

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗

กรรมการขนส่งทางอากาศได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๑/๑๐๐๒๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การอนุญาตให้อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก่อน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ เห็นชอบให้กองทัพอากาศเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ แล้วรายงานให้กระทรวงคมนาคมทราบโดยด่วนทุกครั้ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกรมมอบอำนาจให้กองทัพอากาศเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ กระทรวงกลาโหมจึงมีหนังสือขอความเห็นชอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารอากาศมีอำนาจอนุมัติให้อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงตามมาตรา ๒๙ กระทรวงคมนาคมจึงได้มอบหมายให้กรรมการขนส่งทางอากาศหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง เนื่องจากมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นได้ แต่วรรคสามกำหนดว่า ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับกับการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ น่าจะเข้าข่ายกรณีตามวรรคสาม กรรมการขนส่งทางอากาศจึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะมอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ ให้ผู้บัญชาการทหารอากาศได้หรือไม่ จะขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรรมการขนส่งทางอากาศ) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๕๕ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้เสียใหม่เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกกรณีการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง กับการมอบอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่กำหนดผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม โดยในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้โดยไม่จำกัดตำแหน่ง แต่ถ้ากฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ก็ต้องมอบอำนาจให้บุคคลที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนด สำหรับกรณีการมอบอำนาจในการอนุญาตนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจสามารถที่จะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ได้

ต่อปัญหาที่ว่าอำนาจตามมาตรา ๒๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะมอบให้บุคคลอื่นได้ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๙ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือเท่านั้น ไม่ใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นใบอนุญาต ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศก็ได้บัญญัติแยกกิจกรรมที่ต้องได้รับ “อนุญาตเป็นหนังสือ” และที่ต้องได้รับ “ใบอนุญาต” ไว้ต่างกัน ทั้งยังกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือไว้ตามลำดับแห่งความสำคัญของกิจกรรม

ในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

^๒ มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่าน หรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

ที่จะอนุญาต เช่น ในกรณีที่อากาศยานทั่วไปที่มีใช้อากาศยานของต่างประเทศตามมาตรา ๒๗^๓ จะบินออกนอกราชอาณาจักร เพียงแต่ให้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเช่นเดียวกับกรณีของอากาศยานพลเรือนของต่างประเทศตามมาตรา ๒๘^๔ และอากาศยานทหารต่างประเทศตามมาตรา ๒๙ เป็นต้น ส่วนกิจกรรมใดที่มีความสำคัญ กฎหมายก็จะบัญญัติให้ออกเป็น “ใบอนุญาต” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ทวิ^๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การมอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ จึงอาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และเมื่อกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติราชการแทนได้แม้จะต่างส่วนราชการกัน

อย่างไรก็ตามในกรณีปัญหาที่ถามมานี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบอำนาจให้ผู้บัญชาการทหารอากาศอนุญาตแทนแล้ว หากผู้บัญชาการทหารอากาศประสงค์จะมอบอำนาจนั้นต่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาระดับล่างดำเนินการต่อไป ก็สมควรที่กองทัพอากาศจะได้ทำความตกลงกับกระทรวงคมนาคมเพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้มีการมอบอำนาจต่อไปได้ด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๓ มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้อากาศยานนอกจากอากาศยานต่างประเทศบินออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

^๔ มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๒๙ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้อากาศยานส่วนบุคคลในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคลจากรัฐมนตรี