

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหา

ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๖๐๔๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๐๐ ว่า กระทรวงเกษตรได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับอากาศยานของกระทรวงเกษตรเพื่อใช้ราชการในการปราบศัตรูพืช ทำการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ แต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าว กระทรวงเกษตรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดว่าจะต้องนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่สนามบินที่กำหนดไว้ ตลอดจนถึงต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย จึงทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้รับความสะดวกและไม่ได้ผลสมความมุ่งหมาย เพราะในการป้องกันปราบปรามจะต้องดำเนินการโดยฉับพลันและขึ้นอยู่กับเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวของผู้ละเมิดกฎหมาย และศัตรูพืชที่ระบาดเป็นสำคัญ นอกจากนี้ทิศทางบินและสนามบินสำหรับใช้ขึ้นลงก็ไม่แน่นอน และต้องขึ้นลงนอกสนามบินที่กฎหมายกำหนดอยู่เสมอ สุดท้ายความจำเป็นในการป้องกันและปราบปรามเป็นเรื่องๆ ไป ถ้าหากกระทรวงเกษตรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว การปฏิบัติงานดังกล่าวของกระทรวงเกษตรก็จะไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย กระทรวงเกษตรจึงได้ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาออกกฎกระทรวงกำหนดให้เครื่องบินของกระทรวงเกษตรได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ในข่ายบังคับตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗^๑ แต่กระทรวงคมนาคมได้มีมติให้แจ้งกระทรวงเกษตรว่า โดยบทบัญญัติข้อ ๓ (ข) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศฉบับที่ทำขึ้น ณ เมืองชิคาโก ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ กระทรวงคมนาคมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการตามคำขอของกระทรวงเกษตรได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความอนุสัญญาดังกล่าวว่าอากาศยานของกระทรวงเกษตรจะถือว่าเป็นอากาศยานราชการ และได้รับการยกเว้นอยู่ในข่ายบังคับตามอนุสัญญานั้นเพียงใดหรือไม่ เพื่อกระทรวงเกษตรจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเข้าใจว่าการที่กระทรวงคมนาคมขัดข้องไม่ดำเนินการออกกฎกระทรวงตามที่กระทรวงเกษตรร้องขอ ก็โดยเห็นว่าอากาศยานของกระทรวงเกษตรซึ่งกระทรวงนั้นร้องขอให้ออกกฎกระทรวงยกเว้น

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ สร.๐๔๐๒/๓๘๑๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๐

^๑ มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ไม่ต้องให้อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น มิใช่เป็น “อากาศยานราชการ” (state aircraft) ตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศฉบับที่ห้าขึ้น ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ ทั้งนี้ ก็โดยกระทรวงคมนาคมเห็นว่า “อากาศยานราชการ” นั้น ตามอนุสัญญามีความหมายเฉพาะอากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจเท่านั้น ความเข้าใจของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังว่านี้ ผู้แทนกระทรวงคมนาคมซึ่งได้เชิญมาร่วมประชุมด้วยได้ให้คำรับรองว่าเป็นความเข้าใจที่ถูกต้อง

การพิจารณาดำเนินการออกกฎกระทรวงยกเว้นอากาศยานของกระทรวงเกษตรมิให้อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น จะมีความจำเป็นหรือสมควรหรือไม่ ที่จะต้องพิจารณาถึงความในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ประกอบด้วย มิใช่เป็นปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณา แต่เมื่อกระทรวงคมนาคมได้หยิบยกขึ้นพิจารณาและนำเอาความแห่งอนุสัญญานั้นมาเป็นเหตุขัดข้องในการออกกฎกระทรวง ก็ย่อมจะเป็นความจำเป็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพึงพิจารณาว่า ความในอนุสัญญานั้นควรจะยกขึ้นเป็นเหตุขัดข้องในการออกกฎกระทรวงดังที่กระทรวงคมนาคมมีความเห็นหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่า อากาศยานของกระทรวงเกษตรที่มีไว้ใช้ในราชการของบริการการเกษตรตามที่กระทรวงเกษตรแจ้งไปยังกระทรวงคมนาคมนั้น จะถือว่าเป็น “อากาศยานราชการ” (state aircraft) ตามอนุสัญญาที่กล่าวข้างต้นนั้นหรือไม่

ความในข้อ ๓ แห่งอนุสัญญา ซึ่งว่าด้วย “อากาศยานพลเรือน” (civil aircraft) และ “อากาศยานราชการ” (state aircraft) มีว่า

(ก) อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ

(ข) อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ

(ค) อากาศยานราชการของรัฐผู้ทำสัญญารัฐใดจะบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้นมีได้นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่นและจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงหรือวิธีเช่นนั้น

(ง) บรรดารัฐผู้ทำสัญญารับรองว่า ในการออกข้อบังคับสำหรับอากาศยานราชการ จะคำนึงถึงความปลอดภัยของการเดินอากาศยานพลเรือน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “อากาศยานราชการ” นั้น มิได้มีบทนิยามไว้ในอนุสัญญาเหตุฉะนั้น อากาศยานใดจะเป็นอากาศยานราชการหรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานนั้น อากาศยานที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าเป็นอากาศยานของกระทรวงเกษตร และกระทรวงเกษตรใช้ในบริการการเกษตร คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าดูไม่มีเหตุอันใดที่จะไม่ถือว่าอากาศยานที่ว่าเป็น “อากาศยานราชการ”

ความในอนุสัญญาข้อ ๓ (ข) ที่กระทรวงคมนาคมยกขึ้นอ้าง มีความบังคับไว้แต่เพียงว่าอากาศยานใดที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ จะต้องถือว่าเป็น “อากาศยานราชการ” จะถือว่าเป็นอย่างอื่นมิได้เท่านั้น หาได้มีข้อความโดยตรงหรือโดยปริยายให้เข้าใจไปว่า

อากาศยานของรัฐที่ใช้ในบริการอย่างอื่น เช่นบริการการเกษตร จะมีใช่เป็น”อากาศยานราชการ” ได้อย่างใดไม่

อนึ่ง พึงสังเกตว่า อนุสัญญาที่กล่าวข้างต้นได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นส่วนสำคัญตามที่ปรากฏในคำปรารภว่า ประเทศภาคีมีความปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนกันเพื่อประโยชน์แก่สันติภาพของโลก และได้มีความห้ามไว้ในข้อ ๓ (ค) มิให้ “อากาศยานราชการ” บินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้น ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าอากาศยานใดที่เป็น “อากาศยานราชการ” ก็ย่อมจะตกอยู่ในข่ายแห่งการควบคุมโดยอนุสัญญาตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวแล้ว เหตุฉะนั้น เมื่อได้คำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งอนุสัญญานี้ ก็คงจะพึงเห็นได้ว่า การตีความว่า อากาศยานของกระทรวงเกษตร เป็น “อากาศยานราชการ” ย่อมจะสอดคล้องต้องตามเจตนารมย์ยิ่งกว่าจะเป็นการขัดหรือแย้งกับความในอนุสัญญา เสียด้วยซ้ำ ความเห็นดังกล่าวนี้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้เชิญมาร่วมประชุมก็เห็นพ้องต้องด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า การพิจารณาออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามที่กระทรวงเกษตรขอร้องนั้น แม้จะหยิบยกเอาอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศขึ้นมาประกอบการพิจารณาด้วย อนุสัญญานั้นก็หาได้มีข้อความอันจะเป็นอุปสรรคแก่การที่จะออกกฎกระทรวงดังกล่าวแต่ประการใดไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๑๐