

การตีความอากาศยานราชการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

ตะวัน ต้นชาลี¹

สมชาย พิพุทธวัฒน์²

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการศึกษานิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และศึกษานิยามความหมายของ อากาศยานราชการ ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก และศึกษาเปรียบเทียบนิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นภาคีสมาชิกเช่นเดียวกับไทย การศึกษาค้นคว้าโดยวิธีรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตำบทยกกฎหมาย ตำรา หนังสือ และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงนิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ให้มีความชัดเจนต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ในข้อ 96 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นบทนิยามศัพท์มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “อากาศยานราชการ” ไว้ในขณะที่ข้อ 3 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ว่าด้วยขอบเขตของอนุสัญญา ได้บัญญัติถึงอากาศยานราชการ โดยใช้ “หลักภารกิจ” คือ อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ตำรวจ และศุลกากร “ให้ถือว่า” เป็น “อากาศยานราชการ” หลักเกณฑ์ในข้อ 3 ดังกล่าว

¹ นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมลล์ benkinov@hotmail.com

² ผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม

ไม่ใช่นิยามความหมายของอากาศยานราชการ เป็นเพียงการขยายความอากาศยานราชการโดยใช้ หลักภารกิจ มาเป็นเกณฑ์เท่านั้น จึงเกิดปัญหาการตีความถึงอากาศยานราชการอื่นที่ไม่ได้กล่าวถึงในอนุสัญญาดังกล่าว ในขณะที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีการให้คำนิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งนิยามความหมายของอากาศยานราชการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 คือ อากาศยานที่ใช้ในราชการของส่วนราชการทหาร ตำรวจ ศุลกากร และราชการอื่นตามกฎหมายกระทรวง... ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนด “ราชการอื่น” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและเกิดปัญหาในการตีความคำว่า “อากาศยานราชการ” นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ดังกล่าว ดังนั้นอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ต่างบัญญัตินิยามความหมายของ “อากาศยานราชการ” ไว้ไม่ชัดเจนและสำหรับประเทศต่างๆ ที่ได้ทำการศึกษานั้น มีการบัญญัตินิยามความหมาย “อากาศยานราชการ” โดยใช้ หลักภารกิจ มาเป็นเกณฑ์สร้างความชัดเจนและครอบคลุมถึงภารกิจต่างๆ มากกว่าที่อนุสัญญากล่าวถึง โดยที่ไม่ชัดหรือแย้งกับอนุสัญญาที่ตนเป็นภาคีสมาชิกแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงสมควรมีการแก้ไขปรับปรุงนิยามความหมาย อากาศยานราชการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยการสร้างหลักเกณฑ์การเป็นอากาศยานราชการโดยใช้ “หลักภารกิจ” และหรือกำหนดกฎหมายให้ครอบคลุมชัดเจนต่อไป

คำสำคัญ: อากาศยานราชการ / การเดินอากาศ / การตีความกฎหมาย

Abstract

This article aims to examine the definition of “State Aircraft” under Thailand Air Navigation Act B.E. 2497 and Chicago Convention A.D. 1944 in

which Thailand participated as a member state. Besides, this article seeks for a comparative study on the definition of “State Aircraft” under domestic law of Commonwealth of Australia, Canada, United States of America, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and Republic of Singapore who are, too, the member states of the Convention. The study was conducted by gathering information and documents both in Thai and English documents namely legislations, textbooks, books and any other concerning information in order to rectify the definition of “State Aircraft” under Thailand Air Navigation Act B.E. 2497.

According to the study, it is found that the Article 96 of Chicago Convention A.D. 1944 failed to define the precise meaning of “State Aircraft”, despite Article 3 of the same Convention concerning the sphere of application stated that according to the “main task” of such aircraft the state aircraft is as an aircraft used in military, customs and police services. The Article 3 herein is rather an explanation of main task of state aircraft than the definition itself and lacking of specific definition may initiate conflicts in interpretation of other administrative services that are not mentioned in the Convention. While Thailand Air Navigation Act B.E. 2497 described “the state aircraft” in Article 4 and 5 as an aircraft used in military, police, customs, and other administrative services subject to ministerial regulations but since there is no ministerial regulations with an issue of “other administrative services” at present the interpretation of state aircraft other than those of Article 4 and 5 is, yet, ambiguous. Both Chicago Convention A.D. 1944 and Thailand Air Navigation Act B.E. 2497 are unclear in giving specific meaning of “state aircraft” in which case the foreign domestic laws

that were comparative studied resolved problems by assigning the definition of state aircraft depending on the main duty of each aircraft differently from those of Chicago Convention A.D. 1944 given that the convention is merely a mutual guideline for member states. Each member states, yet, uphold full privilege in legislation provided that domestic law is not contrary to the Convention.

As a result, it is recommended that the revision of definition of “State Aircraft” under Thailand Air Navigation Act B.E. 2497 should be made by utilizing the “main task” principle and/or issues the ministerial regulations to specify the precise meaning of “other administrative services” in order to avoid any further ambiguity.

Keywords: State Aircraft / Air Navigation / Legal Interpretation

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยแบ่งอากาศยานเป็น 2 ประเภท คือ อากาศที่ใช้ในกิจการของรัฐ เรียกว่า “อากาศยานราชการ (State Aircraft)³” และที่ใช้ในกิจการพลเรือน เรียกว่า

³ “อากาศยานราชการ” ถอดความจากคำภาษาอังกฤษว่า “State Aircraft” เพื่อให้ตรงกับคำที่ใช้แปลในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้น ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 โดยไม่ใช้คำว่า “อากาศยานรัฐ” ตามรากศัพท์ “State แปลว่า รัฐ” และในบทความฉบับนี้จะใช้คำว่า อากาศยานราชการ ตลอดทั้งเรื่อง, ดู ประกาศใช้ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศผ่านแดน ซึ่งลงนามกัน ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พุทธศักราช 2487.

“อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft)⁴” ได้มีการนำอากาศยานเข้ามาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2453 ตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ในสมัยนั้นนำไปใช้ในกิจการทางทหารเป็นหลัก และนำไปใช้ในกิจการไปรษณีย์ กองทัพบกได้ทดลองทำการขนส่งไปรษณีย์ครั้งแรกจากกรุงเทพไปยังจังหวัดนครราชสีมา โดยใช้เวลานาน 1 ชั่วโมง 25 นาที อีกทั้งนำไปใช้ในกิจการทางการแพทย์ในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินอีกด้วย⁵ กฎหมายการเดินอากาศฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 เป็นกฎหมายอนุวัติการเนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานานาชาติว่าด้วยการเดินอากาศลงนาม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1919 และต่อมาปี พ.ศ. 2480 ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480 ขึ้นด้วยเหตุผลว่าเพื่อแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นและเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480 นี้ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465⁶ ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ประเทศไทยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเดินอากาศอีกครั้ง โดยการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁷ อนุวัติการมาจากอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention On International Civil Aviation) ลงนาม ณ เมืองชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยเรียกว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (The Chicago Convention 1944) ใช้บังคับเพื่อให้เกิดความ

⁴ ชลธ ว่องวัฒนาภิกุล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 131.

⁵ สมชาย พิพุทธวัฒน์, *เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air Law)*, (เชียงใหม่: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ม.ป.ป.), 9.

⁶ ชลธ ว่องวัฒนาภิกุล, *กฎหมายอากาศ*, 3-5.

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 71 ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249, ปัจจุบันมีการแก้ไขแล้วทั้งสิ้น 11 ฉบับ ประกาศใช้ฉบับล่าสุดคือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553, ต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497”.

ทันสมัย และรองรับกับอุตสาหกรรมการบินระหว่างประเทศที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และให้สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO)⁸ เป็นธรรมเนียมการการบินระหว่างประเทศร่วมกัน ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับการบินพลเรือน ส่งผลให้วงการการบินมีกฎเกณฑ์ที่ยอมรับทั่วโลก⁹

“อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 นั้น เป็นการบัญญัติยกเว้น หากเป็นอากาศยานราชการจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ดังนั้น อากาศยานราชการจำเป็นจะต้องมีความชัดเจนว่าอากาศยานใด เป็นอากาศยานราชการ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5¹⁰ ประกอบกัน โดยสรุปได้ว่า อากาศยานราชการหมายความว่า “อากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง...”

⁸ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นองค์การที่ก่อตั้งโดยผลของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่สร้างกฎเกณฑ์เพื่อเป็นมาตรฐานการบินระหว่างประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศ ดูเพิ่มเติม ICAO, *Annual report of the council 2012*, (Montreal, Canada: ICAO, 2013), iv.

⁹ ประเสริฐ บ่อมป้องศึก, *อากาศยานรัฐ (State Aircraft)*, (ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2556, จาก <http://www.enlightened-jurists.com/download/52>

¹⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 4 บัญญัติว่า “อากาศยานราชการ หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการของส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5”.

มาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...”.

ในอดีตก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมและบัญญัติ “อากาศยานราชการ” ได้เคยเกิดปัญหาการตีความคำว่า อากาศยานราชการ ขึ้น ในกรณีที่อากาศยานของกระทรวงเกษตร เป็นอากาศยานราชการหรือไม่¹¹ โดยมีการส่งเรื่องถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตีความกฎหมาย ซึ่งเมื่อตีความตามตัวอักษรประกอบกับบริบทภารกิจที่ได้รับมอบหมายแล้ว ถือว่าอากาศยานของกระทรวงเกษตรเป็นอากาศยานราชการ และครั้งที่ปัญหาคือ สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จ้างเหมาเอกชนให้ทำการบินฝนหลวง ซึ่งกรรมการบินพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในราชการกระทรวงเกษตร ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ แต่การที่กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรฯ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาอากาศยานบริษัทฯ หนึ่ง ทำการถ่ายภาพทางอากาศในเขตท้องที่ภาคเหนือ โดยกรรมการบินพาณิชย์ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนี้ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับยกเว้น ไม่ถือเป็นอากาศยานราชการ จากทั้งสองกรณี เป็นการเข้าเหมาอากาศยานของเอกชนมาใช้ในส่วนราชการกระทรวงเกษตรฯ เพียงแต่คนละส่วนงานกัน แต่การตีความกลับต่างกัน ทั้งที่นำมาใช้งานในราชการกระทรวงเกษตรเช่นเดียวกัน สุดท้ายมีการออกกฎกระทรวง¹² โดยยกกำหนดราชการส่วนอื่น ได้แก่ กรมศุลกากร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังเกิดปัญหาในการตีความ อากาศยานราชการอื่น ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกำหนดโดยกฎกระทรวง จะถือว่าเป็นอากาศยานราชการด้วยหรือไม่

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ, เรื่องเสรีจที่ 100/2510, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2510).*

¹² กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2547, *ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 76 ก, (24 ธันวาคม 2547), 22.*

เมื่อนิยามความหมายอากาศยานราชการที่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม อีกทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายที่อนุวัติการมาจากกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกลับไปพิจารณาถึงต้นร่างในเรื่องของนิยามความหมายของอากาศยานราชการตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อ 96 ซึ่งเป็นบทนิยามศัพท์ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กลับไม่ปรากฏถึงนิยามความหมายของอากาศยานราชการ คงมีเพียงข้อ 3(ข) ของอนุสัญญาที่บัญญัติถึง อากาศยานราชการ ดังนี้ “อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ”¹³ จากการบัญญัติ “ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ ไม่ใช่การให้นิยามความหมาย แต่แสดงถึงภารกิจที่ต้องเป็นการใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ เท่านั้น จึงเกิดปัญหาการตีความว่า หากเป็นภารกิจอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากที่บัญญัติไว้ จะมีสถานะอย่างไร จะถือเป็นอากาศยานราชการได้หรือไม่ ดังนั้นจึงได้ข้อสรุปว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และ อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนิยามความหมาย “อากาศยานราชการ” แต่อย่างไร

เรื่องการตีความถ้อยคำในกฎหมายนั้น เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่จะตีความได้อย่างอิสระได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับอนุสัญญา ในทางระหว่างประเทศในสายตาของรัฐหนึ่งอาจตีความว่าเป็นอากาศยานราชการ แต่ในสายตาของรัฐหนึ่งอาจตีความว่าไม่เป็นอากาศยานราชการ ดังเช่น เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1958 อากาศยานของประเทศสหรัฐอเมริกาได้สกัดกั้นเครื่องบินของอียิปต์แอร์ (Egypt Air) ที่ยิวบิน Misr Air

¹³ The Chicago Convention 1944, Article 3 Civil and state aircraft

“(b) Aircraft use in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft.”

2843 ขณะบินอยู่ในเส้นทางบินจากกรุงไคโร (Cairo) ไปยังตูนิส (Tunis) ประเทศตูนิเซีย (Tunisia) โดยมีสารวัตรทหารที่อาวุธครบมือ พร้อมด้วยนาย Achille Lauro ผู้ต้องสงสัยว่าจะมีส่วนในการจี้เครื่องบินให้บินลงที่ชิลี (Chile) นักบินผู้ควบคุมอากาศยานเห็นว่าเป็นอากาศยานพลเรือนประเภทเช่าเหมาลำ (charter VIP flight) แต่รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีหนังสือถึงสมาพันธ์นักบินสายการบินระหว่างประเทศ (The International Federation of Air Line Pilots' Associations: IFALPA) ว่า สหรัฐอเมริกามีความเห็นว่าเป็นอากาศยานพลเรือนที่กระทำการสกัดกั้นอากาศยานดังกล่าวได้ปฏิบัติการในฐานะเป็นอากาศยานราชการ โดยเหตุที่ว่าวัตถุประสงค์และหลักภารกิจเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว¹⁴ ในทางกลับกันเมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1996 เครื่องบินแบบ CT-43A (แบบ Boeing 737-200 ในทางพลเรือน) ทะเบียน 31149 ของกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาตกที่ Dubrovnik, Croatia ขณะรับส่งผู้โดยสารที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง แต่คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของโครเอเชีย (Croatia) เห็นว่าอากาศยานดังกล่าวเป็นอากาศยานพลเรือน และได้สอบสวนอุบัติเหตุดังกล่าวตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944¹⁵ และมีอีกหลายกรณีที่ทำให้เกิดความสูญเสียและเกิดโศกนาฏกรรมขึ้น

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาประวัติ แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย เกี่ยวกับอากาศยานราชการ

¹⁴ ICAO, *Secretariat Study on "Civil/State Aircraft": Attachment 1 to LC/29-WP/2-1*, (Montreal, Canada: ICAO, 1994), 11–12.

¹⁵ Coolidge, C. H., *Accident investigation board report: U. S. Air Force CT-43A, 73-1149, 3 April 1996, Dubrovnik, Croatia-executive summary*, (Pennsylvania: Diane Publishing, 1996), 94.

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานราชการตามกฎหมายและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตีความอากาศยานราชการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการตีความอากาศยานราชการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งจากภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น แนวคิด ทฤษฎี ตัวอย่างกฎหมาย ตำรา หนังสือ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับงานวิจัยเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายทั่วไปนั้นแบ่งได้ 2 อย่างคือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์ ซึ่งการตีความกฎหมายนั้นจะต้องตีความทั้งตัวอักษรและเจตนารมณ์ควบคู่กันไป

การตีความตามตัวอักษร คือ การแปลความหมายของถ้อยคำตัวอักษรภาษาธรรมดา ศัพท์เทคนิคทางวิชาการตามสายอาชีพ รวมถึงศัพท์ที่เกิดจากการพัฒนาโดยนักนิติศาสตร์ คำพิพากษาศาล และนิติบัญญัติ เรียกรวมๆ ว่า “ศัพท์กฎหมาย”

การตีความตามเจตนารมณ์ คือ การการตีความที่มุ่งเน้นไปถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้ในขณะนั้น ทั้งเจตนารมณ์ตัวกฎหมาย หรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย รวมถึงวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย งามเตรียมร่าง คำปรารภ รวมถึงเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายของกฎหมายนั้นๆ ด้วย

กรณีที่มีการตีความตามตัวอักษรขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ให้ถือเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นที่ยุติ เช่น กรณีลัทธิกระแสไฟฟ้า คำว่า “ทรัพย์สิน” ในกฎหมาย ไม่ครอบคลุมถึงกระแสไฟฟ้า แต่เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นคุ้มครองทรัพย์สินและรักษาความสงบในสังคม ดังนั้น การลัทธิกระแสไฟฟ้าจึงให้ถือได้ว่าเป็นการลัทธิทรัพย์สิน

4.1 การตีความกฎหมายระหว่างประเทศ

การตีความกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปแบบสนธิสัญญา (Treaties) นั้นมีรูปแบบเฉพาะในทางระหว่างประเทศ สนธิสัญญาเป็นความตกลงที่อาจอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น อนุสัญญา (Convention) กติกา (Pact) กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) ฯลฯ แล้วแต่วิธีการทางทูตที่ตกลงกัน การตีความสนธิสัญญาระหว่างประเทศถูกกำกับโดย อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกแต่ก็ถือได้ว่าอนุสัญญานี้เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ต้องปฏิบัติตาม หลักการตีความอนุสัญญา สรุปได้ดังนี้

กฎเกณฑ์ทั่วไปของการตีความสนธิสัญญา (General Rule of Interpretation of a Treaty)

1. หลักสุจริต การกระทำโดยสุจริต และการแสดงเจตจำนงโดยสมัครใจเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งของหลักการทำสนธิสัญญา และเป็นหลักการพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹⁶

2. ตามความหมายของถ้อยคำธรรมดา และความหมายของถ้อยคำพิเศษ สำหรับความหมายปกติของถ้อยคำของสนธิสัญญานับเป็นแก่น (Core) ของการตีความสนธิสัญญา เป็นหลักฐานทางภาวะวิสัย (Objective Evidence) ที่

¹⁶ Villiger, M. E., *Commentary on the 1969 Vienna convention on the law of treaties*, (Netherlands: Martinus Nijhoff, 2009), 425.

ชัดเจนที่สุดที่เป็นการสะท้อนถึงสิ่งที่ภาคีต้องการแสดงออกให้เป็นที่เห็นตามที่ตั้งใจ ดังนั้นความหมายปกติธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้ในสนธิสัญญาจึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของการตีความสนธิสัญญา¹⁷ ส่วนความหมายของถ้อยคำพิเศษ คำนิยาม ศัพท์เฉพาะต่างๆ ของถ้อยคำที่ใช้ในสนธิสัญญา และยังคงอาจหมายความรวมถึง “ความหมายพิเศษ” ของถ้อยคำที่มีได้ให้คำนิยามศัพท์ไว้ในสนธิสัญญาด้วยก็ได้ หากพิสูจน์ได้ว่าภาคีทั้งหลายตั้งใจให้ถ้อยคำนั้นๆ มีความหมายพิเศษแตกต่างไปจากความหมายปกติตามธรรมดาของถ้อยคำนั้นๆ สำหรับภาวะในการพิสูจน์ว่าถ้อยคำใดของสนธิสัญญามีความหมายพิเศษตามที่ภาคีตั้งใจ จะตกอยู่แก่ภาคีที่กล่าวอ้างความหมายพิเศษของถ้อยคำนั้นๆ¹⁸ การตีความถ้อยคำอาจพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ (Object) และความมุ่งประสงค์ (Purpose) ที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตีความและอุดช่องว่าง รวมถึงกำหนดกรอบหรือขอบเขตของสนธิสัญญาด้วย

3. บริบท (Context) ในเบื้องต้นบริบทของถ้อยคำของสนธิสัญญา คือ ตัวบทของสนธิสัญญานั้นประกอบด้วยอารัมภบท (Preamble) และภาคผนวก (Annexes) ซึ่งทั้งอารัมภบทและภาคผนวกเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา การค้นหาความหมายตามปกติธรรมดาของถ้อยคำของตัวบทจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอารัมภบทและภาคผนวกต่างๆ ประกอบด้วยเสมอ เช่น อากาศยาน ซึ่งหมายถึงอากาศยานทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นอากาศยานพลเรือนหรืออากาศยานทหาร จะรวมถึงบอลลูน (Balloon) การบินไมโครไลท์ (Microlight RC) หรือไม่ ซึ่งจะต้อง

¹⁷ Fitzmaurice, M., Elias, O., & Merkouris, P., *Treaty interpretation and the Vienna convention on the law of treaties: 30 years on*, (Netherlands: Martinus Nijhoff, 2010), 198.

¹⁸ Sinclair, I. M., Sir, *The Vienna convention on the law of treaties*, 2nd ed., (United Kingdom: Manchester University, 1984), 126-127.

พิจารณาจากอนุสัญญาทั้งฉบับประกอบกับอารัมภบทและภาคผนวกต่างๆ¹⁹ ด้วยกัน

4. วิธีการเสริมในการตีความ มีดังนี้

การตีความตรงกันข้าม คือ การที่อนุสัญญามีได้บัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิด ภาคี่ก็จะสามารถกระทำการนั้นได้โดยไม่มีผิด “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ก็ทำได้ไม่เป็นความผิด”

การยอมรับโดยไม่ได้แย้งคัดค้าน คือ การที่ภาคียอมรับและเข้าใจความหมายของถ้อยคำในอนุสัญญาโดยไม่ได้มีการโต้แย้งหรือคัดค้านความหมายในถ้อยคำนั้น เป็นการเข้าใจตรงกันของภาคีสมาชิก

คำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คือ การร่างสนธิสัญญาที่มักจะกล่าวถึงคำเฉพาะหลายๆ คำและมักจะปิดท้ายด้วยคำทั่วไป เนื่องจากไม่อาจกล่าวถึงคำเฉพาะทุกคำได้ การตีความคำทั่วไปที่ตามหลังคำเฉพาะนั้น จะต้องตีความให้จำกัดอยู่ในบริบทของคำเฉพาะที่อยู่ข้างหน้านั้น

4.2 การตีความกฎหมายภายในประเทศ

1. การตีความกฎหมายแพ่ง

การตีความกฎหมายแพ่ง มีการบัญญัติอยู่ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰ โดยให้การตีความกฎหมายนั้นจะต้องตีความตามตัวอักษร และเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นๆ เสมือนการตีความกฎหมายทั่วไป

¹⁹ Aust, A., *Handbook of international law*, 2nd ed., (United Kingdom: Cambridge University, 2010), 84.

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 4 บัญญัติว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมาย ของบทบัญญัตินั้นๆ”.

2. การตีความกฎหมายอาญา

การตีความกฎหมายอาญา จะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร ห้ามตีความกฎหมายเกินตัวบท เพราะกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีโทษที่กระทบต่อสิทธิ ทรัพย์สินและเสรีภาพของผู้กระทำผิด ดังนั้นการวินิจฉัยก็จะต้องกระทำโดยระมัดระวัง โดยจะต้องพิสูจน์จนหมดข้อสงสัยว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติจริง และการตีความที่ทำให้เกิดโทษอันเป็นผลร้ายก็ไม่สามารถกระทำได้ สำหรับความเข้าใจที่ว่าหากตีความตามตัวอักษรแล้วข้อความนั้นไม่ชัดเจน จึงค่อยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ที่ถูกต้องคือการตีความกฎหมายอาญาจะต้องตีความตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ไปพร้อมๆ กัน โดยไม่สามารถเลือกตีความอย่างใดก่อนหรือหลังได้ และไม่สามารถนำกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิงมาปรับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้

3. การตีความกฎหมายมหาชน

การตีความกฎหมายมหาชน วัตถุประสงค์ของการตีความกฎหมายมหาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนร่วม ดังนั้นจะตีความโดยยึดประโยชน์ของแต่ละบุคคลโดยไม่พิจารณาผลกระทบที่จะเกิดกับส่วนรวมนั้นไม่สามารถกระทำได้

4. การตีความกฎหมายที่มาจากอนุสัญญา

อนุสัญญานั้นจะมีผลต่อรัฐภาคีก็ต่อเมื่อรัฐภาคีนั้นได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว อนุสัญญาทั้งหมดนั้นมีสภาพบังคับต่อรัฐ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องทำตามอนุสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐได้ลงนามนั้น วิธีบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศก็เหมือนกัน กล่าวคือ ประเทศที่ถือหลักว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศคือกฎหมายของรัฐ หรือเหนือกว่ากฎหมายของรัฐหรือที่เรียกกันว่า “ทฤษฎีเอกนิยม (Moism)” ไม่ต้องดำเนินการใดๆ และรับอนุสัญญาเข้ามามีผลบังคับใช้ได้เปรียบเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายภายในได้ทันที ส่วนประเทศที่ถือหลัก “ทฤษฎีทวินิยม (Dualism)” จะมีการตรากฎหมายภายในรองรับ เพราะอนุสัญญา

กำหนดพันธกรณีให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ประชาชนภายในรัฐจะปฏิบัติตามพันธกรณี เช่นนั้นไม่ได้ ดังนั้นจะต้องเป็นหน้าที่รัฐที่จะต้องตรากฎหมายภายในรองรับ เพื่อให้บังคับต่อประชาชนภายในรัฐของตน เช่น ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาชिकाโก ค.ศ. 1944 ต่อมามีการอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้นมาบังคับใช้ภายในประเทศ ซึ่งการตีความตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการตีความกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องตีความตัวอักษร และต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคู่กันไป หากถ้อยคำในกฎหมายยังไม่ชัดเจนหรือมีความหมายไม่ครอบคลุมก็จะต้องกลับไปพิจารณาตามอนุสัญญาฉบับต้นร่างที่เป็นแบบในการตรากฎหมายมาพิจารณาประกอบกันเพื่อหาความหมายของถ้อยคำนั้นต่อไป

5. สรุปผลการศึกษา

5.1 จากผลการศึกษาพบว่า การตีความกฎหมายระหว่างประเทศ และการตีความกฎหมายภายในประเทศนั้น มีรูปแบบการตีความที่เหมือนกัน โดยการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร จะต้องตีความตามตัวอักษร และตีความตามเจตนารมณ์ควบคู่กันไป โดยการตีความจะต้องประกอบไปด้วยบริบท พิจารณาตามถ้อยคำธรรมดาซึ่งมีความหมายทั่วไปหรือถ้อยคำที่มีความหมายพิเศษ แล้วแต่กรณี เป็นต้น

5.2 จากการศึกษาพบว่า คำนิยาม “อากาศยานราชการ” ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นการนิยามโดยใช้ หลักภารกิจ คือ อากาศยานที่ใช้ในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ โดยปกติแล้วการกำหนดภารกิจ ไม่ใช่การให้นิยามความหมายเป็นการตีความขยายความคำว่าอากาศยานราชการเท่านั้น ในส่วนของ “ราชการอื่น” ที่กำหนดในกฎกระทรวง ในปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงมารองรับ เหตุที่

ไม่นำ “กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2547” (ได้แก่ กรมศุลกากร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มาบังคับใช้ เพราะกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนด “ราชการส่วนอื่น” และระบุถึง กรมศุลกากร แต่ในกฎหมายฉบับปัจจุบันถ้อยคำกฎหมายเปลี่ยนเป็น “ราชการอื่น” และราชการศุลกากร การที่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัดนี้ เป็นเพราะพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีสถานะเป็นกฎหมายมหาชน อีกทั้งมีโทษทางอาญา ดังนั้น “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงมีเพียง 3 ภารกิจ คือ ราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการศุลกากรเท่านั้น ที่ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ ส่วนอากาศยานที่ใช้ในราชการอื่น ยังไม่มีการกำหนดกฎกระทรวงมารองรับ ดังนั้นยังคงเกิดปัญหาการตีความนิยามความหมาย อากาศยานราชการ อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งปัญหาการตีความดังกล่าวเกิดจากการบัญญัตินิยามความหมายที่ไม่ชัดเจนของอากาศยานราชการ

อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นร่างที่ประเทศไทยอนุมัติการมาเป็นกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ไม่มีการนิยามความหมาย อากาศยานราชการ ไว้ คงมีเพียงการกำหนดภารกิจ คือ อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ หากเป็นอากาศยานที่ใช้ในบริการในราชการอื่นจะครอบคลุมด้วยหรือไม่ เมื่อตีความคำว่า “ให้ถือว่าเป็น” เป็นเพียงการสันนิษฐาน ไม่ใช่ นิยามอย่างเด็ดขาดที่จะบ่งชี้อย่างชัดเจนได้ ดังนั้นอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ก็เกิดปัญหาในการตีความ อากาศยานที่ใช้ในบริการในราชการอื่น จะถือได้ว่าเป็นอากาศยานได้หรือไม่ สำหรับอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ถือเป็นธรรมเนียมของกฎหมายการบินระหว่างประเทศ ดังนั้นในอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ ได้รับอิทธิพลในการบัญญัติของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยอนุสัญญาส่วนใหญ่ที่บัญญัติถึงนั้น เป็นการบัญญัติยกเว้น ให้อากาศยานราชการไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญา ดังนี้

“อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับอากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ตำรวจและศุลกากร” ถึงแม้จะไม่มีถ้อยคำ“อากาศยานราชการ” แต่ลักษณะการบัญญัตินั้น เป็นการบัญญัติโดยได้รับอิทธิพลมาจาก อากาศยานราชการตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่มีความชัดเจนในเรื่องของนิยามความหมายของ อากาศยานราชการ จึงนำไปสู่ปัญหาการตีความ อากาศยานราชการ ต่อไป

ผลจากการศึกษาอากาศยานราชการตามกฎหมายการเดินอากาศของแต่ละประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 สรุปได้ ดังนี้

ประเทศออสเตรเลียบัญญัติถึง “อากาศยานราชการ” อยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (Civil Aviation Act 1988)²¹ โดยนิยามความหมายของออสเตรเลียสรุปได้ว่า อากาศยานราชการ คือ อากาศยานของกองกำลังป้องกันประเทศ รวมถึงอากาศยานอื่นใดที่ถูกสั่งการโดยสมาชิกของกองกำลังป้องกันนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังดังกล่าวและ อากาศยานที่ใช้ในบริการทหารศุลกากรหรือตำรวจของต่างประเทศ เมื่อตีความนิยามความหมายอากาศยานราชการของออสเตรเลียนั้นเป็นไปโดยใช้หลัก ภารกิจด้านการปกป้องอธิปไตยของประเทศซึ่งในยามปกติ อากาศยานทหารถือเป็นอากาศยานราชการ และสำหรับอากาศยานอื่นๆ จะถือเป็นอากาศยานราชการได้ จะต้องได้รับคำสั่งจากสมาชิกกองทัพอากาศไปปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย ออสเตรเลียได้กำหนดว่าอากาศยานที่จะเป็นอากาศยานราชการต่างประเทศได้นั้นต้องใช้ในบริการทหาร ตำรวจ และศุลกากร หากไม่จัดอยู่ในสามภารกิจนี้ จะตีความว่าอากาศยานนั้นไม่

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (Civil Aviation Act 1988) ของออสเตรเลีย มีสำนักงานบริหารความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Safety Authority: CASA) เป็นหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้.

เป็นอากาศยานราชการต่างประเทศซึ่งเท่ากับมีสถานะเป็นอากาศยานพลเรือนของต่างประเทศ

ประเทศแคนาดาบัญญัติถึง อากาศยานราชการ อยู่ในกฎหมายลำดับรองคือ ข้อบังคับว่าด้วยการบินแห่งแคนาดา ค.ศ. 1996 (Canadian Aviation Regulations 1996) ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการบิน ค.ศ. 1985 (Aeronautics Act 1985)²² อากาศยานราชการของแคนาดา มีลักษณะที่แตกต่างออกไป เพราะกฎหมายแคนาดาแบ่งแยกการจดทะเบียนอากาศยานออกเป็น สามรูปแบบ คือ การจดทะเบียนเป็นอากาศยานราชการ อากาศยานพาณิชย์ และอากาศยานเอกชน โดยการนิยามความหมายของแคนาดาสรุปได้ว่า อากาศยานราชการ คือ อากาศยานของรัฐบาลที่จดทะเบียนเป็นอากาศยานราชการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและนำมาใช้ในบริการของรัฐเท่านั้น เมื่อตีความแล้วมีลักษณะการใช้เป็นไปในรูปแบบภารกิจอย่างชัดเจน คือ “บริการของรัฐ” หมายถึง หน่วยงานของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบริการทหาร ตำรวจ ศาลากร หรือหน่วยงานอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามอากาศยานราชการที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศนั้นรับคำสั่งโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติการป้องกันราชอาณาจักร ค.ศ. 1985 (National Defence Act 1985)

ประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติถึง อากาศยานราชการ อยู่ในกฎหมายการเดินอากาศ คือ Title 49 USC (United States Code)²³ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ใช้คำว่า “State Aircraft” แต่ใช้คำว่า “Public Aircraft” แทน โดยการนิยามความหมายของสหรัฐอเมริกาสรุปได้ว่า อากาศยานราชการ คือ อากาศยานที่เป็นของรัฐบาลหรือ

²² พระราชบัญญัติการบิน ค.ศ. 1985 (Aeronautics Act 1985) ของแคนาดามี NAV CANADA เป็นหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

²³ Title 49 USC (United States Code) มีสำนักบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration: FAA) ของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานที่ดูแลบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

ดำเนินการโดยรัฐบาลหรือรัฐบาลของมลรัฐ หรืออากาศยานของกองทัพหรือดำเนินการโดยกองทัพ โดยการดำเนินการหากมีจุดประสงค์ในเชิงพาณิชย์จะต้องเป็นภารกิจของกองทัพเท่านั้น หรือแม้กระทั่งการเช่าเหมาลำอากาศยานของเอกชนจะต้องเป็นการเช่าเหมาลำต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 90 วันโดยกองทัพ และที่สำคัญไม่มีการกำหนดว่าอากาศยานของหน่วยงานไหนเป็นอากาศยานราชการ เพียงแค่เป็นอากาศยานที่ดำเนินการโดยรัฐ เกี่ยวข้องกับกองทัพ เกี่ยวกับการปกป้องประเทศ และเพื่อผลประโยชน์ของชาติเมื่อตีความได้ดังนี้แล้ว อากาศยานของหน่วยงานรัฐหน่วยอื่นๆ เป็นอากาศยานราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหราชอาณาจักร อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union: EU) และเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 กฎหมายการเดินทางอากาศของสหราชอาณาจักรใช้กฎหมายที่บัญญัติโดยสหภาพยุโรป อยู่ในความดูแลของสำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) โดยสหราชอาณาจักรตีความ อากาศยานราชการ²⁴ คือ อากาศยานทหาร ตำรวจ ศุลกากร รวมถึงอากาศยานที่ใช้ในการค้นหาและกู้ภัย งานด้านอัครศีกัย การลาดตระเวนการประมง การควบคุมชายแดนและการเข้าเมือง ภารกิจทางทหาร (การฝึกซ้อมหรือการจำลองการรบสำหรับทางทหาร) รวมไปถึงจนถึงกิจกรรมอื่นๆ ที่จำเป็นในด้านความมั่นคงแห่งชาติ หรืออยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงอากาศยานที่ใช้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน สำหรับอากาศยานราชการของสหราชอาณาจักร เมื่อตีความอากาศยานราชการแล้วมี

²⁴ สหราชอาณาจักร มีการจัดทำคำอธิบายการตีความอากาศยานราชการไว้ในวิธีการและข้อมูลความสมควรเดินอากาศอากาศยานพลเรือน 562 (Civil Aircraft Airworthiness Information and Procedures 562: CAP 562) จัดทำโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (Civil Aviation Authority of the United Kingdom: CAA).

ลักษณะการใช้หลัก ภารกิจ ที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลให้ลดปัญหาการตีความอากาศยานราชการ เพราะภารกิจที่ได้บัญญัติมีความชัดเจนและครอบคลุมในหลายภารกิจ

ประเทศสิงคโปร์ บัญญัติถึง อากาศยานราชการ อยู่ในกฎหมายการเดินอากาศ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ ค.ศ. 1966 (บรรพที่ 6): (Air Navigation Act 1966) (Chapter 6)²⁵ โดยการนิยามความหมายของสิงคโปร์สรุปได้ว่า อากาศยานราชการ คือ อากาศยานของกองทัพทุกเหล่าทัพ รวมถึงอากาศยานถูกสั่งการโดยสมาชิกของกองทัพนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพดังกล่าว รวมไปถึงถึงอากาศยานใดๆ ที่สร้างให้แก่กองทัพทุกเหล่าทัพของสิงคโปร์ รัฐบัญญัติของสิงคโปร์ได้มีการบัญญัติไปถึงของอากาศยานราชการต่างประเทศ คือ อากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ศุลกากร หรือตำรวจของต่างประเทศนอกจากประเทศสิงคโปร์ เมื่อตีความนิยามความหมายของอากาศยานราชการสิงคโปร์แล้วมีลักษณะการใช้หลักภารกิจ เป็นภารกิจด้านการปกป้องอธิปไตยของประเทศ

5.3 จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดจากการตีความ คือ อากาศยานราชการ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ของประเทศไทย มีคำนิยามความหมายไม่ชัดเจน ในขณะที่อากาศยานราชการของประเทศต่างๆ ที่ได้ทำการศึกษามีการบัญญัติถึงอากาศยานราชการไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมโดยยึดหลักภารกิจ และบทบัญญัติของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันแต่ก็อยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ซึ่งการตีความ และการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศก็สามารถทำได้โดยเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะที่จะให้นิยามอากาศยานราชการเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

²⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ ค.ศ. 1966 (บรรพที่ 6): (Air Navigation Act 1966) (Chapter 6) มีหน่วยงานสำนักงานบริหารการบินพลเรือนแห่งสิงคโปร์ (Civil Aviation Authority of Singapore: CAAS) ดูแลและบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้.

จากสาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขนิยาม “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยให้มีการยึดหลัก “ภารกิจ” มาบัญญัติไว้ เพื่อให้มีความชัดเจน ครอบคลุม เป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติทั้งในประเทศและต่างประเทศ

6. ข้อเสนอแนะ

เมื่อนิยาม “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมถึงอากาศยานราชการอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ ประกอบกับเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับอากาศยานราชการต่างประเทศ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.1 ความหมายของ “อากาศยานราชการ” ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนโดยการใช้หลัก “ภารกิจ” เป็นหลักการในการนิยามความหมายให้ชัดเจนครอบคลุมมากขึ้น โดยสร้างกฎเกณฑ์การเป็นอากาศยานราชการขึ้นมา โดยอาจใช้หรือระบุภารกิจให้ชัดเจนมากกว่าที่อยู่ในพระราชบัญญัติ เช่น อากาศที่ใช้ใน ภารกิจค้นหาและกู้ภัย ลาดตระเวนชายฝั่ง บริการฉุกเฉินทางการแพทย์ของรัฐ การดับเพลิง หรือภารกิจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกับที่กล่าวมา เป็นต้น

6.2 ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับเก่าไม่สามารถใช้บังคับได้แล้ว เพราะถ้อยคำที่บัญญัติในกฎหมายเปลี่ยนไป ดังนั้นจึงมีผลว่า อากาศยานราชการนอกจากภารกิจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 อากาศยาน “ราชการอื่น” ก็จะไม่ได้รับการยกเว้น ดังนั้นหากไม่แก้ไขคำนิยามความหมายในข้อ 6.1 ก็ควรออกกฎกระทรวงให้ชัดเจนโดยใช้หลักภารกิจ เช่น อากาศยานที่ใช้บริการของรัฐหรือรัฐเช่าเหมามาเพื่อใช้ในบริการของรัฐ “ถือว่าเป็น” อากาศยานราชการ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการ
เดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2547 (2547, 24 ธันวาคม). *ราชกิจจานุ
เบกษา*, เล่ม 121, ตอนที่ 76 ก, หน้า 22-23.

ชลล ว่องวัฒน์ภิกุล. (2543). *กฎหมายอากาศ* (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประกาศเรื่อง ใช้อุทิสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล. (2512, 20 พฤษภาคม)
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 86, ตอนที่ 44, หน้า 450-518.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก. (ม.ป.ป.) *อากาศยานรัฐ (State Aircraft)*, สืบค้นเมื่อ 10
มกราคม 2556, จาก [http://www.enlightened-jurists.com/
download/52](http://www.enlightened-jurists.com/download/52)

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน) *ราชกิจจานุเบกษา*,
เล่ม 71, ตอนที่ 58, หน้า 1249-1279.

สมชาย พิพุทธวัฒน์. (ม.ป.ป.) *เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายอากาศ (Air
Law)*, เชียงราย: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2510) *บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการ
กฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่าง
ประเทศ, เรื่องเสรีที่ 100/2510*, กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

Coolidge, C. H. (1996) *Accident investigation board report: U. S. Air Force
CT-43A, 73-1149, 3 April 1996, Dubrovnik, Croatia-executive
summary*, Pennsylvania: Diane Publishing.

Fitzmaurice, M., Elias, O., & Merkouris, P. (2010) *Treaty interpretation and
the Vienna convention on the law of treaties: 30 years on*,
Netherlands: Martinus Nijhoff.

ICAO. (1994) *Secretariat Study on "Civil/State Aircraft": Attachment 1 to LC/29-WP/2-1*, Montreal, Canada: ICAO.

ICAO. (2013) *Annual report of the council 2012*, Montreal, Canada: ICAO.

Sinclair, I. M., Sir. (1984) *The Vienna convention on the law of treaties* (2nd ed.), United Kingdom: Manchester University.

ICAO, *The Chicago Convention 1944*, Retrieved 2015, September 24, from <http://www.icao.int/publications/Pages/doc7300.aspx>

Villiger, M. E. (2009) *Commentary on the 1969 Vienna convention on the law of treaties*, Netherlands: Martinus Nijhoff.