

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งสนามบินเพื่อให้บริการแก่สาธารณะของส่วนราชการ
(มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๒/๓๐๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า กรมท่าอากาศยานได้มีหนังสือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศกำหนดให้ท่าอากาศยานเบตงเป็นสนามบินอนุญาต ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นพ้องตามแนวทางที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเสนอว่า ในการกำกับดูแลสนามบินตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประสงค์จะกำกับดูแลใน ๒ ด้าน คือ มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้าง และมาตรฐานการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ เพื่อสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับมาตรฐานสนามบินของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสนามบินของกรมท่าอากาศยาน บริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) หน่วยงานราชการอื่น หรือเอกชนก็ดี จำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่า สนามบินทุกแห่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านมาตรฐานความปลอดภัย และการรักษาความปลอดภัยเดียวกัน การประกาศกำหนดสนามบินที่สร้างใหม่เป็นสนามบินอนุญาตตามนัยมาตรา ๕๕ โดยหลีกเลี่ยงกระบวนการจัดตั้งน่าจะเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง เนื่องจากอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The International Civil Aviation Organization (ICAO)) ที่กำหนดไว้ตามภาคผนวก ๑๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรืออาจเกิดข้อคำถามจาก ICAO ได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรให้กรณีสนามบินเบตงรวมถึงการขออนุญาตจัดตั้งสนามบินแห่งใหม่ในอนาคตใช้วิธีการขออนุญาตจัดตั้งสนามบินตามนัยมาตรา ๕๑ กล่าวคือ ขออนุญาตจัดตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่มีโอกาสเข้าตรวจสอบมาตรฐานทางกายภาพของสนามบินในระหว่างการก่อสร้างเพื่อกำกับดูแลให้สนามบินเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

เนื่องจากกฎกระทรวงการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตฯ ไว้เฉพาะบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งสนามบินของเจ้าของและผู้ดำเนินการสนามบินเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด กระทรวงคมนาคมจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว โดยเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐด้วยเพื่อกรมท่าอากาศยาน (รวมทั้งหน่วยงานของรัฐอื่น) จะได้สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตฯ ได้ภายใต้มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกัน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๙/๑๑๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า โดยที่มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ในการจัดตั้งสนามบินอนุญาตของส่วนราชการ ให้แจ้งต่อผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทราบ โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ดังนั้น หลักการของร่างกฎกระทรวงนี้ที่แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะของผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินเพื่อให้บริการแก่สาธารณะ เพื่อให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการด้วยนั้น จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศดังกล่าว

กระทรวงคมนาคมและสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีความเห็นในการตีความถ้อยคำในมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นอีกทางหนึ่งว่า มาตรา ๕ วรรคสองมีเจตนาใช้กับกรณีสนามบินอนุญาตของส่วนราชการที่เปิดดำเนินการแล้วเท่านั้น มิได้ตีความหมายรวมไปถึงการจัดตั้งสนามบินแห่งใหม่ของส่วนราชการแต่ประการใด เหตุเพราะถ้อยคำตามมาตรา ๕ วรรคสองที่ใช้คำว่า “สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต” ตามคำนิยามจะหมายถึงเฉพาะสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งเท่ากับมาตรา ๕ วรรคสอง มีเจตนาหมายถึงสนามบินที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งแล้วของส่วนราชการที่เปิดดำเนินการอยู่เดิมเช่นกรณีของสนามบินอุตะเภะของกองทัพเรือ จึงไม่ควรตีความให้บังคับใช้กับการขอจัดตั้งสนามบินใหม่ดังเช่นท่าอากาศยานเบตง โดยมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ซึ่งทำให้ยังไม่สามารถหาข้อยุติในการตีความมาตรา ๕ วรรคสองดังกล่าวได้ กระทรวงคมนาคมเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดกรณีการจัดตั้งท่าอากาศยานเบตง ซึ่งต้องคำนึงถึงกระบวนการในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO ด้วย จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ตีความว่ามาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บังคับใช้กับกรณีการจัดตั้งสนามบินใหม่ด้วยหรือไม่ และหากบังคับใช้จริงตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องมีขั้นตอนในการขออนุญาตอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมท่าอากาศยาน) และผู้แทนสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดการใช้บังคับกฎหมายเป็นบททั่วไป โดยยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายแยกเป็น ๒ วรรค วรรคแรกเป็น

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่การทำแผนการบินตามมาตรา ๑๘/๑ และการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศตามมาตรา ๑๘/๒ และมาตรา ๑๘/๓ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ส่วนราชการใดประสงค์จะใช้สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการเพื่อให้บริการแก่สาธารณะ ส่วนราชการนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ในการจัดตั้งสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ให้แจ้งผู้อำนวยการทราบโดยไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

การยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ทั้งฉบับ สำหรับกรณีการเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ แต่ยังคงต้องทำแผนการบินตามมาตรา ๑๘/๑^๒ และการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศตามมาตรา ๑๘/๒^๓ และมาตรา ๑๘/๓^๔ ส่วนวรรคสองกำหนดข้อยกเว้นการขออนุญาตจัดตั้งสนามบินอนุญาตของส่วนราชการซึ่งใช้เพื่อให้บริการแก่สาธารณะ โดยให้แจ้งผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทราบโดยไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๕ วรรคสอง^๕ จึงต้องใช้บังคับกับสนามบินอนุญาตเพื่อให้บริการแก่สาธารณะของส่วนราชการทุกแห่ง ทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ มิได้หมายความว่าเฉพาะสนามบินที่เปิดดำเนินการแล้ว ดังนั้น ส่วนราชการสามารถจัดตั้งสนามบินอนุญาตเพื่อให้บริการแก่สาธารณะได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ แต่ต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทราบ

อย่างไรก็ตาม ในการรับแจ้งการจัดตั้งสนามบินอนุญาตเพื่อให้บริการแก่สาธารณะของส่วนราชการตามมาตรา ๕ วรรคสอง ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยอาจกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการแจ้งการจัดตั้งสนามบินอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างสนามบินให้เป็นไปตามมาตรฐานที่จำเป็นได้ และในการรับแจ้งนั้น หากผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเห็นว่าเรื่องใดดำเนินการไม่ถูกต้อง ถ้าปล่อยให้เป็นเช่นนั้นอาจไม่ได้รับการรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะก็ชอบที่จะให้คำแนะนำและให้ส่วนราชการนั้นปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องได้



(นางสาวจารุวรรณ เฮงตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๒

^๒มาตรา ๑๘/๑ อากาศยานทุกลำที่ทำการบินในราชอาณาจักร ต้องทำแผนการบินและแจ้งต่อหน่วยงานให้บริการจราจรทางอากาศ

แผนการบินให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อกำหนด

^๓มาตรา ๑๘/๒ อากาศยานทุกลำที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดในข้อบังคับ

^๔มาตรา ๑๘/๓ อากาศยานที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้และอากาศยานราชการที่บินหรือเคลื่อนที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่ประเทศนั้นกำหนดไว้ หากไม่อยู่ในอาณาเขตของประเทศใด ให้ปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น