

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ (กรณีการทำการบินของอากาศยานส่วนบุคคลของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายจะนำบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัตินี้มาใช้บังคับได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๑๖๒๔๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมการบินพาณิชย์ ว่า กฎหมายที่จะนำมาเป็นฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและมาตรการควบคุมเอกชนที่เป็นนิติบุคคลที่จะพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อากาศยานส่วนบุคคลอื่นนั้น คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ โดยมีข้อพิจารณาว่า ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และการเดินอากาศก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของผู้ประกอบการบินภายในประเทศ โดยบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินอากาศที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวคือ ข้อ ๓ (๔)^๑ ข้อ ๔^๒ และข้อ ๗^๓

^๑ ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๑) การรถไฟ

(๒) การรถราง

(๓) การชุดคลอง

(๔) การเดินอากาศ

(๕) การประปา

(๖) การชลประทาน

(๗) การไฟฟ้า

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

^๒ ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

^๓ ข้อ ๗ ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ ๔ และข้อ ๕ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมก็ได้แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

ข้อความตามข้อ ๓^๔ ดังกล่าว อาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ

นัยแรก พิจารณาตามถ้อยคำตามตัวบทโดยเคร่งครัด กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าการเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในลักษณะการเดินอากาศโดยตัวของมันเอง แม้ว่าจะมิใช่เป็นลักษณะการประกอบกิจการที่เป็นการค้าขาย กฎหมายก็ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค การแปลความดังกล่าวเป็นการแปลข้อความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด ซึ่งหากแปลความตามนัยนี้ก็หมายความว่า กรณีการมีและการใช้อากาศยานส่วนบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมด้วย

นัยสอง แปลความโดยพิจารณาประกอบเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ ฯ ซึ่งมีอารัมภบทมุ่งจะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนแล้ว อาจทำให้เห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวมุ่งหมายจะควบคุมเฉพาะการเดินอากาศที่มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายเท่านั้น หากแปลความตามนัยหลังนี้กรณีการมีและการใช้อากาศยานส่วนบุคคลก็ไม่อาจจะใช้ประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวเป็นฐานหรือแม่บทในการอนุญาตตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและการควบคุมเพื่อให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมายดังกล่าว

นอกจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ แล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งกรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นแม่บทเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนที่เป็นนิติบุคคลมีและใช้อากาศยานส่วนบุคคลเช่นเดียวกับการแปลความตามนัยสองแห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้กรมการบินพาณิชย์จึงมีความเห็นว่า การแปลความข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจำเป็นต้องแปลตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดตามนัยแรก กล่าวคือ ในเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้ถือว่าการเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค แม้การเดินอากาศโดยลักษณะการดำเนินการจะไม่มีลักษณะเป็นการค้าขายก็ตาม กฎหมายให้ถือว่าเป็นการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้นกรณีการมีและการใช้อากาศยานส่วนบุคคลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามข้อ ๔ และในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขเพื่อการควบคุมตามข้อ ๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้

^๔ โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว สมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ อนึ่ง ปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีผู้ประกอบการรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน กิจการจัดหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่น และกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้งการเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของกิจการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สมควรกำหนดการควบคุมกิจการนั้นไว้ในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่เสียด้วยในคราวเดียวกัน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ อาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัยดังกล่าว เพื่อความถูกต้องชัดเจน และถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป จึงได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า กระทรวงคมนาคมจะสามารถนำเอาข้อกำหนดในประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมมาใช้บังคับสำหรับกรณีการทำการบินอากาศยานของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการบินพาณิชย์) แล้ว มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของข้อ ๓ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ ที่บัญญัติว่า “ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค..... (๔) การเดินอากาศ” แล้ว อาจแปลไปได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ถือว่าการเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค แม้ว่าจะมิได้กระทำการค้าขายก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การจะตีความข้อ ๓ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวไปอย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “กิจการ” ในข้อ ๓ เสียก่อนว่าจะมีความมุ่งหมายที่จะให้รวมถึงกิจการดังที่ระบุในข้อ ๓ (๑) ถึง (๙) ไม่ว่าจะกระทำการค้าขายหรือไม่ หรือจะหมายความว่าเฉพาะกิจการที่กระทำการค้าขายเท่านั้น ซึ่งข้อความในข้อ ๓ นั้นก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ คำว่า “กิจการ” นี้ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การงานที่ประกอบ” หรือ “ธุระ” ซึ่งเป็นความหมายกว้าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไปว่ามีความมุ่งหมายที่จะควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้เฉพาะที่เป็นกิจการค้าขายหรือรวมทั้งกิจการที่กระทำเป็นส่วนบุคคลโดยมิใช่เป็นการค้าขายด้วย

เมื่อพิจารณาคำปรารภของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ*(๔)แล้วปรากฏว่า ประกาศของคณะปฏิวัตินี้เป็นการรวบรวมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวเข้าด้วยกัน โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกพระราชกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ พุทธศักราช ๒๔๗๖ และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ ได้นำความในกฎหมายที่ยกเลิกนั้นมาบัญญัติรวมกันไว้ในประกาศของคณะปฏิวัตินี้ฉบับเดียวกัน ฉะนั้น การค้นหาเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ จึงต้องพิจารณาไปถึงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ด้วย ซึ่งปรากฏในคำปรารภว่า “โดยที่ทรงดำริว่าพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้พัฒนาการถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองรักษา

ผลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป” จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความมุ่งหมายที่จะควบคุม เฉพาะ”กิจการค้าขายทั้งหลาย” เท่านั้น โดยในตอนต้นของคำปรารภได้อ้างถึงการ”พาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศ”ด้วย ฉะนั้น คำว่า ”กิจการ” ที่ปรากฏในข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจึงต้องแปลความว่าหมายถึง กิจการที่เป็นการค้าขายเท่านั้น

ตามปัญหาที่หารือมา เมื่อเอกชนที่เป็นนิติบุคคลจะทำการบินอากาศยานส่วนบุคคลซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายจึงไม่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ ฉะนั้น จึงไม่อาจนำประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ดี แม้จะไม่อาจนำประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การมีและการใช้อากาศยานของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลที่ทำการบินโดยไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ก็ตาม แต่การบินอากาศยานทุกประเภทก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งมาตรา ๑๖^๔ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนำอากาศยานทำการบินเว้นแต่ใบสำคัญใบอนุญาต หรือเอกสารต่าง ๆ ซึ่งก็เปิดโอกาสให้ทางราชการควบคุมการใช้อากาศยานได้อยู่แล้ว แต่ถ้ากระทรวงคมนาคมเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่ไม่มีบทบัญญัติจะใช้เป็นแม่บทเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนที่เป็นนิติบุคคลและใช้อากาศยานส่วนบุคคลได้ ก็สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๙

^๔ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดนำอากาศยานทำการบิน เว้นแต่มีสิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับอากาศยานนั้น คือ

- (๑) ใบสำคัญการจดทะเบียน
 - (๒) เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน
 - (๓) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ
 - (๔) สมุดปุมเดินทาง
 - (๕) ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่แต่ละคน
 - (๖) ใบอนุญาตเครื่องวิทยุสื่อสาร ถ้ามีเครื่องวิทยุสื่อสาร
- ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่
- (๑) อากาศยานที่ทำการบินทดลองภายใต้เงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด
 - (๒) อากาศยานทหารต่างประเทศ