควบคุมอากาศยานโดยตรง และเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการบังคับอากาศยาน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของนักบินที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความปลอดภัยในการเดินอากาศ ซึ่งหลักกฎหมายนี้ก็นพัฒนามาจากความรับผิดชอบของนักบินตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 4.5 หมวด 1 ของภาคผนวก 2 แห่งอนุสัญญาชิคาโกนั่นเอง

ตัวอย่างเช่น คดี Coatney V. Berkshire ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1974 ข้อเท็จจริง อากาศยานสองลำชนกันในขณะที่อยู่ห่างจากสนามบิน Fairfax ระยะห่างประมาณหนึ่งไมล์ครึ่ง ในสภาพอากาศดีและมองเห็นทัศนวิสัยได้ถึงระยะ 15 ไมล์ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาถูกฟ้องเป็นจำเลยในฐานะผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศถูกฟ้องเป็นจำเลยโดยถูกกล่าวอ้างว่า ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ เนื่องจากไม่ได้แจ้งเตือนนักบินผู้ควบคุมอากาศยานทั้งสองลำให้ทราบว่ สภาพการจราจรในขณะนั้นอากาศยานทั้งสองลำอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน เป็นเหตุให้อากาศยานชนกัน ศาลสูงของสหรัฐอเมริกานี้พิจารณาเห็นว่า อากาศยานทั้งสองลำทำการบินด้วยทัศนวิสัย (Visual Flight Rules) นักบิน

จึงมีความรับผิดชอบในขั้นต้น (Primary Liability) และเป็นหน้าที่ของนักบินที่จะต้องคอยติดต่อวิทยุกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศด้วย แม้ว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องรับผิดชอบในการจัดลำดับการขึ้นลงของอากาศยาน แต่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศก็ไม่อาจมีความรับผิดชอบในข้อเท็จจริง และข่าวสารทุกอย่างแก่อากาศยานทุกลำในขั้นที่ควบคุม ในคดีนี้ศาลนิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามปกติแล้ว แต่ไม่อาจแจ้งภัยอันตรายก่อนเกิดอุบัติเหตุได้ทัน จึงไม่อาจถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อที่จะต้องรับผิดชอบ⁶

หลัก Reciprocal Duty เป็นหลักการที่เกิดจากการพิจารณาหน้าที่ของนักบินและเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศว่าเป็นหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยนักบินมีหน้าที่ควบคุมอากาศยานของตน แต่ในการควบคุมนี้ นักบินก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คำแนะนำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศด้วย หากเกิดความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศละเลยหน้าที่ของตนอันเป็นผลโดยตรงต่อการเกิดความเสียหาย แม้นักบินจะเป็นผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศก็ต้องมีความรับผิดชอบด้วย⁷

ตัวอย่างเช่น คดี *Mattschli V. United States* ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1979 ศาลสูงได้ยืนยันหลัก Reciprocal Duty โดยกล่าวว่าหน้าที่การระมัดระวังในการควบคุมจราจรทางอากาศนี้เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกันทั้งนักบินและเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ข้อเท็จจริง อากาศยานสองลำชนกันในการบินด้วยทัศนวิสัย (Visual Flight Rules) ในพื้นที่เดียวกันในเขตใกล้สนามบิน ขณะที่อากาศยานทั้งสองกำลังจะทำการบินลงที่สนามบิน

⁶Cecile Hatfield, "Problems of Representation of Air Traffic Controllers in Mid-Air Litigation," Journal of Air Law and Commerce 48 (Number 1, Fall 1982) : 14.

⁷Stephen B. Early, William S. Garner, Jr., Martin C. Ruegsegger, and Steven S. Schiff, "The Expanding Liability of Air Traffic Controllers," Journal of Air Law and Commerce 39 (Number 2, Winter 1973) : 605.

Hayward California อากาศยานทั้งสองถูกควบคุมจราจรโดยเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศสองคนในวิถียต่างความถี่กัน ศาลสูงพิจารณาเห็นว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศละเลย ไม่แจ้ง เตือนนักบินผู้ควบคุมอากาศยานล่วงหน้าว่ามีอากาศยานอื่นบินตามหลังมาในระดับสูงกว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศได้ยกข้อต่อสู้ประเด็นหนึ่งว่า แม้อากาศยานทั้งสองอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่เขาเชื่อว่าในสถานการณ์จราจรดังกล่าว ไม่น่าจะเกิดการชนกัน การชนกันเป็นความประมาทเลินเล่อของนักบินเท่านั้น ศาลพิจารณาเห็นว่า แม้การบินดังกล่าวเป็นการบินด้วยทัศนวิสัยซึ่งนักบินมีความรับผิดชอบในขั้นต้นก็ตาม แต่เมื่อเกิดสถานการณ์จราจรที่น่าจะเกิดอันตราย เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องแจ้งให้นักบินทราบและเตือนนักบินถึงสถานการณ์ที่ที่สามารถทำได้ การที่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศละเลยการแจ้ง เตือนดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อและตามข้อเท็จจริงมีส่วนโดยตรงในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ศาลพิพากษาให้นักบินทั้งสองรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อจากการไม่ระมัดระวังจนไม่สามารถหลีกเลี่ยงการชนกัน ทั้งที่สามารถทำได้เป็นจำนวน 70% ของความเสียหายที่เกิดขึ้น และให้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศรับผิดชอบจากความประมาทเลินเล่อที่ละเลยการแจ้ง เตือนนักบิน ทั้งที่สามารถแจ้ง เตือนได้เป็นจำนวน 30% ของความเสียหายที่เกิดขึ้น⁸

ในการควบคุมจราจรทางอากาศให้แก่อากาศยานนี้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะขึ้นอยู่กับรูปแบบของการทำการบิน โดยรูปแบบของการทำการบินแยกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. การบินด้วยทัศนวิสัย หรือ Visual Flight Rules ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า VFR. หมายถึงการทำการบินโดยใช้สายตาของนักบินผู้ควบคุมอากาศยานเป็นหลัก โดยจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระดับความสูง สภาพอากาศ และเวลาตามมาตรฐานที่กำหนด การบินแบบนี้จะไม่ใช้เครื่องมือวัดประกอบการบิน หรือเครื่องมือสื่อสารอื่นเว้นแต่วิทยุสื่อสาร การบินด้วยทัศนวิสัย

⁸ Cecile Hatfield, "Problem of Representation of Air Traffic Controllers in Mid-Air Litigation," Journal of Air Law and Commerce : 18-19.

นี้จะใช้ในอากาศยานขนาดเล็กที่ไม่มีเครื่องวัดระกอบการบินเป็นหลัก⁹ ในการบินแบบนี้ โดยหลักแล้วนักบินเป็นผู้รับผิดชอบในขั้นต้น (Primary Liability) ในอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ส่วนเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศนั้นมีความรับผิดชอบในลำดับรอง เพราะว่ามีนักบินอยู่ในตำแหน่งที่เห็นสภาพการจราจรได้ดีกว่าสามารถที่จะเห็นและหลีกเลี่ยง (See and Avoid) การเกิดอุบัติเหตุ และมีอำนาจเต็มที่ในการควบคุมอากาศยานตลอดเวลาทำการบิน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศทราบสภาพการจราจรจากตำแหน่งของห้องบังคับการบินและอาจต้องควบคุมการจราจรอากาศยานมากกว่าหนึ่งลำ ซึ่งอาจต้องให้ความสนใจในการควบคุมจราจรอากาศยานลำอื่น ๆ เมื่อเห็นว่าอากาศยานที่ให้คำแนะนำไปแต่แรกได้ปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติแล้ว ดังนั้น ในรูปแบบการบินนี้เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจึงถูกจำกัดด้วยระยะทางการคำนวณตำแหน่งที่แน่นอน เครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ และปริมาณงานที่รับผิดชอบ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจึงเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำ ในขณะที่นักบินซึ่งอยู่ในตำแหน่งและจุดที่ทราบสภาพการจราจรที่แท้จริงของตนเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการหลีกเลี่ยงการเกิดอุบัติเหตุ¹⁰

ข. การบินด้วยเครื่องวัดระกอบการบิน หรือ Instrument Flight Rules ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า IFR. หมายถึง การทำการบินโดยใช้เครื่องวัดระกอบการบิน โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการวัดระกอบการบินและเครื่องช่วยการเดินอากาศตลอดจนวิทยุสื่อสาร โดยจะต้องทำการบินตามทิศทาง ความสูง และกฎเกณฑ์ตามมาตรฐานที่กำหนด¹¹ ในการบินแบบนี้นักบินยังคงต้องรับผิดชอบในขั้นต้นสำหรับความเสียหายจากอุบัติเหตุต่าง ๆ เพราะว่าเป็นผู้ควบคุม

⁹ กรมการบินพาณิชย์, กองการสื่อสารและจราจรทางอากาศ, "กระบวนการบิน," คำบรรยายเรื่องนํารูในการเดินอากาศ (กรุงเทพมหานคร : กองการสื่อสารและจราจรทางอากาศ กรมการบินพาณิชย์), หน้า 1-2.

¹⁰ Cecile Hatfield, "Problem of Representation of Air Traffic Controllers in Mid-Air Litigation," Journal of Air Law and Commerce : 14.

¹¹ กรมการบินพาณิชย์, กองการสื่อสารและจราจรทางอากาศ, "กระบวนการบิน," คำบรรยายเรื่องนํารูในการเดินอากาศ, หน้า 2.

อากาศยานและมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่ในระหว่างการทำการบิน นักบินก็ต้องฟังคำสั่งคำแนะนำต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งจะเป็นผู้จัดลำดับการจราจรและควบคุมจราจรทางอากาศด้วย ดังนั้น ในการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน หน้าที่และความรับผิดชอบของนักบินและเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจึงมีความเกี่ยวพันกันตลอดเวลา โดยจะมีลำดับความรับผิดชอบแตกต่างกันไปในแต่ละขั้นตอนการบิน เช่น การทำการบินขึ้น การทำการบินในเส้นทางและการทำการบินลง

1.3 อำนาจหน้าที่ของนักบินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนักบิน ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวไม่อาจแยกออกจากกันได้ และเป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งในการพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายในอุบัติเหตุต่าง ๆ ในการเดินอากาศ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนักบินบัญญัติไว้ในภาคผนวก 2 กฎทางอากาศ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งในข้อ 4.5 และ 2.3-2.4 บัญญัติไว้ ดังนี้

"4.5 หน้าที่ของนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน

4.5.1 นักบินผู้ควบคุมอากาศยานต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการบินและความปลอดภัยของอากาศยาน และความปลอดภัยของบุคคลที่อยู่ในอากาศยานทั้งหมดตลอดระยะเวลาที่อากาศยานอยู่ในระหว่างการบิน

4.5.2 นักบินผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องมั่นใจว่าได้ปฏิบัติตามระบบการตรวจสอบการบินตามที่กำหนดใน 4.2.4 ทุกประการ

...

2.3 ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎทางอากาศ

2.3.1 นักบินผู้ควบคุมอากาศยานจะต้องรับผิดชอบต่อปฏิบัติการบินของอากาศยานให้เป็นไปตามกฎทางอากาศ ไม่ว่าตนจะควบคุม

อากาศยานนั้นอยู่หรือไม่ก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามกฎทางอากาศจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยเท่านั้น

...

2.4 นักบินผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่จะดำเนินการปฏิบัติการบินอย่างไรใด ๆ ในขณะที่ยังควบคุม"

ดังนั้น นักบินจึงมีอำนาจเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายและต้องรับผิดชอบในการดำเนินการบินของตน แต่ในขณะที่นักบินปฏิบัติหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศเป็นผู้จัดลำดับการจราจรและควบคุมจราจรให้เป็นไปตามกฎการเดินอากาศ จากหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทั้งนักบินและเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางเดินอากาศจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความปลอดภัยของการเดินอากาศ โดยนักบินต้องรับผิดชอบในเบื้องต้น ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของนักบินก็ต้องเกิดขึ้นโดยได้รับข้อมูลข่าวสารการบินที่จำเป็นจากเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอย่างครบถ้วนแล้ว

การพิจารณาความรับผิดชอบนี้ ต้องพิจารณาแยกตามรูปแบบของการทำการบินด้วย โดยในการทำการบินด้วยทัศนวิสัย นักบินเป็นผู้มีอำนาจควบคุมอากาศยานอย่างเต็มที่ตลอดเวลา จึงถือว่านักบินเป็นผู้รับผิดชอบในขั้นต้น ส่วนการทำการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน นักบินจะเป็น ผู้ควบคุมอากาศยานภายใต้การควบคุมจราจรทางอากาศของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จราจรทางอากาศจึงมีกรณีที่จะต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบด้วยมากกว่า¹²

ในคดี American Airlines, Inc V. United States ของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1969 ศาลสูงได้วางหลักในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและนักบินไว้ ดังนี้

¹² Hélène Sasseville, "The Liability of Air Traffic Control Agencies," (Master's Thesis, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1985), p.41-44.

(1) นักบินเป็นผู้มีอำนาจควบคุมอากาศยานของตน จึงมีความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการทำการบินตามขั้นตอนต่าง ๆ

(2) นักบินจะมีความรับผิดชอบในการทำการบินต่าง ๆ ต่อเมื่อได้รู้หรือสามารถที่จะรู้ข่าวสารและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำการบินด้วยความปลอดภัย และนักบินจะต้องรับผิดชอบในการใช้ความระมัดระวังอย่างสูงสุดเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว

(3) เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องแจ้งเตือนข่าวสารและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติ

(4) เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศต้องแจ้งเตือนนักบินถึงสภาพอันตรายต่าง ๆ ที่ตนทราบตามสมควร ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติหรือไม่¹³

2. กฎหมายไทย

กฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทั่วไปของการควบคุมจราจรทางอากาศยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา

2.1 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ

ตามพันธกรณีแห่งบทบัญญัติในอนุสัญญาชิคาโกที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยต้องจัดให้มีบริการควบคุมจราจรทางอากาศภายในเขตแดนลวงช้า

¹³Rick Bigwood, "The Civil Liabilities of Air Traffic Control Personnel in New Zealand," Auckland University Law Review 5 (August 1987) : 436.

การบิน (FIR.) และพื้นที่ในความรับผิดชอบ (AOR.)¹⁴ ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายภายในคือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยนำบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาซิดาโกและภาคผนวกต่าง ๆ มาบังคับใช้ และในมาตรา 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือน หรือเรียกกันทั่วไปว่า กบร. เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาบังคับใช้ข้อบังคับและภาคผนวกต่าง ๆ ดังนี้

"มาตรา 15 ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจและหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และใน เรื่องต่อไป

...

(2) ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และภาคผนวกแห่ง

อนุสัญญา

ข้อบังคับนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

..."

คณะกรรมการการบินพลเรือนได้ออกข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 4 กำหนดกฎทางอากาศและวิธีปฏิบัติในการควบคุมจราจรทางอากาศไว้ ดังนี้

..."

ข้อ 2 กฎทางอากาศ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 2 และบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก 2 แห่งอนุสัญญา

...

¹⁴ FIR. คือเขตพื้นที่การจราจรทางอากาศของโลกที่ ICAO จัดแบ่งให้แต่ละรัฐภาคีรับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ส่วน AOR. คือเขตพื้นที่เฉพาะที่ ICAO กำหนดขึ้นเป็นกรณีพิเศษให้รัฐภาคีเฉพาะรับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ ซึ่งจะมีเฉพาะการควบคุมจราจรทางอากาศในเขตพื้นที่

ข้อ 5 การดำเนินบริการเดินอากาศระหว่างประเทศของ
อากาศยานประจำมีกำหนด ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก 6 และบทแก้ไข
เพิ่มเติมภาคผนวก 6 แห่งอนุสัญญา

...

ข้อ 10 บริการจราจรทางอากาศ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน
ภาคผนวก 11 และบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก 11 แห่งอนุสัญญา

..."

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจึงมีอำนาจหน้าที่
ตามภาคผนวก 2, 6 และ 11 แห่งอนุสัญญาชیکاโก นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ
เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศจะปฏิบัติหน้าที่ตามวิธีปฏิบัติสำหรับบริการเดิน
อากาศ (The Procedures for Air Navigation Service, Rules
of the Air and Air Traffic Services หรือเรียกกันทั่วไปว่า
DOC.4444) และวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับภูมิภาคที่ใช้บังคับในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(Regional Supplementary Procedures Applicable to
the South - East Asia หรือเรียกกันทั่วไปว่า SEA หรือ Document
7030)

เนื่องจากหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศ มีขั้นตอนต่าง ๆ
ที่มีความแตกต่างกันออกไปตามสถานการณ์ เช่น การทำการบินระหว่างทางการ
ทำการบินเข้าเขตใกล้สนามบิน การทำการบินลง เป็นต้น ในส่วนของประเทศ
ไทยก็ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ ออกเป็น
3 ประเภท ตามประเภทของพื้นที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก
ที่ 11 แห่งอนุสัญญาชिकाโก คือ

1. บริการควบคุมเขตพื้นที่ (Area Control Service)
ซึ่งเป็นการควบคุมจราจรทางอากาศตามเส้นทางบินในเขตพื้นที่ควบคุมจราจร
ทางอากาศนอกเหนือจากในประเภทที่ 2 และ 3 และดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่
ควบคุมจราจรทางอากาศที่เรียกว่า Area Controller หรือ Enroute
Controller

2. บริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control
Service) ซึ่งเป็นการควบคุมจราจรทางอากาศในพื้นที่ควบคุมใกล้สนามบินใน

การที่อากาศยานจะทำการบินขึ้นและลง และดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่เรียกว่า Approach Controller ซึ่งแบ่งแยกงานในหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น

- Departure Controller รับผิดชอบในการควบคุมจราจรทางอากาศสำหรับอากาศยานที่ทำการบินขึ้นจากทางวิ่ง (Runway) ไปจนถึงพื้นที่ควบคุม (Control Zone)

- Arrival Controller รับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศสำหรับอากาศยานที่บินเข้ามาในเขตควบคุมเพื่อทำการบินลงจนถึงทางวิ่ง

3. บริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service) ซึ่งเป็นการควบคุมจราจรทางอากาศในพื้นที่สนามบินนอกเหนือจากประเภทที่ 2 และดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศที่เรียกว่า Aerodrome Controller ซึ่งแบ่งแยกงานในหน้าที่รับผิดชอบ ออกเป็น

- Ground Controller รับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศภายในบริเวณพื้นที่ขับเคลื่อน กล่าวคือ บริเวณลานจอดและทางขับ (Taxiway)

- Local Controller รับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศภายในวงจราจรบินและบริเวณทางวิ่ง (Runway)

การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศตามที่กล่าวมา มีลักษณะทั่ว ๆ ไป ดังนี้

ก. กรณีอากาศยานทำการบินเข้ามาถึงสนามบิน อากาศยานจะทำการบินมาตามเส้นทางบิน (Air Route) ของตน โดย Enroute Controller จะเป็นผู้ควบคุมจราจรทางอากาศ และจะประสานงานและส่งมอบการควบคุมให้กับ Approach Controller เมื่ออากาศยานเข้าเขตรับผิดชอบของ Approach Controller ซึ่งจะควบคุมจราจรต่อโดยให้อากาศยานทำการบินเข้ามาทำการบินลงตามวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เช่น การทำการบินตามวงจราจรบิน การจัดความสูง การจัดลำดับการจราจร เป็นต้น แล้วจะส่งมอบการควบคุมให้ Local Controller ควบคุมให้อากาศยานทำการบินลง เมื่อ

อากาศยานบินลงแต่ทางวิ่งอย่างปลอดภัยแล้ว ก็จะโอนการควบคุมให้ Ground Controller ควบคุมการขับเคลื่อนของอากาศยานไปจอดที่ลานจอดอากาศยานต่อไป

ข. กรณีอากาศยานจะทำการบินขึ้นจากสนามบิน

เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศผู้ให้ข้อมูลการบิน (Flight Data) จะแจ้งข้อมูลและติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศทั้งสามประเภท เพื่อขออนุญาตให้อากาศยานทำการบินขึ้นและเตรียมการให้การควบคุมจราจรทางอากาศแก่อากาศยานนั้นต่อไป เมื่ออากาศยานพร้อมที่จะบินขึ้นและ Ground Controller มีคำสั่งให้สภาพว่าง (Clearance) แล้ว Ground Controller จะควบคุมจราจรให้อากาศยานขับเคลื่อนไปยังทางวิ่ง แล้วโอนการควบคุมให้ Local Controller ควบคุมให้อากาศยานทำการบินขึ้นตามขั้นตอน หลังจากนั้นจึงจะโอนการควบคุมให้ Approach Controller ซึ่งจะประสานงานและส่งมอบการควบคุมให้กับ Enroute Controller ต่อไป เมื่ออากาศยานทำการบินออกจากเขตควบคุมจราจรของตน¹⁵

2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในประเทศไทยมีทั้งส่วนที่เป็นองค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งมีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกัน จึงขอแยกพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

2.2.1 กรมการบินพาณิชย์

กรมการบินพาณิชย์เป็นกรมในรัฐบาล จึงมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72 และ 73 แห่งประมวล

¹⁵ กรมการบินพาณิชย์, กองการสื่อสารและจราจรทางอากาศ, "หน้าที่และความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ เอกสารทางวิชาการหมายเลข 7" (กรุงเทพมหานคร : กรมการบินพาณิชย์), หน้า 14-17.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการให้บริการกิจการบินพลเรือน เช่น การสื่อสารการเดินอากาศ การขนส่งทางอากาศ กิจการทำอากาศยาน การควบคุมจราจรทางอากาศ และการจัดตั้งและดำเนินงานเครื่องช่วยการเดินอากาศ เป็นต้น ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศของกรมการบินพาณิชย์นั้น ได้มีการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจหลายครั้ง ในขณะนี้ กรมการบินพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในท่าอากาศยานพาณิชย์ภายในประเทศ รวมทั้งสิ้น 23 ท่าอากาศยาน เช่น ท่าอากาศยานแม่ฮ่องสอน ท่าอากาศยานสกลนคร ท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี เป็นต้น โดยกรมการบินพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ให้บริการจราจรทางอากาศเฉพาะในบริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control Service) และบริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service) ส่วนบริการควบคุมเขตพื้นที่ (Area Control Service) นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

2.2.2 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
(Aeronautical Radio of Thailand Ltd. หรือเรียกกันทั่วไปว่า Aero - Thai)

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาล และอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงคมนาคม โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นจำนวน 320,000 หุ้น จากทั้งหมด 350,000 หุ้น หรือเท่ากับ 91.43% ส่วนหุ้นที่เหลืออีก 30,000 หุ้น สายการบินต่าง ๆ เป็นผู้ถือหุ้น¹⁶ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ถูกจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2491 โดยใช้ชื่อในครั้งนั้นว่า บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า แต่ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก

¹⁶Sofréavia. "Study of Air Traffic Control Services Organization," report presented to Ministry of Communications, Kingdom of Thailand, May 1986, p.11-13.

เพื่อจัดหาบริการเกี่ยวกับการทำการบินที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำของ ICAO โดยเฉพาะในการจัดหาบริการสื่อสารจากพื้นดินสู่อากาศ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศสำหรับบริการควบคุมจราจรในเขตพื้นที่ (Area Control Service) ภายในเขตแกลงข่าวการบินกรุงเทพ (Bangkok FIR.) และพื้นที่ในความรับผิดชอบกรุงเทพ (Bangkok AOR.) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2531 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2531 อนุมัติให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รับไปดำเนินการเกี่ยวกับกิจการบริการ 3 ประเภท ที่ท่าอากาศยานเชียงใหม่¹⁷ และมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2531 อนุมัติให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รับไปดำเนินการเกี่ยวกับกิจการบริการ 3 ประเภท ที่ท่าอากาศยานหาดใหญ่ และท่าอากาศยานภูเก็ต¹⁸ ดังนั้น ในปัจจุบัน บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จึงเป็นผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในเขตพื้นที่ทั้งหมด และในเขตใกล้สนามบินและเขตสนามบิน ของท่าอากาศยานเชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต

2.2.3 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (Airports Authority of Thailand หรือเรียกกันทั่วไปว่า AAT.)

การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากการประกอบกิจการท่าอากาศยานเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่การดำเนินงานในด้านนี้ขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งแยกกันอยู่ทำให้ขาดความคล่องตัว สมควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อ

¹⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร. 0203/2190," 23 กุมภาพันธ์ 2531.

¹⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร. 0203/7105," 15 มิถุนายน 2531.

ให้การดำเนินกิจการท่าอากาศยานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁹ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ และอำนาจของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยไว้ในมาตรา 5 และ 8 ตามลำดับดังนี้

"มาตรา 5 ให้จัดตั้งการท่าอากาศยานขึ้นเรียกว่า "การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "ทอท." และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า "Airports Authority of Thailand" เรียกโดยย่อว่า "AAT."

ให้ ทอท. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการ ท่าอากาศยาน

มาตรา 8 ให้ ทอท. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

...

(4) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการใช้และรักษาท่าอากาศยาน ทรัพย์สิน บริการและความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการท่าอากาศยาน

...

(6) ควบคุม ปรับปรุงและให้ความปลอดภัยแก่กิจการท่าอากาศยานภายในเขตท่าอากาศยาน

...

(14) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ทอท.

..."

¹⁹"พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (2 มีนาคม 2522) : 23.

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เริ่มเข้าดำเนินการทำอากาศยานระหว่างประเทศกรุงเทพ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 โดยรับมอบกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ทั้งหมดจากกรมการบินพาณิชย์และกองทัพอากาศ และต่อมา กระทรวงคมนาคมได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2531)²⁰ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2531)²¹ และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2531)²² ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการทำอากาศยานเชิงใหม่ ใหญ่ และภูเก็ต ตามลำดับ เว้นแต่กิจการบริการโทรคมนาคมการบิน บริการวิทยุเครื่องช่วยการเดินอากาศและบริการควบคุมจราจรทางอากาศ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศเฉพาะในบริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control Service) และบริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service) ของทำอากาศยานระหว่างประเทศกรุงเทพ ส่วนการควบคุมเขตใกล้สนามบิน และเขตสนามบินของทำอากาศยานเชิงใหม่ ใหญ่ และภูเก็ต และการควบคุมในเขตพื้นที่ทั้งหมดเป็นอำนาจหน้าที่ของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

²⁰"กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 105 (29 กุมภาพันธ์ 2531) : 1-2.

²¹"กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 105 (5 สิงหาคม 2531) : 8-9.

²²"กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 105 (29 กันยายน 2531) : 295-296.

2.2.4 บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด

บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด (เดิมคือ บริษัทสหกลแอร์ จำกัด) เป็นนิติบุคคลเอกชน ซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินจากอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ประกอบกับประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 28 กันยายน 2522 โดยจัดตั้งสนามบินขึ้นที่ ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เรียกว่า สนามบินสมุย มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2532 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2537²³ และในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินที่ 1/2532 กำหนดหน้าที่การจัดให้มีบริการด้านการควบคุมจราจรทางอากาศ และการดำเนินบริการไว้ ดังนี้

"...

ข้อ 4 ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีบริการด้านควบคุมจราจรทางอากาศสื่อสารการบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และการรักษาความปลอดภัย โดยมีอุปกรณ์ตามที่กรมการบินพาณิชย์กำหนด

...

ข้อ 6 ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินบริการควบคุมจราจรทางอากาศตามแนวทางที่กรมการบินพาณิชย์กำหนด

..."

สำหรับการให้บริการจราจรทางอากาศในขณะนี้ บริษัทฯ ได้ประกอบการให้บริการจราจรทางอากาศเฉพาะในบริการควบคุมเขตสนามบิน (Aerodrome Control Service) เท่านั้น และยังไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ขยายการให้บริการควบคุมเขตใกล้สนามบิน (Approach Control Service) เนื่องจากยังขาดบุคลากรและอุปกรณ์สื่อสารตามมาตรฐาน

²³ กรมการบินพาณิชย์, "ใบอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินที่ 1/2532," 17 กุมภาพันธ์ 2532.

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ผู้ประกอบการให้บริการควบคุม
 จราจรทางอากาศของประเทศไทยนั้น ประกอบด้วยหน่วยงานหลายรูปแบบโดย
 ประกอบทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน จากลักษณะเช่นนี้ทำให้
 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศมีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกับ
 หลายหน่วยงาน เดิมนี้ กรมการบินพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่ให้บริการควบคุม
 จราจรทางอากาศในเขตใกล้สนามบิน และเขตสนามบินของสนามบินพาณิชย์
 ทั้งหมดในประเทศไทย โดยมีบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ให้บริการ
 ควบคุมจราจรทางอากาศในเส้นทางบินทั้งหมด ต่อมา ได้แยกอำนาจหน้าที่การ
 ให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในเขตใกล้สนามบินและเขตสนามบินของ
 ท่าอากาศยานระหว่างประเทศกรุงเทพ ให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
 ตามนโยบายของกระทรวงคมนาคม เนื่องจาก การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
 ไทยเข้าดำเนินการกิจการของท่าอากาศยานระหว่างประเทศ แต่ต่อมาเมื่อการทำ
 อากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าดำเนินการกิจการของท่าอากาศยานระหว่างประเทศ
 เชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต ตามลำดับ กระทรวงคมนาคมกลับมีนโยบายแยก
 อำนาจหน้าที่การให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในเขตใกล้สนามบินและเขต
 สนามบินของท่าอากาศยานทั้งสามให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
 นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีบริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด ให้บริการควบคุมจราจรทาง
 อากาศในเขตสนามบินของสนามบินสมุยอีกด้วย ดังนั้น ขณะนี้บริษัทวิทยุการบิน
 แห่งประเทศไทย จำกัด (ซึ่งเคยให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศเฉพาะใน
 เขตพื้นที่) กรมการบินพาณิชย์ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย รวมทั้งบริษัท
 การบินกรุงเทพ จำกัด ต่างมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจราจรทางอากาศใน
 เขตใกล้สนามบินและเขตสนามบินของท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของแต่ละ
 หน่วยงาน

การแบ่งแยกงานลักษณะเดียวกันออกไปให้หน่วยงานต่าง ๆ
 เช่นนี้ น่าจะทำให้เกิดความซับซ้อนและซ้ำซ้อนของการควบคุมจราจรทางอากาศ
 ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงานอันอาจส่งผล
 กระทบต่อความปลอดภัยในการจราจรทางอากาศ

เมื่อได้วิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุม
 จราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศแล้ว จะ
 เห็นได้ว่าในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ มีทั้งส่วนที่เป็นบทบัญญัติที่เป็นลาย
 ลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยในอนุสัญญาชิคาโก

ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีจัดบริการควบคุมจราจรทางอากาศและได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศและผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในภาคผนวกและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อันสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ ยังได้พัฒนากฎเกณฑ์บางเรื่อง เช่น หลัก Primary Liability ซึ่งใช้พิจารณาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกรณีนี้และได้รับการยอมรับไปถือปฏิบัติในรัฐต่าง ๆ จนถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้จัดบริการ และเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในฐานะผู้ดำเนินการมีความเกี่ยวพันกันและไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการทำการบิน ซึ่งแยกออกเป็นการทำการบินด้วยทัศนวิสัยและการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศยังแบ่งตามลักษณะงานออกได้เป็น 3 ประเภท คือ การควบคุมจราจรทางอากาศในเขตพื้นที่เขตใกล้สนามบิน และเขตสนามบิน และการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศในความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดจากอากาศยานมีความสัมพันธ์กับนักบินซึ่งเป็นผู้ควบคุมอากาศยาน โดยการพิจารณาความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอากาศยานนั้น ๆ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาตามรูปแบบของการทำการบินและขั้นตอนต่าง ๆ ของการทำการบินในขณะเกิดความเสียหาย

ในส่วนของกฎหมายไทยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยมีบทบัญญัติรองรับพันธกรณีต่าง ๆ ในอนุสัญญาชิคาโก และได้จัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นพิจารณาบังคับใช้ข้อบังคับและภาคผนวกต่าง ๆ ตามอนุสัญญาชิคาโก ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศของประเทศไทย จึงเป็นไปตามอนุสัญญาชิคาโกและภาคผนวกต่าง ๆ และในทางปฏิบัติยังได้ใช้วิธีปฏิบัติต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการให้บริการควบคุมจราจรของประเทศไทย ได้แบ่งการรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน และได้แบ่งประเภทของงานควบคุมจราจรทางอากาศให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวแตกต่างกันไป

จากการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของกฎหมายที่ใช้บังคับกับความ
รับผิดชอบในลักษณะนี้ตามที่กล่าวมาแล้ว ในบทต่อไปจะได้พิจารณาถึงรายละเอียด
ของขอบเขตและประเภทความรับผิดของบริการควบคุมจราจรทางอากาศ รวมถึง
ถึงความรับผิดในแต่ละประเภทของการทำการบินและขั้นตอนการทำการบินว่า
มีความแตกต่างของระดับหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศอย่างไร และตัวอย่าง
คำพิพากษาของประเทศต่าง ๆ ว่ามีแนวคำพิพากษาที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน
อย่างไร