

กฎหมายการเดินทางอากาศ

สมชาย พิพิธวัฒน์

คำนำ

ประเทศไทยมีกฎหมายการเดินอากาศมาแล้ว ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๘๐ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน เป็นกฎหมายเฉพาะด้านที่มีมายาวนาน แต่มีผู้ที่สนใจศึกษาหรือเขียนตำราด้านนี้น้อยมาก เพิ่งมีการเรียนการสอนวิชากฎหมายอากาศในสถาบันการศึกษาต่างๆ อย่างแพร่หลายไม่เกินสิบปีมานี้ แต่ก็ยังหาหนังสือเกี่ยวกับกฎหมายการเดินอากาศของไทยไม่ได้ คงมีแต่เอกสารที่ผู้เขียนจัดทำเพื่อใช้ในการอบรมกฎหมายการเดินอากาศให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมการบินพลเรือนเมื่อสิบกว่าปีมาแล้ว และยิ่งเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายการเดินอากาศก็ยิ่งมีความละเอียดเพิ่มมากขึ้น ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจไปคนละทิศคนละทาง ผู้เขียนจึงตั้งใจที่จะทำการบันทึกที่มา หลักการ เหตุผลและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายการเดินอากาศของไทยให้ปรากฏเป็นหลักฐาน โดยการนำคำบรรยายกฎหมายการเดินอากาศของผู้เขียนในโอกาสต่างๆ ประสบการณ์การทำงานในการยกร่างกฎหมายการเดินอากาศ การชี้แจงคณะกรรมการกฤษฎีกาและการเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศหลายฉบับ มารวบรวมให้มีความเป็นปัจจุบันเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายการเดินอากาศได้ศึกษา ค้นคว้าและนำไปใช้ในการอ้างอิง โดยตั้งใจว่าจะทำให้เสร็จทั้งหมดแล้วจึงจัดพิมพ์รวมเล่ม แต่คงใช้เวลาอีกนานกว่าจะเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงนำส่วนที่ทำเสร็จแล้วลงเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้าตามแต่ที่ทำได้ไปพลางก่อน

คำบรรยายนี้เป็นบันทึกส่วนตัวและความเห็นของผู้เขียนโดยเฉพาะ ไม่ผูกพันหน่วยงานองค์กร พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดทั้งสิ้น ท่านผู้อ่านต้องใช้วิจารณญาณในการทำความเข้าใจด้วยตัวของท่านเอง

สมชาย พิพัธวัฒน์

ฉบับแรก - มีนาคม ๒๕๕๔ <http://www.aviation.go.th/doc/คำอธิบาย> 22-03-54.pdf

ปรับปรุงครั้งที่ ๑ - มิถุนายน ๒๕๕๔ <http://www.aviation.go.th/doc/คำอธิบาย> 03-06-54.pdf

ปรับปรุงครั้งที่ ๒ - ธันวาคม ๒๕๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ ขอบเขตการใช้บังคับ	๗
๑.๑ ขอบเขตการใช้บังคับ (scope of application) ด้านพื้นที่	๗
๑.๒ ขอบเขตการใช้บังคับ (scope of application) ด้านกิจกรรม	๑๖
๑.๓ ความหมายของคำว่า “การเดินทางอากาศ”	๑๗
๑.๔ ความหมายของคำว่า “อากาศยานราชการ”	๑๙
๑.๕ ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับสากล	๒๒
๑.๖ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย	๒๓
๑.๗ การกำหนดราชการอื่น	๓๑
๑.๘ ขอบเขตการใช้บังคับเปรียบเทียบ	๔๐
บทสรุป	๔๒
บทที่ ๒ องค์กรผู้ใช้อำนาจ	
๒.๑ รัฐมนตรี	๔๘
๒.๑.๑ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ (policy maker)	๔๘
๒.๑.๒ อำนาจออก “กฎ”	
ความหมายของคำว่า “กฎ”	๔๙
เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายลำดับรอง	๕๑
(๑) “กฎ” ในรูปกฎกระทรวง	๕๔
๑) กำหนดค่าธรรมเนียม	
๑. กำหนดค่าธรรมเนียม	๕๕
- ความหมายของค่าธรรมเนียม	๕๕
- อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ	๕๙
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๖๑

หน้า

๒. กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับ	
ค่าโดยสารและค่าระวาง	๖๓
- ความหมายของ “อัตราขั้นสูง”	๖๓
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๖๖
๓. กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการ	
ในสนามบิน	๖๓
๒) ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าโดยสาร ค่าระวาง	
และค่าบริการ	๖๗
๓) กำหนดกิจการอื่น	๖๘
(๒) “กฎ” ในรูปประกาศกำหนด	๗๗
(๓) “กฎ” ในรูปกำหนด	๗๘
๒.๑.๓ อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง”	
ความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง”	๗๙
(๑) ในรูป “คำสั่ง”	๘๐
(ก) สั่งแต่งตั้ง	
๑) พนักงานเจ้าหน้าที่	๘๐
๒) คณะกรรมการเทคนิค	๘๒
๓) แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสนามบิน	๘๒
๔) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน	๘๒
๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด	๘๒
(ข) สั่ง	๘๒
(๒) ในรูป “อนุญาต”	๘๓
(๓) ในรูป “กำหนด”	๘๓
(๔) ในรูป “อนุมัติ”	๘๓
(๕) ในรูป “เห็นชอบ”	๘๔
(๖) ในรูป “ยกเว้น”	๘๔

หน้า

๒.๑.๔ “การมอบอำนาจ” ของรัฐมนตรี	๘๕
(๑) ความหมายของการมอบอำนาจ	๘๖
(๒) วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ	๘๗
(๓) เรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้	๘๘
(๔) แบบพิธีในการมอบอำนาจ	๘๘
(๕) ผลของการมอบอำนาจ	๘๘
(๖) การกำกับดูแลของผู้มอบอำนาจ	๘๘
(๗) อำนาจตามกฎหมายการเดินอากาศที่รัฐมนตรีมอบ	๘๙
๒.๒ คณะกรรมการการบินพลเรือน	๙๒
๒.๒.๑ องค์ประกอบ	๙๕
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๙๘
๒.๒.๒ วาระการดำรงตำแหน่ง	๑๐๐
๒.๒.๓ องค์ประชุม	๑๐๒
๒.๒.๔ องค์มติ	๑๐๓
๒.๒.๕ อำนาจหน้าที่	๑๐๓
(๑) องค์กรกำหนดนโยบาย	๑๐๓
- แผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ	๑๐๕
- แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ	๑๐๗
- แผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ	๑๑๑
- แผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ	๑๑๕
(๒) องค์กรชำนาญการ	๑๑๕
(๓) องค์กรกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ	๑๑๙
๓.๑) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ	
คำนวณค่าโดยสารและค่าระวาง	๑๑๙
- วิธีปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับ	
พิกัดอัตราค่าขนส่ง	๑๒๒
- วิธีการกำกับดูแลพิกัดอัตราค่าขนส่ง	๑๓๒

หน้า

- ระบอบพิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศ	๑๓๒
- นโยบายและวิธีปฏิบัติของอัตราค่าโดยสาร และค่าระวางภายในประเทศ	๑๓๓
- ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย	๑๓๓
- แบบที่ใช้ในการยกกว้าง	๑๓๖
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๑๔๔
๓.๒) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บ ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด ในสนามบินอนุญาต	๑๔๕
- นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับ ค่าภาระสำหรับสนามบิน	๑๔๕
- รายได้ของสนามบิน	๑๕๑
- แนวคิดเกี่ยวกับข้อบังคับทางด้านเศรษฐกิจ ของสนามบินประเทศต่างๆ	๑๕๒
- ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย	๑๕๖
- แนวที่ใช้ในการยกกว้างแก้ไขมาตรา ๕๖	๑๖๕
๓.๓) พิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติ อัตราค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวก ในการเดินอากาศ	๑๖๘
- นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศ	๑๖๙
- ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย	๑๗๒
- หลักที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุง	๑๗๔
๓.๔) พิจารณาให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการอนุมัติ ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสาร อากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตได้ ตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง	๑๗๕
- นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศ	๑๗๕

หน้า

- แนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา	๑๗๖
- แนวคิดของประเทศไทย	๑๗๘
- ทางปฏิบัติในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ๑๘๔	
- หลักที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุง	๑๘๖
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๑๘๗
- กระบวนการเกี่ยวกับค่าบริการผู้โดยสารขาออก	๑๘๘
- อำนาจอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่	๑๙๐
- การลดความล่าช้าในการจัดเก็บค่าบริการ ผู้โดยสารขาออกที่สนามบิน	๑๙๐
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๑๙๒
- สนามบินจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ได้เมื่อใด	๑๙๓
- มาตรการบังคับผู้ได้รับคำสั่งให้จัดเก็บ ค่าบริการผู้โดยสารขาออก แต่ไม่จัดเก็บหรือไม่นำส่ง	๑๙๕
- มาตรการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนข้อบังคับ ทางเศรษฐกิจที่เป็นโทษทางอาญา	๑๙๖
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๑๙๘
- ปัญหาเงินส่วนเกินที่กฎหมายกำหนด	๑๙๘
- การยกเลิกการเดินทางจะได้รับค่าบริการ ผู้โดยสารขาออกคืนหรือไม่	๒๐๐
(๔) องค์กฤษฎีกา	๒๐๑
๑) ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ	๒๐๑
๒) ออกข้อบังคับตามอนุสัญญา	๒๐๔
- สถานะของภาคผนวก	๒๐๔
- การจัดทำร่างแรก	๒๐๖
- การทบทวนร่างข้อเสนอ	๒๐๖
- การตกลงเลือกใช้	๒๐๖

หน้า

- การออกห่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศ และวิธีดำเนินการ	๒๐๙
- เหตุที่รัฐผู้ทำสัญญาไม่สามารถปฏิบัติตาม พันธกรณี	๒๐๙
- ทางปฏิบัติในการออกข้อบังคับตามภาคผนวก ของอนุสัญญาของคณะกรรมการการบินพลเรือน	๒๑๑
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๑๔
(๕) องค์การที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง	๒๑๖
๕.๑ อำนาจอนุมัติ	๒๑๖
๕.๒ อำนาจให้ความเห็นชอบ	๒๑๗
๕.๓ อำนาจกำหนด	๒๑๗
(๖) คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง	๒๑๘
๒.๒.๖ ประโยชน์ตอบแทน	๒๑๙
๒.๒.๗ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ	๒๒๑
(๑) คณะอนุกรรมการอากาศวิधि	๒๒๓
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๒๓
(๒) คณะอนุกรรมการการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน	๒๒๔
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๒๔
(๓) คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ	๒๒๕
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๒๕
(๔) คณะอนุกรรมการป้องกันอุบัติเหตุภัยจากอากาศยานชนนก และสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน	๒๒๖
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๒๖
(๕) คณะอนุกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุการณ์การจราจรทางอากาศ	๒๒๗
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๒๘

หน้า

๒.๓ คณะกรรมการเทคนิค	๒๒๘
๒.๓.๑ องค์ประกอบ	๒๒๘
๒.๓.๒ วาระการดำรงตำแหน่ง	๒๓๑
๒.๓.๓ องค์ประชุม	๒๓๓
๒.๓.๔ องค์มติ	๒๓๔
๒.๓.๕ อำนาจหน้าที่	๒๓๕
๒.๔ คณะกรรมการสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ	๒๓๖
๒.๔.๑ องค์ประกอบ	๒๓๖
๒.๔.๒ อำนาจหน้าที่	๒๓๗
๒.๕ คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด	๒๓๗
๒.๕.๑ องค์ประกอบ	๒๓๗
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๓๘
๒.๕.๒ การประชุม และวิธีพิจารณา	๒๓๘
๒.๕.๓ อำนาจหน้าที่	๒๓๘
๒.๖ ปลัดกระทรวงคมนาคม	๒๓๙
๒.๖.๑ ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่	๒๓๙
๒.๖.๒ ระเบียบว่าด้วยวิธีการทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเรื่อง	๒๔๐
๒.๖.๓ ระเบียบว่าด้วยการส่งมอบสนามบินที่เลิกการควบคุม	๒๔๒
๒.๖.๔ ระเบียบว่าด้วยอัตราดอกเบี้ย	๒๔๒
๒.๗ กรรมการบินพลเรือน	๒๔๓
๒.๗.๑ ประวัติความเป็นมา	๒๔๓
๒.๗.๒ มูลเหตุการณั้จัดตั้งองค์การ	๒๔๕
๒.๗.๓ อำนาจหน้าที่	๒๔๖

หน้า

๒.๘ อธิบัติ	๒๔๘
“การมอบหมาย”	๒๕๐
- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๕๑
๒.๘.๑ อำนาจ อธิบัติ	
(๑) อำนาจแต่งตั้ง	๒๕๒
(๒) อำนาจออกกฎ	
ก) ออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์	๒๕๔
ข) ออกกฎกำหนดแบบ (form)	๒๕๔
(๓) อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง	
ก) ออกใบรับรอง	๒๕๔
ข) ออกใบอนุญาต	๒๕๖
ค) ออกใบสำคัญ	๒๕๗
ง) ออกหนังสือรับรอง	๒๕๗
จ) อนุญาต	๒๕๘
ฉ) อนุมัติ	๒๕๙
ช) เห็นชอบ	๒๕๙
ฌ) กำหนด	๒๖๐
ฉ) สั่ง	๒๖๐
(๔) อำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบ	๒๖๒
(๕) อำนาจเปรียบเทียบความผิด	๒๖๒
๒.๘.๒ หน้าที่ อธิบัติ	
(ก) หน้าที่ตรวจสอบ	๒๖๓
(ข) หน้าที่รับแจ้ง / รายงาน	๒๖๖
(ค) หน้าที่แจ้ง / ประกาศ	๒๖๗
(ง) หน้าที่เสนอ / รายงาน	๒๖๗
(จ) หน้าที่ดำเนินการ	๒๖๗

หน้า

๒.๙	ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ กรมการบินพลเรือน	๒๖๘
๒.๙.๑	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการเทคนิค	๒๖๘
๒.๙.๒	เจ้าหน้าที่ผู้ออกเอกสารรับรองความสมควรเดินอากาศ	๒๖๙
๒.๙.๓	เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือ ที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต	๒๖๙
	- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๗๐
๒.๑๐	พนักงานเจ้าหน้าที่	๒๗๑
	ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ	๒๗๑
	- ข้อสังเกตของผู้เขียน	๒๗๒
	(๑) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่	๒๗๗
	(๒) หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่	๒๗๘
	การแสดงบัตรประจำตัว	๒๗๘
๒.๑๑	พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	๒๗๘
๒.๑๒	พนักงานสอบสวน	๒๗๙
๒.๑๓	เอกชน	๒๘๑
	แนวคิดในการยกเว้น	๒๘๒
	- DMIR	๒๘๒
	- DAR	๒๘๒
	- DER	๒๘๓

ความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

- ความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ๒๔๔
- องค์กรผู้ใช้อำนาจที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
กฎหมายอาญา ๒๔๔
- ความผิดที่บุคคลอื่นกระทำต่อเจ้าพนักงาน ๒๔๕
- ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ๒๔๗

บทสรุป

๒๓๘

บรรณานุกรม

เอกสารท้ายบท

บทที่ ๑ ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายทุกฉบับย่อมมีขอบเขตของกฎหมายที่จะใช้บังคับกับพื้นที่ บุคคล และลักษณะของเรื่อง ถ้าไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นพิเศษในกฎหมายฉบับใด กฎหมายฉบับนั้นก็ใช้ได้กับบุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐตลอดทั่วทั้งดินแดนของรัฐนั้น และลักษณะของเรื่องตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยปกติกฎหมายไทยมักจะไม่มีการบัญญัติกำหนดเรื่องขอบเขตการใช้บังคับไว้ โดยเฉพาะ แต่จะบัญญัติในทางตรงกันข้ามคือขอบเขตที่ไม่ใช้บังคับ ซึ่งต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายของประเทศอื่นบางประเทศจะนิยมกำหนดขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายนั้น ๆ ไว้ เพื่อให้ทราบแน่นอนว่ากฎหมายนั้นจะใช้หรือไม่ใช้กับเรื่องใด อันจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายทราบได้อย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการใช้ การตีความ และการค้นคว้าอ้างอิงกฎหมายได้ ต่างกับของไทยต้องดูที่อารัมภบท ตัวเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับ และเหตุผลท้ายกฎหมาย จึงจะทราบขอบเขตการใช้บังคับ

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่ามีขอบเขตการใช้บังคับเพียงใด ในแง่มุมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑ ขอบเขตการใช้บังคับ (scope of application) ด้านพื้นที่

๑.๑.๑ ในดินแดน ตามหลักดินแดน (territorial principle)

โดยจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ยอมรับกันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสมัยใหม่จะนับเป็นรัฐที่มีสิทธิในทางระหว่างประเทศ จะต้องประกอบด้วย ๑) ดินแดน (territory) ๒) ประชากร (population) ๓) การปกครองหรือรัฐบาล (government) และ ๔) อิสระในการปฏิสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศ (capacity to enter to relations with other States) ซึ่งองค์ประกอบที่ ๓ กับที่ ๔ คืออำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งหลักนี้ได้นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายระหว่างประเทศคือ Convention on the Rights and Duties of States; Done at Montevideo on 26 December 1933

มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๓๔ และรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนโดยผ่านการใช้เขตอำนาจ (jurisdiction) ๓ เขตอำนาจ ได้แก่ เขตอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ (jurisdiction to prescribe regulations) เขตอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ (jurisdiction to enforce regulations) และเขตอำนาจในการตัดสินให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ (jurisdiction to adjudicate) ซึ่งรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ได้แก่ อาณาเขตพื้นดิน แต่สำหรับประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งเช่นประเทศไทย ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล ดินแดนรัฐชายฝั่งขยายจากเส้นฐานของชายฝั่งออกไปแต่เดิม ๓ ไมล์ทะเลซึ่งเป็นระยะปืนใหญ่สมัยโบราณ^{๑๗} ซึ่งหากลอยเรือพ้นจากนั้นไปก็จะเป็นอันตรายหรือคุกคามรัฐชายฝั่ง เรียกว่า “ทะเลอาณาเขต” (territorial sea) ได้นำมายืนยันในข้อ ๑ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ว่าทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และแต่ผู้เดียวในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของตน^{๑๘} และในข้อ ๒ ของอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดว่าอาณาเขตของรัฐให้หมายความรวมถึงพื้นดินและทะเลอาณาเขตที่ประชิดกับพื้นดินดังกล่าวด้วย^{๑๙} และได้นำไปกำหนดในอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลรวม ๔ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ลงนามกันที่ นครเจนีวา เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งผู้แทนประเทศไทยได้ร่วมลงนามด้วย และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ มีผลใช้บังคับสำหรับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๑ ตามประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล^{๒๐} โดยในข้อ ๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง

^{๑๗} Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, Eleven International Publishing, The Netherlands 2008. p. 36

^{๑๘} Article 1 Sovereignty

The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.

^{๑๙} Article 2 Territory

For the purposes of this Convention the territory of a State shall be deemed to be the land areas and territorial waters adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such State.

^{๒๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๖ ตอนที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๑ หน้า ๔๕๐

ขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขตตลอดจนพื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขต แต่ต้องยอมให้มีการผ่านโดยสุจริต ส่วนในเขตต่อเนื่องให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเกี่ยวกับการป้องกันการละเมิดข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร ราษฎร การเข้าเมือง หรือการอนามัย และในปัจจุบันได้นำหลักดังกล่าวมายืนยันไว้ใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล” “United Nations Convention on the Law of the Sea 1982” (UNCLOS) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน^{๒๑} ในภาค ๒ ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ตอนที่ ๑ บทบัญญัติทั่วไป ข้อ ๒^{๒๒} เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของทะเลอาณาเขตของห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต และของพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินแห่งทะเลอาณาเขต ว่า

๑. อธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายเลยอาณาเขตทางบกและน่านน้ำภายในของตน และในกรณีของรัฐหมู่เกาะ เลยน่านน้ำหมู่เกาะของตนไปจนถึงแนวทะเลที่ประชิดกัน ซึ่งเรียกว่าทะเลอาณาเขต
๒. อธิปไตยนี้ขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขตตลอดจนพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดิน แห่งทะเลอาณาเขต
๓. ให้ใช้อธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตภายใต้บังคับแห่งอนุสัญญานี้และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ”

และในภาค ๒ ตอนที่ ๒ ว่าด้วยขอบเขตของทะเลอาณาเขต ข้อ ๓ กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของตนได้ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล^{๒๓}

^{๒๑} United Nation, www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf cited on ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔

^{๒๒} Part II Section 1. Article 2. “ 1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and,, to an adjacent belt of sea, describe as the territorial sea.

2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil.”

^{๒๓} Part II Section 2. Article 3. “Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.”

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐชายฝั่ง มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย^{๒๔} ความว่า

“โดยที่ประเทศไทยยึดถือตลอดมาว่า อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยขยายต่อออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายใน จนถึงแนวทะเลประชิดชายฝั่ง ซึ่งเรียกว่าทะเลอาณาเขตรวมตลอดถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต พื้นท้องทะเลและแผ่นดินใต้พื้นท้องทะเลของทะเลอาณาเขต จึงกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเป็นระยะสี่บสองไมล์ทะเลโดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต”

นอกจากนั้น UNCLOS ได้กำหนดรับรองหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับ “เขตต่อเนื่อง” (contiguous zone) และกำหนด “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” (exclusive economic zone) เพื่อการใช้สิทธิอธิปไตย (sovereign right) ของรัฐชายฝั่งไว้ในภาค ๒ ตอน ๔ ข้อ ๓๓ ซึ่งมีให้รัฐชายฝั่งกำหนดเกินกว่า ๒๔ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตสำหรับเขตต่อเนื่อง และในภาค ๕ ข้อ ๕๗ ซึ่งมีให้รัฐชายฝั่งกำหนดเกินกว่า ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต สำหรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กับ “ไหล่ทวีป” (continental shelf) โดยภาค ๖ ข้อ ๗๖ ให้ความหมายของไหล่ทวีปว่า ... ไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งประกอบด้วยพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดส่วนต่อออกไปตามธรรมชาติของดินแดนทางบกของตนจนถึงริมนอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีที่ริมนอกของขอบทวีป ขยายไปไม่ถึงระยะนั้น ... โดยข้อ ๗๗ กำหนดสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีป ว่า มีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีปเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีปและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป แต่ข้อ ๗๘ ว่าด้วยสถานภาพทางกฎหมายของน่านน้ำและห้วงอากาศเหนือไหล่ทวีป และสิทธิและเสรีภาพของรัฐอื่น กำหนดสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีปไม่กระทบกระเทือนสถานภาพทาง

^{๒๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๙๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๐๙ หน้า ๗๐๓

กฎหมายของน่านน้ำเหนือไหล่ทวีป หรือของห้วงอากาศเหนือน่านน้ำเหล่านั้น และในภาค ๗ ว่าด้วย ทะเลหลวง ตอนที่ ๑ บทบัญญัติทั่วไป ข้อ ๘๗ กำหนดเสรีภาพแห่งทะเลหลวง ไว้ดังต่อไปนี้

“๑. ทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทั้งปวง ไม่ว่ารัฐชายฝั่งหรือรัฐ ไร้ฝั่งทะเล เสรีภาพแห่งทะเลหลวงใช้ได้ภายใต้เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ โดยอนุสัญญา^{๒๕} และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่าง ประเทศ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงทั้งของรัฐชายฝั่ง และรัฐไร้ฝั่งทะเล ประกอบด้วย อาทิเช่น

(ก) เสรีภาพในการเดินเรือ

(ข) เสรีภาพในการบินผ่าน

(ค) เสรีภาพที่จะวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล ภายใต้บังคับแห่งภาค ๖

(ง) เสรีภาพที่จะสร้างเกาะเทียม และสิ่งติดตั้งอื่น ๆ ที่กระทำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ภายใต้บังคับแห่งภาค ๖

(จ) เสรีภาพในการประมง ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในตอนที่ ๒

(ฉ) เสรีภาพในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ภายใต้ บังคับแห่งภาค ๖ และ ๑๓

๒. ให้รัฐทั้งปวงใช้เสรีภาพเหล่านี้โดยคำนึงตามควรถึง ผลประโยชน์ของรัฐอื่น ๆ ในการใช้เสรีภาพแห่งทะเลหลวง ของรัฐ เหล่านี้ และโดยคำนึงตามควรถึงสิทธิภายใต้อนุสัญญา^{๒๕} ในส่วน ที่เกี่ยวกับกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ด้วย”

สำหรับประเทศไทยได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย^{๒๕} ความว่า

^{๒๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๖๐ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖ หน้า ๑

“เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยในการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวไทย จึงกำหนดให้เขตไหล่ทวีปตามแผนที่และพิกัดภูมิศาสตร์ของแต่ละจุดที่ประกอบเป็นเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย

ในการกำหนดเขตไหล่ทวีปนี้ ได้ยึดถือมูลฐานแห่งสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไป และตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๘ และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๑”

ต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย^{๒๖} ความว่า

“เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้สิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในการแสวงประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในทะเล

จึงเห็นสมควรประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยดังต่อไปนี้

๑. เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย มีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

๒. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ราชอาณาจักรไทยมี^{๒๗}

^{๒๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๓๐ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หน้า ๑

^{๒๗} แก่ นี้ เป็น มี ตามราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๕๗ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๔ หน้า ๑๐๘๖

(ก) สิทธิอธิปไตยในอันที่จะสำรวจและแสวงประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดิน ท้องทะเลและใต้พื้นท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป สิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อการสำรวจและแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเขตดังกล่าว อาทิ การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำ และกระแสนลม

(ข) เขตเกี่ยวกับ

(๑) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างต่างๆ

(๒) การสำรวจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล

(๓) การรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล

(ค) สิทธิอื่นใดซึ่งมีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ เสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่าน และในการวางสายเคเบิลและท่อใต้น้ำ ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๔. ในกรณีที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยประชิดหรือตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยพร้อมที่จะเจรจากับรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างกันต่อไป”

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้มีประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ด้านอ่าวไทยส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย^{๒๘} และเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้มีประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน^{๒๙}

^{๒๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๒๗ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ หน้า ๕๑

^{๒๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๑๒๐ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๑ หน้า ๒๓๑

ดังนั้น เขตพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายการเดินอากาศของไทย (ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ใช้บังคับกฎหมายไทยทุกฉบับ) จึงรวมถึงส่วนที่เป็นอาณาเขตพื้นดินที่เรียกกันตามลักษณะที่ปรากฏในแผนที่คล้ายขวานว่า “ขวานทอง” ส่วนที่เป็นน่านน้ำภายใน คือ ส่วนทะเลที่อยู่ระหว่างพื้นดินกับเส้นฐาน และส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขต คือ ส่วนที่นับจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไป ๑๒ ไมล์ทะเล รวมตลอดถึงห้วงอากาศที่อยู่เหนือบริเวณดังกล่าวหมายรวมเป็นราชอาณาจักรไทยหรือดินแดนประเทศไทยที่ไทยมีอำนาจอธิปไตยโดยเด็ดขาดและสมบูรณ์ กล่าวคือ ประเทศไทยมีอำนาจในการออกกฎหมายให้หรือไม่ให้ใคร ทำการบินประเภทใด ในประเทศไทย ด้วยเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดก็ได้ ซึ่งกฎหมายนั้นสามารถใช้บังคับได้ทั่วไป กับทุกคน ในดินแดน แต่บริเวณส่วนที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต ได้แก่ เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ นั้น ไทยคงมีสิทธิเฉพาะบางอย่างที่เรียกว่า “สิทธิอธิปไตย” ไม่มีอำนาจอธิปไตย อีกทั้งยังมีมาภายหลังซึ่งทำให้ทับซ้อนกับทะเลหลวง

ปัญหามีว่าประเทศไทยจะออกกฎหมายห้ามอากาศยานบินผ่านเขตต่อเนื่องหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้อากาศยาน มีสิทธิผ่านโดยสุจริต แต่ไทยอาจกำหนดเขตแสดงตน (Thailand air defense identification zone - TADIZs) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตต่อเนื่องของประเทศไทยเพื่อให้อากาศยานที่มีเจตนาจะทำการบินเข้ามาในหรือบินผ่านประเทศไทยแสดงตนได้ดังที่ประเทศไทยได้ประกาศอยู่ในเวลานี้ แต่ถ้าอากาศยานใดไม่มีเจตนาบินเข้ามาในหรือไม่บินผ่านประเทศไทย ย่อมมีสิทธิที่จะบินผ่านเขตต่อเนื่องและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยในลักษณะการผ่านโดยสุจริตได้ เพราะแม้ประเทศไทยจะมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์และเด็ดขาด แต่เมื่อได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันตนในสนธิสัญญาใดแล้ว ย่อมมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นโดยสุจริต ไม่กระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อสนธิสัญญาที่ได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันตนตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งได้นำมายืนยันในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ เช่นเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาออกข้อบังคับ The United States' five ADIZs เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงขยายเขตออกไป ๒๐๐ ไมล์ทะเลจากชายฝั่งของสหรัฐโดยให้อากาศยานที่เจตนาจะบินเข้าไปในอาณาเขตของสหรัฐอเมริกาคต้องแสดงตนและรายงานตำแหน่งของอากาศยานเป็นเวลาล่วงหน้าหนึ่งชั่วโมงก่อน

เข้าเขตสหรัฐ แต่ถ้าบินตามชายฝั่งโดยไม่มีเจตนาจะเข้าเขตสหรัฐไม่ต้องแสดงตนหรือรายงานตำแหน่ง^{๑๐}

๑.๑.๒ นอกดินแดน ตามหลักสัญชาติ (nationality principle)

ตามหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากรัฐจะมีเขตอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ใช้บังคับในดินแดนแล้ว รัฐยังมีเขตอำนาจออกกฎเกณฑ์บังคับกับคนชาติของรัฐ (national) ที่อยู่นอกดินแดนของรัฐ ให้ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติได้ด้วย หากคนชาติของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม รัฐมีเขตอำนาจพิจารณาตัดสินโทษคนชาติของตนในดินแดนของตนได้ ซึ่งอากาศยานเมื่อจดทะเบียนแล้วย่อมได้สัญชาติของรัฐที่จดทะเบียน^{๑๑} จึงเป็นเสมือนบุคคล (semi person) ที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ซึ่งตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ข้อ ๑๒ ว่าด้วยกฎจราจรทางอากาศ กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีเลือกใช้กระบวนการต่าง ๆ เพื่อประกันว่าอากาศยานทุกลำที่มีเครื่องหมายสัญชาติของตน ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด จะปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับการบินและการเคลื่อนที่ของอากาศยาน ซึ่งยังคงใช้อยู่ ณ ที่นั้นและประกันให้มีการฟ้องร้องลงโทษบรรดาบุคคลที่ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ใช้อยู่ ณ ที่นั้น ดังนั้น ในมาตรา ๑๘/๓ จึงกำหนดให้อากาศยานที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ และอากาศยานราชการที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่นอกราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่ประเทศนั้นกำหนดไว้ หากไม่อยู่ในอาณาเขตของประเทศใด ให้ปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทตามมาตรา ๗๓ (๓)

๑.๒ ขอบเขตการใช้บังคับ (scope of application) ด้านกิจกรรม

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงว่ามีขอบเขตการใช้บังคับ ด้านกิจกรรมเพียงใด แต่บัญญัติในทางตรงกันข้าม คือ ขอบเขตที่ไม่ใช้บังคับ กล่าวคือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า

^{๑๐} Dempsey, Paul Stephen, Public International Air Law, McGill University, Montreal, QC. 2008. p.35

^{๑๑} อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ข้อ ๑๗

“พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง เว้นแต่การทำแผนการบินตามมาตรา ๑๘/๑ และการปฏิบัติ ตามกฎจราจรทางอากาศตามมาตรา ๑๘/๒ และมาตรา ๑๘/๓ ให้เป็นไป ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มุ่งประสงค์ใช้บังคับแก่การเดินอากาศของพลเรือน (เอกชนและส่วนราชการที่ไม่ได้รับยกเว้น) เท่านั้น ไม่ใช่แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการ ตำรวจ และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักข้อนี้มาจากแนวความคิดและพันธะกรณี ตามข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่กำหนดให้ใช้อนุสัญญาฯ บังคับแก่อากาศยาน พลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ โดยให้ถือว่าอากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ตำรวจและศุลกากร เป็นอากาศยานราชการ สำหรับอากาศยานที่ใช้ในราชการทหารนั้นเป็นที่เห็นได้ ชัดเจนว่ามีวิวัฒนาการการออกแบบและวัตถุประสงค์การใช้งานแตกต่างจากอากาศยานพลเรือนโดย สิ้นเชิง ความเป็นรัฐต้องมีและแสดงออกได้ซึ่งอำนาจอธิปไตย รัฐจำเป็นต้องป้องกันตนเองจากการ รุกรานของรัฐอื่น การใช้อากาศยานทหารเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยที่เห็นชัดเจนเพื่อความ มั่นคงภายนอกของรัฐในการปกป้องอธิปไตย ส่วนอากาศยานศุลกากรใช้เพื่อป้องกันและปราบปราม การลักลอบนำสินค้าเข้าและออกเมืองโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อความ มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐอย่างมาก สำหรับอากาศยานตำรวจใช้เพื่อการรักษาความ มั่นคงภายใน แม้เป็นการใช้ในภาระหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน แต่ย่อมมีความแตกต่างกับอากาศยาน ทหารอยู่บ้าง ในบางกรณี อากาศยานทหารจะได้รับเอกสิทธิ์ (privilege) ทำนองเดียวกับเรือรบ แต่ อากาศยานตำรวจและศุลกากรหาได้รับเอกสิทธิ์เช่นนั้นไม่

๑.๓ ความหมายของคำว่า “การเดินอากาศ”

เมื่อพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มีขอบเขตการใช้บังคับกับการเดินอากาศ พลเรือน ไม่ใช่บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ตำรวจ ศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ปัญหาจึงมีว่า คำว่า “การเดินอากาศ” มีความหมายอย่างไร เนื่องจาก

พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำนิยามไว้ เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า “การเดินอากาศ” (air navigation) ตามรากศัพท์หมายความว่า ศาสตร์หรือกระบวนการในการเฝ้าติดตามหรือควบคุมการเคลื่อนที่ของยานจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง^{๓๒} ซึ่งไม่ใช่ความหมายของคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของไทย เพราะเนื้อหาสาระในบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศครอบคลุม “การบิน” กล่าวคือ หมวด ๒ เป็นบททั่วไปว่าด้วยอากาศยาน หมวด ๓ เรื่องการจดทะเบียนและเครื่องหมายอากาศยาน หมวด ๔ เรื่องแบบอากาศยาน การผลิตอากาศยาน และการควบคุมความสมควรเดินอากาศ หมวด ๕ เรื่องผู้ประจำหน้าที่ หมวด ๖ เรื่องสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และหมวด ๖ ทวิ เรื่องค่าบริการผู้โดยสารขาออก แต่เหตุที่ใช้คำว่า “การเดินอากาศ” ผู้เขียนเข้าใจว่าคงเป็นเพราะได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการบินฉบับแรกที่ทำขึ้น ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๑๙ คือ “Convention on the Regulation of Air Navigation” (The 1919 Paris Convention) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมร่างและลงนามด้วย เรียกว่า “สัตตญานานาประเทศว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ” (อนุสัตตญานกรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๑๙) และไทยได้ให้สัตยาบันสารเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๔ มีผลผูกพันประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ ขึ้นตามพันธะผูกพัน โดยปรากฏตามคำปรารภในการตราพระราชบัญญัติว่า^{๓๓} ... โดยที่ได้ทรงพระราชดำริเห็นว่า การเดินอากาศได้ก้าวนำไปสู่ความเจริญแล้ว เปนการสมควรที่จะให้มีการวางข้อบังคับในเรื่องการค้าขายและการคมนาคมทางอากาศขึ้น ... ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ ทั้งฉบับในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ก็ยังคงใช้คำว่าเดินอากาศเหมือนเดิม ซึ่งปรากฏตามคำปรารภในการตราพระราชบัญญัติว่า^{๓๔} ... สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการเดินอากาศให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศซึ่งรัฐบาลสยามเป็นภาคีและข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการระหว่างประเทศสำหรับการ

^{๓๒} <http://en.wikipedia.org/wiki/Navigation>; The American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition copyright ©2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2009. Published by Houghton Mifflin Company; Collins English Dictionary – Complete and Unabridged © HarperCollins Publishers 1991, 1994, 1998, 2000, 2003

^{๓๓} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๓๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๖๕ หน้า ๑๖๘

^{๓๔} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๔๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๑ หน้า ๗๖

เดินอากาศได้กำหนดไว้ ... และแม้ต่อมาจะมีการจัดทำอนุสัญญาฉบับใหม่ซึ่งทำขึ้นที่นครชิคาโก เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๔ ขึ้นใช้แทนที่ คือ “Convention on International Civil Aviation” (The 1944 Chicago Convention) ซึ่งไทยเราเข้าร่วมร่างและลงนามด้วย เรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” (อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔) และไทยได้ให้สัตยาบันสารเมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๐ มีผลผูกพันประเทศไทยเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ขึ้นตามพันธะผูกพันแต่ก็ยังคงใช้คำว่า “การเดินอากาศ” ตามเดิมมิได้ใช้คำว่า “การบิน” เหมือนชื่อของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ แต่อย่างไรก็ตาม แต่ก็ใช้คำว่า “การเดินอากาศ” ในความหมายอย่างคำว่า “การบิน” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นสนับสนุนความเห็นที่กล่าวข้างต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑^{๓๕} ว่า

... กิจการสนามบินเป็นกิจการส่วนหนึ่งของการเดินอากาศซึ่งตามข้อ ๓ (๗) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค ดังนั้นกฎหมายจึงได้วางหลักเกณฑ์ควบคุมการดำเนินกิจการสนามบินไว้ค่อนข้างเคร่งครัดหลายประการ ทั้งที่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับตัวสนามบินโดยตรงและกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการสนามบิน สำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับตัวสนามบินโดยตรง อันได้แก่ การจัดตั้งสนามบิน นั้น บุคคลโดยทั่วไปมิใช่จะสามารถจัดตั้งสนามบินได้อย่างเสรี แต่จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วย ส่วนกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการสนามบินก็มีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมไว้เช่นเดียวกัน เช่น การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกความสะดวกในการเดินอากาศ การประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ ...

^{๓๕} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๕๔๐/๒๕๔๑ บันทึกเรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเอกชน (สนามบินสมุย)

อนึ่ง อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ข้อ ๓ (เอ) กำหนดมิให้อนุสัญญาใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ เหตุใดพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงบัญญัติไม่ให้ใช้บังคับแก่ “การเดินอากาศ” แทนที่จะบัญญัติไม่ให้ใช้แก่ “อากาศยาน” ที่ใช้ในราชการทหาร ศุลกากรและตำรวจ ดังเช่นที่ใช้ในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า “การเดินอากาศ” ในความหมายที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ มีความหมายกว้างกว่าถ้อยคำธรรมดาและกว้างกว่าคำว่า “อากาศยาน” หากบัญญัติไม่ให้ใช้แก่อากาศยานแล้วจะเกิดปัญหาการบังคับใช้กับผู้ประจำหน้าที่ สนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอย่างอื่นที่ใช้ในราชการดังกล่าวได้

๑.๔ ความหมายของคำว่า “อากาศยานราชการ”

ในต้นศตวรรษที่ ๒๐ นักกฎหมายแบ่งอากาศยานออกเป็นสองประเภท คือ “public aircraft” กับ “private aircraft” โดยเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับอากาศยานทั้งสองประเภทจะต้องมีความแตกต่างกัน ในการประชุมทางการทูตอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการเดินอากาศครั้งแรกที่กรุงปารีส เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๐ ได้มีการให้ความหมายของ “public aircraft” ว่าหมายถึง อากาศยานที่นำมาใช้ในบริการของรัฐภาคีและดำเนินการภายใต้คำสั่งของภารกิจทางราชการของรัฐนั้น แต่ไม่อาจตกลงยอมรับอนุสัญญากันได้ แต่ความเห็นดังกล่าวก็มีผลสำคัญในการจัดทำอนุสัญญาครั้งต่อมาก็คือ อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๑๙ ซึ่งข้อ ๓๐ ของอนุสัญญาดังกล่าว กำหนดว่า

... กรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ

(ก) อากาศยานทหาร

(ข) อากาศยานที่ใช้ในบริการของรัฐโดยเฉพาะ เช่น

ไปรษณีย์ ศุลกากร ตำรวจ

อากาศยานอื่นๆ นอกจากนี้ให้ถือว่าเป็นอากาศยาน

เอกชน

อากาศยานราชการอื่นๆ นอกจากทหาร ศุลกากร และตำรวจ

จะได้รับการปฏิบัติเป็นอากาศยานเอกชนและอากาศยานดังกล่าวนี้

อยู่ภายใต้อนุสัญญาฉบับปัจจุบัน ...

และในข้อ ๓๑ กำหนดว่า ... อากาศยานทุกลำที่ควบคุมโดยบุคคลที่อยู่ในบังคับบริการทางทหารให้ถือว่าเป็นอากาศยานทหาร ...

เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๑ ได้มีการจัดทำ สนธิสัญญาแวร์ซายส์ ค.ศ. ๑๙๑๙ (The Treaty of Versailles) กำหนดว่ากำลังทางอาวุธของเยอรมันต้องไม่มีกำลังทางทหารบกและทหารเรือ โดยได้มีความพยายามที่จะแยกความแตกต่างของอากาศยานที่ใช้ในทางทหารกับพลเรือนในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๙ ถึง ๑๙๒๒ ได้มีการหยิบยกเรื่องความแตกต่างนี้ขึ้นพิจารณาในคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศที่กรุงปารีส กรุงเจนีวา และกรุงวอชิงตัน โดยมีความเห็นร่วมกันอย่างเป็นกลางๆ ว่าไม่มีวิธีที่จะป้องกันไม่ให้แปรเปลี่ยนการบินพลเรือนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารได้ แต่ Supreme War Council ของ Paris Peace Conference ได้ร้องขอให้หนึ่งในคณะกรรมการดังกล่าว คือ Aeronautical Advisory Commission to the Peace Conference จัดทำกฎเกณฑ์เพื่อแยกอากาศยานทหารออกจากอากาศยานพลเรือนซึ่งในครั้งแรกคณะกรรมการให้ความเห็นว่าไม่สามารถจัดทำได้ แต่ Supreme Council ยังคงยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำกฎเกณฑ์เพื่อแยกความแตกต่าง คณะกรรมการฯ จึงได้จัดทำ “The Nine Rules” of ๑๙๒๒ เสนอให้ Supreme Council ทราบ โดยหลักการแยกความแตกต่างอยู่บนพื้นฐานทางด้านเทคนิค เช่น ขนาดเครื่องยนต์ ความเร็ว ขนาดบรรทุก เป็นต้น ซึ่งต่อมาหากอากาศยานใดเข้าเกณฑ์ดังกล่าวก็จะถูกทำลาย ในช่วงนี้เองความเด่นชัดของคำว่า อากาศยานราชการ (state aircraft) เข้ามาแทน public aircraft และ อากาศยานพลเรือน (civil aircraft) เข้ามาแทน อากาศยานเอกชน (private aircraft) จนกระทั่งมีการจัดทำ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ จึงใช้คำว่าอากาศยานราชการกับอากาศยานพลเรือน แต่ที่ประชุมก็ยังไม่อาจกำหนดความหมายของอากาศยานราชการได้อยู่ดี เลขานุการองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ให้มีการศึกษาในเรื่องนี้และมีข้อเสนอแนะการตีความข้อ ๓. ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ดังนี้^{๓๖}

(๑) อากาศยานทุกลำที่ใช้ในบริการทหาร ศาลทหาร หรือตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ

^{๓๖} ปรากฏรายละเอียดตามหนังสือองค์การการบินพลเรือน ที่ LE- 4/50 - 94/1 ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๔ Secretariat study on “civil/state aircraft”

(๒) เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ อากาศยานอื่นนอกจากนั้น จะถือว่าเป็นอากาศยานพลเรือน

(๓) เพื่อการตัดสินใจว่าอากาศยานลำใดใช้ในบริการทหาร ศาลกการ และตำรวจ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาเหตุแวดล้อม ดังต่อไปนี้ด้วย ถ้าเป็นไปได้

(๓.๑) ลักษณะของสินค้าที่บรรทุก เป็นวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ทางทหาร ศาลกการ หรือตำรวจ หรือไม่ แต่ลำพังการขนยุทธภัณฑ์หรือเครื่องใช้ในการสงครามซึ่งระบุอยู่ในข้อ ๓๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ไม่ทำให้เป็นอากาศยานราชการ

(๓.๒) เจ้าของอากาศยาน คือ เอกชนหรือรัฐ

(๓.๓) การปฏิบัติการ ความเข้มข้นของการควบคุมหรือดูแลการปฏิบัติการของอากาศยานนั้น

(๓.๔) คนโดยสารหรือผู้ที่รับขนไป ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ทหาร ศาลกการ หรือตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนหรือไม่ หรือเปิดให้แก่สาธารณชน

(๓.๕) เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียนอากาศยานนั้น

(๓.๖) การปกปิดการบิน ได้มีการยื่นแผนการบินตามแบบของ ICAO และได้รับคำอนุญาตในการควบคุมจราจรทางอากาศหรือไม่

ในปัจจุบันความแตกต่างของระบบกฎหมายและแนวความคิดของรัฐต่างๆ ในเรื่องอากาศยานราชการยังไม่ลงรอยกันทำให้ไม่สามารถกำหนดนิยามของอากาศยานราชการได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔^{๓๗} ซึ่งไม่สามารถกำหนดได้ว่าอากาศยาน

^{๓๗} Article 3 Civil and state aircraft

a) This Convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not be applicable to state aircraft.

b) Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft.

c) No state aircraft of a contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the terms thereof.

d) The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.

ราชการคืออะไร เพียงแต่กำหนดให้ถือว่าอากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ตำรวจ และศุลกากร เป็นอากาศยานราชการ โดยใช้หลัก functional approach ดังนั้น จึงกลับไปหาหลักที่ว่ารัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ จึงอาจกำหนดให้อากาศยานใดของตนเป็นอากาศยานราชการก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีตาม ข้อ ๓ (บี) แล้ว ไม่สามารถกำหนดไม่ให้เป็นอากาศยานราชการได้ และเมื่อได้กำหนดให้เป็นอากาศยานราชการแล้วจะทำการบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้นมิได้นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในความตกลงหรือวิธีการเช่นนั้นด้วยตามข้อ ๓ (ซี) ทั้งนี้ นักกฎหมายการบินบางท่าน^{๙๘} เห็นว่า หลัก functional approach ต้องดูที่การใช้เท่านั้นโดยอ้างอิงทางปฏิบัติที่ไม่มีเอกสารยืนยันว่า เครื่องบิน F16 ที่ไม่ติดอาวุธ บินโดยนักบินทหาร นำเชลุมที่หายากไปให้ผู้ป่วยฉุกเฉินในอีกประเทศหนึ่ง โดยทำแผนการบินตามแผนการบินพลเรือน ในภารกิจดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องบิน F16 ถ้ามันเป็นอากาศยานพลเรือน

๑.๕ ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับสากล

การที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องความหมายของอากาศยานราชการนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากบางประการเพราะกฎเกณฑ์ที่ใช้กับอากาศยานสองประเภทนี้แตกต่างกัน ไม่ว่าในเรื่องสิทธิการบินที่อากาศยานราชการมีข้อจำกัดอยู่มากต้องขออนุญาตเป็นพิเศษ การสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุซึ่งจำเป็นต้องกระทำในอากาศยานพลเรือน รวมทั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น การประกันภัยซึ่งไม่ครอบคลุมอากาศยานราชการ การเข้าแทรกแซงขณะอากาศยานอยู่ในระหว่างการบิน เป็นต้น ในสายตาของรัฐหนึ่งอาจเห็นว่าเป็นอากาศยานราชการในขณะที่อีกรัฐหนึ่งเห็นว่าเป็นอากาศยานพลเรือน เช่น

เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) อากาศยานของสหรัฐอเมริกาได้ทำการสกัดกั้นเครื่องบินของอียิปต์แอร์ เทียวิบิน MisrAir ๒๘๔๓ ขณะทำการบินอยู่ในเส้นทางบินจากกรุงไคโร ไปยัง ตูนิส โดยมีสารวัตรทหารที่อาวุธครบมืออยู่บนเครื่องบินพร้อมด้วยนาย Achille Lauro ผู้ต้องสงสัยว่าจะมีส่วนในการจี้เครื่องบิน ให้บินลงที่ซีซีดี นักบินผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าเป็น

^{๙๘} Michael Milde, international air law and icao, Eleven International Publishing, Utrecht, 2008. p.71

อากาศยานพลเรือน ประเภทเช่าเหมา (charter VIP flight) แต่รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีหนังสือถึงสมาพันธ์นักบินสายการบินระหว่างประเทศ (IFALPA) ว่าสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าในขณะที่ยังทำการสกัดกั้นอากาศยานดังกล่าวได้ปฏิบัติการในฐานะเป็นอากาศยานราชการ โดยเหตุที่ว่าวัตถุประสงค์และภารกิจเป็นของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙) เครื่องบินรบของอิสราเอลได้ทำการสกัดกั้นอากาศยานของสายการบินลิเบียอาหารซึ่งทำการบินเที่ยวบินไม่ประจำรับขนเจ้าหน้าที่ราชการของรัฐบาลซีเรีย จากกรุงทริโปลี ไปยังดามาสคัส และให้บินลงขณะทำการบินอยู่เหนือน่านน้ำระหว่างประเทศ ได้มีการเสนอเรื่องให้คณะมนตรี ICAO พิจารณา โดยอิสราเอลเห็นว่าอากาศยานของลิเบียเป็นอากาศยานราชการ แต่สมาชิกคณะมนตรีบางส่วนเห็นว่าเป็นอากาศยานพลเรือน โดยรัฐบาลลิเบีย ได้ส่งเอกสารเกี่ยวกับใบสำคัญสมควรเดินทางอากาศและใบสำคัญการจดทะเบียนที่ออกโดยหน่วยงานการบินพลเรือนของลิเบีย ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๖ คณะมนตรีได้รับรองข้อมติที่ว่าอิสราเอลได้กระทำการละเมิดหลักการของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ และดำเนินการกระทำดังกล่าว

ในทางกลับกัน เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ค.ศ. 1969 เครื่องบินแบบ CT-43A (แบบ Boeing 737-200 ในทางพลเรือน) ทะเบียน 31149 ของกองทัพอากาศสหรัฐตกที่ Dubrovnik, Croatia ขณะรับขนผู้โดยสารที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง แต่คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของโครเอเชียเห็นว่าอากาศยานดังกล่าวเป็นอากาศยานพลเรือนและทำการสอบสวนอุบัติเหตุดังกล่าวตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔^{๓๙}

๑.๖ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ปัญหาทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับอากาศยานราชการเกิดขึ้นสืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๕ กรมข่าว กระทรวงเกษตร ได้รับโอนเครื่องบินเซสนา ๑๗๐ จำนวน ๖ เครื่อง ใช้งานได้ ๔ เครื่อง รอซ่อมใหญ่ ๒ เครื่อง พร้อมอุปกรณ์พญาปราบศัตรูพืช และเจ้าหน้าที่จาก

^{๓๙} Ibid. p. 72

กองทัพอากาศมาตั้งหน่วยบินเกษตร โดยฝากเครื่องบินพร้อมอุปกรณ์ไว้ที่กรมการขนส่งทหารบก และได้จัดซื้อเครื่องบินเซสน่า ๑๘๐ มาใช้อีก ๓ เครื่อง ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๖ เกิดโรคระบาดนาข้าวในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี จึงทำการบินพ่นยาปราบศัตรูพืช ต่อมาในเดือนตุลาคม ๒๕๐๖ ได้เกิดโรคระบาดกับข้าวโพดในเขตจังหวัดนครสวรรค์และพิษณุโลก จึงได้จัดตั้งหน่วยปราบศัตรูพืชเพิ่มเป็นสองหน่วย และในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ กระทรวงเกษตรได้มีคำสั่งที่ ๑๘๖/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ จัดตั้งหน่วยบินเกษตร สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้จัดซื้อเครื่องบินปีกหมุน เฮลิคอปเตอร์ Hiller UH 12-E4 มาใช้^{๕๐} ในการปราบศัตรูพืช การสำรวจทรัพยากรป่าไม้ การป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐^{๕๑} กระทรวงเกษตร จึงขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดให้อากาศยานของกระทรวงเกษตรได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ในข่ายบังคับตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่า บทบัญญัติข้อ ๓ (บี) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ อากาศยานราชการ มีความหมายเฉพาะอากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจเท่านั้น กระทรวงคมนาคมจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการตามคำขอของกระทรวงเกษตรได้ กระทรวงเกษตรจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความอนุสัญญาดังกล่าวไว้ว่า อากาศยานของกระทรวงเกษตรจะถือว่าเป็นอากาศยานราชการ และได้รับการยกเว้นอยู่ในข่ายบังคับตามอนุสัญญานั้นเพียงใดหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) เห็นว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ไม่มีบทนิยามคำว่า “อากาศยานราชการ” แต่มีความบังคับให้อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจจะต้องถือว่าเป็นอากาศยานราชการ ดังนั้น อากาศยานใดจะเป็นอากาศยานราชการหรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานนั้น ไม่มีข้อความโดยตรงหรือโดยปริยายแสดงให้เห็นว่า อากาศยานของรัฐที่ใช้ในบริการอย่างอื่น เช่นบริการการเกษตร จะไม่เป็นอากาศยานราชการ อากาศยานที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าเป็นอากาศยานของกระทรวงเกษตร และกระทรวงเกษตรใช้ในบริการการเกษตร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็น อากาศยานราชการ ความในอนุสัญญาข้อ ๓ (บี) ไม่เป็นอุปสรรคแก่การที่จะออกกฎกระทรวง

^{๕๐} ข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔

^{๕๑} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๑๐๐/๒๕๑๐ บันทึกราย เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ต่อมาในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมตำรวจได้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาทำการฝึกบิน เฮลิคอปเตอร์ที่ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทยซึ่งสังกัดกรมการบินพาณิชย์ กรมตำรวจได้มอบ เฮลิคอปเตอร์ของกรมตำรวจให้กับศูนย์ฝึกการบินพลเรือนฯ ไว้ใช้ทำการฝึกโดยไม่ได้มอบโอน กรรมสิทธิ์ให้กรมตำรวจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิง การบำรุงรักษาและค่าอะไหล่ ต่อมา ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนฯ ได้เปิดหลักสูตรนักบินเฮลิคอปเตอร์พาณิชย์ตรีขึ้นโดยรับบุคคลทั่วไปเข้ารับการอบรม แต่ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนฯ ไม่มีเฮลิคอปเตอร์ของตนเองจึงขออนุญาตกรมตำรวจใช้ เฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวฝึกบินให้กับศิษย์การบินเป็นครั้งๆ ไป แต่เนื่องจากมีจำนวนน้อยกรมตำรวจ จึงยังคงรับผิดชอบในค่าเชื้อเพลิง การซ่อมบำรุงรักษา รวมทั้งค่าอะไหล่ด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เครื่องบินเฮลิคอปเตอร์หมายเลข ๑๐๐๕ แบบ อี ๔ ซึ่งใช้ฝึกบินนักบินของกรม ตำรวจประสบอุบัติเหตุตกบริเวณทิศตะวันตกเฉียงเหนือประมาณ ๒๐ ไมล์จากสนามบินหัวหิน และ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๘ เฮลิคอปเตอร์หมายเลข ๑๐๐๒ ของกรมตำรวจ ซึ่งมี ร.ท. ป เป็น ครูการบิน และ ร.ต.ท. ท เป็นศิษย์การบิน ประสบอุบัติเหตุตกขณะฝึกบิน กรมการบินพาณิชย์จึงได้มี บันทึทที่ คค ๐๔๐๑/๒๗๔๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายและนำเสนอคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาเพื่อกรมการบินพาณิชย์ จะได้ถือปฏิบัติต่อไป ซึ่งกองงานคณะกรรมการขนส่ง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ได้ขอให้ กรมการบินพาณิชย์ให้ความเห็นในเบื้องต้นก่อน กรมการบินพาณิชย์ ได้มีบันทึก ที่ คค ๐๔๐๑/ ๓๐๘๖๘ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ แจ้งความเห็นว่าลักษณะการใช้ การซ่อมบำรุงรักษา รวม ตลอดทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเชื้อเพลิงและอะไหล่ แสดงว่ากรมตำรวจซึ่งเป็นเจ้าของเฮลิคอปเตอร์ยังมีได้โอนสิทธิครอบครองนั้นให้กับศูนย์ฝึกการบินพลเรือนฯ อากาศยานดังกล่าวจึงควรจะเป็นอากาศยาน ที่ใช้ในราชการตำรวจ ซึ่งเข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๕ แต่เนื่องจากในบางโอกาสศูนย์ฝึกการบิน พลเรือนได้ใช้อากาศยานลำดังกล่าวทำการฝึกศิษย์การบินซึ่งเป็นพลเรือนชาวต่างประเทศ และครู ผู้ฝึกก็เป็นเจ้าหน้าที่พลเรือน เมื่อพิจารณาเหตุผลแล้วน่าจะเป็นการใช้อากาศยานในกิจการของ พลเรือน เมื่อเกิดอุบัติเหตุก็ต้องทำการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ กองงานคณะกรรมการขนส่งได้หารือนายอัมพร จันทรวิจิตร รองอธิบดีกรมเจ้าท่า^{๒๒} แล้วให้ความเห็น

^{๒๒} ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมขนส่ง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเป็นเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศฉบับใหม่ สภาผู้แทนราษฎร

ว่า ข้อ ๓ (บี) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ระบุว่า “อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ตำรวจ ศุลกากร ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ” พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาชิคาโกฯ การพิจารณาว่าอากาศยานใดเป็นอากาศยานราชการจึงชอบที่จะพิจารณาโดยยึดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาชิคาโกฯ เป็นบรรทัดฐาน ตามข้อเท็จจริงเฮลิคอปเตอร์ที่เกิดอุบัติเหตุมีไว้เพื่อใช้ในบริการฝ่ายตำรวจ ซึ่งตามหลักการแล้วต้องทำให้ตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ได้นำมาใช้ในฝ่ายพลเรือนด้วย ซึ่งถ้าได้ดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้ผู้ครอบครองคือกรมการบินพาณิชย์ดำเนินการในเรื่องการจดทะเบียนตามกฎหมายการเดินอากาศแล้วก็ชอบที่จะทำการสอบสวนอุบัติเหตุได้ แต่เมื่อเฮลิคอปเตอร์นี้เป็นเฮลิคอปเตอร์ราชการ ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ จึงไม่ชอบที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศบังคับ ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาแล้วมีมติว่า เนื่องจากเฮลิคอปเตอร์ หมายเลข ๑๐๐๕ แบบ อี ๔ เป็นอากาศยานราชการ จึงเข้าข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และให้กรมการบินพาณิชย์ ขอรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุของเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวจากกรมตำรวจเสนอคณะกรรมการการบินพลเรือนเพื่อทราบด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ อากาศยานของบริษัท ท ประสบอุบัติเหตุออกนอกทางวิ่ง ปรากฏว่าทำการบินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการบินพาณิชย์ ซึ่งบริษัท ท อ้างว่าทำการรับขันทิปัตร์เลือกตั้งให้แก่กองทัพบก จึงเป็นการเดินอากาศในราชการทหาร ไม่ต้องขออนุญาตจากกรมการบินพาณิชย์ก่อน กรมการบินพาณิชย์ได้สอบถามไปยังกองทัพบกแล้ว รับว่าให้อากาศยานลำดังกล่าวขันทิปัตร์เลือกตั้งจริง กรมการบินพาณิชย์จึงถือว่าในขณะที่เกิดอุบัติเหตุอากาศยานลำดังกล่าวเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กส ๐๒๑๔/๑๖๘๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓ ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน สำหรับอากาศยานที่สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงได้จ้างเหมาเอกชนให้ทำการบินฝนหลวง โดยคิดค่าจ้างเหมาเป็นรายชั่วโมง นอกนั้นสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงเป็นผู้รับผิดชอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเครื่องบินของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงไม่เพียงพอจึงต้องจ้างเอกชนให้นำเครื่องบินมาดำเนินการ โดยวัน เวลา สถานที่ในการทำการบิน รวมทั้งการไปรษณีย์

เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงทั้งสิ้น สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงจึงขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ซึ่งกรรมการบินพาณิชย์พิจารณาเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตร โดยพิจารณาจากภารกิจเป็นสำคัญ ดังที่ ข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดว่า “อากาศยานที่ใช้ในบริการ” จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงกระทรวงเกษตรได้ทำสัญญาจ้างบริษัท พี ให้นำอากาศยานทำการบินฝนหลวง ในภารกิจของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง แต่ปรากฏว่าอากาศยานแบบ ซี ๔๗ เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน เอ็น ๒๒๗๑ ดี ซึ่งจอดอยู่ที่สนามบินดอนเมือง และเอ็น ๒๒๗๑ ซี ซึ่งจอดอยู่ที่สนามบินลำปาง ไปสำคัญการจดทะเบียนเป็นอันใช้ไม่ได้เนื่องจากจอดทิ้งไว้นาน สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง มีหนังสือที่ กษ. ๐๒๔๑/๑๑๒๐ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ถึงกรรมการบินพาณิชย์ยืนยันว่าบริษัท พี ได้ส่งมอบเครื่องบินทั้งสองลำให้กับสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงแล้ว การบินจากสนามบินดอนเมืองไปยังฐานปฏิบัติการที่จังหวัดลพบุรี และจากสนามบินลำปางไปยังฐานปฏิบัติการที่สนามบินแพร์เป็นภารกิจของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามภารกิจที่สำนักงานฝนหลวงยืนยันจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๑/๔๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ แจ้งให้กระทรวงเกษตรทราบพร้อมทั้งแจ้งถึงการที่ไปสำคัญการจดทะเบียนของอากาศยานทั้งสองลำไม่มีผลใช้ได้ให้ทราบด้วย ซึ่งได้มีการนำอากาศยานทั้งสองลำไปบินทำฝนหลวง

ปี พ.ศ. ๒๕๒๖-๒๕๒๗ กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตร ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัท พ ทำการบินถ่ายภาพทางอากาศในเขตท้องที่ภาคเหนือรวม ๑๖ จังหวัด โดยใช้เครื่องบินและอุปกรณ์ของบริษัทฯ แต่อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของกรมพัฒนาที่ดินจนกว่างานจะแล้วเสร็จ กรมพัฒนาที่ดินจึงมีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๐๒/๔๖๑๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๖ ถึงกรรมการบินพาณิชย์เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ตามข้อ ๖ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ซึ่งกรรมการบินพาณิชย์

โดยฝ่ายอำนาจความสะดวก กองบริการท่าอากาศยาน พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนี้ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ตามข้อ ๖ (๓) ได้ จึงได้มีหนังสือที่ คค ๐๔๐๖/๗๘๘๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ แจ้งให้กรมพัฒนาที่ดินทราบและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัท พ

ปัญหาว่า กรณีใดจะเป็นการเดินอากาศในราชการตามความในมาตรา ๕ มีความเห็นแตกต่างกันออกไป กรมการบินพาณิชย์จึงได้มีหนังสือที่ คค ๐๔๐๑/๔๙๓๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยใช้กรณีของบริษัท พ เป็นกรณีตัวอย่างว่า คำว่า “การเดินอากาศในราชการ” ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มีความหมายแค่นี้ เพียงใด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้นเมื่อปรากฏต่อมามีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑)๔ ที่ออกโดยอาศัยความตามมาตรา ๕ ดังกล่าว กำหนดราชการกระทรวงเกษตรเป็นราชการส่วนอื่น จึงต้องตีความกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในทางเคร่งครัดด้วย เมื่อพิจารณาเหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวที่กระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้นโดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ของกระทรวงเกษตรเอง การที่จะใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงานโดยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่กำหนดให้นำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาต ตลอดจนต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควรและไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทิศทางของเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน จึงได้ออกกฎกระทรวงยกเว้นให้การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นให้เฉพาะอากาศยานที่เป็นของกระทรวงเกษตรที่ได้ใช้ในการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรเท่านั้น การยกเว้นตามมาตรา ๕ เป็นการยกเว้นทุกเรื่องต่างกับ ข้อ ๖ (๓) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)๔ ที่ยกเว้นเฉพาะค่าธรรมเนียม ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) มีความเห็นว่า การเดินอากาศ ที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑)๔ นั้น จะต้องเป็นการเดินอากาศเพื่อปฏิบัติงานราชการของกระทรวงเกษตรและโดยใช้อากาศยานของกระทรวงเกษตรเท่านั้น อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการว่าจ้างให้ดำเนินการตามตัวอย่างที่อ้างมานั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้น

ตามมาตรา ๕ ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑)ฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การได้รับยกเว้นตามข้อ ๖ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ๙ นั้น แตกต่างกับการได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ เพราะการได้รับยกเว้นตามข้อ ๖ (๓) เป็นเพียงได้รับยกเว้นเฉพาะค่าธรรมเนียมการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานเท่านั้น แต่การได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ นั้น เป็นการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาใช้บังคับทั้งฉบับ ซึ่งจะมีผลทำให้หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่างๆ ต้องถูกยกเว้นไปด้วย เช่น หน้าที่ที่จะต้องมีหลักฐานต่างๆ อยู่กับอากาศยานตามมาตรา ๑๖ หรือหน้าที่ในการตรวจ แก๊ซ หรือซ่อมแซมอากาศยานตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ เป็นต้น^{๔๓}

ผู้เขียนเห็นว่า ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ไม่อาจหาความหมายของอากาศยานราชการที่เป็นที่ตกลงกันในระหว่างประเทศได้ จึงปล่อยให้เป็นการกำหนดกันเอง เพียงแต่อากาศยานใดก็ตามที่นำมาใช้ในบริการทหาร ตำรวจ และศุลกากร จะถือว่าเป็นอากาศยานราชการ จึงหมายความว่า คู่มือลักษณะการใช้งานเป็นสำคัญโดยไม่คำนึงถึงความเป็นเจ้าของ เป็นที่น่าเสียดายว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีได้ตอบข้อหารือของกรมการบินพาณิชย์ ที่หารือไปว่า “การเดินอากาศในราชการ” ตามมาตรา ๕ มีความหมายแคบเกินไป เพียงใด คงตอบเฉพาะกรณีตามตัวอย่างที่ยกขึ้นเท่านั้น แต่การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าจะต้องเป็นอากาศยานของกระทรวง เกษตรและใช้ในราชการกระทรวงเกษตรเท่านั้นจึงจะได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการเดินอากาศ ผู้เขียนเห็นว่าคงจำกัดอยู่เฉพาะราชการกระทรวงเกษตรตามข้อเท็จจริงกรณีนี้ที่หารือเท่านั้น ไม่หมายเลยไปถึงราชการทหาร ตำรวจ หรือศุลกากรด้วย เพราะมิฉะนั้นจะเป็นการขัดต่ออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่คำนึงเฉพาะการใช้เป็นสำคัญ และด้วยความเคารพ ผู้เขียนเห็นว่า หากตีความการใช้ในราชการกระทรวงเกษตรดังความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาเช่นนี้แล้ว ถ้ากระทรวงคมนาคมประสงค์จะให้ยกเว้นแก่การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรโดยคำนึงเฉพาะการใช้ในบริการตามหลักการของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ แล้ว จะแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่

^{๔๓} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๔๘๓/๒๕๒๗ บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าจ้างให้ดำเนินการบินถ่ายภาพทางอากาศจะอยู่ในความหมายของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่)

๑๓ อย่างไร เพราะมาตรา ๕ ให้กำหนดเฉพาะราชการส่วนอื่นเท่านั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการที่จะนำเอาเหตุผลในการออกกฎกระทรวงที่ว่า “กระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ เป็นของ กระทรวงเกษตรเอง” มาใช้ในการตีความเรื่องนี้ เพราะมีปัญหาต่อไปว่าคำว่า เป็นของ กระทรวงเกษตร จะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงเกษตรหรือไม่ หากกระทรวงเกษตรเช่าซื้อหรือยืมมาใช้จะอยู่ในความหมายของการ เป็นของ หรือไม่ ซึ่งต่อมาในราวปี พ.ศ. ๒๕๓๐ กองทัพอากาศได้นำเครื่องบินโดยสารแบบ Short ๓๓๐ และ ๓๖๐ ของบริษัทการบินไทย จำกัด จำนวน ๖ ลำ ซึ่งบริษัทฯ ปลดระวางแล้ว แต่ยังสามารถใช้ปฏิบัติการบินได้ดีอยู่ มาใช้ทำการบินในภารกิจของกองทัพอากาศระหว่างรอการจำหน่าย และขอใช้นามเรียกขานของเครื่องบินเป็นนามเรียกขานของกองทัพอากาศ กองทัพอากาศจึงมีหนังสือมายังกรมการบินพาณิชย์ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานของสนามบินต่างๆ ภายในประเทศ กรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในบริการทหารจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศจึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม อย่างไรก็ตามได้มีการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) และออกกฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยกเว้นให้ใหม่แต่สืบเนื่องมาจากส่วนหนึ่งของกระทรวงเกษตรไม่ได้กล่าวถึงความเป็นเจ้าของ แต่ราชการกรมศุลกากรและราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นการรวมไว้ในฉบับเดียว ปัญหาจึงมีว่าถ้าตีความตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำให้ลักลั่นในทางปฏิบัติว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตร ต้องเป็นของ แต่ราชการกรมศุลกากรและราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ต้องเป็นของ ดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการยกเว้นการเดินอากาศของราชการที่กำหนดในมาตรา ๕ ควรถือหลัก การใช้ในบริการ โดยไม่คำนึงว่าอากาศยานนั้นจะเป็นของใคร มีทะเบียนหรือไม่ ซึ่งใช้ได้ทั้งบริการทางทหาร ตำรวจ และศุลกากรของไทยและของต่างประเทศ มิฉะนั้น หากทหารต่างประเทศเช่าเครื่องบินของสายการบินต่างประเทศสายหนึ่งขนทหารที่มีอาวุธครบมือเข้ามาลงที่สนามบินนราธิวาสเราก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นอากาศยานราชการเพราะไม่เป็นของทหารต่างประเทศนั้น ซึ่งจะเป็นการแปลความที่แตกต่างจากอนุสัญญาชิคาโก

ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ เดิมไม่ปรากฏว่ามีการใช้ถ้อยคำว่า “อากาศยานราชการ” จนกระทั่งในคราวแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้นำ

ถ้อยคำและหลักการของอนุสัญญาชิคาโก มาทำให้ปรากฏ โดยมีการใช้คำว่าอากาศยานราชการ ซึ่งให้หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการของส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕

๑.๗ การกำหนดราชการอื่น

ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาจากพันธกรณีในข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และเพราะเหตุที่ไม่อาจหาความหมายของอากาศยานราชการได้ จึงให้เป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะกำหนดให้ อากาศยานที่ใช้ในบริการใดของรัฐ (State service)^{๔๔} เป็น อากาศยานราชการ (state aircraft) ดังที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ ได้พิจารณาไว้ข้างต้น

ปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าควรทำความเข้าใจให้ตรงกันว่า “ราชการส่วนอื่น” หรือ “ราชการอื่น” นี้ เป็น “ราชการ” ในลักษณะภารกิจ (function) หรือราชการที่เป็นองค์กร (entity/department) เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ “ราชการกรมศาลการ” เป็นราชการส่วนอื่น โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงนี้ว่า^{๔๕}

“เนื่องจากกรมศาลการได้จัดซื้อเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในราชการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีภาษีศาลการ แต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงาน กรมศาลการจะต้อง

^{๔๔} Article 30.

The following shall be deemed to be State aircraft :

(a) Military aircraft.

(b) Aircraft exclusively employed in State service, such as Posts, Customs, Police.

Every other aircraft shall be deemed to be private aircraft.

All State aircraft other than military, customs and police aircraft shall be treated as private aircraft and as such shall be subject to all the provisions of the present Convention.

^{๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๔๙ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๐ หน้า ๑

ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดว่าจะนำอากาศยานขึ้นลงได้แต่เฉพาะสนามบินที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของกรมศุลกากรไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงให้การเดินอากาศในราชการกรมศุลกากรได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหารและราชการตำรวจ”

ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ “ราชการกระทรวงเกษตร” เป็นราชการส่วนอื่น ตามมาตรา ๕ โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงนี้ว่า^{๔๖}

“เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในการปราบปรามศัตรูพืช ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า สรรวจป่า ตรวจตรา ป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยการประมง แต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงาน กระทรวงเกษตรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดว่าจะนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาต หรือ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่ทันกับเหตุการณ์และทิศทางของเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ก็ไม่

^{๔๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๗ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๑๑ หน้า ๑๕

อาจกำหนดได้แน่นอน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงให้การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรได้รับการยกเว้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการกรมศุลกากร”

ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกกฎกระทรวงทั้งสองฉบับและนำมารวมไว้ในกฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้ราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ ได้แก่ **กรมศุลกากร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงนี้ว่า^{๔๗}

“โดยที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีภารกิจต้องปฏิบัติงานในการติดตามตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมดูแลและปราบปรามผู้กระทำความผิด ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้การใช้อากาศยานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ นอกจากนี้ ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้ราชการกรมศุลกากรและราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น เพื่อกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการ

^{๔๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ หน้า ๒๒

เดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ มารวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน จึง
จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

จากกฎกระทรวงทั้งสามฉบับที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความเข้าใจว่า “ราชการ” ใน
มาตรา ๕ คือราชการที่เป็นองค์กร (entity/department) ไม่ใช่ราชการที่เป็นภารกิจ (function) ซึ่ง
ผู้เขียนเห็นว่าคลาดเคลื่อนต่อหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่เป็นเหตุผลให้ไทย
ต้องตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี ซึ่งอนุสัญญาฯ
ใช้หลักภารกิจ (functional approach) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๕ เดิมที่ใช้ถ้อยคำว่า
“พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่น
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ก็มีหลักการเช่นนั้น แต่ที่อาจทำให้ไขว้เขวกันไปก็โดยถ้อยคำที่ว่า “...
ราชการส่วนอื่น ...” เมื่อมีคำว่า “ส่วน” ก็อาจทำให้เข้าใจไปว่าต้องเป็นส่วนราชการที่เป็นองค์กร ไม่ใช่
ราชการที่เป็นภารกิจ ซึ่งเป็นการดูเฉพาะถ้อยคำ ไม่ได้ดูบริบท เพราะสิ่งที่กล่าวมาก่อน คือ “...
ราชการทหาร ราชการตำรวจ ...” จะเห็นได้ว่าเป็นการกล่าวถึงภารกิจ ไม่ใช่องค์กร ดังนั้น คำว่า
“ส่วน” ที่ตามมาจะเป็นองค์กรได้อย่างไร และเมื่อดูเหตุผลการออกกฎกระทรวงทั้งสามฉบับ เป็นการ
อ้างถึงภารกิจทั้งสิ้น โดยกรมศุลกากรอ้างภารกิจการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีภาษี
ศุลกากร กระทรวงเกษตรอ้างภารกิจการปราบปรามศัตรูพืช ป้องกันและปราบปรามการลักลอบ
ตัดไม้ทำลายป่า สรรวจป่า ตรวจตรา ป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และ
กฎหมายว่าด้วยการประมง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอ้างภารกิจการติดตาม
ตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมดูแลและปราบปราม
ผู้กระทำความผิด ซึ่งหากพิจารณากำหนดภารกิจเช่นเดียวกับราชการทหาร ราชการตำรวจแล้วจะไม่
เกิดปัญหาเมื่อเปลี่ยนรูปแบบขององค์กร ดังจะเห็นได้จากเมื่อครั้ง “ราชการตำรวจ” (function) ยังอยู่ใน
ความรับผิดชอบของ กรมตำรวจ (entity/department) ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการโอนมา
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ไม่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติ
ในมาตรา ๕ ที่ว่า “ราชการตำรวจ” เพราะเป็นภารกิจ แต่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ กำหนด
กระทรวงเกษตร ในฐานะที่เป็นองค์กร (entity/department) เมื่อมีการแยกองค์กรจึงจำเป็นต้องออก
กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ พ.ศ.
๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมองค์กร และหากตีความเช่นนี้จะเกิดผลประหลาดที่ว่า หากกระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดหาอากาศยานมาเพื่อเป็นพาหนะเดินทางให้แก่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวง ในการไปราชการ ดังนี้ ไม่มีเหตุผลใดในการกำหนดให้การเดินอากาศดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายการเดินทางอากาศ^{๔๔} และไม่ใช่ว่าเหตุผลของการออกกฎกระทรวงฯ ด้วย แต่โดยถ้อยคำในกฎกระทรวงและทางปฏิบัติของทั้งสองกระทรวงยังคงใช้ประโยชน์จากการยกเว้นในฐานะที่เป็นองค์กร (entity/department) ดังจะเห็นได้จากเหตุผลขณะยกเว้นให้กระทรวงเกษตรที่ว่า “เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในการปราบปรามศัตรูพืช ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า สรรวจป่า ตรวจตรา ป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยการประมง ...” ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีหน่วยบินฝนหลวง เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทานโครงการพระราชดำริ “ฝนหลวง”^{๔๕} ให้หม่อมราชวงศ์เทพฤทธิ์ เทวกุล รับผิดชอบดำเนินการศึกษา วิจัย และการพัฒนากรรมวิธีการทำฝนให้บังเกิดผลโดยเร็ว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๒ กระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินปราบศัตรูพืช กรมการข้าว และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนในการสนองพระราชประสงค์ ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล จึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบฯ พร้อมทั้งจะดำเนินการตามพระราชประสงค์แล้ว ดังนั้นในปีเดียวกันนั่นเอง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำการทดลองปฏิบัติการจริงในท้องฟ้าเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ - ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๒ โดยกระทรวงเกษตรแต่งตั้งให้ ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล เป็นผู้อำนวยการโครงการ และหัวหน้าคณะปฏิบัติการทดลอง เป็นคนแรก และเลือกพื้นที่วนอุทยานเขาใหญ่เป็นพื้นที่ทดลองเป็นแห่งแรก โดยทดลองหยอดก้อนน้ำแข็งแห้ง (dry ice หรือ solid

^{๔๔} ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้กองทัพอากาศจัดหาเครื่องบิน AIRBUS เอ 319-115 เอ็กซ์ ซีเจ เครื่องบินประจำสำนักนายกรัฐมนตรี “ไทยคู่ฟ้า” ที่เคยรู้จักกันในนาม Thai Air Force One มาเพื่อใช้ในราชการ โดยได้มอบการครอบครองให้บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ยื่นขอจดทะเบียนเลขที่ ๔๔/๒๕๔๗ ออกให้เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน HS - TYR นามเรียกขาน Vihok

^{๔๕} เป็นกรรมวิธีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน ทรงคิดค้นขึ้นมาพระราชทานให้ใช้เทคโนโลยีในการทำให้เกิดฝน ด้วยวิธีการ ทางวิทยาศาสตร์ในการดัดแปรสภาพอากาศที่กระทำโดยความตั้งใจของมนุษย์ ซึ่งมีการวางแผนหวังผลให้เกิดฝนตกลงสู่พื้นที่เป้าหมายที่กำหนดแผ่เป็นบริเวณ กว้าง มีวันฝนตกถี่ และปริมาณฝนมากยิ่งขึ้นกว่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ : <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK12/chapter5/t12-5-13.htm>, cited on 18 03 2554

carbondioxide) ขนาดไม่เกิน ๑ ลูกบาศก์นิ้ว เข้าไปในยอดเมฆสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ฟุต ที่ลอยกระจัดกระจายอยู่เหนือพื้นที่ทดลองในขณะนั้น ทำให้กลุ่มเมฆ ทดลองเหล่านั้น มีการเปลี่ยนแปลงทางฟิสิกส์ของเมฆอย่างเห็นได้ชัดเจน เกิดการกลั่นรวมตัวกันหนาแน่น และก่อยอดสูงขึ้นเป็นเมฆฝนขนาดใหญ่ ในเวลาอันรวดเร็วแล้วเคลื่อนตัวตามทิศทางลมพัดไปจากสายตาไม่สามารถสังเกตเห็นได้จากยอดเขาบัง แต่จากการติดตามผลโดยการสำรวจทางภาคพื้นดินและได้รับรายงานยืนยันด้วยวาจาจากราษฎรว่าเกิดฝนตกลงสู่พื้นที่ทดลองวนอุทยานเขาใหญ่ในที่สุด นับเป็นนิมิตหมายบ่งชี้ให้เห็นว่าการบังคับเมฆให้เกิดฝนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้^{๕๐} ต่อมาเมื่อกระทรวงเกษตรตั้งหน่วยบินฝนหลวง และยกฐานะขึ้นเป็นกองบินเกษตรตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๖๑^{๕๑} และด้วยความสำคัญและปริมาณความต้องการให้ปฏิบัติการฝนหลวงช่วยเหลือทวีจำนวนมากขึ้น เพื่อให้งานปฏิบัติการฝนหลวงสามารถปฏิบัติการช่วยเหลือเกษตรกรได้กว้างขวาง และได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาก่อตั้งสำนักงานปฏิบัติการ ฝนหลวงขึ้นในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อเป็นหน่วยงานรองรับโครงการพระราชดำริฝนหลวงต่อไป^{๕๒} หน่วยบินฝนหลวงก็ใช้ประโยชน์จากกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งภารกิจหน่วยบินฝนหลวงนี้ไม่มีข้อขัดข้องเหมือนภารกิจการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด

ในชั้นร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่าลักษณะการยกเว้นราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ เป็นประเภทหรือภารกิจของราชการ (function) คือทหาร ตำรวจหรือศุลกากร มากกว่ายกเว้นให้ส่วนราชการที่เป็นองค์กร (entity/department) จึงแก้ไขถ้อยคำในมาตรา ๕ ที่ใช้ใหม่เป็น “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยไม่ใช้คำว่า “กรมศุลกากร” และ “ราชการส่วนอื่น” แต่ใช้ว่า “ราชการศุลกากร” และ “ราชการอื่น” แทน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนต่อไป

^{๕๐} ประวัติและวิธีการทำฝนหลวง http://prdnorth.in.th/The_King/rain.php, cited on 18 03 2554

^{๕๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๗๗ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๑๓

^{๕๒} http://prdnorth.in.th/The_King/rain.php, cited on 18 03 2554

ปัญหาว่า กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ โดยหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายที่มีศักดิ์ (heirarchy) ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ และกฎหมายในเรื่องเดียวกันที่ ออกใช้บังคับภายหลังย่อมยกเลิกกฎหมายเดิมในเรื่องเดียวกันที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายใหม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑๓ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๙๗ ไม่มีผลบังคับ เนื่องจากไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ แต่ศาลเท่านั้นจะเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔^{๕๓} ว่า

“...รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตราต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นว่า มีการแบ่งแยก ความหมายของ "กฎหมาย" ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตาม กระบวนการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่าย บริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่า กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราช กำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า โดยที่กฎหมาย เหล่านี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมาย ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกา นอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐ

^{๕๓} ศาลรัฐธรรมนูญ, www.library.coj.go.th/concourt/data/27.pdf cited on 10 03 2554

ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศ
กระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ
บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ
ข้อบังคับ และ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่
กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ
และ พระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท
และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญมาตรา
๖ มาตรา ๒๙ วรรคสาม มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๙๘
วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๒) บัญญัติถึง "กฎหมาย" "กฎ" และ
"ข้อบังคับ" คือ กฎหมาย ทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาข้างต้น
ในขณะที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติเฉพาะ "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"
เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัด
ขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่ "บทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย" มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ฉะนั้น สิ่ง
ที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น
"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นกฎหมาย
ประเภทที่หนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้
ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ วินิจฉัยว่า "กฎ" "ข้อบังคับ" หรือ "พระราช
กฤษฎีกา" ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้ง ต่อ
รัฐธรรมนูญ หรือไม่"

ในชั้นนี้จึงควรเร่งออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเร็ว

การยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร
และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในปัจจุบัน นอกจากจะมีความแตกต่างในเรื่องราชการที่

กำหนดแล้ว ยังมีความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ไม่ได้ยกเว้นบทบัญญัติทั้งฉบับ แต่จะใช้บทบัญญัติในเรื่องการทำแผนการบินตามมาตรา ๑๘/๑ และการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศตามมาตรา ๑๘/๒ และมาตรา ๑๘/๓^{๕๔} บังคับแก่การเดินอากาศในราชการที่กล่าวด้วย เนื่องจากอากาศยานทุกลำใช้น้ำมันฟ้าเดียวกัน เพื่อความปลอดภัยจึงต้องใช้กฎจราจรกฎเดียวกัน แต่การเดินอากาศของราชการที่กำหนดอาจได้รับสิทธิพิเศษขณะปฏิบัติราชการเร่งด่วนหรือเพื่อการรักษาความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง นอกจากนี้การเดินอากาศยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หน่วยงานที่เฝ้าดูแลความมั่นคงทางอากาศของประเทศจำเป็นต้องทราบความเคลื่อนไหวของอากาศยานทุกลำ เพื่อแยกให้ได้ว่าอากาศยานใดจะบ่อนทำลายความมั่นคงได้ ในคราวแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่ทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารอากาศทำการพิสูจน์ฝ่ายอากาศยานที่เห็นว่าอาจเป็นภัยได้ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้อากาศยานทุกลำรวมทั้งอากาศยานทหาร ตำรวจ ศาลทหาร เกษตร ที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ต้องทำแผนการบินซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอยู่ในภาคผนวก ๒ แต่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ไม่ได้บัญญัติเรื่องแผนการบินไว้ให้เห็น จึงได้นำมาบัญญัติรวมไว้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อมีการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงต้องยกเว้นการไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติแก่ราชการดังกล่าวไม่ให้นำรวมถึงเรื่องกฎจราจรทางอากาศและการทำแผนการบินด้วย

อนึ่ง ตามข้อ ๓ (ดี) ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดพันธกรณีของรัฐผู้ทำสัญญาว่า ในการออกข้อบังคับสำหรับอากาศยานราชการของตน จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของการ

^{๕๔} มาตรา ๑๘/๑ อากาศยานทุกลำที่ทำการบินในราชอาณาจักร ต้องทำแผนการบิน และแจ้งต่อหน่วยงานให้บริการจราจรทางอากาศ

แผนการบินให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๘/๒ อากาศยานทุกลำที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

มาตรา ๑๘/๓ อากาศยานที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้และอากาศยานราชการที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่นอกราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่ประเทศนั้นกำหนดไว้ หากไม่อยู่ในอาณาเขตของประเทศใด ให้ปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

เดินอากาศของอากาศยานพลเรือน^{๕๕} ซึ่งตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศย่อมผูกพันทุกองค์กรของรัฐที่เป็นรัฐภาคี ดังนั้น ส่วนราชการที่มีภารกิจที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ ต้องออกข้อบังคับสำหรับอากาศยานของตนโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของการเดินอากาศของอากาศยานพลเรือนด้วย

๑.๘ ขอบเขตการใช้บังคับเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ ไม่มีบทยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการเดินอากาศในราชการทหาร ตำรวจ ทั้ง ๆ ที่เป็นกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญา นานาประเทศว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ ซึ่งทำขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๑๙ ซึ่งในหมวด ๗ อากาศยานราชการ ข้อ ๓๐ วรรคสาม กำหนดว่า ... อากาศยานราชการทั้งปวง นอกจากอากาศยานทหาร ศุลกากร และตำรวจแล้วย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างอากาศยาน เอกชน และกรณีเช่นนี้ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติทั้งปวงแห่งอนุสัญญานี้ ... คงมีแต่เพียงบทบัญญัติใน มาตรา ๑๒๖ ที่ให้อำนาจเสนาบดีผู้มีอำนาจ ยกเว้นอากาศยานเครื่องใดหรือประเภทใด หรือบุคคลใด หรือประเภทใด จากการทำตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยอาจทำในรูปของกฎ (คำสั่งทั่วไปเป็นลายลักษณ์อักษร) หรือคำสั่ง (คำสั่งเฉพาะเป็นลายลักษณ์อักษร) ก็ได้ และสำหรับ อากาศยานต่างประเทศ มาตรา ๑๒๗ ยกเว้นบทบัญญัติเรื่องการขึ้นทะเบียนอากาศยาน การออก ใบอนุญาตให้แก่บุคคลประจำหน้าที่ ความสมควรที่จะเดินอากาศได้ และสมุดปฐุม ไม่ใช้กับอากาศยาน ต่างประเทศในระหว่างหนึ่งเดือนที่เข้ามาถึงราชอาณาจักร แต่ถ้าเป็นอากาศยานทหารเรือหรือ ทหารบกต่างประเทศจะบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรไม่ได้ เว้นแต่ได้รับเชิญหรืออนุญาตเป็น ลายลักษณ์อักษร โดยใน ใบเชิญหรือใบอนุญาตจะระบุยกเว้นเรื่องการขึ้นทะเบียนอากาศยาน การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลประจำหน้าที่ ความสมควรที่จะเดินอากาศได้ และสมุดปฐุมได้ ทั้งนี้ ขอให้สังเกตว่ามาตรา ๑๒๗ คงระบุเฉพาะอากาศยานทหารเรือและทหารบก ไม่ระบุถึงทหารอากาศ เข้าใจว่าคงเป็นเพราะขณะนั้นไทยเราคงมีแต่ทหารบกซึ่งรับผิดชอบอากาศยานอยู่ด้วย กับทหารเรือ โดยไม่ได้แยกเหล่าออกเป็นทหารอากาศ จึงไม่มีเหล่าทหารอากาศปรากฏในมาตรานี้ และไม่ระบุถึง

^{๕๕} Article 3 (d) The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.

อากาศยานศุลกากรและตำรวจต่างประเทศไว้เช่นกัน เข้าใจว่าคงเป็นเพราะขณะนั้นศุลกากรและตำรวจของไทยเรายังไม่มีอากาศยานใช้ และสองหน่วยงานนี้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในต่างแดน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๘๐ มาตรา ๕ บัญญัติไม่ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แก่การเดินอากาศในราชการทหาร เว้นแต่บทบัญญัติในเรื่องความเสียหายที่อากาศยานหรือบุคคลหรือทรัพย์สินในอากาศยานก่อให้เกิดแก่บุคคลที่สาม และสำหรับอากาศยานต่างประเทศคงมีบทบัญญัติในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ บัญญัติทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ แต่กล่าวถึงเฉพาะอากาศยานทหาร โดยไม่ได้ระบุเหล่า และไม่กล่าวถึงอากาศยานศุลกากรและตำรวจต่างประเทศเช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ เดิมบัญญัติไม่ให้ใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศทั้งฉบับบังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจและราชการส่วนอื่นหากมี โดยให้ออกกฎกระทรวงตามพฤติการณ์แห่งกรณีเป็นเรื่องๆ ไป โดยได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ราชการกรมศุลกากร เป็นราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหารและราชการตำรวจ^{๕๖} เหตุที่ไม่บัญญัติราชการกรมศุลกากรไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ คงเป็นเพราะกรมศุลกากรยังไม่มีอากาศยานใช้ และต่อมากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗^{๕๗} กำหนดให้ราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยแยกหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เดิมบางหน่วยงานไปขึ้นอยู่กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีภารกิจต้องปฏิบัติงานในการติดตามตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมดูแลและปราบปรามผู้กระทำความผิด จึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับ

^{๕๖} ดูเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๔๙ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๐

^{๕๗} ดูราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๘๕ ตอนที่ ๗ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๑๑

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๕๔} ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ และ ฉบับที่ ๑๓ และกำหนดราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ ได้แก่ ๑) กรมศุลกากร ๒) กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ และ ๓) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ (ฉบับที่ ๑๒) แก้ไขขอบเขตการใช้บังคับให้สอดคล้องกับหลักการในข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ให้ถือว่าอากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ศุลกากรและตำรวจเป็นอากาศยานราชการ โดยการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๕ ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้พึงสังเกตด้วยว่าความใน มาตรา ๕ เดิมไม่ใช่แก่ราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปัจจุบันใช้ว่า ราชการอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ในมาตรา ๕ ปัจจุบันจึงใช้ราชการศุลกากร มิใช่ราชการกรม ศุลกากร และการยกเว้นไม่ใช้บังคับในปัจจุบัน นอกจากจะมีความแตกต่างในเรื่องราชการที่กำหนด แล้ว ยังมีความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือไม่ได้ยกเว้นบทบัญญัติทั้งฉบับ แต่จะใช้ บทบัญญัติในเรื่องการทำแผนการบิน และการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศ บังคับแก่การ เดินอากาศในราชการที่กล่าวด้วย

บทสรุป

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ได้บัญญัติขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย ฉบับนี้ไว้ เช่นเดียวกับกฎหมายไทยส่วนใหญ่ แต่บัญญัติในทางตรงกันข้ามคือไม่ใช้บังคับแก่การ เดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง ซึ่งต้องแปลความกลับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้กับการเดินอากาศพลเรือนและ ราชการอื่นที่ไม่ใช่อากาศยานราชการ ซึ่งตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่ละรัฐมี อำนาจอธิปไตย (sovereignty) โดยสมบูรณ์และโดยเฉพาะเหนือดินแดนที่เป็นพื้นดิน น่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขตที่ประชิดกับพื้นดิน รวมทั้งห้วงอากาศเหนือบริเวณดังกล่าว ซึ่งรัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านทาง ๓ เขตอำนาจ (jurisdiction) ในการกำหนดให้ ใครมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิ

^{๕๔} ดูราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๑ ฉบับกฤษฎีกา ตอนที่ ๗๖ ก ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗

ในเรื่องการบินใด ด้วยเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ซึ่งยอมใช้ได้ภายในดินแดนของไทย นอกจากนั้น ยังสามารถใช้เขตอำนาจรัฐกำหนดให้คนชาติ (อากาศยานที่จดทะเบียนไทย) ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดนอกดินแดนไทย ดังเช่นมาตรา ๑๘/๓ ที่ให้อากาศยานไทยปฏิบัติในเรื่องกฎจราจรทางอากาศเมื่ออยู่นอกราชอาณาจักร นอกจากนั้น เพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงยังได้มีการขยายเขตของรัฐชายฝั่งเพื่อให้อากาศยานที่มีเจตนาจะบินเข้ามาในหรือบินผ่านดินแดนของรัฐชายฝั่งต้องแสดงตนและรายงานตำแหน่งให้รัฐชายฝั่งทราบที่ ๒๐๐ ไมล์ทะเลหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง

ขอบเขตการใช้บังคับหรือไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ นี้ มีหลักการมาจากข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่คำนึงถึงหลักการกิจ (functional approach) แต่มีความสับสนว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของไทยมุ่งถึงองค์กร ดังปรากฏจากกฎกระทรวงยกเว้นราชการอื่นตามมาตรา ๕ ที่กำหนดเป็นองค์กร ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการพิจารณาเฉพาะถ้อยคำ จึงได้มีการปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา ๕ เสียใหม่ให้ชัดเจนตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓

การใช้เขตอำนาจรัฐของไทยต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ทุกองค์กรของไทยต้องผูกพันและปฏิบัติตามโดยสุจริต ส่วนราชการที่มีราชการที่รับยกเว้นต้องออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินอากาศในราชการของตนให้เกิดความปลอดภัยต่อการบินพลเรือนด้วย

บทที่ ๒ องค์กรผู้ใช้อำนาจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๕๕} บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ฯลฯ

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ...”

^{๕๕} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑

ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เป็นการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายปกครอง คือราชการส่วนต่างๆ ต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๖๐} มาตรา ๓ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ออกเป็น ดังนี้ (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และ (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยให้ส่วนราชการที่กล่าวมามีฐานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๒๐ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ นอกจากนี้มาตรา ๒๑ (๑) ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และมาตรา ๓๒ บัญญัติให้กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในราชการส่วนกลางมีการจัดระเบียบราชการลดหลั่นกันไปตั้งแต่กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบด้านนโยบาย และปลัดกระทรวงรับผิดชอบ

^{๖๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ หน้า ๑

แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ และกรม ซึ่งมีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง โดยกระทรวง กรมใดจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕^{๖๐} มาตรา ๒๐ บัญญัติให้กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม และมาตรา ๒๑ (๕) ให้มีกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒^{๖๑} ข้อ ๒ ให้กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมการบินพลเรือน ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒^{๖๒} ตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

การบินพลเรือนหรือการเดินอากาศ เป็นเรื่องทางเทคนิค มีขอบเขตกว้างขวาง มีผลกระทบทั้งในด้านความปลอดภัย (safety) ความมั่นคง (security) เศรษฐกิจ (economy) สังคม (society) การเมือง (politic) สิ่งแวดล้อม (environment) จึงยากที่หน่วยงานหรือองค์กรหรือตำแหน่งใดจะรับผิดชอบได้แต่ผู้เดียว ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศจึงกำหนดตำแหน่ง หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ไว้ถึง ๑๓ องค์กร ได้แก่ (๑) รัฐมนตรี (๒) คณะกรรมการการบินพลเรือน (๓) คณะกรรมการเทคนิค (๔) คณะกรรมการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ (๕) คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด (๖) ปลัดกระทรวงคมนาคม (๗) กรมการบินพลเรือน (๘) อธิบดี (๙) ข้าราชการ/

^{๖๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕๔ หน้า ๑๔

^{๖๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๔ ก ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ หน้า ๓๒

^{๖๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘๗ ก ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ หน้า ๔

เจ้าหน้าที่ กรมการบินพลเรือน (๑๐) พนักงานเจ้าหน้าที่ (๑๑) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (๑๒) พนักงานสอบสวน และ (๑๓) เอกชน

ในบทนี้ จะอธิบายถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ โดยจะกล่าวถึงที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ พร้อมด้วยข้อสังเกตของผู้เขียน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๒.๑ รัฐมนตรี

“รัฐมนตรี” เป็นองค์กรที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามมาตรา ๔ และ มาตรา ๖^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ โดยมาตรา ๔ บัญญัติให้ “รัฐมนตรี” หมายถึง รัฐมนตรีผู้รักษาการ และมาตรา ๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และในพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้ “รัฐมนตรี” มีอำนาจในการออก “กฎ” ในรูปกฎกระทรวงและประกาศกำหนด และมีอำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” ในรูปคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ทำหน้าที่อื่นๆ อนุมัติ อนุญาต กำหนด และสั่ง ดังนั้น “รัฐมนตรี” จึงเป็นองค์กรกำหนดนโยบาย (policy maker) องค์กรกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative) และองค์กรที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง (เจ้าหน้าที่) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๑.๑ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ (policy maker)

มาตรา ๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ คำว่า “รัฐมนตรีผู้รักษาการ” นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า^{๖๕} การที่กฎหมายบัญญัติให้มีรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้น เพื่อสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้วินิจฉัย

^{๖๔} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการ

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ ...

^{๖๕} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๙๗ บันทึกเรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ว่าการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ สมควรจะมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ควบคุมการทำงานของรัฐบาลและรัฐมนตรีได้ถูกต้อง ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการได้ถูกต้อง และทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา ๔ ให้นิยามคำว่า “รัฐมนตรี” ที่ใช้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ว่าให้หมายความถึงรัฐมนตรีผู้รักษาการ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

หน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เป็นการเมืองคือ การกำหนดนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๖๖} บัญญัติว่า ... การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ... อีกทั้งกฎหมายเป็นนโยบายสาธารณะที่แน่นอนเนื่องจากออกมาโดยองค์กรที่เป็นสถาบันของรัฐ (policy as institutional) ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงเป็นองค์กรกำหนดนโยบาย (policy maker) ในด้านการบิน

๒.๑.๒ อำนาจออก “กฎ”

ความหมายของคำว่า “กฎ”

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๖๗} ให้ ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้ว่า

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

^{๖๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๓

^{๖๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ หน้า ๑

ดังนั้น “กฎ” จึงเป็นมาตรการของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ^{๖๔} เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีรากฐานมาจากกฎที่สูงกว่า ซึ่งกฎหมายลำดับรองที่เป็นกฎหมายมี ๒ ประเภท ได้แก่

๑. กฎโดยสภาพ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ถ้ามีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นตรงตามที่กำหนดแล้ว ก็จะมีผลทางกฎหมายเกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ เป็นการวางหลักทั่วไป (abstract) และใช้บังคับกับเหตุการณ์ในอนาคตถ้าจะมีเกิดขึ้น ถ้าไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นก็จะมีผล (all-or-nothing fashion) เช่น ข้อ ๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดว่า

“ข้อ ๗. ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือว่า ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือเป็นผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศเป็นอันใช้ไม่ได้ เมื่อ

(๑) ผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติและลักษณะตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

(๒) ประเทศของสายการบินที่กำหนดของต่างประเทศได้วางข้อห้ามหรือข้อจำกัดแก่สายการบินที่กำหนดของไทยในการประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือในการประกอบการให้บริการช่างอากาศ แล้วแต่กรณี

(๓) ผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิตามข้อ ๖. ให้บุคคลอื่นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(๔) ผู้รับใบอนุญาตเป็นบุคคลล้มละลาย”

ดังนั้น หากผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือเป็นผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศยังคงมีคุณสมบัติและลักษณะครบถ้วนตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน “กฎ” ข้อนี้ก็ยังไม่เกิดผล จนกระทั่งปรากฏว่ามีผู้ได้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติ “กฎ” ข้อนี้จึงเกิดผลว่าใบอนุญาตนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้

^{๖๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า ๑๑๙

๒. **กฎสมมติ** โดยสภาพไม่เป็นกฎ แต่เพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่ให้องค์กรทางปกครองสามารถออกกฎได้ มีผลทันทีที่ออกกฎ และจะให้ย้อนหลังไปก็ได้ มีสภาพแน่นอน (concrete) เช่น บทเฉพาะกาลต่างๆ ดังในข้อ ๗ ของกฎกระทรวงว่าด้วยใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า

“ข้อ ๗ บรรดาใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้นจะสิ้นอายุ”

ดังนี้ เป็น “กฎสมมติ” ที่มีผลทันที กล่าวคือ ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ที่ออกก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้นจะสิ้นอายุ

เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายลำดับรอง

โดยปกติองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับ แต่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็มอบอำนาจให้องค์กรอื่นออก “กฎ” เพื่อใช้บังคับได้ เนื่องจาก^{๖๙}

๑. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีภาระมาก ทั้งการร่างกฎหมาย การควบคุมการบริหารการงบประมาณ และการดูแลทุกข์สุขของราษฎร

๒. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่รอบรู้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องทางเทคนิค จึงไม่อาจนำเรื่องทางเทคนิคมาจัดทำกฎหมายได้

๓. เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น ผันแปรไปตามความจำเป็น

๔. เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่มีความจำเป็นรีบด่วน

ดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะในการควบคุมกฎ กล่าวคือ^{๗๐}

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒ - ๑๒๓

๑. จะต้องมีการประกาศเสมอตามหลักความเป็นธรรมในการรู้ล่วงหน้า (fair warning) หากไม่ประกาศจะนำมาใช้เป็นโทษแก่บุคคลไม่ได้

๒. วิธีการออกกฎจะซับซ้อนกว่าการออกคำสั่ง เพราะกฎใช้บังคับกับคนจำนวนมาก ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ผ่านการกลั่นกรองจากหลายหน่วยงาน

๓. การโต้แย้งกฎมีลักษณะพิเศษ เพราะผลของกฎยังไม่เกิดผลกับสิทธิหน้าที่ของบุคคล ต้องให้มีผลเกิดขึ้นก่อน จึงจะนำไปฟ้องได้

๔. การเพิกถอนกฎ มีหลักเกณฑ์เฉพาะ เพราะกฎใช้กับเหตุการณ์ในอนาคต การเพิกถอนกฎโดยการยกเลิกและออกกฎใหม่จึงทำได้เสมอ แต่ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองต้องดูความเชื่อโดยสุจริตในการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองของคู่กรณีด้วย

โดยที่ “กฎ” เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งต้องมีรากฐานมาจากกฎที่สูงกว่า ซึ่งคือ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) อันเป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative) ที่ได้รับมอบมาจากรัฐสภา โดยจะกำหนดองค์กรที่รับมอบอำนาจ อำนาจที่มอบ รวมทั้งรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรที่รับมอบ เช่น อาจให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่จะใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงให้คณะกรรมการออกประกาศหรือข้อบังคับ ดังนี้ องค์กรที่รับมอบต้องใช้อำนาจนั้นเอง ภายในขอบอำนาจที่ได้รับ ตามรูปแบบที่กำหนด มิใช่กระทำในลักษณะที่เป็นการมอบอำนาจต่อ เช่น มาตรา ๑๖/๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องจัดให้มีแผนการบิน สำหรับอากาศยานที่ใช้บินในการดำเนินกิจการเดินอากาศของตน ซึ่งตามมาตรา ๑๖/๔ วรรคสองบัญญัติให้แผนปฏิบัติการบินเป็นไปตามแบบ (form) หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดแบบ (form) แผนปฏิบัติการบิน ไม่ใช่ออกกฎกระทรวงกำหนดให้แบบ (form) แผนปฏิบัติการบิน เป็นไปตามที่อธิบดีกรมการบินพลเรือนกำหนดโดยเห็นว่าเป็นรายละเอียดและไม่สำคัญ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐมนตรีไม่มีอำนาจเช่นนั้น เพราะมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจช่วง ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยให้ความเห็นเรื่องทำนองนี้^{๗๐} กรณีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้เสนอร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง ซึ่งกฎหมาย

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘

^{๗๑} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๕๑/๒๕๕๔ เรื่อง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้ง เอกสารอ้างอิง เป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่า วิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดเชิงเทคนิคที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีความก้าวหน้าทางวิทยาการซึ่งไม่อาจกำหนดไว้ให้ครบถ้วนได้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุขจึงจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติตามประกาศกระทรวงฯ โดยให้วิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการ ซึ่งมีข้อมูลของวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและเป็นสากลนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเป็นผู้ประกาศใช้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีความเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับอาหารไว้ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการควบคุมอาหารอย่างเข้มงวดเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพของประชาชน ซึ่งในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัด และการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารรวมทั้งเอกสารอ้างอิง จึงเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ โดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ (๙)^{๗๒} ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง อาหารที่มีสารพิษตกค้าง โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ออกประกาศกำหนดวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร จึงไม่อาจกระทำได้ ประกอบกับมาตรา ๔๗^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๙) ไว้ด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงต้องเป็นผู้ออกประกาศกำหนดรายละเอียดแห่งวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารให้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องปฏิบัติทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจออกประกาศให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้ใช้อำนาจ

^{๗๒} มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๙) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการตรวจ การเก็บตัวอย่าง การยึด การอายัดและการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหาร รวมทั้งเอกสารอ้างอิง

^{๗๓} มาตรา ๔๗ ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๔) (๕) หรือ (๙) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ในการกำหนดรายละเอียดแห่งวิธีการตรวจวิเคราะห์ทางวิชาการซึ่งอาหารแทนได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีต้องใช้ความระมัดระวังในการเสนอและออก “กฎ” ให้เป็นไปตามหลักการข้างต้นด้วย

ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออก “กฎ” ในรูปแบบและเนื้อหา ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจออก “กฎ” ในรูปกฎกระทรวง

มาตรา ๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อันเป็นการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้รัฐมนตรี ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงมีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative) ในเรื่องที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ โดยมีแบบพิธีต้องทำเป็นกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เรียกว่ากฎเสนาบดี บางฉบับต้องถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงตรวจสอบก่อน ทั้งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า^{๙๔} ...ตามแบบธรรมเนียมและประเพณีที่ปฏิบัติกันมา กฎเสนาบดีที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ใช้บังคับแล้ว ต้องนับเป็นกฎหมาย จะยกเป็นปัญหาในศาลว่า กฎเสนาบดีนั้น ออกเกินอำนาจแม่บทไม่ได้ และถึงแม้จะมีบางส่วนเกินแม่บท ก็ให้ศาลบังคับให้เป็นไปตามกฎเสนาบดีนั้น ... เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะรัฐมนตรีไม่ยินยอมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงได้เองโดยลำพัง แต่ให้ส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อน จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ที่รัฐมนตรีผู้รักษาการต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเสร็จแล้วจึงเสนอกลับมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ แล้วจึงส่งให้รัฐมนตรีผู้รักษาการลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงได้ ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม และอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งและค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการ

^{๙๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า ๑๒๘

แก่สาธารณะ ๒) กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าโดยสารหรือค่าระวาง ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดที่สนามบินอนุญาตเรียกเก็บ และค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทาง และ ๓) กฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑) ออกกฎกระทรวงกำหนด ๑. ค่าธรรมเนียม ๒. อัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง และ ๓. อัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ กล่าวคือ

๑. ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติฯ

ความหมายของค่าธรรมเนียม

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า “ค่าธรรมเนียม” ว่าเป็น ค่าบริการที่เรียกเก็บตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า^{๙๕} ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งแยกค่าธรรมเนียมออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(ก) ค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการตอบแทนความรู้และยินยอมในการที่รัฐอนุญาตให้ผู้เสียค่าธรรมเนียมประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตส่งออกหรือนำเข้าตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งตามลักษณะดังกล่าวมานี้ ทางราชการมิได้ให้บริการในกิจการของผู้เสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด

^{๙๕} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีฯ ๒๐๗/๒๕๒๕ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ (การยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔)

(ข) ค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการตอบแทนบริการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำให้แก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม เช่น ค่าขึ้นลงของอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ค่าวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น ซึ่งกิจการดังกล่าวเหล่านี้ ทางราชการได้ถือถือให้ความสะดวก ความปลอดภัย ความมั่นคงถาวร เป็นบริการต่อผู้เสียค่าธรรมเนียมอย่างเห็นได้เด่นชัด

ในเรื่องค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศนี้ รัฐบาลสมัยหนึ่งมีนโยบายว่า จะไม่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดในพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า^{๗๖}

... แนวปฏิบัติในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษีนั้น ส่วนใหญ่มักจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎรว่าฝ่ายบริหารจะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ให้สูงเกินสมควร จนทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารประสงค์จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้นกว่าเดิมก็จำเป็นต้องดำเนินการขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยผู้แทนราษฎร ซึ่งจะพิจารณากลับกรงมิให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสูงเกินไป จนทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนโดยไม่สมควร

^{๗๖} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีฯ ๔๖๓/๒๕๒๔ บันทึกเรื่องการกำหนดค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ (การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยไม่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จะกระทำได้อหรือไม่)

ค่าธรรมเนียมในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ให้พิจารณาให้ความเห็นนั้น แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ ประเภทหนึ่ง และค่าธรรมเนียมอื่นๆ อีกประเภทหนึ่ง สำหรับ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้นมี ลักษณะเป็นภาษี กล่าวคือ มีการบังคับให้ต้องจดทะเบียนหรือต้องขอ อนุญาต มิฉะนั้น จะกระทำการที่ต้องจดทะเบียนหรือต้องขออนุญาต ไม่ได้ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้จึงเป็นการเรียกเก็บจากผล แห่งการบังคับนั้น และมีลักษณะเป็นภาษี เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องกำหนด อัตราไว้ในกฎหมายว่า จะเรียกเก็บได้ในอัตราใดหรืออย่างสูงเท่าใด เพื่อเป็นการประกันแก่ราษฎรว่าฝ่ายบริหารจะไม่เรียกเก็บเกินสมควร ส่วนค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการนั้นอาจจะไม่จำเป็นที่ จะต้องกำหนดอัตราไว้ก็ได้ เพราะนอกจากจะไม่มีลักษณะเป็นการ บังคับโดยชัดแจ้งอย่างภาษีแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายอันเป็นต้นทุนโดยตรงใน การให้บริการนั้นด้วย ดังนั้น จึงควรแยกประเภทระหว่างค่าธรรมเนียม ที่มีลักษณะเป็นภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการโดย กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษีไว้ในพระราชบัญญัติ ...

ซึ่งรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และรัฐสภาได้ผ่านร่าง กฎหมายและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕^{๗๗} โดยปรากฏ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

... เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงไว้ท้าย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ทำให้ไม่สะดวกในการ

^{๗๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๐๘ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕ หน้า ๒๖

ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ และโดยที่ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติแยกได้เป็นสองลักษณะคือค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าภาษี และค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ จึงสมควรยกเลิกการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมชั้นสูงไว้ท้ายพระราชบัญญัติ และสมควรแยกประเภทของค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการออกจากกัน โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนด “อัตรา” ที่จะเรียกเก็บสำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าภาษี และมีอำนาจกำหนด “อัตราชั้นสูง” สำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดอัตราที่จะเรียกเก็บสำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ...

แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แยกอัตราค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษี โดยคงใช้คำว่า “ค่าธรรมเนียม” และกำหนดอัตราชั้นสูงไว้ท้ายพระราชบัญญัติและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราที่เรียกเก็บ กับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ โดยใช้คำว่า “ค่าบริการ” ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนด “อัตราชั้นสูง” และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดอัตราที่จะเรียกเก็บสำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑^{๙๔}

^{๙๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๕ ก ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ หน้า ๙๔

อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้ ๓๐ ค่าธรรมเนียม^{๗๙} ได้แก่

(๑) ใบอนุญาตส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ไปกับอากาศยาน ฉบับละ	๑๐,๐๐๐ บาท
(๒) ใบสำคัญการจดทะเบียนอากาศยาน	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๓) ใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคล	ฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท
(๔) ใบรับรองแบบอากาศยาน	ฉบับละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท
(๕) ใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน	ฉบับละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท
(๖) ใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติม	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๗) การรับรองใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานหรือใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติม ซึ่งออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือประเทศที่ทำความตกลงกับประเทศไทย	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๘) ใบอนุญาตผลิตอากาศยาน	ฉบับละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท
(๙) ใบอนุญาตผลิตอากาศยานเป็นการชั่วคราว	ฉบับละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๐) ใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน	ฉบับละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๑) ใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ	ฉบับละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๒) ใบอนุญาตผลิตบริษัท	ฉบับละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๓) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๔) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออก	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๕) หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ	ฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท

^{๗๙} เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีอัตราค่าธรรมเนียมการส่งหรือพาวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ไปกับอากาศยานตามมาตรา ๒๖ คงมีแต่เฉพาะค่าธรรมเนียมการส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยไปกับอากาศยานตามมาตรา ๒๗ เป็นเพราะตรวจสอบไม่ครบถ้วน เนื่องจากไม่มีการพูดถึงเรื่องการไม่กำหนดค่าธรรมเนียม แต่เมื่อใช้บังคับแล้วอาจให้เหตุผลได้ว่าผู้ขอต้องเสียค่าธรรมเนียมการนำเข้ายุทธภัณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ฉบับละ ๑๐๐ บาท แต่น้อยกว่าค่าธรรมเนียมลักษณะเดียวกันในพระราชบัญญัติการเดินอากาศมาก และไม่รวมการส่งออกด้วย

(๑๖) หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกฉบับละ	๑๐,๐๐๐ บาท
(๑๗) ใบอนุญาตเป็นผู้ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศ	
หรือหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๘) ใบรับรองหน่วยซ่อม	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๑๙) ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่	ฉบับละ ๒๐,๐๐๐ บาท
(๒๐) ใบรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ซึ่งออกโดยรัฐภาคี	
แห่งอนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๒๑) ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน	
(ก) สำหรับสนามบินที่ให้บริการสาธารณะ	ฉบับละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท
(ข) สำหรับสนามบินส่วนบุคคล	ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
(๒๒) ใบอนุญาตจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวก	
ในการเดินอากาศ	ฉบับละ ๔๐,๐๐๐ บาท
(๒๓) ใบอนุญาตจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน	
(ก) เกินกว่า ๓ เดือน	ฉบับละ ๕๐,๐๐๐ บาท
(ข) ไม่เกิน ๓ เดือน	ฉบับละ ๗,๐๐๐ บาท
(๒๔) ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ	ฉบับละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท
(๒๕) ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะชั่วคราว	ฉบับละ ๗๐,๐๐๐ บาท
	เดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท
(๒๖) ใบรับรองผู้จัดการสนามบินสาธารณะ	ฉบับละ ๒๐,๐๐๐ บาท
(๒๗) ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอด	
อากาศยาน	ฉบับละ ๔๐,๐๐๐ บาท
(๒๘) ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศ	ฉบับละ ๔๐,๐๐๐ บาท
(๒๙) ใบแทนใบอนุญาต ใบสำคัญ ใบรับรอง กิ่งหนึ่งของ	
ใบอนุญาตหรือหนังสือรับรอง ใบสำคัญ ใบรับรองหรือหนังสือรับรองนั้น	แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท
(๓๐) การต่ออายุใบอนุญาต ใบสำคัญ ใบรับรอง ครึ่งละ	
เท่ากับค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต ใบสำคัญ ใบรับรองแต่ละฉบับ	

ดังนั้น หากค่าธรรมเนียมใดไม่ได้กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นได้ เพราะเป็นการเกินอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมการทดสอบเป็นผู้ประกาศของสถานี และใบรับรองเป็นผู้ประกาศฯ ว่าจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ ไม่ได้ให้อำนาจไว้^{๕๐}

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราชั้นสูงสำหรับค่าบริการใน สนามบิน พ.ศ. ๒๕๕๔^{๕๑} โดยข้อ ๒ กำหนดค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัติทั้ง ๓๐ ค่าธรรมเนียมดังกล่าว ซึ่งระหว่างที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้ บังคับจนถึงวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับคงใช้ค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวงกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และกฎกระทรวงกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ออกตามความในมาตรา ๖ เดิมที่ไม่มีอัตราท้ายพระราชบัญญัติ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ ของพระราชบัญญัติการ เดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้บรรดากฎกระทรวงที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงที่ ออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ เดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับ

ข้อสังเกตของผู้เขียนเกี่ยวกับกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ดังนี้

๑. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตส่งหรือพาว์ดอ์นตรายหรือสัตว์ไปกับอากาศยาน ซึ่งกำหนด ไว้ถึงฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท น่าจะเป็นอัตราที่เรียกเก็บสูงเกินส่วน เพราะเป็นการออกกฎกระทรวง

^{๕๐} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรี ๕/๒๕๓๗ บันทึก เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการ ทดสอบและการออกใบรับรองเป็นผู้ประกาศประจำสถานี

^{๕๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๒๐ ก ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ หน้า ๖

กำหนดอัตราที่เรียกเก็บเต็มเพดานสูงสุดของบัญชีท้ายพระราชบัญญัติตั้งแต่เริ่มใช้อัตรา ซึ่งไม่ใช่หลักการของการกำหนดอัตราบัญชีท้าย และหากมีเจตนาจะกำหนดอัตราเรียกเก็บดังกล่าวในขณะนี้ จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ใดส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไปกับอากาศยาน โดยมีกฎกระทรวงกำหนดวัตถุอันตรายและสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๒} กำหนดวัตถุอันตรายไว้ ๑๐ ประเภท ได้แก่ (๑) วัตถุระเบิด (explosives) (๒) ก๊าซ (gases) (๓) ของเหลวไวไฟ (flammable liquids) (๔) ของแข็งไวไฟ (flammable solids) (๕) สารออกซิไดส์และออร์แกนิกเปอร์ออกไซด์ (oxidizing substances and organic peroxides) (๖) สารพิษและสารติดเชื้อ (toxic and infectious substances) (๗) วัสดุกัมมันตรังสี (radioactive material) (๘) สารกัดกร่อน (corrosive substances) (๙) อาวุธหรือสิ่งเทียมอาวุธซึ่งมีรูปร่างและลักษณะอันน่าจะทำให้หลงเชื่อว่าเป็นอาวุธ และ (๑๐) วัตถุและสารซึ่งในระหว่างการขนส่งทางอากาศอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยานตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ดังนั้นหากผู้โดยสารจะนำอาวุธปืนไปกับอากาศยานต้องขออนุญาต ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมถึง ๑๐,๐๐๐ บาท น่าจะเป็นเรื่องที่คลาดเคลื่อนต่อหลักการและเหตุผล ทางปฏิบัติในปัจจุบันผู้เขียนพบว่าผู้โดยสารเพียงแต่นำฝากไปกับสายการบินและไปรับของที่ปลายทาง โดยไม่มีการออกหนังสืออนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง แต่ถ้าวินิจฉัยหรือพาวัตถุอันตรายไปกับอากาศยานกลับไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด

๒. ค่าธรรมเนียมหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ (Airworthiness Tag) ที่เรียกเก็บฉบับละ ๕๐๐ บาท นั้นน่าจะสูงเกินความเป็นจริง ทั้งไม่อาจปฏิบัติได้ เนื่องจาก มาตรา ๔๑/๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ติดกำกับหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศที่อธิบดีออกให้ตามมาตรา ๔๑/๗๔ ไว้กับส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริภัณฑ์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องติดกำกับไว้ทุกชิ้นหรือทุกห่อสำหรับวัสดุที่มีขนาดเล็ก ทั้งราคาต้นทุนการผลิตส่วนประกอบสำคัญหรือ

^{๑๒} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๗๓ ก ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

ผลิตภัณฑ์บางชิ้นมีราคาสูงแตกต่างจากต้นทุนผลิตภัณฑ์อื่น แต่ผลิตภัณฑ์ทุกชนิดต้องบวกต้นทุนค่าหนังสือรับรองความสมควรเดินทางขึ้นละ ๕๐๐ บาท เท่ากัน และถ้าผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้พนักงานของตนเป็นผู้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินทางที่ตนทำการผลิตได้ตามมาตรา ๔๑/๗๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑/๖๖ แล้ว จะคิดค่าธรรมเนียมเท่ากันได้อย่างไร

๓. ค่าธรรมเนียมใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติม (Supplementary Type Certificate – STC) ที่กำหนดไว้ตายตัว ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้นน่าจะสูงเกินส่วน เพราะใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติมมีสองประเภท คือ เฉพาะลำ ซึ่งจะเป็กรณิของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการอากาศยานปรับปรุงเฉพาะอากาศยานของตนเท่านั้น กับ เป็นการทั่วไป ซึ่งจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าที่นำไปปรับปรุงผลิตภัณฑ์เดิมและจำหน่าย แต่กลับเสียค่าธรรมเนียมเท่ากัน

๔. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้สองประเภท คือ (ก) เกินกว่า ๓ เดือน ฉบับละ ๕๐,๐๐๐ บาท และ (ข) ไม่เกิน ๓ เดือน ฉบับละ ๗,๐๐๐ บาท แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ได้ว่าการจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวจะมีสองประเภทตามอายุใบอนุญาต แต่ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมกลับกำหนดโดยไม่ระบุประเภท คือ ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท

๒. ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา ๒๐

ความหมายของ “อัตราขึ้นสูง”

เมื่อผู้เขียนตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศแล้ว พบว่ามีกร ใช้ถ้อยคำว่ “อัตราขึ้นสูง” อยู่สองแห่ง คือ ในมาตรา ๖ (๒) ใช้อัตราขึ้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา ๒๐ และในมาตรา ๖ (๓) ใช้อัตราขึ้นสูงสำหรับค่าบริการ (ในการขึ้นลงของอากาศยาน และที่เก็บอากาศยาน)ในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ (๒) และ (๓) ซึ่งโดยปกติถ้อยคำที่เหมือนกันควรมีความหมายเหมือนกัน เว้นแต่ในบริบทจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น ปัญหาว่า “อัตราขึ้นสูง” ในมาตรา ๖ (๒) และ (๓) มีความหมายอย่างไร เหมือนกันหรือไม่

โดยปกติคำว่า “อัตราขั้นสูง” ในเรื่องค่าธรรมเนียมหมายถึงเพดาน (ceiling) อัตราที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติเพื่อให้องค์กรฝ่ายบริหารกำหนดอัตราที่เรียกเก็บได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเพื่ออนาคต เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติมีวิธีการที่ยุ่งยากและต้องใช้เวลาช้านาน จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารกำหนดอัตราที่เรียกเก็บให้เหมาะสมกับภาวะการณ์และค่าของเงิน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การกำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงไว้ท้ายพระราชบัญญัติไม่สะดวกแก่การแก้ไขปรับปรุงค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ จึงเห็นควรยกเลิกบัญชีค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติและให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมได้ แต่ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ ค่าธรรมเนียมในรูปภาษีและค่าธรรมเนียมในรูปบริการ ดังนั้น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงแยกประเภทของค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการออกจากกัน โดยกำหนดให้อำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนด “อัตรา” ที่จะเรียกเก็บสำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าภาษี และมีอำนาจกำหนด “อัตราขั้นสูง” สำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดอัตราที่จะเรียกเก็บสำหรับค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^{๘๓}

โดยที่แต่ละอนุมาตราของมาตรา ๖ มีความไม่บริบูรณ์ในตัวเองเพราะต่างอ้างถึงมาตราอื่น ดังนั้น การหาความหมาย “อัตราขั้นสูง” จึงต้องไปดูบริบทของแต่ละมาตราที่อ้างถึงว่ามีอย่างไร ในมาตรา ๒๐ วรรคสองใช้ว่า “... การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ...” โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา ๗๔ (๑) ว่า

“มาตรา ๗๔ ผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๘๓} ดูเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕

(๑) ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด หรือเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐ ...”

ในขณะที่มาตรา ๕๖ วรรคสอง ใช้ว่า “ค่าบริการตาม (๒) และ (๓) ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา ๗๔ (๒) ว่า

“มาตรา ๗๔ ผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...

(๒) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง หรือเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหรืออนุมัติตามมาตรา ๕๖ วรรคสองหรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี ...”

จะเห็นได้ว่าทั้งมาตรา ๒๐ และมาตรา ๕๖ ไม่มีถ้อยคำว่า “อัตราขั้นสูง” ดังที่ใช้ในมาตรา ๖ และบริบทของอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงในทั้งสองมาตราแตกต่างกัน กล่าวคือในมาตรา ๒๐ ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับกำหนดอัตราที่เรียกเก็บ แต่กำหนดให้การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางต้องเรียกเก็บไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่จะเรียกเก็บเท่าใดอย่างไรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด^{๔๔} และมาตรการบังคับ คือ บทลงโทษทางอาญา กรณีฝ่าฝืน คือ ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐ อีกทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งนำคำว่า “ขั้นสูง” มาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศก็ไม่ได้กล่าวถึงค่าโดยสารและค่าระวางแต่อย่างใด อีกทั้งการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะประเภทบริการทางอุตสาหกรรมซึ่งโดยปกติรัฐจะมอบให้เอกชนจัดทำแทน โดยรัฐมีอำนาจควบคุมเพราะกระทบกับสาธารณชนและนโยบายแห่งรัฐได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า

^{๔๔} ดูรายละเอียดใน ๓.๒

อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐ เป็นอัตราควบคุม (cap pricing) ไม่ใช่อัตราเพดาน (ceiling) เพราะกฎหมายไม่สามารถเอาโทษกับผู้ฝ่าฝืนอัตราเพดานได้ เทียบได้กับอัตราขั้นสูง ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกรอบให้รัฐมนตรีไปกำหนด ไม่ใช่อัตราบังคับ ในขณะที่มาตรา ๕๖ วรรคสองกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับกำหนดอัตราที่เรียกเก็บซึ่งเป็นอัตราควบคุม (cap pricing) ซึ่งต้องไม่เกินอัตราเพดาน (ceiling) ที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรการบังคับ คือ บทลงโทษทางอาญา กรณีฝ่าฝืน คือ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะเก็บค่าบริการเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า **อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นอัตราเพดาน (ceiling) ไม่ใช่อัตราควบคุม (cap pricing)**

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๔^{๕๕} กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา ๒๐ เฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศ ดังต่อไปนี้

(๑) อัตราค่าโดยสาร ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามระยะทางในอัตราไม่เกินสามสิบบาทต่อหนึ่งกิโลเมตร

(๒) อัตราค่าธรรมเนียม ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามน้ำหนักสินค้าในอัตราไม่เกินห้าสิบบาทต่อหนึ่งกิโลกรัม ในกรณีที่ค่าธรรมเนียมตามน้ำหนักสินค้าต่ำกว่าค่าธรรมเนียมขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า (minimum charge) ให้เรียกเก็บตามค่าธรรมเนียมขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้าในอัตราไม่เกินห้าร้อยบาทต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า^{๕๖}

ข้อสังเกตของผู้เขียนเกี่ยวกับกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม ดังนี้

๑) กฎกระทรวงนี้แสดงให้เห็นถึงหลักการว่าหมายถึงอัตราขั้นสูงที่เป็นเพดาน ไม่ใช่อัตราควบคุม ซึ่งไม่ตรงกับบริบทของกฎหมาย อันจะทำให้เกิดปัญหาการใช้บังคับ

^{๕๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หน้า ๑

^{๕๖} จะเห็นได้ว่าอัตราดังกล่าวเป็นอัตราขั้นสูงซึ่งเผื่ออนาคต มากกว่าอัตรานโยบายที่ให้เรียกเก็บ ตามหลักการของกฎหมาย – ผู้เขียน (ดูรายละเอียดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน)

๒) กฎกระทรวงนี้ไม่ได้กำหนดแยกประเภทของการบริการว่าจะให้เก็บได้เท่าใด ในบริการใด

๓) กฎกระทรวงนี้ไม่ได้กำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางระหว่างประเทศไว้ด้วย ทำให้เกิดปัญหาว่าค่าโดยสารและค่าระวางระหว่างประเทศจะใช้อัตราใด

๓. ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบิน

อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ (๒) และ (๓) อัตราขั้นสูงตามกฎกระทรวงในข้อนี้ เป็นอัตราเพดาน (ceiling) ที่ฝ่ายบริหารกำหนดโดยมองไปข้างหน้า เพื่อให้คณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นฝ่ายเศรษฐกิจกำหนดตามหลักวิชาการตามช่วงระยะเวลาในขณะหนึ่งๆ ซึ่งเป็นหลักการตามแนวนโยบายของรัฐบาลสมัยหนึ่งที่ไม่ประสงค์จะให้ม้อัตราค่าธรรมเนียมทำยพระราชบัญญัติไม่ใช่อัตราควบคุม (cap pricing) ดังเช่นอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา ๒๐ ที่กล่าวมาใน ๒.

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบิน พ.ศ. ๒๕๕๔^{๔๗} ข้อ ๓ กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ (๒) และ (๓) ดังต่อไปนี้

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| (๑) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน | ครั้งละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท |
| (๒) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน | วันละ ๑๐,๐๐๐ บาท |

๒) ออกกฎกระทรวงยกเว้น ค่าดังต่อไปนี้^{๔๘}

๑. ค่าธรรมเนียมที่กำหนดในบัญชีทำยพระราชบัญญัติ
๒. ค่าโดยสารหรือค่าระวางที่อากาศยานขนส่งเรียกเก็บ
๓. ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดที่สนามบินเรียกเก็บ
๔. ค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

^{๔๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๒๐ ก ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ หน้า ๖

^{๔๘} พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖ (๔)

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการใน สนามบิน พ.ศ. ๒๕๕๔^{๙๙} ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ยกเว้นค่าธรรมเนียมที่กำหนดในบัญชีท้าย พระราชบัญญัติ ค่าโดยสารหรือค่าระวางที่อากาศยานขนส่งเรียกเก็บ ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบ แทนอื่นใดที่สนามบินเรียกเก็บ และค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ผู้ให้บริการ เรียกเก็บ ให้แก่บุคคลหรืออากาศยานบางประเภท ซึ่งการยกเว้นนี้ทางราชการหรือผู้ให้บริการจะเรียก เก็บไม่ได้ แต่ถ้าไม่มีกฎกระทรวงยกเว้นทางราชการหรือผู้ให้บริการอาจไม่เรียกเก็บหรือเรียกเก็บไม่เต็ม จำนวนได้ เว้นแต่จะมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๓) ออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้

ในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของสภาผู้แทนราษฎร มีบันทึกเกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่น ไว้ว่า^{๑๐}

ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะ... ออกกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียม รวมทั้งอำนาจที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ โดยกำหนดกิจการอื่นขึ้นได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะมิให้ เกิดช่องโหว่อันเป็นอุปสรรคในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ (คำว่า “กิจการอื่น” ในที่นี้หมายความว่า กิจการที่ เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น)

อาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวง กำหนดเรื่องใดๆ ก็ได้ที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติในลักษณะที่เป็นบท กวาด (sweeping clause) เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่าง โดยที่ไม่ต้องมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติมาตรา

^{๙๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๒๐ ก ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ หน้า ๖

^{๑๐} ดูรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ (สมัยสามัญ) ชุดที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗

เฉพาะระบุว่าเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาถือหลักกันว่าต้องมีบทบัญญัติที่เป็นมาตราเฉพาะระบุไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มิใช่ว่ารัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงเรื่องใดก็ได้ ทั้งนี้ ต้องระมัดระวังให้ดีว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่มีคำว่า “กฎกระทรวง” นั้น เป็นบทอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือบทอ้างอิง เช่น มาตรา ๔ บัญญัติว่า ... “อากาศยาน” หมายความว่ารวมถึง เครื่องทั้งสิ้นซึ่งทรงตัวในบรรยากาศ โดยปฏิบัติการแห่งอากาศ เว้นแต่วัตถุซึ่งระบุงเวียนไว้ในกฎกระทรวง ... หรือมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า ... อากาศยานต้องบินตามเส้นทางบินที่กำหนดในกฎกระทรวง ... คำว่า “กฎกระทรวง” ที่ปรากฏทั้งสองมาตรานี้เป็นบทอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดวัตถุที่ไม่เป็นอากาศยานหรือกำหนดเส้นทางบินตามลำดับ แต่คำว่า “กฎกระทรวง” ที่ปรากฏในมาตรา ๕๔ ที่บัญญัติว่า

... เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือตามวิธีการ และเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เพื่อการนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ...

นั่นหาใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไม่ แต่เป็นบทบัญญัติที่อ้างถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๕๒ ที่บัญญัติว่า ... การขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ... แม้ความในมาตรานี้ยังแสดงให้เห็นไม่ชัดเจน แต่ถ้าพิจารณาความในมาตราต่อมาคือมาตรา ๕๓ ที่บัญญัติว่า

... ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรานี้ ต้องปฏิบัติตามวิธีการ และเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ...

ทำให้เห็นได้ว่า “กฎกระทรวง” ในมาตรา ๕๔ เป็นการอ้างถึงกฎกระทรวงในมาตรา ๕๒ และ “วิธีการและเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เพื่อการนั้น” ตามมาตรา ๕๔ เป็นการอ้างถึงวิธีการและเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง ไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดวิธีการและเงื่อนไข

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน^{๙๐} บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นไว้ รวม ๙๐ เรื่อง ดังต่อไปนี้

- ๑) วัตถุที่ไม่เป็นอากาศยานตามมาตรา ๔
- ๒) หลักเกณฑ์และระยะเวลาจัดพื้นที่เป็นที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๔
- ๓) บริการที่เกี่ยวกับเทคนิคในด้านความปลอดภัยของอากาศยานหรือการบำรุงรักษาอากาศยานในลานจอดอากาศยาน ให้เป็นบริการช่างอากาศตามมาตรา ๔
- ๔) ผู้ทำหน้าที่อื่นให้เป็นผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔
- ๕) ราชการอื่นที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ใช้บังคับตามมาตรา ๕
- ๖) สิ่งอื่นอยู่กับอากาศยานตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๙)
- ๗) อากาศยานอื่นที่ไม่ต้องมีสิ่งที่กำหนดอยู่กับอากาศยานตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๓)
- ๘) แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการว่าด้วยแผนปฏิบัติการบินตามมาตรา ๑๖/๔ วรรคสอง
- ๙) เส้นทางบินตามมาตรา ๑๘
- ๑๐) แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการว่าด้วยแผนการบินตามมาตรา ๑๘/๑ วรรคสอง
- ๑๑) วัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยานตามมาตรา ๒๖
- ๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต คุณสมบัติและลักษณะของผู้ขออนุญาต อายุใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคล การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตใช้อากาศยาน

^{๙๐} จนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ส่วนบุคคล แบบใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคลและเงื่อนไขแบบทำใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๙ ทวิ วรรคสาม

๑๓) การขอจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา ๓๐

๑๔) ประเภทนิติบุคคลอื่นที่ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดซึ่งขอจดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง (๓) (จ)

๑๕) ประเภทอากาศยานอื่นที่คณะกรรมการเทคนิคจะออกข้อกำหนดมาตรฐานอากาศยานตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม

๑๖) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบ ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานต่ออธิบดีตามมาตรา ๓๘

๑๗) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอใบรับรองแบบเป็นการชั่วคราวต่ออธิบดีตาม มาตรา ๔๑/๔ วรรคสอง

๑๘) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบ ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานยื่นคำขอทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบที่ได้รับการรับรองแล้วต่ออธิบดี ตามมาตรา ๔๑/๕

๑๙) หลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอากาศยานหรือส่วนประกอบ สำคัญของอากาศยานหรือผู้อื่นซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบยื่นคำขอรับใบรับรองแบบส่วน เพิ่มเติมต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๖

๒๐) หลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอากาศยานหรือส่วนประกอบ สำคัญของอากาศยาน ยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานของ ตนให้แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองที่ไม่ใช่สาระสำคัญต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๗

๒๑) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับใบรับรองแบบซึ่งได้ทำการแก้ไขแบบอากาศยาน หรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามคำสั่งของอธิบดีแล้ว ยื่นคำขอต่ออธิบดีขอแก้ไข ดัดแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานของตนให้แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการ รับรองตามมาตรา ๔๑/๘

๒๒) หลักเกณฑ์และวิธีการโอนใบรับรองแบบและใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติมตาม มาตรา ๔๑/๑๒ วรรคสอง

๒๓) หลักเกณฑ์และวิธีการขอให้รับรอง และการรับรองใบรับรองแบบที่ออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือประเทศที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทยของผู้ได้รับใบรับรองแบบเพื่อทำการผลิตในประเทศไทยต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๑๓ วรรคสอง

๒๔) หลักเกณฑ์และวิธีการขอให้รับรอง และการรับรองใบรับรองแบบอากาศยานหรือใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติมที่ออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือประเทศที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทยของผู้ได้รับใบรับรองแบบหรือผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานตามใบรับรองแบบดังกล่าวเพื่อขอใบสำคัญสมควรถือเดินอากาศสำหรับอากาศยานที่จดทะเบียนอากาศยานในประเทศไทยต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๑๔ วรรคสอง

๒๕) การควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๑๘

๒๖) คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเบื้องต้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นขออนุญาตเบื้องต้นและการอนุญาตเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑/๑๙ วรรคสอง

๒๗) หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๑ วรรคสอง

๒๘) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะอื่นของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๒ (๔)

๒๙) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยลักษณะอื่นของนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๓ (๘)

๓๐) ประเภทนิติบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของทุนของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๔ (๖)

๓๑) ลักษณะและเงื่อนไขการบริหารกิจการของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานที่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๔๑/๒๕ วรรคสอง (๓)

๓๒) การกระทำที่ถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจจัดการของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่กระทบต่อความไว้วางใจของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๑/๒๖ (๗)

๓๓) การกระทำที่ถูกระงับโดยใบอนุญาตประกอบกิจการ ของนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานที่เป็นเหตุให้ซึ่งถือเป็นความผิดที่กระทบต่อความไว้วางใจของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๑/๒๖ (๘)

๓๔) ลักษณะต้องห้ามอย่างอื่นของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจจัดการของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๖ (๙)

๓๕) หลักเกณฑ์การกำหนดอายุใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๘

๓๖) หลักเกณฑ์และวิธีการขอต่ออายุใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๙

๓๗) หลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการผลิตตามใบอนุญาตผลิตอากาศยานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๔๑/๓๐ วรรคสอง

๓๘) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๓๑ วรรคสอง

๓๙) หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๓๒ วรรคสอง

๔๐) หลักเกณฑ์การกำหนดอายุใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๓๔

๔๑) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๓๕ วรรคสอง

๔๒) หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพตามมาตรา ๔๑/๓๗ วรรคสอง

๔๓) หลักเกณฑ์นิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพตามมาตรา ๔๑/๓๘

๔๔) หลักเกณฑ์การกำหนดอายุใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพตามมาตรา ๔๑/๔๐

๔๕) หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการแก้ไขตัดแปลงแบบชิ้นส่วนรับรองคุณภาพที่แตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตที่ไม่ใช่สาระสำคัญให้อธิบดีทราบตามมาตรา ๔๑/๔๒ (๑)

๔๖) หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบขึ้นส่วนรับรองคุณภาพที่แตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตในสาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๔๒ (๒)

๔๗) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตขึ้นส่วนรับรองคุณภาพขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตตามมาตรา ๔๑/๔๓ วรรคสอง

๔๘) หลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าของอากาศยาน ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศยื่นคำขออนุญาตผลิตขึ้นส่วนเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานของตนต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๔๔

๔๙) หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตผลิตบริษัทตามมาตรา ๔๑/๔๗ วรรคสอง

๕๐) หลักเกณฑ์นิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตบริษัทตามมาตรา ๔๑/๔๘

๕๑) หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอายุใบอนุญาตผลิตบริษัทตามมาตรา ๔๑/๕๐

๕๒) หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบบริษัทที่แตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตที่ไม่ใช่สาระสำคัญให้อธิบดีทราบตามมาตรา ๔๑/๕๒ (๑)

๕๓) หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบบริษัทที่แตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตในสาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๕๒ (๒)

๕๔) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตบริษัทขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตตามมาตรา ๔๑/๕๓ วรรคสอง

๕๕) ลักษณะของเครื่องหมายและรหัส และวิธีแสดงเครื่องหมายและรหัสกำกับไว้ที่ผลิตภัณฑ์ของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตหรือมีสิทธิผลิตตามมาตรา ๔๑/๕๕ วรรคสอง

๕๖) หลักเกณฑ์และวิธีการติดกำกับหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศที่อธิบดีออกให้ตามมาตรา ๔๑/๗๔ ไว้กับส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ขึ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริษัทของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ ตามมาตรา ๔๑/๕๖

๕๗) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอโอนสิทธิตามใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๖๐ วรรคสอง

๕๘) วัตถุประสงค์อื่นในการใช้งานของอากาศยานเพื่อออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศแบบพิเศษตามมาตรา ๔๑/๖๒ (๒) (ข)

๕๙) หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบสำคัญสมควรเดินอากาศของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๖๓

๖๐) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศ การขอ การออก การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศของพนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสอง

๖๑) หลักเกณฑ์และวิธีการขอต่ออายุใบสำคัญสมควรเดินอากาศของผู้ได้รับใบสำคัญสมควรเดินอากาศต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๖๙

๖๒) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกอากาศยานต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๗๑

๖๓) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอรับหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศของส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริษัทที่ทำการผลิตของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๗๔

๖๔) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกซึ่งส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริษัทต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๗๕

๖๕) หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๘๐ วรรคสอง

๖๖) การขอรับใบรับรองและการออกใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๘๔ วรรคสอง

๖๗) ประเภทนิติบุคคลผู้ขอรับใบรับรองหน่วยซ่อมประเภทที่สองและประเภทที่สามตามมาตรา ๔๑/๘๕ (๒)

๖๘) หลักเกณฑ์การกำหนดอายุใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๘๗ วรรคสอง

๖๙) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอ การขอต่ออายุใบรับรองหน่วยซ่อมของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๘๘

๗๐) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๐ วรรคสอง

๗๑) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอผลิตชิ้นส่วนของอากาศยานเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ตนรับบำรุงรักษาของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมต่ออธิบดีตามมาตรา ๔๑/๑๐๕

๗๒) หลักเกณฑ์และวิธีการขอ การออก การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการบำรุงรักษาเฉพาะอากาศยานต่างประเทศในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๑/๑๑๐ วรรคสอง

๗๓) หลักเกณฑ์และวิธีการขอ การออก แบบ อายุ การพักใช้และการเพิกถอนใบรับรองหน่วยซ่อมต่างประเทศของศูนย์หรือหน่วยซ่อมที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศที่จะทำการบำรุงรักษาอากาศยานไทย หรือบำรุงรักษาส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน บริษัท หรือชิ้นส่วนของอากาศยานที่จะใช้กับอากาศยานไทยตามมาตรา ๔๑/๑๑๑ วรรคสอง

๗๔) การขอ การออก และการรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๓

๗๕) ระยะเวลาให้ใช้ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๖

๗๖) การขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา ๕๒

๗๗) ประเภทของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตเพื่อการออกใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑ วรรคสอง

๗๘) หลักเกณฑ์และวิธีการพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานในการยื่นคำขอรับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๒

๗๙) ประเภทนิติบุคคลของผู้ขอรับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๓

๘๐) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอต่ออายุใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๔

๘๑) หลักเกณฑ์และวิธีการพร้อมเอกสารหลักฐานในการยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๑๐

๘๒) หลักเกณฑ์และวิธีการขอ การออก และการเพิกถอนใบรับรองผู้จัดการสนามบิน
สาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๒

๘๓) คุณสมบัติอื่นของผู้จัดการสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๓

๘๔) หน้าที่อื่นของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา
๖๐/๑๕ (๕)

๘๕) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอโอนสิทธิตามใบรับรองการ
ดำเนินงานสนามบินสาธารณะให้แก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๖๐/๒๑ วรรคสอง

๘๖) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารของเจ้าของหรือ
ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๓๘

๘๗) กำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายงบประมาณ (โดยใช้ค่าบริการผู้โดยสารขาออก) ที่ต้อง
จัดทำเป็นโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติก่อนตามมาตรา ๖๐/๔๐

๘๘) หลักเกณฑ์และวิธีการในการที่รัฐมนตรีจะสั่งให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน
หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง โดย
จะกำหนดให้มีค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแก่ผู้จัดเก็บไว้ด้วยก็ได้

๘๙) หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกและนำส่ง
ให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ของเจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือ
ผู้ดำเนินการเดินอากาศที่รัฐมนตรีสั่งให้มีหน้าที่จัดเก็บตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสาม

๙๐) หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการ
ในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต และการเพิกถอน
ใบอนุญาตดังกล่าวตามมาตรา ๖๐ เบญจวรรคสอง

(๒) อำนาจออก “กฎ” ในรูปประกาศกำหนด

โดยที่ธรรมเนียมปฏิบัติ การออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีผู้รักษาการ ต้อง
เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน และต้องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ
พิจารณา ดังนั้น จึงมีการผ่อนคลายนเรื่องที่สำคัญน้อยยให้รัฐมนตรีดำเนินการได้เลยในรูป “ประกาศ

กระทรวง”^{๑๒} ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออก “กฎ” ในรูปแบบประกาศกำหนดในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- ๑) เขตห้ามหรือเขตจำกัดการบินตามมาตรา ๒๒ (ในราชกิจจานุเบกษา)
- ๒) ให้มีการขออนุญาตเบื้องต้นต่ออธิบดีก่อนผู้ขออนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลสำหรับกิจการนั้นได้ตามมาตรา ๔๑/๑๙
- ๓) จำนวนเงินทุนในการผลิตอากาศยานโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๔๑/๒๒ (๒)
- ๔) จำนวนบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญในการผลิตอากาศยาน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการเทคนิคตามมาตรา ๔๑/๒๒ (๓)
- ๕) สนามบินอนุญาตตามมาตรา ๕๕
- ๖) ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานตามมาตรา ๕๕
- ๗) ลานจอดอากาศยานของสนามบินอนุญาตตามมาตรา ๖๐ จัตวา (ในราชกิจจานุเบกษา)
- ๘) เขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา ๕๘ (ในราชกิจจานุเบกษา)
- ๙) การประชุมและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิดตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง

(๓) อำนาจออก “กฎ” ในรูปกำหนด^{๑๓} ในเรื่องดังต่อไปนี้

- ๑) พუნจัตพะเปี่ยนขันต่ำของนิติบุคคลที่ขออนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๑๙
- ๒) ค่าตอบแทนกรรมการควบคุมสนามบินและพนักงานควบคุมสนามบินที่คณะกรรมการควบคุมสนามบินแต่งตั้งตามมาตรา ๖๐/๒๙

^{๑๒} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า ๑๒๙

^{๑๓} คำว่า “กำหนด” อาจเป็นได้ทั้ง กฎ และ คำสั่งทางปกครอง ในที่นี้บริบทแสดงให้เห็นว่าเป็น กฎ ซึ่งคงต้องประกาศให้ทราบทั่วกันตามหลักของ กฎ แต่ที่ผู้เขียนแยกออกมาเพื่อให้เห็นรูปแบบการใช้ถ้อยคำในกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงต่อไป

๓) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำโครงการค่าใช้จ่ายงบประมาณค่าบริการ
ผู้โดยสารขาออกที่มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติตามมาตรา
๖๐/๔๐ วรรคสอง

๔) ระเบียบว่าด้วยวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้จ่ายเงินจาก
บัญชีเงินทุนหมุนเวียนโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๖๐/๔๔

๒.๑.๓ อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง”

ความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง”

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ความหมายของ คำ
ว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มี
ผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ
เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ
สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น
การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง
และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ

๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ...”

โดยให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ว่าหมายถึง ...

“บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ
หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบ
ราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ...”

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคมมีอำนาจที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง

โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ในรูปการสั่งการ การอนุญาตหรือการอนุมัติ ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูปคำสั่ง

(ก) สั่งแต่งตั้ง

๑) พนักงานเจ้าหน้าที่

ตามมาตรา ๔ ให้ความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ให้ความหมายว่า อธิบดีและผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

โดยปกติเรื่องราชการจะมีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบการปฏิบัติราชการเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะซึ่งกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายเฉพาะนั้นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๙๔} ที่บัญญัติให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม^{๙๕} ซึ่งตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม^{๙๖} และข้อ ๒ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ^{๙๗} กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ (๑) ดำเนินการ

^{๙๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ หน้า ๑

^{๙๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ หน้า ๑๔

^{๙๖} ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการบินพลเรือนเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๙๗ ก ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ หน้า ๔)

ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๒) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ (๓) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการบินพลเรือน อุตสาหกรรมการบิน และระบบการขนส่งทางอากาศ (๔) ดำเนินการจัดระเบียบการบินพลเรือน (๕) กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน (๖) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดกรม (๗) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ และ (๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย^{๙๗} ดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นและหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่ และหากแต่งตั้งได้ การควบคุมการใช้อำนาจในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะดำเนินการได้โดยวิธีใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้วินิจฉัยไว้ว่า^{๙๘} มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มิได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการไว้ในหลายมาตรา ซึ่งบางมาตรามีความจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ และเมื่อกฎหมายมิได้ระบุเฉพาะเจาะจง จึงไม่มีข้อจำกัดว่าต้องแต่งตั้งบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น หากในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องใช้บุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะรัฐมนตรีรักษาราชการตามกฎหมาย ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ และเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงคมนาคมควรหารหรือส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงด้วยส่วนการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง

^{๙๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๔ ก ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ หน้า ๓๒

^{๙๘} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๓๘/๒๕๕๐ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

คมนาคมในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศสามารถใช้อำนาจเฉพาะการควบคุมดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเท่านั้น

๒) คณะกรรมการเทคนิคตามมาตรา ๑๕/๑^{๙๙}

๓) คณะกรรมการควบคุมสนามบินตามมาตรา ๖๐/๒๓ วรรคสอง

๔) คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรตามมาตรา ๖๓

๕) คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง

(ข) สั่ง ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑) ให้กรรมการเทคนิคออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เพราะมีเหตุบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๕/๒ (๔)

๒) ให้อธิบดีกรรมการบินพลเรือนเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจค้นในสนามบินของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๙

๓) (โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) ควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๖๐/๒๓ วรรคหนึ่ง

๔) เลิกการควบคุมสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตตามมาตรา ๖๐/๓๐

๕) ให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต่อไปเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๖๐/๓๓

๖) ให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๑

^{๙๙} ดูรายละเอียดใน ๒.๓

(๒) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูป อนุญาต ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- ๑) (เป็นหนังสือ) ให้ผู้ใดบังคับหรือปล่อยอากาศยาน ซึ่งไม่มีนักบิน หรือทิ้งร่มอากาศตามมาตรา ๒๔ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด
- ๒) (เป็นหนังสือ) ให้ผู้ใดส่งหรือพายุทธภัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ไปกับอากาศยานตามมาตรา ๒๕ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด
- ๓) (เป็นหนังสือ) ให้อากาศยานต่างประเทศที่ไม่มีสิทธิตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ หรือความตกลงระหว่างประเทศ บินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๘
- ๔) (เป็นหนังสือ) ให้อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๙
- ๕) (ใบอนุญาต) ให้ผู้ใดใช้อากาศยานส่วนบุคคลในการเดินอากาศตามมาตรา ๒๙ ทวิ
- ๖) ให้ผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานที่ขอจดทะเบียน จดทะเบียนอากาศยานได้ตามมาตรา ๓๐

(๓) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูป กำหนด ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- ๑) (เป็นหนังสือ) เงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตให้บังคับหรือปล่อยอากาศยานซึ่งไม่มีนักบิน หรือทิ้งร่มอากาศปฏิบัติตามมาตรา ๒๔
- ๒) (เป็นหนังสือ) เงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ส่งหรือพายุทธภัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ไปกับอากาศยานปฏิบัติตามมาตรา ๒๕
- ๓) ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ตามมาตรา ๖๐/๔๓

(๔) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูป อนุมัติ ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- ๑) อนุมัติข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง
- ๒) อนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา ๕๑

๓) อนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศในสนามบินอนุญาตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดลานจอดอากาศยานตามมาตรา ๖๐ จัตวา วรรคสอง

๔) อนุมัติให้ใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพื่อการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสนามบินตามมาตรา ๖๐/๓๙ (๖)

๕) อนุมัติโครงการค่าใช้จ่ายงบลงทุนจากค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๖๐/๔๐ วรรคสอง

(๕) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูป เห็นชอบ ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑) อัตราค่าบริการในลานจอดอากาศยานที่คณะกรรมการการบินพลเรือน อนุมัติตามมาตรา ๖๐ ข

(๖) อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในรูป ยกเว้น ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑) คุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๔๑/๒๕ วรรคสอง

๒) คุณสมบัติผู้ขออนุญาตเป็นผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง

การดำเนินการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่กล่าวมาข้างต้นจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย“คู่กรณี” ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้หมายถึง ... ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ... มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามความจำเป็นแก่กรณี (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐) คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย (มาตรา ๓๑ วรรค

หนึ่ง) แต่คู่กรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) จึงต้องฟ้องต่อศาลปกครอง

๒.๑.๔ “การมอบอำนาจ” ของรัฐมนตรี^{๑๐๐}

โดยปกติการปฏิบัติราชการมีกฎหมายจัดระเบียบราชการ และกฎหมายจัดตั้งสถาบันที่เป็นราชการส่วนต่างๆ ซึ่งจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันในกรอบกว้างๆ โดยจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้ และโดยที่งานราชการนั้นมีมากและอยู่ห่างโดยระยะทาง ทั้งบางกรณีต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ซึ่งหน่วยงานหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวไม่อาจปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีและทันเวลา ดังนั้น มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง^{๑๐๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

^{๑๐๐} การมอบอำนาจต่างกับ “การมอบหมาย” ดูรายละเอียดใน ๒.๘

^{๑๐๑} มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถมอบอำนาจการปฏิบัติราชการให้แก่ผู้อื่นได้ ใน ๒ กรณี คือ

๑. การมอบอำนาจในเรื่องการปฏิบัติราชการทั่วไป โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง
๒. การมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ (ซึ่งหมายรวมถึงอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีด้วย) ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือ การดำเนินการอื่น ซึ่งกฎหมายนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้

ทั้งสองกรณีข้างต้น ผู้ดำรงตำแหน่ง (ที่ระบุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ที่มีอำนาจนั้น อาจมอบอำนาจให้ ผู้ดำรงตำแหน่ง (ที่ระบุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) อื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ในกรณีที่อำนาจนั้นเป็นอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติ ผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะมอบอำนาจให้ได้เฉพาะแก่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เท่านั้น และในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด ทั้งนี้ ในทุกกรณีผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต้องลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจ โดยผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน จึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งต้องวางแผนแนวทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนมอบอำนาจไป เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ตนได้มอบไปด้วย

(๑) ความหมายของการมอบอำนาจ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๐๒} (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า พ.ร.ฎ.) มาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของการมอบอำนาจไว้ว่า

^{๑๐๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๘๔ ก ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หน้า ๑

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

(๒) วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจเป็นไปเพื่อ การดังต่อไปนี้ (พ.ร.ฎ. มาตรา ๕)

- (๑) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (๒) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- (๓) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
- (๔) ไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่าน

การพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่กล่าวข้างต้น ผู้มอบอำนาจอาจวางแนวทางหรือกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ต้องมีการใช้อำนาจที่มอบอำนาจไปนั้นก็ได้ โดยผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ

ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว (พ.ร.ฎ. มาตรา ๖)

(๓) เรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้

เรื่องและผู้มอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจได้ มีดังต่อไปนี้ (พ.ร.ฎ. มาตรา ๘)

(๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(๒) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ

(๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๔) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

(๔) แบบพิธีในการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้

(๕) ผลของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น และผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น เนื่องจากเป็นการมอบตามหลักกฎหมายมหาชน โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนต่อไป (พ.ร.ฎ. มาตรา ๙)

(๖) การกำกับดูแลของผู้มอบอำนาจ

ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจจะต้องดำเนินการเพื่อการกำกับดูแล ดังต่อไปนี้ (พ.ร.ฎ. มาตรา ๑๐)

(๑) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๒) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้

(๗) อำนาจตามกฎหมายการเดินอากาศที่รัฐมนตรีมอบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ดังต่อไปนี้

๑) อำนาจตามมาตรา ๒๘ (อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร)

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ปริมาณอากาศยานที่บินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรในแต่ละวันมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก บางรายต้องพิจารณาภายในเวลาอันสั้น เพื่อให้ทันตามความต้องการของผู้ยื่นคำขอ และเพื่อสัมพันธ์มิตรระหว่างประเทศตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ รัฐมนตรีมีภาระเกี่ยวกับงานอื่นมาก เป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานดังกล่าว จึงมอบอำนาจให้อธิบดีกรมขนส่งซึ่งเป็นกรมเจ้าของเรื่องเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้นกำหนดให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้อธิบดีกรมการขนส่งทำการแทน พ.ศ. ๒๕๐๐^{๑๑๓} ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้มีการจัดตั้งกรมการบินพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖^{๑๑๔} แต่ไม่ปรากฏว่ามีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีให้แก่อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบอำนาจตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ให้แก่อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่

^{๑๑๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๒๓ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๐๐ หน้า ๕๔๐

^{๑๑๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๐ ตอนที่ ๑๑๔ ก ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ หน้า ๗๒๒

๖๑/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๙^{๑๐๕} ซึ่งเป็นการมอบทั่วไป แต่ต่อมาได้ยกเลิกและมอบอำนาจให้โดยระบุประเภทการบินที่มอบตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๑๕๒/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๙^{๑๐๖} และได้ออกคำสั่งใหม่มอบอำนาจเฉพาะการบินบางกรณีให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๒๑/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๓^{๑๐๗} และมอบหมายการอนุญาตตามมาตรา ๒๘ เพิ่มเติมตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๒๗๖/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๕ และคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๑๗๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐^{๑๐๘} ปัจจุบันได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๒๘ ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๙๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓^{๑๐๙} ซึ่งเป็นการมอบทั่วไปและใช้มาจนถึงปัจจุบัน

๒) อำนาจตามมาตรา ๒๙ (อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร) เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมการขนส่งทำการแทนตามพระราชกฤษฎีกาการมอบอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้อธิบดีกรมการขนส่งทำการแทน พ.ศ. ๒๕๐๐ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ เห็นชอบให้กองทัพอากาศเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แล้วรายงานให้กระทรวงคมนาคมทราบโดยด่วนทุกครั้ง ซึ่งไม่มีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีให้กองทัพอากาศแต่อย่างใด แต่ก็ได้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเรื่อยมา จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ นี้ให้ผู้บัญชาการทหารอากาศมีอำนาจปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งกรมการบินพลเรือนได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการมอบอำนาจนี้จะขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

^{๑๐๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๘๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๙ หน้า ๑๓๘๒

^{๑๐๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๑๕๗ ก ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๙ หน้า ๕

^{๑๐๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๒๖ ก ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ หน้า ๕๓

^{๑๐๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่พิเศษ ๗๔ ง ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ หน้า ๑๐๔

^{๑๐๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่พิเศษ ๔๖ ง ลงวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๔๐

แผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งปรับปรุงหลักเกณฑ์การมอบอำนาจสำหรับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไป ผู้มีอำนาจอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้โดยไม่จำกัดตำแหน่ง เว้นแต่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ และในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจดังกล่าวจะมอบให้ได้เฉพาะข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศได้บัญญัติเรื่องการอนุญาตไว้แตกต่างกันแล้วแต่ความสำคัญ สำหรับมาตรา ๒๙ นี้บัญญัติให้อนุญาตเป็นหนังสือเท่านั้น ไม่ถึงกับต้องออกเป็นใบอนุญาตทั้งไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงอาจมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารอากาศอนุญาตแทนได้ และหากผู้บัญชาการทหารอากาศประสงค์จะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้ผู้บังคับบัญชาในระดับล่างต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต้องกำหนดเรื่องการมอบอำนาจต่อไปด้วย^{๑๑๑} ซึ่งต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือรองผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือเสนาธิการทหารอากาศซึ่งทำการแทนผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๒๙ ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓^{๑๑๒} โดยได้มีบันทึกความตกลงลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่องการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ระหว่างกระทรวงคมนาคมกับกระทรวงกลาโหมมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือรองผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือเสนาธิการทหารอากาศซึ่งทำการแทนผู้บัญชาการทหารอากาศพิจารณาอนุญาตให้อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

๓) **อำนาจตามมาตรา ๒๙ ทวิ** แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

^{๑๑๑} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๑๓๕/๒๕๕๑ เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๑๑๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๔๖ ง ลงวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๓๙

คมนาคมในการลงนามในใบอนุญาตให้ใช้อากาศยานส่วนบุคคลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้เห็นชอบในหลักการให้ใช้อากาศยานส่วนบุคคลแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๒๔๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕

๔) **อำนาจตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ ยกเว้นคุณสมบัติผู้ประจำหน้าที่นักบินศิษย์การบิน ของศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๒๔๐/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๒^{๑๑๒}

๕) **อำนาจตามมาตรา ๕๑** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ อนุมัติให้จัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศบริเวณที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๓๒๕/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

๒.๒ คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aviation Board - CAB)

คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในชั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีบันทึกถ้อยแถลงเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนไว้ว่า^{๑๑๓}

... เป็นองค์กรพิเศษที่ร่างใหม่กำหนดให้มีขึ้น ทั้งนี้ เพื่อว่าจะได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการในด้านการบินพลเรือนโดยทั่วไป วางนโยบายในด้านการบินพลเรือนให้รัดกุม และเหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม องค์กรเช่นนี้ในประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เป็นต้น ก็มีอยู่

^{๑๑๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๕๖ ง ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๒ หน้า ๖๘๕๕

^{๑๑๓} ทุกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖/๒๕๓๗ (สมัยสามัญ) ชุดที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๗

อำนาจที่ให้แก่คณะกรรมการการบินพลเรือนตามร่าง
นี้ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเทคนิคและต้องปฏิบัติการโดยทันด่วนที่
เช่น การออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และภาคผนวกแห่ง
อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมือง
ชิคาโก และขณะนี้ประเทศไทยเราเป็นภาคีอยู่ด้วย เป็นต้น เพราะ
ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้รัดกุมและ
เหมาะสมอยู่ตลอดเวลา หากจะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีฯ ในอันที่จะออก
กฎกระทรวงเพื่อให้กรณีได้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้หรือภาคผนวก
แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ก็ย่อมจะล่าช้าไม่ทันด่วนที่

ปัญหาเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือน
ขึ้นนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ อนุมัติในหลักการไว้ตั้งแต่วันที่ ๒๗
เมษายน ๒๔๙๒ เป็นต้นมา ...

แต่เดิมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองสงบลงใหม่ๆ บริษัทการบินต่างประเทศได้ทำการบิน
เข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักถ่ายที่ถ่ายยปฏิบัติและการให้สิทธิเท่าเทียมกัน อีกทั้ง
ขณะนั้นมีหลายส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ ได้แก่ (๑) กระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้รักษาการ
ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.
๒๔๗๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางอากาศ (๒) กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ
การเดินทางอากาศ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ส่วนราชการทั้งสองจึงควรประสานและปรึกษาหารือกัน (๓)
กองทัพอากาศเป็นผู้ดูแลสนามบินดอนเมือง (๔) กระทรวงการต่างประเทศที่รับผิดชอบเรื่องระหว่าง
ประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยกระทรวง
คมนาคมจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗
มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่งตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
คมนาคม เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกองทัพอากาศ
อธิบดีกรมขนส่ง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสองคน เป็นกรรมการ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการใน

ด้านการบินพลเรือนโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ^{๑๑๔} ซึ่งปรากฏตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๙๒^{๑๑๕} ที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเป็นประจําหน้าที่พิจารณาทำความเข้าใจการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศที่ค้างอยู่และที่จะพึงมีต่อไปโดยถือมูลฐานจากความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศที่รัฐบาลได้เคยทำไว้แล้ว จำนวนสี่คนประกอบด้วย นายสพรั่ง เทพหัสดิน ณ อยุธยา^{๑๑๖} รองประธานคณะกรรมการการบินพลเรือน เป็นประธาน อธิบดีกรมการขนส่ง อธิบดีกรมการเมืองตะวันตก กระทรวงการต่างประเทศ และพลอากาศตรีเพิ่ม ลิ้มปีสวัสดิ์ เจ้ากรมช่างอากาศ เป็นกรรมการ ดังนั้น ในทางปฏิบัติก่อนปี พ.ศ. ๒๕๙๗ มีคณะกรรมการการบินพลเรือนอยู่แล้ว ต่อเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการเดินอากาศ ผู้จัดเตรียมร่างได้นำแบบอย่างคณะกรรมการนี้มาจากประเทศสหรัฐอเมริกา (Civil Aeronautics Board) และอังกฤษ (Civil Air Council) เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการในด้านการบินพลเรือนโดยทั่วไป วางนโยบายในด้านการบินพลเรือนให้รัดกุมและเหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องทางเทคนิคและต้องปฏิบัติการโดยทันที่ เช่น การออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี เนื่องจากผู้ร่างฉบับดังกล่าวเห็นว่าภาคผนวกมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้รัดกุมและเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา หากให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ จะล่าช้าไม่ทันที่

คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นองค์กรทางปกครองในรูปคณะกรรมการ มีผลดี คือ^{๑๑๗}

๑. ได้ข้อยุติดีกว่า เพราะร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดเห็นหลายคน
๒. ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของบุคคลคนเดียว
๓. ประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งระหว่าง บุคคล หน่วยงาน

^{๑๑๔} อัมพร จันทรวจิตร, กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ (ตอนที่ ๑) ดุลพาหะ ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๐๔ หน้า ๒๑๘-๒๑๙

^{๑๑๕} แจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ จ. ๕๖๕๘/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๙๒

^{๑๑๖} เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๘๘ ถึงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๘๘ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสองสมัย เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๘๘ - ๓๑ มกราคม ๒๕๘๙ และ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๘๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๘๙

^{๑๑๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า ๘๒

๔. เกิดความกระจ่างในการประสานงาน

๕. เกิดความรวดเร็ว เพราะรวมอำนาจจากที่ต่างๆ มาไว้ในรูปคณะกรรมการ

๒.๒.๑ องค์ประกอบ (composition)

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๗ เดิมกำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รองประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งรองประธานและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการบินพลเรือนตามองค์ประกอบนี้ รวมทั้งสิ้น ๑๗ ชุด ดังนี้

ชุดที่หนึ่ง (๑๓ ธันวาคม ๒๔๙๗ – ๑๒ ธันวาคม ๒๕๐๑) ตามแจ้งความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๙๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๘๓ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๔๙๗ หน้า ๑๕ มีนายสพรั่ง เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สอง (๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๑ – ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔) ตามแจ้งความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๕ ตอนที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๐๑ หน้า ๒๘๖๘ มีนายสพรั่ง เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สอง/หนึ่ง (๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ – ๑๒ ธันวาคม ๒๕๐๕) ตามแจ้งความสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๘ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ หน้า ๓๙๐ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สาม (๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๕ – ๑๒ ธันวาคม ๒๕๐๙) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๐๖ ไม่ปรากฏว่าได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่มีการอ้างถึงประกาศดังกล่าวเมื่อมีการจัดตั้งกรมการบินพาณิชย์และเปลี่ยนชื่อกรมขนส่ง จึงมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการแทนตามประกาศลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๒๐ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ หน้า ๔๓๘ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สี่ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๙ – ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๓) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๖ ตอนที่ ๖๐ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม

๒๕๑๒ หน้า ๒๐๔๘ (เป็นการแต่งตั้งย้อนหลังถึง ๒ ปี ๖ เดือน - ผู้เขียน) มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่ห้า (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๓ - ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๗) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๘ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๔ หน้า ๔ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่หก (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๗ - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๑๙) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๑๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๒๑๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๒ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ และ ปลัดกระทรวงคมนาคมได้ลาออกเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ เป็นรองประธานแทนตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๒๓๖ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ หน้า ๒๘๘๗

ชุดที่เจ็ด (๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๙ - ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๙) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๘๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๙ หน้า ๔ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (ไม่ครบวาระ อายุสั้นที่สุด - ผู้เขียน)

ชุดที่แปด (๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ - ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๔๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ หน้า ๓ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (ไม่ครบวาระ - ผู้เขียน)

ชุดที่เก้า (๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๒ - ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๖) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๒๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๖๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๒๒ หน้า ๒๐ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สิบ (๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๖ - ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๐) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๐ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๕๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๖ หน้า ๒๗ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สิบเอ็ด (๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๐ – ๒๖ กันยายน ๒๕๓๑) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔ ตอนที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๐ หน้า ๖๖๑๔ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (ไม่ครบวาระ - ผู้เขียน)

ชุดที่สิบสอง (๒๗ กันยายน ๒๕๓๑ – ๒๖ กันยายน ๒๕๓๕) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๖๗ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๑ หน้า ๓ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (มีช่วงว่างระหว่าง ๒๗ กันยายน ๒๕๓๕ ถึง ๒๘ กันยายน ๒๕๓๕ - ผู้เขียน)

ชุดที่สิบสาม (๒๙ กันยายน ๒๕๓๕ – ๒๘ กันยายน ๒๕๓๙) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๑๖๐ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ หน้า ๑๔๔๗๕ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (มีช่วงว่างระหว่าง ๒๙ กันยายน ๒๕๓๙ ถึง ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๐ - ผู้เขียน)

ชุดที่สิบสี่ (๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ – ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๔) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๒๒ ง ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๐ หน้า ๔ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (มีช่วงว่างระหว่าง ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึง ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ - ผู้เขียน)

ชุดที่สิบห้า (๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ – ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๕๗ ง ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ หน้า ๔ มีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ

ชุดที่สิบหก (๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ – ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๐ ง ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ หน้า ๑ มีนายมหิตล จันทรางกูร อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (ไม่ครบวาระ - ผู้เขียน)

ชุดที่สิบเจ็ด (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ – ๖ เมษายน ๒๕๕๒) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๓๒ ง ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ หน้า ๑๔ มีนายศรีภูมิ สุขเนตร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ (ไม่ครบวาระ - ผู้เขียน)

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนตั้งแต่ชุดที่เก้าถึงชุดที่สิบสามมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรองประธานกรรมการ มีลักษณะเป็น**องค์กรกึ่งการเมือง** กล่าวคือ จะมีการแต่งตั้งรองประธานเปลี่ยนแปลงไปตามวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้เหตุผลในการแต่งตั้งว่า “...ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งให้นาย ... รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการการบินพลเรือน ... บัดนี้ นาย ... ได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมแล้ว จึงต้องพ้นจากตำแหน่งรองประธานกรรมการการบินพลเรือนด้วย ...” อีกทั้งกรรมการอื่นมักจะแต่งตั้งจากข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานการบินพลเรือนได้แก่ ผู้บัญชาการทหารอากาศ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ได้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ทางด้านเทคนิคการบินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้กลไกคณะกรรมการที่ผู้ร่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ วางไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า คณะกรรมการการบินพลเรือนมีการประชุมกันน้อยมากและวาระส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการอนุมัติอัตรา ค่าโดยสารและค่าระวาง และ**ผู้เขียนมีข้อสังเกต**ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการบินพลเรือนชุดที่สิบสาม สิบสี่ สิบห้า และสิบหก ไม่ต่อเนื่อง หมายความว่าช่วงเวลาที่ไม่ต่อเนื่องจะไม่มีคณะกรรมการการบินพลเรือนโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการนั้น เดิมแต่งตั้งจากข้าราชการระดับผู้อำนวยการกอง เช่น ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการขนส่ง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือผู้อำนวยการกองควบคุมกิจการเดินอากาศ กรมการบินพาณิชย์ โดยเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีไปพร้อมกับการขอแต่งตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการชุดที่ ๑๗ มีมติว่า ... การขออนุมัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ ฯ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการ ฯ สามารถดำเนินการแต่งตั้งให้กรรมการท่านใดท่านหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ... ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นคณะที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธาน จึงแต่งตั้งให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในการพิจารณายก่างพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการพิจารณาว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนเสียใหม่ให้มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งและจำนวนกรรมการเพิ่มมากขึ้น ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนเป็นกรรมการและเลขานุการตามมาตรา ๗^{๑๑๔}

อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนนี้จะต้องประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน โดยมีเจตนารมณ์ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการอื่นจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการบินเพื่อให้คณะกรรมการการบินพลเรือนปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดได้ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน มิใช่แต่งตั้งคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้แต่ต้องไม่เกินเจ็ดคน เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “กรรมการอื่นอีกเจ็ดคน” ต่างจากองค์ประกอบก่อนมีการแก้ไขที่ใช้คำว่า “กรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน” เนื่องจากภาระหน้าที่ของคณะกรรมการมีมากจึงต้องใช้ความรู้เฉพาะทางทางการบินซึ่งมีหลายสาขา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงควรแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ทางการบินในด้านต่างๆ ให้ครบถ้วนเพื่อประโยชน์ในการระดมความคิดเห็น ประสพการณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับรู้ข้อเท็จจริง เมื่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการอื่นแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนจึงจะครบถ้วน หากคณะรัฐมนตรียังไม่แต่งตั้งกรรมการอื่นหรือแต่งตั้งกรรมการอื่นแล้วตายหรือลาออกหรือคณะรัฐมนตรีให้ออก องค์ประกอบของคณะกรรมการก็จะไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการการบินพลเรือน และไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการที่เหลืออยู่เป็นคณะกรรมการและปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้^{๑๑๕}

^{๑๑๔} องค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๗ นี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๑๕} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่เรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๔๗ บันทึกเรื่องการนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ (พินกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) แต่คณะรัฐมนตรีเพ็งมีมติ แต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการบินพลเรือน (โดยไม่ได้แต่งตั้งรองประธาน) ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งนับเป็น **ชุดที่สิบแปด** (๗ เมษายน ๒๕๕๒ – ปัจจุบัน) และเป็นชุดแรกหลังจากมีการปรับปรุงองค์ประกอบตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒^{๑๒๐} ซึ่งเป็นการแต่งตั้งหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ถึงหนึ่งปีหนึ่งเดือน แต่บทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ ... กรรมการการบินพลเรือนที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ...

๒.๒.๒ วาระการดำรงตำแหน่ง

รองประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการการบินพลเรือนอยู่ในตำแหน่งสี่ปี รองประธานกรรมการหรือกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการหรือกรรมการอีกก็ได้ตามมาตรา ๘

องค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนก่อนการแก้ไขโดยฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ประกอบด้วย^{๑๒๑} ... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รองประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ... ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระของรองประธานและกรรมการในมาตรา ๘ และบทบัญญัติถึงเหตุที่รองประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระในมาตรา ๙ แต่เมื่อมีการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ตัดรองประธานกรรมการในมาตรา ๗ และเพิ่มกรรมการโดยตำแหน่งขึ้นสามตำแหน่งได้แก่ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และอธิบดีกรมการบินพลเรือน ทั้งนี้ เนื่องจากกรรมาธิการพิจารณาร่างฯ ของสภานิติบัญญัติ

^{๑๒๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๘๒ ง ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ หน้า ๗๘

^{๑๒๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๕๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๙๗ หน้า ๑๒๕๓

แห่งชาติเห็นว่าการเดินอากาศมีส่วนเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับกองทัพอากาศเป็นอย่างมาก สมควรให้ ผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นกรรมการในคณะกรรมการการบินพลเรือนด้วย แม้ผู้แทนกระทรวงคมนาคม จะชี้แจงว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมากระทรวงคมนาคมได้เสนอตั้งเสนาธิการทหารอากาศเป็นกรรมการการบินพลเรือนมาโดยตลอดก็ตาม แต่กรรมการเห็นว่า เป็นเพียงทางปฏิบัติสมควรบัญญัติให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย จึงให้กำหนดกรรมการโดยตำแหน่งที่เคยแต่งตั้งมาโดยตลอดเข้าไว้ด้วย ทั้งๆ ที่ร่างของรัฐบาลไม่มีการแก้ไขมาตรานี้ เมื่อจะแก้ไขให้มีกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๗ ทำให้เกิดปัญหาว่าจะทำอย่างไร ให้เป็นการแก้ไขน้อยที่สุด ในการเขียนร่างกฎหมายว่าจะให้มีรองประธานโดยการแต่งตั้งอีกหรือไม่ ถ้ามีจะวางไว้ในขั้นตอนใด ที่สุดกรรมการที่เป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้ใช้ถ้อยคำตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับที่ ๑๑ โดยตัดรองประธานในมาตรา ๗ ออกและเพื่อไม่ให้มีการแก้ไข มากจึงไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระของรองประธานกรรมการ ทั้งไม่ได้บัญญัติแยกกรรมการโดยตำแหน่ง ออกจากกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยคงปล่อยไว้ตามที่เป็นอยู่เดิม ดังนั้น จึงอาจเกิดความสับสน เกี่ยวกับรองประธานกรรมการและกรรมการในมาตราต่างๆ ได้ ในทางปฏิบัติจึงควรเสนอให้คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งกรรมการอื่นหนึ่งคนให้ดำรงตำแหน่ง “รองประธานกรรมการ” เพื่อให้มีรองประธานกรรมการที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ กรณีประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม และ คำว่า “กรรมการ” ในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกนั้นต้องตีความให้ หมายถึงเฉพาะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้นไม่รวมกรรมการโดยตำแหน่ง เพราะบทบัญญัติเดิม มีเฉพาะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้นจึงมีวาระและการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ กรรมการโดยตำแหน่งไม่อาจมีวาระได้ ส่วนคำว่า “กรรมการ” ในมาตรา ๑๑ เกี่ยวกับองค์ประชุม คณะกรรมการการบินพลเรือน มาตรา ๑๒ เกี่ยวกับองค์มติและการออกเสียง และมาตรา ๑๔ เกี่ยวกับการ ได้รับประโยชน์ตอบแทน นั้นหมายความว่ารวมทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วย

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วมาตรา ๙ บัญญัติให้กรรมการการบินพลเรือน พ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายและโดยสมัครใจไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) ตาย ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย มีผลอัตโนมัติทันทีที่ตาย

(๒) ลาออกจากการเป็นกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยสมัครใจ มีผลทันทีที่ลาออกมีผล แต่ปัญหาว่ามีแบบพิธีในการลาออกหรือต้องลาออกต่อใครนั้น โดยที่การลาออกเป็นเรื่องของความสมัครใจของผู้ลาออก เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การลาออกย่อมมีผลเมื่อ

ผู้ลาออกได้แสดงเจตนาลาออกต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในรูปแบบใดๆ ก็ได้ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการแสดงเจตนาลาออกอาจให้มีผลทันทีหรือไปข้างหน้าที่สุดแต่เจตนาของผู้ลาออก แต่จะให้ให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ลาออกแสดงเจตนาลาออกโดยให้มีผลไปข้างหน้า ก่อนถึงเวลาดังกล่าวผู้ขอลาออกจะขอถอนเจตนาการลาออกได้หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าทำได้เพราะการลาออกยังไม่มีผล

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก ซึ่งเป็นกรณีสืบจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย มีผลทันทีที่คณะรัฐมนตรีให้ออก ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ แม้จะมีความสามารถและทำหน้าที่ได้ดีอยู่ คณะรัฐมนตรีก็สามารถให้ออกได้ จึงถือเป็นองค์การกึ่งการเมืองที่จะเปลี่ยนแปลงตามรัฐบาล เพื่อให้งานตามนโยบายของรัฐบาลบรรลุผล

ถ้ามีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระให้มีการแต่งตั้งรองประธานกรรมการหรือกรรมการเข้าแทนแล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนนี้ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

๒.๒.๓ องค์ประชุม (quorum)

การประชุมคณะกรรมการการบินพลเรือนต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดตามมาตรา ๑๑ และหากประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม รองประธานกรรมการจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทน ซึ่งการนับองค์ประชุมนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนต้องครบถ้วนก่อน กล่าวคือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการอื่นจำนวนเจ็ดคนแล้ว จึงจะครบองค์ประกอบ ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ กรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน และอธิบดีกรมการบินพลเรือน รวมเป็นสิบเอ็ดคน องค์ประชุมจึงต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยหกคน และเมื่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น ถ้ากรรมการอื่นตาย ลาออกหรือคณะรัฐมนตรีให้ออกจะทำให้ไม่ครบองค์ประกอบ^{๑๒๒} ผู้เขียนเห็นว่ากรรมการที่เหลืออยู่ไม่สามารถทำการประชุมได้ ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการอื่นให้ครบเจ็ดคน

^{๑๒๒} ให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๘๗๗/๒๕๔๗ บันทึกเรื่องการนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจราจรน้ำเสีย

๒.๒.๔ องค์มติ (voting)

การลงมติในการประชุมคณะกรรมการการบินพลเรือนให้ถือเสียงข้างมากตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง โดยถือคะแนนเสียงเท่ากัน (equal vote) กล่าวคือกรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง หากเสียงเท่ากัน ประธานที่ประชุมออกเสียงชี้ขาดได้ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง ปัญหาที่ว่าเสียงข้างมากนี้จะถือตามจำนวน กรรมการที่มีหรือกรรมการที่มาประชุม ผู้เขียนเห็นว่าต้องถือตามจำนวนกรรมการที่เข้าประชุม เพราะหาก กฎหมายประสงค์จะให้ถือตามจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มี จะต้องบัญญัติไว้ชัดเจนและจะกำหนดเฉพาะเรื่อง ที่สำคัญเท่านั้น

๒.๒.๕ อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ แบ่งออกได้ ๕ ประเภท ได้แก่ ๑) องค์กรกำหนดนโยบาย (policy maker) ๒) องค์กรชำนาญการ (expert body) ๓) องค์กรกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (economic regulator) ๔) องค์กรกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative) และ ๕) องค์กรที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง (เจ้าหน้าที่) ดัง รายละเอียดต่อไปนี้

(๑) องค์กรกำหนดนโยบาย (policy maker)

มาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการการบิน พลเรือนมีอำนาจกำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือน แห่งชาติ แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ และแผนนิรภัยในการบินพลเรือน แห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ

แม้ว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนจะมีอำนาจออกข้อบังคับตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้ใช้อำนาจในการออกข้อบังคับหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในแผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ แผนรักษาความปลอดภัย ในการบินพลเรือนแห่งชาติ และแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏ กรอบ (framework) ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดเรื่องแผนดังกล่าวไว้

ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้มีการปรับปรุงให้มีการกำหนดกรอบไว้ให้ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน

ในชั้นพิจารณาร่างของคณะกรรมการสิทธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีประเด็นปัญหาว่าใครเป็นคนทำแผนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ซึ่งกรรมการเห็นว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนไม่ควรเป็นผู้จัดทำ จึงใช้ถ้อยคำว่า “กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผน” ส่วนคนที่จัดทำนั้นควรเป็นกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งกรมฯ จะจัดทำแผนดังกล่าวได้ต่อเมื่อคณะกรรมการการบินพลเรือนได้กำหนด “นโยบาย” แล้ว ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อจัดทำร่างนโยบายและแผนดังกล่าวได้ แต่การกำหนดนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) นี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่าการออกกฎกระทรวง เนื่องจากมีผลกระทบในวงกว้าง เกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานราชการและเอกชน และมีผลกระทบกับนโยบายโดยรวมของรัฐบาล ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะประธานคณะกรรมการการบินพลเรือนต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐด้านบริหารและปกครองซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ โดยอาศัยความในมาตรา ๔ (๖) หรือ (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๒๓}

หลักการและสาระสำคัญของแผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ และแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ มีกำหนดไว้ในภาคผนวกต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

^{๑๒๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอน ๒๒ ก ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๑

“มาตรา ๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้ ...

(๖) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

...

(๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี ...”

แผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ (National FAL Programme)

ความหมายของ National FAL Programme

แผนอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ คือ แผนที่จัดทำขึ้นตามข้อกำหนดในการอำนวยความสะดวกตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ และภาคผนวก ๙^{๑๒๔}

วัตถุประสงค์ของ National FAL Programme

เพื่อรองรับมาตรการในทางปฏิบัติที่พึงปรารถนา เพื่ออำนวยความสะดวกในการขับเคลื่อนอากาศยาน ลูกเรือ ผู้โดยสาร สินค้า ไปรษณีย์ภัณฑ์โดยการขจัดอุปสรรคหรือการล่าช้าที่ไม่จำเป็น โดยรัฐต้องจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศแห่งชาติ และคณะกรรมการอำนวยความสะดวกประจำท่าอากาศยาน หรือรูปแบบอื่นตามความจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานกิจกรรมในการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมถึงผู้ดำเนินการท่าอากาศยานและผู้ดำเนินการอากาศยาน

พันธกรณีของรัฐในการจัดให้มี National FAL Programme

ตาม ๘.๑๗ ของภาคผนวก ๙^{๑๒๕} กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีแผน (programme) การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศแห่งชาติ (national air transport facilitation) ตามข้อกำหนดในการอำนวยความสะดวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ และภาคผนวก ๙

^{๑๒๔} Annex 9, Twelfth Edition July 2005 “8.17 Each Contracting State shall establish a national air transport facilitation programme based on the facilitation requirements of the Convention and of Annex 9 thereto.”

^{๑๒๕} Annex 9 G. Establishment of national facilitation programmes

8.17 Each Contracting State shall establish a national air transport facilitation programme based on the facilitation requirements of the Convention and of Annex 9 thereto.

8.18 Each Contracting State shall ensure that the objective of its national air transport facilitation programme shall be to adopt all practicable measures to facilitate the movement of aircraft, crews, passengers, cargo, mail and stores, by removing unnecessary obstacles and delays.

ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องมั่นใจว่าแผนอำนวยความสะดวกในการขนส่งแห่งชาติของตนมีวัตถุประสงค์ในการรองรับมาตรการทางปฏิบัติที่มุ่งเพื่อการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนตัวของอากาศยาน ลูกเรือ ผู้โดยสาร สินค้า ไปรษณีย์ภัณฑ์และเครื่องอุปโภคบริโภคในอากาศยานด้วยการขจัดอุปสรรคและการล่าช้าที่ไม่จำเป็น

ส่วนประกอบของ National FAL Programme

ตาม APPENDIX 12 MODEL NATIONAL FAL PROGRAMME ของ Annex 9 Facilitations ได้เสนอแนะรูปแบบของแผนอำนวยความสะดวกแห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนเพื่อนำพันธกรณีของรัฐตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในพิธีการด้านต่างๆ ข้ามเขตแดนเมื่อเดินทางทางอากาศ

ส่วนที่ ๒ กล่าวถึงกิจกรรมต่างๆ ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔

ส่วนที่ ๓ กล่าวถึงองค์กรและการจัดการ ซึ่งหน่วยงานการบินพลเรือนหรือกระทรวงคมนาคมจะเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการองค์กร โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดนทุกหน่วยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการซึ่งประธานควรเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานการบินหรือหน่วยอื่นที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและการจัดแบ่งหน้าที่ และมีผู้ดำเนินงานสนามบินและตัวแทนของผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ให้บริการอยู่ในรัฐนั้นเข้าร่วมเป็นกรรมการ และมีหน่วยงานอื่นที่อาจให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งหน่วยงานการท่องเที่ยวด้วย การจัดการในรูปการประชุมอาจทำได้โดยการตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบงานที่ต้องกระทำตามพันธกรณี

ทั้งนี้ แผนอำนวยความสะดวกแห่งชาติและคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนควรดำเนินการโดยทำในรูปกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ และผู้เกี่ยวข้องในกิจกรรมการบินจะเข้าร่วมเป็นกรรมการและปฏิบัติตามที่วางไว้ในแผนดังกล่าว

แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ (National security programme - NSP)

ความหมายของ NSP

คำว่า “security” ภาษาไทยใช้คำว่า การรักษาความปลอดภัย หรือ ความมั่นคง ตามความนิยม และความเหมาะสม (เช่นเดียวกับคำว่า safety ที่ใช้ทั้งปลอดภัย และ นิรภัย) เช่น security guard ใช้ว่า เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย Ministry of Social Development and Human Security ใช้ว่า กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ National Security Council ใช้คำว่า สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ บางครั้งก็ใช้ความหมายที่ครอบคลุมความปลอดภัยด้วย ซึ่งความสับสนของถ้อยคำนี้ไม่ได้มีเฉพาะในภาษาไทย ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาราชการขององค์การการบินพลเรือนก็มีปัญหาปะปนกันในถ้อยคำของ “security” และ “safety” กล่าวคือ ภาษาฝรั่งเศส คำว่า securité (ความปลอดภัย) เช่น securité publique (ความปลอดภัยของประชาชน) มีความหมายเหมือนคำว่า safety ในภาษาอังกฤษ ส่วนคำว่า security ในภาษาอังกฤษมีความหมายเหมือนคำว่า sûreté ในภาษาฝรั่งเศสที่แปลว่า ความมั่นคง เช่น sûreté de l’Etat (ความมั่นคงของรัฐ) ส่วนภาษาสเปนใช้คำว่า seguridad ทั้งในความหมายของคำว่า safety และ security ในภาษาอังกฤษ เช่นเดียวกับภาษารัสเซียใช้คำเดียวในทั้งสองความหมายคือ bezopasnost^{๑๒๖}

ICAO ได้ให้ความหมายของ security ไว้ในภาคผนวก ๑๗ ว่า หมายถึง การป้องกันการบินพลเรือนจากการกระทำที่แทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การบรรลุลวัตถุประสงค์เช่นนี้ สามารถทำได้โดยการผสมผสานการใช้มาตรการต่างๆ กับทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรอื่น^{๑๒๗} ซึ่งการกระทำอันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นี้ ICAO ให้ความหมายว่า^{๑๒๘} การกระทำหรือพยายาม

^{๑๒๖} Michael Milde, international air law and icao, Eleven International Publishing, Utrecht, 2008. p.207

^{๑๒๗} **Security.** Safeguarding civil aviation against acts of unlawful interference. This objective is achieved by a combination of measures and human and material resources.

^{๑๒๘} Annex 17 Acts of unlawful interference. These are acts or attempted acts such as to jeopardize the safety of civil aviation and air transport, i.e.:

- unlawful seizure of aircraft in flight,
- unlawful seizure of aircraft on the ground,
- hostage-taking on board aircraft or on aerodromes,

กระทำการใด ๆ ที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยในการบินพลเรือนหรือการขนส่งทางอากาศ เช่น การยึดอากาศยานในระหว่างการบินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การยึดอากาศยานที่อยู่บนภาคพื้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจับตัวประกันในอากาศยานหรือในสนามบิน การบุกรุกเข้าไปในอากาศยาน สนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การนำอาวุธหรือวัตถุอันตรายขึ้นไปในอากาศยานหรือเข้าไปในท่าอากาศยานเพื่อใช้ในการกระทำความผิด การแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จและการนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบินหรือที่อยู่บนภาคพื้น ผู้โดยสาร ลูกเรือ บุคลากรภาคพื้นหรือสาธารณชนที่ท่าอากาศยานหรือสถานที่ตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือน

ในเอกสารขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หมายเลข ๙๘๘๗๕ คู่มือการรักษาความปลอดภัยให้ความหมายของ **แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ (national security programme)** ว่า คือ คำสั่งเชิงนโยบายซึ่งจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อการป้องกันการบินพลเรือนจากการกระทำการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย^{๑๒๙}

วัตถุประสงค์ของ NSP

การป้องกันการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการแทรกแซงการบินพลเรือนของรัฐในทุกๆ เรื่อง ต้องมีวัตถุประสงค์เบื้องต้น (primary objective) ในความปลอดภัยของผู้โดยสาร ลูกเรือ บุคลากรภาคพื้นและสาธารณชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กร และจัดทำและใช้บังคับกฎหมายและระเบียบ วิธีปฏิบัติและวิธีดำเนินการ เพื่อป้องกันการบินพลเรือนให้พ้นจากการกระทำอันเป็นการแทรกแซง โดยคำนึงถึงความปลอดภัย ความสม่ำเสมอและควมมีประสิทธิภาพของเที่ยวบิน (flight) ทั้งนี้ รัฐต้องมั่นใจว่าองค์กร กฎหมายและระเบียบ วิธีปฏิบัติและวิธีดำเนินการดังกล่าวจะ

-
- forcible intrusion on board an aircraft, at an airport or on the premises of an aeronautical facility,
 - introduction on board an aircraft or at an airport of a weapon or hazardous device or material intended for criminal purposes,
 - communication of false information such as to jeopardize the safety of an aircraft in flight or on the ground, of passengers, crew, ground personnel or the general public, at an airport or on the premises of a civil aviation facility.

^{๑๒๙} ICAO Doc. 9875 Security Manual (restricted)

- (๑) คุ้มครองความปลอดภัยของผู้โดยสาร ลูกเรือ บุคลากรภาคพื้น และสาธารณชนในทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันให้พ้นจากการกระทำอันเป็นการแทรกแซงการบินพลเรือน
- (๒) สามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็วให้สอดคล้องกับภัยคุกคามความมั่นคงที่เพิ่มขึ้น

พันธกรณีของรัฐในการจัดให้มี NSP

ตาม ๓.๑.๑ ของภาคผนวก ๑๗^{๑๓๐} กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีและปฏิบัติตามแผน (programme) การรักษาความปลอดภัย/ความมั่นคงทางการบินพลเรือนแห่งชาติ (NSP) ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันการปฏิบัติการของการบินพลเรือนให้พ้นจากการกระทำอันเป็นการแทรกแซง โดยมีขอบข่ายกฎหมายผ่านทางกฎหมายและระเบียบ วิธีปฏิบัติและวิธีดำเนินการ ซึ่งคำนึงถึงความปลอดภัย ความสม่ำเสมอและความมีระเบียบของเที่ยวบิน

ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องมั่นใจว่ามาตรการที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการแทรกแซง โดยมีขอบข่ายกฎหมายนี้ จะใช้กับการปฏิบัติการของการบินพลเรือนภายในประเทศ เท่าที่ปฏิบัติได้ โดยขึ้นอยู่กับกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่

ส่วนประกอบของ NSP

แผนรักษาความปลอดภัย/ความมั่นคงทางการบินพลเรือนแห่งชาติ (NSP) ควรจัดทำแยกเป็นส่วนๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ตามส่วนที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผน ซึ่งบางกรณีเป็นการรวบรวมหรืออ้างอิงบทอำนาจ เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ที่กำหนดเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย ซึ่งโดยลำดับศักดิ์ของตัวแผนเองไม่สามารถกำหนดเรื่องนั้นๆ ได้ ประกอบด้วย

๑. วัตถุประสงค์ของแผน และความหมายของถ้อยคำต่างๆ ที่ใช้ในแผน เพื่อให้ผู้ใช้เข้าใจแผนอย่างถ่องแท้ อันจะเกิดประโยชน์ในการปฏิบัติตามแผน

^{๑๓๐} Annex 17 3.1 National organization and appropriate authority

3.1.1 Each Contracting State shall establish and implement a written national civil aviation security programme to safeguard civil aviation operations against acts of unlawful interference, through regulations, practices and procedures which take into account the safety, regularity and efficiency of flights.

๒. บทอำนาจที่ใช้ในการกำหนดแผนและบทอำนาจในการปฏิบัติตามแผน โดยมีการแจกแจงความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน เช่น กรมการบินพลเรือน ผู้ดำเนินงานท่าอากาศยาน ผู้เช่าพื้นที่ในท่าอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจอื่นๆ ของรัฐ ผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ ว่าใครมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร

๓. วิธีการประสานงานและการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง
๔. การปกป้องท่าอากาศยานและสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ
๕. การควบคุมการรักษาความปลอดภัยบุคคลและสิ่งที่จะนำขึ้นไปในอากาศยาน
๖. อุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการรักษาความปลอดภัย
๗. วิธีการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย
๘. วิธีการจัดการเพื่อตอบสนองการกระทำอันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อการ

บินพลเรือน

๙. วิธีการและเวลาการประเมินประสิทธิภาพของแผน
๑๐. การปรับแผน
๑๑. การเงินที่ใช้สำหรับการปฏิบัติตามแผน

แผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ (State Safety Program - SSP)

ความเป็นมา

มาจากพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. ๑๙๔๔ ซึ่งเดิมภาคผนวกของอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. ๑๙๔๔ (ICAO Annexes to the Convention on International Civil Aviation) กำหนดเรื่องระบบจัดการด้านนิรภัย (Safety Management System - SMS) ในภาคผนวก ๖ การปฏิบัติการของอากาศยาน (Aircraft operation; Annex 6 – Aircraft operation, Parts I and III) เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ไม่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้น โดยผู้ดำเนินการอากาศยาน (operator) เป็นผู้จัดทำและนำไปใช้ผ่านทางกระบวนการรับรอง (certification) ในการรับรองผู้ดำเนินการอากาศยานที่ให้บริการเดินอากาศระหว่างประเทศเท่านั้น ต่อมาได้เล็งเห็นประโยชน์ของ SMS จึงได้พัฒนาให้ใช้กับผู้ให้บริการกิจกรรมอื่นๆ ของการบิน ได้แก่ หน่วยซ่อม (aircraft maintenance organization – AMO; Annex 1 – Personnel licensing) โรงเรียนการบิน (training organization) เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการภาคอากาศ (การฝึกบิน) ผู้ผลิตอากาศยานและชิ้นส่วน (manufacturer; Annex 8 – Airworthiness of aircraft) ผู้ดำเนินงานสนามบินสาธารณะ (aerodrome operator; Annex 14 – Aerodromes – Volume I — Aerodrome Design and Operations) หน่วยงานให้บริการจราจรทางอากาศ (air traffic services; Annex 11 – Air Traffic Services) ผ่านทางกระบวนการรับรอง จนพัฒนามาให้รัฐจัดทำแผนนิรภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ (State Safety Program – SSP; ICAO Safety Management Manual SMM (Doc 9859) – 2nd Edition 2008) เพื่อเป็นหลัก แนวทางและใช้กำกับดูแล SMS ของผู้ให้บริการด้านการบิน โดยยังคงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในภาคผนวกต่างๆ ทั้งนี้ รวมถึงการจัดองค์กรและวิธีดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุด้วย (Annex 13 – Aircraft accident and incident investigation) และกำลังพัฒนานำมารวมกันให้เป็นภาคผนวก ๑๙ Safety เช่นเดียวกับภาคผนวก ๑๗ Security แม้คณะกรรมการการบินพลเรือนจะมีอำนาจออกข้อบังคับตามอนุสัญญา芝加哥 ค.ศ. ๑๙๔๔ แต่ก็ไม่ปรากฏกรอบ (framework) ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดเรื่องแผนนิรภัยแห่งชาติไว้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้มีการปรับปรุงให้มีการกำหนดกรอบไว้ให้ชัดเจน

ความหมายของ SSP

คำว่า “safety” ในภาษาไทยใช้คำว่า ปลอดภัย และ นิรภัย ในความหมายอย่างเดียวกันขึ้นอยู่กับความนิยมหรือความเหมาะสม เช่น Safety box; safety belt ใช้ว่า ตู้นิรภัย เข็มขัดนิรภัย แต่ safety first ใช้ว่า ปลอดภัยไว้ก่อน ซึ่งในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ใช้ทั้ง นิรภัย และ ปลอดภัย

คำว่า “safety” นี้ ICAO ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง สภาวะซึ่งทำให้ความเป็นไปได้ที่บุคคลจะได้รับบาดเจ็บหรือทรัพย์สินจะได้รับความเสียหายลดลง และทำให้คงอยู่ที่หรือต่ำกว่าระดับที่ยอมรับได้ โดยใช้กระบวนการอย่างต่อเนื่องในการระบุอันตรายและการจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัย^{๑๓๐} (hazard identification & risk management) ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองภาค คือ นิรภัยการบิน (flight safety) กับ นิรภัยภาคพื้น (ground safety)

ICAO ให้ความหมาย “การจัดการด้านนิรภัย” ว่าเป็น การจัดการระบบวิธีการทำให้ถึงจุดหมายในการจัดการความปลอดภัย ซึ่งรวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กร ความรับผิดชอบ นโยบายและวิธีดำเนินการเพื่อจัดการความปลอดภัย^{๑๓๑}

“แผนนิรภัยแห่งชาติ” (State Safety Programme-SSP) หมายถึง การบูรณาการกฎหมายระเบียบและกิจกรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความปลอดภัยและควมมีประสิทธิภาพของกิจกรรมการบิน^{๑๓๒}

^{๑๓๐} Safety is the state in which the risk of harm persons or of property damage is reduced to, and maintained at or below, an acceptable level through a continuing process of hazard identification and risk management. Doc. 9859 Safety Management Manual (SMM)

^{๑๓๑} A safety management is an organized approach to managing safety, including the necessary organizational structures, accountabilities, policies and procedures.

^{๑๓๒} Safety programme. An integrated set of regulations and activities aimed at improving safety.

“แผนนิรภัยแห่งชาติ” (state safety programme) คือ ระบบการจัดการ ที่รัฐใช้ในการจัดการด้านนิรภัย ทั้งนี้ การนำแผนนิรภัยแห่งชาติไปปฏิบัติต้องได้สัดส่วนกับขนาดและความซับซ้อนของระบบการบินที่มีอยู่ในรัฐ โดยต้องกำหนดให้มีการประสานงานในระหว่างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละองค์ประกอบของหน้าที่ด้านการบินพลเรือนในรัฐนั้น^{๑๓๔}

ส่วนประกอบ (component) และ องค์ประกอบ (element) ของ SSP

กิจกรรมหลักของแผนนิรภัยแห่งชาติมีสองกิจกรรม ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัย (State safety risk management) และการประกันความปลอดภัย (State safety assurance) ประกอบด้วย ๔ ส่วน (component) ได้แก่

(๑) นโยบายและวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัย (State safety policy and objectives) ได้แก่ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่รัฐจะดูแลการจัดการด้านความปลอดภัยในกิจกรรมการบินภายในรัฐ รวมถึงการกำหนดสิ่งที่ต้องการ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ของรัฐในแผนนิรภัยแห่งชาติ (SSP) และการกำหนดระดับความปลอดภัยที่ยอมรับได้ (acceptable level of safety - ALoS) ซึ่งแผนนิรภัยแห่งชาติต้องการให้บรรลุผล ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ส่วนย่อย คือ

- ๑) กรอบกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย (State safety legislative framework)
- ๒) หน้าที่และความรับผิดชอบ (State safety responsibilities and accountabilities)
- ๓) การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (accident and incident investigation)
- ๔) นโยบายการบังคับใช้ (enforcement policy)

(๒) การจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัย (State safety risk management) ได้แก่ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีที่รัฐจะระบุอันตราย (identify hazard) และการประเมินภัยคุกคามความปลอดภัยซึ่งเป็นผลที่ตามมาจากอันตรายในการปฏิบัติการด้านการบินพลเรือนในรัฐนั้น รวมถึงการจัดให้มีระบบควบคุม (กฎและ/หรือระเบียบ) ซึ่งใช้บังคับกับวิธีการที่รัฐจะจัดการความปลอดภัย กฎและ

^{๑๓๔} An SSP is a management system for the management of safety by the State. The implementation of an SSP must be commensurate with the size and complexity of the State's aviation system, and may require coordination among multiple authorities responsible for individual elements of civil aviation functions in the State.

หรือระเบียบซึ่งใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับระบบการจัดการด้านนิรภัย (SMS) ของผู้ให้บริการ และข้อตกลงว่าด้วยสมรรถนะด้านความปลอดภัยของผู้ให้บริการ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนย่อย คือ

๑) ข้อกำหนดด้านนิรภัยสำหรับระบบการจัดการด้านนิรภัยของผู้ให้บริการ (safety requirements for the service provider's SMS)

๒) ข้อตกลงว่าด้วยสมรรถนะด้านความปลอดภัยของผู้ให้บริการ (agreement on the service provider's safety performance)

(๓) การประกันด้านความปลอดภัย (State safety assurance) ได้แก่รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่รัฐมั่นใจ/ให้ประกันได้ว่าการจัดการด้านนิรภัย (safety management) ภายในรัฐและการปฏิบัติตามระบบการจัดการด้านนิรภัย (SMS) ของผู้ให้บริการต่างๆ เป็นไปตามระบบควบคุมที่จัดทำไว้ (การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ) การนำแผนนิรภัยแห่งชาติ (SSP) ไปปฏิบัติจะบรรลุถึงระดับความปลอดภัยที่ยอมรับได้ (ALoS) อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านทางการผสมผสานของการวัดความปลอดภัยโดยรัฐและการวัดสมรรถนะด้านความปลอดภัยโดยผู้ให้บริการต่างๆ และสมรรถนะที่แท้จริงของระบบการจัดการด้านนิรภัยของผู้ให้บริการ (สมรรถนะด้านความปลอดภัย) จะแสดงออกให้เห็นได้อย่างไร (การวัดสมรรถนะด้านความปลอดภัย) ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีวิธีการ (การกำกับดูแล การตรวจวินิจฉัย การตรวจสอบ การประเมินข้อมูลด้านความปลอดภัย) ที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์การปฏิบัติตามและวัดสมรรถนะ คือการตรวจสอบด้านความปลอดภัย (safety oversight)

(๔) การส่งเสริมด้านความปลอดภัย (State safety promotion) ได้แก่รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการโดยรัฐเพื่อประกันให้มั่นใจได้ว่าได้มีการฝึกอบรมด้านนิรภัย การสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย ซึ่งแผนนิรภัยแห่งชาติเป็นการดำเนินการส่งเสริมคู่ขนานทั้งองค์กรของรัฐและผู้ให้บริการที่รัฐกำกับดูแล ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีวิธีการที่จำเป็นในการจัดฝึกอบรมด้านนิรภัย และการสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย

กล่าวโดยสรุป กรมการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือนต้องจัดทำร่างแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติให้ได้สัดส่วนกับกิจกรรมและความซับซ้อนของการบินพลเรือนในประเทศไทย โดยมีนโยบาย (ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดโดยความเห็นชอบ

ของคณะรัฐมนตรี) วัตถุประสงค์ รายละเอียดและเนื้อหาของของแผนครบถ้วนตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งกิจกรรมหลักของแผนนิรภัยแห่งชาติ (SSP) สองกิจกรรม ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัย (State safety risk management) และการประกันความปลอดภัย (State safety assurance) อยู่ภายใต้ร่มเงาของนโยบายและวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัย โดยได้รับการสนับสนุนจากการส่งเสริมด้านความปลอดภัย ซึ่งผู้ให้บริการทางการบินต้องจัดทำระบบการจัดการด้านนิรภัย (SMS) ของตน ให้สอดคล้องกับ SSP

แผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ

แผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศนี้มาจากปัญหาการสร้างสนามบินพาณิชย์แล้วไม่มีบริการเดินอากาศทางพาณิชย์ จนมีคำกล่าวว่า “สนามบินให้ควายเดิน” โดยการสร้างสนามบินแต่เดิมขึ้นอยู่กับความต้องการของนักการเมืองที่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินว่าจะให้ไปสร้างที่ใด ในขณะที่นักการเมืองนั้นเป็นรัฐบาลก็จะดำเนินการให้มีสายการบินไปให้บริการต่อมาเมื่อนักการเมืองนั้นพ้นจากอำนาจแล้วสายการบินก็หยุดให้บริการเพราะปริมาณการจราจรไม่เพียงพอที่จะคุ้มทุน การมีสนามบินทุกจังหวัดเป็นเรื่องที่ดีเพราะจะเป็นการส่งเสริมการบินทั่วไปซึ่งเป็นรากฐานของการบินพาณิชย์ ทั้งยังก่อให้เกิดความปลอดภัยในการบินที่มีสนามบินสำรองไว้ใช้เมื่ออากาศยานประสบเหตุฉุกเฉิน แต่สนามบินนั้นจะรองรับการบินพาณิชย์หรือไม่ และมีขนาดเท่าใด ต้องมีแผนแม่บทแห่งชาติที่ชัดเจน

(๒) องค์กรชำนาญการ (expert body)

คณะกรรมการการบินพลเรือนมีหน้าที่รับปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คำว่า “ปรึกษา” นั้น หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต้องขอปรึกษาเฉพาะเรื่องมา หากรัฐมนตรีฯ ไม่ขอคำปรึกษา คณะกรรมการฯ จะให้คำปรึกษาไม่ได้ ต่างกับคำว่า “ให้คำแนะนำ” เป็นการริเริ่มจากคณะกรรมการฯ ที่จะให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีฯ ในเรื่องที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควรโดยรัฐมนตรีฯ ไม่ต้องขอ

แม้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการอื่นในคณะกรรมการการบินพลเรือนไว้ แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนใน

ข้อนี้แสดงโดยนัยให้เห็นได้ถึงคุณสมบัติของผู้ที่ควรจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการบินพลเรือน เพราะหากคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้ด้านการบินพลเรือนแล้ว จะให้คำปรึกษาแนะนำแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในเรื่องการบินพลเรือนได้อย่างไร

อนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (จอมพลอากาศ พীন ร. ฤทธาคนี) ได้มีคำสั่ง เฉพาะที่ ๔๑/๒๔๙๘ สั่ง ณ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการการบินพลเรือน ไว้ดังต่อไปนี้

“เพื่อให้คณะกรรมการการบินพลเรือนปฏิบัติงานใน ด้านการบินพลเรือนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะขอ คำแนะนำตามความในมาตรา ๑๕ อนุมาตรา (๑) แห่ง พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้โดยรวดเร็วและ ทันทีที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้พิจารณาให้คำแนะนำ กิจการในด้านการบินพลเรือนทั้งหมดแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมและโดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการ เดินอากาศ

(๒) พิจารณาร่างกฎกระทรวง ประกาศและคำสั่ง ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

(๓) พิจารณาอนุสัญญาหรือร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับ การบินพลเรือนระหว่างประเทศ

(๔) พิจารณาร่างความตกลงว่าด้วยบริการ เดินอากาศ และการขนส่งทางอากาศ

(๕) พิจารณาใบอนุญาตที่ออกให้แก่ บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ตลอดจนเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติควบคุม

กิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่ง
สาธารณชน

(๖) พิจารณาใบอนุญาตพิเศษที่ออกให้บริษัทวิทยุ
การบิน และสัญญาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทวิทยุการบิน

(๗) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทาง
วิชาการจากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๘) พิจารณารายงานการสอบสวนอุบัติเหตุของ
อากาศยาน

(๙) พิจารณาคำขอต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการบิน
พลเรือน

(๑๐) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสายการบินทั้งหมด

(๑๑) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตาม
ภาคผนวกแห่งอนุสัญญา เช่น

ก. การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่

ข. กฎทางอากาศ

ค. รหัสอุตุนิยมวิทยา

ง. แผนภูมิเดินอากาศ

จ. หน่วยมิติที่ใช้ใช้ในการสื่อสาร อากาศ-

พื้นดิน

ฉ. การดำเนินบริการเดินอากาศระหว่าง
ประเทศของอากาศยานประจำมีกำหนด

ช. เครื่องหมายสัญชาติและการจด
ทะเบียนของอากาศยาน

ซ. ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน

ฅ. การอำนวยความสะดวกของการขนส่ง
ทางอากาศระหว่างประเทศ

ญ. การสื่อสารทางไกลสำหรับการ
เดินทางอากาศ

ฎ. บริการจราจรทางอากาศ

ฏ. การค้นหาและช่วยให้พ้นภัย

ฐ. การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

ฑ. สนามบิน

ฒ. บริการข่าวสารการเดินทางอากาศ

(๑๒) ดำเนินการประสานงานกับองค์การการบิน
พลเรือนระหว่างประเทศ ตลอดจนการส่งคนไปต่างประเทศ

(๑๓) ประสานงานด้านการอำนวยความสะดวกที่
เกี่ยวกับศุลกากร, ตรวจคนเข้าเมือง และสาธารณสุข

(๑๔) หาช่องทางเพื่อยังความก้าวหน้าให้แก่กิจการ
บินพลเรือนของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า และ
การเมือง”

ซึ่งผู้เขียนพบว่ามีอาการอ้างและปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ต่อไป มาจนกระทั่งสิบกว่าปีที่ผ่านมา แต่ก็ไม่ได้
ปฏิบัติโดยเคร่งครัดทุกข้อ จนปัจจุบันทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและคณะกรรมการการบิน
พลเรือนไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวอีก

พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการบิน
พลเรือนให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในเรื่องที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนตามมาตรา
๑๕ (๒) และให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

๑) การประกาศกำหนดจำนวนเงินทุนในการผลิตอากาศยานของผู้ขอรับใบอนุญาต
ผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๒ (๒)

๒) การประกาศกำหนดจำนวนทุนจดทะเบียนของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยาน
ตามมาตรา ๔๑/๒๓ (๑)

๓) การสั่งให้อธิบดีเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจค้นในสนามบินที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๙

๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสนามบินตามมาตรา ๖๐/๒๓ วรรคสอง โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนเสนอแต่งตั้งหนึ่งคน

๕) การอนุมัติให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง

(๓) องค์การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (economic regulator)

คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการบิน ในเรื่องดังต่อไปนี้

๓.๑) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา ๒๐^{๓๕} ซึ่งในมาตรา ๒๐ เดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ... อากาศยานขนส่งต้องเก็บค่าโดยสารและค่าระวาง^{๓๖} ตามพิกัดอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ ... แต่เมื่อประเทศไทยทำความตกลงทวิภาคีว่าด้วยบริการเดินอากาศ (air service agreement) กับประเทศอื่นจะมีรูปแบบเกี่ยวกับการใช้อัตราค่าโดยสารและค่าระวางแตกต่างกันออกไป เช่น บางความตกลงกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย บางความตกลงกำหนดให้ต้องได้รับจากเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทาง หรือบางความตกลงกำหนดให้สิทธิแก่สายการบินที่จะใช้อัตราค่าโดยสารและค่าระวางได้เลย หากจะระงับหรือเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายต้องไม่อนุมัติ (double disapproval) กับอัตรานั้น ซึ่งในการเจรจาการบินระหว่างคณะผู้แทนรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๗ - ๙ กันยายน ๒๕๔๘ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี เพื่อหารือกันในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำความตกลงเปิดเสรีการบิน คณะผู้แทนของทั้งสองฝ่ายได้ตกลงจัดทำความตกลงเปิดเสรีการบินขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และบริการผสม แทนที่ความตกลงว่าด้วยการขนส่ง

^{๓๕} อำนาจตามข้อนี้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๓๖} คำแปลพระราชบัญญัตินี้ตามแถลงการณ์ของคณะกรรมการการบินพลเรือนใช้คำว่า "passenger fares and freight charges" แต่ในคำแปลของกรมการบินพลเรือนปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้ว่า "air fares and freights" แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้ "tariff" มากกว่า

ทางอากาศ และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงนามเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๙ รวมทั้งพิธีสารต่อท้ายความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศ ฉบับลงนามเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. การเปิดเสรีเที่ยวบินขนส่งคนโดยสาร ทั้งสองฝ่ายตกลงให้สายการบินของทั้งสองฝ่ายมีสิทธิทำการบินระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาได้อย่างเสรีโดยไม่จำกัดจำนวนสายการบิน จำนวนเที่ยวบิน แบบเครื่องบิน และเส้นทางบิน

สำหรับเที่ยวบินรับขนจรวดเสรีภาพที่ ๕ ทั้งสองฝ่ายตกลงจะอนุญาตให้สายการบินของทั้งสองฝ่ายมีสิทธิทำการบินได้อย่างเสรีโดยไม่จำกัดจำนวนสายการบิน จำนวนเที่ยวบิน และเส้นทางบินเช่นกัน แต่โดยมีบทเฉพาะกาลระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้อุตสาหกรรมการบินของไทยมีเวลาเพียงพอในการปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันในตลาดเสรี ในระยะเวลา ๕ ปีนี้ ทั้งสองฝ่ายตกลงเพิ่มสิทธิโดยให้สายการบินทำการบินรับขนจรวดเสรีภาพที่ ๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็นระยะ ๆ จนถึง ๔๙ เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ในจำนวนนี้ ให้แะจุดระหว่างทางได้ไม่เกิน ๓๕ เที่ยวบินต่อสัปดาห์ต่อจุด หลังจากนั้นให้สายการบินของทั้งสองฝ่ายทำการบินเสรีได้อย่างไม่มีข้อจำกัดได้ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๓ และหลังจากการเปิดเสรีเที่ยวบินนี้ไปแล้ว ๓ ปี ฝ่ายไทยจะจัดให้มีการประเมินผลของการเปิดเสรีว่าได้ประโยชน์สมตามความประสงค์ของการเปิดบินเสรีหรือไม่เพียงใด ซึ่งฝ่ายสหรัฐแสดงความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการประเมินผลด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เที่ยวบิน/สัปดาห์ เที่ยวบิน/สัปดาห์/จุด

ระยะเวลา ๕ ปี มีผลตั้งแต่กำหนดการบินประจำฤดูหนาวของ ๒๐๐๕ (๒๕๔๘)๓๑		๑๔
(จำนวนเที่ยวบินปัจจุบัน) - -		
มีผลตั้งแต่กำหนดการบินประจำฤดูหนาวของ ๒๐๐๖ (๒๕๔๙)	๓๕	๑๔
มีผลตั้งแต่กำหนดการบินประจำฤดูหนาวของ ๒๐๐๗ (๒๕๕๐)	๔๒	๒๘
มีผลตั้งแต่กำหนดการบินประจำฤดูหนาวของ ๒๐๐๘ (๒๕๕๑)	๔๒	๒๘
มีผลตั้งแต่กำหนดการบินประจำฤดูหนาวของ ๒๐๐๙ (๒๕๕๒)	๔๙	๓๕

ระยะเวลา ๓ ปี กำหนดการบินประจำฤดูหนาว ๒๐๑๓ (๒๕๕๖) ประเมินผล ประเมินผล

๒. ร่างตัวบทความตกลงฯ ทั้งสองฝ่ายใช้ร่างความตกลงฉบับมาตรฐานของฝ่ายสหรัฐฯ ๕ เป็นพื้นฐานในการเจรจา ซึ่งข้อบทโดยส่วนใหญ่จะคล้ายกับความตกลงฯ ปี ๑๙๙๖ และนำข้อบทในส่วนที่มีการเปิดเสรีเที่ยวบินขนส่งเฉพาะสินค้าไว้แล้ว ตามพิธีสารปี ๒๕๔๖ มาใส่รวมไว้ในความตกลงคราวนี้ด้วย โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

“ข้อ ๙ ภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียม ฝ่ายสหรัฐฯ ขอให้ฝ่ายไทยยกเว้นภาษีศุลกากรสำหรับสิ่งพิมพ์ที่ใช้ในการโฆษณา และการขายให้กับสายการบินของสหรัฐฯ แต่เนื่องจากการยกเว้นภาษีดังกล่าวอาจต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายไทยจึงรับจะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายดังกล่าวต่อไป

ข้อ ๑๒ การกำหนดราคา (Pricing) ทั้งสองฝ่ายตกลงให้สายการบินเรียกเก็บค่าโดยสารได้อย่างเสรี แต่เนื่องจากกฎหมายของประเทศทั้งสองกำหนดไว้แตกต่างกัน ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงให้มีบทเฉพาะกาล ระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้เวลาแก่ภาคีทั้งสองฝ่ายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (หากมี) ในกรณีที่กระบวนการแก้ไขกฎหมายใช้เวลามากกว่า ๕ ปี ที่กำหนดข้างต้น ทั้งสองฝ่ายตกลงจะพบหารือกันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันอังคารที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ เห็นชอบการจัดทำความตกลงเปิดเสรีการบินระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ก่อนมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการให้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศและแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูตกันต่อไป ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงให้กรมการบินพลเรือนแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ เพื่อรองรับรูปแบบต่างๆ สำหรับอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมของสายการบินต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนจะขอนำกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่อง “พิกัดอัตราค่าขนส่ง” หรือ “พิกัดอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม” ซึ่งผู้เขียนถอดความจาก

คำว่า “tariff” ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) จัดทำไว้ในเอกสารขององค์การฯ วิธีปฏิบัติของประเทศไทยก่อนมีการแก้ไข และแบบการยกเว้นแก้ไขมาตรา ๒๐ มาอธิบาย ดังรายละเอียดต่อไป

วิธีปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับพิกัดอัตราค่าขนส่ง

๑. วิธีปฏิบัติระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในเอกสารของ ICAO Doc. 9626 Manual on the Regulation of International Air Transport และ Doc. 9587 Policy^{๑๓๗} and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport สรุปได้ดังต่อไปนี้

มีหลายเหตุผลที่รัฐต้องควบคุมพิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศ (international tariff) ซึ่ง ICAO^{๑๓๘} ได้ให้เหตุผลบางส่วนไว้ ดังนี้

๑. เพื่อประกันว่าผู้รับขนส่งของตนจะมีโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการให้บริการขนส่งทางอากาศ

๒. เพื่อสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐ เช่น การสนับสนุนการท่องเที่ยวและการค้าระหว่างประเทศ

๓. เพื่อส่งเสริมการแข่งขันการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น การหาความคล่องตัวสำหรับสายการบินแต่ละสายให้ใช้พิกัดอัตราค่าขนส่งตามที่ตนเลือก และ

๔. เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

ดังนั้น ระบบพิกัดอัตราค่าขนส่งของรัฐต่างๆ จึงแตกต่างกัน เมื่อมีการขนส่งระหว่างประเทศ จึงต้องประนีประนอมในระหว่างระบบที่แตกต่างกัน

พิกัดอัตราค่าขนส่ง (tariff)^{๑๓๙} หรือ ราคา ในทางการบินมีอยู่หลายความหมายขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐจะเข้าไปกำกับดูแล ซึ่งในเอกสารขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หมายเลข

^{๑๓๗} แม้ว่านโยบายของ ICAO จะไม่มีผลผูกพันรัฐภาคีเหมือนกับข้อบทในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ แต่ได้มีการนำเสนอนโยบายของ ICAO ในที่ประชุมระหว่างประเทศครั้งสำคัญ ๆ บ่อยครั้ง ทำให้รัฐภาคีมีพันธะทางจริยธรรม (moral committed) ที่จะต้องปฏิบัติตาม

^{๑๓๘} Doc. 9626 p. 4.3.-1

๙๖๒๖ (ICAO Doc. 9626 Manual on the Regulation of International Air Transport) ให้
ความหมายว่า

พิกัดอัตราค่าขนส่ง คือ **ราคา**ที่จะเรียกเก็บสำหรับการรับขน
คนโดยสาร สัมภาระหรือสินค้า แต่ไม่รวมไปรษณีย์ภัณฑ์ ในการ
ขนส่งทางอากาศ รวมถึงรูปแบบการขนส่งอื่นๆ ที่ต่อเนื่องกับการ
ขนส่งทางอากาศ เรียกเก็บโดยสายการบิน **และเงิน**ไขที่
ให้บริการและการใช้ และในบางรัฐ หมายถึง เอกสาร (ที่ใช้ในการ
ยื่นขออนุมัติพิกัดอัตราค่าขนส่ง) ที่ประกอบด้วยราคาและเงินไขซึ่ง
ผู้รับขนหรือตัวแทนยื่น (ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือ
กระดาษ) ขออนุมัติต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ^{๑๔๐}

พิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศ ใช้สำหรับการขนส่งระหว่างรัฐสองรัฐหรือมากกว่า
และรวมถึงการขนส่งในประเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางระหว่างประเทศด้วย

พิกัดอัตราค่าขนส่งภายในประเทศ ใช้สำหรับการขนส่งระหว่างจุดสองจุดหรือมากกว่า
ภายในรัฐเดียวกัน

ทั้งพิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศและภายในประเทศแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท
ขึ้นอยู่กับประเภทที่จะรับขน ค่าโดยสาร (fare) เป็นราคา (tariff) สำหรับการรับขนคนโดยสาร และ
ค่าระวาง (rate) เป็นราคา (tariff) สำหรับการรับขนของ (cargo) คำว่า ค่าระวาง อาจใช้กับการ
เช่าเหมาลำหรือบางส่วนของลำก็ได้ ซึ่งในบริการเดินอากาศแบบประจำ เรียกว่า “blocked space”

^{๑๓๙} any table of charges, as of a railroad, bus line, etc. <http://dictionary.reference.com/browse/Tariff>

^{๑๔๐} A tariff is: 1) the price to be charged for the carriage of passengers, baggage or cargo (excluding mail) in air transportation, including any other mode of transportation in connection therewith, if applicable, charged by airlines, and the conditions governing its availability and use; and, in some States, 2) the document (also known as a tariff filing) containing such prices and conditions which a carrier or its agent files (either in electronic or paper form) with the appropriate regulatory authorities.

ในเอกสารขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศหมายเลข ๙๕๘๗ (ICAO Doc. 9587 Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport) ให้ความหมายว่า “tariff” ว่าหมายถึง

... the price to be charged for the international carriage of passengers, baggage or cargo (excluding mail) and comprises:

a) any through tariff or amount to be charged for international carriage, marketed and sold as such, including through tariffs constructed using other tariffs or add-ons for carriage over international sectors or domestic sectors forming part of the international sector;

b) the commission to be paid on the sales of tickets for the carriage of passengers and their baggage, or on the corresponding transactions for the carriage of cargo; and

c) the conditions that govern the applicability of the tariff or the price for carriage, or the payment of commission.

It also includes:

d) any significant benefits provided in association with the carriage;

e) any tariff for carriage on a domestic sector which is only sold as an adjunct to international carriage, which is not available for purely domestic travel and which is not made available on equal terms to all international carriers and users of their services.

ซึ่งพัฒนามาจากบริการแบบประจำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับรวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องทุกเรื่อง และขณะเดียวกันก็กับเรื่องที่ไม่แน่นอนออกไป ความหมายของ “tariff” รวมถึงเงื่อนไขของราคาด้วย โดยมีกฎสองประการ คือ กฎทั่วไป และกฎเฉพาะ

กฎทั่วไป (general rules) ได้แก่ กฎที่ใช้บังคับกับราคาในหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น กฎการกำหนดราคาค่าขนส่ง กฎการคำนวณอัตราแลกเปลี่ยน วิธีการขอคืนราคาที่ชำระแล้วและการเรียกร้อง เงื่อนไขของบริการ สัมภาระที่ยอมให้นำไปและค่าธรรมเนียมน้ำหนักเกิน เงื่อนไขการสำรองที่นั่งและออกบัตรโดยสาร กฎเกณฑ์การลดราคา และค่าสินไหมทดแทนสำหรับการปฏิเสธการเดินทาง ราคาที่ขึ้นขออนุมัติต่อทางราชการแต่ละราคา จะต้องอ้างอิงถึงกฎทั่วไปที่ใช้

กฎเฉพาะ (specific rules) ได้แก่ กฎที่เกี่ยวข้องกับพิกัดอัตราค่าขนส่งแต่ละราคา หรือกฎที่ยกเว้นกฎทั่วไป ที่ใช้บังคับกับพิกัดอัตราค่าขนส่งพิเศษ สำหรับการรับขนคนโดยสาร กฎเฉพาะที่ใช้บังคับ ได้แก่ การสำรองที่นั่งและออกบัตรโดยสาร ระยะเวลาพำนัก การหยุดพักระหว่างทาง การส่งต่อผู้โดยสาร ราคาต่อเที่ยวบินภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงเวลาและเส้นทาง การเดินทาง และการยกเลิกการเดินทาง

ในบางกรณีกฎทั่วไปอาจมีเงื่อนไขของการรับขน (conditions of carriage) เช่น เงื่อนไขที่ผู้รับขนกำหนดสำหรับการรับขนของตน ได้แก่ ข้อตกลงและเงื่อนไขที่แสดงไว้ในเอกสารการเดินทาง (บัตรโดยสารหรือใบตราส่งทางอากาศ) เงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงประโยชน์และข้อจำกัดเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศที่ให้บริการ ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขของสัญญารับขน (conditions of contract) ระหว่างผู้รับขนและผู้ให้บริการ คำนิยาม “tariff” ของ ICAO นี้ได้รวมค่านายหน้า (commission) ที่สายการบินจ่ายให้แก่คนกลาง เช่น ตัวแทนการท่องเที่ยว และผู้รับจัดการขนส่ง/ผู้รวบรวมสินค้าแล้ว และเงื่อนไขที่ใช้บังคับกับการจ่ายค่านายหน้าด้วย ทั้งยังรวมถึงประโยชน์สำคัญใดๆ ที่ให้แก่ผู้ให้บริการ เช่น การลดราคาค่าที่พักรถและค่าเช่ารถยนต์ และประโยชน์ของผู้โดยสารที่เดินทางบ่อยๆ ซึ่งสมาชิกจะได้อำนาจบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือได้ลดราคาหรือประโยชน์อย่างอื่นบนพื้นฐานของจำนวนการเดินทางในบางสายการบินหรือประโยชน์ในการซื้อสินค้าหรือบริการบางอย่าง

การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศจะแตกต่างจากการขนส่งรูปแบบอื่น โดยมีการพัฒนาอัตราค่าโดยสารหรือค่าระวางอย่างมากด้วยหลายเหตุผล เช่น ความแตกต่างด้านราคาอาจด้วยเหตุผลของการสนับสนุนของผู้รับขนเพื่อตอบสนองตลาดที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับในส่วนของ การ

ขนส่ง (segment) ที่แตกต่างกันในตลาดเดียวกัน ความแตกต่างของราคาในระหว่างผู้รับขนทางอากาศ สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มข้นของการแข่งขันและสัดส่วนของอำนาจของผู้รับขนในตลาด ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับปริมาณเครือข่าย ความถี่ของบริการ การรุกตลาด ชื่อเสียงและระดับบริการของผู้รับขนแต่ละราย ราคาทำให้เกิดรายรับสูงขึ้นไม่เหมือนกันในผู้รับขนแต่ละราย นอกจากนี้ยังมีเหตุผลของรัฐในการกำกับดูแลพิกักอัตราค่าขนส่ง หรือ ราคา ที่ต่างกันหลายเหตุผล

อัตราค่าโดยสารของคนโดยสาร (passenger fare) จะมี ๒ ประเภทหลัก คือ ค่าโดยสารที่ประกาศ (published fare / public fare) กับ ค่าโดยสารที่ไม่ประกาศ (unpublished fare / individual fare) กล่าวคือ

๑. ค่าโดยสารที่ประกาศ (published fare / public fare) เป็นค่าโดยสารที่แสดงและเผยแพร่ออกไป และถ้ามีกฎหมายบังคับให้ต้องขออนุมัติค่าโดยสารจากทางการ จะใช้ค่าโดยสารนี้ขออนุมัติ มี ๕ แบบหลักได้แก่

๑.๑ IATA fare เป็นค่าโดยสารของสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association – IATA) ที่กำหนดโดยที่ประชุมจรรยาของสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (Traffic Conferences of the International Air Transport Association)^{๑๔๑} กับ

Non-IATA fare เป็นค่าโดยสารที่ประกาศโดยองค์การอื่นที่ไม่ใช่ IATA ซึ่งอาจเป็นค่าโดยสารตามความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี หรืออาจเป็นค่าโดยสารที่รัฐบาลกำหนด (government order fare) หรืออาจเป็นค่าโดยสารที่ผู้รับขน (carrier) แต่ละสายกำหนดขึ้นเองหรือหลายสายร่วมกันกำหนดก็ได้

๑.๒ ค่าโดยสารส่งต่อ (interline fare) หรือค่าโดยสารร่วม (joint fare) ใช้กับการรับขนที่มีการส่งต่อคนโดยสาร ซึ่งประกาศเป็นจำนวนรวมค่าโดยสารเดียวกัน

ค่าโดยสารเดี่ยว (online fare) หรือค่าโดยสารท้องถิ่น (local fare) ซึ่งใช้กับ ค่าโดยสารที่รับขนโดยผู้รับขนรายเดียว

๑.๓ ค่าโดยสารตลอดเส้นทาง (through fare)^{๑๔๒} เป็นค่าโดยสารทั้งหมดจากจุดต้นทางถึงจุดปลายทาง ซึ่งโดยปกติสายการบินจะกำหนดค่าโดยสาร (specific fare) ตลอดเส้นทาง

^{๑๔๑} โดย The IATA Tariff Coordinating Conference (TC)

^{๑๔๒} Fare to a foreign destination reached via a gateway city.

ระหว่างเมืองคู่ (city-pair) โดยอาจเป็นค่าโดยสารเที่ยวเดียวหรือไปกลับก็ได้ ขึ้นอยู่กับจุดต้นทางที่ผู้โดยสารเริ่มเดินทาง

กับ constructed fares ซึ่งเป็นค่าโดยสารตลอดเส้นทางในเส้นทางที่มีจุดปลายทางไม่ใช่เมืองคู่ จะมีค่าโดยสารในส่วนที่เป็น specific fare บวก (add-on)^{๑๔๓} กับ ค่าโดยสารตามส่วนที่เพิ่ม (arbitrary fare / proportion fare) เช่น ผู้โดยสารที่จะเดินทางจากโตเกียวไปมอนทรีออล จะต้องหยุดพักที่แวนคูเวอร์ ค่าโดยสารตลอดเส้นทางเมืองคู่คือ โตเกียว – แวนคูเวอร์ และมีค่าโดยสารส่วนที่เพิ่ม คือ แวนคูเวอร์ – มอนทรีออล โดยเรียกรวมค่าโดยสารนี้ว่า constructed fares โดยจะใช้หลักค่าโดยสารรวมที่ต่ำที่สุด (lowest combination principle) ในการคำนวณ กล่าวคือ ใช้ค่าโดยสารรวมต่ำที่สุดของ specific fare กับ ค่าโดยสารในเส้นทางภายในประเทศที่ต่ำที่สุด

๑.๔ มีความแตกต่างบนพื้นฐานของวิธีการควบคุมเส้นทางที่นำเสนอ
คนโดยสาร

ค่าโดยสารตามระยะทางที่เดินทาง (mileage fare) เป็นค่าโดยสารตามเส้นทางตรงใช้หลักระยะทางที่ไป (mileage principle) ในการคำนวณค่าโดยสารตลอดเส้นทาง (through fare) สำหรับการเดินทางที่ไม่ใช่เส้นทางตรง (indirect travel)

หลักระยะทางที่ไป (mileage principle)^{๑๔๔} เป็นการเปรียบเทียบกำหนดการเดินทางจริง (actual itinerary) ของคนโดยสาร หรือจำนวนรวมของระยะการเดินทางนับเป็นไมล์ตามบัตรโดยสารแต่ละใบ (ticket point mileage - TMP) เช่น ระยะทางนับเป็นไมล์ที่สั้นที่สุดในการปฏิบัติการในแต่ละเส้นทาง กับ การเปรียบเทียบระยะทางนับเป็นไมล์สูงสุดที่อนุญาต (maximum permitted mileage - MPM) จากจุดเริ่มต้นถึงจุดปลายทาง ซึ่งปกติจะมีค่าไม่เกินร้อยละหนึ่งร้อยยี่สิบ (๑๒๐ %) ของระยะทางนับเป็นไมล์ที่สั้นที่สุด ถ้าผลของ TMPs ในแต่ละช่วงการเดินทางเกินร้อยละในตารางช่วงชั้นที่กำหนดจากร้อยละ ๕ ถึง ๒๕ จะใช้คำนวณเพื่อเพิ่มในค่าโดยสาร direct routing fare

gateway city. 1. A city that serves as a departure or arrival point for international flights.

2. A city that serves as an airline's entry or departure point to or from a country.

^{๑๔๓} Amount added to a gateway fare to arrive at a through fare. Sometimes called a proportional fare.

^{๑๔๔} the mileage system of computing fares, the shortest distance between two points on an itinerary, omitting any intermediate connections. <http://www.travel-industry-dictionary.com/add-on-fare.html>

กับ routing fare หรือ single-factor fare ซึ่งเป็นค่าโดยสารในเส้นทางตรงที่ใช้รูปแผนผังหรือระยะเส้นตรงที่กำหนด (specified diagrammatic or linear routing) โดยไม่คำนึงถึงหลักระยะทางที่นับเป็นไมล์ ตราบเท่าที่กำหนดการเดินทางของคนโดยสารอยู่ในเส้นทางที่กำหนด

๑.๕ ค่าโดยสารที่ประกาศ โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ ค่าโดยสารปกติ (normal fare) และค่าโดยสารพิเศษ (special fare) ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ให้และค่าโดยสารที่เรียกเก็บ

ค่าโดยสารปกติ (normal fare) เป็นค่าโดยสารเต็มราคาที่กำหนดสำหรับชั้นหนึ่ง ชั้นธุรกิจ และชั้นประหยัด ซึ่งอนุญาตให้คนโดยสารปรับเปลี่ยนข้อกำหนดในการสำรองที่นั่งหรือบัตรโดยสาร ระยะเวลาพำนัก การหยุดพัก การส่งต่อคนโดยสาร ค่าโดยสารรวมสำหรับช่วงการเดินทางที่ไม่ใช่เมืองคู่ การเปลี่ยนการเดินทางหรือเส้นทาง และการยกเลิกการเดินทาง ในบางตลาดอาจมีค่าโดยสารปกติแบบมีข้อจำกัด (restricted fare) หรือค่าโดยสารปกติจากจุดถึงจุด (point-to-point normal fare) ซึ่ง normal fare จะเป็น bundled fare ซึ่งรวมสิ่งอำนวยความสะดวกหลักทั้งหมดให้แก่คนโดยสารในราคาเดียว ในขณะที่ค่าโดยสารปกติแบบมีข้อจำกัดจะเป็น unbundled fare ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของบริการเดินทางจากจุดถึงจุดเป็นหลักโดยจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น เช่น การหยุดพักระหว่างทาง หรือการส่งต่อคนโดยสาร

กับ **ค่าโดยสารพิเศษ (special fare)** เป็นค่าโดยสารอื่นๆ นอกจากค่าโดยสารปกติ แบ่งออกเป็น non-promotional-type special fare และ promotional-type special fare

- non-promotional-type special fare หรือ status fare เป็นราคาค่าโดยสารที่ลดให้กับบุคคลบางประเภท เช่น นักศึกษา เยาวชน เด็ก คู่สมรส ครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทหาร ตัวแทนท่องเที่ยว เจ้าหน้าที่ของสายการบิน หรือบุคคลที่รัฐกำหนด ในขณะที่ status fare จะมุ่งไปที่กลุ่มคนที่แคบกว่าโดยเป็นกลุ่มคนที่เคยชำระค่าโดยสารในราคาปกติมาก่อน

- promotional-type special fare เป็นราคาค่าโดยสารที่ลดให้กับทุกๆ คนซึ่งเข้าเกณฑ์ตามเงื่อนไขการจองและการออกบัตรโดยสาร ระยะเวลาพำนัก การยกเลิกการเดินทาง ข้อจำกัดที่ผนวกไว้กับค่าโดยสารราคาต่ำนี้จะทำหน้าที่เสมือนเป็นกำแพงที่จะลดผลกระทบรายได้ราคาค่าโดยสารที่สูงกว่า ซึ่ง promotional-type special fare อาจอยู่ในรูปของ

- excursion fare เป็นค่าโดยสารที่สูงที่สุดและปรับเปลี่ยนสิ่งอำนวยความสะดวกได้มากที่สุดในประเภทค่าโดยสารพิเศษ แต่มีเงื่อนไขการเดินทางบางอย่าง เช่น ข้อจำกัดในระยะเวลาพำนัก และการหยุดพัก

- special excursion fare หรือ instant purchase fare; public excursion fare; PEX fare เป็นค่าโดยสารพิเศษในระดับต่ำ โดยมีเงื่อนไขข้อจำกัดมากกว่า excursion fare ในข้อกำหนดการจองและการออกบัตรโดยสาร ระยะเวลาพำนัก การหยุดพัก การเปลี่ยนวันเวลาการเดินทางหรือเส้นทาง และการยกเลิกการเดินทาง

- advance purchase excursion fare-APEX fare เป็นค่าโดยสารพิเศษที่มีเงื่อนไขว่าคนโดยสารต้องทำการจองและชำระค่าโดยสารล่วงหน้าก่อนการเดินทางภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยมีเงื่อนไขและข้อจำกัดเช่นเดียวกับ PEX fare

- group inclusive tour fare - GIT fare เป็นค่าโดยสารที่ตัวแทนท่องเที่ยวใช้สำหรับกลุ่มการเดินทางที่มีจำนวนขั้นต่ำตามที่กำหนดซึ่งคนโดยสารหรือลูกค้าทัวร์จะซื้อในราคา inclusive tour

- individual inclusive tour fare - IIT fare เป็นค่าโดยสารที่ตัวแทนท่องเที่ยวใช้สำหรับผู้โดยสารเป็นรายบุคคลที่ไม่ใช่ลูกค้าทัวร์แต่เดินทางร่วมไปกับ group inclusive tour

ในหลาย ๆ ตลาด สายการบินจะกำหนดราคาขาย (sell-up tariff structure) ผันแปรตามความหนาแน่นของจราจร อาจเป็นช่วงเวลาของปี เดือน สัปดาห์ วัน หรือชั่วโมง ตามสถิติที่เกิดขึ้น เรียกว่า seasonalities

การประกาศค่าโดยสารนี้ อาจเผยแพร่ในระบบสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ (computer reservation system - CRS) หรือพิมพ์ลงใน Airline Tariff Publishing Company – ATPCO formerly Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques – SITA

๒. ค่าโดยสารที่ไม่ประกาศ (unpublished fare/individual fare) บางครั้งเรียกว่า ราคาตลาด (market fare/off-tariff fare) เป็นค่าโดยสารที่ไม่ประกาศทั่วไปและไม่ขออนุมัติจากทางการ แต่เผยแพร่และใช้ในวงจำกัดผ่านทางผู้ให้บริการสำรองที่นั่งทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงอินเทอร์เน็ต หรือ

องค์การอื่น อยู่บนพื้นฐานของการเจรจาหรือสัญญาระหว่างสายการบินและตัวแทนท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึงผู้รวบรวม (consolidator) คือคนกลางที่ซื้อที่นั่งจำนวนหนึ่ง (blocks of airline seats) จากสายการบินและนำไปขายต่อให้กับคนขายช่วงต่อๆ ไป และผู้ค้าส่ง (wholesaler) คือคนกลางที่ประสานงานระหว่างการเดินทางทางอากาศและทางบก และขายเป็นชุด (package) ให้กับตัวแทนท่องเที่ยวอื่น

ค่าโดยสารที่ไม่ประกาศ มักจะขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรอง ซึ่งสายการบินให้กับลูกค้าที่ได้คัดสรรแล้ว โดยปกติจะมี ๓ ระดับ (layer) คือ gross, net และ selling ที่เชื่อมกับจำนวนค่าโดยสารได้แก่

๒.๑ gross fare เป็นราคาจำนวนเต็มของค่าโดยสารที่ประกาศ

๒.๒ net fare / starting fare backed end เป็นราคาที่สายการบินเรียกเก็บจากตัวแทนท่องเที่ยวที่มีสัญญาระหว่างกันหรือองค์การอื่น โดยมีสิทธิได้รับค่านายหน้า (commission) เมื่อสิ้นสุดเวลาที่ตกลง (back end) ตามจำนวนที่ขายได้ เมื่อหักค่านายหน้าแล้วจะเป็นราคาสุทธิ (net/net)

๒.๓ selling fare เป็นราคาที่ตัวแทนท่องเที่ยวเสนอขายให้กับผู้โดยสาร ซึ่งจะสูงกว่าราคาสุทธิ อันจะทำให้ตัวแทนท่องเที่ยวได้ส่วนแบ่ง แต่ทำให้คนโดยสารได้ราคาต่ำกว่าค่าโดยสารที่ประกาศ

ค่าโดยสารที่ไม่ประกาศ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ค่าโดยสารลดราคา (discounted fare) หรือตั๋วลดราคา (discounted ticket)

ความแตกต่างของค่าโดยสารที่ประกาศ กับ ค่าโดยสารที่ไม่ประกาศ ขึ้นอยู่กับระดับราคาและเงื่อนไข ซึ่งอาจก่อให้เกิดวิธีปฏิบัติที่ไม่ดีเกี่ยวกับราคา (tariff malpractice) จึงต้องมีการบังคับราคา (tariff enforcement) เช่น มาตรการที่กำหนดเพื่อให้มั่นใจว่าการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศที่ขายนั้นเป็นไปตามราคาและเงื่อนไขที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเพิ่งไปถึงยังราคาขายให้แก่คนโดยสารโดยสายการบินผ่านทางช่องทางการขายต่างๆ เช่น บางรัฐควบคุมราคาที่ขายผ่านทางอินเทอร์เน็ต (internet fare / web fare) จะไม่แตกต่างไปจากราคาที่ประกาศ จึงกำหนดให้สายการบินยื่นขออนุมัติราคาขายทางอินเทอร์เน็ตด้วย

อัตราค่าระวาง (cargo rate)

อัตราค่าระวาง (cargo rate) นั้นมีการแบ่งประเภททำนองเดียวกับการแบ่งประเภทอัตราค่าโดยสาร และกำหนดราคาโดยวิธีปฏิบัติและแนวคิดเดียวกับค่าโดยสาร แต่มีความแตกต่างในถ้อยคำที่ใช้

๑. **อัตราค่าระวางทั่วไป (general cargo rate)** จะแปรเปลี่ยนไปตามน้ำหนัก โดยจะใช้ราคาต่ออิกิโลกรัมที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับของที่ส่ง (shipment) ว่ามีน้ำหนักสูงหรือต่ำกว่า น้ำหนักที่เป็นตัวกำหนด (break point) ซึ่งกำหนดระดับน้ำหนักที่ราคาต่ออิกิโลกรัมจะเปลี่ยนแปลงไป อัตราค่าระวางทั่วไปจะไม่แปรเปลี่ยนตามสภาพหรือราคาของสินค้าที่ขนส่ง และจะใช้เมื่อไม่มีค่าระวางอื่นที่กำหนดไว้ อัตราค่าระวางทั่วไปจะใช้อ้างอิงเพื่อคำนวณค่าระวางประเภทอื่นๆ คล้ายกับอัตราค่าโดยสารปกติสำหรับชั้นประหยัด

๒. **อัตราค่าระวางตามชั้น (class rate)** เป็นอัตราที่กำหนดโดยรวมค่าธรรมเนียมและอัตราพิเศษ ซึ่งกำหนดโดยใช้ส่วนลดหรือส่วนเพิ่มจากอัตราค่าระวางทั่วไป เช่น ส่วนลดสำหรับหนังสือพิมพ์ หรือส่วนเพิ่มสำหรับสินค้าที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น สัตว์ที่มีชีวิต ทองคำหรือของมีค่าอื่นๆ

๓. **อัตราค่าระวางสินค้าพิเศษ (special commodity rate)** เป็นอัตราที่ใช้สำหรับสินค้าบางประเภทซึ่งโดยปกติจะมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าระวางทั่วไปเมื่อเทียบตามน้ำหนัก แต่จะมีข้อจำกัด เช่น ขนาด (size) ชั้นต่ำของสินค้าที่ส่ง ผู้ขนส่งทางอากาศใช้อัตราสินค้าพิเศษเพื่อลดผลกระทบรายได้จากอัตราค่าระวางทั่วไปเช่นเดียวกับที่ใช้ราคาค่าโดยสารพิเศษ และถ้าการขนส่งได้มีการขนส่งมากกว่าหนึ่งรูปแบบเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะใช้อัตราค่าขนส่งหลายรูปแบบ (intermodal rate)

อัตราค่าระวางบางอัตราจะไม่มีอัตราพิเศษ (counterpart) เช่น อัตราคอนเทนเนอร์ (container rate) เป็นอัตราที่ใช้กับสินค้าที่ส่งโดยบรรจุอยู่ในคอนเทนเนอร์ ซึ่งมีสองอัตรา คือ

- unit load device – ULD discount rate เป็นอัตราลดสำหรับอัตราค่าระวางทั่วไป อัตราค่าระวางตามชั้น และอัตราค่าระวางสินค้าพิเศษ สำหรับสินค้าที่ส่งโดยอุปกรณ์บรรจุของเจ้าของ และ

- freight-all-kinds rate เป็นอัตราที่ไม่ได้ใช้การคำนวณโดยคิดส่วนลดหรือส่วนเพิ่มจากอัตราอื่น แต่กำหนดขึ้นต่างหากและใช้กับสินค้าที่บรรจุโดยคอนเทนเนอร์ของสายการบิน หรือของผู้ส่ง (shipper)

อัตราค่าเช่าเหมา (charter rates/fares)

อัตราค่าเช่าเหมา (charter rates) เป็นพิกัดอัตราค่าขนส่งสำหรับการเช่าเหมา (charter) หรือเช่า (lease) สำหรับความจุของอากาศยานทั้งลำหรือบางส่วนของอากาศยาน

อัตราค่าโดยสารเช่าเหมา (charter fares) เป็นราคาค่าโดยสารที่ผู้เช่าเหมา (charter organizer/charter tour operator) เรียกเก็บจากคนโดยสารแต่ละคนที่เดินทางในเที่ยวบินเช่าเหมา ซึ่งมีลักษณะบางอย่างเทียบได้กับราคาค่าโดยสารในเที่ยวที่ให้บริการแบบประจำ เช่น group inclusive tour charter fare หรือ individual inclusive tour chare fare เปรียบได้กับราคาค่าโดยสารประเภท GIT หรือ IIT แต่อัตราค่าโดยสารเช่าเหมาจะมีข้อจำกัดมากกว่า

วิธีการกำกับดูแลพิกัดอัตราค่าขนส่ง

การกำกับดูแลพิกัดอัตราค่าขนส่งมีด้วยกันสองส่วนแต่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้แก่ การกำกับดูแลพิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศ (international tariff) โดยอาศัยกลไกตามความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี กับ การกำกับดูแลพิกัดอัตราค่าขนส่งภายในประเทศ (national tariff) โดยอาศัยกลไกตามกฎหมาย ขอบบังคับ และนโยบายภายในประเทศ

ระบอบพิกัดอัตราค่าขนส่งระหว่างประเทศ

รัฐต่าง ๆ ได้พัฒนาระบอบพิกัดอัตราค่าขนส่งต่างประเทศ (international tariff regimes) ในการจัดทำความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีหลายระบอบ ขึ้นอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจะมีรัฐที่อนุมัติพิกัดอัตราค่าขนส่งที่รัฐก่อนที่ผู้ขนส่งทางอากาศจะใช้พิกัดอัตราค่าขนส่งนั้นได้ โดยแบ่งออกได้เป็น ๕ ระบอบ ได้แก่

๑. อนุมัติจากทั้งสองฝ่าย (double approval) กล่าวคือ พิกัดอัตราค่าขนส่งที่สายการบินแต่ละฝ่ายจะใช้เรียกเก็บ จะต้องได้รับอนุมัติจากทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทางก่อน

๒. อนุมัติเฉพาะประเทศต้นทาง (country of origin) กล่าวคือ พิกัดอัตราค่าขนส่งที่สายการบินแต่ละฝ่ายจะใช้เรียกเก็บ จะต้องได้รับอนุมัติจากทั้งประเทศต้นทาง

๓. ไม่อนุมัติทั้งสองฝ่าย (double disapproval/dual disapproval) กล่าวคือ พิกัดอัตราค่าขนส่งที่สายการบินแต่ละฝ่ายจะใช้เรียกเก็บ ใช้ได้จนกว่าประเทศต้นทางและปลายทางร่วมกันไม่อนุมัติ

๔. ช่วงอัตราที่คล่องตัว (flexible pricing zone) กล่าวคือ ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางตกลงว่าจะอนุมัติพิกัดอัตราค่าขนส่งที่สายการบินแต่ละฝ่ายจะใช้เรียกเก็บ หากว่าอยู่ช่วงอัตราที่กำหนดไว้ และถ้าจะใช้อัตรานอกช่วงดังกล่าวอาจกำหนดให้ใช้ระบอบใดระบอบหนึ่งข้างต้นได้

๕. พิกัดอัตราค่าขนส่งเสรี (free pricing) กล่าวคือ ผู้ขนส่งทางอากาศสามารถใช้พิกัดอัตราค่าขนส่งอัตราใดก็ได้โดยไม่ต้องขอให้อนุมัติก่อน ทั้งนี้ รวมถึงกรณีที่รัฐให้แจ้งพิกัดอัตราค่าขนส่งที่จะใช้ก่อนด้วย

นโยบายและวิธีปฏิบัติของพิกัดอัตราค่าขนส่งภายในประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบาย (national tariff policies and practices) ในการพิจารณา (evaluate) พิกัดอัตราค่าขนส่ง หรือการตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้พิกัดอัตราค่าขนส่งที่ผู้ขนส่งทางอากาศยื่นขออนุมัติ ถ้ารัฐใดเลือกฝ่ายเดียวว่าจะไม่ใช้สิทธิในการกำกับดูแลอัตราค่าโดยสารและค่าระวางแล้ว สิทธิดังกล่าวจะตกไปอยู่กับรัฐอีกฝ่ายหนึ่งที่จะกำหนดในความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี จึงเป็นสิ่งสำคัญในความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี ที่รัฐจะต้องมีสิทธิเข้าแทรกแซงพิกัดอัตราค่าขนส่งเมื่อใดก็ได้ที่รัฐเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของตน

ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

ในการพิจารณาแก้ไขมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า บกท.) ให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผู้แทน บกท. ได้ชี้แจงว่า บกท. เป็นสมาชิกสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport

Association - IATA)^{๑๔๕} บกท. จึงใช้ราคา IATA FLEX FARE^{๑๔๖} ซึ่งกำหนดขึ้นจากการที่สายการบินสมาชิกทุกสายจะมาประชุมตกลงหาค่าเฉลี่ยในแต่ละเส้นทาง^{๑๔๗} โดยแบ่งออกเป็น ๓ เขตพื้นที่ (area) คือ อเมริกา ยุโรป และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แล้วให้แต่ละสายการบินไปขออนุมัติประเทศของตนแล้วจึงพิมพ์ลงใน Passenger Air Tariff – PAT เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่สมาชิก โดยจะแจกจ่ายให้แก่สมาชิกทุกสี่เดือน เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจะเปลี่ยนไป บกท. ในฐานะที่เป็นตัวแทนสายการบินต่างๆ ในประเทศไทยจะนำราคาที่ตกลงกันไปขออนุมัติคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗^{๑๔๘} (ที่ใช้อยู่เดิม) ซึ่ง IATA FLEX FARE นี้เป็นราคาที่ใช้ในการแบ่งสรรค่าตอบแทน (revenue) ให้กับสายการบินสมาชิกอีกสายหนึ่งเมื่อมีการส่งต่อ (interline) ผู้โดยสาร มิใช่อัตราที่เรียกเก็บ (market fare) ซึ่งจะต่ำกว่าราคาที่ได้รับอนุมัติ ถ้าสายการบินสามารถตนเองตั้งแต่นั้นทางถึงปลายทางแล้ว สายการบินสามารถกำหนดราคาได้โดยไม่ต้องถือ IATA FLEX FARE

ในส่วนของค่าระวาง (freight) จะมีการประชุมกำหนดอัตราค่าระวางและกฎระเบียบเกี่ยวกับสินค้าที่จะส่ง สายการบินต้องไปขออนุมัติจากประเทศของตน แล้วลงเฉพาะอัตราที่เมืองหลักเท่านั้น เช่น โตเกียว-กรุงเทพฯ เท่านั้น เรียกว่าอัตราหลัก และจะมีส่วนเสริมเช่น จากกรุงเทพฯ ไปเชียงใหม่เป็นอัตราเสริม เหตุที่ต้องพิมพ์ทุกสี่เดือน เพราะอัตราแลกเปลี่ยนจะผันผวนทำให้ราคาเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ แต่อาจออก Bulletin เสริมได้

^{๑๔๕} ไม่เป็นบังคับว่าสายการบินต้องเป็นสมาชิก IATA สายการบินปกติไม่เป็นสมาชิก IATA ก็มี แต่การเป็นสมาชิกจะมีผลประโยชน์ในการ clearing ค่าใช้จ่ายระหว่างกัน และมีมาตรฐานในการให้สมาชิกถือปฏิบัติ โดยกำกับดูแลได้ สายการบินต้องทำ Multilateral Interline Agreement - MITA แต่ถ้าไม่เป็นสมาชิกต้องทำ Bilateral Agreement เป็นสาย ๆ ไป

^{๑๔๖} Flex Fares are new multilateral interline fares derived from published carrier fares. The concept is simple: for a given market, a base fare is calculated using available carrier fares in the market, and an interline premium is added which reflects the flexibility in an IATA fare.

<http://www.iata.org/ps/publications/pages/flexfares.aspx> cited on 24 03 2011

^{๑๔๗} ปัจจุบันไม่มีการประชุมหารือกันแต่จะใช้วิธีให้แต่ละสายการบินสมาชิกแจ้งราคาที่จะเรียกเก็บไปยัง IATA โดยตรง โดยแต่ละสายจะไม่ทราบราคาของอีกสายหนึ่งแจ้ง แล้ว IATA จะคำนวณหาราคากลางที่เป็น flex fare

^{๑๔๘} มาตรา ๒๐ อากาศยานขนส่งต้องเก็บค่าโดยสารและค่าระวางตามพิกัดอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ

อัตราแลกเปลี่ยนเงินจะไม่ถือตามราคาตลาด แต่จะถือตามราคาที่ IATA คิด โดยจะใช้ อัตราห้าวันสุดท้ายของเดือน (Five day rate) เป็นตัวเฉลี่ยคำนวณเพราะ IATA เป็น clearing house โดย Flight Coupon ที่สายการบินต่างสายเก็บจากผู้โดยสารในช่วงระยะทางใด จะส่งไปให้ IATA เรียกเก็บให้ โดยถ้าอัตราแลกเปลี่ยนแปรผันไม่เกินร้อยละ ๑๐ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ในบางเส้นทาง เช่น เส้นทางประเทศไทยไปญี่ปุ่น บกท. ต้องได้รับอนุมัติราคาจากผู้มีอำนาจทางการบินทั้งของไทยและของญี่ปุ่น โดย บกท. ให้ตัวแทนในญี่ปุ่นขอให้ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการแจ้งราคาตามแบบพิธี (formality) เท่านั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะอนุมัติเสมอ แต่มีบางประเทศในเฉพาะยุโรป เมื่อตกลงใน IATA แล้ว ใช้ได้เลยเพราะจะให้เกียรติ (honor) แก่รัฐบาลต้นทางที่พิจารณาอนุมัติ ส่วนในสหรัฐอเมริกาจะอนุมัติ IATA FARE เป็นอัตราสูงสุด สายใดใช้ไม่เกินอัตราสูงสุดใช้ได้เลย ของญี่ปุ่นจะตรวจดูถ้าเป็นราคาที่เหมาะสมก็จะเสนอให้รัฐบาลกำหนดเป็นอัตราให้ใช้ได้เลย ในสหรัฐอเมริกาจะคอยดูแลราคา หากขัดต่อกฎหมายผูกขาด จะมีมาตรการเข้มงวดในการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา

อัตราที่สายการบินใช้จะมีสองราคา คือ

๑. ราคาที่ขออนุมัติจากทางราชการ กับ

๒. ราคาตลาดที่ขายให้ตัวแทน (agent) ซึ่งต่ำกว่าราคาตลาด แต่ราคาที่ปรากฏอยู่ในใบตราส่งทางอากาศ (air way bill) จะต่ำกว่าราคาที่ทางราชการอนุมัติ

อัตราค่าโดยสาร	y	อัตราเต็ม
ในชั้น economy	m	จะมีหลายระดับ
	r	แบบมีข้อจำกัด (restriction)
แต่	w	แบบมีเหตุผลเฉพาะ (ac-hoc of reason)

สำหรับน้ำหนักสัมภาระส่วนเกินที่อนุญาตให้ผู้โดยสารนำไปได้ (access baggage) จะคิดในอัตราร้อยละ ๑.๕ ของราคาเต็มชั้นประหยัดเที่ยวเดียว (one way ticket) ของ IATA Fare ต่อ กิโลกรัม

อัตราค่าระวางจะคิดตามน้ำหนักและปริมาณ โดยมีส่วนลดตามปริมาณ (quantity discount) หากส่งปริมาณมากจะถูก แต่ต่ำกว่าราคาที่ขออนุมัติ เป็นไปตามตามกลไกตลาด ฤดูหนาว ต้องใช้น้ำมันมาก บรรทุกได้น้อย ราคาจึงใกล้กับอัตราที่ขออนุมัติ ผู้ที่จะทำธุรกรรมกับ บกท. ได้ ต้องเป็นตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้ง (appointed agent) เพราะแต่ละสายการบินจะมีกติกาศองตนเองในการรับ

บริษัทใดเป็นตัวแทน ข้อกำหนดของ บกท. ถือตามข้อบังคับของ IATA Regulation โดยบริษัทนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมเรื่องสินค้าอันตราย (Dangerous Goods - DG) มีที่อยู่แน่นอน มีบัญชีที่ดี เมื่อเป็นตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว จะได้รับใบตราส่งสำรองไว้จำนวนหนึ่งซึ่งตัวแทนจะนำไปขายระวาง โดย บกท. จะติดต่อกับตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้ง ที่ได้รับเลขใบตราส่งทางอากาศไปแล้วเท่านั้น

IATA ไม่กำหนดเรื่องของสายการบินต้นทุนต่ำ (low cost airline) เพราะสายการบินต้นทุนต่ำไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ของ IATA สายการบินธรรมดาจะไม่ส่งต่อผู้โดยสารในรูปแบบ interline กับสายการบินต้นทุนต่ำ เพราะสายการบินต้นทุนต่ำไม่ออกบัตรโดยสารที่เป็นเอกสาร (ticketless) มีแต่ชื่อไม่มีบัตรโดยสาร จึงลำบากที่จะเรียกเก็บ สายการบินที่เป็นสมาชิก IATA ในยุโรป เช่น SAS มีบริษัทลูกที่ไม่เป็นสมาชิก IATA ซึ่ง บกท. ก็มีนกแอร์ เป็นบริษัทลูก ซึ่งนกแอร์ไม่ได้เป็นสมาชิก IATA

ผู้แทน บกท. เห็นว่าในขณะนั้นกฎระเบียบของประเทศไทยขาดความคล่องตัวทางธุรกิจ เพราะไม่สามารถประกาศใช้อัตรา IATA FARE ที่ตกลงได้ทันเวลา ต้องขออนุมัติราคาจากคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งปัญหาการอนุมัติอัตราราคาใช้เวลานาน เกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาของทางราชการ บกท. เคยแก้ปัญหาวิกฤตราคาน้ำมัน โดยกำหนดเป็นสูตรเพื่อความคล่องตัวในการใช้ราคา แต่ราคาของ บกท. จะกดไว้ให้ต่ำเพื่อแข่งกับสายการบินอื่นๆ การขายต้องแต่งตั้งตัวแทน โดยให้ราคาต่ำแก่ตัวแทน เพื่อความสะดวกในการขาย ราคาขายส่วนใหญ่จึงไม่ได้ขออนุมัติจากทางราชการ ราคา IATA FARE ควรจะมีกฎเกณฑ์ไม่ให้มีการตัดราคาซึ่งกันและกัน

แบบที่ใช้ในการยกเว้น

แบบที่ใช้ในการยกเว้นการกำหนดราคา (pricing) พิกัดอัตราค่าขนส่ง (tariff) ผู้แทนกรรมการบินพลเรือนได้ใช้แบบ Title 49 Chapter 415 ของสหรัฐฯ Sec. 41509^{๑๔๙} และ Sec.41501^{๑๕๐} และ

^{๑๔๙} Sec. 41509. Authority of the Secretary of Transportation to suspend, cancel, and reject tariffs for foreign air transportation

(a) Cancellation and Rejection. - (1) On the initiative of the Secretary of Transportation or on a complaint filed with the Secretary, the Secretary may conduct a hearing to decide whether a price for foreign air transportation contained in an existing or newly filed tariff of an air carrier or foreign air carrier, a

กฎหมายญี่ปุ่น มาตรา ๑๐๕^{๑๕๑} ซึ่งสายการบินประจำสามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารได้ โดยได้รับ

classification, rule, or practice affecting that price, or the value of the transportation provided under that price, is lawful.

^{๑๕๐} Sec.41501

(a) Prohibited Actions by Air Carriers, Foreign Air Carriers, and Ticket Agents. - An air carrier, foreign air carrier, or ticket agent may not - (1) charge or receive compensation for foreign air transportation that is different from the price specified in the tariff of the carrier that is in effect for that transportation; (2) refund or remit any part of the price specified in the tariff; or (3) extend to any person a privilege or facility, related to a matter required by the Secretary of Transportation to be specified in a tariff for foreign air transportation, except as specified in the tariff. (b) Prohibited Actions by Any Person. - A person may not knowingly - (1) pay compensation for foreign air transportation of property that is different from the price specified in the tariff in effect for that transportation; or (2) solicit, accept, or receive - (A) a refund or remittance of any part of the price specified in the tariff; or (B) a privilege or facility, related to a matter required by the Secretary to be specified in a tariff for foreign air transportation of property, except as specified in the tariff.

^{๑๕๑} Article 105 Any Japanese air carrier shall fix fares, rates and charges for passenger and cargo (except mail, same as paragraph 3), and shall report in advance to the Minister of Land, Infrastructure and Transport. The same shall apply charges thereof.

2. When he deems that fares, rates and charges meet any one of the following, the Minister of Land, Infrastructure and Transport may order the Japanese air carrier to alteration of that fares, rates and charges:

(1) Specific passenger or consignor will be unfairly discriminated against;

(2) In comparison with social and economic affairs it is remarkably unsuitable, utilization of the business by passenger and consignor shall be unduly difficult;

(3) There shall be danger of unfair competition with other carriers.

3. Any Japanese air carrier who operate international air transport shall, in spite of the provision of paragraph 1, fix fares, rates and charges for passenger and cargo and obtain approval from the Minister of Land, Infrastructure and Transport. The same shall apply to any charges thereof.

4. When he deems that fares, rates and charges of the preceding paragraph do not meet any one of the paragraph 2 and meet contents of international promise (arrangement) for international air transport

อนุมัติจากรัฐมนตรี โดยมีหลัก คือ ต้องแสดงกำไรที่มีเหตุผล สภาพของบริการ การไม่เลือกปฏิบัติต่อ การกำหนดประเภทคนโดยสาร และการแข่งขันที่เป็นธรรม สำหรับเที่ยวบินภายในประเทศของไทย อาจให้สายการบินกำหนดพิสัยอัตราค่าขนส่งได้ แต่ต้องเป็นธรรมเสมอภาค โดยมีหลักเกณฑ์ตามวรรคสองนี้ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือ คณะกรรมการการบินพลเรือน ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงต้องรายงาน เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว อาจมีการลดราคาได้ เพื่อเป็นสวัสดิการคนทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ/เยาวชน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อลดราคาแล้วให้รายงาน ยกเว้นค่าระวางสำหรับไปรษณีย์ภัณฑ์เพราะเป็นอัตราพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ ต้องกำหนดให้ชัดเจน โดยมีหลักว่า การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางต้องเป็นธรรม เสมอภาค ไม่เอาเปรียบผู้บริโภค รวมทั้งร่วมกันกำหนดราคา หรือตัดราคาสายอื่น แล้วจึงกำหนดช้อยกเว้นที่เป็นแกนไว้ แล้วให้ไปกำหนดในกฎกระทรวง ในการกำหนดอัตราค่าโดยสารที่แตกต่างกันเพื่อเป็นสวัสดิการแก่พนักงาน คนพิการ เยาวชน หรือผู้สูงอายุ จึงเห็นว่าการแก้ไขมาตรา ๒๐ สมควรกำหนดวัตถุประสงค์ (objective) ของการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ว่าเป็นบริการสาธารณะเสียก่อน เพื่อวางหลักให้การกำหนด ค่าโดยสารและค่าระวางของอากาศยานขนส่งต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาประสงค์จะกำหนดประเภทหรือแหล่งที่มาของค่าใช้จ่ายในการคำนวณค่าโดยสารหรือค่าระวางพร้อมทั้งกำหนดเพดานอัตราค่าโดยสารและค่าระวางไว้ในกฎหมาย แต่ผู้แทนกรรมการบินพลเรือนชี้แจงว่าค่าโดยสารและค่าระวางของการขนส่งทางอากาศนั้นมีหลายประเภทเช่น ชั้นหนึ่ง ชั้นธุรกิจ ชั้นประหยัด ราคาพิเศษเฉพาะกลุ่ม เฉพาะฤดู หรือเฉพาะเงื่อนไข บริการที่มีให้ ซึ่งมากกว่าที่จะนำมากำหนดในกฎหมายได้ และเห็นสมควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการแข่งขันในด้านราคากันได้ การที่จะต้องขออนุมัติทุกราคาเป็นเรื่องเหลือวิสัย ล้าช้าและไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านนี้ในประเทศต่างๆ ซึ่งมีแนวทางการควบคุมราคาค่าโดยสารและค่าระวางสองแนวทาง คือ แนวทางแรก ปล่อยให้ผู้ประกอบการกำหนดได้โดยอิสระ แต่หากสูงเกินส่วนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ สั่งลดได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ฝ่ายรัฐไม่ต้องประกาศเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าแต่ต้องมีเจ้าหน้าที่เฝ้าติดตามว่าราคาค่าโดยสารหรือค่าระวางใดสูงเกินส่วนแล้วต้องสั่งลด กับแนวทางที่สอง ภาครัฐกำหนดเกณฑ์ล่วงหน้าไว้

service if there was and agreement or international promise with the foreign country about the aviation, the Minister of Land, Infrastructure and Transport shall grant approval under the preceding paragraph.

ให้ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาของตนเองได้ตามประเภทและบริการที่เสนอแต่ต้องไม่เกินอัตรา
ขั้นสูงที่ภาครัฐกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบิน
พลเรือนที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยาน
ขนส่ง เพราะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ โดยให้แยกประเภทของบริการการขนส่งทางอากาศตามความ
เหมาะสม ซึ่งก็คือพิกัดอัตราค่าขนส่ง (tariff) นั่นเอง เนื่องจากมีได้พิจารณาเฉพาะตัวเลขเท่านั้นแต่
รวมไปถึงเงื่อนไขด้วยตามหลักและวิธีปฏิบัติทั้งระหว่างประเทศและของไทยที่กล่าวมาข้างต้น และ
เพราะเหตุที่การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะประเภทบริการทางอุตสาหกรรม
ซึ่งโดยปกติรัฐจะมอบให้เอกชนจัดทำแทนโดยรัฐมีอำนาจควบคุมเพราะกระทบกับสาธารณสุขและ
นโยบายแห่งรัฐได้ จึงให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราสูงสุดที่ผู้ประกอบการอากาศยาน
ขนส่งจะเรียกเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งได้ อัตราในกฎกระทรวงจึงเป็นอัตรา
ควบคุมที่ไม่ให้ผู้ประกอบการเรียกเก็บได้สูงกว่านั้นในช่วงเวลานั้น เช่น “กิโลเมตรละ ๑๐ บาท” โดย
ต้องเป็นอัตราสูงสุดที่เรียกเก็บได้จากประเภทบริการที่ดีที่สุดแล้ว โดยคณะกรรมการการบินพลเรือน
ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง
โดยต้องแยกประเภทของบริการการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการ
คำนวณของสายการบินต้นทุนต่ำ (low cost airline) ที่ไม่มีบริการอาหาร เลื่อนการเดินทางไม่ได้
คืนบัตรโดยสารไม่ได้ จะมีวิธีการคำนวณอย่างไร ซึ่งต้องต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณของ
สายการบินปกติ และแตกต่างในระหว่างชั้นธรรมดา ชั้นธุรกิจ และชั้นหนึ่ง ซึ่งเมื่อผู้ประกอบการแต่ละ
รายนำไปคำนวณตามวิธีของตนแล้วจะไม่ได้ถึงกิโลเมตรละ ๑๐ บาททุกราย สายการบินต้นทุนต่ำ
คำนวณแล้วอาจจะได้สูงสุดเพียงกิโลเมตรละ ๕ บาท และสายการบินปกติในชั้นประหยัดคำนวณแล้ว
อาจได้เพียงกิโลเมตรละ ๗ บาท ชั้นธุรกิจกิโลเมตรละ ๙ บาท อัตรา ๑๐ บาทตามกฎกระทรวงเป็น
อัตราควบคุมตามนโยบายในเวลานั้น ไม่ใช่การกำหนดไว้เพื่อสำหรับอนาคต ดังเช่นการกำหนดอัตราใน
บัญชีท้ายพระราชบัญญัติซึ่งยากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องกำหนดอัตราเพื่อไว้ถึง ๑๐ ปี และ
หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดต้องไม่เปิดโอกาสให้สายการบินต้นทุนต่ำสามารถ
คำนวณค่าโดยสารได้ในอัตรากิโลเมตรละ ๑๐ บาท หรือเท่ากับอัตราที่สายการบินปกติใช้หรือสูงกว่า
เพราะจะไม่เป็นไปตามหลักการ “แยกประเภทของบริการการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม”
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคสาม

ส่วนการเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งระหว่างประเทศของสายการบินต่างประเทศนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยบริการเดินอากาศว่าจะต้องขอรับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก่อนหรือใช้ได้โดยจนกว่าเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายจะไม่เห็นชอบ แล้วแต่กรณีตามมาตรา ๒๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นบทยกเว้นต้องตีความแบบจำกัดหรืออย่างแคบ หากไม่มีกล่าวไว้ในความตกลงหรือเป็นสายการบินของไทยคงอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

อนึ่ง เมื่อพิจารณาตาม**ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางอากาศ** ทำเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยบริการเดินอากาศ ทำเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ และ**ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ** ทำเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ ต่างก็ให้นิยามคำว่า “tariff” ไว้ว่า “7. The term “tariff” means any fare, rate or charge for the carriage of cargo (excluding mail) in air transportation charged by airlines, including their agents, and the conditions governing the availability of such fare, rate or charge;” ส่วน**ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยบริการเดินอากาศ** ทำเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ และ**ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ** ทำเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๐ ให้นิยามคำว่า “tariff” ไว้ว่า “The term “tariff” means the prices to be paid for the carriage of passengers and cargo and the conditions under which those prices apply, including prices and conditions for agency and other auxiliary services but excluding remuneration and conditions for the carriage of mail;” ซึ่งตรงกับที่ ICAO ให้ความหมายไว้ กล่าวคือ หมายถึงราคาที่ต้องชำระเพื่อการรับขนคนโดยสารและสินค้า และเงื่อนไขประกอบราคาดังกล่าว รวมถึงราคาและเงื่อนไขสำหรับตัวแทนและบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่รวมถึงค่าตอบแทนและเงื่อนไขสำหรับการรับขนไปรษณีย์ และทั้งสามความตกลงกำหนดให้พิกัดอัตราค่าโดยสารเป็นระบบเสรี ไม่ต้องยื่นขอความเห็นชอบจากคู่ภาคีอีกฝ่ายก่อน แต่หากกฎหมายภายในของรัฐคู่ภาคีกำหนดว่าต้องยื่นขอความเห็นชอบก่อนก็ให้เป็นไปตามนั้น โดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาตามหลักปฏิบัติต่างตอบแทนได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดเกณฑ์ของการกำหนดพิกัดอัตราค่าขนส่งว่าจะต้องกำหนดในระดับที่สมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ต้นทุนในการ

ดำเนินการ ลักษณะของบริการ กำไรอันสมควร พิกัดอัตราค่าขนส่งของสายการบินอื่น และข้อพิจารณาอื่นๆ ในเชิงพาณิชย์ในตลาด ซึ่งรัฐภาคีอาจปฏิเสธพิกัดอัตราค่าขนส่งได้ถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผล สูงหรือจำกัดวงเกินควรโดยการให้สถานะภาพเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการจำกัดการแข่งขัน (Abuse of Dominant Position)^{๑๕๒} หรือการทำให้ต่ำ (artificially low) อันเนื่องมาจากการสนับสนุนโดยทางตรงหรือทางอ้อมของรัฐบาล หรือวิธีปฏิบัติอื่นๆ ที่ไม่ส่งเสริมการแข่งขัน อันเป็นไปตามหลักทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๔^{๑๕๓} กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ตามมาตรา ๒๐ เฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศ ดังต่อไปนี้

(๑) อัตราค่าโดยสาร ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามระยะทางในอัตราไม่เกินสามสิบบาทต่อหนึ่งกิโลเมตร

(๒) อัตราค่าระวาง ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามน้ำหนักสินค้าในอัตราไม่เกินห้าสิบบาทต่อหนึ่งกิโลกรัม ในกรณีที่ค่าระวางตามน้ำหนักสินค้าต่ำกว่าค่าระวางขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า (minimum charge) ให้เรียกเก็บตามค่าระวางขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้าในอัตราไม่เกินห้าร้อยบาทต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า^{๑๕๔}

^{๑๕๒} Abuse of Dominant Position (การใช้สถานะภาพเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการจำกัดการแข่งขัน) หมายถึง พฤติกรรมทางการค้าที่จำกัดการแข่งขันโดยผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดเพื่อที่จะรักษาหรือเพิ่มสถานะในตลาด ซึ่งถือว่าเป็น "การใช้ประโยชน์จากการมีอำนาจเหนือตลาดโดยไม่เหมาะสมหรือมิชอบ" เพื่อควบคุมตลาด และมุ่งหมายที่จะจำกัดการแข่งขัน พฤติกรรมทางการค้าที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน จะเปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่กรณี อาจรวมถึงพฤติกรรมดังต่อไปนี้ด้วย คือ การตั้งราคาสูงเกินไป (excess prices) การเลือกปฏิบัติด้านราคา (price discrimination) การขายสินค้าตัดราคา (predatory pricing) การสร้างเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมด้านราคา โดยผู้ประกอบการที่รวมตัวกัน (price squeezing by integrated firms) การปฏิเสธที่จะขาย หรือทำธุรกรรมด้วย (refusal to deal/sell) การขายพ่วง (tied selling) หรือการบังคับซื้อ (product bundling) และการให้สิทธิ์ในการซื้อได้ก่อน (pre-emption of facilities)

^{๑๕๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๘ ก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หน้า ๑

^{๑๕๔} จะเห็นได้ว่าอัตราดังกล่าวเป็นอัตราขั้นสูงซึ่งเผื่ออนาคต มากกว่าอัตรานโยบายที่ให้เรียกเก็บ ตามหลักการของกฎหมาย - ผู้เขียน

คณะกรรมการการบินพลเรือนได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒^{๑๕๕} อนุมัติการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ^{๑๕๖} ดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสาร

๑) ให้ใช้ต้นทุนรวมของผู้ประกอบการที่มีต้นทุนการให้บริการสูงสุด

๒) ให้ใช้อัตราการบรรทุกร้อยละ ๖๐ ของเส้นทางบินรวม เป็นจุดคุ้มทุน

๓) กำหนดกลุ่มตามระยะทางบิน เพื่อกำหนดค่าโดยสาร ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่ไม่ควบคุมค่าโดยสาร คือ เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร ซึ่งมีการเดินทางภาคพื้นสะดวก และเส้นทางบินซึ่งเป็นการบินเชื่อมระหว่างภาค โดยไม่แวะท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ให้กำหนดค่าโดยสารได้โดยเสรี

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่ควบคุมค่าโดยสาร คือ

ก) เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร และมีการเดินทางภาคพื้นไม่สะดวก

ข) เส้นทางบินที่มีระยะทางบินเกินกว่า ๓๐๐ กิโลเมตร

๔) การกำหนดค่าโดยสารชั้นธุรกิจ ให้เรียกเก็บสูงกว่าอัตราค่าโดยสารชั้นประหยัดได้ไม่เกินร้อยละ ๓๐

๕) การกำหนดค่าโดยสารในบัตรโดยสาร ให้แสดงเพียงค่าโดยสารรวม ไม่แยกประเภทของรายการอื่นที่เกี่ยวข้องกับค่าโดยสาร เช่น ค่าธรรมเนียมน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าประกันภัย

๖) หากผู้ประกอบการต้องการปรับค่าโดยสารสูงกว่าอัตราที่กรรมการบินพลเรือนประกาศไว้ แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ผู้ประกอบการจัดส่งข้อมูลให้กรรมการบินพลเรือนพิจารณาก่อน

^{๑๕๕} ประกาศกรรมการบินพลเรือน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒

^{๑๕๖} ที่ถูกต้องควรเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่คณะกรรมการการบินพลเรือนจะอนุมัติ เพราะการอนุมัติผู้เริ่มคือสายการบินไม่ใช่องค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และกำหนดเฉพาะอากาศยานขนส่งภายในประเทศ เท่านั้น ไม่กำหนดระหว่างประเทศด้วย และเป็นการออกก่อนที่จะมีกฎกระทรวงกำหนดอัตราควบคุม - ผู้เขียน

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าธรรมเนียม

๑) ให้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยเทียบเคียงกับค่าธรรมเนียมในเส้นทางระหว่างประเทศที่มีระยะทางบินใกล้เคียงกันเป็นเกณฑ์คำนวณค่าธรรมเนียมสินค้าทั่วไป

๒) การคำนวณค่าธรรมเนียมให้คิดค่าน้ำหนักสินค้าและระยะทางการบิน

๓) ค่าธรรมเนียมให้แบ่งตามประเภทสินค้า ดังนี้

ก) อัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า กรณีค่าธรรมเนียมต่ำกว่าการคำนวณตามน้ำหนัก

ข) อัตราค่าธรรมเนียมสินค้าทั่วไป

- อัตราค่าธรรมเนียมสินค้าที่มีน้ำหนักต่ำกว่า ๔๕ กิโลกรัม

ให้คิดในอัตรา ๐.๐๔ บาทต่อกิโลกรัมต่อกิโลเมตร

- อัตราค่าธรรมเนียมสินค้าสำหรับสินค้าที่มีน้ำหนักตั้งแต่ ๔๕

กิโลกรัมขึ้นไป (Q45) ให้คิดร้อยละ ๗๕ ของอัตราค่าธรรมเนียมปกติ

๔) อัตราค่าธรรมเนียมสินค้าเฉพาะอย่าง ให้เรียกเก็บต่ำกว่าอัตราค่าธรรมเนียมสินค้าทั่วไป

๕) อัตราค่าธรรมเนียมสินค้าพิเศษ ให้เรียกสูงกว่าหรือต่ำกว่าอัตราค่าธรรมเนียมสินค้าทั่วไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทสินค้า

๖) การปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมให้ปรับเพิ่มในสัดส่วนเดียวกับการปรับเพิ่มอัตราค่าโดยสาร ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ กรมการบินพลเรือน ได้มีประกาศ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าโดยสารของผู้ประกอบการขนส่งสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๓ กำหนดอัตราค่าโดยสารของผู้ประกอบการขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศไว้ ดังต่อไปนี้

๑) เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร การเดินทางภาคพื้นไม่สะดวก ให้ผู้ประกอบการขนส่งกำหนดค่าโดยสารได้ไม่เกิน ๒๒ บาท ต่อกิโลเมตร

๒) เส้นทางบินที่มีระยะทางบินเกินกว่า ๓๐๐ กิโลเมตร ให้ผู้ประกอบการขนส่งกำหนดค่าโดยสารได้ไม่เกิน ๑๓ บาทต่อกิโลเมตร

ข้อสังเกตผู้เขียนมีว่า การกำกับดูแลอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง (tariff) ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการเดินอากาศที่นำหลักการมาจากนโยบายของ ICAO และวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด นอกจากจะต้องกำหนดอัตราที่เรียกเก็บเป็นตัวเลข ไม่ว่าจะเพดาน (ceiling) ช่วง (flexible pricing zone) หรืออัตราตายตัว (fix rate) แล้ว จะต้องมีความยืดหยุ่นประกอบอัตราอื่นๆ ด้วย องค์การพิจารณาและกำกับดูแลจึงจะสามารถพิจารณาอนุมัติและกำกับดูแลการเรียกเก็บค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศได้ กฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นการกำหนดอัตราขั้นสูงที่เป็นเพดาน (ceiling) ราคา ไม่ใช่การกำหนดราคานโยบายอันเป็นราคาควบคุม และไม่มีการแยกประเภทบริการ ทั้งมติคณะกรรมการการบินพลเรือนในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศนั้นมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางที่เป็นอัตราที่เรียกเก็บ (charges) ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง (tariff) ที่เป็นค่ารวม จึงไม่มีเงื่อนไขประกอบอัตราดังเช่นที่ควรจะเป็น ทั้งไม่ได้แยกประเภทของบริการขนส่ง อีกทั้งการกำหนดว่า “เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร ซึ่งมีการเดินทางภาคพื้นสะดวก และเส้นทางบินซึ่งเป็นการบินเชื่อมระหว่างภาค โดยไม่แวะทำอากาศยานกรุงเทพฯ ให้กำหนดค่าโดยสารได้โดยเสรี” นั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในเมื่อกฎหมายกำหนดว่าจะเรียกเก็บได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งการระบุว่ามีผ่าน “ทำอากาศยานกรุงเทพฯ” จะหมายถึงทำอากาศยานดอนเมือง หรือทำอากาศยานสุวรรณภูมิ หรือทั้งสองทำอากาศยาน เพราะเดิมทำอากาศยานกรุงเทพ ใช้เรียกทำอากาศยานดอนเมือง เมื่อมีโครงการก่อสร้างสนามบินแห่งใหม่ เคยใช้ชื่อว่า “ทำอากาศยานกรุงเทพแห่งที่สอง” ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานนามว่า “ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ” ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดสมุทรปราการ อีกทั้งหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่กำหนดให้กรรมการบินพลเรือนประกาศอัตราค่าโดยสารซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการบินพลเรือน เป็นการมอบอำนาจให้องค์กรอื่น จึงอาจมีปัญหาด้านความชอบด้วยกฎหมายของกฎ และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราค่าโดยสารและค่าระวางระหว่างประเทศไว้ด้วย หากความตกลงทวิภาคีกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ทางการบิน

๓.๒) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนจะขอนำกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องค่าภาระสำหรับสนามบินและบริการเดินอากาศที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) จัดทำไว้ในเอกสารขององค์การฯ แนวคิดของประเทศต่าง ๆ วิธีปฏิบัติของประเทศไทยก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแบบการยกเว้นแก้ไขมาตรา ๕๖ มาอธิบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับค่าภาระสำหรับสนามบิน

ข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดว่า

“ค่าภาระใด ๆ ที่รัฐผู้ทำสัญญาอาจเรียกเก็บหรืออนุญาตให้เรียกเก็บจากอากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่นใดสำหรับการใช้ท่าอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เช่นว่านั้น

(ก) สำหรับอากาศยานที่มีได้ทำการบินในบริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจําที่กำหนดจะต้องไม่สูงกว่าค่าภาระที่อากาศยานแห่งชาติของตนจะต้องเสียซึ่งอากาศยานนั้นเป็นชั้นเดียวกันและทำการบินเช่นเดียวกัน

(ข) สำหรับอากาศยานที่ทำการบินในบริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจําที่กำหนดจะต้องไม่สูงกว่าค่าภาระที่อากาศยานแห่งชาติของตนจะต้องเสียซึ่งอากาศยานนั้นทำการบินในบริการเดินอากาศระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

ค่าภาระเช่นว่านั้นทั้งหมดจะต้องโฆษณาและติดต่อยังองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แต่ถ้ารัฐผู้ทำสัญญาที่มีส่วน

ได้ส่วนเสียร้องขึ้นคณะมนตรีจะได้ตรวจสอบบรรดาค่าภาระที่เรียกเก็บ
สำหรับการใช้ท่าอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ กับ
จะรายงานและทำคำแนะนำในเรื่องนี้ให้รัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณา

รัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งรัฐใดจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
หรือค่าภาระอื่น สำหรับสิทธิของอากาศยานใด ๆ แห่งรัฐผู้ทำสัญญา
หรือบุคคล หรือทรัพย์สินในอากาศยานนั้น ในการบินผ่านหรือการเข้า
มาในหรือออกไปจากอาณาเขตของตนแต่อย่างใดไม่ได้”

ดังนั้น รัฐภาคีจึงมีพันธกรณีที่จะต้องกำกับดูแลไม่ให้สนามบินสาธารณะเรียกเก็บ
ค่าบริการจากผู้ใช้นามบิน โดยไม่เป็นธรรม หรือในสวนที่ผู้ใช้บริการไม่ได้ใช้^{๑๕๗} และในกรณีที่มีการ
บริหารท่าอากาศยานหลายแห่ง การแบ่งเฉลี่ยค่าใช้จ่าย (cross-subsidization) ไม่เป็นไปตามหลักการ
ของข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญาชิคาโก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ผู้ใช้บริการที่ท่าอากาศยานแห่งหนึ่งไม่ได้ใช้
แต่นำไปใช้ในท่าอากาศยานอีกแห่งหนึ่ง^{๑๕๘} ทั้งนี้ รัฐไม่สามารถให้อำนาจเต็มแก่ผู้ดำเนินการสนามบิน
เพราะเหตุว่าความรับผิดชอบตามอนุสัญญามอบให้แก่รัฐ และรัฐไม่สามารถมอบต่อได้^{๑๕๙} และโดยที่
สนามบินมีลักษณะการผูกขาดโดยสภาพ เป็นผลให้รัฐมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลด้าน
เศรษฐกิจในการประกอบการของสนามบิน (economic oversight) ซึ่งการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ
จะทำให้ผู้ดำเนินการสนามบินสามารถให้บริการได้ในลักษณะค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ และได้
คุณภาพของบริการที่เหมาะสม (Most cost efficient manner and with an appropriate level of
quality.)^{๑๖๐}

^{๑๕๗} ICAO Doc 9082/7 para. 8

^{๑๕๘} ICAO Doc 9562 para. 2.30

^{๑๕๙} ICAO Doc 9562 para. 2.42-2.43

^{๑๖๐} ICAO Doc 9562 para. 2.47

ICAO ได้จัดทำนโยบายว่าด้วยค่าภาระสำหรับสนามบินและบริการเดินอากาศ^{๑๖๑} ซึ่งรวบรวมมาจากวิธีปฏิบัติและกฎระเบียบของรัฐภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับรัฐภาคี ซึ่งคณะมนตรี (Council) ได้แยกความแตกต่างระหว่างค่าภาระกับค่าภาษี ดังนี้

“ค่าภาระ” (charge) หมายถึง ค่าตอบแทนที่กำหนดและเรียกเก็บเพื่อคืนต้นทุนในการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับการบินพลเรือน

“ค่าภาษี” (tax) หมายถึง เงินที่เรียกเก็บเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติจะไม่เรียกเก็บจากการบินพลเรือน

คณะมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอของที่ประชุมบริการเดินอากาศ (ANS Conf 2000) ที่จะใช้หลักการคืนทุน (cost recovery principles)^{๑๖๒} กับค่าภาระสำหรับสนามบินและบริการเดินอากาศ ดังต่อไปนี้

๑. ต้นทุน^{๑๖๓} ที่จะนำไปแบ่งเฉลี่ย/เรียกเก็บ คือต้นทุนทั้งหมดสำหรับการจัดให้มีสนามบินและบริการเกี่ยวเนื่องที่จำเป็น รวมถึงเงินลงทุนและค่าเสื่อมราคาในจำนวนที่เหมาะสม

^{๑๖๑} ICAO Doc 9082 ICAO Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services

^{๑๖๒} Recoupment of the purchase price of a capital or qualified asset through depreciation over a prescribed period. <http://www.businessdictionary.com>

^{๑๖๓} ดวงมณี โกมารทัต, ๒๕๕๓. ให้ความหมายของ “ต้นทุน” (cost) ว่าหมายถึง มูลค่าที่วัดได้เป็นจำนวนเงินของสินทรัพย์ หรือความเสียหายที่เกิดจากการได้ลงทุนไปเพื่อให้ได้สินค้า สินทรัพย์ หรือบริการต่างๆ ซึ่งกิจการคาดว่าจะนำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในภายหลัง แบ่งออกได้เป็น

๑. ต้นทุนทางตรง (direct cost) หมายถึง ต้นทุนที่มีจำนวนสัมพันธ์โดยตรงกับหน่วยคิดต้นทุน สามารถที่จะติดตาม (cost tracing) และกำหนดมูลค่าให้กับหน่วยคิดต้นทุนได้โดยง่าย

๒. ต้นทุนทางอ้อม (indirect cost) หมายถึง ต้นทุนที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับหน่วยคิดต้นทุน แต่ไม่สามารถติดตามและกำหนดมูลค่าให้กับหน่วยคิดต้นทุนได้โดยง่าย จะต้องอาศัยวิธีการปันส่วนหรือจัดสรรต้นทุน (cost allocation) ให้กับหน่วยคิดต้นทุนนั้น โดยใช้เกณฑ์ที่เหมาะสม

ต้นทุนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (predetermined cost) หมายถึง ต้นทุนวัตถุดิบ ค่าแรง และค่าใช้จ่ายการผลิตที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและควบคุมต้นทุนในการดำเนินงาน

ส่วน “ค่าใช้จ่าย” (expense) หมายถึง ต้นทุนที่ถูกใช้ไปบางส่วนหรือทั้งหมดในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งตามปกติคืองวดบัญชี

ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา การดำเนินงาน การจัดการและการบริหารงาน แต่ยอมให้คิดเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ที่เกิดจากการบิน (aeronautical revenue) และที่ไม่เกี่ยวกับการบิน (non-aeronautical revenue) จากการดำเนินงานสนามบินของผู้ดำเนินการเป็นต้นทุนได้ด้วย

๒. ผู้ดำเนินการอากาศยานและผู้ใช้สนามบิน จะต้องไม่ถูกเรียกเก็บค่าภาระสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่ไม่ได้ใช้ เว้นแต่ ค่าภาระในการดำเนินการตามแผนการเดินอากาศในภูมิภาค (Regional Air Navigation Plan)

๓. ให้ใช้เฉพาะต้นทุนสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่บริการเดินอากาศระหว่างประเทศต้องใช้ในการทั่วไป โดยต้องไม่นำต้นทุนของสิ่งอำนวยความสะดวกหรือพื้นที่ที่จัดไว้เพื่อให้เช่าหรือใช้งานเป็นการเฉพาะและมีการเรียกเก็บต่างหากแล้ว มารวมด้วย

๔. การจัดสรรต้นทุน ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงการจัดสรรพื้นที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจของรัฐ

๕. สัดส่วนของต้นทุนที่จัดสรรตามประเภทต่างๆ ของผู้ใช้ รวมถึงอากาศยานราชการ ต้องจัดสรรบนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล เพื่อที่ว่าจะไม่มีผู้ใช้บริการใดต้องรับภาระในต้นทุนที่ไม่อาจจัดสรรให้ตนได้ ตามหลักการบัญชีที่ดี (sound accounting principle)

๖. ต้นทุนที่เกี่ยวกับการจัดให้มีบริการควบคุมการจราจรทางอากาศเขตประชิดสนามบินและเขตสนามบิน ควรแยกต่างหาก

๗. สนามบินอาจทำรายได้ที่เหมาะสมซึ่งเกินจากต้นทุนการดำเนินงานทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งรวมถึงการบริหารทั่วไป และอาจมีค่าตอบแทนจากสินทรัพย์ (return on assets)^{๑๖๔} ในจำนวนที่สมเหตุสมผล ในระดับที่เพียงพอต่อการรักษาฐานะทางการเงินในตลาดทุนเพื่อ

ธุรกิจบริการ ให้บริการโดยปราศจากการส่งมอบสินค้า เนื่องจากบริการเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน จึงต้องไม่ได้ ทำให้คิดต้นทุนบริการได้ยากกว่าต้นทุนสินค้า

ต้นทุนมาตรฐาน (standard cost) หมายถึง ต้นทุนที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยอยู่ภายใต้การผลิตที่มีประสิทธิภาพ

^{๑๖๔} ROA. A measure of a company's profitability, equal to a fiscal year's earnings divided by its total assets, expressed as a percentage.

Read more: http://www.investorwords.com/4246/Return_on_Assets.html#ixzz1IcQURPLY

วัตถุประสงค์ในการลงทุนสร้างหรือขยายโครงสร้างพื้นฐานของสนามบิน และเพื่อปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของสนามบิน

๘. ความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้ จะไม่นำมาพิจารณา จนกระทั่งต้นทุนทั้งหมด^{๑๖๕} ได้นำมากำหนดและจัดสรรตามหลักการของวัตถุประสงค์ (objective^{๑๖๖} basis) ซึ่งในโอกาสดังกล่าวความสามารถในการมีส่วนร่วมของรัฐและชุมชนที่เกี่ยวข้องอาจนำมาใช้ในการพิจารณา ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่ารัฐหรือผู้มีอำนาจเรียกเก็บ อาจเรียกเก็บต่ำกว่าต้นทุนทั้งหมดเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ตอบแทนที่ท้องถิ่น ภูมิภาคหรือประเทศจะได้รับ

นอกจากนั้น คณะมนตรีได้เสนอแนะเรื่องขอบเขตและการเพิ่มค่าภาระ ว่ารัฐภาคีควร

๑. อนุญาตการกำหนดค่าภาระเฉพาะสำหรับบริการและงาน (function) ซึ่งได้จัดเพื่อความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับ หรือในท้ายที่สุดจะเป็นประโยชน์สำหรับการปฏิบัติการบินพลเรือน

๒. หลีกเลี่ยงการกำหนดค่าภาระซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างการบินพลเรือนระหว่างประเทศกับการขนส่งระหว่างประเทศในรูปแบบอื่น

โดยที่ในช่วง ค.ศ. ๑๙๘๐ เป็นต้นมาได้เกิดองค์การอิสระ (autonomy) ในการจัดทำบริการสนามบินและบริการเดินอากาศ ซึ่งรัฐภาคีต้องจัดวางกลไกที่เป็นอิสระสำหรับข้อบังคับทางเศรษฐกิจ (economic regulation) สำหรับสนามบินและบริการเดินอากาศ คณะมนตรีได้ให้คำแนะนำ

^{๑๖๕} The term 'full cost recovery' simply means securing funding for – or 'recovering' – all organizational costs, including the direct costs of projects and their associated overheads. While costs can be recovered via fees or levies, levies need to be established using a tax Act, and are not applicable to the ABS. Fees are the more usual method of cost recovery for information agencies.

^{๑๖๖} 1. An end that can be reasonably achieved within an expected timeframe and with available resources. In general, an objective is broader in scope than a goal, and may consist of several individual goals. Objectives are a basic tools that underlying all planning and strategic activities. They serve as the basis for policy and performance appraisals.

2. Neutral (bias free), relating to, or based on verifiable evidence or phenomenon instead of on attitude, belief, or opinion. Opposite of subjective.

ว่ากลไกดังกล่าวต้องประกอบด้วย การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และวิธีปฏิบัติทางการพาณิชย์และการเงิน ซึ่งควรมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยเพื่อการ ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติในการเก็บค่าภาระ
๒. เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการเรียกเก็บเกินส่วนหรือการปฏิบัติในลักษณะอื่นที่เป็น การต่อต้านการแข่งขัน หรือใช้อำนาจในทางที่บิดผัน
๓. เพื่อให้มั่นใจถึงความโปร่งใส รวมทั้งการมีให้และการนำเสนอข้อมูลด้าน การเงินที่จำเป็นเพื่อพิจารณาหลักพื้นฐานของการเก็บค่าภาระ
๔. การประเมิน และการสนับสนุนความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน การดำเนินการของผู้ให้บริการ
๕. การจัดวางและการทบทวนมาตรฐาน คุณภาพ และระดับของบริการที่ จัดทำ
๖. การเฝ้าติดตามและการสนับสนุนการลงทุนให้เพียงพอกับความต้องการใน อนาคต
๗. เพื่อให้มั่นใจว่าความเห็นของผู้ใช้บริการได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ คณะมนตรีได้ยืนยันการใช้ “หลักปฏิบัติทางพาณิชย์ที่ดีที่สุด” (commercial best practices) สำหรับสนามบินและบริการเดินอากาศ เพื่อที่จะส่งเสริมความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้านค่าใช้จ่าย ในการจัดทำบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในระดับคุณภาพที่ เหมาะสม จึงแนะนำให้รัฐภาคีใช้วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑. คุณภาพและความทันเวลาของบริการ
๒. การประเมินข้อเสนอการลงทุน
๓. กระบวนการการปรึกษาหารือกับผู้ให้บริการ
๔. วิธีปฏิบัติและความโปร่งใสในระบบบัญชี
๕. การให้เงินอุดหนุน
๖. แผนพัฒนา

ในการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนค่าภาระ ผู้ให้บริการควรปรึกษารัฐหรือกับผู้ให้บริการให้
เห็นชอบร่วมกัน และแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสี่เดือน

รายได้ของสนามบิน

ตามเอกสารหมายเลข ๙๕๖๒ ของ ICAO^{๑๖๗} สนามบินมีรายได้หลัก แบ่งออกได้เป็น
๓ กลุ่ม ได้แก่

๑. รายได้จากกลุ่มกิจกรรมการบิน (Revenues from air traffic operation or
Aeronautical revenues) ได้แก่

- (๑) การขึ้นลงของอากาศยาน
- (๒) การบริการผู้โดยสาร
- (๓) การบริการสินค้า
- (๔) การบริการที่จอดและที่เก็บอากาศยาน
- (๕) การรักษาความปลอดภัย
- (๖) การป้องกันมลพิษทางเสียง
- (๗) การบริการกิจกรรมการจราจรทางอากาศเรื่องอื่นๆ

๒. รายได้จากบริการภาคพื้น (Revenues from ground-handling charges)

๓. รายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบิน (Revenues from non-aeronautical
activities) ได้แก่

- (๑) กิจกรรมสัมปทานน้ำมันอากาศยาน
- (๒) กิจกรรมภัตตาคาร ร้านอาหารและเครื่องดื่ม อาหารในอากาศยาน
- (๓) กิจกรรมร้านค้าปลอดอากร
- (๔) กิจกรรมการจอดรถ
- (๕) กิจกรรมทางพาณิชย์อื่นๆ ที่ทำอากาศยานดำเนินการเอง
- (๖) กิจกรรมการให้เช่าอาคาร ที่ดินและอุปกรณ์
- (๗) กิจกรรมที่มีใช่การบินเรื่องอื่นๆ

^{๑๖๗} ICAO Doc 9562 para. 3.41-3.55

แนวคิดเกี่ยวกับข้อบังคับทางด้านเศรษฐกิจ (economic regulation)^{๑๖๘} ของสนามบินประเทศต่างๆ

สนามบินให้บริการด้านทางวิ่งแก่อากาศยานเพื่อใช้ในการขึ้นลง ซึ่ง ICAO เรียกว่า เขตการบิน (air-side) และให้บริการด้านอาคารที่พักผู้โดยสารสำหรับบริการผู้โดยสาร ซึ่ง ICAO เรียกว่า เขตภาคพื้น (land-side) สนามบินจึงมีค่าใช้จ่ายในด้านงบลงทุนและงบทำการในการจัดให้มีบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว ซึ่งรายได้ของสนามบิน คือ ค่าภาระ (charge) ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ เพื่อให้คุ้มกับค่าใช้จ่ายและมีผลตอบแทนในการลงทุนหรือกำไร (rate of return) ค่าภาระสนามบิน (airport charges) ของสนามบินแต่ละแห่งจะแปรเปลี่ยนไปตามรูปแบบการบริหารว่าเป็นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน กับสภาพการจราจรของสนามบินทั้งในด้านอากาศยาน คนโดยสารและสินค้า โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องรับผิดชอบในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (economic oversight)^{๑๖๙} ไม่ให้ผู้ให้บริการสนามบินเรียกเก็บค่าภาระสนามบินขัดต่อข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ซึ่งเมื่อพิจารณารายได้ของสนามบินแล้ว แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ รายได้จากกิจกรรมการบิน (aeronautical revenue) เป็นค่าภาระที่เรียกเก็บจากการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในเขตการบิน (air-side) โดยปกติจะเรียกเก็บจากผู้ดำเนินการอากาศยาน ส่วนใหญ่คือ สายการบิน เช่น ค่าบริการขึ้น-ลงของอากาศยาน ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน

กลุ่มที่ ๒ รายได้ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการบิน (co-relate revenue / non- aeronautical revenue) เป็นค่าภาระที่เรียกเก็บจากการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในเขตภาคพื้น (land-side) ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการบิน เช่น ภัตตาคาร ร้านค้าโดยปกติจะเรียกเก็บจากผู้มาใช้บริการและผู้เช่า เช่น ค่าสัมปทาน (concession) ค่าเช่า

^{๑๖๘} *economic regulation*. Measures taken by a State with regard to legislation or rule-making, establishment of a regulatory mechanism, etc., to perform its economic oversight functions.- ICAO Doc 9161

^{๑๖๙} *Economic oversight*. Monitoring by a State of the commercial and operational practices of a service provider. ICAO Doc 9161

กลุ่มที่ ๓ รายได้อื่นๆ (other revenue) เป็นรายได้ที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินการให้บริการสนามบินแต่เกิดจากความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการบริหาร เช่น ค่าให้คำปรึกษาหรือค่าให้แก่บริการสนามบินอื่น

มีการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical study) เกี่ยวกับข้อบังคับทางด้านเศรษฐกิจของสนามบิน (airport economic regulation) ในด้านรูปแบบของข้อบังคับและผลกระทบของข้อบังคับดังกล่าว หลายการศึกษา^{๑๙๐} ซึ่งพบว่ารูปแบบของข้อบังคับทางด้านเศรษฐกิจของสนามบินมี ๒ รูปแบบหลัก ได้แก่ รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดเพดานราคา (price cap regulation)^{๑๙๑} กับรูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราผลตอบแทน (rate-of-return regulation) ซึ่งในแต่ละรูปแบบจะมีสองประเภทคือ เชิงเดี่ยว (Single-till) กับ เชิงซ้อน (Dual-till)

๑) รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดเพดานราคาเชิงเดี่ยว (single-till price cap regulation) การกำหนดอัตราค่าภาระสนามบินรูปแบบนี้ รัฐจะนำรายได้จากกิจกรรมการบินและกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับการบินมาพิจารณา

๒) รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดเพดานราคาเชิงซ้อน (dual-till price cap regulation) การกำหนดอัตราค่าภาระสนามบินรูปแบบนี้ รัฐจะนำเฉพาะรายได้จากกิจกรรมการบินเท่านั้นมาพิจารณา

๓) รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนเชิงเดี่ยว (single-till rate-of-return regulation) การกำหนดค่าภาระสนามบินรูปแบบนี้ รัฐจะพิจารณาอัตราผลตอบแทนทั้งการปฏิบัติการในด้านกิจกรรมการบินและในด้านที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจกรรมการบิน รวมถึงการคืนเงินลงทุน

๔) รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนเชิงซ้อน (dual-till rate-of-return regulation) การกำหนดค่าภาระสนามบินรูปแบบนี้ รัฐจะพิจารณาเฉพาะอัตราผลตอบแทนการลงทุนสำหรับการปฏิบัติการด้านกิจกรรมการบินเท่านั้น

ไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม โดยจารีตประเพณีแล้วรัฐต่าง ๆ จะนำเอารายได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบินมาพิจารณากำหนดค่าภาระด้วยเสมอ สำหรับข้อบังคับทางเศรษฐกิจของประเทศ

^{๑๙๐} ค้นหามาได้จาก internet ในหัวข้อ airport economic regulation

^{๑๙๑} *Price cap*. The maximum price set under a prices policy or under specific legislation.- ICAO Doc 9161

ไทยที่ใช้กับสำหรับสนามบินดอนเมืองในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ Tae Hoon Oum และคณะ^{๑๗๒} ศึกษาพบว่า ไม่ได้ใช้รูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นเลย^{๑๗๓}

ในยุคก่อนปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ที่รัฐต่าง ๆ เป็นเจ้าของและดำเนินการสนามบินเองและปริมาณจราจรไม่มากนัก ทำให้ไม่อาจหารายได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินได้มาก ข้อบังคับทางเศรษฐกิจจึงกำหนดให้สนามบินเพิ่มสัดส่วนรายได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินให้มากกว่ากิจกรรมทางการบิน โดยให้อยู่ในอัตราส่วน ๔๐: ๖๐ แต่ในรอบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา รัฐต่าง ๆ มีกิจกรรมทางการบินเพิ่มมากขึ้น และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานสนามบินในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีโอกาส แนวคิดและวิธีการในการหารายได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน (non-aeronautical revenue) ได้เพิ่มมากขึ้น ค่าสัมปทานทำกำไรให้แก่สนามบินทั่วโลก จากการสำรวจของ Air Transport Research Society (ATRS) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ พบว่า สนามบินขนาดใหญ่ทั่วโลกกว่า ๕๐ แห่ง รายได้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบิน คือ รายได้จากการสัมปทาน (concession) อยู่ในอัตราร้อยละ ๔๐ - ๘๐ ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะทำกำไรได้มากกว่ารายได้จากกิจกรรมการบิน และจากการศึกษาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ พบว่า สัดส่วนรายได้จากกิจกรรมการบินและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินกลายเป็น ๒๐ : ๘๐ ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จึงเริ่มปรับแนวคิดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะต้องกำกับดูแลรายได้ส่วนที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินมากขึ้น แต่จะใช้ระบบใด ด้วยกฎข้อบังคับที่อ่อนตัวหรือรุนแรง ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศและแต่ละสนามบินไป

บทสรุปของการศึกษาข้อบังคับทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่แตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของสนามบินและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกำไรจากการให้สัมปทานและกฎเกณฑ์ด้านราคา โดยใช้ฐานต้นทุน พบว่า

๑. ถ้าไม่มีการควบคุมรายได้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบิน จะเป็นแรงจูงใจให้ลดค่าภาระสนามบินเพื่อเพิ่มปริมาณจราจรและเก็บรายได้ทางอ้อมได้มากขึ้น และถ้าปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้น

^{๑๗๒} Journal of Transport Economic and Policy, Volume 38, Part 2, April 2004, pp. 217 - 246

^{๑๗๓} ผู้เขียนเห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวไทยใช้หลักการกำหนดเพดานราคาเชิงเดี่ยว (single-till price cap regulation) เนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการการบินพลเรือนได้คำนึงถึงรายได้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินด้วย

จะเพิ่มกำไรจากการให้สัมปทาน จะเป็นผลให้การทบทวนของรัฐในการกำหนดค่าภาระสนามบินที่ให้เรียกเก็บได้ในครั้งต่อไปต่ำลงเรื่อย ๆ

๒. ถ้าใช้ข้อบังคับทางเศรษฐกิจรูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราดอกเบี้ยคืนทุน จะทำให้ลดการให้สัมปทาน

๓. ข้อบังคับทางเศรษฐกิจรูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราดอกเบี้ยคืนทุนเชิงซ้อน (dual-till rate-of-return regulation) จะทำให้ผลิตภาพ (productivity) ของสนามบินดีกว่าระบบอื่นกำไรจากการสัมปทานทำให้สนามบินสามารถทำกำไรได้สูงสุดและเป็นแรงจูงใจให้ลดค่าภาระสนามบิน และลดแรงจูงใจของสนามบินที่จะไม่ใช้อำนาจผูกขาดของสนามบินในการกำหนดค่าภาระ

อย่างไรก็ตามจากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าค่าภาระการบริการในเขตการบินของสนามบินที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ส่งผลให้สนามบินสามารถทำกำไรสูงสุดได้สูงกว่าสนามบินสาธารณะที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จืดจ๋มทุน แม้ว่าจะนำเอาแรงจูงใจที่ได้จากกำไรจากการสัมปทานมาพิจารณาด้วยก็ตาม

ผลลัพธ์นี้จะชี้ให้เห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรในการคงมีกฎเกณฑ์ด้านราคาของสนามบิน ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ความมีประสิทธิภาพระหว่างรูปแบบข้อบังคับทางเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ สนามบินที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านราคา จำเป็นต้องพิจารณาระหว่าง ประสิทธิภาพการกำหนดราคาที่เหมาะสม กับ ประสิทธิภาพของผลิตภาพ ภายใต้กฎเกณฑ์ในการควบคุมเพดานราคา ขณะที่สนามบินยังคงมีแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพ แต่ก็มีแนวโน้มที่ไม่พึงปรารถนาสำหรับสนามบินที่จะลงทุนต่ำกว่าศักยภาพของสนามบิน ปัญหาการลงทุนต่ำกว่าศักยภาพนี้ในรูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดเพดานราคาเชิงเดี่ยว (single-till price cap regulation) มีมากกว่าในรูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดเพดานราคาเชิงซ้อน (dual-till price cap regulation) แต่จากข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ไม่มีสนามบินใดที่ใช้กฎเกณฑ์รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนเชิงซ้อน (dual-till rate-of-return regulation) จึงไม่สามารถทดสอบผลการวิเคราะห์ให้เห็นในเชิงประจักษ์ได้ว่ากำไรจากการสัมปทานอาจขับเคลื่อนสนามบินภายใต้รูปแบบที่ใช้หลักการกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนเชิงซ้อนจะมีผลให้บรรลุประสิทธิภาพด้านผลิตภาพสูงสุดได้

ในประเทศอินเดียถึงกับมีการออกกรัฐบัญญัติองค์การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของท่าอากาศยานแห่งอินเดีย ค.ศ. ๒๐๐๘ (The Airports Economics Regulatory Authority of India Act, 2008) เพื่อ

กำหนดอัตราค่าภาระและฝ้าติดตามการกำหนดอัตราค่าภาระที่สนามบินหลักของอินเดียเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดของสนามบินในทางไม่ชอบ

ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

เดิมองค์การที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสนามบินทั่วประเทศ คือ กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม เว้นแต่สนามบินดอนเมือง กรมการบินพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซมและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกสนามบิน โดยมีกรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งต่างก็เป็นหน่วยงานราชการ ดังนั้น แนวความคิดในเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่าย ความเป็นเจ้าของหรือการแสวงหากำไรจึงไม่มี การกำหนดค่าภาระมีน้อยและอยู่ในระดับต่ำ ต่อมารัฐบาลเล็งเห็นว่า การประกอบกิจการท่าอากาศยานเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่การดำเนินงานในด้านนี้ขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่างๆ ซึ่ง แยกกันอยู่ ทำให้ขาดความคล่องตัว สมควรจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อให้การดำเนินกิจการท่าอากาศยานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น^{๑๗๔} จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๗๕} จัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า ทอท.) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยมาตรา ๘ (๓) บัญญัติให้ ทอท. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ และอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าอากาศยาน ทรัพย์สิน บริการ และความสะดวกต่างๆ ในกิจการของ ทอท. ตลอดจนวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว โดย ทอท. ได้เข้าดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสนามบินของกรมการบินพลเรือนอีก ๕ แห่ง คือ สนามบินเชียงใหม่ สนามบินหาดใหญ่ สนามบินภูเก็ต สนามบินแม่ฟ้าหลวงเชียงราย และสนามบินสุวรรณภูมิ ทั้งนี้ ทอท. ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาใช้กองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อครั้งประเทศไทยประสบวิกฤติทางการเงิน (วิกฤติต้มยำกุ้ง) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลชื่อ "บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)" เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕

ในส่วนภาคเอกชนที่จัดทำสนามบินนั้น เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๒ บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด ซึ่งเป็นเอกชนได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินสมุย และได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่

^{๑๗๔} ดูเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๑๗๕} ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๖๔ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๐

๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยบริษัท ได้ทำการก่อสร้างสนามบินสุโขทัยเป็นแห่งที่สอง ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและเปิดทำการบินเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และเปิดทำการสนามบินตราดเป็นแห่งที่สามเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖

การมีรูปแบบของค์การในการดำเนินงานสนามบิน ๓ รูปแบบ นอกจากรูปแบบราชการแล้วได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ทำให้ผู้ให้บริการสนามบินเริ่มมีความคิดเป็นเจ้าของและแสวงหากำไร จึงต้องการกำหนดค่าภาระที่จะเรียกเก็บได้เอง ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

กรณีของ ทอท. ที่ได้มีการหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาที่ว่า ทอท. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารตามมาตรา ๖๐ ตี แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดโดยไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว และกำหนดค่าธรรมเนียมขึ้นลง และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ซึ่งตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่จะออกข้อบังคับกำหนดโดยไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินั้น ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า^{๑๗๖} ทอท. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ด้วย เนื่องจากมาตรา ๙^{๑๗๗} แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ ทอท. มีสิทธิและหน้าที่เสมือนผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

^{๑๗๖} เลขเสรีจ ๔๙๔/๒๕๒๒ บันทึกเรื่อง อำนาจของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

^{๑๗๗} มาตรา ๙ ให้ ทอท. มีอำนาจดำเนินกิจการทำอากาศยานในเขตสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลง ชั่วคราวของอากาศยานที่ประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายและกำหนดโดยกฎกระทรวง และให้ ทอท. มีสิทธิและหน้าที่เสมือนผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ แต่ในการนี้ ทอท. จะว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการ ดังกล่าวส่วนหนึ่งส่วนใดแทนก็ได้

และมาตรา ๕๔^{๑๗๘} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือตามวิธีการและเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เพื่อกำหนดนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น” ฉะนั้น ทอท. ซึ่งมีหน้าที่เสมือนผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ รวมทั้งกฎบริวารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา ๕๖^{๑๗๙} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้เก็บค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเจ้าของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ผ่าฝืนมาตรา ๕๖ มีโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐^{๑๘๐} ส่วนค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารนั้น ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๘) กำหนดค่าธรรมเนียมที่ให้เรียกเก็บไว้ และกำหนดยกเว้นมิให้เรียกเก็บจากผู้โดยสารใดไว้ด้วย ดังนั้น ทอท. จึงเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน และตามกฎกระทรวง แม้การเก็บค่าธรรมเนียมเช่นนี้ ทอท. เองโดยคณะกรรมการ ทอท. จะต้องออกข้อบังคับหรือระเบียบกำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าอากาศยานตามมาตรา ๘ (๓)^{๑๘๑} แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๑๗๘} มาตรา ๕๔ เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือตามวิธีการและเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เพื่อกำหนดนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น

^{๑๗๙} มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานให้เก็บได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

^{๑๘๐} มาตรา ๘๐ เจ้าของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๖ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

^{๑๘๑} มาตรา ๘ ให้ ทอท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

ขึ้นอีกก็ตาม แต่ ทอท. ก็จะกำหนดอัตราเกินกว่าที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนหรือในกฎกระทรวง ไม่ได้

กรณีบริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เคยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินขาเข้า สนามบินสมุย หรือ ค่าใช้สนามบินเอกชน (private airport charge) ระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ โดยบริษัทฯ อ้างว่าไม่มีข้อห้ามตามพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพราะบริษัทฯ เห็นว่า ค่าใช้สนามบินเอกชนกรณีนี้ มิใช่ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๕๖ และโดยที่สนามบินสมุยเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังนั้น บริษัทฯ จึงควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐโดยการไม่ควบคุมราคาจำหน่ายผลผลิตของบริษัทฯ อันได้แก่ กิจการสนามบินสมุย แต่บริษัทฯ ต้องระงับการจัดเก็บเนื่องจากได้รับแจ้งจากกรมการบินพาณิชย์ว่า การกระทำดังกล่าวของบริษัทฯ เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๒๐^{๑๕๒} แห่งพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่ง

(๒) จัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งของ เครื่องใช้ หรือบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวกและปลอดภัยอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการท่าอากาศยาน

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าอากาศยาน ทรัพย์สิน บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการของ ทอท. ตลอดจนวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการใช้และรักษาท่าอากาศยาน ทรัพย์สิน บริการและความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการท่าอากาศยาน

(๕) สสำรวจ วางแผน ออกแบบ สร้างและปรับปรุงท่าอากาศยานและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่าอากาศยาน

(๖) ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและปลอดภัยแก่กิจการท่าอากาศยานภายในเขตท่าอากาศยาน

(๗) ให้บริการและความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการเดินทางอากาศในการใช้ท่าอากาศยาน

(๘) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

^{๑๕๒} มาตรา ๒๐ ท่าอากาศยานขนส่งต้องเก็บค่าโดยสารและค่าระวางตามพิกัดอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ

กรมการบินพาณิชย์ได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ให้ความเห็น^{๑๔๓} ว่า

“... คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมประกอบด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ทั้งสิ้น ๓ ประเด็น ประเด็นแรก ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินตามนัยมาตรา ๕๖^{๑๔๔} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ จะหมายความรวมถึงค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบินด้วยหรือไม่ ประเด็นที่สอง ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ หรือค่าบริการอื่นใดที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่ และประเด็นที่สาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๖^{๑๔๕} (ข) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

^{๑๔๓} ให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๕๔๐/๒๕๔๑ บันทึกเรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเอกชน (สนามบินสมุย)

^{๑๔๔} มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ให้เก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๔๕} มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

๑. ใบสำคัญการจดทะเบียนอากาศยาน

๒. ใบสำคัญสมควรถับเดินอากาศ

(๑) สำหรับอากาศยานต้นแบบที่สร้างในราชอาณาจักร

พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้
สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบินได้หรือไม่

สำหรับปัญหาในประเด็นแรกที่ว่า ค่าธรรมเนียมการใช้
สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินตามมาตรา ๕๖ แห่ง
พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ จะ
หมายความรวมถึงค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินด้วยหรือไม่นั้น
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า
มาตรา ๕๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินไว้อย่าง
ชัดเจน กล่าวคือ กำหนดประเภทของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่
สามารถจัดเก็บได้ไว้เฉพาะค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสาร
ออกจากสนามบินเท่านั้น ซึ่งหลักการของมาตรา ๕๖ นี้ เป็นหลักการ

(๒) สำหรับอากาศยานที่สร้างในราชอาณาจักรตามต้นแบบ

(๓) สำหรับอากาศยานที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

๓. ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่หรือการรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ซึ่งออกโดยรัฐภาคีแห่ง
อนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย

๔. ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน

๕. ใบอนุญาตจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

๖. ใบอนุญาตจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน

๗. ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน

๘. ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศ

๙. ใบแทนใบสำคัญหรือใบอนุญาต

(ข) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๕๖

(ค) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (ก) หรือ (ข)

(ง) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ที่มาจากมาตรา ๖๐ ทวิ^{๑๔๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ได้เพิ่มเติมเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเข้ามาในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเป็นครั้งแรก โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้จัดเก็บค่าใช้สนามบินจากผู้โดยสารอากาศยานที่ใช้สนามบินเป็นท่าโดยสารออกจากสนามบิน ดังนั้น ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงหมายถึงเฉพาะค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบินด้วย

ปัญหาประเด็นที่สองที่ว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการหรือค่าบริการอื่นใดที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) เห็นว่า กิจการสนามบินเป็นกิจการส่วนหนึ่งของการเดินอากาศ ซึ่งตาม ข้อ ๓^{๑๔๗ ๑๔๘} ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ถือว่าเป็นกิจการ

^{๑๔๖} มาตรา ๖๐ ทวิ ผู้โดยสารอากาศยานซึ่งใช้สนามบินเป็นท่าโดยสารออกจากสนามบิน ให้เสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินตามอัตราซึ่งรัฐมนตรีกำหนด ฯลฯ

^{๑๔๗} ยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๗

^{๑๔๘} ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

....

(๔) การเดินอากาศ

....

สาธารณูปโภค ดังนั้นกฎหมายจึงได้วางหลักเกณฑ์ควบคุมการดำเนินกิจการสนามบินไว้ค่อนข้างเคร่งครัดหลายประการ ทั้งที่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับตัวสนามบินโดยตรงและกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการสนามบิน สำหรับกิจการที่เกี่ยวกับตัวสนามบินโดยตรง อันได้แก่ การจัดตั้งสนามบิน^{๑๙๙} นั้น บุคคลโดยทั่วไปมิใช่จะสามารถจัดตั้งสนามบินได้อย่างเสรี แต่จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วย ส่วนกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการสนามบินก็มีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมไว้เช่นเดียวกัน เช่น การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ^{๑๙๐} การประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ^{๑๙๑}

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับอากาศยานนั้น มาตรา ๕๖^{๑๙๒} แห่งพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ

^{๑๙๙} มาตรา ๕๑ ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^{๑๙๐} มาตรา ๕๑ ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^{๑๙๑} มาตรา ๖๐ จัตวา ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดลานจอดอากาศยานของสนามบินอนุญาต

เมื่อรัฐมนตรีกำหนดลานจอดอากาศยานของสนามบินอนุญาตได้แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศ แล้วแต่กรณี จากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^{๑๙๒} มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ให้เก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมดังกล่าวไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินจะเก็บได้เฉพาะค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินสำหรับผู้โดยสารออกจากสนามบินไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้จึงไม่อาจเรียกเก็บให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ส่วนค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการอื่นที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้ได้รับอนุญาตจัดตั้งสนามบินจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการอนุญาตนั้น^{๑๙๓}

ส่วนปัญหาประเด็นสุดท้ายที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (ข) ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบินได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาในประเด็นที่หนึ่งแล้ว ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินตามมาตรา ๕๖ ดังกล่าว ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบินด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเข้าสนามบิน ...”

^{๑๙๓} มาตรา ๕๔ เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือตามวิธีการและเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เพื่อกำหนดนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น

แนวที่ใช้ในการยกเว้นภาษีมาตรา ๕๖

โดยที่สนามบินสาธารณะเป็นบริการสาธารณะต้องใช้อำนาจรัฐในการได้มาซึ่งที่ดิน และอำนาจรัฐในการควบคุมสิ่งปลูกสร้างบริเวณรอบสนามบินอนุญาต อันเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงสนามบิน และประเทศไทยมีพันธกรณีตามข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงวางหลักการว่า เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ จะเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะ ไม่ได้ เว้นแต่ พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติให้เรียกเก็บได้ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโต้แย้งในเรื่องชื่อเรียกของค่าบริการที่เรียกเก็บ คณะกรรมการฯ จึงใช้ถ้อยคำให้ครอบคลุมทุกประเภท คือ “ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด” ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นในชั้นกรรมการบินพลเรือนและสภาพัฒนาการบินแห่งชาติ ทอท. และ บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด เห็นว่าไม่ควรควบคุมการเรียกเก็บค่าบริการที่ไม่เกี่ยวกับการบิน (non-aeronautical revenue) ที่ปรากฏในร่างมาตรา ๕๖ (๕) โดยเสนอให้ตัดออก เพราะสนามบินต้องหารายได้และแข่งขันกับต่างประเทศ โดยกล่าวอ้างว่าในต่างประเทศไม่ควบคุมค่าบริการที่ไม่เกี่ยวกับการบิน แต่ผู้เขียนได้ยืนยันว่ารัฐต้องมีอำนาจกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของสนามบิน บทอำนาจจึงต้องมีอยู่ ส่วนจะควบคุมมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของค่าบริการที่เรียกเก็บและภาวการณ์ในขณะนั้นๆ ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและอัตราตามหลักเกณฑ์ ซึ่งท้ายที่สุดกรรมวิธีการของสภาพัฒนาการบินแห่งชาติได้คงไว้ตามร่างที่เสนอโดยเพิ่มถ้อยคำที่ว่า การอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้บริโภคและความสามารถในการแข่งขันของสนามบินนั้น ปรากฏตามมาตรา ๕๖ ในปัจจุบัน ดังนี้

“มาตรา ๕๖ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ จะเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้สนามบิน อนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะไม่ได้ เว้นแต่ ค่าบริการ ค่าภาระ หรือ เงินตอบแทนอื่นใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหมวด ๖ ทวิ
- (๒) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน
- (๓) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน

(๔) ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน

(๕) ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามที่

กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ค่าบริการตาม (๒) และ (๓) ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตาม (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและอัตราตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ ทั้งนี้ ในการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้บริโภคและความสามารถในการแข่งขันของสนามบินนั้น

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่ที่ขึ้นลงชั่วคราว อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะด้วย”

ทั้งนี้ หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ เก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง หรือเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหรืออนุมัติตามมาตรา ๕๖ วรรคสองหรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๗๔ (๒))

ค่าบริการตาม ๑ ถึง ๔ ข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราไว้ในกฎหมายแล้ว เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะจึงเก็บค่าบริการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ส่วนค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดใน ๕ นั้นจะเก็บไม่ได้เว้นแต่จะมีระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนเพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะซึ่งเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ

จะเรียกเก็บได้ พ.ศ. ๒๕๕๓^{๑๙๔} กำหนดค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนซึ่งเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะจะเรียกเก็บได้ ดังต่อไปนี้

(๑) จากกิจกรรมการเดินอากาศ ได้แก่

(ก) การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและพื้นที่ในการรับส่งของทางอากาศ

(ข) การรักษาความปลอดภัยในเขตพื้นที่การบิน

(ค) การดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(ง) การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการอย่างอื่นสำหรับการปฏิบัติการของ

อากาศยาน

(๒) จากกิจกรรมการบริการภาคพื้นดิน สำหรับสนามบินซึ่งมิได้ประกาศเขตลานจอด
ได้แก่

(ก) การใช้อุปกรณ์ภาคพื้นดิน

(ข) การรับส่งผู้โดยสารระหว่างตัวอากาศยานและอาคารที่พักผู้โดยสาร รวมถึงสะพานเทียบเครื่องบิน

(ค) การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการภาคพื้นดินอื่นๆ

(๓) จากกิจกรรมซึ่งมิใช่กิจกรรมตาม (๑) และ (๒) แต่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือเพื่อประโยชน์ในการให้บริการแก่ผู้ใช้สนามบินอนุญาต

แต่ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนได้อนุมัติหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราในการเรียกเก็บค่าบริการนี้แต่อย่างใด ซึ่งหลักเกณฑ์อัตราและเงื่อนไขต้องเป็นไปตามนโยบาย วิธีปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ดีที่สุดที่กล่าวมาข้างต้น

^{๑๙๔} ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๑๖ ก ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ หน้า ๕

**๓.๓) พิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติอัตราค่าบริการ
เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ**ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๗

คำว่า “เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” (air navigation facility) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้นำหมายถึง “เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ของเครื่องให้บริการนั้น” ซึ่งในเอกสารหมายเลข ๙๑๖๑ คู่มือว่าด้วยเศรษฐกิจบริการเดินอากาศ ได้ให้ความหมายของคำว่า “บริการเดินอากาศ” (air navigation service - ANS) หมายถึง คำที่มีความหมายรวมถึง การจัดการจราจรทางอากาศ ระบบการสื่อสาร การนำทางและการติดตาม บริการอุตุนิยมการบิน การค้นหาและช่วยให้พ้นภัย และบริการข่าวสารการบิน ซึ่งบริการเหล่านี้จัดให้แก่จราจรทางอากาศในระหว่างการปฏิบัติการทุกระยะ (การบินเข้าสู่สนามบิน ในสนามบิน และในเส้นทางการบิน)^{๑๙๕} ซึ่งมีการแบ่งการบริการ ออกเป็น ๕ ประเภทหลัก^{๑๙๖} ได้แก่

๑. บริการจราจรทางอากาศ (air traffic services - ATS)

๒. บริการสื่อสารการบิน (aeronautical telecommunications service - COM) ซึ่งปกติจะแบ่งออกเป็น บริการสื่อสารการบินประจำที่ (aeronautical fixed service - AFS) บริการสื่อสารการบินเคลื่อนที่ (aeronautical mobile service - AMS) และบริการวิทยุการบิน (aeronautical radio navigation service)

๓. บริการอุตุนิยมการบิน (meteorological services for air navigation - MET)

๔. บริการค้นหาและช่วยให้พ้นภัย (search and rescue services - SAR)

๕. บริการข่าวสารการบิน (and aeronautical information services - AIS)

ในการจัดทำระบบการสื่อสารการเดินอากาศและการติดตาม กับการจัดการจราจรทางอากาศ (CNS/ATM systems) นั้น บริการจราจรทางอากาศและบริการสื่อสารการบินจะถูกแทนที่โดยอุปกรณ์ที่มีขอบข่ายการทำงานกว้างขึ้น

^{๑๙๕} *Air navigation services.* This term includes air traffic management (ATM), communications, navigation and surveillance systems (CNS), meteorological services for air navigation (MET), search and rescue (SAR) and aeronautical information services (AIS). These services are provided to air traffic during all phases of operations (approach, aerodrome and en route).

^{๑๙๖} ดู ICAO Doc 9161 para 2.3

นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศ

คำว่า “เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ อยู่ในความหมายของคำว่า “บริการเดินอากาศ” ที่ใช้อยู่ในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจกับหลักการเรียกเก็บค่าภาระตามที่กำหนดโดย ICAO ก่อน โดยผู้เขียนขอแนะนำหลักการและนโยบายของ มาอธิบายโดยสรุป ICAO ดังต่อไปนี้

ค่าภาระที่จะเรียกเก็บจากบริการเดินอากาศคงเป็นหลักการเดียวกับค่าภาระที่สนามบินเรียกเก็บ คืออยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยที่บริการเดินอากาศมีลักษณะผูกขาดโดยสภาพ ซึ่งองค์การที่จัดทำบริการเดินอากาศ^{๑๙๗}ในแต่ละประเทศ แบ่งออกได้เป็น ๓ รูปแบบ^{๑๙๘} ได้แก่ ราชการ องค์การอิสระของรัฐ และเอกชน แต่ไม่ว่ารูปแบบใด รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของ ICAO^{๑๙๙} เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจผูกขาดในทางที่มิชอบ จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจตามแต่สถานการณ์ของประเทศ^{๒๐๐} ซึ่งจะต้องพิจารณาให้มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการกำกับดูแล^{๒๐๑} โดยรัฐภาคีควรสนับสนุนให้มีการเจรจา ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการเพื่อลดความจำเป็นในการกำกับดูแลของรัฐโดยตรง^{๒๐๒}

กฎเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ คือ ค่าบริการ (cost of service) อัตราคั่งทุนกำไร (rate of return) และการกำหนดเพดานราคาไว้ล่วงหน้า (predetermined caps on prices over long periods)^{๒๐๓} ซึ่งวิธีการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสอาจทำได้โดยการมี

^{๑๙๗} *Air navigation services provider*. An independent entity established for the purpose of operating and managing air navigation services, and empowered to manage and use the revenues it generates to cover its costs. In this manual, the terms provider, entity and organization are used interchangeably.

^{๑๙๘} ดู ICAO Doc 9161 para 2.10

^{๑๙๙} ดู ICAO Doc 9161 para 2.20

^{๒๐๐} ดู ICAO Doc 9161 para 2.22

^{๒๐๑} ดู ICAO Doc 9161 para 2.25

^{๒๐๒} ดู ICAO Doc 9161 para 2.28

^{๒๐๓} ดู ICAO Doc 9161 para 2.30

กฎเกณฑ์บังคับให้มีการปรึกษาหารือและการเปิดเผยข้อมูล การให้ผู้ให้บริการมีส่วนร่วมเป็นคณะผู้บริหารของผู้ให้บริการ หรือการให้ผู้ให้บริการเข้าถือหุ้นในองค์การจัดทำบริการ

รายได้ของบริการเดินอากาศ^{๒๐๔} มาจากแหล่งการปฏิบัติการจราจรทางอากาศ (air traffic operations) ได้แก่ ค่าบริการจราจรในเส้นทางบิน (route charges) ค่าบริการจราจรในเขตประชิดสนามบินและในสนามบิน (approach and aerodrome control charges) ค่าบริการที่เรียกเก็บจากสนามบินในการจัดให้มีบริการเดินอากาศ (airport charges allocated to air navigation services) และค่าส่วนแบ่งการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการเดินอากาศรายอื่น (portion collected for other providers of air navigation services) และรายได้อื่น ๆ

ส่วนรายจ่ายของบริการเดินอากาศ^{๒๐๕} ได้แก่ ค่าจ้างพนักงาน (staff expenses) ค่าดำเนินการ (operating expenses) ค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน (depreciation) ค่าดอกเบี้ย (interest) ค่าภาษี (taxes) รายจ่ายอื่น (extraordinary/abnormal expenses)

การกำหนดต้นทุน (cost basis) ของบริการเดินอากาศต้องใช้หลักที่ยอมรับได้และโปร่งใส โดยต้องแสดงต้นทุนทั้งหมด (full cost) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งที่เกิดจากผู้ให้บริการเดินอากาศนั่นเองหรือโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ (เช่น บริการอู่ตุนิยมการบิน บริการค้นหาและช่วยเหลือให้พ้นภัย) โดยต้องแยกต้นทุนในการให้บริการทหารและภารกิจอื่นของรัฐออกให้ชัดเจน เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว^{๒๐๖} เมื่อมีค่าใช้จ่ายที่แน่นอนแล้วก็นำค่าเสื่อมทรัพย์สิน (depreciation/amortization) และต้นทุนของเงินทุน (cost of capital) ทั้งต้นทุนของหนี้สิน (cost of debt) เช่น ดอกเบี้ย และต้นทุนของส่วนเจ้าของ (cost of equity) เช่น เงินปันผล ค่ากำกับดูแล มาพิจารณาเพื่อกำหนด (allocate) ค่าภาระ/ค่าบริการที่จะเรียกเก็บ

^{๒๐๔} ดู ICAO Doc 9161 para 2.43

^{๒๐๕} ดู ICAO Doc 9161 para 2.55

^{๒๐๖} ดู ICAO Doc 9161 para 6.24

ตามนโยบายค่าภาระของ ICAO^{๒๐๗} ได้ให้คำแนะนำว่า การใช้หลักคืนต้นทุน ในการกำหนดค่าภาระที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ จะต้องไม่ทำให้ผู้ใช้บริการประเภทหนึ่งประเภทใดต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ควรกำหนดให้เป็นค่าภาระของผู้ให้บริการรายอื่น ซึ่งจะทำให้ปรากฏได้โดยระบบบัญชีที่สามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงรายรับและต้นทุนที่กำหนดในแต่ละประเภทผู้ใช้บริการ วิธีปฏิบัติที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้ คือ เก็บค่าภาระจากบริการในเส้นทางการบิน (route charges) และค่าภาระบางอย่างที่จำเป็นสำหรับบริการสนามบิน (airport charges) ซึ่งจะกำหนดประเภทและระดับค่าภาระที่เรียกเก็บจากจราจรต่างๆ และใช้หลักการคืนต้นทุนทั้งหมดหรือบางส่วน (full or partial cost recovery) จากผู้ใช้บริการประเภทใด ในกรณีที่รัฐเรียกเก็บค่าภาระจราจรประเภทใดต่ำกว่าต้นทุนที่กำหนด จะต้องไม่เป็นภาระแก่จราจรประเภทอื่น

การกำหนดราคาทางเศรษฐกิจ (economic pricing) ส่วนใหญ่จะนำหลักต้นทุนส่วนแบ่งการจราจร (marginal cost pricing) ช่วงเวลาเร่งด่วน (peak-period pricing) และ ความคับคั่ง (congestion pricing) มาพิจารณากำหนด เพื่อให้การใช้และการจัดบริการเดินอากาศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจูงใจหรือลดทอนจราจรในบางช่วงเวลาและสถานที่ แต่ต้องเป็นการกำหนดโดยอำนาจรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดที่บิดผัน

ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดค่าภาระการบริการเดินอากาศ ได้แก่ ระยะทางบิน (distance flown) น้ำหนักของอากาศยาน (aircraft weight) ปริมาณเชื้อเพลิงที่ใช้ (fuel intake) และรายได้จากการบรรทุก (revenue payload) เวลาบินหรือความเร็วของอากาศยาน (flight time or aircraft speed)

จากการสำรวจของ ICAO ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐^{๒๐๘} คำตอบจากรัฐภาคีจำนวน ๗๕ รัฐ พบว่า

- รัฐภาคีร้อยละ ๖๗ ได้เก็บค่าภาระการเดินอากาศ โดยใช้หลัก cost-based
- รัฐภาคีร้อยละ ๖๓ ปฏิบัติตามนโยบาย cost-recovery ในการกำหนด

ค่าภาระการเดินอากาศ

- การกำหนดค่าภาระของผู้ให้บริการเดินอากาศร้อยละ ๕๗ ต้องได้รับอนุมัติ

จากรัฐบาล

^{๒๐๗} ดู ICAO Doc 9082 para 41

^{๒๐๘} ดู ICAO Doc. ANSConf-WP/9 (2000)

- ผู้ให้บริการเดินอากาศร้อยละ ๔๕ ใช้หลักระบบบัญชีไปรษณีย์
- รัฐภาคีร้อยละ ๔๕ มีบทบังคับให้ผู้ดำเนินบริการเดินอากาศต้องหารือกับผู้ให้บริการ
- รัฐภาคีร้อยละ ๔๒ มีบทบัญญัติกฎหมายห้ามการผูกขาดที่ใช้อำนาจบิดผัน

ทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

ผู้ให้บริการเดินอากาศ (air navigation service provider) ในประเทศไทยมี ๓ หน่วยงาน ได้แก่

๑. **บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด** ให้บริการจราจรทางอากาศ (air traffic services - ATS) และบริการสื่อสารการบิน (aeronautical telecommunications service - COM) โดยเรียกเก็บค่าบริการควบคุมจราจรทางอากาศ

๒. **สำนักอุตุนิยมวิทยาการบิน กรมอุตุนิยมวิทยา** กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ให้บริการอุตุนิยมวิทยาการบิน (meteorological services for air navigation - MET) โดยไม่คิดมูลค่าให้แก่บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และสายการบินต่างๆ ผ่านทางเว็บไซต์ <http://www.aeromet.tmd.go.th/index.asp> ซึ่งพยากรณ์อากาศบริเวณท่าอากาศยานในประเทศไทยทุกแห่ง และตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ได้ให้บริการเอกสารประกอบการบิน ที่ชั้น ๒ อาคาร Concourse A ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในเวลาราชการ

๓. **กรมการบินพลเรือน** กระทรวงคมนาคม ให้บริการค้นหาและช่วยให้พ้นภัย (search and rescue services - SAR) โดยไม่คิดมูลค่า และให้บริการข่าวสารการบิน (aeronautical information services - AIS) โดยคิดค่าบริการเอกสารแถลงข่าวการบิน (Aeronautical Information Publication – AIP Thailand)

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทุนจดทะเบียน ๖๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งออกเป็น ๖,๖๐๐,๐๐๐ หุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑๐๐ บาท โดยแบ่งหุ้นออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. หุ้่น ก. - รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้่นทั้งหมด จำนวน ๖,๐๐๐,๐๐๐ หุ้่น โดยแบ่งเป็น ๒ กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง จำนวน ๕,๗๗๐,๐๐๐ หุ้่น และกระทรวงคมนาคม จำนวน ๒๓๐,๐๐๐ หุ้่น มูลค่าหุ้่นละ ๑๐๐ บาท ชำระเต็มมูลค่าแล้ว เป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๒. หุ้่น ข. - บริษัทสายการบินผู้ถือหุ้่น เป็นผู้ถือหุ้่นจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ หุ้่น มูลค่าหุ้่นละ ๑๐๐ บาท ชำระเต็มมูลค่าแล้ว เป็นเงิน ๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

อัตราส่วนผู้ถือหุ้่น ก. : ผู้ถือหุ้่น ข. = ๙๑ : ๙ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒^{๒๐๙}

การเรียกเก็บค่าภาระบริการเดินอากาศ (air navigation facilities charges) ในส่วนการบริการจราจรทางอากาศนั้น บริษัทวิทยุการบิน^{๒๑๐} ได้ขออนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนตามความในมาตรา ๕๗ เดิมที่ว่า “ค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอาจเก็บได้ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ” โดยบริษัทวิทยุการบินฯ ได้แบ่งน้ำหนักอากาศยาน (weight factor) ตามน้ำหนักสูงสุดเมื่อบินขึ้น (maximum take off weight) ออกเป็น ๘ ระดับ และกำหนดรูปแบบของการปฏิบัติการ (pattern of operation) ออกเป็น ดังนี้

การบินผ่าน (overfly) คิดเป็น	๒	หน่วยบิน
การบินขึ้นลง (landing)		
ที่สนามบินดอนเมือง	๒ + ๐.๔ =	๒.๔ หน่วยบิน
ที่สนามบินสาทรภูมิภาค	๒ + ๐.๒๔ =	๒.๒๔ หน่วยบิน

^{๒๐๙} "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

^{๒๑๐} การดำเนินงานของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๒๓ และรายละเอียดในบทที่ ๖

ที่สนามบินอื่นๆ $๒ + ๐.๐๒ = ๒.๐๒$ หน่วยบิน

ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนได้อนุมัติอัตราขั้นสูงไว้ที่หน่วยบินละ ๑๐,๐๐๐ บาท ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เนื่องจากบริษัทวิทยุการบินฯ มีค่าใช้จ่ายในการลงทุนการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศและบริการเกี่ยวเนื่องที่สนามบินสุวรรณภูมิที่จะเปิดดำเนินการใหม่เป็นเงิน ๓,๒๘๐ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้นปีละไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท มีผลต่อต้นทุนในการให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศ บริษัทวิทยุการบินฯ จึงขออนุมัติเพิ่มการแบ่งนำหน้กออกเป็น ๙ ระดับเพื่อรองรับเครื่องบินแบบแอร์บัส A 380 และขอกำหนดค่าบริการที่สนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินดอนเมือง จาก $๒ + ๐.๘ = ๒.๘$ หน่วยบิน เป็น $๒ + ๑.๑๐ = ๓.๑๐$ หน่วยบิน ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาแล้วมีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ อนุมัติตามที่บริษัทวิทยุการบินฯ ขอ

แม้ว่าบริษัทวิทยุการบินฯ จะมีผู้ให้บริการเป็นผู้ถือหุ้น ข. อยู่ในบริษัท ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใส และมีการหารือระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการได้ดีที่สุด แต่ก็ปรากฏอยู่เนืองๆ ว่าผู้ให้บริการเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมร้องเรียนการขึ้นค่าบริการของบริษัทวิทยุการบินฯ อยู่บ่อยครั้ง

หลักที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุง

ในคราวแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการเดินอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามาตรา ๕๗ เดิมที่บัญญัติให้ “ค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอาจเก็บได้ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ” นั้น ยังไม่สะท้อนหลักในการกำกับดูแลตามที่ควรจะเป็น ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการและวิธีปฏิบัติที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด จึงได้แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๕๗ เสียใหม่เป็น “เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ จะเรียกเก็บค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศได้ตามเงื่อนไขและอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ” ทั้งนี้ เงื่อนไขที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดคือเงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับให้มีการปรึกษาหารือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และรายได้ โดยแยกประเภทให้

สามารถเห็นถึงค่าภาระที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการว่าจะไม่มีค่าภาระที่ผู้ให้บริการไม่ได้ใช้รวมอยู่ด้วย ทั้งต้นทุนของบริการที่ได้รับยกเว้นค่าบริการจะไม่กลับมาเป็นภาระของผู้ใช้บริการอื่น โดยอาจต้องกำหนดว่าต้นทุนใดจะให้ใช้หลักเกณฑ์การคืนทุน (recovery cost) ซึ่งทั้งหมดจะแสดงออกให้เห็นได้โดยระบบบัญชีที่โปร่งใสชัดเจน

๓.๔) พิจารณาให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการอนุมัติให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน สนามบินอนุญาตได้ ตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง^{๒๑๑}

เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนจะขอนำหลักปฏิบัติระหว่างเรื่องค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) จัดทำไว้ในเอกสารขององค์การฯ แนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดของประเทศไทย วิธีปฏิบัติของประเทศไทยก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุงมาอธิบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นโยบายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศ

การเรียกเก็บค่าภาระใดๆ ของสนามบินคงอยู่ภายใต้หลักการในข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ซึ่งคณะมนตรียอมรับว่าค่าบริการผู้โดยสารขาออก (passenger service charge - PSC)^{๒๑๒} เป็นรายได้หลักของสนามบินหลายๆ แห่ง แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าจากการเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวโดยตรงจากผู้โดยสาร โดยเฉพาะที่สนามบินหลักในระหว่างชั่วโมงคับคั่ง ซึ่งปัญหาจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของจำนวนผู้โดยสารและตามขนาดของอากาศยานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ คณะมนตรีจึงเสนอให้มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ดำเนินงานสนามบิน

^{๒๑๑} ความจริงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อความต่อเนื่องของความเข้าใจในภาพรวมจึงนำมาอธิบายไว้ที่นี้

^{๒๑๒} ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ คณะกรรมาธิการขนส่งทางอากาศมีการศึกษาว่าจะเรียกเก็บค่าบริการด้านนิรภัยของผู้โดยสาร (passenger safety charge) เพื่อนำมาใช้ในด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้โดยสาร เช่น ค่าดำเนินการในการตรวจสอบ

และสายการบินในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าภาระนี้^{๒๑๓} จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ คณะมนตรีให้คำแนะนำว่า รัฐต้องมั่นใจว่าการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจะไม่ทำให้เกิดความล่าช้า และถ้าเป็นไปได้ควรหลีกเลี่ยงการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยตรงจากผู้โดยสารที่สนามบิน แต่ควรเรียกเก็บจากผู้รับขนทางอากาศแทน(ถ้าทำได้) ทั้งนี้ ควรให้มีการหารือในระดับท้องถิ่นระหว่างผู้รับขนทางอากาศและผู้ดำเนินงานสนามบินเพื่อลดปัญหาที่เกิดจากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก^{๒๑๔}

แนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา

เดิมก่อนปี ค.ศ. ๑๙๗๒ การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก (passenger facility charge – PFC or Head Tax) เป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการบั่นทอนความต้องการในการเดินทางทางอากาศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ Delta Airlines, Inc. ได้ยื่นฟ้อง Evansville-Vanderburgh Airport Authority District ว่าการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าบริการ (use and service) จากผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากสนามบิน Evansville โดยอากาศยานของผู้รับขนทางอากาศเพื่อการพาณิชย์คนละ ๑ เหรียญสหรัฐฯ นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลชั้นต้นของมลรัฐ Indiana พิพากษาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลสูงของมลรัฐ Indiana พิพากษากลับโดยเห็นว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันก็มีการฟ้องในมลรัฐ New Hampshire ว่ารัฐบัญญัติที่ให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารออกจากสนามบินจากผู้โดยสารที่เดินทางโดยอากาศยานพาณิชย์คนละ ๑ เหรียญสหรัฐฯ หรือ ๕๐ เซนต์ แล้วแต่ขนาดของอากาศยาน โดยรายได้ร้อยละห้าสิบให้ส่งเข้ากองทุนทางการเงินของมลรัฐ และที่เหลือให้ส่งแก่สนามบิน นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลสูงของมลรัฐ New Hampshire เห็นว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คดีชั้นสูงศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๗๒^{๒๑๕} ว่า การเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า

^{๒๑๓} ICAO'S POLICIES ON CHARGES FOR AIRPORTS AND AIR NAVIGATION SERVICES , ICAO Doc 9082 First Edition — 1974

^{๒๑๔} ICAO'S POLICIES ON CHARGES FOR AIRPORTS AND AIR NAVIGATION SERVICES , ICAO Doc 9082 Second Edition — 1981

^{๒๑๕} Evansville-Vanderburgh Airport Authority District v. Delta Airlines, Inc. 405 U.S. 707 (1972) No. 70-99

๑. ค่าภาระดังกล่าวได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ใช้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกที่มลรัฐจัด
ไว้ในอัตราที่สมเหตุสมผลสำหรับการก่อสร้างและบำรุงรักษา

๒. ค่าภาระดังกล่าวไม่มีการเลือกปฏิบัติ

๓. แม้ว่าค่าภาระดังกล่าวจะไม่ได้เรียกเก็บจากผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก
สนามบินทุกคน และมีความแตกต่างระหว่างประเภทของผู้โดยสารและประเภทของอากาศยาน แต่
ค่าภาระดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นธรรม

๔. สายการบินไม่ได้แสดงให้เห็นว่าค่าภาระดังกล่าวเกินความจำเป็นในความสัมพันธ์
ที่เกิดขึ้นแก่ผู้เก็บค่าภาระในการก่อสร้างและบำรุงรักษาสนามบิน การตัดสินใจของมลรัฐ New
Hampshire ในการใช้คืนค่าใช้จ่าย (reimburse) ของท้องถิ่นผ่านทางรายได้ที่ไม่มีข้อจำกัด ไม่ใช่
ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสายการบิน

๕. ค่าภาระดังกล่าวไม่ขัดต่อนโยบายใดๆ ของสหรัฐ

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ประธานาธิบดี Richard Nixon ได้ออกรัฐบัญญัติต่อต้านการ
เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก (the Anti-Head Tax Act) ห้ามมลรัฐเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสาร
ขาออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหยุดการเรียกเก็บมากกว่าห้ามการเรียกเก็บ และได้มอบให้รัฐมนตรีการ
ขนส่งทำการศึกษากำหนดห้ามเรียกเก็บ ซึ่งสมาพันธ์การบินของสหรัฐ (Federal Aviation Administration
- FAA) ได้ทำการศึกษาเสร็จในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้ผลการศึกษาปลายเปิด (open-ended) ว่า “ขณะที่
เงินทุนมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาสนามบิน ค่าบริการผู้โดยสารออกจากสนามบินอาจใช้หรือ
ไม่ใช่หนทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการเพิ่มเงินทุน” ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจึงหาวิธีทางอื่นที่จะหา
เงินทุนเพื่อพัฒนาสนามบิน จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ผู้ดำเนินงานสนามบินหลายรายเห็นว่าถึงเวลา
ที่จะพิจารณาประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง^{๒๑๖} จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ รัฐสภาได้ผ่านร่างรัฐบัญญัติว่าด้วย
นิรภัยและการเพิ่มขีดความสามารถทางการบิน (the Aviation Safety and Capacity Expansion Act)
ซึ่งรวมถึงการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารออกจากสนามบิน โดยอนุญาตให้สนามบินเรียกเก็บ
ค่าบริการผู้โดยสารออกจากสนามบินจากผู้โดยสารแต่ละคนที่ออกเดินทางไปกับอากาศยาน เพื่อเป็น
เงินทุนสำหรับโครงการสนามบิน แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินทุนที่จำเป็นสำหรับโครงการที่เฉพาะเจาะจง

^{๒๑๖} Laurence E. Gesell, *Aviation and the Law*, pp 512 - 516

และต้องใช้งินดังกล่าวกับโครงการของสนามบินเท่านั้น ทั้งนี้ รัฐบัญญัติกำหนดให้ผู้รับขนทางอากาศเป็นผู้จัดเก็บโดยผนวกเข้ากับค่าโดยสาร

แนวคิดของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยเห็นว่าสนามบินของนานาชาติได้เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้โดยสารในการที่ใช้สนามบินเป็นท่าขึ้นโดยสารถอากาศยาน ประเทศไทยมีสนามบินซึ่งให้บริการแก่ผู้โดยสารได้ตามสมควร จึงควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้โดยสารซึ่งโดยสารออกจากสนามบินดังที่ปฏิบัติกันทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รายได้มาช่วยในการใช้จ่ายของรัฐต่อไป^{๒๑๗} จึงได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ เพิ่มความเป็นหมวด ๖ ทวิ กำหนดให้ผู้โดยสารอากาศยานซึ่งใช้สนามบินเป็นท่าโดยสารออกจากสนามบิน เสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินตามอัตราซึ่งรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๖๐ ทวิ วรรคหนึ่ง) แต่ต้องไม่เกินครั้งละ ๕๐ บาทตามอัตราค่าธรรมเนียมต่อท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔)^{๒๑๘} ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งในข้อ ๑ กำหนดครั้งละ ๒๐ บาท โดยบัญญัติให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่เด็กอายุไม่เกิน ๒ ปี ผู้โดยสารอากาศยานของประเทศไทยหรือรัฐต่างประเทศ และผู้โดยสารซึ่งได้มีระบุงเว้นไว้โดยกฎกระทรวง (มาตรา ๖๐ ทวิ วรรคสอง) ซึ่งข้อ ๒ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ยกเว้นค่าธรรมเนียมนี้ให้แก่ผู้โดยสารที่เดินทางภายในประเทศ และที่เดินทางออกจากสนามบินอื่นนอกจากสนามบินดอนเมือง^{๒๑๙} ส่วนวิธีจัดเก็บและชำระค่าธรรมเนียมให้กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา ๖๐ ตริ) โดยข้อ ๓ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔) กำหนดให้ผู้โดยสารอากาศยานชำระค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินแก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทน ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนไม่อยู่ในราชอาณาจักร ให้ชำระแก่ผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ในการนี้

^{๒๑๗} ดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๘ ตอนที่ ๗๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๐๔ หน้า ๑๐๖๔

^{๒๑๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๘ ตอนที่ ๘๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๔ หน้า ๑๑๐๘

^{๒๑๙} แสดงว่าโดยหลักการสามารถเรียกเก็บได้จากผู้โดยสารที่เดินทางทั้งภายในและระหว่างประเทศ แต่ในเวลานั้นคงเก็บเฉพาะผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างประเทศซึ่งออกจากสนามบินดอนเมืองเท่านั้น

และข้อ ๓ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ได้รับจากผู้โดยสารอากาศยานซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินทั้งหมด พร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ให้แก่นายท่าอากาศยานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้โดยสารอากาศยานนั้นออกจากสนามบิน ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้รับชำระค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ให้ผู้ควบคุมอากาศยานส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ได้รับจากผู้โดยสารอากาศยานซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินทั้งหมด พร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ให้แก่นายท่าอากาศยานก่อนที่อากาศยานนั้นออกเดินทางตามข้อ ๓ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เมื่อมีแนวคิดว่าการค่าธรรมเนียมนี้เป็นรายได้มาช่วยในการใช้จ่ายของรัฐ จึงกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าธรรมเนียมมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท (มาตรา ๘๑ ทวิ) แต่ไม่มีบทลงโทษผู้ไม่จัดเก็บ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนหลักการ จากที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้สนามบินให้เป็นของผู้โดยสาร มาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือผู้ควบคุมอากาศยาน เพื่อให้สอดคล้องต้องตามทางปฏิบัติอันนานาประเทศนิยมและเพื่อความสะดวกเรียบร้อยในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินให้เหมาะสมกับภาวะการณ์^{๒๒๐} กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศในเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๐๕ ว่า “ตามมาตรา ๖๐ ทวิ ตามที่แก้ไขใหม่ไม่มีความบังคับให้ผู้โดยสารเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเช่นที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ควรจะต้องมีบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้ง จะบัญญัติแต่เพียงการเก็บหรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยไม่มีบทบังคับให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมไว้ในตัวพระราชบัญญัติตามร่างนั้นไม่พอ นอกจากนั้น ความรับผิดชอบของบริษัทการบินที่รับผู้โดยสารโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมก็ควรเขียนไว้ให้ชัด จึงให้กระทรวงคมนาคมรับไปแก้ไขใหม่” ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการแก้ไขร่างตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๒๗

^{๒๒๐} ดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๖๖ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๐๗ หน้า ๔๘๑

สิงหาคม ๒๕๐๖ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงคมนาคม เสนอ^{๒๒๑} แต่ในชั้นพิจารณา ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นร่วมกันว่าการกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามแบบกฎหมายควรรออยู่ในมาตรา ๖ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียม ไม่ควรบัญญัติไว้ที่อื่นดังร่างมาตรา ๖๐ ทวิ ซึ่งจะทำให้เกิดความลักลั่นและไม่เป็นไปตามแบบกฎหมาย จึงให้ตัดความในร่างมาตรา ๖๐ ทวิ ออกและเนื่องจากไม่มีนโยบายลงโทษทางอาญา แก่ผู้โดยสารที่ไม่เสียค่าธรรมเนียม จึงให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๑ ทวิ ที่กำหนดโทษทางอาญาของผู้โดยสารที่ไม่เสียค่าธรรมเนียม ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๗ ยกเลิกความในมาตรา ๖๐ ตริ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖๐ ตริ ให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทน เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารซึ่งจะโดยสารอากาศยานที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองหรือตัวแทนได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนไม่อยู่ในราชอาณาจักรให้ผู้ควบคุมอากาศยานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เก็บตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนายท่าอากาศยาน พร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า

^{๒๒๑} ความในร่างมาตรา ๖๐ ทวิ มีดังนี้

“มาตรา ๖๐ ทวิ ผู้โดยสารอากาศยานซึ่งใช้สนามบินเป็นท่าโดยสารออกจากสนามบินให้เสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด

ผู้โดยสารอากาศยานซึ่งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามวรรคก่อนให้ระบุงบเงินไว้ในกฎกระทรวง”

เมืองรับรองแล้วทั้งนี้ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้โดยสารอากาศยานนั้น
ออกจากสนามบิน

ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้
สนามบินตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งค่าธรรมเนียมนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่
ซึ่งเป็นนายท่าอากาศยานพร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่ง
พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้วก่อนที่
อากาศยานนั้นออกเดินทาง^{๒๒๒}

เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือ
ผู้ควบคุมอากาศยาน ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ต้องรับผิดชอบใช้เป็น
เงินจำนวนสามเท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ดินมีหน้าที่ต้อง
เก็บ”

แนวคิดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินในช่วงเวลานั้นยังคงถือเป็นรายได้ของรัฐ
ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือผู้ควบคุมอากาศยานผู้ใดไม่
ปฏิบัติตามหน้าที่ในการจัดเก็บและนำส่ง จึงกำหนดให้มีความรับผิด โดยต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงิน
จำนวนสามเท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่มีหน้าที่ต้องเก็บและนำส่ง แต่เมื่อมีผู้ดำเนินงาน
สนามบินมีรูปแบบเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่มีราชการเพียงรูปแบบเดียว ก็มีรูปแบบรัฐวิสาหกิจและเอกชน
เพิ่มขึ้น แนวคิดเรื่องค่าธรรมเนียมนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปบ้างระหว่างผู้ดำเนินการสนามบินรูปแบบต่างๆ
โดยในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ คือ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยสำหรับสนามบินดอนเมืองนั้น มี
แนวคิดว่าเป็นรายได้ของตนเอง ซึ่งเกิดปัญหาเกี่ยวกับการนำส่งค่าธรรมเนียม เนื่องจากในทางปฏิบัติ
บริษัทการบินไทย จำกัด ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินแทนสายการบินอื่น
สำหรับสนามบินดอนเมืองด้วย ไม่อาจจัดส่งเงินค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่
ภายในกำหนดเวลาได้เพราะมีปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งกรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ

^{๒๒๒} แสดงให้เห็นว่ามีหลักการเรียกเก็บเฉพาะผู้โดยสารที่เดินทางในเที่ยวบินระหว่างประเทศเท่านั้น เนื่องจากการ
เดินทางภายในประเทศไม่ต้องผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมืองจึงไม่มีบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรอง

ผู้รับผิดชอบดำเนินงานสนามบินดอนเมืองอยู่ในเวลานั้น พิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุผลสมควร จึงได้ผ่อนผันขยายเวลาการชำระเงินให้แก่บริษัทการบินไทย จำกัด ตลอดมา เมื่อมีพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เพื่อรับโอนกิจการทำอากาศยานของสนามบินดอนเมืองไปดำเนินการ บริษัทการบินไทย จำกัด ก็ได้จัดเก็บและส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินให้แก่ ทอท. โดยถือปฏิบัติตามระยะเวลาที่เคยจัดส่งให้แก่กรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ ต่อมา ทอท. ได้ตรวจสอบพบว่าในระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๒ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ บริษัทการบินไทย จำกัด ได้ส่งเงินค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบริษัทการบินไทย จำกัด จะต้องรับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาท จึงได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทการบินไทย จำกัด รับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศ เมื่อบริษัทการบินไทย จำกัด ได้รับแจ้งจาก ทอท. แล้ว ได้มีหนังสือขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเป็นธรรมในการที่จะต้องรับผิดชอบใช้เงินจำนวนนี้ให้แก่ ทอท. กระทรวงคมนาคมได้หารือเรื่องนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การผ่อนผันให้บริษัทการบินไทย จำกัด ไม่ต้องชดใช้ค่าธรรมเนียมในกรณีนี้แก่ ทอท. เป็นการจำหน่ายหนี้ของ ทอท. ซึ่งอาจกระทำได้โดย ทอท. เสนอคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในฐานะที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ทอท. ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อพิจารณามีมติให้จำหน่ายหนี้ที่จะได้รับชดใช้ค่าธรรมเนียมจากบริษัทการบินไทย จำกัด จำนวน ๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาทดังกล่าวจากบัญชีเป็นสูญ แต่โดยที่จำนวนหนี้ที่จะจำหน่ายมีมูลค่าเกินหนึ่งล้านบาท การจำหน่ายหนี้จำนวนนี้จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนตามมาตรา ๔๖(๕) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติให้จำหน่ายหนี้จำนวนดังกล่าวจากบัญชีเป็นสูญแล้ว ทอท. ต้องนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในการจำหน่ายหนี้จำนวนดังกล่าวแล้ว ทอท. จึงจะจำหน่ายหนี้จากบัญชีเป็นสูญได้^{๒๒๓} ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ ทอท. จำหน่ายหนี้ชดใช้ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน จำนวน

^{๒๒๓} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๒๖/๒๕๒๘

๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาท ที่เรียกเก็บจากบริษัทการบินไทย จำกัด จากบัญชีเป็นศูนย์ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องนี้ และให้กระทรวงคมนาคมปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยให้ขยายกำหนดเวลานำส่งค่าธรรมเนียมจาก ๗ วัน เป็น ๓๐ วัน สำหรับค่าปรับกรณีนำส่งเกินกำหนดเวลา โดยปรับเป็นสองเท่าสูงไปควรเรียกเก็บเป็นดอกเบี้ยจะเหมาะสมกว่า แต่ในอีกด้านหนึ่งเห็นว่าเป็นรายได้ของรัฐ ดังจะเห็นได้จากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ซึ่งอนุมัติหลักการในร่างกฎกระทรวง ปรับปรุงอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ โดยให้กำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ เป็นครั้งละ ๕๐๐ บาท ทั้งนี้ **รายได้จากการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้นำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน** และมติเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ ที่อนุมัติหลักการในร่างกฎกระทรวงปรับปรุงอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสาร จากครั้งละ ๑๐๐ บาท เป็นครั้งละ ๔๐๐ บาท เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น และ**ชดเชยเงินที่ลงทุนไปเพื่อการจัดสร้างและพัฒนาสสนามบิน** แต่ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินของเอกชน คือ บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด นั้นถือเป็นรายได้ของบริษัทฯ ไม่ใช่รายได้แผ่นดิน

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศ จากเดิมที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เป็นให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๕๖ และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕^{๒๒๔} โดยมีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ ๑) เพื่อให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นรูปภาษีและค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการ และ ๒) เพื่อให้มีการยืดหยุ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยมีจำต้องแก้ไขกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการได้ไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง^{๒๒๕} ซึ่งในการแก้ไข

^{๒๒๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๐๘ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕ หน้า ๒๖

^{๒๒๕} ดูเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕

ครั้งนี้ได้มีการแก้ไขมาตรา ๕๖^{๒๒๖} เพิ่มความคำว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้นามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน” โดยมีได้กำหนดให้เห็นได้ชัดว่าเป็นค่าธรรมเนียมการใช้นามบินสำหรับผู้โดยสารที่เดินทางภายในประเทศหรือเดินทางไปต่างประเทศ จึงต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นามบินทั่วไป รัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้นามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศต่างหากจากมาตรา ๖๐ ตรี^{๒๒๗} นับแต่นั้นมาก็ได้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นามบินของผู้โดยสารที่เดินทางภายในประเทศด้วย แต่วิธีการจัดเก็บ การนำส่ง และการใช้จ่ายไม่ได้ใช้หลักการตามมาตรา ๖๐ ตรี เนื่องจากเป็นเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้นามบินเพื่อออกเดินทางไปต่างประเทศเท่านั้น

ทางปฏิบัติในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นามบิน

เมื่อแรกใช้มาตรา ๖๐ ตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ทางปฏิบัติในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นามบินนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งผู้โดยสารอากาศยานที่จะเดินทางไปต่างประเทศจากสนามบินดอนเมืองสำหรับเที่ยวบินประจำและไม่ประจำผู้โดยสารต้องชำระค่าธรรมเนียมการใช้นามบินแก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนอากาศยานที่ตนจะเดินทางเมื่อได้มาทำการยืนยันการเดินทาง (check in) แต่สำหรับเที่ยวบินไม่ประจำซึ่งเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนไม่อยู่ในราชอาณาจักร ผู้โดยสารต้องชำระแก่ผู้ควบคุมอากาศยานหรือเจ้าหน้าที่ในการนี้ และให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ส่งค่าธรรมเนียมการใช้

^{๒๒๖} พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานให้เก็บได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมการใช้นามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ให้เก็บได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๒๗} ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ ๔๕๙/๒๕๒๕ เรื่อง กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศ

สนามบินที่ได้รับจากผู้โดยสารอากาศยานซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินทั้งหมด พร้อมด้วย บัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ให้แก่นายท่าอากาศยานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้โดยสารอากาศยานนั้นออกจากสนามบิน ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ให้ผู้ควบคุมอากาศยานส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ได้รับจากผู้โดยสารอากาศยานซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินทั้งหมด พร้อมด้วย บัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ให้แก่นายท่าอากาศยานก่อนที่อากาศยานนั้นออกเดินทาง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ทางปฏิบัติในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๖๐ ตีร์ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับปี พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือผู้ควบคุมอากาศยาน หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นี้ต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินจำนวนสามเท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ตนมีหน้าที่ต้องเก็บ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ICAO ได้ออกเอกสารยืนยันรับรู้ถึงความจำเป็นในการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารแต่ไม่ควรก่อให้เกิดความล่าช้าจากการจัดเก็บค่าบริการนี้โดยตรงจากผู้โดยสารที่สนามบิน และจากปัญหาความยุ่งยากในการรวบรวมและแก้ไขเอกสารเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อผู้โดยสารที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองรับรอง และบริษัทการบินไทย จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทนการบริการภาคพื้นให้กับสายการบินต่างๆ กรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานสนามบินดอนเมือง อยู่ในเวลานั้น ได้ผ่อนผันขยายเวลาการส่งเงินให้แก่บริษัทการบินไทย จำกัด ตลอดมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อ ทอท. เข้าดำเนินกิจการท่าอากาศยานของสนามบินดอนเมือง ตรวจสอบพบว่าในระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๒ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๖ บริษัทการบินไทย จำกัด ได้ส่งเงินค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินจำนวน ๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาท และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติให้ ทอท. จำนวนนี้ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ ซึ่งฝ่ายเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและ ทอท. ยืนยันว่าไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติในการรับรองบัญชีผู้โดยสารและเวลาการชำระเงินซึ่งทางฝ่ายบริษัทการบินไทย จำกัด ยืนยันถึงความยุ่งยากและต้องใช้เวลาในการเรียกเก็บ รวบรวมทำบัญชีรายชื่อและการเบิกเงินเพื่อชำระให้แก่ ทอท. โดยมีการประชุมหารือร่วมกันหลายครั้ง และสายการบินได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการบินพลเรือนว่า ทอท. มีใช้หน่วยราชการ เป็นรัฐวิสาหกิจ มีการบริหารงานเช่นเดียวกับเอกชน เงิน

ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเป็นรายได้ของ ทอท.ไม่ต้องนำส่งรัฐ จำนวนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สายการบิน หากผิดพลาดต้องรับผิดชอบเองและทำให้เที่ยวบินล่าช้า ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งการให้ ทอท. เป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินนี้แทนเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือผู้ควบคุมอากาศยาน โดย ทอท. ว่าจ้างบริษัทเอกชนมาจัดเก็บแทน โดยเสียค่าจ้างรายร้อยละสิบของรายได้

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการพิจารณาแนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร โดยเห็นควรให้สายการบินเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารโดยรวมไว้กับตัวโดยสารเช่นนานาประเทศปฏิบัติ ซึ่ง ทอท. ได้แจ้งให้สายการบินต่างๆ ทราบล่วงหน้าตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๙ ว่านับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ให้สายการบินเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินในตัวโดยสาร และให้นำส่งแก่ ทอท. ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่ง ทอท. ตกลงให้ค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ให้แก่สายการบินในอัตราร้อยละสองของรายได้ แต่ปรากฏว่าในช่วงแรกของการเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บมีสายการบินส่งเงินล่าช้าถึง ๒๘ สายการบิน คิดเป็นเงินเพิ่มถึง ๔๒,๔๖๙,๓๙๙.๕๖ บาท ซึ่งมีการขอผ่อนผันการชำระเงินเพิ่มซึ่งจนถึงบัดนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ทอท.

หลักที่ใช้ในการแก้ไขปรับปรุง

ในคราวพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ใช้หลักการโดยรวมเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางด้านเศรษฐกิจ คือ หลักการและพันธกรณีตามข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ และหลักการของกฎหมายสหรัฐอเมริกา TITLE 14 - AERONAUTICS AND SPACE CHAPTER I - FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION, DEPARTMENT OF TRANSPORTATION SUBCHAPTER I - AIRPORTS PART 158 - PASSENGER FACILITY CHARGES (PFC'S) ในการยกเว้น โดยแยกค่าธรรมเนียมในรูปแบบซึ่งเป็นรายได้ของรัฐ (คงเรียกว่า “ค่าธรรมเนียม”) และค่าธรรมเนียมในรูปแบบบริการซึ่งตกได้แก่ผู้ให้บริการ (เรียกใหม่ว่า “ค่าบริการ”) ออกจากกันให้ชัดเจน หากเป็นค่าบริการรัฐจะควบคุมการเรียกเก็บและการใช้จ่ายในบางบริการ สำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารที่ใช้อู่เดมั้นั้น มีลักษณะเป็นค่าบริการ แต่ไม่อาจให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานสนามบินเรียกเก็บและนำไปใช้จ่ายโดยไม่มีการควบคุม

ได้ เพราะสนามบินสาธารณะ เป็นบริการสาธารณะซึ่งรัฐต้องจัดทำหรือมอบให้เอกชนไปจัดทำโดยไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร แต่การก่อสร้าง บำรุงรักษารวมทั้งการดำเนินงานต้องมีความปลอดภัย สม่าเสมอ และสนองตอบความต้องการของสาธารณะ จึงทำการปรับปรุงหมวด ๖ ทวิ และให้ชื่อหมวดว่า “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” และกำหนดวัตถุประสงค์ของการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน (มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคแรก) โดยจะเรียกเก็บได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน^{๒๒๔} (มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง) และต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อ (๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน (๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร (๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของสนามบิน (๔) การก่อสร้างหรือการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้สนามบิน (๕) การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน หรือ (๖) การอื่นที่เกี่ยวข้องกับสนามบินตามที่รัฐมนตรีอนุมัติ (มาตรา ๖๐/๓๗) เท่านั้น

ข้อสังเกตของผู้เขียน มีว่า ๑) โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ค่าบริการผู้โดยสารขาออกมีความแตกต่างจากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินในสาระสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ของการเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกมีเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการก่อสร้าง พัฒนา ปรับปรุงหรือบำรุงรักษาสนามบิน สิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบิน ความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของสนามบิน การลดผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้สนามบิน การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสนามบินตามที่รัฐมนตรีอนุมัติ ตามโครงการที่นำเสนอ ซึ่งเป็นการใช้คืนหรือใช้เป็นเงินลงทุนเพื่อประโยชน์ทางการเงินของสนามบินตามโครงการนั้นๆ

^{๒๒๔} พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๔ ให้สนามบินอนุญาตที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยให้ถือว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๔๐ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และให้นับวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นวันเริ่มรับเงินค่าธรรมเนียม เพื่อการจัดทำบัญชีและรายงานเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๖๐/๔๐

เท่านั้น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้รายได้มาช่วยในการใช้จ่ายของรัฐดังเช่นค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และหากสนามบินไม่มีโครงการ หรือเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ขอเรียกเก็บเกินกว่าค่าใช้จ่ายตามโครงการ รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจอนุมัติ ดังนั้น ตามหลักการของค่าบริการผู้โดยสารขาออกจึงต้องใช้ที่สนามบินที่เรียกเก็บเท่านั้น จะให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือนำไปใช้จ่ายที่สนามบินอื่นหรือเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่ตามโครงการไม่ได้ ๒) นอกจากนั้น หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับเงินที่เรียกเก็บจากการใช้สนามบินของผู้โดยสารที่เปลี่ยนแปลงไป คือ การเปลี่ยนชื่อเรียกของเงินที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารซึ่งเปลี่ยนจาก "ค่าธรรมเนียม" เป็น "ค่าบริการ" และอัตราที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานสนามบินอนุญาตจะเรียกเก็บเปลี่ยนจาก "ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง" ตามมาตรา ๕๖ เดิม มาเป็น "เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน" ตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แต่คณะกรรมการการบินพลเรือนกลับออกข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๘๔ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน^{๒๒๙} กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน อีกซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดทั้งยังคงชื่อเรียกเงินที่เรียกเก็บเป็น "ค่าธรรมเนียม" ซึ่งกฎหมายปัจจุบันใช้ชื่อเรียกว่า "ค่าบริการ" แล้วสมควรแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยเร็วต่อไป

กระบวนการเกี่ยวกับค่าบริการผู้โดยสารขาออก

ขั้นตอนก่อนได้รับอนุมัติ

เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ ที่ประสงค์จะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกต้อง **จัดทำโครงการ**เกี่ยวกับ (๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน (๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร (๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของสนามบิน (๔) การก่อสร้างหรือการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้สนามบิน (๕) การรักษาสิ่งแวดล้อมและ

^{๒๒๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๙๐ ง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ หน้า ๔๔

ลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน หรือ (๒) การอื่นที่เกี่ยวข้องกับสนามบินตามที่รัฐมนตรีอนุมัติ (เพื่อเป็นข้อกำหนดการใช้จ่ายตามมาตรา ๖๐/๓๙) โดยประมาณการรายรับรายจ่าย และอัตราที่จะขอเรียกเก็บ รวมทั้งวิธีการจัดเก็บ โดยต้อง **จัดทำงบประมาณประจำปี** โดยให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ

ขั้นตอนขออนุมัติ

เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ ที่ประสงค์จะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดี เพื่อเสนอรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๖๐/๓๘)

ขั้นตอนหลังได้รับอนุมัติ

เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งได้รับอนุมัติให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) **จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามอัตราและวิธีการที่ได้รับอนุมัติ**
๒) **ใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารตามรายการที่ได้รับอนุมัติ**
๓) **จัดทำบที่แสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหลักเกณฑ์การปันส่วนที่อธิบดีเห็นชอบ (มาตรา ๖๐/๔๐ (๑))**

๔) **จัดทำงบประมาณประจำปี** โดยให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ ยื่นต่ออธิบดี ก่อนเริ่มปีบัญชีไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน และในกรณีที่ค่าใช้จ่ายงบลงทุนมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้จัดทำเป็นโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติก่อน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๖๐/๔๐ (๒))

๕) **จัดทำรายงานเกี่ยวกับการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับและจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับ ยื่นต่ออธิบดีทุกครึ่งรอบปีบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันครบกำหนด (มาตรา ๖๐/๔๐ (๓))**

๖) **นำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน (มาตรา ๖๐/๔๓)**

ในกรณีที่เป็นสนามบินอนุญาตที่ดำเนินงานโดยกรมการบินพลเรือน ให้กรมการบินพลเรือนนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่จัดเก็บได้เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนที่กรมฯ จัดตั้งขึ้น

การใช้จ่ายเงินจากบัญชีเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้จ่ายเงินตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และให้อธิบดีจัดทำรายงานการเงินเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับ ยื่นต่อรัฐมนตรีทุกหกเดือน (มาตรา ๖๐/๔๔)

อำนาจอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) เข้าไปในสนามบินอนุญาต หรือสถานที่ประกอบการของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต หรือของผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าวเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด

๒) ตรวจสอบการทำงานประมาณ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก และการทำบัญชี

๓) ยึดหรืออายัดบัญชี เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับค่าบริการผู้โดยสารขาออก

๔) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา ๖๐/๔๒)

การลดความล่าช้าในการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สนามบิน

ตามคำแนะนำของ ICAO เกี่ยวกับการลดความล่าช้าโดยไม่จำเป็นที่สนามบินในการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สนามบิน หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตไม่ประสงค์จะจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเอง อาจขอให้รัฐมนตรีกำหนดให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนได้ (ตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคหนึ่ง) หรือในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สะดวกและความล่าช้าที่สนามบิน เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็น

ผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๒๓๐} โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดให้มีค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแก่ผู้จัดเก็บไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง) เนื่องจากเป็นรายได้ของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต แต่กลับสร้างภาระให้ เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศเป็นผู้จัดเก็บ จึงควรกำหนดค่าตอบแทนให้กับผู้รับภาระ ซึ่งในประเทศต่างๆ จะให้เป็นร้อยละของเงินที่เรียกเก็บและนำส่งในช่วงร้อยละ ๒ ถึงร้อยละ ๑๐ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการนำส่งว่าให้ผู้จัดเก็บเก็บเงินไว้ได้นานเท่าใด โดยค่าตอบแทนการจัดเก็บจะเป็นปฏิภาคกับระยะเวลาในการนำส่ง ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ ที่รัฐมนตรีสั่งให้จัดเก็บมีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกและนำส่งให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีที่ไม่นำส่งหรือนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกไม่ครบภายในกำหนดระยะเวลา บุคคลนั้นต้องชดใช้จำนวนเงินค่าบริการที่ขาดพร้อมด้วยเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าต่อปีให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ซึ่งเป็น การปฏิบัติตามข้อสั่งเกตของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ ที่กล่าวมาข้างต้น

ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๓๑} โดยกำหนดให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตได้ตามที่ตกลงกัน และกำหนดให้จัดเก็บรวมกับค่าโดยสาร โดยแสดงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสาร หรือเอกสารอย่างอื่นที่แสดงรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้โดยสารขาออกจะต้องชำระ และให้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่จัดเก็บได้พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อผู้โดยสารขาออกที่มีผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อกำกับ แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตก่อนอากาศยานนั้นออกเดินทาง เว้นแต่ ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินทางอากาศซึ่งมีสถานที่ประกอบธุรกิจหลักหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรตั้งอยู่ในราชอาณาจักร หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศของ

^{๒๓๐} เป็นกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีจะสั่งให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ไม่ใช่หลักเกณฑ์ วิธีการ จัดเก็บและนำส่งเงินค่าธรรมเนียม

^{๒๓๑} ราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๐๐ ก ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒

ต่างประเทศที่ให้บริการแบบประจำมีกำหนดหรือแบบไม่ประจำประเภทเที่ยวบินเช่าเหมาลำที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินเป็นช่วงเวลาและมีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในราชอาณาจักรหรือมีตัวแทนรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บและนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในราชอาณาจักร หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศของต่างประเทศที่ให้บริการแบบประจำมีกำหนดและไม่มีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่มีตัวแทนรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บและนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในราชอาณาจักร แต่มีการวางเงินล่วงหน้าไว้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตตามเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตกำหนดให้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๕ ของเดือนต้องนำส่งภายในวันสุดท้ายของเดือนนั้น

(๒) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในระหว่างวันที่ ๑๖ ถึงวันสุดท้ายของเดือน ต้องนำส่งภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป

ทั้งนี้ ผู้มีหน้าที่จัดเก็บต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้โดยสารขาออกที่มีผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อกำกับให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ภายในวันถัดจากวันที่อากาศยานนั้นออกเดินทาง

ข้อสังเกตของผู้เขียน มีว่า หลักการของมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง เป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารออก “กฎ” เกี่ยวกับกรอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในการออก “คำสั่งทางปกครอง” ที่จะให้ผู้ที่ไม่ผลประโยชน์ในค่าบริการต้องรับภาระหน้าที่ในการจัดเก็บ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และภาวะการณ์ ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีจะสั่งให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง ที่จะเป็นเกณฑ์ให้รัฐมนตรีใช้อำนาจในการ “สั่ง” แต่อย่างไร และจะถือข้อ ๑ ของกฎกระทรวงปี ๒๕๕๒ ข้างต้น^{๒๓๒} เป็นการสั่งไม่ได้ เพราะ “กฎ” กับ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างกัน อีกทั้งการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน

^{๒๓๒} ข้อ ๑ ให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต และมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตได้ตามที่ตกลงกัน

หรือผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ ที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก**มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตได้ตามที่ตกลงกัน** เป็นการโยนการออก “กฎ” ที่ใช้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติตามหลักกฎหมายมหาชน ไปให้เอกชนตกลงกันตามกฎหมายเอกชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้จะเกิดผลอย่างไร การออกกฎกระทรวงควรกำหนดให้แน่ว่าเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องอะไร ตามมาตราใด วรรคใด เพราะกฎกระทรวงตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง เป็นการวางกรอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรี และการกำหนดค่าตอบแทนในการจัดเก็บให้แก่ผู้จัดเก็บ แต่กฎกระทรวงตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสาม เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาในการจัดเก็บและการนำส่งค่าบริการผู้โดยสารขาออกของผู้มีหน้าที่จัดเก็บ

สำหรับระยะเวลาในการนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งเกิดในคราวที่มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ ที่เห็นชอบให้ ทอท. จำหน่ายหนี้ชุดใช้ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน จำนวน ๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาท ที่เรียกเก็บจากบริษัทการบินไทย จำกัด จากบัญชีเป็นศูนย์ ว่า “ให้กระทรวงคมนาคมปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยให้ขยายกำหนดเวลานำส่งค่าธรรมเนียมจาก ๗ วันเป็น ๓๐ วัน”

สนามบินจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้เมื่อใด

โดยที่กฎหมายใช้คำว่า “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” หากผู้โดยสารได้ผ่านเข้าไปในห้องผู้โดยสารขาออกแล้ว แต่ไม่ได้ออกเดินทางจากสนามบินนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก จากผู้โดยสารรายนั้น ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขั้นตอนการเดินทางทางอากาศแล้วจะพบว่าผู้ที่ประสงค์จะเดินทางต้องมาแสดงตนต่อผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ (สายการบิน) เพื่อยืนยันการเดินทาง หากถูกต้องมีที่นั่งว่างแล้วสายการบินก็จะออกบัตรขึ้นเครื่อง (boarding pass) ให้ หากเดินทางไปต่างประเทศต้องผ่านกระบวนการตรวจลงตราโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง แล้วต้องผ่านจุดตรวจค้นเข้าไปในบริเวณที่จัดไว้สำหรับผู้โดยสารโดยเฉพาะ ซึ่งมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้โดยสาร โดยผู้โดยสารต้องไปขึ้นเครื่อง ณ ประตูทางออกขึ้นเครื่องตามเวลาที่กำหนด เมื่อผู้โดยสารขึ้นเครื่องและได้เวลาที่กำหนดแล้ว จะปิดประตูเครื่องบินและเคลื่อนออกจากหลุมจอดเพื่อขับเคลื่อนไปตามทางขับจนถึงทางวิ่งและทำการวิ่งขึ้นเป็นอันสิ้นสุดการออกจากสนามบิน ในกรณีที่เป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ สายการบินต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้โดยสารที่ออกเดินทางจริงให้พนักงาน

เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องสอบยื่นการออกนอกประเทศของผู้โดยสารตามบัญชีดังกล่าวให้ตรงกับที่ตรวจลงตรา หากขาดหรือเกินจากที่ตรวจลงตราต้องถือตามบัญชีรายชื่อที่สายการบินยื่นเป็นสำคัญ^{๒๓๓} หากผู้โดยสารไม่ขึ้นเครื่องจะโดยเจตนาหรือซื้อสินค้าเพลินจนล้มเวลาขึ้นเครื่อง ก็จะไม่ใช่ผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากสนามบิน และจะไม่ปรากฏรายชื่อผู้โดยสารนั้นที่สายการบินยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งเมื่อพิจารณาวิธีการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ^{๒๓๔} ที่ให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องส่งมอบบัญชีรายชื่อผู้โดยสารขาออกที่มีผู้รับผิดชอบลงลายมือชื่อกำกับ พร้อมเงินค่าบริการที่จัดเก็บได้ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ซึ่งเป็นการเดินตามหลักการเดิมในมาตรา ๖๐ ทวิ ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสาร ต้องนำส่งเงินพร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายประสงค์จะให้เรียกเก็บเฉพาะผู้โดยสารที่โดยสารอากาศยานออกจากสนามบินแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากผู้โดยสารได้ผ่านเข้าไปในห้องผู้โดยสารขาออกแล้ว แต่ไม่ได้ออกเดินทางจากสนามบินนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารรายนั้น ไม่ได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ ๑ นายสายเสมอ ได้ยื่นยื่นการเดินทางกับสายการบิน ท ในเที่ยวบิน กรุงเทพฯ – เชียงใหม่ เที่ยวบิน SG 101 เวลาออกเดินทาง ๑๔.๓๐ น. และได้รับบัตรขึ้นเครื่อง ประตูทางออกหมายเลข ๔๑ เวลา ๑๔.๐๐ น. นายสายเสมอ ได้ผ่านจุดตรวจค้น เข้าไปในห้องผู้โดยสารขาออกแล้ว แต่เดินดูร้านค้าต่างๆ ไม่ได้ยื่นประกาศเรียกขึ้นเครื่องจนเลยกำหนด สายการบิน ท ได้ปิดประตูเครื่องบินและออกเดินทางไป นายสายเสมอต้องกลับบ้าน แล้วซื้อบัตรโดยสารในวันรุ่งขึ้น ดังนี้ นายสายเสมอ ไม่ใช่ผู้โดยสารที่ออกจากสนามบินไปกับอากาศยานในเที่ยวบิน SG 101 และสายการบิน

^{๒๓๓} โดยสอบยื่นจำนวนได้ตามจำนวนผู้โดยสารในอากาศยาน (passenger on board) ที่ระบุไว้ในแผนการบินได้ทิศทางหนึ่ง

^{๒๓๔} ข้อ ๕ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๑๐๐ ก ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ หน้า ๑๙)

บิน ท ไม่อาจจะบุชื้อนายสายเสมอ ในเที่ยวบิน SG 101 ได้ การนำค่าบริการผู้โดยสารส่งให้กับ สนามบินก็จะไม่รวมค่าบริการผู้โดยสารขาออกของนายสายเสมอ

ตัวอย่างที่ ๒ ในตัวอย่างที่ ๑ หากนายสายเสมอได้ขึ้นนั่งประจำที่และประตูเครื่องบิน ได้ปิดแล้ว แต่นักบินผู้ควบคุมอากาศยานไม่สามารถติดเครื่องยนต์ได้ ต้องนำผู้โดยสารลงและยกเลิก เที่ยวบินดังกล่าว นายสายเสมอ ต้องกลับบ้าน ดังนี้ เที่ยวบิน SG 101 ในวันดังกล่าวไม่ได้ทำการบิน จึง ไม่มีผู้โดยสารออกเดินทางจากสนามบินในเที่ยววันนั้น

ตัวอย่างที่ ๓ ในตัวอย่างที่ ๑ หากผู้ควบคุมอากาศยานสามารถติดเครื่องยนต์ได้ ขับเคลื่อนไปที่ทางวิ่งแล้ว แต่ไม่สามารถนำเครื่องขึ้นได้ ผลจะเป็นไปตามตัวอย่างที่ ๒

ตัวอย่างที่ ๔ ในตัวอย่างที่ ๑ หากผู้ควบคุมอากาศยานสามารถนำเครื่องบินวิ่งขึ้นได้ แต่เกิดเหตุขัดข้องต้องนำเครื่องบินกลับลงมา ดังนี้ เครื่องบินได้ออกเดินทางแล้ว สายการบิน ท ต้องนำ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกพร้อมด้วยบัญชีรายชื่อผู้โดยสารขาออกที่มีผู้รับผิดชอบ ลงลายมือชื่อ กำกับ ส่งให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต

ทั้งนี้ หากกฎหมายประสงค์จะเรียกเก็บค่าบริการเพราะเหตุที่ผู้โดยสารได้ใช้ สิ่ง อำนวยความสะดวกในบริเวณห้องผู้โดยสารขาออก ควรเรียกชื่อว่า “ค่าบริการใช้ห้องผู้โดยสารขา ออก” และกำหนดวิธีการจัดเก็บเมื่อผ่านจุดตรวจค้น โดยเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อผู้โดยสารขาออกที่สาย การบินจัดทำ

มาตรการบังคับผู้ได้รับคำสั่งให้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแต่ไม่จัดเก็บหรือไม่นำส่ง

เดิมมาตรการบังคับผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน คือ ให้ชดใช้เงิน เพิ่มสองเท่า ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งเกิดในคราวที่มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ ที่เห็นชอบให้ ทอท. จำหน่ายหนี้ชดใช้ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน จำนวน ๑๙๗,๒๔๖,๐๐๐ บาท ที่เรียกเก็บจาก บริษัทการบินไทย จำกัด จากบัญชีเป็นศูนย์ ว่า “สำหรับค่าปรับกรณีนำส่งเกินกำหนดเวลา โดยปรับ

เป็นสองเท่าสูงไปควรเรียกเก็บเป็นดอกเบี้ยจะเหมาะสมกว่า” เมื่อหลักการของค่าบริการผู้โดยสารขาออกเป็นเงินของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินเพื่อนำไปจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวก ไม่ใช่รายได้ของรัฐ ในมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสาม จึงกำหนดมาตรการบังคับกรณีเจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ ที่รัฐมนตรีสั่งให้เป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารออกจากสนามบินแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ไม่จัดเก็บหรือไม่นำส่งให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ให้ต้องชดใช้จำนวนเงินค่าบริการที่ขาดพร้อมด้วยเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าต่อปีให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ซึ่งฐานในการกำหนดเงินเพิ่มในลักษณะดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ร้อยละยี่สิบห้าต่อปีนั้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งจะแตกต่างกันไปตามภาวะการณ์ ประเภทลูกค้าและประเภทหนี้ ซึ่งยากแก่การกำหนด เมื่อเป็นบทบังคับตามกฎหมายที่ให้เก็บ จึงใช้แนวอัตราดอกเบี้ยของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีมีการฝ่าฝืนคำสั่งให้เรียกเก็บในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปี^{๒๓๕} ซึ่งก็คงมีฐานะเป็นเงินเพิ่มไม่ใช่โทษทางอาญา

มาตรการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนข้อบังคับทางเศรษฐกิจที่เป็นโทษทางอาญา

โดยที่มีความจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมค่าบริการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยไม่ชอบ ไม่ว่าจะใช้ระบบกำหนดอัตราขั้นสูง (price cap) หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคิด (rate of return) และไม่ว่าจะเป็นระบบการกำกับดูแลที่เคร่งครัด (heavy hand) หรือแบบเบาบาง (light hand) ก็ตาม หากมีการฝ่าฝืนจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับ ซึ่งมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติความผิดและโทษไว้ ดังนี้

๒๓๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

“มาตรา ๗๔ ผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด หรือเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐

(๒) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ เก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง หรือเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหรืออนุมัติตามมาตรา ๕๖ วรรคสองหรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี

(๓) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะเก็บค่าบริการโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕๗

(๔) คณะกรรมการ กรรมการ และพนักงานของนิติบุคคลที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะกระทำการใด ๆ ของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๐/๒๖

(๕) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือเก็บเกินกว่าที่รัฐมนตรีอนุมัติตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง

(๖) ผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานผู้ใดเก็บค่าบริการเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติตามมาตรา ๖๐ ฌ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า มาตรา ๗๔ (๕) คงกำหนดความผิดเฉพาะเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่เก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือเกินกว่าที่รัฐมนตรีอนุมัติเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศที่เก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนดมีความผิดด้วยแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบันมีนโยบายให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต^{๒๓๖} ดังนั้น ถ้าเจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนดก็ไม่มี ความผิดตามมาตรา นี้ แต่อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญฐานยกยอกหรือฉ้อโกงประชาชนได้

ปัญหาเงินส่วนเกินที่กฎหมายกำหนด

ในคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีประเด็นที่หยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จะดำเนินการอย่างไรกับเงินส่วนเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด จะให้คืนผู้ให้บริการหรือจะให้ดำเนินการอย่างไร เนื่องจากผู้ให้บริการมีจำนวนมากและอาจเกินความสามารถในการติดตามผู้ให้บริการได้ทุกคน โดยเฉพาะในกรณีค่าโดยสารและค่าบริการผู้โดยสารขาออกนั้นซึ่งมีจำนวนมากและผู้ให้บริการอาจไม่ตั้งใจเรียกคืนเพราะอยู่ห่างโดยระยะทาง หรือไม่ทราบ หรือไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการเรียกคืน ดังนั้น ในหลักการหากไม่สามารถคืนผู้ให้บริการได้และมีเงินส่วนเกินอยู่ที่ผู้ให้บริการ จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีที่ต้องสั่งให้ผู้ให้บริการนำเงินส่วนเกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนที่กรมการบินพลเรือนจัดตั้งขึ้น ภายในเวลาที่อธิบดี

^{๒๓๖} ดูกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒

กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบห้าวัน หากผู้ให้บริการไม่นำส่งภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีตามมาตรา ๖๐/๔๕^{๒๓๗}

มีกรณีตัวอย่างจากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (เสื้อเหลือง) ซึ่งเข้าปิดล้อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง เพื่อต่อรองกับนายกรัฐมนตรี สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ให้ลาออกจากตำแหน่ง ในระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ถึง ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งส่งผลให้บริษัททำอากาศยาน ไทย จำกัด (มหาชน) ประกาศปิดสนามบิน ทำให้ผู้โดยสารตกค้างจำนวนมาก มีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเปลี่ยนไปใช้สนามบินนานาชาติ อุตะเภ-พัทยา แทน โดยใช้ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนาเป็นสถานที่ยื่นย่นการเดินทาง (check-in) และนำผู้โดยสารเดินทางไปที่สนามบินอุตะเภ-พัทยา เพื่อเดินทางทางอากาศต่อไป ซึ่งค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพื่อเดินทางไปต่างประเทศที่สนามบินสุวรรณภูมิ คนละ ๗๐๐ บาท ในขณะที่สนามบินอุตะเภ-พัทยา คนละ ๔๐๐ บาท บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงมีหนังสือสอบถามกรมการบินพลเรือนว่าสายการบินจะนำส่งให้หน่วยงานใดบ้าง ซึ่งกรมการบินพลเรือนได้จัดประชุมพิจารณาโดยมีผู้แทนจาก บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คณะกรรมการการดำเนินงานธุรกิจการบินกรุงเทพ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมเห็นว่าสายการบินไม่มีเจตนาเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารเกิน

^{๒๓๗} มาตรา ๖๐/๔๕ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ เกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๖๐ จ แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่าสิบห้าวัน และในกรณีที่ไม่นำส่งให้คิดเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปี

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร อธิบดีอาจอนุมัติให้ขยายกำหนดเวลาในการนำส่งเงินส่วนที่เกินและหรือเงินเพิ่ม ทั้งนี้ โดยให้ชำระดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนด

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อัตรา แต่เงินส่วนต่าง ๓๐๐ บาทที่สายการบินได้รับไว้ เป็นลาภมิควรได้ จึงมีมติให้คืนเงินส่วนต่างให้กับผู้โดยสาร ซึ่งสายการบินจะต้องดำเนินการคืนเงินพร้อมเร่งประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้ผู้โดยสารรับทราบตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หากพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดแล้ว เงินส่วนที่เหลือซึ่งไม่สามารถคืนให้กับผู้โดยสารได้ สายการบินต้องนำส่งกรมการขนส่งทางอากาศเพื่อตกเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินต่อไป ในการนี้กรมการขนส่งทางอากาศได้มีหนังสือแจ้งไปยังสายการบินเพื่อให้รับทราบมติที่ประชุมและให้รีบดำเนินการคืนเงินแก่ผู้โดยสารโดยด่วน พร้อมให้สายการบินแจ้งรายละเอียดจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินอุตะเกา-พัททยาทั้งหมดให้กรมการขนส่งทางอากาศทราบด้วย^{๒๓๔}

การยกเลิกการเดินทางจะได้รับค่าบริการผู้โดยสารขาออกคืนหรือไม่

ปัจจุบันการเดินทางทางอากาศมีมากขึ้นและแพร่หลายเนื่องจากมีความรวดเร็วปลอดภัยและมีค่าบริการที่ถูกลง ซึ่งอัตราค่าบริการหรือที่เรียกว่าค่าตัวโดยสารจะแตกต่างกันตามเงื่อนไขการเดินทาง การเปลี่ยนแปลงหรือการยกเลิกเที่ยวบิน หรือที่เรียกว่า เงื่อนไขราคา แต่ในปัจจุบันเมื่อชำระค่าบริการให้แก่สายการบินแล้วจะมี “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ซึ่งเป็นเงินที่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของสนามบินหลังจากมีการเดินทาง ซึ่งไม่เกี่ยวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการรับขนของผู้รับขนรวมอยู่ด้วย หากมีการยกเลิกการเดินทางไม่ว่าด้วยเงื่อนไขราคาใด ผู้ที่ทำสัญญากับสายการบินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกคืนหรือไม่ มีคำถามและคำตอบมากมายที่เห็นทั่วไปได้ตามระบบสื่อออนไลน์ (internet) โดยผลของกฎหมาย สายการบินต้องคืนเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่ผู้สัญญาที่ไม่ได้เดินทางไม่ว่าเงื่อนไขราคาจะเป็นเช่นไร แม้จะเป็นตัวราคาที่ถูกซึ่งมีเงื่อนไขว่าจะไม่คืนเงินค่าบริการหากมีการยกเลิกการเดินทางก็ตาม เพราะเงื่อนไขของสัญญาควรมีผลเฉพาะสิ่งที่อยู่ในสัญญา แต่ค่าบริการผู้โดยสารขาออก เป็นเรื่องนอกสัญญาฉบับรับขน เป็นเรื่องที่กฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศกำหนดหน้าที่พิเศษให้แก่สายการบินที่ต้องจัดเก็บและนำส่งให้แก่สนามบินหลังจากที่ผู้โดยสารออกเดินทาง หากผู้โดยสารไม่ได้ออกเดินทางจึงไม่ใช่เงินที่เป็นค่าเสียหายจากการไม่เดินทางที่ผู้รับขนได้รับ และหากจะขอกำหนดเงื่อนไขราคาว่า หากผู้สัญญาไม่เดินทางจะรับเงินค่าบริการ

^{๒๓๔} ข่าวกรมการขนส่งทางอากาศ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๒ ผลการประชุมพิจารณาคืนเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกระหว่างประเทศ

ผู้โดยสารขาออกด้วยในฐานะที่เป็นค่าเสียหาย ผู้เขียนเชื่อว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนจะไม่อนุมัติเงื่อนไขราคานี้ และที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำเนินการเดินอากาศรายใด ขออนุมัติเงื่อนไขราคาเช่นนี้

(๔) องค์การกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative)

คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออก “กฎ” ซึ่งเป็นอนุบัญญัติในรูปข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กล่าวคือ

๑) **ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้** โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งจะบัญญัติไว้ว่าเรื่องใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ถ้ามาตราใดไม่ได้กำหนดไว้ คณะกรรมการการบินพลเรือนไม่มีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องนั้น ๆ เว้นแต่จะเป็นการออกข้อบังคับตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ทั้งนี้ ต้องระมัดระวังให้ดีว่า บทบัญญัติที่มีคำว่า “ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน” นั้น เป็นบทอำนาจของคณะกรรมการหรือบทอ้างอิง เช่น ในมาตรา ๑๖/๑ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติว่า ... ให้ผู้ควบคุมอากาศยานบันทึกการในสมุดปูมเดินทางตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ... และ ... แบบสมุดปูมเดินทางและการเก็บรักษาสมุดปูมเดินทางให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ... ดังนี้ เป็นบทอำนาจให้คณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับ แต่ตามมาตรา ๖๐/๖ ที่บัญญัติว่า ... อธิบดีจะออกใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะให้แก่ผู้ขอได้ เมื่อปรากฏว่า ... (๒) ลักษณะทางกายภาพของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตและของสิ่งกีดขวางโดยรอบ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งติดตั้ง อุปกรณ์ และบริการทั้งในเวลาปกติและเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ... นั้น ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนในที่นี้ เป็นบทอ้างอิงถึงข้อบังคับของคณะกรรมการฯ ที่ได้ออกมาแล้วมิใช่เป็นบทอำนาจให้ออก เพราะการจัดตั้งสนามบินจะได้ใบอนุญาตเมื่อสนามบินนั้นได้มาตรฐาน และหากจะเปิดให้บริการสาธารณะต้องได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะอีกใบหนึ่ง ดังนั้น มาตรา ๖๐/๖ (๒) จึงไม่ใช่บทอำนาจที่ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับกำหนดมาตรฐานสนามบิน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ปัจจุบัน^{๒๓๙} บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติฯ ไว้รวม ๒๓ เรื่อง^{๒๔๐} ดังต่อไปนี้

๑) หลักเกณฑ์และวิธีการบันทึกการในสมุดปฐมเดินทางของผู้ควบคุมอากาศยานตามมาตรา ๑๖/๑ วรรคสอง

๒) แบบสมุดปฐมเดินทางและการเก็บรักษาสมุดปฐมเดินทางที่ผู้จดทะเบียนอากาศยานต้องจัดให้มีและเก็บรักษาตามมาตรา ๑๖/๑ วรรคสาม

๓) แบบบัญชี การเก็บรักษาบัญชี และหน้าที่ในการบันทึกการในบัญชี แสดงรายชื่อผู้โดยสารและบัญชีแสดงรายการสินค้าที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศต้องจัดให้มีไว้กับอากาศยานตามมาตรา ๑๖/๓ วรรคสอง

๔) กฎจราจรทางอากาศสำหรับอากาศยานทุกลำที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๘/๒

๕) กฎจราจรทางอากาศสำหรับอากาศยานที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้และอากาศยานราชการที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่นอกราชอาณาจักรที่ไม่อยู่ในอาณาเขตของประเทศใดตามมาตรา ๑๘/๓

๖) เรื่องที่อากาศยานต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๙

๗) การปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัยที่ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ประจำหน้าที่บุคคลที่อยู่ในอากาศยาน และผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง

๘) เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน และแผ่นแสดงเครื่องหมายอากาศยานตามมาตรา ๓๓

๙) อายุ สุขภาพร่างกายสมบุรณ์ ความรู้และความชำนาญของผู้ขออนุญาตเป็นผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๓)

๑๐) สิทธิทำการของผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๕

๑๑) วินัยของผู้ประจำหน้าที่ตามมาตรา ๔๙

^{๒๓๙} เดิมเมษายน ๒๕๕๔

^{๒๔๐} คำว่า ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ปรากฏในมาตรา ๖๐/๖ (๒) และมาตรา ๖๐/๑๕ วรรคหนึ่ง (๓) (ง) และ (จ) เป็นบทอ้างอิง ไม่ใช่บทอำนาจ

๑๒) อัตราค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยานที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการ
สนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะจะเรียกเก็บได้ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง

๑๓) อัตราค่าบริการที่เก็บอากาศยานที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน
อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะจะเรียกเก็บได้ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง

๑๔) หลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราค่าบริการในลานจอดอากาศยานที่เจ้าของ
หรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะจะเรียกเก็บได้ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม

๑๕) หลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด
ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่
สาธารณะจะเรียกเก็บได้ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม

๑๖) ความรู้และความชำนาญของผู้จัดการสนามบินสาธารณะตามมาตรา
๖๐/๑๓

๑๗) หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจค้น ของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงาน
สนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคสอง

๑๘) คุณสมบัติและลักษณะของผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการ
ในลานจอดอากาศยานหรือบริการช่างอากาศยานตามมาตรา ๖๐ เบญจ วรรคหนึ่ง

๑๙) การแจ้งและการทำรายงานอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่อากาศยานใดใน
ราชอาณาจักรหรือแก่อากาศยานไทยในต่างประเทศ ของผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้นในกรณีอากาศยาน
ไทยหรือตัวแทนเจ้าของในกรณีอากาศยานต่างประเทศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑

๒๐) กำหนดให้การกระทำความผิดซ้ำ หรือการกระทำความผิดที่เห็นว่า
ร้ายแรง เป็นความผิดที่ไม่อาจเปรียบเทียบปรับได้ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง

๒๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งทำ
หรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สิน
ที่บุคคลได้มาโดยการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๒๔

๒๒) วัตถุประสงค์อย่างอื่นในการใช้อากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของ
อากาศยานที่ผู้ขอใบรับรองแบบยื่นคำขอใบรับรองแบบเป็นการชั่วคราวได้ตามมาตรา ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง

๒๓) การดำเนินงานสนามบินสาธารณะของส่วนราชการอื่นที่อธิบดีออก
ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะไว้เป็นหลักฐานตามมาตรา ๖๐/๓๕ วรรคสาม

๒) ออกข้อบังคับตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔

เดิมมาตรา ๑๕ (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เมื่อคราวพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ เห็นว่าข้อ ๓๗ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีสมาชิกเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติ (international standard and recommended practices - SARPs) ว่า

... รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะร่วมมือในการให้ได้มีขีดสูงสุดแห่งภาวะเอกรูปเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ในข้อบังคับ มาตรฐานวิธีดำเนินการ และการจัดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ ทางบิน และบริการอนุภูลในเรื่องทั้งหมดซึ่งภาวะเอกรูปเช่นนั้นจะอำนวยความสะดวกและช่วยให้การเดินอากาศดีขึ้น

เพื่อการนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะตกลงเลือกใช้ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติกับวิธีดำเนินการที่แนะนำว่าด้วยเรื่องต่อไปนี้อย่างที่จำเป็นเป็นคราวๆ ...

ดังนั้น การออกข้อบังคับกำหนดมาตรฐานหรือวิธีปฏิบัติจึงต้องเป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ มิใช่ภาคผนวก ทั้งนี้ มาตรา ๔ ได้ให้นิยามคำว่า “อนุสัญญา” หมายความว่า ... อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ รวมตลอดถึงภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกหรืออนุสัญญานั้น ... จึงแก้ไขมาตรา ๑๕ ใหม่และใน (๒) ให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับตามอนุสัญญาแทน แต่หลักการคงเป็นเช่นเดิมตามพันธะผูกพันของประเทศไทย

สถานะของภาคผนวก

ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ยอมเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๑๙ โดยอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐที่ไม่อาจมอบอำนาจนิติบัญญัติไปให้แก่ผู้ใดได้ เมื่อคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศเพื่อการเดินอากาศสามารถจัดทำ

ภาคผนวกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาปารีสและมีผลผูกพันรัฐภาคีแล้ว เท่ากับได้รับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐภาคีไปด้วย จึงเป็นผลให้อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ มิได้กำหนดให้มาตรฐานหรือวิธีปฏิบัติ (ซึ่งเพื่อความสะดวกในการใช้และอ้างอิงข้อ ๕๔ (แอล)^{๒๔๐}) จึงให้คณะมนตรีกำหนดในรูปภาคผนวก) มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาฯ ดังเช่นอนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๑๙ ด้วย แต่มีกลไกให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยข้อ ๓๗. แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดพันธะให้รัฐภาคีร่วมมือกันให้มีภาวะเอกรูปเท่าที่จะปฏิบัติได้ในข้อบังคับ มาตรฐาน วิธีดำเนินการและการจัดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนที่ ICAO จะตกลงเลือกใช้และแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของภาคผนวกเป็นคราวๆ ไป โดยอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ได้เปิดโอกาสให้รัฐภาคีปฏิเสธที่จะผูกพันตามภาคผนวกไว้สองขั้นตอน คือ collective disapproval และ individual disapproval

ขั้นตอนแรก collective disapproval เมื่อคณะมนตรี ICAO เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามแล้ว ต้องแจ้งเวียนให้รัฐภาคีพิจารณา ถ้าปรากฏว่ารัฐภาคีเสียงข้างมากไม่แจ้งคัดค้านไปยังคณะมนตรีภายในสามเดือนหรือเวลาที่นานกว่านั้นตามที่คณะมนตรีกำหนด ภาคผนวกก็จะมีผลใช้บังคับได้ (ข้อ ๙๐ (เอ))

ขั้นตอนที่สอง individual disapproval เมื่อภาคผนวกมีผลใช้บังคับแล้ว หากรัฐภาคีใดไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานข้อหนึ่งข้อใดของภาคผนวกนั้นได้ ก็ให้แจ้ง ICAO ทราบโดยทันทีว่าตนมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างออกไป ซึ่ง ICAO จะดำเนินการแจ้งให้รัฐภาคีอื่นๆ ทั้งหมดทราบต่อไป (ข้อ ๓๘)

หากรัฐภาคีไม่ใช้สิทธิตามขั้นตอนทั้งสองแล้ว จะต้องปฏิบัติตามหรือออกกฎเกณฑ์ภายในประเทศเพื่ออนุวัติการภาคผนวกเหล่านั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาชิคาโก ๑๙๔๔ มิได้มีบทบังคับโดยตรงสำหรับการไม่ปฏิบัติตามภาคผนวกดังกล่าว แต่ ICAO ก็มีสิทธิที่จะรายงานให้รัฐภาคีอื่นๆ และสมาชิกทราบว่ารรัฐภาคีนั้นไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ (ข้อ ๕๔ (เจ) และ (เค))

^{๒๔๐} Article 54 Mandatory functions of Council

The Council shall: l) Adopt, in accordance with the provisions of Chapter VI of this Convention, international standards and recommended practices; for convenience, designate them as Annexes to this Convention; and notify all contracting States of the action taken;

การจัดทำร่างแรก

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการเดินอากาศ (Air Navigation Commission-ANC) จะเป็นผู้จัดทำ SARPs โดยใช้กลไกการประชุม ซึ่ง ANC จะเป็นผู้จัดทำร่างแรก และตั้งคณะทำงาน (working group) เพื่อทบทวนในทุกๆ เรื่องของ SARPs ซึ่งจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของ SARPs และ ANC จะตั้งคณะทำงานด้านเทคนิค (ANC Panel) เพื่อให้ความเห็นเฉพาะเรื่องในกรอบเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ANC จะตั้งกลุ่มศึกษาด้านการเดินอากาศ (Air Navigation Study Groups) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคนิคขั้นสูง และคณะกรรมการเทคนิคของคณะมนตรี (Council Technical Committee) เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเทคนิค เศรษฐกิจ สังคมและกฎหมายที่ต้องการข้อมติจากคณะมนตรี (Council) ซึ่งรวมถึงการจัดทำ SARPs ด้วย

การทบทวนร่างข้อเสนอ

กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะรายงานความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำหรือแก้ไข SARPs กลับมายัง ANC ในรูปแบบของข้อเสนอทางเทคนิค ซึ่งการทบทวนนี้โดยปกติจะจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาประเด็นที่เลขาธิการ หรือ ANC ต้องการให้มีการตรวจสอบก่อนที่จะเขียนข้อเสนอ SARPs นั้นให้รัฐผู้ทำสัญญาและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องพิจารณา ประกอบด้วยร่างหลัก และความเห็นของ ANC โดยจะให้เวลารัฐผู้ทำสัญญาและองค์การระหว่างประเทศพิจารณาและตอบข้อคิดเห็นกลับมายัง ANC ภายในสามเดือน ต่อจากนั้นเลขาธิการจะประมวลความเห็นของรัฐผู้ทำสัญญาและองค์การระหว่างประเทศและจัดเตรียมเอกสาร (working paper) ที่แสดงรายละเอียดของความเห็นและข้อเสนอของเลขาธิการ

เมื่อ ANC ได้ทำการทบทวนร่าง SARPs ครั้งสุดท้ายแล้ว จะจัดทำร่างสุดท้าย (final text) พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง นำเสนอคณะมนตรีเพื่อพิจารณาให้การตกลงเลือกใช้ (adopt) ในเอกสารปกที่แสดงว่า “รายงานคณะมนตรีโดยประธานคณะกรรมการการเดินอากาศ”

การตกลงเลือกใช้ (adoption)

คณะมนตรีจะต้องกำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อเสนอ SARPs ของคณะกรรมการเดินอากาศ ที่จัดขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการตกลงเลือกใช้จำนวนไม่น้อยกว่าสองในสาม

ภายในสองสัปดาห์หลังจากที่คณะมนตรีตกลงเลือกใช้ SARPs และกำหนดให้เป็นภาคผนวก จะจัดทำเอกสารภาคผนวกฉบับชั่วคราว (interim edition of the amendment) ปกสีเขียว (green edition) ซึ่งจะมีคำอธิบายและระบุวันที่คณะมนตรีตกลงเลือกใช้ (adopted date) วันสุดท้ายที่ให้ผู้ทำสัญญาแจ้งการไม่เห็นชอบ (disapproval) กับภาคผนวกหรือเห็นชอบโดยมีหรือไม่มีข้อแตกต่าง วันที่มีผลเป็นภาคผนวก (effective date) และวันที่ภาคผนวกมีผลใช้บังคับ (applicable date) ซึ่งโดยปกติจะให้เวลารัฐผู้ทำสัญญาสามเดือนที่จะแจ้งไม่เห็นชอบในภาคผนวก โดยจะให้เวลาอีกหนึ่งเดือนสำหรับเตรียมการและเวลาเปลี่ยนผ่านเพื่อให้ภาคผนวกมีผลใช้บังคับ รวมเป็นสี่เดือนหลังจากที่คณะมนตรีตกลงเลือกใช้

ในวันที่รัฐผู้ทำสัญญาแจ้ง (notification date) ให้เลขาธิการทราบ (ซึ่งอย่างรวดเร็วไม่เกินหนึ่งเดือนก่อนวันที่มีผลเป็นภาคผนวก) ต้องแจ้งถึงข้อแตกต่างใดๆ (opt out) ที่จะเกิดขึ้นระหว่างกฎหมายภายในและวิธีปฏิบัติของตน กับข้อบทของภาคผนวก ซึ่งข้อแตกต่างเหล่านี้จะจัดพิมพ์ไว้ในเอกสารเพิ่มเติมภาคผนวก (supplementary to Annex)

หลังจากวันที่มีผลเป็นภาคผนวก (effective date) เลขาธิการจะจัดส่งจดหมายประกาศว่า การจัดทำแก้ไขมีผลเป็นภาคผนวกแล้วและเลขาธิการจะจัดพิมพ์เอกสารปกสีฟ้า (blue edition) ในรูปของการแก้ไขเพื่อให้แทรกในภาคผนวก

ในวันที่ภาคผนวกมีผลใช้บังคับ (applicable date) รัฐผู้ทำสัญญาจะต้องใช้ภาคผนวก/บทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกนั้น เว้นแต่จะได้แจ้งข้อแตกต่าง และเพื่อจำกัดความถี่ในการแก้ไขภาคผนวก คณะมนตรีได้กำหนดวันมีผลใช้บังคับเป็นภาคผนวกเป็นการทั่วไป (common applicable date) ไว้ในเดือนพฤศจิกายนของแต่ละปี ทั้งนี้ SARPs จะใช้เวลาประมาณสองปีนับแต่วันที่ ANC เริ่มพิจารณาครั้งแรก

ปัจจุบัน ICAO ได้จัดทำภาคผนวกมาแล้วรวมทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของการเดินอากาศ ๑๕ ฉบับ การอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนทางอากาศ ๑ ฉบับ สิ่งแวดล้อม ๑ ฉบับ และการรักษาความปลอดภัย ๑ ฉบับ ดังต่อไปนี้

ภาคผนวก ๑ ผู้ประจำหน้าที่ (Annex 1: Personnel Licensing)

ภาคผนวก ๒ กฎทางอากาศ (Annex 2: Rules of the Air)

- ภาคผนวก ๓ บริการอุตุนิยมวิทยาสำหรับการเดินอากาศระหว่างประเทศ
(Annex 3: Meteorological Service for International Air Navigation)
- ภาคผนวก ๔ แผนภูมิการเดินอากาศ (Annex 4: Aeronautical Charts)
- ภาคผนวก ๕ หน่วยมิติที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างการดำเนินการทางอากาศกับภาคพื้น (Annex 5: Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations)
- ภาคผนวก ๖ การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Annex 6: Operation of Aircraft)
- ภาคผนวก ๗ เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียนอากาศยาน (Annex 7: Aircraft Nationality and Registration Marks)
- ภาคผนวก ๘ ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Annex 8: Airworthiness of Aircraft)
- ภาคผนวก ๙ การอำนวยความสะดวก (Annex 9: Facilitation)
- ภาคผนวก ๑๐ การสื่อสารทางไกลสำหรับการเดินอากาศ (Annex 10: Aeronautical Telecommunications)
- ภาคผนวก ๑๑ บริการจราจรทางอากาศ (Annex 11: Air Traffic Services)
- ภาคผนวก ๑๒ การค้นหาและช่วยเหลือ (Annex 12: Search and Rescue)
- ภาคผนวก ๑๓ การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน (Annex 13: Aircraft Accident Investigation)
- ภาคผนวก ๑๔ สนามบิน (Annex 14: Aerodromes)
- ภาคผนวก ๑๕ บริการข่าวสารการเดินอากาศ (Annex 15: Aeronautical Information Services)
- ภาคผนวก ๑๖ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Annex 16: Environmental Protection)

ภาคผนวก ๑๗ การรักษาความปลอดภัย — การป้องกันการบินพลเรือน
ระหว่างประเทศจากการกระทำการแทรกแซงโดยมิชอบด้วย
กฎหมาย (Annex 17: Security — Safeguarding
International Civil Aviation against Acts of Unlawful
Interference)

ภาคผนวก ๑๘ การขนส่งของอันตรายทางอากาศอย่างปลอดภัย (Annex 18:
The Safe Transport of Dangerous Goods by Air)

การออกห่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีดำเนินการ

รัฐใดที่เห็นว่า ตนไม่สามารถปฏิบัติหรือแก้ไขข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติของตน ให้เป็นไปตาม
มาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการตามที่ ICAO ตกลงเลือกใช้ คือ Annex ต่าง ๆ ที่กล่าว
ข้างต้น จะต้องแจ้งให้ ICAO ทราบโดยทันทีว่า กฎเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติของตนแตกต่างจากกฎเกณฑ์
หรือวิธีที่วางขึ้นไว้โดยมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐใดที่มีได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม
ข้อบังคับ หรือวิธีปฏิบัติของตนให้เหมาะสมจะต้องบอกกล่าวไปยังคณะมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วัน
ตกลงเลือกใช้การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานนั้น

ให้คณะมนตรีแจ้งความไปยังรัฐอื่น ๆ ทั้งหมดโดยทันทีว่ามีข้อแตกต่างอยู่ประการใดบ้าง
(อนุสัญญา ข้อ ๓๘)

เหตุที่รัฐผู้ทำสัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อ ๓๗ เกี่ยวกับภาคผนวกได้

ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ ข้อ ๓๘ หากรัฐผู้ทำสัญญารัฐใด ไม่สามารถปฏิบัติให้
เป็นไปตามภาคผนวกได้โดยครบถ้วน หรือไม่สามารถแก้ไขข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติของตนให้ตรงตาม
มาตรฐานระหว่างประเทศหรือวิธีดำเนินการใดๆ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเห็นว่าจำเป็นต้อง
เลือกใช้ข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะแตกต่างจากที่กำหนดในภาคผนวก รัฐนั้น
จะต้องแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทราบโดยทันทีว่า วิธีปฏิบัติของตนแตกต่างจาก
วิธีที่วางขึ้นไว้โดยมาตรฐานระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่าง
ประเทศ รัฐใดที่มีได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติของตนให้เหมาะสม จะต้องบอก

กล่าวไปยังคณะมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันตกลงเลือกใช้การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานระหว่างประเทศนั้น หรือแจ้งให้ทราบถึงการกระทำที่ตนกะว่าจะจัดการ ในกรณีเช่นว่านั้น ให้คณะมนตรีแจ้งความไปยังรัฐอื่นๆ ทั้งหมดโดยทันทีว่ามีข้อแตกต่างอยู่ประการใดบ้างระหว่างสาส์นลักษณะหนึ่งหรือมากกว่าแห่งมาตรฐานระหว่างประเทศกับวิธีปฏิบัติแห่งชาติในเรื่องเดียวกันของรัฐนั้น

จากการตรวจสอบ (audit) ตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme – USOAP ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) พบว่ารัฐภาคีบางรัฐไม่สามารถปฏิบัติ (deficiency) ตามพันธกรณีเกี่ยวกับข้อบังคับ มาตรฐาน วิธีดำเนินการ และการจัดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ ทางบิน และบริการอนุญาตให้เป็นไปตามมาตรฐาน และวิธีปฏิบัติ (SARPs) ที่องค์การการบินพลเรือนตกลงเลือกใช้ได้^{๒๔๒} มีสาเหตุหลัก ๓ ประการ ได้แก่^{๒๔๒}

๑. การไม่มีอยู่ (absence) ของกฎหมายการบินพื้นฐาน (basic aviation law)

๒. ความล้มเหลวขององค์การกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority) ในการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับด้านนิรภัย (safety)

๓. กฎหมายภายในไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดในภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔

โดย ICAO ให้ข้อสังเกตว่า^{๒๔๓} รัฐภาคีควรจัดทำกฎหมายและข้อบังคับในรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตาม SARPs หรือเลือกรับเอากฎหมายและข้อบังคับในรายละเอียดที่รัฐภาคีอื่นจัดทำ โดย FAA ได้จัดทำ Model Civil Aviation Safety Act (CASA) ลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ FAA

John Saba^{๒๔๔} สรุปเหตุผลการที่รัฐภาคีไม่ได้ปฏิบัติตามพันธะเกี่ยวกับภาคผนวกไว้ ๔ ประการ คือ

^{๒๔๒} Dempsey, Paul Stephen, Public International Air Law, McGill University Institute and Center for Research in Air and Space Law, Canada 2008. p 106

^{๒๔๓} Dempsey, 2008 p 108

^{๒๔๔} อ้างใน Dempsey, 2008 p 84

๑. ไม่มีกฎหมายการบินและข้อบังคับ หรือมีแต่ไม่เพียงพอ เช่น ขาดบทบังคับที่เหมาะสม
๒. โครงสร้างขององค์การที่ควบคุมและกำกับดูแลด้านนิตยการบินมักจะไม่มีอำนาจหน้าที่และหรือไม่มีความเป็นอิสระที่เพียงพอแก่การทำหน้าที่ควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๓. ทรัพยากรด้านบุคคล ขาดผู้ที่มีประสบการณ์เหมาะสม ส่วนใหญ่ไม่มีงบประมาณฝึกอบรมที่เพียงพอ และผู้ที่ได้รับการอบรมมาเป็นอย่างดีก็ออกจากราชการเพื่อไปทำงานในอุตสาหกรรมการบินที่ให้เงินเดือนดีกว่า
๔. ทรัพยากรด้านงบประมาณที่ได้รับสำหรับด้านนิตยการบินไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ให้ความสำคัญในเรื่องนี้น้อยกว่าความต้องการด้านอื่น เช่น สาธารณสุข การศึกษา การชลประทาน และความยากจน

ทางปฏิบัติในการออกข้อบังคับตามภาคผนวกของอนุสัญญาของคณะกรรมการการบินพลเรือน

ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้จัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ทางเทคนิคและต้องปฏิบัติโดยทันเวลาที่ เช่น การออกข้อบังคับตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๕^{๒๔๕} โดยในช่วงแรกในปี พ.ศ. ๒๕๙๘ คณะกรรมการการบินพลเรือนได้ออกข้อบังคับกำหนดรายละเอียดตามภาคผนวก คือข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๙๘^{๒๔๖} เรื่อง หน่วยมิติที่ใช้ใช้ในการสื่อสารระหว่างอากาศกับพื้นดิน ได้เพียงฉบับเดียว ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นเพราะปัญหากำลังคนที่มาจัดทำร่างข้อบังคับมีไม่เพียงพอ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๙๐ คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงได้ออกข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๙๐^{๒๔๗} เรื่อง การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่ กฎทางอากาศ การอุตุนิยมนิยามวิทยา แผนภูมิเดินทางอากาศ การดำเนินบริการเดินทางอากาศระหว่างประเทศของอากาศยานประจำมีกำหนด เครื่องหมายสัญชาติและเครื่องหมายการจดทะเบียนของอากาศยาน ความสมควรเดินทางอากาศของอากาศยาน การอำนวยความสะดวกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ การสื่อสารทางไกลสำหรับการเดินทางอากาศ บริการจราจรทางอากาศการค้นหาและช่วยเหลือให้พ้นภัย สนามบิน และบริการข่าวสารการ

^{๒๔๕} ดูรายละเอียดได้ในหน้า ๒๕

^{๒๔๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๓๖ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๙๘ หน้า ๗๑๙

^{๒๔๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๙๐ หน้า ๑๐๕๕

เดินทางอากาศ โดยกำหนดให้หัวเรื่องตามภาคผนวกให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก และบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกแห่งอนุสัญญาในเรื่องนั้นๆ เช่น “การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในภาคผนวก ๑ และบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก ๑ แห่งอนุสัญญา” เพื่อเป็นแนวทางให้ทราบทั่วกันโดยจะทยอยออกข้อบังคับในรายละเอียดตามมา ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับต่อๆ มา ได้แก่ ฉบับที่ ๕ วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๐^{๒๔๔} เรื่อง สมุดปฐมเดินทาง ฉบับที่ ๖ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๐^{๒๔๕} เรื่อง เครื่องหมายสัญชาติและเครื่องหมายการจดทะเบียนอากาศยาน ฉบับที่ ๑๐ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๖^{๒๕๐} เรื่อง คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเป็นนายช่างประจำอากาศยาน และสิทธิของผู้ถือใบอนุญาตนายช่างประจำอากาศยาน ฉบับที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๗^{๒๕๑} เรื่อง การค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย และต่อจากนั้นก็ไม่มีออกข้อบังคับในรายละเอียดออกมาอีกเลย โดยใช้ข้อบังคับ ฉบับที่ ๔ เป็นกฎหมายรายละเอียด

เมื่อผู้เขียนเข้ารับราชการในกรมการบินพาณิชย์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ผู้เขียนได้แสดงความเห็นในฐานะนิติกรของกรมว่า ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๔ ไม่ใช่อนุบัญญัติที่กำหนดกฎหมายที่มีผลเป็นกฎหมาย และไม่มีสภาพบังคับ เนื่องจากไม่อาจทราบได้ว่ารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวมีว่าอย่างไร ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในการรู้ล่วงหน้า (fair warning) และในสมัยนั้นแม้แต่ในกรมการบินพาณิชย์เองก็หาภาคผนวกอ่านได้ยากเต็มที่ ที่มีก็ไม่มีทันสมัย ช้ำร้ายกว่านั้นนอกจากเป็นภาษาอังกฤษแล้ว ยังเป็นเรื่องเทคนิคด้วย ผู้เขียนเคยถ่ายสำเนามาเปิดพจนานุกรมใส่คำแปลเข้าไปทั้งหน้าก็ไม่สามารถเข้าใจความหมายได้ และเมื่อทำการร่างกฎหมายหรือตอบข้อหารือ ชักถามรายละเอียดลงไปแล้วเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็มีความเข้าใจในภาคผนวกแตกต่างกันออกไป แล้วจะให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทราบและเข้าใจตรงกันได้อย่างไร ทำให้กฎหมายขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแต่ละคน แต่ที่ในสมัยนั้นไม่เกิดปัญหามากนักเพราะกิจกรรมการบินมีน้อย ต้องไปใช้แบบอย่างจากต่างประเทศ แม้แต่บริษัทการบินไทย จำกัด ก็เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทเดินทางอากาศไทย จำกัด กับ SAS โดยใช้ know-how ของ SAS แต่เมื่อเริ่มมีกิจกรรมการบินของเอกชนคือสมาคมสโมสรการบินพลเรือนในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และกิจกรรมการบินพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น ปัญหาเรื่อง

^{๒๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๖๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๐๐ หน้า ๑๑๔๖

^{๒๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๖๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๐๐ หน้า ๑๒๔๕

^{๒๕๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๐ ตอนที่ ๒๑ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๐๖ หน้า ๑๓๒

^{๒๕๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๕๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๐๗ หน้า ๓๙๔

กฎเกณฑ์รายละเอียดจึงมีเพิ่มมากขึ้น ผู้เขียนพยายามผลักดันให้มีการจัดทำกฎเกณฑ์ในรายละเอียด แต่ประสบปัญหาเรื่องแนวความคิด ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าข้อบังคับ ฉบับที่ ๔ ใช้ได้ และสมควรให้เป็นไปตามรูปแบบนั้น โดยอ้างว่าภาคผนวกแก้ไขบ่อย และไม่สามารถแปลภาคผนวกเป็นภาษาไทย ให้เข้าใจได้ ซึ่งหากพิจารณากระบวนการยอมรับภาคผนวกที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าการยอมรับภาคผนวกแต่ละฉบับหรือแต่ละการแก้ไขนั้นใช้เวลาไม่ต่ำกว่าสองปี และหากไปดูสถิติการแก้ไขแล้วไม่รวดเร็วบ่อยครั้งอย่างที่ยกขึ้นเป็นเหตุผล ปัญหาคงอยู่ที่ความเข้าใจในหลักการที่ว่า กฎเกณฑ์รายละเอียด คืออะไร และมีผลอย่างไร หากมีกฎเกณฑ์รายละเอียดที่แน่นอน เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจะมีกรอบและแนวทางการใช้อำนาจชัดเจน ไม่ว่าเจ้าหน้าที่คนใดพิจารณา เกณฑ์ย่อมเป็นเกณฑ์เดียวกัน ผู้ใช้อำนาจเหนือไม่อาจสั่งให้ปิดกั้นการใช้อำนาจได้ แต่หากเกณฑ์ไม่แน่นอนหรือไม่ปรากฏเกณฑ์ เจ้าหน้าที่แต่ละคนย่อมใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกัน และขึ้นอยู่กับคำสั่งการของผู้มีอำนาจ อีกทั้งประชาชนย่อมไม่อาจทราบกฎเกณฑ์ที่ตนต้องปฏิบัติ ทำให้ต้องเคารพหรือปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อความสะดวกในการดำเนินการของตน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งเนื้อหาในภาคผนวกแต่ละฉบับไม่ใช่กฎเกณฑ์ทั้งหมด อาจเป็นพันธะที่รัฐในทางฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติ บางเรื่องเป็นวิธีปฏิบัติ บางเรื่องต้องออกกฎเกณฑ์ในระดับพระราชบัญญัติ บางเรื่องต้องออกกฎเกณฑ์ในระดับอนุบัญญัติ บางเรื่องรัฐภาคีต้องเลือกหรือกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดให้เหมาะสมกับกิจกรรมการบินของรัฐตน เหล่านี้ใครจะเป็นผู้เลือก ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนยังคงยืนยันความเห็นเช่นเมื่อสามสิบปีที่แล้วว่า ข้อบังคับฉบับที่ ๔ ไม่ใช่กฎเกณฑ์รายละเอียด และไม่มีสภาพบังคับ ต่อเมื่อองค์การบริหารการบินแห่งสหรัฐ (Federal Aviation Administration - FAA) และองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้ส่งคณะผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามภาคผนวกของอนุสัญญาประมาณสิบปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องกฎเกณฑ์รายละเอียดที่เป็นภาษาไทย เพราะคณะผู้ตรวจสอบสงสัยว่าประชาชนจะหาภาคผนวกอ่านได้ที่ใด และจะมีความเข้าใจในรายละเอียดเหมือนกันหรือไม่ จึงเกิดการผลิตกฎเกณฑ์รายละเอียดในรูปคำสั่งหรือระเบียบของกรมการบินพลเรือนออกหลายฉบับ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเรามีกฎเกณฑ์รายละเอียดกับเรื่องนั้น ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นคือ ลำดับศักดิ์ (hierarchy of law) ของกฎเกณฑ์ เพราะเนื้อหาในภาคผนวกไม่ใช่จะออกเป็นอนุบัญญัติได้ทุกเรื่อง และอนุบัญญัติมีทั้งในรูปกฎกระทรวง ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งต่างมีชั้นตอนและใช้เวลามากกว่าคำสั่งหรือระเบียบกรม ยิ่งกว่านั้นคณะกรรมการการบินพลเรือนยังออกข้อบังคับในลักษณะที่มอบให้กรมการบินพลเรือนเป็นผู้

ออกกฎเกณฑ์รายละเอียดแทน ดังเช่น ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๕๒} ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน

“ข้อ ๓ ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการเดินอากาศ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่กรรมการบินพลเรือนประกาศกำหนด ในเรื่องดังต่อไปนี้

๓.๑ ระบบการจัดการความปลอดภัยของผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

๓.๒ การปฏิบัติการบินและการรับรองการปฏิบัติการบิน

๓.๓ เครื่องวัด อุปกรณ์ และเอกสารการบินประจำอากาศยาน

๓.๔ ผู้ประจำหน้าที่ในอากาศ (Flight Crew) และลูกเรือ

(Cabin crew)

๓.๕ คู่มือ สมุดปฐม และบันทึก

๓.๖ พนักงานต้อนรับในอากาศยาน

๓.๗ การรักษาความปลอดภัยในอากาศยาน

๓.๘ การบำรุงรักษาอากาศยาน

๓.๙ ข้อกำหนดในเรื่องการดำเนินการบริการเดินอากาศของอากาศยานอื่นที่เกี่ยวข้อง”

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ซึ่งหากผู้ดำเนินการเดินอากาศฝ่าฝืนข้อกำหนดของกรรมการบินพลเรือนไม่อาจลงโทษได้ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๕๔ เรื่อง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

อนึ่ง การออกข้อบังคับตามอนุสัญญาฯ นี้ มิใช่ว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับได้ทุกเรื่องที่กำหนดอยู่ในภาคผนวก ต้องพิจารณาค่าบังคับของเนื้อหาด้วยว่าจะต้องอยู่ใน

^{๒๕๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๙๐ ง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ หน้า ๕๗

ลำดับใด บางเรื่องในภาคผนวกต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ บางเรื่องพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวง เช่น ภาคผนวก ๘ กำหนดเรื่องความสมควรเดินอากาศ แต่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะออกกฎกระทรวง หรือบางเรื่องพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือน เช่น

๑. เรื่องที่ต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เช่น ในภาคผนวก ๑ ที่ว่า

... 1.2.1 Authority to act as a flight crew member

A person shall not act as a flight crew member of an aircraft unless a valid license is held showing compliance with the specifications of this Annex and appropriate to the duties to be performed by that person. The license shall have been issued by the State of Registry of that aircraft or by any other Contracting State and rendered valid by the State of Registry of that aircraft. ...

ดังนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับห้ามบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้ประจำหน้าที่ภาคอากาศไม่ได้เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การจำกัดสิทธินี้ต้องทำโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น ลำดับศักดิ์ของกฎหมายต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ ไม่อาจออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนได้ ซึ่งมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้นำมาบัญญัติไว้แล้ว หรือภาคผนวก ๘ เรื่องความสมควรเดินอากาศ ได้นำมาบัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ คณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องความสมควรเดินอากาศอีกไม่ได้

๒. เรื่องที่ต้องทำในรูปกฎกระทรวง ได้แก่เรื่องที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะออกกฎกระทรวง เช่น แผนการบินเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดในภาคผนวก ๒ กฎทางอากาศ แต่มาตรา ๑๘/๑ วรรคสองบัญญัติให้ ... แผนการบินให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ... ดังนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับตามภาคผนวก ๒ กำหนดเรื่องแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการทำแผนการบินไม่ได้

๓. เรื่องที่ต้องออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ เช่น ภาคผนวก ๒ กำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎทางอากาศ แต่ตามมาตรา ๑๘/๒ บัญญัติให้ ... อากาศยานทุกลำที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ... ดังนี้ คณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับเกี่ยวกับกฎทางอากาศตามพระราชบัญญัตินี้ให้ตามอนุสัญญา แต่เนื้อหาจะเป็นไปตามอนุสัญญา

ผู้เขียนสนับสนุนให้มีการออกกฎเกณฑ์รายละเอียดที่เป็นภาษาไทย ให้ถูกต้องตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เหตุใดคณะกรรมการการบินพลเรือนจึงไม่ตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมาย ให้มีหน้าที่ในการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติและภาคผนวกของอนุสัญญา เนื่องจากเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญและมีความต่อเนื่องของงานมาก ในองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเองก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฎหมาย (The Legal Committee) ให้เป็นองค์การขององค์การการบินพลเรือนในคราวประชุมสมัยที่หนึ่ง ตามข้อมติของสมัชชาที่ A1-46

(๕) องค์การที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง^{๒๕๓} (เจ้าหน้าที่)

โดยที่คณะกรรมการการบินพลเรือน มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ บางอย่างที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ได้แก่

๕.๑ อำนาจอนุมัติ

๑) อนุมัติแผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ แผนรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ แผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ และแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑)

^{๒๕๓} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

๒) อนุมัติอัตราค่าบริการ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๕๗

๓) อนุมัติข้อบังคับของสมาคมที่ขอจดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม

๔) อนุมัติหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราค่าบริการในลานจอดอากาศยานตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๔) ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๕๖ วรรคสาม

๕) อนุมัติหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง (๕) ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๕๖ วรรคสาม

๖) อนุมัติเงื่อนไขและอัตราค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะเรียกเก็บได้ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๕๗

๗) อนุมัติอัตราค่าบริการในลานจอดอากาศยานให้ผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยานเรียกเก็บตามมาตรา ๖๐ ฉ

๕.๒ อำนาจให้ความเห็นชอบ

๑) ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้มีการขออนุญาตเบื้องต้นต่ออธิบดี ก่อนการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำตามที่รัฐมนตรีกำหนดเกินกว่าห้าร้อยล้านบาทตามมาตรา ๔๑/๑๙

๕.๓ อำนาจกำหนด

๑) ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือตัวแทนของผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจค้นสัมภาระหรือสินค้าที่จะบรรทุกไปกับอากาศยาน ที่ขึ้นจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะแทนผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๙

๒) ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ดำเนินการโดยกรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๖๐/๓๔ วรรคสอง

(๖) คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

เมื่อคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นองค์กรที่มีอำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” จึงเป็น “คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย กล่าวคือ

๑. การแต่งตั้งกรรมการอื่น ต้องแต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคลตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ นอกจากเหตุสามประการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ แล้วยังมีเหตุพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพิ่มเติมอีกสามเหตุ คือ เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

๓. องค์ประชุม ในกรณีที่มีการครบองค์ประกอบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดต้องเลื่อนไปเพราะไม่ครบองค์ประชุม หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุนามประสงคฺให้เกิดผลตามบทบัญญัติไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วยตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๔. ระเบียบการประชุม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

๕. การนัดประชุม ต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนประธานกรรมการจะกำหนดระเบียบการประชุมและนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คำว่า “การประชุม” นั้น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า ... (ก.) มารวมกันหรือเรียกให้มารวมกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง, มาร่วมพบกันเพื่อปรึกษาหารือ, เช่น ประชุมกรรมการ, ... นั่นก็คือการให้บุคคลมารวมกลุ่มกันโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แสดงความคิดเห็นอันจะนำมาซึ่งแนวทางประกอบการตัดสินใจของกลุ่ม กรรมการแต่ละคนมีข้อเท็จจริงแนวความคิดและเหตุผลที่แตกต่างกัน หากได้แสดงให้กรรมการคนอื่นรับทราบและพิจารณาแล้วอาจมีผลต่อการลงมติ ดังนั้น มาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดบังคับให้ต้องมีการแจ้งนัดประชุมให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ความชอบด้วยกฎหมายของการประชุมกรรมการทุกคนจึงต้องได้รับแจ้งนัดประชุม หากไม่แจ้งนัดประชุมให้กรรมการแม้แต่เพียงคนเดียวทราบ ก็เป็นเหตุให้การประชุมไม่ชอบ มติที่ออกมาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๕๔} ส่วนการแจ้งด้วยวิธีอื่นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนั้นจะไม่ทำเป็นหนังสือและแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก็ได้ แต่ต้องแจ้งกรรมการทุกคน

๒.๒.๖ ประโยชน์ตอบแทน

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ ได้รับตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๔ ซึ่งเดิมตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๐๕ ให้จ่ายประโยชน์ตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมรายเดือนสำหรับประธานกรรมการในอัตราเดือนละ ๖๐๐ บาท รองประธานกรรมการในอัตราเดือนละ ๕๐๐ บาท และกรรมการและเลขานุการในอัตราเดือนละ ๔๐๐ บาท แต่ถ้ากรรมการมิใช่ข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการเดือนละ ๕๐๐ บาท แต่ถ้าเดือนใดไม่มีการประชุมหรือกรรมการผู้ใดไม่มาประชุมเลยในเดือนนั้น ให้งดจ่ายเบี้ยประชุม แต่ปัจจุบันประโยชน์ตอบแทนให้เป็นเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๕๕} ซึ่งมาตรา ๖ บัญญัติให้กรรมการในคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่ไม่รวมถึงกรรมการซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอย่างอื่นในหน้าที่นั้นๆ โดยเฉพาะได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน สำหรับกรรมการในคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยประกาศพระบรมราช

^{๒๕๔} ดูความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเลขที่ ๖๓๖/๒๕๔๙ อ้างในกฤษฎีกาสารปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หน้า ๒๐

^{๒๕๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๘ ก ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ หน้า ๑

โองการ ซึ่งมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบสูง ปฏิบัติงานในด้านการกำหนดนโยบายอันมีผลกระทบต่อการบริหาร เศรษฐกิจ หรือสังคมในภาพรวมของประเทศตามรายชื่อคณะกรรมการและอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด หรือเป็นรายครั้ง สำหรับกรรมการในคณะกรรมการอื่น ตามอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด และมาตรา ๗ บัญญัติให้ออนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน หรือรายครั้ง ตามประเภทที่คณะกรรมการได้รับ ตามอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด และมาตรา ๑๓ บัญญัติให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งตามอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด โดยให้เลขานุการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมไม่เกินหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมไม่เกินสองคน ถ้ากรรมการหรืออนุกรรมการผู้ใดเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการด้วย ให้เบิกเบี้ยประชุมได้เพียงตำแหน่งเดียว ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีประกาศลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑ กำหนดคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือนและรายครั้ง ซึ่งไม่ปรากฏรายชื่อคณะกรรมการการบินพลเรือนในการรับเบี้ยประชุมรายเดือน จึงมีสิทธิรับเป็นรายครั้งตามที่เข้าประชุม ครั้งละไม่เกิน ๑,๒๐๐ บาท สำหรับกรรมการ และ ๘๐๐ บาท สำหรับอนุกรรมการ ทั้งนี้ ประธานกรรมการจะได้รับเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าและรองประธานร้อยละสิบสองครึ่ง

อนึ่ง ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติถึงองค์ประชุมในการจ่ายเบี้ยประชุมไว้ว่า ถ้าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกาศพระบรมราชโองการ หรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การประชุมของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ต้องมีกรรมการหรืออนุกรรมการร่วมประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการหรืออนุกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และมีสิทธิเบิกเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งยังได้บัญญัติรองรับเทคโนโลยีการสื่อสารหากมีการประชุมโดยใช้วิธีการติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีที่สามารถถ่ายทอดภาพและเสียงได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้กรรมการหรืออนุกรรมการไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวในที่ประชุมด้วย ก็ให้ถือว่ากรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งใช้วิธีการติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีดังกล่าว ร่วมประชุมคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้น และมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม และในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๕๖}

^{๒๕๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๙ ก ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑๖

เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ กำหนดการมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน ในกรณีที่กรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนโดยทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานการมอบหมาย ให้ถือว่าผู้ได้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรืออนุกรรมการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ และให้นับเป็นองค์ประชุม ตลอดจนมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในอัตราเดียวกับกรรมการหรืออนุกรรมการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องเบี้ยประชุมเท่านั้น การกำหนดองค์ประชุมต้องเป็นเรื่องที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจไม่ใช่กฎหมายกลางเกี่ยวกับค่าตอบแทน ซึ่งมีข้อพิจารณาว่ากรรมการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่งต้องมีส่วนที่จะใช้อำนาจหน้าที่หรือความรู้ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งมีกฎหมายกลางกำหนดเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งหรือการปฏิบัติราชการแทนอยู่แล้ว ไม่ใช่กรณีที่จะมอบหมายเป็นหนังสือได้โดยอิสระ หากมอบผิดไปจากที่กฎหมายกลางกำหนดและเป็นการประชุมเพื่อทำคำสั่งทางปกครอง อาจมีผลทำให้การประชุมครั้งนั้นไม่ชอบได้ การมอบเป็นหนังสือนี้ควรจำกัดอยู่เฉพาะที่กฎหมายกลางกำหนดหรือเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้ระบุอยู่ในกฎหมายกลางเท่านั้น

๒.๒.๗ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

เนื่องจากคณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง หลายด้านจึงเป็นไปได้ยากที่คณะกรรมการจำนวน ๑๑ คน จะมีความรู้รอบด้านและมีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วน ถูกต้อง สมบูรณ์ได้ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงบัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนได้ และให้นำบทบัญญัติในเรื่ององค์ประชุมและองค์มติที่ใช้กับคณะกรรมการการบินพลเรือนมาใช้กับคณะอนุกรรมการด้วย หากอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการการบินพลเรือนเป็นการออกคำสั่งทางปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กล่าวมาแล้วด้วย

ปัญหาว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นองค์กรกึ่งการเมืองที่รัฐบาลแต่ละยุคจะพิจารณาแต่งตั้งคนของตนเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินนโยบายและบริหารงาน ดังจะเห็นได้จากทางปฏิบัติที่ผ่านมา ถ้าหากคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหนึ่ง

ได้แต่งตั้งคณะกรรมการไว้ ต่อมามีการเปลี่ยนรัฐบาลและแต่งตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนชุดใหม่ ซึ่งยังไม่ครบวาระตามกฎหมาย คณะกรรมการที่แต่งตั้งไว้เดิมจะมีสถานะอย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่า โดยหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการการบินพลเรือน (กรมการบินพลเรือน) จะต้องสรุปอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้คณะกรรมการชุดใหม่ หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งซ่อมทราบ รวมทั้งภาระงานสำคัญที่ได้ดำเนินการไปโดยสรุป และภาระงานที่ค้างค้างอยู่ โดยเฉพาะคณะกรรมการการบินพลเรือนที่คณะกรรมการการบินพลเรือนชุดเก่าได้แต่งตั้งไว้ว่ามีที่ชุด มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง มีงานใดที่ค้างค้างอยู่ เพื่อที่คณะกรรมการการบินพลเรือนชุดใหม่จะได้พิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรให้คงคณะกรรมการนั้นไว้หรือไม่ หากสมควรคงไว้จะแก้ไขอำนาจหน้าที่หรือเปลี่ยนแปลงอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งไว้หรือไม่ ดังเช่นทางปฏิบัติทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะสอบถามส่วนราชการที่มีคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีชุดก่อนว่าสมควรให้คงไว้หรือไม่ แล้วรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณา

คณะกรรมการการบินพลเรือนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการไว้ ๕ ชุด^{๒๕๗} ได้แก่

- (๑) คณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนและร่างคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะประธานคณะกรรมการการบินพลเรือน
- (๒) คณะกรรมการสื่อสาร การดำเนินการบินและกฎทางอากาศ
- (๓) คณะกรรมการสนามบิน
- (๔) คณะกรรมการอุตุนิยามวิทยา
- (๕) คณะกรรมการกฎหมาย

แต่ต่อมาผู้เขียนไม่เห็นว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง ๕ ชุดอีกแต่อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนชุดแรกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการการบินพลเรือน จนถึงปัจจุบันไว้ ๕ คณะกรรมการ ได้แก่

^{๒๕๗} อัมพร จันทรวิจิตร, กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ (ตอนที่ ๑) ดุลพาหะ ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๐๔ หน้า ๒๒๓

(๑) **คณะอนุกรรมการอากาศวิधि**^{๒๕๕} มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อ คณะกรรมการการบินพลเรือนเกี่ยวกับการวางนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติการใช้อากาศวิธীর่วม ภายในเขตรับผิดชอบของประเทศไทย และประสานกับหน่วยราชการต่างๆ เพื่อความประหยัด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความรวดเร็วในการเดินอากาศในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเขตต่างๆ ดังนี้
 - ก. เขตห้าม (PROHIBITED AREA)
 - ข. เขตจำกัด (RESTRICTED AREA)
 - ค. เขตอันตราย (DANGER AREA)
๒. การกำหนดการปฏิบัติงาน การเลิกปฏิบัติงานของเครื่องอำนวยความสะดวก (Air Navigation Aids) หรือกิจการใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการบิน
๓. การกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเส้นทางบิน หรือ Controlled Airspace อื่น ๆ
๔. เรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การใช้อากาศวิधि และการประสานงานในกิจการการบินระหว่างทหารและพลเรือน

คณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรชำนาญการ ไม่มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติที่จะออกกฎเกณฑ์ และไม่เป็นองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองใดๆ เพราะคำสั่งให้มีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำเท่านั้น แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าโดยถ้อยคำในข้อ ๑. ถึง ข้อ ๔. ที่ปรากฏในคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการอากาศวิधि อาจทำให้มีผู้เข้าใจไปว่าคณะอนุกรรมการอากาศวิधिมีอำนาจกำหนดเขตและเส้นทางบินได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าโดยถ้อยคำที่มาก่อนปรากฏชัดว่า ... ให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อคณะกรรมการการบินพลเรือนเกี่ยวกับ ... คณะอนุกรรมการอากาศวิधिจึงไม่มีอำนาจกำหนด เพียงแต่มีอำนาจให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการการบินพลเรือนในการกำหนดเขตและเส้นทางบินเท่านั้น

^{๒๕๕} คำสั่งคณะกรรมการการบินพลเรือน ที่ ๒/๒๕๕๒ ตั้ง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) คณะอนุกรรมการการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน^{๒๕๙} มีอำนาจหน้าที่

๑. กลั่นกรองแผนรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติเพื่อนำเสนอ คณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาอนุมัติ
๒. ให้คำแนะนำอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสถานการณ์ภัยคุกคาม
๓. ทบทวนและเสนอแนวทาง มาตรการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและสถานการณ์ภัยคุกคาม และให้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและเทคนิคซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อมาตรการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน
๔. จัดให้มีการประสานงานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนซึ่งมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามข้อกำหนดและบทบัญญัติต่างๆ ของแผนรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติในทุกรูปแบบและตามระดับของภัยคุกคาม
๕. พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนระดับท่าอากาศยาน
๖. ดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามภาคผนวก ๑๗ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

คณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรชำนาญการ ไม่มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติที่จะออกกฎเกณฑ์ และไม่เป็นองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองใดๆ เพราะคำสั่งให้มีอำนาจเพียงกลั่นกรองให้คำแนะนำ ทบทวน จัดให้มีการประสานงาน และพิจารณาเท่านั้น แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อ ๖. ที่ให้ดำเนินการเรื่องอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามภาคผนวก ๑๗ นั้นคือเรื่องอะไร เพราะโดยหลักการกำหนดรายละเอียดเป็นลำดับและลงท้ายด้วยเรื่องอื่นๆ นั้น ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังกล่าวมาก่อน ในภาคผนวก ๑๗ มีรายละเอียดกว้างกว่าที่กำหนดไว้ในหน้าที่ตาม ๑. - ๕. ซึ่งไม่มีอำนาจในการกำหนดแผนหรือการแจกแจงหน้าที่ให้หน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ คณะอนุกรรมการชุดนี้ไม่อาจทำเช่นนั้นได้ เรื่องอื่นๆ ตามข้อ ๖. นั้นต้องเป็นเรื่องเพียงการให้คำปรึกษา แนะนำ ทบทวนเท่านั้น

^{๒๕๙} คำสั่งคณะกรรมการการบินพลเรือนที่ ๓/๒๕๕๒ สั่ง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

(๓) คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ^{๒๖๐} มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาจัดวางแผนงานอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศระดับชาติและพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนอำนวยความสะดวกแห่งชาติ (National Facilitation Programme) ตามที่กรมการบินพลเรือนเสนอ

๒. พิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามแผนงานอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ และให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓. พิจารณาให้ความร่วมมือและประสานงานกับคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศของประเทศที่มีความสัมพันธ์ในการเดินทางอากาศต่อกัน เพื่อให้กิจการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศดำเนินไปได้ด้วยดี และได้ผลสมความมุ่งหมาย

๔. พิจารณาและดำเนินการตามความเหมาะสมเกี่ยวกับคำแนะนำ และตามมาตรฐานภาคผนวก ๙ ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในเรื่องการเข้า – ออกประเทศของอากาศยาน ผู้โดยสาร ลูกเรือ สัมภาระ สินค้า ไปรษณีย์ภัณฑ์ และสิ่งของอื่น ๆ ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

๕. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงพัฒนาการทางด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศในส่วนที่จะกระทบถึงการปฏิบัติการเข้า-ออกประเทศ

คณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรชำนาญการ ไม่มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติที่จะออกกฎเกณฑ์ และไม่เป็นองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองใดๆ เพราะคำสั่งให้มีอำนาจเป็นเพียงให้คำปรึกษาแนะนำเท่านั้น แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าตามคำสั่งให้คณะอนุกรรมการชุดนี้มีเพียง “หน้าที่” โดยไม่มีคำว่า “อำนาจ” ดังเช่นที่ปรากฏถ้อยคำในคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสองคณะแรกที่กล่าวข้างต้น และอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๕ (๑) คืออำนาจ “กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนแห่งชาติ” ดังนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดวางแผนงานอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศระดับชาติแล้วจะแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีหน้าที่กระทำการกิจการตามข้อ ๑. ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนไม่มีได้

^{๒๖๐} คำสั่งคณะกรรมการการบินพลเรือน ที่ ๔/๒๕๕๒ สั่ง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

อย่างไร อีกทั้งหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงพัฒนาการทางด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศในส่วนที่จะกระทบถึงการปฏิบัติการเข้า-ออกประเทศ ตามข้อ ๕. นั้น ก็ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน แต่เป็นของกรมการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๕/๕ (๕) ในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนเกี่ยวกับการเข้าเมือง การศุลกากร การสาธารณสุข การกักพืชและสัตว์ และการตรวจอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงไม่อาจแต่งตั้งให้คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศกระทำการนี้ได้

(๔) คณะอนุกรรมการป้องกันอุบัติเหตุจากอากาศยานชนนกและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน^{๒๖๐} มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ออกข้อแนะนำวิธีการรายงานข้อมูลอากาศยานชนนกและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน (National Reporting Procedure)
๒. ออกข้อแนะนำในการป้องกันภัยจากนกและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน
๓. เสนอแนะแผนนโยบายการป้องกันภัยจากนกและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน
๔. วางแนวทางควบคุมอันตรายจากสัตว์สำหรับผู้ดำเนินการท่าอากาศยาน
๕. วิเคราะห์พฤติกรรมนกในการอพยพย้ายถิ่น ในกรณีที่มีผลต่อเส้นทางบิน
๖. เสนอแนะกฎระเบียบที่จำเป็น
๗. ดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุบัติเหตุจากอากาศยานชนนกและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อการบิน

คณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรชำนาญการ ในการเสนอแนะนโยบายและวิเคราะห์พฤติกรรมนก ส่วนการออกข้อแนะนำนั้นไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อแนะนำ ซึ่งเป็นผลให้ไม่มีบทบังคับ (sanction) กรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำเกิดขึ้น **ผู้เขียนมีข้อสังเกต**ว่าการรายงานอากาศยานชนนกนี้ รัฐภาคีมีหน้าที่รายงานตามระบบ The ICAO Bird Strike Information System – IBIS มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ดังนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงควรออกข้อบังคับให้อากาศยานรายงานการชนนกมากกว่าที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำข้อแนะนำวิธีการรายงาน ส่วนอำนาจวางแนวทางควบคุมอันตรายจากสัตว์สำหรับผู้ดำเนินการท่าอากาศยานนั้น อาจพิจารณา

^{๒๖๐} คำสั่งคณะกรรมการการบินพลเรือน ที่ ๕/๒๕๕๒ ตั้ง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ว่าเป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติที่จะออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งทางปกครอง แต่ในพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศฯ ไม่มี “ผู้ดำเนินการทำอากาศยาน” คงมีแต่ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน และผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ จึงไม่มีตัวบุคคลที่คณะกรรมการการบินพลเรือนจะใช้อำนาจได้ เป็นผลให้ไม่อาจตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนไม่มีได้

(๕) คณะอนุกรรมการสอบสวนอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ^{๒๒๒} มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการสอบสวนและทำรายงานการสอบสวนอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศให้สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑๑ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้น ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗

๒. เชิญให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือวัตถุได้อันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ

๓. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสอบสวนอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ

๔. รายงานผลการสอบสวนอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศต่อคณะกรรมการการบินพลเรือนเพื่อทราบ

คณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นองค์การสอบสวนเกี่ยวกับอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการการบินพลเรือนควรออกข้อบังคับตามอนุสัญญากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ และกำหนดหน้าที่การรายงานของอากาศยานและผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศที่ให้บริการจราจรทางอากาศ และการสอบสวนอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ ก่อน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทราบหน้าที่และกฎระเบียบด้านนี้ คณะอนุกรรมการนี้จึงทำหน้าที่ได้ถูกต้องสมบูรณ์ และผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้อำนาจเชิญให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือวัตถุได้อันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอุบัติการณ์การจราจรทางอากาศ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศฯ ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจนี้ คณะกรรมการการบินพลเรือนจะให้อำนาจที่ไม่มีแก่คณะอนุกรรมการได้อย่างไร

^{๒๒๒} คำสั่งคณะกรรมการการบินพลเรือน ที่ ๖/๒๕๕๒ สั่ง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๓ คณะกรรมการเทคนิค

เป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะต่างหากจากคณะกรรมการการบินพลเรือน เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ ๑๑ เป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับแบบอากาศยาน การผลิตอากาศยาน และการควบคุมความสมควรเดินอากาศ ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคโดยเฉพาะ แม้คณะกรรมการการบินพลเรือนจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใดๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนได้ตามมาตรา ๑๓ ก็ตาม แต่คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นองค์กรกึ่งการเมือง แปรเปลี่ยนไปตามผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการการบินพลเรือน ผู้จัดทำร่างกฎหมายจึงไม่ประสงค์จะให้เรื่องเทคนิคอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือน

๒.๓.๑ องค์ประกอบ

คณะกรรมการเทคนิค มีองค์ประกอบตามมาตรา ๑๕/๑^{๒๖๓} จำนวนไม่เกินสิบสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน^{๒๖๔} ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน และให้รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเพราะเหตุที่ผู้จัดทำร่างกฎหมายไม่ประสงค์จะให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่ด้านเทคนิคมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งการเมือง จึงได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการเทคนิคในสัดส่วนของกรรมการอื่นว่าต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมที่

^{๒๖๓} มาตรา ๑๕/๑ ให้มีคณะกรรมการเทคนิคคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานและการบำรุงรักษาอากาศยาน โดยต้องมีอาจารย์ประจำผู้สอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากข้าราชการกรมการขนส่งทางอากาศได้ตามความจำเป็น

^{๒๖๔} ต่างจากองค์ประกอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่กำหนด “กรรมการอื่นจำนวนเจ็ดคน” ไม่ใช่ ไม่เกิน

เกี่ยวข้องกับอากาศยาน และการบำรุงรักษาอากาศยาน ซึ่งในชั้นร่างได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้นว่ามีสถาบันอุดมศึกษาใดบ้างที่เปิดสอนวิชาวิศวกรรมอากาศยาน ซึ่งปรากฏว่าคงมีแต่ที่คณะวิศวกรรมการบินและอวกาศ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่เปิดสอน เป็นสาขาที่เกี่ยวกับหลักการทำงานและการออกแบบของอากาศยานและยานอวกาศ รวมถึงทฤษฎีของระบบที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยความรู้ทางด้านอากาศพลศาสตร์ (Aerodynamics) การขับเคลื่อน (Propulsion) การควบคุม (Control) หรือพลศาสตร์การบิน (Flight Dynamics) การนำร่องและการควบคุม (Guidance and Control) โครงสร้าง (Structure) วัสดุศาสตร์ (Material) การยืดหยุ่นทางอากาศ (Aero elasticity) และการออกแบบอากาศยาน (Aircraft Design) กับที่โรงเรียนนายเรืออากาศ^{๒๒๕} จึงไม่กำหนดว่าต้องเป็น ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมอากาศยานเท่านั้น แต่ใช้ถ้อยคำว่า “วิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน” เพื่อเปิดกว้างให้สามารถคัดเลือกจากวิศวกรรมด้านอื่นนอกจากวิศวกรรมอากาศยาน ด้วย ส่วนการบำรุงรักษาอากาศยานนั้น คงมีเปิดสอนที่สถาบันการบินพลเรือน ซึ่งเปิดสอนสาขาการบำรุงรักษาอากาศยานในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จึงไม่กำหนดว่าต้องเป็นวิศวกรรมการบำรุงรักษา เพื่อให้บุคลากรด้านการบำรุงรักษาที่ไม่ได้จบด้านวิศวกรรมมีคุณสมบัติเป็นกรรมการเทคนิคได้ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกคณะกรรมการการบินพลเรือนอาจให้คำแนะนำบุคคลที่มีความรู้ด้านวิศวกรรมโดยไม่จบปริญญาตรีด้านวิศวกรรมก็ได้เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องจบปริญญาตรีด้านวิศวกรรม แต่ในอนาคตหากมีการเปิดสอนวิศวกรรมอากาศยาน วิศวกรรมการบำรุงรักษาอากาศยาน จนมีบุคลากรที่จบ และมีความชำนาญมากเพียงพอแล้ว คณะกรรมการการบินพลเรือนจะกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง ความรู้ของบุคคลที่จะแนะนำให้เป็นกรรมการเทคนิค โดยใช้ปริญญาตรีเป็นเกณฑ์การพิจารณาก็ได้ แต่เมื่อยังมีบุคลากรที่จบปริญญาตรีด้านนี้ไม่มาก คณะกรรมการการบินพลเรือนต้องกำหนดว่าจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีความรู้ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งความรู้นี้เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล ดังนั้น จึงไม่อาจแต่งตั้งตำแหน่งได้ เพราะตำแหน่งไม่อาจมีความรู้ความชำนาญได้ และเพื่อให้ กรรมการในคณะกรรมการเทคนิคมีความรู้ทางด้านวิชาการที่แท้จริงในสัดส่วนดังกล่าว (ไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน) กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีฯ ต้องแต่งตั้งจากอาจารย์ประจำผู้สอนใน คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (นอกจากมหาวิทยาลัยแล้วผู้ร่างฯ ยังประสงค์ให้ รวมถึงโรงเรียนนายเรืออากาศด้วยเพราะมีอาจารย์ที่เชี่ยวชาญด้านนี้โดยตรง) จำนวนไม่น้อยกว่าสอง

^{๒๒๕} ปัจจุบันมีเปิดสอนเพิ่มขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

คนแต่ไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการในส่วนนี้จะต้อง ๑) มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวกับอากาศยาน และ ๒) ต้องเป็นอาจารย์ประจำในคณะวิศวกรรมศาสตร์ซึ่งเป็นผู้สอนในคณะดังกล่าวด้วย การเป็นอาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยในคณะอื่นที่ไม่ใช่คณะวิศวกรรมศาสตร์แม้จะมีชั่วโมงสอนวิชาวิศวกรรมที่เกี่ยวกับอากาศยานในคณะวิศวกรรม ก็คงเป็นเพียงอาจารย์พิเศษที่สอนในคณะวิศวกรรมเท่านั้น ไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการเทคนิคในสัดส่วนของอาจารย์ประจำ แต่มีคุณสมบัติในสัดส่วนของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้

ส่วนวิธีการสรรหากรรมการเทคนิคนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ คณะกรรมการการบินพลเรือนที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเทคนิคแก่รัฐมนตรีฯ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติให้กรรมการบินพลเรือนซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานและความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบำรุงรักษาอากาศยาน

อนึ่ง ในการคัดเลือกกรรมการเทคนิคเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งนี้ นอกจากคณะกรรมการการบินพลเรือนจะต้องกำหนดเกณฑ์ในเรื่องความรู้แล้ว ยังอาจมองเห็นประเภทบุคคลที่จะแต่งตั้งได้จากองค์ประกอบของคณะที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นกรรมการและเลขานุการนั้น โดยปกติไม่สมควรที่จะเสนออธิบดีกรมการบินพลเรือนหรือข้าราชการในกรมการบินพลเรือนเป็นกรรมการ เพราะเป็นผู้ได้บังคับบัญชารัฐมนตรีและเป็นส่วนงานที่จะสนับสนุนรัฐมนตรี สำหรับคณะกรรมการเทคนิคนี้ กรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานธุรการ มีหน้าที่สนับสนุนงานทุกด้านของคณะกรรมการเทคนิค โดยมีรองอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น โดยปกติจึงไม่สมควรเสนอให้ข้าราชการในกรมการบินพลเรือนซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นกรรมการ เว้นแต่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านนั้นจริงๆ กรรมการควรมาจากองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมการเทคนิคซึ่งพิจารณาออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลบังคับกับกรมการบินพลเรือนด้วยได้ถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากกรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยธุรการและรองอธิบดีเป็นเลขานุการที่จะให้เหตุผลข้อเท็จจริงได้อยู่แล้ว หากมีแต่ข้าราชการกรมการบินพลเรือนเป็นกรรมการเทคนิคก็ไม่ต่างจากการกำหนดให้อธิบดีหรือกรมการบินพลเรือนเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการเทคนิคชุดแรกตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๖๖/๒๕๕๓ สั่ง ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ หลังจากที่มาตรา ๑๕/๑ ที่เพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการเทคนิค ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ (เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑) ถึงหนึ่งปีหกเดือน

๒.๓.๒ วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการเทคนิคอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกันตามมาตรา ๑๕/๒ วรรคหนึ่ง

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วมาตรา ๑๕/๒ วรรคสองบัญญัติให้กรรมการเทคนิคพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายและโดยสมัครใจไว้ ดังต่อไปนี้

โดยผลของกฎหมาย

- (๑) ตาย ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย มีผลอัตโนมัติทันทีที่ตาย
- (๒) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕/๑ ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย มีอยู่สองส่วน

ส่วนที่หนึ่ง เป็นองค์ประกอบภายใน ด้านองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานหรือการบำรุงรักษาอากาศยาน ซึ่งจะต้องมีอยู่ก่อนแต่งตั้ง หากไม่มีมาแต่ต้น เป็นการไม่มีคุณสมบัติ การแต่งตั้งไม่ชอบ แต่หากมีความรู้ก่อนแต่ต่อมาไม่ดำรงและไม่พัฒนาความรู้ดังกล่าว เป็นการขาดคุณสมบัติ เป็นเหตุให้ออกได้ ปัญหาว่าจะเป็นผลโดยอัตโนมัติทันทีที่ขาดความรู้หรือมีผลเมื่อใดนั้น เห็นว่า เมื่อเป็นองค์ประกอบภายในจึงต้องมีผู้ชี้ว่ากรรมการคนนั้นขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ จึงมีผลเมื่อผู้ชี้ส่วนใครจะเป็นผู้ชี้ นั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่แนะนำให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเทคนิคซึ่งต้องวางระเบียบวิธีการคัดเลือก ควรต้องวางระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติขณะดำรงตำแหน่งกรรมการไว้ด้วย โดยอาจให้กรรมการในคณะกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อสงสัยให้ทราบและมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบ เมื่อคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาแล้วเห็นว่าขาดคุณสมบัติก็แจ้งให้กรรมการเทคนิคคนนั้น คณะกรรมการเทคนิค และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทราบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรรมการเทคนิคคนนั้นจะพ้นจากตำแหน่งทันทีที่คณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นผู้นำเสนอว่ามีคุณสมบัติชี้ว่าขาดคุณสมบัติ

ส่วนที่สอง เป็นองค์ประกอบภายนอก คือนอกจากจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญตามองค์ประกอบภายในแล้ว กรรมการเทคนิคส่วนหนึ่ง (ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน) ต้องมีสถานะเป็นอาจารย์ประจำผู้สอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย ตามองค์ประกอบข้อนี้ มิได้กำหนดให้เป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา แต่กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนต้องเสนอแต่งตั้งจากผู้ ที่ ๑) เป็นอาจารย์ประจำในคณะวิศวกรรมศาสตร์ และ ๒) เป็นผู้สอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ที่ประจำนั้น และสถาบันการศึกษาของรัฐ หากในสัดส่วนนี้ผู้ได้รับการแต่งตั้งไม่มีสถานะความเป็นอาจารย์ประจำผู้สอนใน คณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ก่อน การแต่งตั้งนั้นย่อมไม่ชอบ แต่ถ้าขณะแต่งตั้งมีสถานะ ความเป็นอาจารย์ประจำผู้สอนคณะวิศวกรรมศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ต่อมาไม่ได้สอน หรือ ย้ายไปเป็นอาจารย์ประจำในคณะอื่น (ไม่ว่าจะมาสอนพิเศษที่คณะวิศวกรรมศาสตร์หรือไม่ก็ตาม) หรือ เกษียณอายุแต่ยังคงสอนพิเศษอยู่ที่คณะวิศวกรรมศาสตร์นั้นต่อไป ย่อมพ้นจากวาระโดยอัตโนมัตินับแต่เวลา ที่พ้นจากสถานะดังกล่าว

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ออกเพราะมีเหตุบกพร่องต่อหน้าที่อย่าง ร้ายแรงหรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย มีผลเมื่อ รัฐมนตรีฯ ให้ออกโดยชี้ว่าการกรรมการคนนั้นมีเหตุบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย อย่างร้ายแรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ไม่ประสงค์ให้เป็นองค์กรกึ่งการเมือง

โดยสมัครใจ

(๔) ลาออกจากการเป็นกรรมการเทคนิค ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยสมัครใจ มี ผลทันทีที่ลาออก แต่ปัญหาว่ามีแบบพิธีในการลาออกหรือต้องลาออกต่อใครนั้น โดยที่การลาออกเป็นเรื่องของ ความสมัครใจของผู้ลาออก เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การลาออกย่อมมีผลเมื่อผู้ลาออกได้แสดง เจตนาลาออกต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในรูปแบบใดๆ ก็ได้ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการแสดง เจตนาลาออกอาจให้มีผลทันทีหรือไปข้างหน้าที่สุดแต่เจตนาของผู้ลาออก แต่จะให้ผลย้อนหลังไม่ได้ ในกรณี ที่ผู้ลาออกแสดงเจตนาลาออกโดยให้มีผลไปข้างหน้า ก่อนถึงเวลาดังกล่าวผู้ขอลาออกจะขอถอนเจตนาการ ลาออกได้หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าทำได้เพราะการลาออกยังไม่มีผล

ถ้ามีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระ มาตรา ๑๕/๒ วรรคสามบัญญัติให้ รัฐมนตรีแต่งตั้งประธานหรือกรรมการเข้าแทนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้ เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น เพื่อให้คณะกรรมการทั้งชุดพ้นวาระพร้อมกัน

๒.๓.๓ องค์ประชุม (quorum)

การประชุมคณะกรรมการเทคนิคต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๕/๓ และหากประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมรองประธานกรรมการจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทน ซึ่งการนับองค์ประชุมนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการเทคนิคต้องครบถ้วนก่อน กล่าวคือ รัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดอีกอย่างน้อยแปดคนจึงจะครบองค์ประกอบ หากรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นแปดคนแล้ว องค์ประชุมจึงมีสิบคน (ประธานหนึ่ง กรรมการอื่นแปด และกรรมการและเลขาธิการหนึ่ง) องค์ประชุมจึงต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยหกคน (กึ่งหนึ่งคือห้าคน) และเมื่อรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการอื่นแล้วแม้กรรมการอื่นจะตาย ลาออกหรือรัฐมนตรีให้ออกซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังมิได้แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นเข้าแทนตำแหน่งที่ว่าง มาตรา ๑๕/๒ วรรคสี่บัญญัติให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องมีกรรมการเหลือพอที่จะเป็นองค์ประชุม เช่น รัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นสิบเจ็ดคนเต็มตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด องค์ประชุมคือสิบสามคน (ประธานหนึ่ง กรรมการอื่นสิบเจ็ด กรรมการและเลขาธิการหนึ่ง) องค์ประชุมคือเจ็ดคน เมื่อรัฐมนตรีแต่งตั้งแล้วกรรมการอื่นพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระไปห้าคน กรรมการที่เหลืออยู่แปดคน สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ต้องนับองค์ประชุมแปดคน หากกรรมการอื่นพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระหกคน ทำให้กรรมการที่เหลืออยู่มีเพียงเจ็ดคน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เพราะเหลืออยู่ไม่ครบองค์ประชุม กรณีนี้ต่างไปจากองค์ประกอบและองค์ประชุมของคณะกรรมการการบินพลเรือน เพราะไม่มีบทบัญญัติให้กรรมการที่เหลืออยู่ในคณะกรรมการการบินพลเรือนปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ดังเช่นคณะกรรมการเทคนิค ทั้งนี้เพราะกฎหมายไม่ประสงค์จะให้การดำเนินการของคณะกรรมการเทคนิคต้องหยุดชะงัก

๒.๓.๔ องค์มติ

การลงมติในการประชุมคณะกรรมการเทคนิคให้ถือเสียงข้างมากตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๕/๓ โดยถือคะแนนเสียงเท่ากัน (equal vote) กล่าวคือ กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง หากเสียงเท่ากันประธานที่ประชุมออกเสียงชี้ขาดได้ตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕/๓ ปัญหาที่ว่าเสียงข้างมากนี้จะถือตามจำนวนกรรมการที่มีหรือกรรมการที่มาประชุม เห็นว่าต้องถือตามจำนวนกรรมการที่เข้าประชุม เพราะหากกฎหมายประสงค์จะให้ถือตามจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีจะต้องบัญญัติไว้ชัดเจนและจะกำหนดเฉพาะเรื่องที่สำคัญเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการเทคนิคสามารถออกข้อบังคับการประชุม

กำหนดได้ว่าเรื่องใดจะให้นับจำนวนจากกรรมการที่มาประชุม เรื่องใดจะให้นับจากกรรมการที่มีทั้งหมด โดยคำนึงถึงความสำคัญของเรื่อง

๒.๓.๕ อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา ๑๕/๔ บัญญัติให้คณะกรรมการเทคนิคมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดส่วนประกอบอื่นของอากาศยานเป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔

(๒) ออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานอากาศยานตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง

(ข) มาตรฐานอากาศยานที่ผลิตเพื่อส่งออกตามมาตรา ๓๕

(ค) ระบุประเภทอากาศยานและส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผลิตตามแบบโดยไม่ต้องมีใบรับรองแบบตามมาตรา ๓๖ วรรคสาม

(ง) หลักเกณฑ์และวิธีการทดสอบโดยการบินทดลองหรือการทดสอบอย่างอื่นของอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานต้นแบบตามมาตรา ๔๑/๒

(จ) หลักเกณฑ์การใช้งานได้อย่างปลอดภัยของอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๔

(ฉ) หลักเกณฑ์การตรวจสอบการแก้ไขดัดแปลงอากาศยาน หรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๕ มาตรา ๔๑/๖ และมาตรา ๔๑/๗

(ช) การแก้ไขดัดแปลงแบบอากาศยาน แบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานแบบขึ้นส่วนรับรองคุณภาพ และแบบบริภัณฑ์ใดเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญหรือไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๘

(๓) ออกประกาศให้ใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นมาตรฐานขึ้นส่วนของอากาศยานตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง

(๔) มอบหมายให้อธิบดีออกข้อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยาน และให้ความเห็นชอบในข้อกำหนดดังกล่าวตามมาตรา ๓๔ วรรคห้า

(๕) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญเพียงพอในการผลิตอากาศยานของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๒ (๓)

(๖) กำหนดการบำรุงรักษาอากาศยาน สำหรับอากาศยานที่ไม่มีใบรับรองแบบตาม มาตรา ๔๑/๖๙ วรรคสอง (๒)

(๗) ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่อธิบดีในเรื่องเทคนิค เพื่อการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดรูปแบบที่คณะกรรมการเทคนิคจะดำเนินการตามลำดับ ความสำคัญของเรื่องเป็นสองรูปแบบ หากเป็นเรื่องที่สำคัญมาก กฎหมายจะให้ทำในรูปแบบของ “ข้อกำหนด” แต่เรื่องสำคัญรองลงมาให้ดำเนินการในรูปแบบของ “ประกาศ” โดยดูได้จากถ้อยคำที่ กฎหมายระบุว่า “ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค” ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๗ เรื่องตามที่ กล่าวมาใน (๒) ดังนั้น คณะกรรมการเทคนิคจึงต้องกำหนดข้อบังคับการประชุมให้แตกต่างกันตามค่า ความสำคัญของเรื่องด้วย

นอกจากนั้นคณะกรรมการเทคนิคยังมีอำนาจเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ เช่น ในหมวด ๖ สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรู้ ความชำนาญและจำนวนที่เพียงพอของบุคลากรในการดำเนินงานสนามบินของผู้ได้รับใบรับรองการ ดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๓ ประกอบมาตรา ๔๑/๒๒ (๓) และการยกเว้นคุณสมบัติ เกี่ยวกับอำนาจการบริหารสนามบินของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๔ ประกอบมาตรา ๔๑/๒๕

๒.๔ คณะกรรมการสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ

เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ บัญญัติว่า ... ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใด ๆ

อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร ... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจแต่งตั้งคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือกรรมการเฉพาะเรื่อง (ad hoc) ก็ได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการถาวร

๒.๔.๑ องค์ประกอบ

กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศไม่ได้กำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไว้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีจะเห็นสมควรแต่ต้องเป็นไปตามพันธกรณีของประเทศไทยตามภาคผนวก ๑๓ ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแบบถาวรไว้สองคณะ

คณะที่ ๑ ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๕๓๘/๒๕๔๗ สั่ง ณ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวนไม่เกิน ๑๘ คน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการบินพลเรือน เป็นรองประธานกรรมการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางกองทัพอากาศและกรมการบินพลเรือน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานจำนวน ๑๑ ตำแหน่ง และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา จำนวนไม่เกิน ๗ คน ที่ประธานกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมร่วมเป็นกรรมการสอบสวนฯ เป็นครั้งคราวตามกรณีและความจำเป็น เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ยกเว้นอุบัติเหตุของอากาศยานเบาพิเศษตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๔๓

คณะที่ ๒ ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๖๗/๒๕๔๘ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวนไม่เกิน ๑๒ คน ประกอบด้วยรองอธิบดีกรมการบินพลเรือน ที่อธิบดีกรมการบินพลเรือนมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ เป็นรองประธานกรรมการ และผู้ดำรงตำแหน่งในกรมการบินพลเรือนอีก ๕ คนเป็นกรรมการ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจำนวนไม่เกิน ๕ คน ซึ่งประธานกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมร่วมเป็นกรรมการสอบสวนเป็นครั้งคราวได้ตามกรณีและความจำเป็น มีอำนาจหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเบาพิเศษในราชอาณาจักรตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๔.๒ อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา ๖๔ บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งอากาศยานหรือส่วนของอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุนั้นตกหรือปรากฏอยู่

(๒) สั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดอันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานซึ่งประสบอุบัติเหตุ

ผู้ใดไม่ยินยอมให้คณะกรรมการสอบสวนเข้าในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งอากาศยานหรือส่วนของอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุนั้นตกหรือปรากฏอยู่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๙๖

โดยที่คณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากผู้ใดไม่ไปให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดอันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานซึ่งประสบอุบัติเหตุ จึงใช้โทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ผู้ใดทราบบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศไม่ประสงค์จะวางโทษต่างหากจากที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา

๒.๕ คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด

เป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากบทลงโทษตามกฎหมายเดิมมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนอยู่ด้วยทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดต้องแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานอัยการส่งฟ้องศาล ซึ่งหลายฐานความผิดผู้ต้องหาอาจไม่มีเจตนาร้าย สมควรให้ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีเป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ และกำหนดองค์การที่มีอำนาจเปรียบเทียบ

๒.๕.๑ องค์ประกอบ

ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด มีจำนวนสามคน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมการบินพลเรือน และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า โดยปกติกรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยราชการไม่ต้องมีการแต่งตั้ง อีกแต่จะมีความเป็นกรรมการทันทีที่หน่วยราชการนั้นแจ้งชื่อผู้แทน แต่คณะกรรมการเทคนิคนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแต่งตั้ง จึงต้องตีความว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์กำหนดกรอบการใช้อำนาจแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าจะต้องแต่งตั้งจากผู้แทนที่หน่วยราชการที่กำหนดเสนอเท่านั้น แต่หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับผู้แทนที่หน่วยราชการนั้นเสนอ หน่วยราชการนั้นต้องเสนอผู้แทนคนใหม่ให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง การขาดจากการเป็นกรรมการ อาจมีได้โดยพ้นจากการเป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานนั้นมีหนังสือขอลงและเสนอผู้แทนคนใหม่

๒.๕.๒ การประชุม และวิธีพิจารณา

โดยที่คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิดเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ดังนั้น การประชุมพิจารณาและวิธีพิจารณาจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ผลการพิจารณาเป็นที่เชื่อถือและยอมรับได้ว่ามีความยุติธรรม เป็นธรรมและโปร่งใส กฎหมายจึงกำหนดให้การประชุมและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิดเป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง

๒.๕.๓ อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีโทษปรับสถานเดียวเกินกว่าห้าหมื่นบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งไม่มีข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน กำหนดให้เป็นความผิดที่ไม่อาจเปรียบเทียบปรับในการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง และคณะกรรมการเปรียบเทียบต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสอง และถ้าการกระทำความผิดนั้นมีทรัพย์สินซึ่งทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้มาโดยการกระทำผิด ความผิดนั้นอาจเปรียบเทียบได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ของกลางที่ยึดหรืออายัด ตกเป็นของแผ่นดินมาตรา ๑๒๑

๒.๖ ปลัดกระทรวงคมนาคม

ในคราวแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการเพิ่มเติมองค์กรผู้ใช้อำนาจหลายองค์กร ซึ่งองค์กรที่เพิ่มเติมองค์กรหนึ่งคือ ปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการปกติซึ่งผู้แทนเสนอให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมการบินพลเรือนนั้นเป็นการไม่สมควร เพราะอธิบดีเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ตนเองปฏิบัติได้อย่างไร และเมื่อเป็นการปฏิบัติราชการตามปกติจึงควรให้ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอธิบดี เกี่ยวกับงานประจำเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ รวม ๔ กรณี ได้แก่

๒.๖.๑ ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่

โดยที่มาตรการบังคับและการกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ หรือความรู้ความสามารถของผู้ขอ หรือสภาพหรือสมรรถนะของสิ่งที่ขอ ปัญหาอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์ไม่ว่าจะค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือค่าตรวจพิสูจน์ ซึ่งเกี่ยวพันกับจำนวนและประเภทเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจพิสูจน์ ว่าใครจะเป็นผู้กำหนดและรับผิดชอบ และรับผิดชอบจำนวนเท่าใดโดยอาศัยกฎเกณฑ์ของกฎหมายใด เมื่อพิจารณาค่าธรรมเนียมตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงในการออกใบอนุญาต ใบสำคัญหรือใบรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศแล้วเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย ซึ่งประโยชน์ที่เอกชนแต่ละรายจะได้รับต่างกัน หากอยู่ในกรุงเทพหรือบริเวณที่เจ้าหน้าที่สามารถเดินทางไปได้เอง แต่หากอยู่ต่างจังหวัดหรือต่างประเทศแล้ว เจ้าหน้าที่คงไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายนั้นได้ และจะให้ทางราชการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายคงไม่เป็นธรรม ผู้เขียนซึ่งเป็นผู้แทนที่ไปชี้แจงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ ๑๑ จึงหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้การรับเงินค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่เอกชนผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายการเดินอากาศด้วยความเสมอภาค และไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน จึงมีการเพิ่มเติมตามมาตรา ๕/๑ กำหนดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ทดลอง ทดสอบ หรือกระทำด้วยประการใด เพื่อแสดงให้เห็นว่า

(๑) ผู้ขอหรือผู้ได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีขีดความสามารถในการดำเนินการตามที่ขออนุญาต

(๒) อากาศยาน ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ บริษัทที่ขึ้นส่วนของอากาศยาน สนามบิน เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน มีความปลอดภัยหรือเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้ขอหรือผู้ได้รับใบรับรอง ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองดังกล่าว เป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนด

ในการออกระเบียบของปลัดกระทรวงคมนาคมนั้น ต้องให้ได้ความชัดเจนในเบื้องต้นเสียก่อนว่า การดำเนินการพิจารณาเพื่อออก หรือต่ออายุใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองตามความในพระราชบัญญัตินี้ ของอธิบดีหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบ ทดลอง ทดสอบ หรือกระทำด้วยประการใด เพื่อพิสูจน์ให้เห็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา ซึ่งกรมการบินพลเรือนต้องชี้แจงแสดงเหตุผล ขั้นตอนการปฏิบัติ ความยากง่ายของเรื่องที่จะต้องดำเนินการ จำนวนเจ้าหน้าที่และระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการ ความจำเป็นที่ต้องเดินทางไปเผชิญสืบ ผู้มีความรู้ความสามารถในการตรวจพิสูจน์เพื่อให้ปลัดกระทรวงคมนาคมใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายว่า เรื่องใดต้องใช้เจ้าหน้าที่กี่คน เวลากี่วัน ผู้มีความรู้ความสามารถใดในการดำเนินการ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการนั้นควรถือตามระเบียบกระทรวงการคลัง เพราะเป็นการเดินทางไปราชการ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นเป็นไปตามที่จ่ายจริง

๒.๖.๒ ระเบียบว่าด้วยวิธีการทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเรื่อง

(๑) เมื่ออธิบดีได้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ อธิบดีต้องประกาศคำสั่งดังกล่าวให้ทราบทั่วกันตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตามมาตรา ๔๑/๑๑

๑) กำหนดข้อจำกัดความสมควรเดินอากาศหรือข้อจำกัดอื่นในการใช้อากาศยาน หรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่อธิบดีกำหนดในใบรับรองแบบ (type certificate) อากาศยาน หรือใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง หรือในใบรับรอง

แบบเป็นการชั่วคราว (provisional type certificate) สำหรับอากาศยานหรือใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง

๒) กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้งานสำหรับใบรับรองแบบ (type certificate) อากาศยานหรือใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่อธิบดีสั่งให้ทำการแก้ไขแบบเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๙ วรรคสอง

๓) เพิกถอนใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๑๐ วรรคหนึ่ง

(๒) เมื่ออธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ต้องประกาศคำสั่งดังกล่าวให้ทราบทั่วกันตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตามมาตรา ๔๑/๙๒

๑) เมื่ออธิบดีมีคำสั่งความสมควรเดินอากาศ (airworthiness directive) ตามมาตรา ๔๑/๙๒

๒) เมื่ออธิบดีสั่งห้ามอากาศยานลำหรือแบบที่ประจักษ์ว่ามีความไม่ปลอดภัยในการใช้งานหรืออากาศยานแบบอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ทำการบินตามมาตรา ๔๑/๙๓

๓) เมื่ออธิบดีสั่งพักใช้ใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานลำที่ผู้มีหน้าที่ตามมาตรา ๔๑/๙๐ ไม่จัดให้มีการบันทึกประวัติ หรือไม่ทำรายงานให้อธิบดีทราบ หรือมีการบันทึกประวัติหรือทำรายงานไม่ตรงตามความจริงตามมาตรา ๔๑/๙๖

๔) เมื่ออธิบดีสั่งเพิกถอนใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานลำใดหรือแบบใดตามมาตรา ๔๑/๙๗

๕) เมื่ออธิบดีสั่งห้ามอากาศยานต่างประเทศลำที่จะทำการบินซึ่งเห็นว่าอาจมีความไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทำการบินในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๑/๙๑

๖) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งเป็นหนังสือให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานลำที่มีใบสำคัญสมควรเดินอากาศซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีความไม่ปลอดภัยในการใช้งานทำการตรวจโดยระบุรายการและกำหนดระยะเวลาที่ต้องทำการตรวจให้แล้วเสร็จไว้ด้วยตามมาตรา ๔๑/๙๑

เนื่องจากอากาศยานและส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานมีมากและกระจายไปทั่วอาจอยู่ต่างประเทศ ลำพังหลักฐานที่กรมการบินพลเรือนมีเกี่ยวกับผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศนั้นไม่เพียงพอที่จะกระจายข่าวเกี่ยวกับความปลอดภัยให้ผู้ที่มีอยู่ในครอบครอง

หรือกำลังใช้งานทราบทั่วกันได้ จึงต้องมีวิธีการแจ้งให้ทราบทั่วกัน อาจลงทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือแจ้งขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการบินของประเทศต่าง ๆ หรือให้เผยแพร่ทาง อินเทอร์เน็ต

๒.๖.๓ ระเบียบว่าด้วยการส่งมอบสนามบินที่เลิกการควบคุม

เมื่อรัฐมนตรีสั่งเลิกการควบคุมสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ให้ คณะกรรมการควบคุมสนามบินส่งมอบสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตนั้นแก่ผู้ได้รับ ใบบรรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะดังกล่าวตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตาม มาตรา ๖๐/๓๐ วรรคสอง

๒.๖.๔ ระเบียบว่าด้วยอัตราดอกเบี้ย

ในกรณีที่ยกข้อได้สั่งให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือ ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน นำเงินซึ่งเรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ ส่วนที่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่งเข้าบัญชีเงินทุน หมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่าสิบห้าวัน และในกรณีที่ไม่นำ ส่งให้คิดเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี และกรณีที่มีเหตุอันสมควร ซึ่งอธิบดีได้อนุมัติให้ขยาย กำหนดเวลาในการนำส่งเงินส่วนที่เกินและหรือเงินเพิ่ม บุคคลดังกล่าวต้องชำระดอกเบี้ยตามอัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตาม มาตรา ๖๐/๔๕ วรรคสอง

เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารมีหลายอัตราและ แต่ละธนาคารไม่เท่ากัน และหากกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตายตัวดังเช่นที่กำหนดไว้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ช่วงเวลาที่ดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้ตายตัวจะเป็น เครื่องมือเร่งรัดให้ลูกหนี้นำเงินมาชำระโดยเร็ว แต่อาจเป็นภาระเกินสมควร แต่ช่วงเวลาที่ดอกเบี้ย เงินกู้ทั่วไปต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ตายตัวลูกหนี้ก็จะประวิงไม่ยอมชำระหนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุก ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้ใช้ระบบอัตราดอกเบี้ยอ่อนตัว ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวง

คมนาคมกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีหาค่าเฉลี่ย เช่น ให้ใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ประเภทใด จากธนาคารใดบ้าง มาเฉลี่ย และวันที่ที่จะนำอัตรามาเฉลี่ย มิใช่การกำหนดอัตราตัวเลข

๒.๗ กรมการบินพลเรือน^{๒๖๖}

เป็นองค์กรที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ อ้างถึงองค์กรที่จัดตั้งอยู่แล้ว โดยเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงคมนาคม

๒.๗.๑ ประวัติความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ (ค.ศ. ๑๙๑๙) รัฐบาลไทยโดยพระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤษดากร ได้ลงพระนามในสัญญานานาชาติว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ (Convention relating to the Regulation of Aerial Navigation signed at Paris, October 13, 1919) และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชสัตยาบันสาร ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒ (ค.ศ. ๑๙๒๐) ประกาศตามประกาศสัญญานานาชาติว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒^{๒๖๗} จึงทรงพระราชดำริว่าสมควรกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะอำนวยความสะดวกการเดินอากาศให้เป็นไปตามสัญญานานาชาติด้วยการเดินอากาศดังกล่าว ซึ่งทรงเห็นว่ากระทรวงกลาโหม มีกรมอากาศยานทหารบกอยู่ด้วย จึงทรงให้กระทรวงกลาโหมเป็น

^{๒๖๖} คำว่า “กรมการบินพลเรือน” “กรมการขนส่งทางอากาศ” “กรมการบินพาณิชย์” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงคมนาคม หน่วยงานเดียวกัน แต่เปลี่ยนชื่อเรียก โดย กรมการบินพาณิชย์ ใช้ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ กรมการขนส่งทางอากาศ ใช้ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ และ กรมการบินพลเรือน ใช้เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบัน

มาตรา ๘ ตีร แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ประกาศหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงส่วนราชการหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ได้เปลี่ยนชื่อนั้น

^{๒๖๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๒ หน้า ๒๓๙

เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกในเรื่องซึ่งเกี่ยวกับการเดินอากาศ ปราบกฏตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลการเดินอากาศ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒^{๒๖๘}

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑^{๒๖๙} และในวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้มีประกาศกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการอันเกี่ยวกับเดินอากาศ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๒๗๐} แต่การกำกับดูแลด้านการเดินอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศยังคงเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ จนถึง พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงเปลี่ยนมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ดูแล

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการจัดตั้ง กองการบินพลเรือน กรมการขนส่ง กระทรวงเศรษฐการ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงเศรษฐการ พุทธศักราช ๒๔๗๖^{๒๗๑} ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้โอนกรมการขนส่งมาสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๘๔^{๒๗๒} แต่ในพระราชบัญญัติโอนอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงหรือกรมซึ่งได้มีการปรับปรุงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๘๔^{๒๗๓} กลับให้โอนอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวกับ กองบินพาณิชย์ สำนักงานปลัดกระทรวงเศรษฐการ ไปเป็นของกระทรวงคมนาคม และยกฐานะเป็น “กรมการบินพาณิชย์” เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖^{๒๗๔} และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมการขนส่งทางอากาศ” เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕^{๒๗๕} เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ และ เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมการบินพลเรือน” เมื่อวันที่

^{๒๖๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๒ หน้า ๒๔๐

^{๒๖๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๗๑ หน้า ๑๕๔

^{๒๗๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๖ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๔๗๒ หน้า ๑๒๘

^{๒๗๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๔๗๖ หน้า ๙๐๘

^{๒๗๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๔๘๔ หน้า ๑๐๓๘

^{๒๗๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๘๔ หน้า ๑๐๕๘

^{๒๗๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ หน้า ๗๒๒

^{๒๗๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ หน้า ๑๔

๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๗๖}

๒.๗.๒ มูลเหตุการจัดตั้งองค์การ

เหตุผลในการจัดตั้งกรมการบินพลเรือน ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖ ดังนี้

... เนื่องจากกิจการบินพลเรือนของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งสำนักงานการบินพลเรือน กรมการขนส่ง เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานอยู่ ได้ขยายตัวก้าวหน้าขึ้นอีกเป็นอันมากทุกด้าน มีบริษัทการบินต่างประเทศเปิดทำการบินทั้งประจำและเป็นครั้งคราว เข้ามามากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดจนกิจการบินของไทยเองก็เพิ่มขึ้นด้วย จำนวนอากาศยานทำการบินทั้งในประเทศและระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น อากาศยานทั้งหลายที่ใช้อยู่ในวงการบินปัจจุบันก็มีสมรรถนะสูงขึ้นและกำลังเปลี่ยนมาเป็นแบบไอพ่นมากยิ่งขึ้น กำลังทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินพลเรือนระหว่างประเทศในภาคนี้ จึงทำให้รัฐบาลต้องมีภาระในการบริหารและการให้บริการเพิ่มมากยิ่งขึ้นทุกด้าน เช่น ในด้านการสื่อสารการเดินอากาศ การขนส่งทางอากาศ กิจการทำอากาศยาน การควบคุมจราจรทางอากาศ และการจัดตั้งและดำเนินงานเครื่องช่วยการเดินอากาศ เป็นต้น กิจการด้านต่างๆ ดังกล่าวนี้นอกจากจะให้เป็นไปตามหลักการแห่งความตกลงระหว่างประเทศแล้ว ยังต้องให้สอดคล้องกับกฎหมายไทยด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศและว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และวิวัฒนาการของกิจการบินพลเรือนของโลกอยู่เสมอ ประกอบกับ เพื่อให้การดำเนินกิจการบินพลเรือนของประเทศไทยเป็นไปโดยมี

^{๒๗๖} ดูราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘๗ ก ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ หน้า ๔

ประสิทธิภาพ รัฐบาลได้จัดให้กิจการบางอย่างของการบินพลเรือนที่
กระจัดกระจายกันมารวมเข้าอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยเดียว
ด้วย จึงเป็นการสมควรที่จะยกฐานะสำนักงานการการบินพลเรือน
กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม ขึ้นเป็น “กรมการบินพาณิชย์”
กระทรวงคมนาคม ...

๒.๗.๓ อำนาจหน้าที่

กรมการบินพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการบริหาร
ราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ดังต่อไปนี้

๑) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม
พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๗๗} ข้อ ๒ กำหนดให้กรมการบินพลเรือนมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

“ข้อ ๒ ให้กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวง
คมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการ
บินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และ
พัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ
มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความ
ต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ
เดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการ
เดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการบินพลเรือน
อุตสาหกรรมการบิน และระบบการขนส่งทางอากาศ

(๔) ดำเนินการจัดระเบียบการบินพลเรือน

^{๒๗๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๔ ก ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ หน้า ๓๒

(๕) กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบ
การดำเนินการด้านการบินพลเรือน

(๖) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานใน
สังกัดกรม

(๗) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในด้านการบิน
พลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่าง
ประเทศ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้
เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี
มอบหมาย”

๒) ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กรมการบินพลเรือนมีหน้าที่
รับผิดชอบเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการเทคนิค และ
คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานตามมาตรา ๖๓ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕/๕
ดังต่อไปนี้

๑. ส่งเสริม วิจัยและพัฒนากิจการการบินพลเรือนและการรักษาความ
ปลอดภัย ตลอดจนจัดให้มีการทดสอบและปรับปรุง รวมทั้งประเมินระบบของสิ่งอำนวยความสะดวก
หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการบินพลเรือน

๒. กำกับดูแล ควบคุมกิจการการบินพลเรือน

๓. จัดทำทะเบียนอากาศยาน และทะเบียนผู้ประจำหน้าที่และบุคคลอื่นที่
เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน

๔. จัดระบบ และเก็บรักษาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับใบอนุญาต ใบสำคัญ
ใบรับรอง และเอกสารอื่นทางการบินพลเรือน

๕. ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ
เกี่ยวกับการบินและการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน ความผิดที่กระทำในอากาศยานหรือ

ต่ออากาศยาน อุบัติเหตุของอากาศยาน การค้นหาช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย การอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนเกี่ยวกับการเข้าเมือง การศุลกากร การสาธารณสุข การกักพืชและสัตว์ และการตรวจอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความรู้และข่าวสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการบินพลเรือน

๖. จัดทำและเผยแพร่ความรู้และข่าวสารเกี่ยวกับการบินพลเรือน

๗. เรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน

เจตนารมณ์ในการกำหนดให้กรรมการบินพลเรือนเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็โดยคาดหวังว่าจะมีองค์การที่รับผิดชอบด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการที่เป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) ซึ่งกรรมการจะเปลี่ยนไปตามวาระ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีฝ่ายเลขานุการที่รับผิดชอบในการจัดเก็บรวบรวมข้อมติ ผลการพิจารณา รวมทั้งข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ จัดทำและจัดเก็บรายงานการประชุมที่ครบถ้วนสมบูรณ์สามารถค้นหาอ้างอิงได้ นอกจากนั้นยังเป็นหน่วยสนับสนุนทั้งในด้านสถานที่ทำงานของกรรมการ การจัดบุคลากรและเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการต่างๆ การเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ และการที่ให้กรรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ทุกคณะเพียงหน่วยเดียวก็เพื่อที่จะได้มีความเป็นเอกภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของคณะกรรมการคณะต่างๆ ได้เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา การรวบรวม เป็นแหล่งค้นคว้าได้ โดยเฉพาะมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการที่เป็นคำสั่งทางปกครองต้องมีการจัดเก็บ เผยแพร่ ให้เข้าตรวจสอบและให้สำเนาได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วย โดยกรรมการบินพลเรือนควรจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการด้านการบิน ทำนองเดียวกับที่เคยมี กองงานคณะกรรมการขนส่ง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

๒.๘ อธิบัติ

กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศได้กำหนดให้เมืองครุผู้ใช้อำนาจอัยการหนึ่ง คือ “อธิบดี” ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ให้นิยามคำว่า “อธิบดี” ให้ความหมายถึง “อธิบดีกรรมการบินพลเรือน หรือ ผู้ซึ่งอธิบดีกรรมการบินพลเรือนมอบหมาย”

โดยปกติการปฏิบัติราชการมีกฎหมายจัดระเบียบราชการ และกฎหมายจัดตั้งสถาบันที่เป็นราชการส่วนต่างๆ ซึ่งจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันในกรอบกว้างๆ โดยจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งไว้อีก **อธิบดีกรมการบินพลเรือน** ผู้ใช้อำนาจ “**อธิบดี**” ประเภทที่หนึ่ง เป็นตำแหน่งที่กำหนดตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง^{๒๔๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๒๔๙} ซึ่งมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕^{๒๕๐} บัญญัติให้กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม มาตรา ๒๑ (๕) ให้กระทรวงคมนาคม มีส่วนราชการ กรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการบินพลเรือน

โดยที่งานราชการนั้นมีมากและอยู่ห่างโดยระยะทาง ทั้งบางกรณีต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านซึ่งหน่วยงานหรือบุคคลเดียวไม่อาจปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีและทันเวลา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถ **มอบอำนาจ** การปฏิบัติราชการให้แก่ผู้อื่นได้ โดยเป็นการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่ระบุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ระบุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการ (ไม่อาจมอบให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนได้) ในเรื่องทั่วไปหรืออำนาจเฉพาะตามกฎหมายซึ่งไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น เว้นแต่อำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาต ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายจะมอบอำนาจให้ได้เฉพาะข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เท่านั้น

^{๒๔๘} ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำวินิจฉัยนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

^{๒๔๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ หน้า ๑

^{๒๕๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ หน้า ๑๔

ทั้งนี้ ในทุกกรณีผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต้องลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจ โดยผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน จึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งต้องวางแนวทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนมอบอำนาจไป เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ตนได้มอบไปด้วย

ส่วน “การมอบหมาย” นั้น ไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แต่เป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นไว้ ย่อมเป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดย ผู้มอบหมายสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการได้โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “อธิบดี” หมายความว่า “อธิบดีกรมการบินพลเรือนหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการบินพลเรือนมอบหมาย” จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อธิบดีกรมการบินพลเรือนจะมอบหมายให้ผู้ใดก็ตามเป็นผู้ใช้อำนาจ “อธิบดี” ได้ตามแต่จะเห็นสมควร เนื่องจากในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดให้ผู้มีฐานะเป็น “อธิบดี” ต้องปฏิบัติราชการ ดำเนินการหรือใช้ดุลพินิจตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เมื่ออธิบดีกรมการบินพลเรือนใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ “มอบหมายให้ผู้อื่น” เป็นผู้ใช้อำนาจหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยผู้ซึ่งอธิบดีกรมการบินพลเรือนมอบหมายจะมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจ “อธิบดี” ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเช่นเดียวกับอธิบดีกรมการบินพลเรือน และไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการบินพลเรือน แต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง แม้พระราชบัญญัติการ

เดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ จะกำหนดให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนมีอำนาจมอบหมายผู้อื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ แต่ก็จำกัดเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการใด เท่านั้น^{๒๕๑} ไม่อาจมอบหมายให้เอกชนได้

การมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ที่ใช้ว่า “มอบหมาย” นี้ ผู้มอบคงมีอำนาจกำหนดกรอบการใช้อำนาจ วางระเบียบการใช้อำนาจ ติดตามดูแล ยับยั้ง หรือเพิกถอนการปฏิบัติของผู้รับมอบได้ตามหลักทั่วไป ซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยผู้เขียนเห็นว่าผู้มอบหมายต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย^{๒๕๒}

อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำว่า “อธิบดีกรมการบินพลเรือน” เป็นตำแหน่งมีสถานะทางกฎหมายแยกต่างหากจาก “กรมการบินพลเรือน” แม้ว่าการบินพลเรือนจะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และเป็นผู้แทนของกรมฯ ก็ตาม หากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีแล้ว อธิบดีต้องทำในนามของตำแหน่ง ไม่ใช่ทำในนามของกรมการบินพลเรือน ที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากตำแหน่ง เช่น มาตรา ๔๑/๘๒ ให้อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งความสมควรเดินอากาศ องค์อำนาจคือ “อธิบดี” ไม่ใช่ “กรม” ดังนั้น การออกคำสั่งที่ถูกต้อง ต้องเป็นคำสั่งของ “อธิบดี” ไม่ใช่คำสั่ง “กรม” แม้คนลงนามจะเป็นคนเดียวกันก็ตาม กรณีนี้เมื่อเกิดความเสียหาย ผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจฟ้อง “กรม” เป็นจำเลยหรือจำเลยร่วมกับ “อธิบดี” ในคดีอาญาได้ เพราะ “กรม” ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งความสมควรเดินอากาศ ต่างจากมาตรา ๑๕/๕ ที่บัญญัติให้กรมการบินพลเรือนมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือนและอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนด หาก “กรม” ไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้อง ผู้เสียหายสามารถฟ้อง “กรม” เป็นจำเลยในคดีอาญา โดยอาจฟ้อง “อธิบดี” เป็นจำเลยร่วมได้เพราะ “อธิบดี” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ “กรม”

^{๒๕๑} ดูความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๖๙๗/๒๕๕๑ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติหน้าศาล พ.ศ. ๒๕๒๐

^{๒๕๒} ดูหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจ ใน ๒.๑.๓

๒.๘.๑ อำนาจ อธิบดี

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของ “อธิบดี” ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจแต่งตั้ง

๑.๑ มอบหมายรองอธิบดีให้เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการเทคนิคตามมาตรา ๑๕/๑ วรรคหนึ่ง

๑.๒ แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการเทคนิคจากข้าราชการกรมการขนส่งทางอากาศตามมาตรา ๑๕/๑ วรรคสอง

๑.๓ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศให้เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกไปสำคัญสมควรเดินอากาศแทนอธิบดีตามมาตรา ๔๑/๖๔ วรรคสอง

(๒) อำนาจออกกฎ**ก) ออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์**

๒.๑ ข้อกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานอากาศยานตามที่คณะกรรมการเทคนิคมอบหมายตามมาตรา ๑๕/๔ (๔)

๒.๒ เงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับมาตรฐานของอากาศยานหรือของส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่มีวิวัฒนาการหรือที่มีการออกแบบ ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิคตามมาตรา ๓๔ ไม่ครอบคลุมถึง หรือไม่อาจใช้กับแบบของผู้ขอตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องมีระดับความปลอดภัยไม่น้อยกว่าระดับที่คณะกรรมการเทคนิคใช้ในการกำหนดมาตรฐานตามมาตรา ๓๔

๒.๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบันทึกรายละเอียดและรายงานการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๐ (๓)

๒.๔ กำหนดหน้าที่อื่น ของผู้ขอใบรับรองแบบซึ่งได้รับหนังสืออนุญาตให้ดำเนินการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๐ (๔)

๒.๕ ข้อกำหนดว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการผลิตให้มีความปลอดภัยในการใช้งานตามมาตรา ๔๑/๒๐ วรรคสอง

๒.๖ ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยาน เป็นผู้ออกไปสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสี่

๒.๗ ประกาศกำหนดให้หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศของต่างประเทศใช้ได้ เช่นเดียวกับหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศของไทยตามมาตรา ๔๑/๗๖

๒.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาการบำรุงรักษาอากาศยานที่ไม่มีสำคัญ สมควรเดินอากาศให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้อย่างปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๗๗ วรรคสอง

๒.๙ คำสั่งความสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๘๒ โดยกำหนดรายการและ ระยะเวลาที่จะให้ดำเนินการไว้ด้วย

๒.๑๐ กำหนดเกณฑ์ที่ถือว่าเป็นการทำบ้นที่กประวัตหรือการรายงานไม่ตรงตามความ จริงในสาระสำคัญหรือเป็นประจำตามมาตรา ๔๑/๘๗ วรรคสอง

๒.๑๑ กำหนดให้ใช้คุณสมบัติของผู้ขอรับใบรับรองหน่วยซ่อมประเภทสองกับผู้ขอ ใบรับรองหน่วยซ่อมสำหรับอากาศยานที่มีมวลวิ่งขึ้นสูงสุดไม่เกินห้าพันเจ็ดร้อยกิโลกรัมตามมาตรา ๔๑/๙๕ (๑)

๒.๑๒ ประกาศกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานหรือนายช่างที่จะ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือรับรองงานของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๒ วรรคสอง

๒.๑๓ ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานหรือนายช่างที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ มีอำนาจลงนามในหนังสือรับรองงานของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๒ วรรคสาม

๒.๑๔ ประกาศกำหนดแบบและหลักเกณฑ์รายการในเอกสารและคู่มือที่ผู้ได้รับ ใบรับรองหน่วยซ่อมและผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมต้องจัดทำ และการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการ บำรุงรักษาและเหตุที่มีผลกระทบต่อความสมควรเดินอากาศของผลิตภัณฑ์ที่รับบำรุงรักษาตามมาตรา ๔๑/๑๐๓ วรรคสอง

๒.๑๕ ระเบียบว่าด้วยการแจ้งทำการบำรุงรักษาอากาศยานของตนเองใน ราชอาณาจักร ของเจ้าของ ผู้จดทะเบียน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศอากาศยานต่างประเทศให้อธิบดี ทราบตามมาตรา ๔๑/๑๐๙ วรรคหนึ่ง

๒.๑๖ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาอากาศยานต่างประเทศของเจ้าของ ผู้จดทะเบียน หรือ ผู้ดำเนินการเดินอากาศในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๑/๑๐๙ วรรคสอง

๒.๑๗ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะของนิติบุคคลของผู้ขอรับใบรับรองการดำเนินงาน
สนามบินสาธารณะประเภทที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานตามมาตรา ๖๐/๓ วรรคสอง

๒.๑๘ ระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการการดำเนินงาน ระบบการตรวจสอบภายใน ระบบ
ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และคู่มือการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลง
ชั่วคราวอนุญาตตามมาตรา ๖๐/๑๕ วรรคสาม

๒.๑๙ ระเบียบว่าด้วยการประกาศเขตหวงห้าม การแต่งตั้งพนักงานตรวจค้น และการ
แจ้งการแต่งตั้งของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคสาม

๒.๒๐ กำหนดคุณสมบัติของพนักงานตรวจค้นของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงาน
สนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคสี่

๒.๒๑ ระเบียบว่าด้วยการจัดทำบันทึกประวัติและผลการปฏิบัติงานของผู้ได้รับ
ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคสี่

(ข) ออกกฎกำหนดแบบ (form)

๒.๒๒ ใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๓

๒.๒๓ ใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๓ วรรคสี่

๒.๒๔ ใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๓๓ วรรคสอง

๒.๒๕ ใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพตามมาตรา ๔๑/๓๙ วรรคสาม

๒.๒๖ ใบอนุญาตผลิตบริภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๔๙ วรรคสาม

๒.๒๗ ใบอนุญาตให้เป็นผู้ออกไปสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสาม

๒.๒๘ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๗

๒.๒๙ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๗๑
วรรคสาม

๒.๓๐ หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสาม

๒.๓๑ ใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๙๖ วรรคสี่

๒.๓๒ หนังสือรับรองการนำกลับไปใช้งานและหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ
ตามมาตรา ๔๑/๑๐๑ วรรคสอง

๒.๓๓ ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๖ วรรคสาม

๒.๓๔ บัตรประจำตัวอธิบดี ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๗/๑ วรรคสอง

(๓) อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ในรูปดังต่อไปนี้

ก) ออกใบรับรอง

๓.๑ แบบอากาศยานหรือใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน โดยอธิบดีอาจกำหนดข้อจำกัดความสมควรเดินอากาศหรือข้อจำกัดอื่นในการใช้อากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานนั้นได้ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง

๓.๒ (แก้ไขเพิ่มเติมในใบรับรองแบบฉบับเดิม) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไม่ถึงขนาดต้องออกใบรับรองแบบฉบับใหม่ เว้นแต่ผู้ขอประสงค์จะให้ออกเป็นใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติม ให้อธิบดีออกใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติมแก่ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๕ (๒) (ก)

๓.๓ แบบเป็นการชั่วคราว โดยอาจกำหนดข้อจำกัดความสมควรเดินอากาศหรือข้อจำกัดอื่นในการใช้อากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานนั้นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๑/๔

๓.๔ แบบส่วนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ขอซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบ ที่ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานมาตรา ๔๑/๖ วรรคสอง

๓.๕ หน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๙๔ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดแบบของอากาศยานส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน บริภัณฑ์ หรือชิ้นส่วนของอากาศยาน ที่หน่วยซ่อมมีสิทธิทำการบำรุงรักษาไว้ในใบรับรองหน่วยซ่อมด้วยตามมาตรา ๔๑/๙๔ วรรคสอง โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการบำรุงรักษาในใบรับรองได้ตามมาตรา ๔๑/๙๖ วรรคสาม

๓.๖ ต่ออายุใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๙๔

๓.๗ ศูนย์หรือหน่วยซ่อมที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศให้ทำการบำรุงรักษาอากาศยานไทยหรือบำรุงรักษาส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน บริภัณฑ์ หรือชิ้นส่วนของอากาศยานที่จะใช้กับอากาศยานไทยตามมาตรา ๔๑/๑๑๑

๓.๘ การดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑

๓.๙ การดำเนินงานสนามบินสาธารณะชั่วคราวแต่ต้องไม่เกินหกเดือนตามมาตรา ๖๐/๕ โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดไว้ด้วยก็ได้

๓.๑๐ การดำเนินงานสนามบินสาธารณะ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินงานได้ตามที่เห็นสมควร และเพื่อประโยชน์ในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีแยกประเภทเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในใบรับรองว่าเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดเป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่เป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๖๐/๖ วรรคหนึ่ง

๓.๑๑ ต่อกอายุใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๘

๓.๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๖๐/๙

๓.๑๓ ผู้จัดการสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๒

๓.๑๔ การดำเนินงานสนามบินสาธารณะให้แก่ส่วนราชการที่ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตไว้เป็นหลักฐานตามมาตรา ๖๐/๓๕ วรรคสอง

ข) ออกใบอนุญาต

๓.๑๕ ผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๑ ประกอบมาตรา ๔๑/๒๗ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิตได้ตามที่เห็นสมควร

๓.๑๖ ต่อกอายุใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๙ วรรคสอง

๓.๑๗ ผลิตอากาศยานเป็นการชั่วคราวให้แก่ผู้ขอที่เป็นผู้ได้รับใบรับรองแบบได้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต แต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ผู้ขอได้รับใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๓๐ และขยายระยะเวลาได้อีกหนึ่งครั้ง แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปี

๓.๑๘ ผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๓๒ วรรคหนึ่ง

๓.๑๙ ผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพตามมาตรา ๔๑/๓๙ วรรคสอง โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิตและการใช้งานของชิ้นส่วนรับรองคุณภาพนั้นได้ตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าการออกใบอนุญาตเป็นการรับรองแบบชิ้นส่วนรับรองคุณภาพที่ขออนุญาตผลิตด้วย

๓.๒๐ แก้ไขใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพฉบับเดิมหรือออกใบอนุญาตฉบับใหม่ ในกรณีที่เป็นการแก้ไขดัดแปลงการผลิตแตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตในสาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๔๒ (๒)

๓.๒๑ ผลิตบริษัทตามมาตรา ๔๑/๔๗ ประกอบมาตรา ๔๑/๔๙ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิตและการใช้งานของบริษัทนั้นได้ตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าการออกใบอนุญาตเป็นการรับรองแบบบริษัทที่ขออนุญาตผลิตด้วย

๓.๒๒ แก้ไขใบอนุญาตผลิตบริษัทฉบับเดิมหรือออกใบอนุญาตฉบับใหม่ในกรณีที่เป็น การแก้ไขตัดแปลงการผลิตแตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิต ในสาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๕๒ (๒)

๓.๒๓ การประกอบกิจการบำรุงรักษาเฉพาะอากาศยานต่างประเทศในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๑/๑๑๐

ค) ออกใบสำคัญ

๓.๒๔ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๔ วรรคหนึ่ง

๓.๒๕ ต่อยอายุใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๙ วรรคสอง

๓.๒๖ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกตามมาตรา ๔๑/๗๑ วรรคสอง

ง) ออกหนังสือรับรอง

๓.๒๗ ว่าใบรับรองแบบอากาศยาน ใบรับรองแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน หรือใบรับรองแบบส่วนเพิ่มเติมที่ออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือประเทศที่ได้ทำความตกลงกับ ประเทศไทย ใช้ได้เช่นเดียวกับใบรับรองแบบของไทยตามมาตรา ๔๑/๑๓

๓.๒๘ ความสมควรเดินอากาศสำหรับผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิต ผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสอง (รวมถึงอำนาจมอบเจ้าหน้าที่กรม และพนักงานของผู้ผลิต ให้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศด้วย)

๓.๒๙ ความสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกซึ่งส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริษัทตามมาตรา ๔๑/๗๕ (ไม่ได้กำหนดให้อธิบดีกำหนดแบบหนังสือรับรองได้ ต้องออกในกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๑/๗๕ วรรคสอง - ผู้เขียน) (รวมถึงอำนาจมอบ เจ้าหน้าที่กรม และพนักงานของผู้ผลิตให้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศด้วย)

จ) อนุญาต

๓.๓๐ (หนังสือ) ให้ผู้ขอดำเนินการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน โดยกำหนดระยะเวลาการสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ออกหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม

๓.๓๑ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยาน แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๑/๓๑ วรรคสอง

๓.๓๒ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๑/๓๕

๓.๓๓ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๑/๔๓ วรรคหนึ่ง

๓.๓๔ ให้เจ้าของอากาศยาน ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศผลิตชิ้นส่วนเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานของตนตามมาตรา ๔๑/๔๔ โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิตและการใช้งานของชิ้นส่วนดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร

๓.๓๕ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตบริษัทแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการ เงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการผลิตให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๑/๕๓

๓.๓๖ (เป็นหนังสือ) ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ โอนสิทธิตามใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๔๑/๖๐ วรรคหนึ่ง

๓.๓๗ (เป็นหนังสือ) ให้อากาศยานลำที่ต้องห้ามทำการบินตามมาตรา ๔๑/๘๙ บินไปยังฐานของผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือของผู้ดำเนินการเดินอากาศ หรือบินไปยังหน่วยซ่อมหรือบินหลบภัย หรือให้อากาศยานซึ่งมีใบสำคัญสมควรเดินอากาศลำใดทำการบินนอกเหนือไปจากข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในคู่มือของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๙๐

๓.๓๘ ให้ผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมผลิตชิ้นส่วนของอากาศยาน เพื่อใช้ในการบำรุงรักษาอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ตนรับบำรุงรักษาตามมาตรา ๔๑/๑๐๕ โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับการผลิตและการใช้งานของชิ้นส่วนดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร

๓.๓๙ ให้ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบรับรองตามมาตรา ๖๐/๑๐

๓.๔๐ (เป็นหนังสือ) ให้ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะโอนสิทธิตามใบรับรองให้แก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๖๐/๒๑ วรรคหนึ่ง

ฉ) อนุมัติ

๓.๔๑ อนุมัติให้ขยายกำหนดเวลาที่สั่งให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน ที่เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ แล้วแต่กรณี เกินอัตราที่กำหนด นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคสอง

ช) เห็นชอบ

๓.๔๒ ให้ผู้ขอใบรับรองแบบใช้มาตรฐานอื่นตามข้อกำหนดมาตรฐานที่ออกใหม่ในระหว่างการสร้าง รวมทั้งกำหนดให้ใช้มาตรฐานที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มเติมตามมาตรา ๔๑

๓.๔๓ (ออกหนังสือให้ความเห็นชอบ) ให้ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน แก้ไขดัดแปลงแบบที่ไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๕ (๑)

๓.๔๔ (ออกหนังสือให้ความเห็นชอบ) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน แก้ไขดัดแปลงอากาศยานให้แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองที่ไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๗ วรรคสอง

๓.๔๕ วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการผลิตอากาศยานของผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๓ (๓)

๓.๔๖ การแต่งตั้งพนักงานหรือนายช่างของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมให้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือรับรองงานตามมาตรา ๔๑/๑๐๒ วรรคหนึ่ง

๓.๔๗ หลักเกณฑ์การปันส่วนในงบที่แสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๐ (๑)

ซ) กำหนด

๓.๔๘ ให้มีการรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผู้ขอใบรับรองแบบได้ดำเนินการสร้างแล้วตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง

๓.๔๙ เจื่อนไขและระยะเวลาให้ผู้ขออนุญาตเบื้องต้น ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้มีการขออนุญาตเบื้องต้นต่ออธิบดีก่อนการดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลสำหรับกิจการนั้นได้ ดำเนินการเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนได้ แต่ต้องไม่เกินหกเดือน และในกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ผู้ขออนุญาตไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ขออนุญาตอาจขอขยายระยะเวลาต่ออธิบดีได้อีกหนึ่งครั้ง และอธิบดีอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้แต่ต้องไม่เกินสามเดือนตามมาตรา ๔๑/๑๙

๓.๕๐ เจื่อนไขการกำกับดูแลการดำเนินงานที่ผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมให้ผู้อื่นรับซ่อมงานไปตามมาตรา ๔๑/๑๐๔ วรรคสอง

ฅ) สั่ง

๓.๕๑ ขยายระยะเวลาการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ในกรณีที่ผู้ขอไม่สามารถสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่เกินสองปี ตามมาตรา ๓๘ วรรคสี่

๓.๕๒ ให้ผู้ขอใบรับรองแบบที่ได้ดำเนินการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานแล้ว ทำการทดสอบ โดยการบินทดลองหรือการทดสอบอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง

๓.๕๓ ผู้ได้รับใบรับรองแบบ ทำการแก้ไขแบบอากาศยานหรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน โดยกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไว้ด้วยแต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี และอาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้งานของอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่สร้างตามแบบเดิมได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๔๑/๙

๓.๕๔ ห้ามอากาศยานลำหรือแบบที่ประจักษ์ว่ามีความไม่ปลอดภัยในการใช้งาน ลำนั้นหรือแบบนั้นหรือแบบอื่นที่มีลักษณะเดียวกันทำการบินตามมาตรา ๔๑/๘๓

๓.๕๕ ห้ามอากาศยานต่างประเทศที่จะทำการบินที่อธิบดีเห็นว่าอาจมีความไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทำการบินในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๑/๙๑

๓.๕๖ ให้ผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมเปลี่ยนผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๐ วรรคสาม

๓.๕๗ ระวังการดำเนินงานของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานแทนจนกว่าเหตุดังกล่าวจะหมดไปตามมาตรา ๖๐/๒๒

๓.๕๘ ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน ที่เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ เกินอัตราที่กำหนด นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่าสิบห้าวันตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง

สั่งพักใช้

๓.๕๙ ใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๕๘

๓.๖๐ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๘๖

๓.๖๑ ใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/

๓.๖๒ ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๓๑

สั่งเพิกถอน

๓.๖๓ หนังสืออนุญาตให้ดำเนินการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ในกรณีและผู้ขอใบรับรองแบบไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม (๒) (๓) หรือ(๔) และอธิบดีได้เตือนแล้วแต่ยังฝ่าฝืนตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง

๓.๖๔ ใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๑๐

๓.๖๕ ใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๕๙

๓.๖๖ ใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๘๗

๓.๖๗ ใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๘

๓.๖๘ ใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๓๒

อนึ่ง ตามมาตรา ๕/๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้กรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรอง และอธิบดีได้สั่งให้มีการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าว ไม่เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองนั้นพ้นความรับผิดชอบในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าว หรือตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๔) อำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบ

๔.๑ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๕๗

๔.๒ ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๖

๔.๓ ควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๒๐

๔.๔ ควบคุมการจัดเก็บและการใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๒

๔.๕ เตือนผู้ขอใบรับรองแบบซึ่งได้รับหนังสืออนุญาตให้ดำเนินการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง

(๕) อำนาจเปรียบเทียบความผิด

เปรียบเทียบความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือโทษปรับที่ไม่ใช่ความผิดที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๒๐ (๒) ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น แต่ถ้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีทรัพย์สินซึ่งทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้มาโดยการกระทำความผิด ความผิดนั้นอาจเปรียบเทียบได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ของกลางที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๑๒๑

๒.๘.๒ หน้าที่ อธิบดี

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้อธิบดีมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(ก) หน้าที่ตรวจสอบ**หน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง**

๑. ในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีเหตุที่อาจต้องเพิกถอนใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองในกรณีตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยผู้ได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรอง ไม่สามารถอ้างความเชื่อโดยสุจริต มาคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ อธิบดีต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้ปรากฏและสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยไม่ชักช้าตามมาตรา ๕/๒ วรรคสอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๔๓} มาตรา ๕๑ วรรคสาม ได้บัญญัติกรณีนี้ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ไว้ ๓ กรณีด้วยกัน คือ

- (๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- (๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ดังนั้น หากมีเหตุที่อาจต้องเพิกถอนใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรองในกรณีตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ได้รับใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรอง ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แล้ว อธิบดีกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏ โดยจะทำการตรวจสอบเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นทำการตรวจสอบก็ได้ เมื่อได้ความจริงแล้วต้องสั่งการตามที่เห็นสมควร ซึ่งคือการเพิกถอนใบรับรอง ใบอนุญาต ใบสำคัญ

^{๒๔๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ หน้า ๑

หนังสืออนุญาต หรือหนังสือรับรอง โดยจะเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน และจะให้มียกเว้นหลังหรือไม่ยกเว้นหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้^{๒๔๔}

อนึ่ง เพื่อให้อธิบดีเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบได้ มาตรา ๕/๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงบัญญัติให้รายงานการตรวจสอบของอธิบดี เป็นเอกสารที่เปิดเผยแก่บุคคลทั่วไป

หน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ

๒. คุณสมบัติของผู้ขอ แบบอากาศยานที่ขออนุญาตผลิต ตลอดจนสถานที่และวิธีการผลิตของผู้ขอใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๒๗ วรรคหนึ่ง

๓. คุณสมบัติของผู้ขอ แบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ขออนุญาตผลิต อากาศยาน ตลอดจนสถานที่และวิธีการผลิตของผู้ขอใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ตามมาตรา ๔๑/๓๓ ประกอบมาตรา ๔๑/๒๗ วรรคหนึ่ง

๔. คุณสมบัติและขีดความสามารถของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตผลิตอากาศยานตาม มาตรา ๔๑/๒๙ วรรคสอง และของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตาม มาตรา ๔๑/๓๔ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๑/๒๙ วรรคสอง

๕. คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ แบบชิ้นส่วนรับรองคุณภาพที่ขออนุญาตผลิต ตลอดจนสถานที่และวิธีการผลิตตามมาตรา ๔๑/๓๙ วรรคหนึ่ง

๖. คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตผลิตบริษัท แบบบริษัทที่ขออนุญาตผลิต ตลอดจนสถานที่และวิธีการผลิตของผู้ขอตามมาตรา ๔๑/๔๙ วรรคหนึ่ง

๗. คุณสมบัติและลักษณะของผู้ขอใบรับรองหน่วยซ่อม รวมทั้งสถานที่และวิธีการบำรุงรักษาของผู้ขอตามมาตรา ๔๑/๙๖ วรรคหนึ่ง

^{๒๔๔} เทียบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มียกเว้นหลังหรือไม่ยกเว้นหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

๘. คุณสมบัติและขีดความสามารถของผู้ขอต่ออายุใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๘ วรรคสอง

หน้าที่ตรวจสอบเอกสาร

๙. เอกสารหลักฐานของผู้ขอใบรับรองแบบ ประเมินความเป็นไปได้ของแบบที่เสนอวิธีดำเนินการ และความพร้อมในการสร้างอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ตลอดจนฐานะทางการเงิน บุคลากร สถานที่ และเครื่องมือที่จะใช้ในการสร้างตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง

๑๐. คู่มือการดำเนินงาน ลักษณะทางกายภาพ สิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ บริการเมื่อมีเหตุฉุกเฉินและบริการอื่นของสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ สิ่งกีดขวางโดยรอบสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตเพื่อความปลอดภัยของอากาศยาน ความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต และเอกสารหลักฐานอื่นตามมาตรา ๖๐/๓๕ วรรคสอง

หน้าที่ตรวจสอบอากาศยาน

๑๑. อากาศยานลำที่ขอใบสำคัญสมควรเดินอากาศ รวมทั้งจัดให้มีหรือสั่งให้ผู้ขอทำการทดสอบตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๖๔ วรรคหนึ่ง

๑๒. อากาศยานลำที่ขอต่ออายุใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ประวัติการบำรุงรักษา รวมทั้งจัดให้มีหรือสั่งให้ผู้ขอต่ออายุใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ทำการทดสอบตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๖๙ วรรคสอง

๑๓. อากาศยานลำที่จะส่งออก รวมทั้งจัดให้มีหรือสั่งให้ผู้ขอรับใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกอากาศยานทำการทดสอบตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๗๑ วรรคสอง

หน้าที่ตรวจสอบการแก้ไข

๑๔. การแก้ไขดัดแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผู้อื่นซึ่งมิใช่ผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบทำการแก้ไขดัดแปลง ให้แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองใน

สาระสำคัญ ตามหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค หากคณะกรรมการเทคนิคไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ให้อธิบดีตรวจสอบตามวิธีการที่เห็นสมควรตามมาตรา ๔๑/๖ วรรคสอง

๑๕. การแก้ไขตัดแปลงอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอากาศยานหรือส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานนั้นทำการแก้ไขตัดแปลง ให้แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ตามหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค หากคณะกรรมการเทคนิคไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ให้อธิบดีตรวจสอบตามวิธีการที่เห็นสมควรตามมาตรา ๔๑/๗ วรรคสอง

หน้าที่ตรวจสอบผลิตภัณฑ์

๑๖. ผลิตภัณฑ์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ขอรับหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ รวมทั้งจัดให้มีหรือสั่งให้ผู้ขอทำการทดสอบตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสอง

(ข) หน้าที่รับแจ้ง / รายงาน

๑๗. รับแจ้งการแก้ไขตัดแปลงการผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพที่แตกต่างจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตที่ไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๔๒ (๑)

๑๘. รับแจ้งการผลิตผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างไปจากแบบที่ได้รับการรับรองตามใบอนุญาตผลิตที่ไม่ใช่สาระสำคัญตามมาตรา ๔๑/๕๒ (๑)

๑๙. รับแจ้งการแต่งตั้งผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมตามมาตรา ๔๑/๑๐๐ วรรคหนึ่ง

๒๐. รับรายงานงบประมาณประจำปีของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ได้รับอนุมัติให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๐ (๒)

๒๑. รับรายงานเกี่ยวกับการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับและจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ได้รับอนุมัติให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ทุกครั้งรอบปีบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันครบกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๐ (๓)

(ค) หน้าที่แจ้ง / ประกาศ

๒๒. แจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้จดทะเบียนอากาศยานต่างประเทศลำที่ไม่ได้ทำการบินที่อธิบดีเห็นว่าอาจมีความไม่ปลอดภัยในการใช้งานนั้นทราบตามมาตรา ๔๑/๙๑

๒๓. แจ้งคำสั่งคำสั่งความสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๘๒ หรือคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๘๑ มาตรา ๔๑/๘๓ มาตรา ๔๑/๘๖ มาตรา ๔๑/๘๗ หรือมาตรา ๔๑/๙๑ ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ หรือประกาศคำสั่งดังกล่าวให้ทราบทั่วกัน ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตามมาตรา ๔๑/๙๒

๒๔. แจ้งผู้ทรงสิทธิในใบรับรองแบบอากาศยานหรือแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ขอแก้ไขแบบในสาระสำคัญถึงขนาดต้องออกใบรับรองแบบฉบับใหม่ ให้ยื่นคำขอใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๕ (๒) (ก)

๒๕. แจ้งคำสั่งควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตตามมาตรา ๖๐/๒๓ เป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะทราบ และปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตนั้น หรือที่อื่นตามที่อธิบดีเห็นสมควร พร้อมทั้งประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยสองฉบับสามวันติดต่อกันตามมาตรา ๖๐/๒๔

๒๖. ประกาศคำสั่งกำหนดข้อจำกัดความสมควรเดินอากาศหรือข้อจำกัดอื่นตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๔๑/๔ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้งานตามมาตรา ๔๑/๙ วรรคสอง หรือคำสั่งเพิกถอนใบรับรองแบบตามมาตรา ๔๑/๑๐ วรรคหนึ่ง ให้ทราบทั่วกัน ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตามมาตรา ๔๑/๑๑

(ง) หน้าที่เสนอ / รายงาน

๒๗. รายงานคณะกรรมการเทคนิค เมื่อได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับมาตรฐานของอากาศยานหรือของส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่มีวิวัฒนาการหรือที่มีการออกแบบ ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิคตามมาตรา ๓๔ ไม่ครอบคลุมถึง หรือไม่อาจใช้กับแบบของผู้ขอ เพื่อให้คณะกรรมการเทคนิคพิจารณากำหนดเป็นมาตรฐานต่อไปตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง

๒๘. เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงาน สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองการดำเนินงาน สนามบิน สาธารณะต่อไปเป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดแก่สาธารณะตามมาตรา ๖๐/๓๓

๒๙. เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่ออนุมัติให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการ สนามบินอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารตามมาตรา ๖๐/๓๔

(จ) เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

๓๐. เข้าดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจค้นในสนามบินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือนสั่งตามมาตรา ๖๐/๑๙

๓๑. จัดให้มีการทดสอบโดยการบินทดลองหรือการทดสอบอย่างอื่นซึ่งอากาศยาน ต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานที่ผู้ขอใบรับรองแบบได้ดำเนินการสร้างแล้ว ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง

๒.๙ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ กรมการบินพลเรือน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดองค์กรที่เป็นตำแหน่งในกรมการบินพลเรือน^{๒๘๕} ไว้สองประเภท คือ ข้าราชการ และ เจ้าหน้าที่ (หมายรวมทั้งข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) ไว้ ดังต่อไปนี้

๒.๙.๑ ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการเทคนิค

มาตรา ๑๕/๑ ได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ทางเทคนิค ได้แก่ คณะกรรมการ เทคนิค ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบเจ็ดคน ที่ รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน และรองอธิบดีกรมการบินพลเรือนที่ ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และโดยที่กรมการบินพลเรือนมีหน้าที่

^{๒๘๕} กรมการขนส่งทางอากาศเดิมตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน

รับผิดชอบเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศตามมาตรา ๑๕/๕ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากข้าราชการกรมการบินพลเรือนที่มีตำแหน่งหน้าที่ในเรื่องนั้น แต่ก็ไม่มีบทบังคับว่าจะแต่งตั้งจากบุคคลอื่นไม่ได้ แต่เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเทคนิคเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคทางการบินโดยเฉพาะ ดังนั้น มาตรา ๑๕/๑ วรรคสองจึงบัญญัติให้อธิบดีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากข้าราชการกรมการบินพลเรือนเท่านั้น

๒.๙.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ออกเอกสารรับรองความสมควรเดินอากาศ

การรับรองความสมควรเดินอากาศของผลิตภัณฑ์ทางการบินมีอยู่สองรูปแบบ คือ (๑) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับอากาศยาน (Certificate of Airworthiness) ตามมาตรา ๔๑/๖๔ วรรคหนึ่ง และใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคหนึ่ง กับ (๒) หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ (Airworthiness Tags) ของส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ขึ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคหนึ่ง และหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกซึ่งส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ขึ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๗๕ ซึ่งอธิบดีเป็นผู้ออก ในการนี้อธิบดีจะออกเองหรือมอบหมายให้ผู้ใดออกเอกสารดังกล่าวก็ได้ แต่ในชั้นร่างคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๔ เห็นว่าเป็นเรื่องปฏิบัติราชการตามปกติทำนองเดียวกับการจดทะเบียนรถยนต์ ซึ่งมีการแต่งตั้งนายทะเบียนจากราชการกรมการขนส่งทางบก ดังนั้น จึงให้อำนาจอธิบดีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมการบินพลเรือนให้เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศหรือหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศแทนอธิบดีได้ตามมาตรา ๔๑/๖๔ วรรคสอง มาตรา ๔๑/๗๑ วรรคสอง มาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสอง และมาตรา ๔๑/๗๕ ซึ่งผู้ได้รับแต่งตั้งจะมีอำนาจในการออกเอกสารรับรองความสมควรเดินอากาศในนามของตนเอง ไม่ใช่ในนามอธิบดีหรือผู้ใช้อำนาจอธิบดีตามรูปแบบการมอบอำนาจหรือมอบหมาย

๒.๙.๓ เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต

โดยที่สนามบินสาธารณะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความปลอดภัย ความต่อเนื่องและความสะอาดของบริการ จึงต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและต้องมีอำนาจสั่งระงับหรือให้หยุดดำเนินการได้หากมีผลกระทบที่

กล่าวข้างต้น แต่การระงับหรือให้หยุดดำเนินการย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการความต่อเนื่องของบริการ
สาธารณะ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือรักษาความปลอดภัยสาธารณะ มาตรา ๖๐/๒๒ จึง
ให้อำนาจอธิบดีที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงานแทนจนกว่าเหตุ ดังกล่าวจะหมดไป และเพื่อ
ประโยชน์แห่งความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะในกรณีที่มีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรอง
การดำเนินงานสนามบินสาธารณะอธิบดีอาจเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินงาน
สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตต่อไปเป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่จะ
เกิดแก่สาธารณะได้ตามมาตรา ๖๐/๓๓

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าทั้งสองมาตราข้างต้น ไม่ได้ระบุว่าต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของ
กรมการบินพลเรือน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะเข้าดำเนินงานจึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมการบิน
พลเรือนเท่านั้น แต่ทั้งสองมาตรานี้ไม่ใช่บทอำนาจให้อธิบดีสั่งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดให้เข้าดำเนินการ
แต่เป็นบทอำนาจที่ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินสาธารณะต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ที่อธิบดี
แต่งตั้งเข้าดำเนินงานในสนามบินนั้นเท่านั้น อำนาจสั่งของอธิบดีให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดทำอะไรคง
เป็นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๒๔๖} ซึ่งอธิบดีคงมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการใน
กรมการบินพลเรือนตำแหน่งใดให้เข้าดำเนินการ หากจะสั่งเจ้าหน้าที่ของกรมการบินพลเรือนซึ่งไม่ใช่
ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่นอกสังกัดกรมการบินพลเรือน ต้องมีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจ

^{๒๔๖} มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ
ของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิด
ผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่กฎหมายอื่น
กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึง
นโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการ
ปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้
รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

๒.๑๐ พนักงานเจ้าหน้าที่^{๒๘๗}

เป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายที่ต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้นๆ โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ให้หมายความว่า “อธิบดีและผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ จึงมี ๓ ประเภท ได้แก่

๑. อธิบดีกรมการบินพลเรือน ในฐานะผู้ใช้อำนาจ “อธิบดี” ในประเภทที่หนึ่ง
๒. ผู้ซึ่งอธิบดีกรมการบินพลเรือนมอบหมาย ในฐานะผู้ใช้อำนาจ “อธิบดี” ในประเภทที่สอง และ
๓. ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ รวม ๕ ชุด ดังต่อไปนี้

ชุดแรก ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๗^{๒๘๘} โดยแต่งตั้งให้ (๑) อธิบดีกรมการขนส่ง (๒) ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือน กรมการขนส่ง (๓) อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม (๔) เจ้ากรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม (๕) เจ้ากรมช่างอากาศ กองทัพอากาศ และ (๖) นายท่าอากาศยาน กรมการขนส่ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นช่วงระหว่างการเปลี่ยนถ่ายอำนาจหน้าที่จากกระทรวงกลาโหม มาเป็น กระทรวงคมนาคม ต่อมาได้มี

^{๒๘๗} ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า (กฎ) น. บุคคลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด

^{๒๘๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๘๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑

ประกาศแต่งตั้งให้นายอำเภอ กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ที่ ๖/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๙๙^{๒๔๙}

ชุดที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๔ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ที่ ๑๒๒/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๓^{๒๕๐} แต่งตั้งให้ (๑) อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม (๒) เจ้ากรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม (๓) อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม (๔) นายท่าอากาศยาน กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และ (๕) นายอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้แต่งตั้งนายทหารชั้นสัญญาบัตร สังกัดกรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจและยึดตามมาตรา ๖๖ (๓) (๕) และ (๖) เฉพาะที่สนามบินดอนเมือง เพื่อให้มาตรวจการป้องกันมลภาวะและการก่อวินาศกรรมอากาศยาน ได้ผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายยิ่งขึ้น ตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๕ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๕^{๒๕๑} และแต่งตั้งปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้ทำการแทนปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดถ่ายภาพในหรือจากอากาศยาน ตามมาตรา ๒๓ เฉพาะกรณีการสำรวจทางอากาศและทำแผนที่ เพื่อให้การควบคุมและการรักษาความปลอดภัยในการจ้างเอกชนทำการสำรวจและทำแผนที่ได้ผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕^{๒๕๒}

ชุดที่สาม ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๒^{๒๕๓} แต่งตั้งให้ (๑) อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ (๒) ผู้ว่าการ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ผู้ว่าการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (๓) อธิบดีไปรษณีย์โทรเลข หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก

^{๒๔๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๓ ตอนที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ หน้า ๑๐๓๔

^{๒๕๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๑๑๔ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๑๓ หน้า ๓๔๒๗

^{๒๕๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๓๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๑๕ หน้า ๒๒๐๐

^{๒๕๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๘๕ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ หน้า ๒๘๗๗

^{๒๕๓} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๑๘๑ ลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๒๒ หน้า ๓๗๖๑

อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข (๔) นายท่าอากาศยาน กรมการบินพาณิชย์ (๕) นายอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ (๖) ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้ทำการแทนปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการท่าอากาศยาน การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ใดส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน ไปกับอากาศยานตามมาตรา ๖๖ (๓) (๕) และ (๖) เฉพาะกรณีการบินเริ่มต้นที่สนามบินในความรับผิดชอบของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๐ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๐^{๒๗๔}

ชุดที่สี่ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๒ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๒^{๒๗๕} แต่งตั้งให้ (๑) อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ (๒) ผู้ว่าการ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (๓) นายอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (๔) ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ได้ อนึ่ง อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ได้มอบหมายให้ ผู้บังคับการกองการบินทหารเรือ กองเรือยุทธการ กองทัพอากาศ เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ เฉพาะสนามบินอยู่ตะเภา ตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๒ ตามประกาศกรมการบินพาณิชย์ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๒ และได้มอบหมายให้ผู้ช่วยการเขตบึงกุ่ม เขตประเวศ เขตมีนบุรี เขตลาดพร้าว และเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร นายอำเภอบางบ่อ นายอำเภอบางพลี และนายอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเฉพาะความสูงไม่เกิน ๑๐ เมตร โดยวัดจากค่าระดับน้ำทะเลเฉลี่ยปานกลาง ตั้งแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ตามประกาศกรมการบินพาณิชย์ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่

^{๒๗๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔ ตอนที่ ๖๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๐ หน้า ๒๓๙๑

^{๒๗๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๘๘ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๒ หน้า ๓๗๘๔

ประชาชนในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศสนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิ และได้มอบหมายให้นักบินผู้ควบคุมอากาศยาน ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้โดยสารหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานในอากาศยานที่ตนเป็นนักบินผู้ควบคุมอากาศยาน ใช้เครื่องถ่ายภาพในอากาศยานหรือจากอากาศยานไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ตามมาตรา ๒๓ เฉพาะกรณีการถ่ายภาพเพื่อเก็บไว้เป็นที่ระลึก การสำรวจจราจร การจัดทำข่าว สารคดี หรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒ ตามประกาศกรมการบินพาณิชย์ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒

ชุดที่ห้า ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑^{๒๙๖} แต่งตั้งให้ (๑) อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ (๒) ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงกลาโหม (๓) ผู้บัญชาการกองการบินทหารเรือ กองเรือยุทธการ กองทัพอากาศ (๔) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (๕) กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้อำนวยการทำอากาศยาน และรองผู้อำนวยการทำอากาศยาน บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (๖) พนักงานเวรผู้อำนวยการบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (๗) ผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความปลอดภัย รองผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความปลอดภัย ผู้อำนวยการฝ่ายความปลอดภัยทำอากาศยาน และรองผู้อำนวยการฝ่ายความปลอดภัยทำอากาศยาน บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และ (๘) พนักงานตรวจค้นที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าชุดการตรวจค้น บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๗

ทั้งนี้ อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศได้มอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบปฏิบัติการบิน ผู้อำนวยการส่วนทะเบียนและใบอนุญาต ผู้อำนวยการส่วนวิศวกรรมการบิน ผู้อำนวยการส่วนสมควรวินเดินอากาศ ผู้อำนวยการส่วนค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประมงภัย ผู้อำนวยการส่วนนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ และเจ้าหน้าที่ตรวจสภาพอากาศยานและนักวิชาการขนส่ง สำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการสำนักกำกับกิจการ

^{๒๙๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๔๙ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ หน้า ๑๖

ขนส่งทางอากาศ ผู้อำนวยการส่วนการเดินอากาศภายในประเทศ และนักวิชาการขนส่ง ส่วนตรวจการขนส่งทางอากาศ สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ ผู้อำนวยการกองมาตรฐานสนามบินและการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานสนามบิน หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานผู้ประกอบการสนามบิน หัวหน้ากลุ่มเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หัวหน้ากลุ่มสื่อสารการบินและจราจรทางอากาศ หัวหน้ากลุ่มรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน หัวหน้ากลุ่มพิธีการขนส่งทางอากาศ และข้าราชการในสังกัดกลุ่มงานของกองมาตรฐานสนามบินและการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการท่าอากาศยาน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อปฏิบัติการตามที่ระบุไว้ ตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง **มอบหมาย** ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๑๙) ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการมอบหมายให้นักบินผู้ควบคุมอากาศยานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ถ่ายภาพด้วย ทำให้ปัจจุบันผู้ที่ถ่ายภาพต้องขออนุญาตจากอธิบดีหรือรองอธิบดีกรมการบินพลเรือน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก้ไขจากเดิม ซึ่งให้หมายความว่า “ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” เป็น “อธิบดีและผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” แต่จนถึงปัจจุบัน ยังคงใช้คำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ชุดที่ห้าอยู่ ดังนั้น ในส่วนของคำสั่งที่แต่งตั้งให้อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศมอบหมาย จึงเป็นอันใช้ไม่ได้ เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ ได้มีคำสั่งที่ ๒๔๕/๒๕๕๑ **มอบหมาย** ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในสังกัดกรมการขนส่งทางอากาศปฏิบัติราชการแทนอธิบดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ได้ยกเลิกในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามคำสั่งกรมการขนส่งทางอากาศ ที่ ๓๗๒/๒๕๕๑ โดย**มอบหมาย** ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบปฏิบัติการบิน ผู้อำนวยการส่วนทะเบียนและใบอนุญาต ผู้อำนวยการส่วนวิศวกรรมการบิน ผู้อำนวยการส่วนสมควรเดินอากาศ ผู้อำนวยการส่วนค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือประมงภัย ผู้อำนวยการส่วนนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ และ เจ้าหน้าที่ตรวจสภาพอากาศยานและนักวิชาการขนส่ง สำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการสำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ ผู้อำนวยการส่วนการ

เดินอากาศภายในประเทศ และนักวิชาการขนส่ง ส่วนตรวจการขนส่งทางอากาศ สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ ผู้อำนวยการกองมาตรฐานสนามบินและการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานสนามบิน หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานผู้ประกอบการสนามบิน หัวหน้ากลุ่มเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หัวหน้ากลุ่มสื่อสารการบินและจราจรทางอากาศ หัวหน้ากลุ่มรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน หัวหน้ากลุ่มพิธีการขนส่งทางอากาศ และนักวิชาการขนส่ง วิศวกรไฟฟ้า วิศวกรโยธา นายช่างไฟฟ้า และนายช่างโยธา กองมาตรฐานสนามบินและการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ และผู้อำนวยการท่าอากาศยาน **ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี**ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักและกองนั้นๆ ต่อมาอธิบดีกรมการบินพลเรือนได้มีคำสั่งที่ ๓๙๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ **มอบหมาย**ให้ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการบิน **ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี**ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักมาตรฐานการบิน

ข้อสังเกตของผู้เขียนมีว่า เดิมก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีแต่งตั้งอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ การมอบหมายจึงไม่ใช่การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ได้รับมอบหมายจะมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง เช่นเดียวกับปัจจุบันที่กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศบัญญัติให้ “อธิบดี” เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยให้มีฐานะเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ด้วย แต่ผู้ซึ่งอธิบดีกรมการบินพลเรือนมอบหมาย ไม่ใช่ผู้รับมอบอำนาจที่ต้องปฏิบัติราชการในนามอธิบดีกรมการบินพลเรือน แต่คำสั่งกรมการบินพลเรือนที่มอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทำหน้าที่นั้นต่างอ้างบทอำนาจในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระบุไว้ด้วยว่าให้ปฏิบัติราชการแทน ดังนั้น จึงเกิดความสับสนว่า เป็น “การมอบหมาย” หรือ “การมอบอำนาจ” สมควรอ้างอำนาจและระบุถ้อยคำที่ใช้ให้ชัดเจน เนื่องจากผลของ “การมอบหมาย” กับ “การมอบอำนาจ” แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังที่กล่าวมาข้างต้น

อำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ก) อำนาจออกคำสั่งอนุญาต

๑. อนุญาตเป็นหนังสือ ให้ผู้ใดใช้เครื่องถ่ายภาพในอากาศยานหรือจากอากาศยานไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ตามมาตรา ๒๓

๒. อนุญาตเป็นหนังสือ ให้ผู้ใดส่งหรือพาวัตถุอันตรายหรือสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน หรือบุคคลในอากาศยานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไปกับอากาศยาน ตามมาตรา ๒๖ และกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติ

๓. อนุญาตเป็นหนังสือ ให้อากาศยานนอกจากอากาศยานต่างประเทศบินออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๗

ข) อำนาจกำหนด / สั่ง

๔. กำหนดเงื่อนไขให้อากาศยานทำการบินทดลองเพื่อไม่ต้องนำเอกสารติดไปกับอากาศยานตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑)

๕. สั่งเป็นหนังสือให้ผู้จดทะเบียนอากาศยาน อากาศยานลำที่มีใบสำคัญสมควรเดินอากาศเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีความไม่ปลอดภัยในการใช้งาน ให้ทำการตรวจโดยระบุรายการและกำหนดระยะเวลาที่ต้องทำการตรวจให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๔๑/๘๑ วรรคหนึ่ง

ค) อำนาจกำกับดูแล

๖. เข้าตรวจสอบการสร้างอากาศยานต้นแบบหรือต้นแบบส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานตามมาตรา ๔๐ (๓)

๗. ควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๔๑/๕๗

(๒) หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑. รับแจ้งการใช้อากาศยานขนส่งที่ใช้ในการขนส่งของหรือคนโดยสารอันมิใช่เพื่อพาณิชย์เป็นทางค้าเป็นครั้งคราวตามมาตรา ๒๙ ตี
๒. รับแจ้งข้อบกพร่องหลังการตรวจตามคำสั่ง (ของพนักงานเจ้าหน้าที่) จากผู้จดทะเบียนอากาศยานว่ามีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการใช้งานตามมาตรา ๔๑/๘๑ วรรคสอง
๓. แจ้งคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัย (คำสั่งให้ทำการตรวจอากาศยานลำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าไม่ปลอดภัยตามมาตรา ๔๑/๘๑) ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ หรือประกาศคำสั่งดังกล่าวให้ทราบทั่วกัน ตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนดตามมาตรา ๔๑/๘๒
๔. รับคืนใบสำคัญการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง

การแสดงบัตรประจำตัว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดี ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องตามมาตรา ๖๗/๒

๒.๑๑ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

มาตรา ๖๒ ให้อากาศยานที่เกิดอุบัติเหตุอยู่ในความพิทักษ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และห้ามผู้ใดดำเนินการตามที่กำหนดกับอากาศยานหรือส่วนของอากาศยานโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ ในเรื่องดังกล่าวด้วย

คำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” เป็นคำที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๗๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๕๗๗^{๒๙๗} โดยให้หมายความถึง

^{๒๙๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๗๘ หน้า ๕๙๔

... เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม ...

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งออกภายหลังพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งใช้ถ้อยคำเดียวกันคงมีเจตนารมณ์เดียวกัน แต่คงต้องหมายเหตุเฉพาะเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น ไม่รวมถึงพศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปรามด้วยเพราะเป็นอำนาจเฉพาะตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วไป และหากมีผู้ไปขอให้พศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองอนุญาตให้ตนปฏิบัติการอย่างใด ๆ กับอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุ พนักงานดังกล่าวก็จะไม่อนุญาต^{๒๙๘}

๒.๑๒ พนักงานสอบสวน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวน^{๒๙๙} เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบ สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือโทษปรับตามมาตรา ๗๗ โดยต้องเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสอง

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวน ซึ่งไม่ใช่การกระทำความผิดซ้ำ หรือการกระทำความผิดร้ายแรง ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับคณะกรรมการ

^{๒๙๘} ดูรายละเอียดในบทที่ ๘ อุบัติเหตุ

^{๒๙๙} หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

บินพลเรือนว่าเป็นความผิดที่ไม่อาจเปรียบเทียบปรับได้ หากผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้กรมการบินพลเรือนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๒๓ และถ้าการกระทำความผิดนั้นมีทรัพย์สินซึ่งทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้มาโดยการกระทำความผิด ความผิดนั้นอาจเปรียบเทียบได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ของกลางที่ยึดหรืออายัด ตกเป็นของแผ่นดินมาตรา ๑๒๑

เหตุผลที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบ เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๓๗ บัญญัติให้คดีอาญาลดลงเมื่อ

(๑) ผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนศาลพิจารณาในคดีมีโทษปรับสถานเดียว

(๒) ผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว ในคดีความผิดที่เป็นโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่ง มีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๓) ผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว ในคดีความผิดที่เป็นโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร

(๔) ผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น

ดังนั้น เมื่อคราวยกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทางผู้แทนเห็นว่า การกระทำผิดตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บางกรณีผู้กระทำไม่สมควรได้รับโทษจำคุก และไม่ควรถูกต้องเสียเวลาในกระบวนการทางศาล เนื่องจากลักษณะของการขนส่งทางอากาศต้องการความรวดเร็ว จึงควรให้เปรียบเทียบคดีได้ เมื่อพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่พระราชบัญญัตินี้ได้เพิ่มระดับค่าปรับมากกว่าคดีอาญาปกติเพราะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยได้มากกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น และผู้กระทำที่เป็นชาวต่างประเทศเมื่อเทียบ

อัตราแลกเปลี่ยนแล้วไม่สูง จึงควรให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติ นี้ด้วยโดยเป็นอำนาจคู่กับอำนาจของอธิบดีกรมการบินพลเรือน สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และสำหรับโทษปรับตามมาตรา ๗๗ เกี่ยวกับการใช้ เครื่องถ่ายภาพในอากาศยานหรือจากอากาศยานไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ และเกี่ยวกับผู้เข้าไปในลานจอดอากาศยาน ที่ไม่ได้ปฏิบัติตาม มาตรการรักษาความปลอดภัยที่กำหนดโดยเจ้าของสนามบินอนุญาตหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของ ให้เป็นผู้รักษาสันติภาพอนุญาตตามมาตรา ๖๐ สัตต วรรคหนึ่ง หรือผู้เข้าไปในลานจอดอากาศยานที่ไม่ ปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๖๐ สัตต วรรคสอง ซึ่งให้เป็นอำนาจ เฉพาะพนักงานสอบสวน เนื่องจากเป็นความผิดเล็กน้อยและสามารถเปรียบเทียบ ณ สนามบินที่อากาศยาน บินลงหรือที่ผู้เข้าไปโดยฝ่าฝืนได้ทันที

๒.๑๓ เอกชน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้นำระบบการแต่งตั้งเอกชนที่มี ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบินเฉพาะด้าน ให้มีความรับผิดชอบในการดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวม ๕ ประเภท ได้แก่

๑. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานเป็นผู้ออกไปสำคัญสมควร เดินอากาศ สำหรับอากาศยานที่ผู้ได้รับอนุญาตผลิตอากาศยานผลิตตามมาตรา ๔๑/๖๖

๒. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วน ครอบครองคุณภาพ หรือบริษัท เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ ผู้ได้รับอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทำการผลิตตามมาตรา ๔๑/๗๕ ประกอบมาตรา ๔๑/๖๖

๓. พนักงานหรือนายช่างของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อม เป็นผู้มีอำนาจลงนามใน หนังสือรับรองงานการนำกลับไปใช้งาน ในกรณีที่เป็นอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๑๐๑ (๑) หรือ หนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ ในกรณีที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน บริษัท หรือ ชิ้นส่วนของอากาศยานตามมาตรา ๔๑/๑๐๑ (๒) ที่ผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมได้ทำการบำรุงรักษา อากาศยานหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเสร็จแล้ว

๔. พนักงานของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจค้นผู้โดยสาร ผู้ประจำหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานที่จะขึ้นอากาศยาน รวมถึงสิ่งใดๆ ที่บุคคลดังกล่าวจะนำขึ้นอากาศยาน สัมภาระหรือสิ่งของที่จะบรรทุกไปกับอากาศยาน และบุคคลยานพาหนะ รวมทั้งสิ่งของที่จะเข้าไปในเขตหวงห้ามของสนามบินของผู้ได้รับใบรับรองตามมาตรา ๖๐/๑๗

๕. พนักงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือตัวแทนของผู้ดำเนินการเดินอากาศที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดตามคำขอของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจค้นสัมภาระหรือสินค้าที่จะบรรทุกไปกับอากาศยาน ที่ขึ้นจากสนามบิน อนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะแทนผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา ๖๐/๑๘ ประกอบมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า

แนวคิดในการยกเว้น

สำหรับแนวคิดในการยกเว้นเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตาม ๑. ถึง ๓. นั้น ผู้แทนได้นำมาจากรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแต่งตั้งเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบินเฉพาะด้าน เช่น การผลิตอากาศยาน วิศวกรรมอากาศยาน หรือการบำรุงรักษาอากาศยาน ให้มีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับการรับรองในนามของ FAA โดย FAA จะมอบอำนาจเกี่ยวกับการตรวจ การตรวจพินิจ การทดสอบอากาศยานหรือชิ้นส่วนของอากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในการออกเอกสารความสมควรเดินอากาศให้ ซึ่งผู้ได้รับการแต่งตั้งมีความรับผิดชอบในการพิจารณาว่าอากาศยาน เครื่องยนต์ หรือชิ้นส่วนของอากาศยานที่นำมาให้ผู้รับการแต่งตั้งตรวจสอบนั้นเป็นไปตามแบบที่ได้รับการรับรอง (approved type design) อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยสำหรับการใช้งาน และได้ตามข้อกำหนดเฉพาะอื่นๆ และมีความรับผิดชอบในการดำเนินการในด้านเอกสารให้ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์และตรงตามกระบวนการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากอากาศยานและชิ้นส่วนของอากาศยานของประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนมาก พื้นที่ของสหรัฐอเมริกาวางขวาง อีกทั้งผลิตภัณฑ์ของสหรัฐอเมริกายังไปทั่วโลก ถ้าพึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนไม่เพียงพอและอาจไม่มีความรู้และประสบการณ์เท่ากับเอกชนที่ทำงานในด้านนั้นๆ จึงต้องแต่งตั้งเอกชนให้มีอำนาจรัฐ โดยมี ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑. Designated Manufacturing Inspection Representative (DMIR) คือ เอกชนที่ผู้อำนาจการสหพันธ์การบินของสหรัฐอเมริกาแต่งตั้งตาม 14 CFR § 183.31 ให้มีอำนาจในการออกใบสำคัญสมควร

เดินอากาศฉบับแรก (original airworthiness certificates) ใบสำคัญสมควรวเดินอากาศสำหรับการส่งออก (export certificates of airworthiness) ใบสำคัญสมควรวเดินอากาศประเภททดลอง (experimental certificates) และหนังสืออนุญาตให้ทำการบินเฉพาะอากาศยานส่งออก (special flight permits for export of aircraft) รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ต้นแบบและที่ผลิตตามต้นแบบรวมทั้งชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นต้องออกใบรับรอง (Conduct inspections of prototype and production products and related parts necessary to the issuance of certificates.)

๒. Designated Airworthiness Representative (DAR) คือ เอกชนที่ผู้อำนวยการสหพันธ์การบินของสหรัฐอเมริกาแต่งตั้งตาม 14 CFR § 183.33 ให้มีอำนาจในการตรวจ (examination) การตรวจพินิจ (inspection) และการทดสอบ (testing) บริการที่จำเป็นต้องออกใบรับรอง มีสองประเภท ได้แก่

๒.๑ Manufacturing DARs คือ ผู้มีความรู้ ประสบการณ์ด้านการบินและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน Order 8100.8.

๒.๒ Maintenance DARs คือ ผู้มีใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ตำแหน่งนายช่าง (mechanic's certificate) ซึ่งมีระดับความสามารถ (rating) ลำตัวอากาศยาน (airframe) และเครื่องยนต์ (power plant) ตาม 14 CFR part 65 หรือมีใบรับรองผู้ทำการในอากาศนอกจากผู้ประจำหน้าที่ภาคอากาศ หรือใบรับรองช่างซ่อม (repairman certificate) โดยเป็นพนักงานของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อม ตาม 14 CFR part 145 หรือของผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (air carrier operating certificate) ซึ่ง FAA ได้อนุมัติแผนการคงความต่อเนื่องของความสมควรวเดินอากาศ โดยมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน Order 8100.8, Chapter 14. และมีประสบการณ์พิเศษในการประกอบอากาศยานสมัครเล่น (Amateur-Built) และอากาศยานเพื่อการกีฬาขนาดเบา (Light-Sport Aircraft)

ซึ่งทั้ง Manufacturing DARs และ Maintenance DARs มีอำนาจรับรองความสมควรวเดินอากาศสำหรับอากาศยานที่ประกอบเองและอากาศยานเพื่อการกีฬาขนาดเบาตามที่กำหนดใน Order 8130.33.

๓. Designated Engineering Representative (DER) คือ เอกชนที่ผู้อำนวยการสหพันธ์การบินของสหรัฐอเมริกาแต่งตั้งตาม 14 CFR จากบุคคลที่มีปริญญาด้านวิศวกรรมหรือเทียบเท่าซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางเทคนิค และมีคุณสมบัติตามที่กำหนด มีอำนาจอนุมัติข้อมูล (คำแนะนำ) ที่ใช้ในการดัดแปลงหรือซ่อมอากาศยานบางอย่าง โดยแบ่งเป็น Company DER ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัทที่จะทำการดัดแปลง จะทำการรับรองได้เฉพาะข้อมูลของบริษัท กับ Consultant DER ซึ่งรับรองข้อมูลได้ทั่วไป

ในส่วนของประเทศไทยแม้จะยังไม่มีอากาศยานและผลิตภัณฑ์มากนัก พื้นที่ประเทศไม่กว้างใหญ่ และไม่มีผลิตภัณฑ์ของไทยอยู่ในประเทศอื่นๆ แต่ในการผลิตหรือบำรุงรักษาต้องใช้ความรู้และประสบการณ์มาก เจ้าหน้าที่ของทางราชการไม่เพียงพอ จึงให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของผู้ผลิตหรือหน่วยซ่อมทำนองเดียวกับ DMIR แต่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้ง DAR หรือ DER เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเสมือนเป็นการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต้องเป็นผู้แต่งตั้ง เนื่องจากมีอำนาจทั่วไปไม่เฉพาะอากาศยานหรือผลิตภัณฑ์ของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองซึ่งมีนิติสัมพันธ์สองชั้นคือกับผู้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองและผู้ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งทางราชการสามารถควบคุมได้

ส่วนแนวคิดในการยกเว้นเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตาม ๔. และ ๕. เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพเด็ดขาดในเนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สิน การค้นตัวและทรัพย์สินต้องกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งการรักษาความปลอดภัยทางการบินพลเรือนจำเป็นที่จะต้องมีการค้นตัวผู้โดยสาร บุคคล และสัมภาระรวมทั้งสิ่งของที่นำขึ้นบนอากาศยาน หรือเข้าไปในเขตพื้นที่การบิน (air side) จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการตรวจค้น และกำหนดตัวผู้ที่จะทำการตรวจค้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย

ความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ความหมายของ “เจ้าพนักงาน”

โดยที่ “รัฐ” มีหน้าที่ ๔ ประการ คือ

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
๒. การให้บริการและสวัสดิการทางสังคม ด้วยการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในด้านพื้นฐานเกี่ยวกับสุขภาพ อนามัย การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การศึกษา การฝึกฝนและประกอบอาชีพ
๓. การพัฒนาประเทศ ให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ
๔. การป้องกันการรุกรานจากภายนอก

ซึ่ง “รัฐ” เป็นนามธรรม ดังนั้น จึงต้องมีตัวแทน (agent) หรือกลไก (mechanism) ของรัฐ ในการดำเนินกิจการของรัฐทั้งด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ

“เจ้าพนักงาน” หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินกิจการทางด้านบริหาร

บุคคล จะเป็นเจ้าพนักงานได้ ๒ วิธี คือ

๑) **โดยตำแหน่ง** (title/position) กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นการถาวร ซึ่งได้แก่ข้าราชการ ทั้งข้าราชการการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำนันผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการประจำ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งรับเงินเดือนในงบประมาณหมวดเงินเดือน

๒) **โดยหน้าที่** (function) กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีและใช้อำนาจรัฐด้านบริหาร โดยอาจมีหรือไม่มีค่าตอบแทนในรูปเงินเดือน และอาจเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง

เจ้าพนักงานทั้งสองประเภทข้างต้น อาจมีกฎหมายกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่งโดยเฉพาะว่าให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ได้

องค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

องค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศทั้ง ๑๒ องค์กร (ไม่รวมกรมการบินพลเรือนซึ่งไม่ใช่ตำแหน่ง) มีกฎหมายกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง (กรรมการในคณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการเทคนิค คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุ คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด รวมถึงคณะอนุกรรมการ) หรือมีและใช้อำนาจรัฐด้านบริหาร (รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงคมนาคม อธิบดี พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานสอบสวน เอกชน) จึงเป็น “เจ้าพนักงาน” โดยตำแหน่งหรือโดยหน้าที่ แต่กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศที่จะกล่าวต่อไป กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ของบางองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา^{๓๐๐} ได้แก่

^{๓๐๐} แต่มีได้หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอื่นจะไม่ใช่ “เจ้าพนักงาน”

๑. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานซึ่งได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีให้เป็นผู้ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับอากาศยานแบบที่ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการผลิตตามมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสี่

๒. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานซึ่งได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีให้เป็นผู้ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกสำหรับอากาศยานแบบที่ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการผลิตตามมาตรา ๔๑/๗๑ วรรคสอง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๗๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสี่

๓. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ (ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ บริภัณฑ์) ซึ่งได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีให้เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการผลิตตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสอง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๗๔ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสี่

๔. พนักงานของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ (ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ บริภัณฑ์) ซึ่งได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีให้เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศสำหรับการส่งออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการผลิตตามมาตรา ๔๑/๗๕ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศตามมาตรา ๔๑/๗๕ ประกอบมาตรา ๔๑/๖๖ วรรคสี่

๕. พนักงานของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นตามมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคห้า

๖. พนักงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นสัมภาระหรือสินค้าที่จะบรรทุกไปกับอากาศยาน ที่ขึ้นจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะแทนผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นตามมาตรา ๖๐/๑๘ ประกอบมาตรา ๖๐/๑๗ วรรคห้า

๗. อธิบดี ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๖๗/๒

เมื่อ “เจ้าพนักงาน” เป็นตัวแทนหรือกลไกของรัฐในการดำเนินกิจการทางด้านบริหาร ซึ่งในทางทฤษฎี รัฐย่อมอยู่เหนือประชาชน ดังนั้น เจ้าพนักงานจึงมีหน้าที่ต่อรัฐและมีอำนาจเหนือประชาชน รัฐจึงต้องคุ้มครองสถาบันเจ้าพนักงาน เพราะถ้าบุคคลใดมากระทำต่อเจ้าพนักงานโดยมิชอบหรือทำให้เสื่อมเสียเกียรติแล้ว เท่ากับเป็นการกระทำต่อรัฐ และในทางตรงกันข้ามหากผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือกระทำการให้เสื่อมเสียเกียรติของสถาบันเจ้าพนักงานเสียเอง รัฐก็จะไม่ได้รับการเชื่อถือจากประชาชนถึงกับอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ จึงต้องควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานไม่ให้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือกระทำให้เสื่อมเสียเกียรติ โดยประมวลกฎหมายอาญา^{๓๐๐} ได้บัญญัติลักษณะความผิดไว้ในลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๑ ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๖ และหมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ รายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. ความผิดที่บุคคลอื่นกระทำต่อเจ้าพนักงาน ได้แก่

๑.๑ ดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ (มาตรา ๑๓๖)

๑.๒ แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย (มาตรา ๑๓๗)

๑.๓ ต่อสู้ หรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามหน้าที่ (มาตรา ๑๓๘)

๑.๔ ข่มขืนใจเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยหน้าที่ หรือให้ละเว้นการปฏิบัติการตามหน้าที่โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย (มาตรา ๑๓๙)

๑.๕ ถอน ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่สิ่งใด ๆ ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดอายัดหรือรักษาสิ่งนั้น ๆ (มาตรา ๑๔๑)

๑.๖ ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน หรือเอกสารใด ๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็นพยานหลักฐาน หรือเพื่อ

^{๓๐๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๓ ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๙๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๙ หน้า ๑

บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาทรัพย์หรือเอกสารนั้นไว้เอง หรือส่งให้ผู้อื่น หรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม (มาตรา ๑๔๒)

๑.๗ เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงาน โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด (มาตรา ๑๔๓)

๑.๘ ให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ (มาตรา ๑๔๔)

๑.๙ แสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน และกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น รวมถึงเจ้าพนักงานผู้ได้รับคำสั่งมิให้ปฏิบัติตามตำแหน่งหน้าที่ต่อไปแล้ว ยังฝ่าฝืนกระทำการใดๆ ในตำแหน่งหน้าที่นั้นด้วย (มาตรา ๑๔๕)

๑.๑๐ สวมเครื่องแบบหรือประดับเครื่องหมายของเจ้าพนักงาน ใช้จ่าย ตำแหน่ง เครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือสิ่งที่มีหมายถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยไม่มีสิทธิกระทำการเช่นนั้นเพื่อให้เกิดผลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิ (มาตรา ๑๔๖)

๒. ความผิดที่เจ้าพนักงานทำเอง หรือที่เรียกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แก่

๒.๑ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือ รักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย (มาตรา ๑๔๗)

๒.๒ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา ๑๔๘)

๒.๓ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ (มาตรา ๑๔๙)

๒.๔ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น (มาตรา ๑๕๐)

๒.๕ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซึ่ง ทำ จัดการหรือรักษา ทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น (มาตรา ๑๕๑)

๒.๖ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น (มาตรา ๑๕๒)

๒.๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา ๑๕๓)

๒.๘ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย (มาตรา ๑๕๔)

๒.๙ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สิน หรือสินค้าใด ๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย (มาตรา ๑๕๕)

๒.๑๐ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำหรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย (มาตรา ๑๕๖)

๒.๑๑ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา ๑๕๗)

๒.๑๒ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด อันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น (มาตรา ๑๕๘)

๒.๑๓ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอน ทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น (มาตรา ๑๕๙)

๒.๑๔ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตรา หรือรอยตราของราชการ หรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่น กระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย (มาตรา ๑๖๐)

๒.๑๕ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร หรือกรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น (มาตรา ๑๖๑)

๒.๑๖ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสาร หรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ (มาตรา ๑๖๒)

(๑) รับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่ากรอกอย่างใดได้
กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ

(๒) รับรองเป็นหลักฐานว่าได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง

(๓) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลง
ข้อความเช่นนั้น หรือ

(๔) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็น
ความเท็จ

๒.๑๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใด ๆ
อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น (มาตรา ๑๖๔)

๒.๑๘ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งได้
สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น
(มาตรา ๑๖๕)

๒.๑๙ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงัก
หรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป (มาตรา ๑๖๖)

บุคคลหนึ่งอาจเป็น “เจ้าพนักงาน” ได้หลายตำแหน่ง ซึ่งผูกกับหน้าที่ การปฏิบัติการของ
เจ้าพนักงานคนใดคนหนึ่ง จะเป็นการกระทำในหน้าที่หรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือ
คำสั่งที่กำหนดอำนาจหน้าที่^{๓๐๒} โดย “เจ้าพนักงาน” มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกและดำเนินเรื่อง

^{๓๐๒} ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๑/๒๕๑๖

ประชาชนมาติดต่อด้วยความรวดเร็ว ไม่ก่อให้เกิดความล่าช้า ขลุกขลัก หรือลำบากเกินกว่าที่ควรจะเป็น หากไม่กระทำการดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีโทษทางอาญา^{๓๐๓}

บทสรุป

ในการปฏิบัติราชการต่างๆ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณากำหนดสถาบันว่าจะมีส่วนงานใดบ้าง โดยกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่กว้างๆ ไว้ เช่น มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มิได้กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้กรมการบินพลเรือนมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งเพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้โดยผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจมอบอำนาจในเรื่องทั่วไปหรือตามกฎหมายเฉพาะซึ่งไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น (ปกติจะใช้คำว่า “มอบหมาย”) และโดยที่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในเรื่องราชการมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนของผู้ดำรงตำแหน่ง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง ดังนั้นประมวลกฎหมายอาญาจึงบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หาก

^{๓๐๓} ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๗๗/๒๕๓๔

มีบุคคลใดมากระทำต่อจะได้รับโทษทางอาญา ในขณะที่เดียวกันหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ก็จะได้รับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา

โดยที่เรื่องราวการมีมากทั้งในระดับนโยบาย การปฏิบัติเพื่อความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งต้องอาศัยสถาบันหรือบุคลากรที่หลากหลายและเหมาะสม ซึ่งบางครั้งจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจากหลายหน่วย เพื่อช่วยกันคิดและแก้ไข หรือเพื่อการรวมศูนย์อำนาจให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส หรือเป็นการประสานประโยชน์ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งการใช้มาตรการบังคับ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้เหมาะสมกับภารกิจทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ

การเดินอากาศ เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง ราคาแพง มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม บางกิจกรรมเป็นบริการสาธารณะ และมีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศจึงกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจไว้ถึง ๑๒ องค์กร ซึ่งสถาบันที่รับผิดชอบหลักคือ กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม โดยแบ่งลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกได้เป็น ๖ ด้าน ได้แก่ ๑. ด้านนโยบาย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ๒. ด้านที่ปรึกษา คือ คณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะกรรมการเทคนิค ๓. ด้านกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นอนุบัญญัติ คือ รัฐมนตรี (ออกกฎกระทรวง) คณะกรรมการการการบินพลเรือน (ออกข้อบังคับ) คณะกรรมการเทคนิค (ออกข้อกำหนด) ปลัดกระทรวงคมนาคม (ออกระเบียบ) อธิบดีกรมการบินพลเรือน (ออกประกาศ) ๔. ด้านปฏิบัติการ คือ อธิบดีข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กรมการบินพลเรือน พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเอกชนผู้ได้รับแต่งตั้ง ๕. ด้านสอบสวน คือ คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุ และ ๖. ด้านกระบวนการยุติธรรม คือ คณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด อธิบดีและพนักงานสอบสวน โดยมีกรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการต่างๆ ข้างต้น และรับผิดชอบงานด้านการบินพลเรือนตามที่กำหนดไว้ ในบทนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว รวมทั้งที่มา เจตนารมณ์ และข้อสังเกตของผู้เขียน

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายการเดินอากาศจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นเครื่องมือของสังคมในเรื่องที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนให้ดำเนินไปได้ด้วยความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม อันจะส่งผลให้

การบินพลเรือนของประเทศไทยเจริญก้าวหน้า ปลอดภัยและมีระเบียบ เป็นไปอย่างถูกต้องหลักเศรษฐกิจได้ ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆ เข้าใจถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ ตามที่ได้อธิบายมาในบทนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการทำงานกฎเกณฑ์รายละเอียดมีความสำคัญเป็นลำดับต้น โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจต้องเข้าใจหลักการของกฎหมายโดยเฉพาะลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ทั้งองค์กรที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่เป็นอนุบัญญัติควรจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาหรือที่เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุม” เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณา ซึ่งต้องคำนึงถึงลำดับศักดิ์ (hierarchy) ของอนุบัญญัติ หากอนุบัญญัติใดมีความสำคัญมากกว่า วิธีพิจารณาย่อมต้องมากกว่า หากมองถึงองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทุกครั้งที่มีการประชุมวาระแรกของการประชุม คือ การกำหนดหรือยอมรับระเบียบวิธีการประชุม หากพิจารณาสภาผู้แทนราษฎร จะมีข้อบังคับการประชุม ซึ่งข้อบังคับการประชุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีความยุ่งยากกว่าการประชุมร่างพระราชบัญญัติ และข้อบังคับการประชุมร่างพระราชบัญญัติจะมีความยุ่งยากกว่าการประชุมญัตติ ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจออกอนุบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินทางอากาศอาจมอบหมายให้กรมการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยธุรการ ยกร่างโดยนำตัวแบบจากที่ต่างๆ เพื่อนำเสนอให้กำหนดเป็นข้อบังคับการประชุม และสมควรพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหรือยกร่างหรือพิจารณาร่างอนุบัญญัติในความรับผิดชอบเป็นการถาวร ซึ่งหากมีกฎหมายอนุบัญญัติที่ถูกต้อง เหมาะสมและเพียงพอแล้ว จะส่งผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจและประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้มีกฎ กติกาที่ชัดเจนเป็นหลักยึดทั้งในส่วนผู้กำกับดูแลซึ่งเปรียบเสมือนกรรมการ และผู้เกี่ยวข้องซึ่งเปรียบเสมือนผู้เล่น อันจะทำให้เกิดการแข่งขันที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมต่อไป