



อากาศยานราชการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศของไทย State aircraft on the Air Navigation Act of Thailand

ตะวัน ตันชาลี¹

กัลยรัตน์ เฟลส 619 หมู่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมลติดต่อ: tawan.tan@crru.ac.th

Tawan Tanchalee²

Kunyarat Place 619 M1, Muang District Chiang rai province 57100

E-mail : tawan.tan@crru.ac.th

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศของไทย ได้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาเพื่อให้เกิดความทันสมัย และความปลอดภัยอันเป็นมาตรฐานสากลที่ทุกประเทศตระหนักและยอมรับ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497ฉบับปัจจุบันมีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497เมื่อได้รับการยกเว้นอากาศยานใดจะมีสถานะเป็นอากาศยานราชการก็จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน

ก่อนที่จะมีการบัญญัติอากาศยานราชการในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ในทางปฏิบัติได้มีการถกเถียงหาข้อสรุปของสถานะอากาศยานราชการซึ่งจะได้ศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของอากาศยานราชการในบทความนี้ต่อไป

คำสำคัญ : การเดินอากาศ, อากาศยานราชการ

¹ อาจารย์พิเศษ

² Special Lecturer

Abstract

Thailand air navigation act is continuously improved for to be modern and focus on the safety which is the International standard that all countries realize and accept. The presently Thailand air navigation act is Air Navigation Act B.E.2497. Air Navigation Act B.E. 2497 is not applicable to state aircraft. When the State Aircraft is exception from Air Navigation Act B.E. 2497, therefore any aircraft shall be deemed to be state aircraft it must clearlydefine.

Before,Air Navigation Act B.E. 2497 of Thailandprescribes about State Aircraft. In practice, there were many case studies about any aircraft shall be deemed to be state aircraft or not. Thus this journal aims to study on evolution of state aircraft.

Keywords : Air Navigation, State Aircraft

1. บทนำ

กฎหมายการเดินอากาศของประเทศไทย มีมาแล้วทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497ซึ่งใช้ควบคุมกำกับดูแลอากาศยานพาณิชย์ ทั้งในเรื่องการจดทะเบียนอากาศยาน สัญชาติอากาศยาน เครื่องหมายอากาศยาน การจราจรทางอากาศ ตลอดจนมาตรฐานความปลอดภัยสากลสำหรับอากาศยานที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497เป็นกฎหมายที่อนุวัติการมาจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศในการกำกับดูแลในการเดินอากาศทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย สำหรับอากาศยานราชการ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 บัญญัติยกเว้นเอาไว้ ซึ่งหมายถึง อากาศยานราชการจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เมื่อเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย การที่อากาศยานใดเป็นอากาศยานราชการ จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน เพราะจะมีผลในเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความปลอดภัยในการเดินอากาศระหว่างอากาศยานพาณิชย์ทั่วไปและอากาศยานราชการ

ในปัจจุบัน เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มีการบัญญัติถึง อากาศยานราชการ ไว้ ซึ่งในบทความฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงความเป็นมาของอากาศยานราชการของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาถึงความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นต้นร่างของอากาศยานราชการเพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของ อากาศยานราชการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ที่เป็นอย่างและควรจะเป็นในอนาคตต่อไป

2. ความเป็นมาของอากาศยานในประเทศไทย

ในปัจจุบันอากาศยานถูกนำมาใช้ทั้งในกิจการพลเรือนและในกิจการของรัฐ คือ อากาศพลเรือน (Civil aircraft) และ อากาศยานราชการ (State aircraft)³

2.1 ประวัติของอากาศยานในประเทศไทย

อากาศยานได้เข้ามาในประเทศไทยโดยเริ่มขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 โดยนายคาร์ล ออฟเฟอร์ (Karl Offer) ผู้ก่อตั้งบริษัทการบินแห่งตะวันออกไกล (The Societed'Aviation d' Extreme Orient) จัดการเกี่ยวกับการสาธิตการบินในเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ แถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้ติดต่อประสานงานเพื่อที่จะจัดการแสดงการบินที่กรุงเทพเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ ระหว่างวันที่ 31 มกราคม ถึง 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2453⁴ ซึ่งทางสมาคมได้เสนอให้ใช้สนามม้าราชกรีฑาสโมสร (The Royal Bangkok Sport Club) เป็นที่จัดแสดง นาย ชาร์ล วัน เด็น เบอร์น (Charles van den born) นักบินชาวเบลเยียมได้เดินทางมาถึงกรุงเทพราวปลายเดือนมกราคม ได้นำเครื่องบินแบบอังรี ฟาร์มัง 4 (Henri Farman IV) ชื่อ แวนดา (Wanda) ซึ่งนับได้ว่าเป็นอากาศยานลำแรกที่บินเข้ามาในราชอาณาจักร⁵ ต่อมาได้นำอากาศยานไปใช้ในกิจการทางทหารเป็นหลัก และนำไปใช้ในกิจการไปรษณีย์โดยกองทัพบกได้ทดลองทำการขนส่งไปรษณีย์ครั้งแรกจากกรุงเทพไปยังนครราชสีมา โดยใช้เวลาบิน 1 ชั่วโมง

³ ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 131.

⁴ ในยุคนั้นประเทศไทยนับวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่ แต่วันขึ้นปีใหม่ของสากลจะตรงกับวันที่ 1 มกราคม ดังนั้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2453 จึงเป็นช่วงปลายปีของไทย แต่เป็นช่วงต้นปีของ ค.ศ. 1911.

⁵ เสริมศักดิ์ บุญยประเวศ, อนัน โมอ่อน, รณรงค์ ชลิสศรี และสุบิน ช้างก้อน, 90 ปี นกนาฎภาพ, (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์ของกองทัพอากาศ, 2546), 2.

25 นาทีโดยประมาณ อีกทั้งยังนำไปใช้ในกิจการทางการแพทย์ในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินอีกด้วย⁶ ในปี พ.ศ. 2464 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน⁷ อนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเดินอากาศ ลงนาม ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส (Convention on the Regulation of Aerial Navigation: The Paris Convention 1919) เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2462 ซึ่งเรียกโดยย่อว่า อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 และช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศขึ้น โดยอนุวัติการมาจากอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 มีชื่อว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465⁸ ใช้บังคับเรื่อยจนกระทั่งมีการแก้ไขกฎหมายการเดินอากาศอีกครั้ง โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2480⁹ ขึ้นมาบังคับใช้แทนฉบับ พระพุทธศักราช 2465 โดยเหตุผลว่า เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายการเดินอากาศให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2480 นี้ได้มีการบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างและลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ลงนาม ณ เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา (Convention on International Civil Aviation: The Chicago Convention 1944) ในวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 หรือเรียกโดยย่อว่า “อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944” ทำให้ต้องมีการยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2480 แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศฉบับใหม่ ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497”¹⁰ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

2.2 อากาศยานราชการในกฎหมายไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายการเดินอากาศมาแล้วทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465, พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2480 และในปัจจุบันพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

⁶ สมชาย พิพุทธวัฒน์, คำบรรยายกฎหมายการเดินอากาศ: เอกสารอบรมกฎหมายการเดินอากาศแก่เจ้าหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์, (กรุงเทพฯ: กรมการบินพาณิชย์, 2543), 7.

⁷ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาปารีส เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464

⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 39, (12 ตุลาคม 2465), 168.

⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2480, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 55, (25 เมษายน 2481), 76.

¹⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71, ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249.

สำหรับอากาศยานราชการตามกฎหมายไทยนั้น ได้อนุวัติการมาจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศครั้งแรกคือ เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2553 จึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมคำว่าอากาศยานราชการในมาตรา 4 ความว่า “อากาศยานราชการ หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการของส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5” ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...” ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ได้บัญญัติถึงอากาศยานราชการไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงเคยเกิดปัญหาว่า อากาศยานใดเป็นอากาศยานราชการบ้าง นอกจากที่ใช้ในราชการทหาร ตำรวจ และศุลกากรแล้ว อากาศยานราชการของหน่วยงานอื่นจะถือเป็นอากาศยานราชการด้วยหรือไม่ เพราะถ้าถือเป็นอากาศยานราชการแล้วจะได้รับยกเว้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

เนื่องจากกฎหมายอากาศของประเทศไทยได้อนุวัติการมาจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 ดังนั้นจะต้องพิจารณาจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 และกรอบควบคู่กันไปด้วย เพื่อที่จะทราบถึงที่มาอากาศยานราชการในทางระหว่างประเทศประกอบกันไปด้วย

3. อากาศยานราชการในกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับกฎหมายการเดินอากาศระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานราชการนั้นที่จะกล่าวถึงนั้น ได้แก่ อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 และมีการวิวัฒนาการของกฎหมายจนกระทั่งมาถึงอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ทั้งสองฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นเสมือนธรรมนูญการบินที่วางรากฐานสำคัญของกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ¹¹

3.1 อนุสัญญาปารีส ค.ศ.1919

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สร้างความเสียหายให้แก่ถนนและเส้นทางรถไฟในทวีปยุโรปเป็นอันมาก สงครามนี้ได้พิสูจน์ให้กองทัพเห็นถึงความร้ายกาจของอากาศยานและจุดประกายให้การผลิตอากาศยานใช้เวลาเพียงน้อยนิด เมื่อสงครามสงบ ความต้องการความเป็นกลางโดยไม่มีพรมแดนก็เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นจึงมีการรวมตัวกันเป็นสันนิบาตชาติ (League of Nations) เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบสุข แต่ขาดซึ่งความไว้วางใจระหว่างประเทศผู้ชนะสงคราม

¹¹ ประเสริฐ บ่อมบ้องศึก, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545), 27.

และประเทศผู้แพ้สงครามจนกระทั่งในปี ค.ศ.1917 ประเทศฝรั่งเศสเสนอให้มีการเจรจาระหว่างประเทศเพื่อจัดทำร่างอนุสัญญาและได้มีส่วนร่วมอย่างมากในการก่อตั้ง Inter-Allied Aviation Committee ต่อมาฝรั่งเศสเสนอให้เปลี่ยนสถานะของคณะกรรมการเป็นองค์การถาวร โดยมีวัตถุประสงค์ดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของระหว่างประเทศ ดังนั้น Inter-Allied Aviation Committee จึงเปลี่ยนมาเป็น Aeronautical Commission of the Peace Conference องค์การนี้ได้จัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ ซึ่งคณะมนตรีด้านความสงบ (Supreme Council of the Peace Conference) ได้รับรอง และเปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1919 มีประเทศพันธมิตร 27 ประเทศร่วมลงนาม รวมถึงประเทศไทยด้วย เรียกว่า “Convention on the Regulation of Aerial Navigation” (The Paris Convention 1919) สัญญานานาชาติว่าด้วยข้อบังคับสำหรับการเดินอากาศ (อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1919)¹² ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2464 โดยในอนุสัญญาปารีสได้มีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการอยู่ในข้อ 30 และข้อ 31¹³ ดังนี้

ข้อ 30 “ที่จะกล่าวต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ

(ก) อากาศยานทหาร

(ข) อากาศยานที่ใช้ ในบริการของรัฐโดยเฉพาะ เช่น ไปรษณีย์ ศุลกากร ตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ”

อากาศยานอื่น ๆ ทั้งหมดจะถือว่าเป็นอากาศยานเอกชน”

ข้อ 31 “อากาศยานทุกลำซึ่งบังคับโดยบุคคลในสังกัดทหาร ที่ได้รับมอบหมายเพื่อการนี้ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานทหาร”

โดยการบัญญัติของอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ข้อ 30 กำหนด “ให้ถือว่าเป็น” อากาศยานทหาร อากาศยานที่ใช้ (Employed) ในบริการของรัฐโดยเฉพาะ เช่น ไปรษณีย์ ศุลกากร ตำรวจให้

¹² สมชาย พิพุทธวัฒน์. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law). เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 47-48.

¹³ The Paris Convention 1919, 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.”

The Paris Convention 1919, Article 31 “Every aircraft commanded by person in military service detailed for the purpose shall be deemed to be a military aircraft.”

ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ และข้อ 31 กำหนดว่า อากาศยานใดก็ตามที่มีผู้ควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้รับมอบหมาย ให้ถือว่าเป็นอากาศยานทหาร คำว่า “ในบริการของรัฐ (State service)” นี้ เป็นคำที่มีความหมายชัดเจน เมื่อพิจารณาแล้วสามารถตีความได้หลายนัย นอกจากที่กำหนดในอนุสัญญาแล้ว บริการอื่นๆของรัฐก็ให้ถือเป็นอากาศยานราชการ แต่เมื่อวิเคราะห์แล้วอนุสัญญากำหนดไว้เพียง ไปรษณีย์ ศุลกากร ตำรวจอากาศยานในบริการอื่น ๆ ของรัฐ ถึงแม้จะเป็นอากาศยานราชการ ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งอนุสัญญาและปฏิบัติทำนองเดียวกันกับอากาศยานเอกชนทุกประการ¹⁴ และข้อ 31 นี้เป็นการบัญญัติเพื่อป้องกันความสับสนเสี่ยงที่จะเป็นการสอดแนม หรือภารกิจจารกรรมได้ เพราะหากว่ากองทัพใช้อากาศยานพลเรือนภายนอกจะดูเหมือนเป็นอากาศยานพลเรือน แท้จริงแล้วอาจแฝงตัวเพื่อภารกิจทางทหารก็เป็นได้

สรุปแล้ว อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1919 ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้โดยตรง การบัญญัติ “ให้ถือว่า” เสมือนเป็นการขยายความ อากาศยานราชการ ซึ่งการขยายความนี้ เป็นการนำเอา “หลักการกิจ” มาบัญญัติ จึงไม่ถือเป็นการให้นิยามของคำว่า อากาศยานราชการ ดังนั้น อนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 นั้นไม่ได้ให้คำนิยามของอากาศยานราชการไว้แต่อย่างใด

3.2 อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผลใหญ่หลวงที่ทำให้เกิดการพัฒนาเทคนิคทางด้านเครื่องบิน มีการสร้างเครือข่ายการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าเป็นจำนวนมาก การแก้ปัญหาต่าง ๆ คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของนานาประเทศ และนำสังคมโลกไปสู่ความสงบสุข ปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ทางพาณิชย์ กรณีสายการบินรัฐหนึ่งบินผ่านดินแดนของอีกรัฐหนึ่ง และปัญหาการขัดกันของกฎหมายและผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นในยามสงบของการบินข้ามชายแดน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นไปแตกต่างกันในแต่ละแห่ง ด้วยเหตุผลนี้ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีหนังสือลงวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1944 เชิญ 52 ชาติและรัฐบาลพลัดถิ่นคือ เดนมาร์ก และสยาม (ประเทศไทย) จากการเชิญดังกล่าว มีผู้แทนจาก 52 ประเทศตอบรับเข้าร่วม และได้มาพบกันที่เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁵ เพื่อที่จะสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศขึ้นมาใช้แทนที่อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1919 อันจะเป็นกรอบทางกฎหมายเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาการคมนาคมระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในการประชุม ณ เมืองชิ

¹⁴ วิจิตร วายุรกุล, ข่าวสารกรมการบินพาณิชย์ เล่มที่ 4 เดือนกรกฎาคม, (กรุงเทพฯ: ส่งเสริมอาชีพ, 2510), 11.

¹⁵ สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการสอน วิชา กฎหมายอากาศ (Air Law), 55.

คาโกโดยอนุสัญญาคาโก ค.ศ. 1944 เปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 โดยมี 52 รัฐ ร่วมลงนามโดยในอนุสัญญาคาโก ค.ศ.1944

ซึ่งโดยปกติการจะค้นหาความหมายของถ้อยคำในอนุสัญญานั้น จะต้องพิจารณาจากนิยามศัพท์ที่อยู่ในอนุสัญญา ซึ่งอนุสัญญาคาโก ค.ศ. 1944 มีหมวดคำนิยามศัพท์อยู่ในข้อ 96 ของอนุสัญญา ซึ่งในข้อ 96 ไม่มีการให้นิยามคำว่า “อากาศยานราชการ” ไว้ แต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอากาศยานราชการอยู่ในข้อ 3 อันเป็นบทบัญญัติแสดงขอบเขตการบังคับใช้ โดยให้ใช้ อนุสัญญานี้บังคับกับอากาศยานพลเรือนเท่านั้นและอนุสัญญานี้บังคับกำหนดไว้สำหรับอากาศยานราชการในข้อ 3(ก) และ (ข)¹⁶ ดังนี้

อนุสัญญาคาโก ค.ศ.1944, ข้อ 3 อากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการ

“(ก) อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ

(ข) อากาศยานที่ใช้ในฝ่ายบริการทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ”

จากบทบัญญัติใน ข้อ 3(ก) เป็นการแสดงขอบเขตการบังคับของอนุสัญญาโดยให้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนเท่านั้น ข้อ 3(ข) บัญญัติถึง อากาศยานราชการ แต่ไม่ใช่บทนิยาม ดังนั้นจึงไม่สามารถกำหนดได้ว่าอากาศยานราชการคืออะไร เพียงแต่กำหนด “ให้ถือว่า” อากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ตำรวจ และศุลกากร เป็นอากาศยานราชการ การกำหนดให้ถือว่านั้นเป็นการกำหนดโดยใช้หลักภารกิจ ดังนั้นจึงกลับไปพิจารณาหลักที่ว่า รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ จึงอาจกำหนดให้อากาศยานใดของตนเป็นอากาศยานราชการก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีตามข้อ 3(ข) แล้ว ไม่สามารถกำหนดเป็นอย่างอื่นได้ และเมื่อได้กำหนดให้เป็นอากาศยานราชการแล้ว จะทำการบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้นมิได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในความตกลงหรือวิธีการเช่นนั้นด้วยตาม ข้อ 3(ค)¹⁷

¹⁶ The Chicago Convention 1944, 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”.

¹⁷ The Chicago Convention 1944, Article 3 Civil and state Aircraft

ถึงแม้อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 จะมีการพัฒนามาจากอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 แต่ในเรื่องของอากาศยานราชการนั้นก็ไม่ได้มีการนิยามความหมายไว้ ซึ่งการบัญญัติอากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ“ให้ถือว่า” เป็นอากาศยานราชการ การบัญญัติถ้อยคำที่ว่า “ให้ถือว่า” เสมือนเป็นการขยายความอากาศยานราชการว่ามีขอบเขตแค่ไหน อย่างไรก็ตามการขยายความนี้เป็นการนำเอา“หลักภารกิจ” มาใช้ในการบัญญัติ ไม่ถือเป็นการให้นิยามของคำว่าอากาศยานราชการ

ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว อนุสัญญาทั้งสองฉบับที่เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอากาศนั้นได้นำ “หลักภารกิจ” มาใช้ในการบัญญัติ ซึ่งประเทศไทยนั้นในเรื่องวิวัฒนาการของอากาศยานราชการก่อนที่จะมีบัญญัติอากาศยานราชการขึ้นมานั้นก็มีการตีความในเรื่องของสถานะของอากาศยานราชการซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ปัจจุบันมีรัฐภาคี 191 ประเทศ¹⁸ สำหรับประเทศไทยได้มอบสัตยาบันเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับที่อนุสัญญาดังกล่าวเริ่มมีผลบังคับใช้ แต่ทั้งนี้ตามข้อ 90(ข) นั้นอนุสัญญา มีผลเริ่มใช้บังคับสำหรับประเทศไทยเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2497 โดยประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายอนุวัติการ¹⁹

4. อากาศยานราชการในพระราชบัญญัติการเดินอากาศของไทย

สำหรับพระราชบัญญัติการเดินอากาศของประเทศไทยนั้นมีที่มาจากสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันไว้ และการที่อนุสัญญาจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในได้นั้นจะต้องมีการตรากฎหมายภายในออกมารองรับอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นทฤษฎีทวินิยมคือ การที่จะให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ภายในประเทศได้นั้นจะต้องมีการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายภายในเสียก่อนและศาลภายในประเทศจะพิจารณาพิพากษาคดีก็โดย

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

¹⁸ ICAO, Annual report of the council 2012, (Montreal, Canada: ICAO, 2013), iv.

¹⁹ ประเสริฐ บ่อมบ้องศึก, อากาศยานรัฐ (State Aircraft), 9. สืบค้นจาก <http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=1779.0>

อาศัยบทบัญญัติภายในที่ได้ตราขึ้นนั้นดังนั้นข้อตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่ประเทศไทยได้ทำความตกลง ยังจะไม่มีผลเป็นกฎหมายไทยโดยอัตโนมัติหากกฎหมายภายในมารองรับ ซึ่งการตรานี้เรียกว่าการอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ได้ทำไว้

4.1 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 ถือเป็นกฎหมายการเดินอากาศของประเทศไทยที่มีการบัญญัติขึ้น ซึ่งการตรากฎหมายดังกล่าวก็เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายการเดินอากาศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามให้สัตยาบันก็คือ อนุสัญญาปารีส ค.ศ.1919 ดังนั้นจึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายการเดินอากาศ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465

ถึงแม้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 จะอนุวัติการมาจากอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการแต่อย่างใด ซึ่งในอนุสัญญาปารีส ค.ศ.1919 ได้มีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการไว้ในข้อ 30 คือ อากาศยานทหารอากาศยานที่ใช้โดยเฉพาะในบริการราชการ เช่น ไปรษณีย์ ศุลกากร ตำรวจให้ถือเป็นอากาศยานราชการ และอากาศยานราชการทั้งปวง นอกจากอากาศยานทหาร ศุลกากร และตำรวจแล้ว ย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างอากาศยานเอกชน และข้อ 31 คืออากาศยานใดก็ตามที่มีผู้ควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่ทางทหารจะถือว่าเป็นอากาศยานทหารซึ่งอากาศยานทหารก็ถือเป็นอากาศยานราชการตามข้อ 30

เหตุที่ประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการนั้น การเดินทางคมนาคมในสมัยนั้นยังไม่ทันสมัยถึงขนาดมีอากาศยานใช้อย่างแพร่หลาย อากาศยานของประเทศไทยในยุคแรกก็เป็นของทางราชการ ใช้ในกิจการไปรษณีย์ และกิจการทหารและบินสนับสนุนกรณีฉุกเฉินทางการแพทย์เท่านั้น ทำให้การบัญญัติกฎหมายในขณะนั้นจึงมองข้ามเรื่องการบัญญัติถึงอากาศยานราชการไป

4.2 พระราชบัญญัติการเดินอากาศพุทธศักราช2480

ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายการเดินอากาศ ปี พ.ศ. 2465 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 ซึ่งมีเหตุผลในการตราเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น และเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลสยามเป็นภาคีและข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการการระหว่างประเทศสำหรับการเดินอากาศได้กำหนดไว้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อาณันทมหิดล โดยขณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 ขึ้นใช้บังคับมีผลตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา สำหรับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ พระพุทธศักราช 2465 โดยส่วนใหญ่ยังคงอิงมาจากฉบับเดิม ซึ่งในฉบับที่ปรับปรุงแก้ไขนี้ ยังคงไม่มีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการแต่อย่างใด มีเพียงมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 ที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ นอกจากมาตรา 29 และมาตรา 30 ไม่ให้ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร”²⁰ ทั้งสองมาตราเป็นเรื่องของความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน โดยถูกทิ้งหรือตกจากอากาศยาน โดยอากาศยานเอกชนหรืออากาศยานพาณิชย์ทั่วไปต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากเกิดจากอากาศยานทหารจะได้รับการยกเว้นความผิดไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะมาตรา 5 บัญญัติให้อากาศยานทหารไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 แก้ไขปรับปรุงมาจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2465 ซึ่งอนุวัติการมาจากอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 1919 ก็ที่ยังไม่มีบัญญัติเรื่องอากาศยานราชการเอาไว้ ซึ่งต้นร่างในอนุสัญญามีการบัญญัติไว้ แต่ถึงอย่างไร กลับมีการบัญญัติยกเว้นความรับผิดชอบที่เกิดจากของตกหรือถูกทิ้งจากอากาศยานทหารที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของเอกชนไว้

4.3 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

ในปี พ.ศ. 2490 ไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 โดยการมอบสัตยาบันสาส์น ลงวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2490 ไว้แก่รัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้รักษามติอนุสัญญาเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 มีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ประกอบ

²⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480

มาตรา 29 บัญญัติว่า “เจ้าของอากาศยานทุกชนิดต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยการทิ้งหรือปล่อยสิ่งใดตกหรือถูกทิ้งจากอากาศยานขณะอยู่ในอากาศ เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่า การนั้นได้เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย
มาตรา 30 บัญญัติว่า “เจ้าของอากาศยานทุกชนิดต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยอากาศยานขึ้นจากหรือลงสู่สนามบินอนุญาต หรือสถานที่ซึ่งได้จัดไว้โดยเฉพาะให้ขึ้นหรือลง เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่า การนั้นได้เกิดขึ้นเพราะ เหตุสุดวิสัยหรือเพราะความผิดของเจ้าหน้าที่แห่งสนามบินหรือแห่งสถานที่นั้น

เจ้าของอากาศยานทุกชนิดต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยอากาศยานขึ้นจากหรือลงสู่สถานที่อื่น นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อนแม้เพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะ การกระทำโดยเจตนาของบุคคลภายนอกหรือเพราะความผิดของผู้รับความเสียหายนั่นเอง”.

กับการพัฒนาการบินพลเรือนของโลกมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว มีจำนวนอากาศยานทั้งภายในประเทศและที่เข้ามาในราชอาณาจักรเยอะมากขึ้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีการควบคุมการดำเนินการเดินอากาศให้มีความปลอดภัย รัดกุมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นประเทศไทยได้อนุมัติการกฎหมายการเดินอากาศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาชิคาโกค.ศ.1944 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยยกเลิก พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 บังคับใช้เมื่อ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับพระราชบัญญัติการเดินอากาศฉบับปัจจุบันนี้ ในครั้งแรกมีการบัญญัติถึงอากาศยานที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับ ไว้ในมาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดไว้กฎกระทรวง” สำหรับการบัญญัติในครั้งนี้ไม่ได้มีการบัญญัติถึง อากาศยานราชการแต่อย่างใด และพระราชบัญญัตินี้ มีการเปิดช่องให้มีการเพิ่มเติมราชการส่วนอื่นได้ภายหลัง โดยตราเป็นกฎกระทรวงสำหรับ “ราชการส่วนอื่น” ที่ได้รับยกเว้น อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะอากาศยานราชการ โดยเกิดปัญหาว่า อากาศยานราชการส่วนอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวง จะถือเป็นอากาศยานราชการด้วยหรือไม่

ต่อมา มีการแก้ไขหลายครั้งจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 11 (ฉบับที่ 12)²¹ มีการเพิ่มคำนิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “อากาศยานราชการ หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการของส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5” และเมื่อพิจารณา มาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศใน ราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...” ภายหลังมีการเพิ่มราชการศุลกากรเป็นราชการที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

ข้อสังเกต สำหรับพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขใหม่ ซึ่งในมาตรา 5 เดิมโดยในกฎหมายใช้คำว่า “ราชการส่วนอื่น” แต่ในมาตรา 5 ใหม่เป็น “ราชการอื่น” ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่ง

²¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 127, ตอนที่ 36ก, (2 มิถุนายน 2553), 1.

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงตราขึ้นเพื่อกำหนด “ราชการอื่น” แต่อย่างใด²² ดังนั้นอากาศยานราชการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 คือ อากาศยานราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร

4.4 กฎกระทรวงและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับอากาศยานราชการและกรณีศึกษาต่างๆ

4.4.1 กฎกระทรวงเกี่ยวกับอากาศยานราชการ

กฎกระทรวงฉบับแรกออกในปี พ.ศ.2510 ที่กำหนดราชการส่วนอื่นที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 คือราชการกรมศุลกากร โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังนี้ “เนื่องจากกรมศุลกากรได้จัดซื้อเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในราชการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากรแต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงาน กรมศุลกากรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดว่าจะนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่สนามบินที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของกรมศุลกากรไม่ได้ผลเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงให้การเดินอากาศในราชการกรมศุลกากรได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหารและราชการตำรวจ”²³

กฎกระทรวงฉบับต่อมาออกในปี พ.ศ.2511 กำหนดราชการส่วนอื่นที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 คือราชการกระทรวงเกษตร โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังนี้ “เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในการปราบศัตรูพืชป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า สรรวจป่า ตรวจตราป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยการประมง แต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงาน กระทรวงเกษตรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่ง

²² เมื่อคำในกฎหมายเปลี่ยนไปจาก “ราชการส่วนอื่น” เป็น “ราชการอื่น” กฎกระทรวงที่กำหนด “ราชการส่วนอื่น” ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ เพราะเป็นเรื่องของลำดับศักดิ์กฎหมาย เพราะเมื่อพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่ ใช้คำว่า “ราชการอื่น” แต่กฎกระทรวงในเรื่องเดียวกันใช้คำว่า “ราชการส่วนอื่น” ตามพระราชบัญญัติฉบับเก่าดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์กฎหมายที่สูงกว่ากฎกระทรวง จะถือว่ากฎกระทรวงมีผลอยู่หรือไม่

²³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 84, ตอนที่ 49, (1 มิถุนายน 2510), 1.

กำหนดว่าจะนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาตหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่ทันกับเหตุการณ์ และทิศทางของเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ก็ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงให้การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรฯ ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจและราชการศุลกากร”²⁴

กฎกระทรวงฉบับต่อมาออกในปี พ.ศ.2547 ยกเลิกกฎกระทรวงทั้งสองฉบับก่อนหน้าและนำมารวมไว้ในกฎกระทรวงฉบับเดียว โดยเพิ่มหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนอื่นคือกรมศุลกากร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังนี้ “โดยที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภารกิจต้องปฏิบัติงานในการ ตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการควบคุมดูแล ปราบปรามผู้กระทำความผิด ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้การใช้อากาศยานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ใน ปัจจุบันได้มีการกำหนดให้ราชการกรมศุลกากร และราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ดังนั้น เพื่อกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”²⁵

²⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85, ตอนที่ 7, (21 มกราคม 2511), 15.

²⁵ กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ.2547, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 76ก, (24 ธันวาคม 2547), 22.

4.1.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับอากาศยานราชการ

ในปี พ.ศ. 2510²⁶ กระทรวงเกษตรจึงขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดให้อากาศยานของกระทรวงเกษตร ได้รับยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่าบทบัญญัติในข้อ 3(ข) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งอากาศยานราชการมีความหมายเฉพาะอากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจเท่านั้น กระทรวงคมนาคมจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการตามคำขอของกระทรวงเกษตรได้ ดังนั้น กระทรวงเกษตรจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าอากาศยานของกระทรวงเกษตรจะถือเป็นอากาศยานราชการ และจะไม่อยู่ภายใต้บังคับได้รับยกเว้นตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เพียงใดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่มีบทนิยามคำว่า “อากาศยานราชการ” แต่มีกำหนดบังคับให้อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจจะต้องถือเป็นอากาศยานราชการ ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าเป็นอากาศยานของกระทรวงเกษตร และกระทรวงเกษตรใช้ในบริการการเกษตร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นอากาศยานราชการความในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ข้อ 3(ข) ไม่เป็นอุปสรรคแก่การออกกฎกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า “อนุสัญญาที่กล่าวข้างต้นได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นส่วนสำคัญตามที่ปรากฏในคำปรารภว่า ประเทศภาคีมีความปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนเพื่อประโยชน์แก่สันติภาพของโลกนั้น ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าอากาศยานใดที่เป็น “อากาศยานราชการ” ก็ย่อมตกอยู่ในข่ายแห่งการควบคุมโดยอนุสัญญาตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวแล้ว เหตุฉะนั้นเมื่อได้คำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งอนุสัญญานี้ ก็ะพึงเห็นได้ว่า การตีความว่าอากาศยานของกระทรวงเกษตรเป็นอากาศยานราชการ ย่อมจะสอดคล้องตามเจตนารมณ์ยิ่งกว่าจะเป็นการขัดหรือแย้งตามความในอนุสัญญาเสียด้วยซ้ำ”

ในปี พ.ศ. 2526-2527 กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรฯ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัททำการถ่ายภาพทางอากาศในเขตท้องที่ภาคเหนือรวม 16 จังหวัด โดยใช้เครื่องบินและอุปกรณ์ของบริษัทเอง แต่อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของกรมพัฒนาที่ดินจนกว่างานจะแล้วเสร็จ กรมพัฒนาที่ดินจึงมีหนังสือที่ กษ0802/4616 ลงวันที่

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, เรื่องเสร็จที่ 100/2510, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2510).

30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526 ถึงกรมการบินพาณิชย์เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานตามข้อ 6(3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2528) ซึ่งกรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนี้ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ยกเว้นค่าธรรมเนียมตามข้อ 6(3) จึงได้มีหนังสือเลขที่ คค0406/7885 ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2526 แจ้งให้กรมพัฒนาที่ดินทราบและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทดังกล่าว จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากรณีใดจะเป็น กรมการบินพาณิชย์จึงได้มีหนังสือที่ คค0401/4931 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2527 หรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าคำว่า “การเดินอากาศในราชการ” ตามความหมายในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีความหมายแค่นี้เพียงใด ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือว่า บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ามีกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ที่ออกโดยอาศัยตามมาตรา 5 ดังกล่าวกำหนดราชการกระทรวงเกษตรฯ เป็นราชการส่วนอื่น จึงต้องตีความกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในทางเคร่งครัดด้วยการเดินอากาศที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา 5 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) นั้นจะต้องเป็นการเดินอากาศเพื่อปฏิบัติงานราชการของกระทรวงเกษตรฯ และโดยใช้อากาศยานของกระทรวงเกษตรเท่านั้น อากาศยานของทางเอกชนที่ทางราชการว่าจ้างตามกรณีที่เกิดขึ้นนั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา 5 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511)²⁷

4.1.3 กรณีศึกษาต่างๆ

ในปี พ.ศ. 2523 สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือด่วนมากที่ กส0214/1686 ลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2523 ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน สำหรับอากาศยานที่สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงได้จ้างเหมาเอกชนให้ทำการบินฝนหลวง โดยคิดค่าจ้างเหมาเป็นรายชั่วโมง นอกนั้นสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงเป็นผู้รับผิดชอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อากาศยานของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงไม่เพียงพอจึงต้องจ้างเอกชนให้นำเครื่องบินมาดำเนินการ โดย วัน เวลา สถานที่ในการทำการบิน รวมทั้งการไปรษณีย์เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย (อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าจ้างให้ดำเนินการบินถ่ายภาพทางอากาศจะอยู่ในความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือไม่), เรื่องเสร็จที่ 483/2527, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2527).

ทั้งสิ้น สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงจึงขอยกเว้นค่าธรรมเนียมการขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ซึ่งกรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตร โดยพิจารณาจาก “ภารกิจ” เป็นสำคัญ ดังข้อ 3 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่กำหนดว่า “อากาศยานที่ใช้ในบริการ” จึงได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม

ในปี พ.ศ. 2527 สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ๆ หนึ่ง ให้นำอากาศยานทำการบินฝนหลวงในภารกิจของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง สำนักปฏิบัติการฝนหลวง มีหนังสือที่ กษ.0241/1120 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2527 ถึงกรมการบินพาณิชย์ยืนยันว่าบริษัทดังกล่าว ได้ส่งมอบเครื่องบินทั้งสองลำให้กับสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง เป็นภารกิจของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง กรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามภารกิจที่สำนักงานฝนหลวงยืนยันจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงได้มีหนังสือที่ คค0401/4549 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2527 แจ้งให้กระทรวงเกษตรฯ ทราบพร้อมทั้งแจ้งถึงการที่ใบสำคัญการจดทะเบียนของอากาศยานทั้งสองไม่มีผลใช้ได้ให้ทราบด้วยซึ่งได้มีอากาศยานทั้งสองลำไปทำการบินทำฝนหลวง²⁸

เมื่อพิจารณา ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรณีศึกษา จะเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องของสถานะอากาศยานที่ถูกเข้ามาปฏิบัติการของหน่วยงานราชการ ระหว่างกรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง ซึ่งสองหน่วยงานนี้สังกัดกระทรวงเกษตร แต่มีผลที่แตกต่างกันในสถานะของอากาศยานซึ่งเข้าบริษัทเอกชนมาทั้งสองหน่วยงาน ดังนี้ การนำหลักภารกิจมาใช้ในการกำหนด สถานะของอากาศยานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างความชัดเจนอย่างยิ่ง

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับอากาศยานราชการตามกฎหมายการเดินอากาศของประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันแม้จะมีการบัญญัตินิยาม “อากาศยานราชการ” ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังจะต้องพิจารณาถึงอากาศยานราชการอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง หรืออากาศยานราชการอื่นที่ไม่ได้กำหนดใน

²⁸ สมชาย พิพุทธวัฒน์, กฎหมายการเดินอากาศ, ปรับปรุงครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2554), 26-27 หรือ สืบค้นจาก http://www.airports.go.th/th/gov_law/83/359.html

กฎกระทรวงว่าจะมีสถานะอย่างไรจะถือเป็นอากาศยานราชการหรือไม่ ก็ยังจะต้องพิจารณากันต่อไปในอนาคต และเมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 ก็มีการตีความถึง “หลักภารกิจ” ถึงแม้จะเป็นการบัญญัติอย่างกว้างสำหรับหลักภารกิจ เพื่อความชัดเจนอาจมีการศึกษาถึง อากาศยานราชการในประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 ว่ามีการบัญญัติถึงสถานะของอากาศยานราชการอย่างไร และอากาศยานใดจะถือว่าเป็นอากาศยานราชการบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดสถานะของอากาศยานที่ใช้ในราชการอื่นที่ไม่ได้กำหนดในกฎกระทรวงหรือพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2510, 1 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับพิเศษ, เล่ม 84, ตอนที่ 49, หน้า 1-2.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2511, 21 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับพิเศษ, เล่ม 85, ตอนที่ 7, หน้า 15-16.
- กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. . 2497พศ. 2547.. (2547, 24 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 121, ตอนที่ ก 76, หน้า.23-22
- ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล. (2543). **กฎหมายอากาศ (พิมพ์ครั้งที่ 6)**, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประเสริฐ บ่อมบ้องศึก. (2545). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประเสริฐ บ่อมบ้องศึก. (ม.ป.ป.). **อากาศยานรัฐ (State Aircraft)**. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2560, จาก <http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=1779.0>
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553. (2553, 2 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 127, ตอนที่ 36ก, หน้า 1-4.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 71, ตอนที่ 58, หน้า 1249-1279.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465. (2465, 12 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 39, ตอนที่ 0ก, หน้า 168-283.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480. (2481, 25 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 55, ตอนที่ 0ก, หน้า 76-95.

วิจิตร วายุภัก. (2510). **ข่าวสารกรรมการบินพาณิชย์ เล่มที่ 4 เดือนกรกฎาคม**. กรุงเทพฯ: ส่งเสริมอาชีพ.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2543). **คำบรรยายกฎหมายการเดินอากาศ: เอกสารอบรมกฎหมายการเดินอากาศแก่เจ้าหน้าที่ของกรรมการบินพาณิชย์**. กรุงเทพฯ: กรรมการบินพาณิชย์.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2554). **กฎหมายการเดินอากาศ (ปรับปรุงครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. หรือ http://www.airports.go.th/th/gov_law/83/359.html

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (ม.ป.ป.). **เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law)**. เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2510). **บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ. เรื่องเสร็จที่ 100/2510**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2527). **บันทึกเรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมาย(อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าจ้างให้ดำเนินการบินถ่ายภาพทางอากาศจะอยู่ในความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือไม่)**. เรื่องเสร็จที่ 483/2527. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

เสริมศักดิ์ บุญยประเวศ, อนัน โมออน, รณรงค์ ขลิบศรี และสุบิน ช้างก้อน. (2546). **90 ปีนภาพภาพ**. กรุงเทพฯ : พิพิธภัณฑ์กองทัพอากาศ.

ICAO. (2013). Annual report of the council 2012. Montreal, Canada: ICAO.

The Chicago Convention 1944

The Paris Convention 1919