

## การกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย ศึกษาเฉพาะกรณี ผู้ดำเนินการเดินอากาศ

### ไม่ชำระค่าบริการการเดินอากาศ ตามมาตรา 67/7 (4)

### แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>1</sup>

กวินเลิศ กลีบบัว<sup>2</sup>

การเดินทางทางอากาศนับเป็นรูปแบบการคมนาคมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน เนื่องจากมีความปลอดภัยสูงและสามารถเดินทางระยะไกลได้ในระยะเวลาที่จำกัด อุตสาหกรรมการบินที่มีพัฒนาการอย่างก้าวหน้าในปัจจุบันนี้ จึงเป็นตัวเลือกหลักสำหรับประชาชนในการเดินทางไปยังที่ต่าง ๆ การเดินทางโดยอากาศยานที่นับวันจะมีความหนาแน่นมากขึ้นจึงมีความจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวดเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งมีองค์กรสำคัญอย่าง องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลาง และมีหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศทำหน้าที่กำกับดูแล สำหรับประเทศไทย สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท. หรือ CAAT) คือหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจนี้ โดยมีสถานะเป็น "หน่วยงานทางปกครอง" ที่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมกิจการการบินพลเรือนให้เกิดความปลอดภัยสูงสุด<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกรอบของกฎหมายรวมทั้งแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงานของ กพท. แต่ในทางปฏิบัติกลับพบช่องว่างสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายการเดินอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 67/7 (4) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งห้ามอากาศยานทำการบินในกรณีและผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ชำระค่าบริการการเดินอากาศ<sup>4</sup> แต่ในปัจจุบันมาตราดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ทำให้รัฐและผู้ให้บริการขาดเครื่องมือในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย ศึกษาเฉพาะกรณี ผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ชำระค่าบริการการเดินอากาศ ตามมาตรา 67/7 (4) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประโมทย์ จารุณิล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธานีผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. มาตรา 7.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 67/7 (4).

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของมาตรา 67/7 (4) พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและหลักนิติรัฐต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายการเดินอากาศนั้นมีสถานะเป็น "กฎหมายปกครอง" เพราะเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานทางปกครอง คือ กพท. และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือน การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการอนุญาต อนุมัติ การออกกฎระเบียบ หรือการสั่งการ ล้วนเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน<sup>5</sup> ซึ่งต้องพิจารณาในเรื่องการออกกฎและการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายประกอบด้วย ซึ่งการออกกฎและคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ออกโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในอันที่เป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของผู้ที่ตกอยู่ในกฎหรือผู้ที่ได้รับคำสั่ง ทั้งนี้ การกระทำทางปกครองดังกล่าวต้องเป็นการอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นด้วย เช่น การอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการการออกกฎ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในลักษณะทั่วไป หรือออกคำสั่งให้มีการอนุญาตหรืออนุมัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตราต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นหากการกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการกระทำโดยทั่วไป เป็นงานประจำ โดยไม่ได้มีฐานอำนาจจากกฎหมาย กรณีเช่นนี้ ย่อมถือไม่ได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครอง<sup>6</sup>

นอกจากหลักกฎหมายปกครองที่ต้องพิจารณาข้างต้นแล้ว กฎหมายการเดินอากาศนั้นยังเป็นการวางกฎเกณฑ์ กรอบกติกาการใช้ห้วงอากาศของรัฐเจ้าของอำนาจอธิปไตยและรัฐอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักอธิปไตยเหนือห้วงอากาศดังสุภาษิตลาตินที่ว่า “ใครเป็นเจ้าของที่ดินกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นย่อมแผ่ไปจนถึงสวรรค์” ข้อความนี้มีที่มาจากภาษิตภาษาลาตินที่ว่า “cujus est solum, ejus est usque ad coelum” (Who owns the land owns even up to the skies).<sup>7</sup> แม้ข้อความดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศโดยตรงก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินของตนย่อมมีสิทธิที่จะใช้ห้วงอากาศเหนือทรัพย์สินของตนได้ด้วย และเมื่อเทียบเคียงกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแล้วย่อมชี้ให้เห็นว่ารัฐย่อมสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศภายในเขตดินแดนของรัฐตนได้เช่นกัน เพราะหากรัฐไม่สามารถมีหรือใช้อำนาจอธิปไตยในห้วงอากาศเหนือรัฐตนได้แล้วนั้น เอกชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐจะสามารถมีกรรมสิทธิ์ที่แผ่ไปถึงสวรรค์ดังที่สุภาษิตลาตินกล่าวได้อย่างไร หลักการข้างต้นนี้มีขึ้นมาก่อนที่สังคม

<sup>5</sup> พันธรัตน์ ศรีสุวรรณ, “กฎหมายปกครอง (Administrative Law),” เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, หน้า 63 – 76.

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 272 – 273.

<sup>7</sup> ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, “อธิปไตยเหนือห้วงอากาศ : วิวัฒนาการจากกฎหมายโรมันถึงกฎหมายระหว่างประเทศ,” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาตราจารย์ ดร. ปรีดีย์ เกษมทรัพย์ (คณะนิติศาสตร์: มหาลัทธิธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 105.

มนุษย์จะมีศักยภาพในการผลิตอากาศยานเพื่อใช้ในการขนส่งระหว่างประเทศอีกด้วย หลักการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยืนยันว่ารัฐทุกรัฐยอมรับนับถือว่าทุกรัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์ในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของตน<sup>8</sup>

หลักการของอธิปไตยเหนือห้วงอากาศเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้กับทุกรัฐ โดยเสมอหน้ากัน และได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation: Chicago Convention) ในข้อที่ 1 และข้อที่ 2<sup>9</sup> และนอกจากหลักการข้างต้นแล้วอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังได้วางหลักการที่สำคัญในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความเข้าใจกันดีระหว่างรัฐภาคีในเรื่องการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เนื่องจากห้วงอากาศของรัฐนั้นมีได้มีเพียงอากาศยานรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้นที่ใช้บริการ แต่ยังมีอากาศยานของรัฐอื่นที่ต้องใช้ห้วงอากาศนั้นด้วย

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้จัดตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการพัฒนาหลักการและเทคนิคการเดินอากาศระหว่างประเทศ กำหนดมาตรฐานสากล และส่งเสริมการวางแผนและพัฒนาการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ โดยในข้อที่ 37 ของอนุสัญญาฯ ได้วางหลักการ เรื่อง การตกลงเลือกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศและวิธีดำเนินการ<sup>10</sup> ซึ่งเป็นฐานอำนาจในการออกภาคผนวก หรือ ANNEX ต่าง ๆ อันเป็นเอกสารแนบท้ายของอนุสัญญาฯ ที่กำหนดถึงการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ในรายละเอียดในฐานะที่เป็นมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำ (Standards and Recommended Practices: SARs) ที่รัฐภาคีสมาชิกต้องนำไปปรับใช้หรือออกเป็นกฎหมายภายใน เพื่อใช้กำกับดูแลกิจการบินพลเรือนของรัฐตน ทั้งนี้ รวมถึงเรื่องการจัดเก็บค่าบริการการเดินอากาศด้วย

การจัดเก็บค่าบริการการเดินอากาศนั้น อนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดหลักการไว้ในข้อที่ 15 สรุปความตอนหนึ่งได้ว่า “การใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวมทั้งบริการวิทยุและอุตุนิยมวิทยา ซึ่งรัฐอาจจัดให้มีขึ้นใช้เป็นสาธารณะเพื่อความปลอดภัยและทันท่วงทีของการของเดินอากาศ โดยอากาศยานของรัฐทุกรัฐที่ได้ทำสัญญาจะต้องมีเงื่อนไขอย่างเดียวกัน โดยค่าภาระใด ๆ ที่เรียกเก็บหรือได้อนุญาต

<sup>8</sup> ประเสริฐ บ่อมบ้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ International Air Law (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 23 - 27.

<sup>9</sup> อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อ 1 และข้อ 2.

<sup>10</sup> อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อที่ 37.

ให้เรียกเก็บจากอากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่นใด สำหรับการใช้จ่ายอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวก การเดินอากาศ เช่นว่านั้น”<sup>11</sup> ประกอบกับ DOC 9082 ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services ในข้อที่ 3.1.2 ความว่า “ An equitable cost-recovery system could comprise charges based on the allocation of total air navigation services costs incurred on behalf of users...” ซึ่งสามารถแปลความ โดยสรุปได้ว่า ระบบการฟื้นฟูต้นทุนที่เป็นธรรมนั้น ต้องประกอบไปด้วยการเก็บค่าบริการที่อ้างอิงจากการแบ่ง ส่วนของต้นทุนบริการเดินอากาศทั้งหมดที่เกิดขึ้นในนามของผู้ใช้บริการ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานผู้ให้บริการการเดินอากาศสามารถจัดเก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการได้เพื่อเป็นการฟื้นฟูต้นทุน ที่ได้ ดำเนินการไปก่อนเพื่อประโยชน์ในการเดินอากาศนั่นเอง<sup>12</sup> ดังนั้น ผู้ใช้บริการหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศจึงมี หน้าที่ที่ต้องชำระค่าบริการจากการใช้บริการนั้น

สำหรับการจัดเก็บค่าบริการการเดินอากาศในประเทศไทยนั้น กพท. ในฐานะหน่วยงานทางปกครอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าบริการการเดินอากาศโดยได้ประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการ คำนวณรวมทั้งหลักการที่สำคัญต่าง ๆ เช่น หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) การกำหนดต้นทุน จัดหาบริการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้น (Cost-relatedness) ความโปร่งใส (Transparency) และ การหารือกับผู้ให้บริการ (Consultation with Users) เป็นต้น<sup>13</sup> โดยในปัจจุบันค่าบริการการเดินอากาศที่มีประกาศ ของสำนักงานการบินพลเรือน เพื่อกำหนดอัตราค่าบริการมีเพียงด้านบริการการจัดการจราจรทางอากาศ ด้านบริการระบบสื่อสาร ระบบช่วยการเดินอากาศ และระบบติดตามอากาศยาน และด้านบริการออกแบบวิธี ปฏิบัติการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบินที่จัดเก็บโดย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด<sup>14</sup> (บวท.) ผู้ดำเนินการเดินอากาศจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าบริการการเดินอากาศให้กับ บวท. ในอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ชำระค่าบริการการเดินอากาศ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ดำเนินการ

<sup>11</sup> อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อ 15.

<sup>12</sup> DOC 9082 ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Tenth Edition, 2024) ข้อ 3.1.2, หน้า 3-1.

<sup>13</sup> ประกาศคณะกรรมการการบินพลเรือน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณค่าบริการการเดินอากาศ พ.ศ. 2560.

<sup>14</sup> ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง อัตราค่าบริการการเดินอากาศ ด้านบริการการจัดการ จราจรทางอากาศ ด้านบริการระบบสื่อสาร ระบบช่วยการเดินอากาศและระบบติดตามอากาศยาน และด้านบริการออกแบบ วิธีปฏิบัติการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบินของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2567.

เดินอากาศยานไปปฏิบัติการบินได้ ตามมาตรา 67/7 (4) ในกรณีที่มีเหตุเช่นว่านั้นหรือมีเหตุอันควรสงสัยในกรณีเช่นว่านั้น

เมื่อพิจารณาบทมาตรา 67/7 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วพบว่า มาตราดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์สำหรับกรณีที่ “พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ตรวจสอบด้านการบินมีอำนาจสั่งห้ามเจ้าของหรือ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ หรือสมาชิกลูกเรือของอากาศยาน มิให้นำอากาศยาน ไปปฏิบัติการบินในกรณีที่มีเหตุหรือมีเหตุอันควรสงสัย ดังต่อไปนี้ (4) เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ ไม่ชำระค่าธรรมเนียม กำกับการบินพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยการบินพลเรือน แห่งประเทศไทย หรือค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการของหน่วยงานผู้ให้บริการ ด้านการบิน เช่น บริการของสนามบิน หรือบริการการเดินอากาศ หรือบริการอื่นที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด ซึ่งถึงกำหนดต้องชำระไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือไม่ชำระเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่มที่เกิดจากการชำระ ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการล่าช้า ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนด”<sup>15</sup> แต่เนื่องจาก ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการสั่งห้ามมิให้นำอากาศยาน ไปปฏิบัติการบินตามที่ผู้อำนวยการ ประกาศกำหนดแต่อย่างใด มาตรา 67/7 (4) นั้นจึงยังไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ แม้จะมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม อันเนื่องมาจากยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายตามมาตราดังกล่าว และส่งผลให้เมื่อผู้ดำเนินการเดินอากาศ ไม่ชำระค่าบริการแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถมีคำสั่งห้ามผู้ดำเนินการเดินอากาศรายนั้นนำอากาศยานไป ปฏิบัติการบินได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย กรณีผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ชำระค่าบริการการเดินอากาศ ตามมาตรา 67/7 (4) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น พร้อมทั้งแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงหลักการของกฎหมายการเดินอากาศ และ กฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ เกรือรัฐ ออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์แล้วพบว่ามิประเด็นปัญหาหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนดตามมาตรา 67/7 (4) ผู้ศึกษาเห็นว่า ในเบื้องต้นผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนควรประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ออกมาเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีฐานอำนาจในการสั่งห้ามมิให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ นำอากาศยานไปปฏิบัติการบินได้ในรูปแบบของกฎ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อน เพราะ

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 มาตรา 67/7 (4).

การออกเป็นกฎหมายลำดับรองมีความสะดวก รวดเร็ว และสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ได้อย่างทันท่วงที เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสามารถใช้หลักเกณฑ์และวิธีการนั้นเพื่อกำหนดการออกคำสั่งในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไปพลางก่อนได้ แต่เนื่องจากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบางประการของเอกชน ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ มาตรา 67/7 (4) คู่ขนานกันไปด้วย เพื่อให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ในการปรับแก้มาตรา 67/7 (4) นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถเทียบเคียงได้กับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย และของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากการกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติลงในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (หรือรัฐบัญญัติ) ตั้งแต่กระบวนการและขั้นตอนการแจ้ง การยึด การจัดทำประกันภัยอากาศยาน การจำหน่ายจ่ายโอนเพื่อชำระค่าบริการที่ค้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักนิติรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรองกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของตน และ ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความสับสน และลดการใช้ดุลพินิจด้วย

ประการที่สอง ปัญหากฎหมายไม่กำหนดกรอบระยะเวลาในการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการตาม มาตรา 67/7 (4) สำหรับกรณีนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า การประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้อำนวยการนั้น แม้จะไม่มีกรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็มีเชื่อว่าผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนจะประกาศหลักเกณฑ์เมื่อใดก็ได้ตามดุลพินิจ ดังนั้น ผู้อำนวยการจึงควรประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวโดยเร็ว เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้การประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการที่ล่าช้าและก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการบิน ยังเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 (3) ของพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เหตุอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยต้องมีคำขอบังคับตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 72 (2) คือคำขอท้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้<sup>16</sup> ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 9 42 และ 72.

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติด้วย โดยคำนึงเหตุผล ความเหมาะสม และความจำเป็นประกอบกัน โดยอาจเทียบเคียงได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของลำดับชั้นของหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการ ประกาศกำหนด ตามมาตรา 67/7 (4) ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยนำหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่สำคัญมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยตรง ส่วนหลักเกณฑ์และ วิธีการที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานบินพลเรือนสามารถออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายลำดับรองได้ เนื่องจากการสั่งห้ามมิให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศนำอากาศยานปฏิบัติการบินนั้นเป็น การกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจึงควรต้องกำหนด รายละเอียดในกฎหมายพระราชบัญญัติที่ต้องมีกระบวนการตราที่ผ่านรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนซึ่ง สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

ทั้งนี้ หากเทียบเคียงกับ Air Services Act 1995 ของเครือรัฐออสเตรเลีย และ Republic Act No. 9497 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์แล้ว จะเห็นว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดรายละเอียดของการดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าวลงในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรายละเอียดของการดำเนินการในส่วนที่ ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยตรงนั้นจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองเท่านั้น เช่น การบอกกล่าวแจ้งเตือน ขั้นตอนการแจ้งคำสั่งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาในการแจ้ง เป็นต้น ดังนั้น พนักงาน เจ้าหน้าที่จึงสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้เลยโดยไม่ต้องตรากฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ใน กรณีนี้แต่อย่างใด ซึ่งส่งผลให้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวของทั้งสองประเทศนั้นมีสภาพบังคับได้ ในทางข้อเท็จจริง

ประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 67/7 (4) ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจในการสั่งห้ามมิให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศนำอากาศยานไปปฏิบัติการบิน ในกรณีที่มีเพียงเหตุอันควร สงสัยว่าผู้ดำเนินการเดินอากาศอาจค้างชำระค่าบริการเดินอากาศตามอนุมาตราที่ (4) ซึ่งหากผู้ดำเนินการ เดินอากาศฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวอาจส่งผลให้ต้องรับโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท ตามมาตรา 67/14 (10) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้ดำเนินการเดินอากาศได้

คำสั่งห้ามค่าบริการการเดินทางอากาศจริงหรือไม่ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรตัดคำว่า “หรือมีเหตุอันควรสงสัย” ตามมาตรา 67/7 ออก โดยความในมาตรา 67/7 ใหม่ ความว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ตรวจสอบด้านการบินมีอำนาจสั่งห้ามเจ้าของหรือ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินทางอากาศ หรือสมาชิกลูกเรือของอากาศยานมิให้นำอากาศยานไปปฏิบัติการบินในกรณีที่มีเหตุ ดังต่อไปนี้ ...” ซึ่งจะเป็นการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถมีคำสั่งห้ามผู้ดำเนินการเดินทางอากาศยานไปปฏิบัติการบินได้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งแล้วเท่านั้น นอกจากนี้ ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองพนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาถึงวิธีการและขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

กล่าวโดยสรุป สำหรับปัญหาการกำหนดสภาพบังคับ กรณีผู้ดำเนินการเดินทางอากาศไม่ชำระค่าบริการเดินทางอากาศตามมาตรา 67/7 (4) โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถบังคับได้ในข้อเท็จจริงนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะโดยสรุปว่า ในเบื้องต้น กพท. ควรเร่งรัดในการออกหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตราดังกล่าวก่อนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้ไปพลางก่อนเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในทางข้อเท็จจริงได้ และในขณะเดียวกันเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ ดังนี้ ประการแรกพิจารณานำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ต้องออกตามมาตรา 67/7 (4) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการข้างต้นมีลักษณะที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยสามารถเทียบเคียงได้จากกฎหมายของต่างประเทศได้แก่ เกาหลีรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประการที่สอง ควรพิจารณาบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมที่จะเป็นกรอบระยะเวลาในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติ โดยให้พิจารณาถึงเหตุผล ความเหมาะสม และความจำเป็นเร่งด่วน และประการสุดท้ายควรแก้ไขมาตรา 67/7 โดยตัดคำว่า “หรือมีเหตุอันควรสงสัย” ออก เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา นั้นจะออกคำสั่งห้ามมิให้นำอากาศยานไปปฏิบัติการบินกตต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดแจ้งแล้วเท่านั้น เพื่อให้มาตราดังกล่าวมีสภาพบังคับได้ในข้อเท็จจริงต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- พันธรัตน์ ศรีสุวรรณ, “กฎหมายปกครอง (Administrative Law),” เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, (ม.ป.ป.):63 – 76.
- ชาญชัย แสงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563): 272 – 273.
- ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, “อธิปไตยเหนือห้วงอากาศ : วิวัฒนาการจากกฎหมายโรมันถึงกฎหมายระหว่างประเทศ,” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาตราจารย์ ดร. ปรีดิย์ เกษมทรัพย์ (คณะนิติศาสตร์: มหาวิทยุธรรมศาสตร์, 2543):105.ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ International Air Law” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545):23 - 27.
- พระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558.
- อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944
- DOC 9082 ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Tenth Edition, 2024):3-1.
- ประกาศคณะกรรมการการบินพลเรือน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณค่าบริการการเดินอากาศ พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 151 ง.(27 มิถุนายน 2566):32 - 33.
- ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง อัตราค่าบริการการเดินอากาศ ด้านบริการการจัดการจราจรทางอากาศด้านบริการระบบการสื่อสาร ระบบช่วยการเดินอากาศและระบบติดตามอากาศยาน และด้านบริการออกแบบวิธีปฏิบัติการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบินของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2567, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 141 ตอนพิเศษ 318 ง.(20 พฤศจิกายน 2567):39.