

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย (อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการ
กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าจ้างให้ดำเนินการ
บินถ่ายภาพทางอากาศ จะอยู่ในความหมายของมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่)

กรมการบินพาณิชย์ ได้มีหนังสือที่ คค ๐๔๐๑/๔๙๓๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำการบินถ่ายภาพทางอากาศในเขตท้องที่ภาคเหนือรวม ๑๖ จังหวัด โดยใช้เครื่องบินและอุปกรณ์ของบริษัทเอกชน และอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของกรมพัฒนาที่ดินจนกว่างานจ้างจะหมดลงแล้วเสร็จครบถ้วน ในการนี้ กรมพัฒนาที่ดินได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๔๐๒/๔๖๑๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงกรมการบินพาณิชย์เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ สำหรับอากาศยานที่ปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓^๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดให้ราชการกระทรวงเกษตรเป็นราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ ด้วย กรมการบินพาณิชย์จึงขอหารือว่า คำว่า “การเดินอากาศในราชการ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ มีความหมายแคไหน เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการบินพาณิชย์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัทพหุประสงค์ จำกัด ให้ทำการบินถ่ายภาพทางอากาศในเขตท้องที่ภาคเหนือรวม ๑๖ จังหวัด โดยใช้เครื่องบินและอุปกรณ์ของบริษัทพหุประสงค์ จำกัด และอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของกรมพัฒนาที่ดินจนกว่างานจ้างจะหมดลงแล้วเสร็จครบถ้วน ในการนี้กรมพัฒนาที่ดินได้มี

^๑มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ราชการส่วนอื่นตามมาตรา ๕ คือ ราชการกระทรวงเกษตร

หนังสือ^๓ ถึงกรรมการบินพาณิชย์เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานตามข้อ ๖ (๓)^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ.๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ กรรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ได้ จึงได้มีหนังสือ^๕ แจ้งให้กรมพัฒนาที่ดินทราบและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทพรหมปรกรณ์ จำกัด ไปตามกฎหมาย แต่เนื่องจากกรณีทำนองเดียวกันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ มาใช้บังคับทั้งฉบับตามความในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมาก กรรมการบินพาณิชย์จึงได้นำกรณีของบริษัทพรหมปรกรณ์ จำกัด มาเป็นตัวอย่างในการหารือความหมายของคำว่า “การเดินอากาศในราชการ” ตามมาตรา ๕ ดังกล่าวว่า จะมีความหมายแค่ไหน เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ ที่บัญญัติมิให้นำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจและราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายจำต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อปรากฏต่อมาว่า มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๑)^๗ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ ดังกล่าว ยกเว้นมิให้นำความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ มาใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตร จึงจำต้องตีความกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นนั้นโดยเคร่งครัดด้วย

เมื่อพิจารณากฎกระทรวงดังกล่าวประกอบกับหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง^๘ เพื่อให้

^๓หนังสือกรมพัฒนาที่ดิน ที่ กษ ๐๘๐๒/๔๖๑๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๒

^๔ข้อ ๖ ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมการขึ้นลงของอากาศยานและที่เดินอากาศยานตามข้อ ๒ (๒) และ (๓) แก่อากาศยาน ดังต่อไปนี้

- (๑) อากาศยานทหารต่างประเทศ
- (๒) อากาศยานของคณะทูตต่างประเทศ
- (๓) อากาศยานซึ่งใช้ราชการพิเศษ กิจการกาชาดระหว่างประเทศหรือกิจการสาธารณกุศล
- (๔) อากาศซึ่งใช้ในราชการกรรมการบินพาณิชย์และกรมทางหลวง
- (๕) อากาศยานซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนเห็นชอบ

^๕หนังสือกรรมการบินพาณิชย์ ที่ คค ๐๔๐๖/๗๘๘๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๖

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๘หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ สำหรับใช้ในการปราบศัตรูพืช ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า สำรวจป่าตรวจตราป้องกันและปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยการประมงแต่ในการใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงาน กระทรวงเกษตรจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดว่าจะนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาต

ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎกระทรวงฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า เหตุผลที่กระทรวงคมนาคม (กรมการบินพาณิชย์) ออกกฎกระทรวงดังกล่าวนั้นก็เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้จัดตั้งหน่วยบินเกษตรขึ้น โดยมีเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์เป็นของกระทรวงเกษตรเอง การที่จะใช้อากาศยานดังกล่าวปฏิบัติงานโดยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ที่กำหนดให้นำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาต ๑ ตลอดจนต้องชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น ทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควรและไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงได้ออกกฎกระทรวงยกเว้นให้การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า กฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นให้เฉพาะอากาศยานที่เป็นของกระทรวงเกษตรที่ได้ใช้ในการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรเท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า การได้รับยกเว้นตามข้อ ๖ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ.๒๕๒๖) ๑ นั้น แตกต่างกับการได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ มาก เพราะการได้รับยกเว้นตามข้อ ๖ (๓) เป็นเพียงได้รับยกเว้นเฉพาะค่าธรรมเนียมการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานเท่านั้น แต่การได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ นั้น เป็นการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ มาใช้บังคับทั้งฉบับ ซึ่งจะมีผลทำให้หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่าง ๆ ต้องถูกยกเว้นไปด้วย เช่น หน้าที่ที่จะต้องมีหลักฐานต่าง ๆ อยู่กับอากาศยานตามมาตรา ๑๖^๑หรือหน้าที่ในการตรวจ แก๊ซ หรือซ่อมแซมอากาศยานตามมาตรา ๓๕^๒มาตรา

หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาตหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตลอดจนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่ทันกับเหตุการณ์ และทิศทางของเครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ก็ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงให้การเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ เช่นเดียวกับการเดินอากาศในราชการทหารราชการตำรวจและราชการศุลกากร

“มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดนำอากาศยานทำการบิน เว้นแต่มีสิ่งเหล่านี้อยู่กับอากาศยานนั้น คือ

- (๑) ใบสำคัญการจดทะเบียน
- (๒) เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน
- (๓) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ
- (๔) สมุดปูมเดินทาง
- (๕) ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่แต่ละคน
- (๖) ใบอนุญาตเครื่องวิทยุสื่อสาร ถ้ามีเครื่องวิทยุสื่อสาร

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่

- (๑) อากาศยานที่ทำการบินทดลองภายใต้เงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด
- (๒) อากาศยานทหารต่างประเทศ

“มาตรา ๓๕ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าอากาศยานใด สมควรจะได้ทำการตรวจหรือ แก๊ซ ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้นจัดการให้มีการตรวจหรือแก๊ซตามรายการและภายใน

๓๖^{๑๑} และมาตรา ๓๘^{๑๒} เป็นต้นดั่งนั้น การตีความหมายของมาตรา ๕ ดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า การเดินอากาศที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๑)^๑ นั้น จะต้องเป็นการเดินอากาศเพื่อปฏิบัติงานราชการของกระทรวงเกษตร และโดยใช้อากาศยานของกระทรวงเกษตรเท่านั้น อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการว่าจ้างให้ดำเนินการตามตัวอย่างที่อ้างมานั้น ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๑)^๑

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๗

ระยะเวลาที่กำหนด

^{๑๑}มาตรา ๓๖ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าอากาศยานใดไม่ปลอดภัยให้มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานนั้นได้

ในระหว่างที่มีการพักใช้ใบสำคัญสมควรเดินอากาศตามวรรคก่อนห้ามมิให้อากาศยานนั้นทำการบิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

^{๑๒}มาตรา ๓๘ อากาศยานซึ่งมีใบสำคัญสมควรเดินอากาศแล้ว ให้มีการถอดซ่อมใหญ่ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน