

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน

สถาบันการบินพลเรือนได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สปพ ๑๓๐(๗)/๐๓๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ขอรื้อหรือประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน โดยหนังสือดังกล่าวได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและประเด็นหารือ ซึ่งอาจสรุปสาระได้ดังนี้

๑. ที่มาของประเด็น

๑.๑ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการบินพาณิชย์ ผู้แทนการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด ผู้แทนบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้แทนกองทัพอากาศ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสองคน และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

๑.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือน คือ นายเสรี จิตต์โสภา ตำแหน่งรองอธิบดีกรมการบินพลเรือน ซึ่งจะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ สถาบันการบินพลเรือนจึงมีหนังสือที่ สปพ ๙๐๑/๑๖๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ขอให้กรมการบินพลเรือน พิจารณารายชื่อบุคคลใหม่เพื่อเป็นกรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ กรมการบินพลเรือนได้มีหนังสือ แจ้งให้สถาบันการบินพลเรือนทราบว่า ได้พิจารณาให้นายอาทิตย์ วินิจสร ตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนักบริหารกลาง เป็นกรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน

๑.๓ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีผลบังคับใช้แล้ว จึงมีผลทำให้ กรมการบินพลเรือน ถูกแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ ภายในเสียใหม่ และมีการโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และ ภาระผูกพัน รวมถึงการโอนบรรดาข้าราชการลูกจ้าง พนักงานราชการและอัตรากำลังของ กรมการบินพลเรือน โดยให้โอนไปเป็นหน่วยงานอื่น ๓ หน่วยงาน สรุปได้ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๘๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปัจจุบันคือ กรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือน เนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖ ขึ้น และกำหนดให้มี “กรมการบินพาณิชย์” เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้เปลี่ยนชื่อจาก “กรมการบินพาณิชย์” เป็น “กรมการขนส่งทางอากาศ” ตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้เปลี่ยนชื่อ จาก “กรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรมการบินพลเรือน” ตามตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่ง ทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

(๑) ส่วนงานที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ให้โอนไปเป็นของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

(๒) ส่วนงานที่เกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยานให้โอนไปเป็นของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม

(๓) ส่วนงานที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัยงานนิรภัยการบินและสอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุอากาศยาน ให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม

ทั้งนี้ ในการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบดังกล่าวมีลักษณะยุบเลิกกรมการบินพลเรือน โดยเปลี่ยนเป็นกรมท่าอากาศยาน

๑.๔ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ปลัดกระทรวงคมนาคมได้มีบัญชาไว้ในหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๕/สกม ๑๐๔๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้สถาบันการบินพลเรือนดำเนินการตามความเห็นของสำนักกฎหมาย กระทรวงคมนาคม ในข้อ ๒ (เรื่องประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน) โดยสำนักกฎหมายมีความเห็นในเบื้องต้นว่า เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ ยังมีความไม่ชัดเจนในส่วนของผู้แทนกรมการบินพลเรือนว่าจะเป็นผู้แทนของหน่วยงานใดระหว่างกรมท่าอากาศยาน หรือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย หรือสิ้นผลไปโดยผลของกฎหมาย เพราะปัจจุบันกรมการบินพลเรือนได้ยุบเลิกไปโดยผลของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยมีความเห็นในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบและการดำเนินการของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๕/๒๕๕๕ สรุปว่า กรณีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ในส่วนตัวแทนส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนแน่นอนแล้วจะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการใดและจำนวนเท่าใด คณะกรรมการจึงต้องประกอบด้วยผู้แทนทุกส่วนราชการและตามจำนวนที่บัญญัติไว้ การมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น เพื่อให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง จึงเห็นควรให้สถาบันการบินพลเรือนตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยเร่งด่วน โดยหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติแล้วรายงานกระทรวงคมนาคมทราบด้วย

๒. ประเด็นหารือ

๒.๑ นายอาทิตย์ วิจิตร จะเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๒ ในกรณีเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องมีผู้แทนจากกรมการบินพลเรือนเข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนด้วย ซึ่งหากคณะกรรมการฯ มีองค์ประกอบไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ สถาบันการบินพลเรือนจะต้องทำการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ ในประเด็นส่วนกรรมการผู้แทนกรมการบินพลเรือน หรือไม่ อย่างไร และหากเห็นควรให้ทำการแก้ไขและเปลี่ยนแปลง สถาบันการบินพลเรือนจะต้องแก้ไขข้อความให้เป็นอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าว และได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม (นางสาววราภา วาระศิริ นิติกรชำนาญการพิเศษ และนายประพจน์ เต็บโต นิติกรชำนาญการ) และผู้แทนสถาบันการบินพลเรือน (นาวาอากาศเอก จิรพล เกื้อดั่ง ผู้ว่าการสถาบันการบินพลเรือน นาวาอากาศตรี วัฒนา มานนท์ รองผู้ว่าการสถาบันการบินพลเรือน ฝ่ายวิชาการ นางสาวกัญญ์ มากช่วย รองผู้ว่าการสถาบันการบินพลเรือน ฝ่ายบริหาร และนายรพีท อิงค์วิกรม หัวหน้าแผนกนิติการ) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง และมีความเห็นดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา

ตามผู้ว่าการสถาบันการบินพลเรือน (นาวาอากาศเอก จิรพล เกื้อดั่ง) ได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา อาจสรุปความได้ว่า “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๐) ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจ ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๑๑ คน และในจำนวนนั้นมี “ผู้แทนกรรมการบินพลเรือน” รวมอยู่ด้วย

ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๘ ได้มีการแบ่งส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการการบินพลเรือนใหม่ โดยได้ยุบเลิก “กรรมการบินพลเรือน (กระทรวงคมนาคม)” และจัดตั้ง “กรมท่าอากาศยาน (กระทรวงคมนาคม)” ขึ้น [พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔)] และจัดตั้ง “สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” ขึ้น (พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘)

ปัญหาจึงมีว่า “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ “ผู้แทนกรรมการบินพลเรือน” เป็นกรรมการ ยังไม่ได้มีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนให้สอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่จะยังทำหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร และผู้แทนของ “กรรมการบินพลเรือน” ที่ได้รับแต่งตั้งต่อเนื่องกันมา จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนได้หรือไม่ เพียงใด

ในปัญหานี้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน (ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘) ได้มีการหารือว่า ขณะนี้ “กรรมการบินพลเรือน” ได้ถูกยุบเลิกไปแล้ว คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ และผู้แทนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกรรมการบินพลเรือนให้มาเป็นผู้แทนกรรมการบินพลเรือน (นายอาทิตย์ วินิจสร) เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ จะเข้าร่วมประชุมได้หรือไม่ ซึ่งในการประชุมในวันดังกล่าว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน (นายกุล แยมสอาด) มีความเห็นว่า “กรรมการบินพลเรือน ได้มีหนังสือแต่งตั้งนายอาทิตย์ วินิจสร เข้าร่วมเป็นกรรมการผู้แทนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนเรียบร้อยแล้ว การแต่งตั้งชอบด้วยกฎหมายทุกประการ แม้ต่อมากรรมการบินพลเรือนจะเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างการดำเนินงานก็ไม่สามารถลบล้างคำสั่งการแต่งตั้งจากอธิบดีกรรมการบินพลเรือนคนเดิมได้ แต่หากต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงก็ให้มาดำเนินการในภายหลัง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ การแต่งตั้งนายอาทิตย์ วินิจสร เป็นกรรมการผู้แทนกรมท่าอากาศยานในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนถูกต้องแล้ว”

ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนสถาบันการบินพลเรือนปรากฏว่า ภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนราชการใหม่แล้ว สถาบันการบินพลเรือนได้มีการประชุมคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยผู้แทนกรมท่าอากาศยาน (นายอาทิตย์ วินิจสร) ได้เข้าร่วมประชุมด้วยทั้ง ๒ ครั้ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่ของสถาบันการบินพลเรือน” ผู้แทนของสถาบันการบินพลเรือน (นาวาอากาศเอก จิรพล เกื้อดวง) ได้ชี้แจงว่า สถาบันการบินพลเรือนมีภารกิจในการจัดการศึกษาและผลิตบุคลากรด้านการบิน เพื่อองค์กรด้านการบินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสายการบิน การท่าอากาศยานและการอำนวยความสะดวกในด้านการปฏิบัติการบิน; ในการจัดการศึกษาเกี่ยวกับการบิน สถาบันการบินพลเรือน มีความจำเป็นต้องให้นักศึกษาได้มีโอกาสฝึกปฏิบัติจริง โดยสถาบันการบินพลเรือนได้ขอใช้พื้นที่ของกรมการบินพลเรือนที่เป็นสนามบิน ได้แก่ สนามบินบ่อฝ้าย ศูนย์ฝึกการบินหัวหิน และท่าอากาศยานขอนแก่น เพื่อให้นักศึกษาของสถาบันการบินพลเรือนได้ฝึกปฏิบัติจริง สถาบันการบินพลเรือน จึงมีความเห็นว่า กรมท่าอากาศยานเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมสมควรเป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือ สนับสนุน และเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการบินพลเรือน

ส่วนที่ ๒ การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

(๑) ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ “องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่สถาบันการบินพลเรือนได้หารือมา” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่หารือมาและเพื่อเป็น “กรณีตัวอย่าง” สำหรับการศึกษากฎหมายมหาชนของไทยต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึง หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการตีความ “กฎหมายมหาชน” (ที่นักกฎหมายมหาชนของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ในกลุ่ม civil law รู้จักกันเป็นอย่างดีตั้งแต่การศึกษากฎหมายมหาชนในระดับปริญญาตรี) สักหลักการหนึ่งหลักกฎหมายนั้น ก็คือ le principe de continuité du service public - the principle of the continuity of public service ซึ่งอาจแปลเป็นไทยได้ว่า “หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” พอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

“หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ - le principe de continuité du service public” คืออะไร อาจกล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่า หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชน (ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ) ของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้ใช้อ้างอิงเป็นพื้นฐานในการตีความบทกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติเกี่ยวกับ “บริการสาธารณะ” ของรัฐ

อันที่จริงแล้ว หลักกฎหมายเกี่ยวกับการตีความบทกฎหมายเกี่ยวกับ “บริการสาธารณะ (ของรัฐ)” ที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้พัฒนาขึ้นมา มิได้มีเฉพาะหลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังมีหลักกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะ (ของรัฐ) นี้ อีกหลายหลักการ เช่น หลักกฎหมายว่าด้วยการเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ - le principe d'égalité du service public หลักกฎหมายว่าด้วยความเป็นกลางของบริการสาธารณะ - le principe de neutralité du service public ฯลฯ เป็นต้น

และในบรรดาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะเหล่านี้ บางหลักการก็เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการตีความว่าด้วยบริการสาธารณะเป็นการทั่วไป (principe commun) และบางหลักการก็เป็นหลักการเฉพาะเรื่องที่ใช้ตีความกับบริการสาธารณะบางประเภท

โดยทั่วไปแล้ว หลักกฎหมายที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ใช้อ้างอิงในการตีความกฎหมายมหาชนนี้ เป็นหลักกฎหมายที่มีได้มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนได้อ้างอิงนำมาใช้ในการตีความกฎหมายมหาชนในฐานะที่เป็น “หลักกฎหมายทั่วไป – le principe general du droit – the general principle of law”

“หลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการตีความกฎหมายมหาชน” มาจากไหน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า กฎหมายมหาชนเป็นสาขากฎหมายที่ได้มีการพัฒนาขึ้นมาในระยะหลัง คือ ภายหลังที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เป็น “รัฐสมัยใหม่ – modern state” โดยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่เริ่มตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๙ หรือเมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา และ “กฎหมายมหาชน” ก็คือ กฎหมายที่รัฐสมัยใหม่ได้ตราขึ้นโดยมี ความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม – public interest เพื่อการบริหารประเทศในยุคใหม่

ในทางทฤษฎี “หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” เป็นแนวความคิดที่ต่อเนื่องมาจาก “หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ – le principe de continuité de l'État” โดยเหตุผลในทางวิชาการที่อาจแปลสรุปได้อย่างง่าย ๆ ก็คือ วงการวิชาการมีความเห็นในทางปรัชญาว่า “ความเป็นรัฐ” ของรัฐสมัยใหม่จะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น บริการสาธารณะที่สำคัญ ๆ ของรัฐ เช่น การมีกองกำลังทหารเพื่อป้องกันประเทศ การมีตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การมีกระบวนการยุติธรรมเพื่อตัดสินคดี ฯลฯ จึงจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องด้วย และถ้าหากบริการสาธารณะของรัฐเหล่านี้ขาดความต่อเนื่องแล้วก็หมายความว่า “รัฐ” จะขาดความต่อเนื่องไปด้วย และถ้ารัฐขาดความต่อเนื่องก็ถือได้ว่า “ไม่มีรัฐ”

โดยทั่วไป เราจะพบว่า “หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” ได้ปรากฏอยู่ในบทมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นในปัจจุบันหลาย ๆ ฉบับ เช่น บทมาตราของกฎหมายว่าด้วยข้าราชการที่บัญญัติให้การลาออกของข้าราชการจะมีผล ก็ต่อเมื่อการลาออกของข้าราชการได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจก่อน หรือบทมาตราของกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของเจ้าพนักงานหรือบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการให้ “บริการสาธารณะ (ของรัฐ)”

อันที่จริงแล้วถ้าเราจะศึกษาและวิเคราะห์ดูก็จะพบว่า การตีความของสถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ที่อาศัยการอ้างอิง “หลักกฎหมายทั่วไป” เป็นพื้นฐานของการตีความกฎหมายก็คือ การกำหนดแนวทางการตีความกฎหมาย (มหาชน) ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง แต่ที่แตกต่างไปจากที่เราเข้าใจและเราไม่ได้สังเกตเห็นก็คือ เราเข้าใจว่า เมื่อเราตีความกฎหมายฉบับใด เราก็จะต้องคำนึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น แต่ในการตีความกฎหมายมหาชนบนพื้นฐานของ “หลักกฎหมายทั่วไป (ในการตีความ)” ที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้กำหนดขึ้นจะเป็น การตีความกฎหมายโดยใช้เจตนารมณ์ของ “กลุ่มกฎหมาย” ที่รัฐตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเดียวกันมาเป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับกับการตีความกฎหมาย (แต่ละฉบับ) ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันนั่นเอง

ในระยะเวลากว่า ๑๐๐ ปีที่ผ่านมาสถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้ประสบความสำเร็จในการนำเอา “ความมุ่งหมาย” หรือ “เจตนารมณ์” ของกฎหมายมหาชน (ที่รัฐตราขึ้นเป็นจำนวนมาก) มากำหนดเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” สำหรับใช้อ้างอิงในการตีความกฎหมายมหาชนในแต่ละกลุ่มกฎหมายได้อย่างมีมาตรฐาน ซึ่งเป็นผลที่ทำให้สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศดังกล่าวสามารถใช้การตีความกฎหมายเป็นการ “อุดช่องว่าง” ของตัวบทกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ “การบังคับใช้กฎหมาย (ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน)” มุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกันตรงตามความมุ่งหมายของการตรากฎหมายของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ - public service เป็นกฎหมายสำคัญกลุ่มหนึ่งที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้พัฒนา “หลักกฎหมายทั่วไป” ขึ้น แต่ยังมี “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่สำคัญ ๆ ในส่วนที่กฎหมายมหาชนในด้านอื่นที่สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ได้พัฒนาขึ้นอีกหลายประการ; และแม้แต่หลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ - public service นี้เอง สถาบันฝ่ายกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ก็ยังมีหลักการในการตีความแยกย่อยออกไปอีกหลายประการ โดยเริ่มตั้งแต่การวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ - public service” ไปจนถึงการแยกประเภทของบริการสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ กัน ตัวอย่างเช่น “หลักการในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนหรือส่วนราชการ (personne publique) ก็จะแตกต่างกับหลักการในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน (personne privée) หรือหลักการในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ - public service ที่จัดทำในรูปแบบที่เป็นส่วนราชการ ก็จะแตกต่างกับหลักการในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ - public service ที่จัดทำในรูปแบบที่เป็นรัฐวิสาหกิจ (entreprise publique) ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยต้องการที่จะพัฒนา “กฎหมายมหาชน” ให้ทัน (หรือให้ใกล้เคียงไปบ้าง) กับประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law นักกฎหมาย (มหาชน) ของเราก็คงจะต้องศึกษา “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ใช้ในการตีความกฎหมายมหาชนของประเทศยุโรปในกลุ่ม civil law ให้มากกว่านี้

ต่อไปนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ก็จะตีความปัญหาเกี่ยวกับ “องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยนำเอาพื้นฐานแนวความคิดของ “หลักกฎหมายว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ - le principe de continuité du service public” มาใช้เป็นเหตุผลในการตีความ

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสถาบันการบินพลเรือนประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว พร้อมทั้งพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(ก) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ (มาตรา ๓^๒)

^๒ มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๖^๓ มาตรา ๑๐^๔ และมาตรา ๑๖^๕)

(ข) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างกรมการบินพลเรือน

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พร้อมด้วยพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๓^๖) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ข้อ ๒^๗)

“มาตรา ๖ ให้ สบพ. มีวัตถุประสงค์ในการจัดดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบินและดำเนินการกิจการเกี่ยวกับบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับการบินเพื่อประโยชน์ในการผลิตบุคลากรดังกล่าว

“มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ประกอบด้วยประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการบินพลเรือน ผู้แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด ผู้แทนบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้แทนกองทัพอากาศ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสองคน และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ

“มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ สบพ. อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ออกระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๖ และ มาตรา ๗

(๒) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

(๓) ออกระเบียบหรือข้อบังคับการประชุม และการดำเนินการกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๔) ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน การเลื่อนขั้นหรือลดขั้นเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้าง

(๕) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้นหรือลดขั้นเงินเดือนที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าการ

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ

(๗) ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้าง

(๘) ออกข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

(๙) ออกระเบียบว่าด้วยการร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง

(๑๐) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานใน สบพ. และครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(๑๑) กำหนดอัตราและวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของ สบพ.

(๑๒) ออกข้อบังคับการควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและปลอดภัยแก่กิจการการสอน การให้บริการ และการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีข้อบังคับนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

“มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน

“ข้อ ๒ ให้กรมการบินพลเรือน มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัยสม่ำเสมอมีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการโดยให้อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ

(มีต่อหน้าถัดไป)

และข้อ ๓^๙) และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ข้อ ๑^๙ และข้อ ๒^{๑๐})

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๒๑^{๑๑})

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการบินพลเรือน อุตสาหกรรมการบิน และระบบการขนส่งทางอากาศ

(๔) ดำเนินการจัดระเบียบการบินพลเรือน

(๕) กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน

(๖) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดกรม

(๗) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๓ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการบินพลเรือน ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักบริหารกลาง

(๒) กองมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

(๓) กองมาตรฐานสนามบิน

(๔) ท่าอากาศยาน

(๕) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

(๖) สำนักกฎหมาย

(๗) สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ

(๘) สำนักพัฒนาท่าอากาศยาน

(๙) สำนักมาตรฐานการบิน

(๑๐) สำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ

ข้อ ๑ ให้กรมท่าอากาศยานมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาโครงข่ายและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน และท่าอากาศยาน ให้มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการมีท่าอากาศยานแห่งใหม่เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๒) จัดให้มีท่าอากาศยานตามผลการศึกษาวิเคราะห์ตาม (๑)

(๓) ดำเนินกิจการท่าอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ถูกหลักเศรษฐกิจ และเพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ และให้ได้มาตรฐานสากล

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^{๑๐} ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการกรมท่าอากาศยาน ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองก่อสร้างและบำรุงรักษา

(๓) กองกฎหมาย

(๔) กองคลัง

(๕) กองส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน

(๖) ท่าอากาศยาน ตามจำนวนท่าอากาศยานที่มีอยู่ในความดูแล

^{๑๑} มาตรา ๒๑ กระทรวงคมนาคม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(มีต่อหน้าถัดไป)

และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ (มาตรา ๔^{๑๒} และมาตรา ๖^{๑๓})

- พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ (มาตรา ๕^{๑๔} และมาตรา ๗^{๑๕})

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๓) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

(๔) กรมการขนส่งทางบก

(๕) กรมการขนส่งทางอากาศ

(๖) กรมทางหลวง

(๗) กรมทางหลวงชนบท

(๘) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

^{๑๒} มาตรา ๔ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพัน ในส่วนที่เป็นงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยาน กรมการบินพลเรือนไปเป็นของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม

ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เฉพาะงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยานและข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการอื่นของกรมการบินพลเรือนที่มีได้รับการบรรจุเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ไปเป็นของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม

ในกรณีที่ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการที่โอนมาตามวรรคสอง มีจำนวนเกินจำเป็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นในกระทรวงคมนาคมได้ โดยให้โอนอัตรากำลังและเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการดังกล่าวไปด้วย

^{๑๓} มาตรา ๖ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพัน รวมทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังของสำนักมาตรฐานการบิน กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม

ข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานราชการของกรมการบินพลเรือนผู้ใดที่ได้ถูกโอนไปตามวรรคหนึ่ง หากประสงค์จะโอนไป ให้แสดงความจำนงเป็นหนังสือต่อปลัดกระทรวงคมนาคมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และให้ปลัดกระทรวงคมนาคมตรวจสอบความรู้ความสามารถและความเหมาะสมแล้วประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรโอนไป โดยให้ผู้มีชื่ออยู่ในประกาศดังกล่าวโอนไปตามวรรคหนึ่ง

^{๑๔} มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้น เรียกโดยย่อว่า “กพท.” และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “The Civil Aviation Authority of Thailand” เรียกโดยย่อว่า “CAAT” เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

^{๑๕} มาตรา ๗ สำนักงานมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนา กิจกรรมการบินพลเรือน ทั้งในด้านการนิรภัย การรักษาสีงแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ เศรษฐกิจ การขนส่งทางอากาศ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล

(๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ

(๓) ส่งเสริม และพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและกิจการการบินพลเรือนให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล

(มีต่อหน้าถัดไป)

(๓) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นควรกำหนด “ประเด็น” วินิจฉัยในปัญหานี้ออกเป็น ๒ ประเด็นตามลำดับ ดังนี้ประเด็นที่หนึ่งคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีองค์ประกอบ ประกอบด้วย “ผู้แทนกรรมการบินพลเรือน” เป็นกรรมการ จะทำหน้าที่ตามกฎหมาย ได้หรือไม่ เพียงใด และประเด็นที่สอง ผู้แทนของ “กรรมการบินพลเรือน” ที่ได้รับแต่งตั้งต่อเนื่องกันมา จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีองค์ประกอบ ประกอบด้วย “ผู้แทนกรรมการบินพลเรือน” เป็นกรรมการ (โดยยังมิได้ปรับแก้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีการปรับปรุงส่วนราชการที่เกี่ยวกับการบินที่ได้แก้ไขใหม่) จะทำหน้าที่ตามกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) ได้หรือไม่ เพียงใด

ในการตีความ ในประเด็นที่หนึ่งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาว่า “อำนาจหน้าที่” ของ คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๖^{๖๖} กำหนดว่า สถาบันการบินพลเรือนจัดตั้งขึ้นโดยมี “วัตถุประสงค์ในการจัดดำเนินการผลิตบุคลากรทางด้านการบินและดำเนินการกิจการเกี่ยวกับบริการช่างอากาศยาน บริการอากาศยาน และกิจการอื่นเกี่ยวกับการบิน” และมาตรา ๑๐^{๖๗} กำหนดให้มีคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา ๑๖^{๖๘} กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการบินพลเรือน รวมไปถึงการออกระเบียบและข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันการบินพลเรือน จากบทมาตราเหล่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนเป็น “บริการสาธารณะ” ลักษณะหนึ่ง ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนนี้ มิได้เป็นบริการสาธารณะประเภทที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีโดยไม่อาจขาดตอนได้ซึ่งแตกต่างกับบริการสาธารณะในด้านการจัดหากระบวนการยุติธรรมหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ

ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีอยู่ว่า การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีได้มีการแก้ไขกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนราชการ (กรรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม) ให้ตรงกับ “ส่วนราชการ” ที่มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่จะเป็น “เหตุ” ที่มีน้ำหนักพอจะทำให้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (ซึ่งเป็น “บริการสาธารณะ” ของรัฐลักษณะหนึ่ง) ได้หรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕)

(๔) เป็นศูนย์กลางในการให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือนให้สามารถดำเนินการและแข่งขันได้ในระดับสากล

^{๖๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๖๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๖๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า การเปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนราชการโดยการแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ใน เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไปมากน้อยเพียงใด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจสรุปได้ดังนี้

ได้มีการยุบเลิก “กรมการบินพลเรือน (กระทรวงคมนาคม)” และได้แยกอำนาจหน้าที่เดิมของ “กรมการบินพลเรือน” ออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ กฎหมายให้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม (ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔)

ส่วนที่สอง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นองค์กรกำกับดูแล – regulator การบินพลเรือน ระบบเครือข่ายการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและกิจการการบินพลเรือน รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางในการให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือน กฎหมายให้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ (ตามพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘) และ

ส่วนที่สาม อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เป็นงานเกี่ยวกับการบริหารท่าอากาศยาน (สนามบิน ๒๗ แห่ง) และการพัฒนาท่าอากาศยาน กฎหมายให้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ “กรมท่าอากาศยาน (กระทรวงคมนาคม)” (ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔)

จากการเปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการจัดตั้ง “กรมท่าอากาศยาน” ขึ้นใหม่ โดยยังคงเป็นส่วนราชการในระดับกรมของกระทรวงคมนาคม และยังมี “อำนาจหน้าที่” ที่เกี่ยวกับท่าอากาศยานอันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญส่วนหนึ่งของ “กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม” เดิม ดังนั้น ในประการแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงมีความเห็นว่า “กรมท่าอากาศยาน” ที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่น่าจะเป็น “ส่วนราชการ” ที่จะมีผู้แทนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แทนที่ผู้แทนของกรมการบินพลเรือนเดิม (ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว) ได้โดยปริยาย ซึ่งเป็นผลของกฎหมาย แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะยังไม่ได้แก้ไขก็ตามและมีความเห็นในประการที่สอง ด้วยว่า “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมายต่อไป แม้ว่า “กรมท่าอากาศยาน” จะมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่ากรมการบินพลเรือนเดิม เพราะ “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนเท่าที่เป็นอยู่ตามกฎหมาย (โดยมีผู้แทนกรมท่าอากาศยานเข้าแทนที่ผู้แทนกรมการบินพลเรือนเดิม) ยังเพียงพอที่ทำให้ “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ) ได้ โดยไม่เสี่ยงต่อความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นเพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน และในทางกลับกัน การหยุดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากยิ่งกว่า

ประเด็นที่ ๒ นายอาทิตย์ วินิจสร จะปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการผู้แทนกรรมการบินพลเรือนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังจากที่ถูกยุบเลิกไปแล้ว ได้หรือไม่ เพียงใด

ในประเด็นนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า แต่เดิมนายอาทิตย์ วินิจสร เป็นข้าราชการตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สังกัดกรมการบินพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนกรรมการบินพลเรือนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ (โดยหนังสือของกรมการบินพลเรือน ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ ลงนามโดยอธิบดีกรมการบินพลเรือน นางปาริชาติ คชรรัตน์) แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยุบเลิกกรมการบินพลเรือน และตั้งกรมท่าอากาศยานขึ้นใหม่เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า “กรมท่าอากาศยาน” ย่อมเป็นส่วนราชการที่มีผู้แทนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนแทนที่ “กรมการบินพลเรือน” เดิม ได้โดยปริยาย อันเป็นผลของกฎหมาย ดังนั้น กรมท่าอากาศยานจึงมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนได้

อันที่จริงในเวลาที่ผ่านมาแล้ว สถาบันการบินพลเรือนสมควรดำเนินการให้ “กรมท่าอากาศยาน” ที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่มีหนังสือยืนยันการแต่งตั้ง “ผู้แทนของกรมท่าอากาศยาน” อีกครั้งหนึ่ง เพราะแม้ว่านายอาทิตย์ วินิจสร ซึ่งเดิมเป็นข้าราชการสังกัดกรมการบินพลเรือนจะได้โอนมาเป็นข้าราชการ ในสังกัดกรมท่าอากาศยานตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของกรมการบินพลเรือนได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมท่าอากาศยานโดยผลของกฎหมายก็ตาม แต่โดยหลักการหนังสือแต่งตั้งของกรมการบินพลเรือนเดิม ที่ได้แต่งตั้งให้นายอาทิตย์ วินิจสร เป็นผู้แทนในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนย่อมไม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ “กรมการบินพลเรือน” ได้ถูกยุบไปแล้ว

ในประการสุดท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ในครั้งนี้ เป็นเพียงการตีความกฎหมายตามที่สถาบันการบินพลเรือนได้ขอหารือมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนต่อไป แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความชัดเจนถูกต้อง และเพื่อให้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนได้มีองค์ประกอบที่ประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการและของหน่วยงานของรัฐที่ครบถ้วนและสอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการใหม่ที่มีการแก้ไขกฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สถาบันการบินพลเรือนจึงควรจะดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป

(นายดิศทัต โตตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙