การกำหนดหลักการใช้อากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 : ศึกษากฎหมายประเทศสิงคโปร์*

วีรนันท์ ลิมปรุ่งพัฒนกิจ**

บทคัดย่อ

ปัญหาข้อถกเถียงในการใช้อากาศยานซึ่งแม้ว่าจะมีกฎหมายระบุเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งตามที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ แต่เมื่อนำไปประกอบใช้บังคับในทางปฏิบัติจะพบว่าเป็นประเด็นปัญหาในความไม่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับหลักการใช้อากาศยานทั้งที่เป็นการใช้อากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการในบริการของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอยู่ในหลาย ๆ ประเทศและรวมถึงในประเทศไทยด้วย โดยบทความฉบับนี้มีขอบเขตการนำเสนอหลักการใช้อากาศยานของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ รวมถึงเสนอแนวทางในการกำหนดหลักการใช้อากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในมาตรา 4 และ 5

คำสำคัญ :

หลักการใช้อากาศยาน อากาศยานราชการ อากาศยานพลเรือน อากาศยานรัฐบาล อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

---

* Determining Principles of Usage of Aircraft under Air Navigation Act, B.E. 2497: Studying the Laws of Singapore.

** Weeranan Limparungpattanakij, นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่รับบทความ 19 กันยายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 21 พฤศจิกายน 2566; วันตอบรับบทความ 22 พฤศจิกายน 2566

ABSTRACT

Controversies in the use of aircraft, despite written international and domestic law nationally, in practice leads to issues of uncertainty in countries such as Thailand. Research results identified problems about determining principles for aircraft use with Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention 1944) compare the laws of Thailand and Singapore and including suggest guidelines for determining aircraft use in Section 4 and 5 of Air Navigation Act B.E. 2497.

Keywords:

Principles for aircraft use, State Aircraft, Civil Aircraft, Government Aircraft, Chicago Convention 1944

1. ความเป็นมาและปัญหา

Convention on International Civil Aviation (อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ) หรือเรียกโดยย่อว่า Chicago Convention 1944 ได้กำหนดหลักการใช้อากาศยานไว้ใน Article 3(b) ว่า “อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ”[1] ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหากพิจารณาแต่เพียงถ้อยคำของบทบัญญัตินี้ที่มีการกล่าวถึงแค่อากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ศุลกากร และตำรวจ ก็อาจตีความได้ว่าเป็นการจำกัดประเภทของอากาศยานราชการไว้เพียงแค่การบริการของ 3 ประเภทนี้เท่านั้น อากาศยานนอกเหนือจากการใช้ในบริการทั้ง 3 ประการนี้จึงถือได้ว่าเป็นอากาศยานพลเรือนตามการตีความของ Article 3(a) ที่กำหนดว่า “อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับแก่อากาศยานพลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ”[2]

แม้ว่าจะมีการกำหนดประเภทของอากาศยานแล้ว แต่ Ruwantissa Abeyratne มีความพยายามที่จะกำหนดคำนิยามและลักษณะรายละเอียดของอากาศยานแต่ละประเภทเป็นการทั่วไปเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยที่อากาศยานพลเรือนเป็นอากาศยานที่ใช้ในการขนส่งพาณิชย์ที่ให้บริการสาธารณะโดยผู้ให้บริการตามกำหนดเวลาหรือไม่ได้กำหนดเวลา หรือการบินส่วนตัวเพื่อธุรกิจหรือความบันเทิง หรือการบินที่เป็นบริการเฉพาะทาง เช่น การเกษตรกรรม การก่อสร้าง การสำรวจ การลาดตระเวน การค้นหาและกู้ภัย ในทางกลับกันอากาศยานราชการจะเป็นอากาศยานที่ใช้ในบริการทางอากาศของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริการของทหารที่จะมีการออกแบบและดัดแปลงติดอาวุธหรือการขนส่งทหารและของที่ใช้ในการปฏิบัติการทางทหารเพื่อการสู้รบในทางสงคราม และยังรวมถึงอากาศยานทิ้งระเบิด อากาศยานลาดตระเวน และอากาศยานโจมตีไร้คนขับ[3] ดั่งจะได้เห็นว่าการใช้อากาศยานเพื่อบริการของทั้งสองประเภทมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงทั้งในด้านลักษณะของบริการ บุคคลผู้เข้าถึงการดำเนินบริการ การออกแบบและเทคนิคของอากาศยาน

แม้ว่าจะมีกฎหมายระบุเป็นลายลักษณ์อักษรประกอบกับการกำหนดคำนิยามที่ดูเหมือนเป็นความหมายทั่วไป แต่เมื่อนำไปประกอบใช้บังคับในทางปฏิบัติจะเห็นว่ายังคงเกิดปัญหาในความไม่ชัดเจนแน่นอนอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยที่มีปัญหาทั้งสิ้น 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในกรณีการนำอากาศยานพลเรือนไปใช้เพื่อบริการของรัฐไม่ว่าจะเป็นการนำไปใช้ด้วยการจ้างหรือการยืมหรือการเช่าก็ตาม จะเกิดข้อควรพิจารณาว่าในช่วงเวลาการใช้อากาศยานขณะนั้นจะถือได้ว่าเป็นอากาศยานพลเรือนเช่นเดิมหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะบริการเป็นอากาศยานราชการ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีการกำหนดให้ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าว เช่นเดียวกันกับกฎหมายภายใน ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องอาศัยการตีความกฎหมายเป็นปัจจัยช่วยในการพิจารณาแต่ก็ยังคงเกิดปัญหาความขัดแย้งใน

---

[1] Chicago Convention 1944 Section 3(b).

[2] Chicago Convention 1944 Section 3(a).

[3] Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation A Commentary* (1st, eBook, Springer International Publishing 2014) 53.

การตีความโดยนักวิชาการที่มีความเห็นต่างกันแม้จะเกิดปัญหาที่เป็นข้อเท็จจริงในลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น กรณีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้อากาศยานของตนในการปราบศัตรูพืช สำรวจทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าที่ต้องดำเนินภารกิจโดยฉับพลัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยได้ให้ความเห็นว่ากรณีนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้อากาศยานไปเพื่อการบริการทางการเกษตรซึ่งเป็นภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของกระทรวง และหากได้พิจารณาถึงมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในช่วงระยะเวลานั้น[4] จะเห็นว่ามีการกำหนดให้อากาศยานที่ใช้ราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมิต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะเห็นว่ามิได้มีการกำหนดถึงการใช้อากาศยานในราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาประกอบร่วมกับเจตนารมณ์ของ Chicago Convention 1944 ก็มีความเห็นว่าการจะตีความว่ากรณีการใช้อากาศยานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถือว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการก็มิได้ผิดแปลกหรือมีความขัดแย้งกับอนุสัญญานั้นไม่[5] ซึ่งต่อมาก็ได้มีการนำความเห็นดังกล่าวไปใช้ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้ราชการส่วนอื่นตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หมายความถึง ราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย[6] ด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้อสังเกตประการหนึ่งของผู้ศึกษาได้ว่าบทบัญญัติที่กล่าวถึงราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงสามารถมีการกำหนดเพิ่มเติมได้หากเห็นว่ามีความเหมาะสมและไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ถึงแม้จะมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแล้ว แต่ก็ยังเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอีกครั้งในกรณีที่กรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัท พรหมปกรณ์ จำกัด ให้ทำการบินถ่ายภาพทางอากาศในเขตภาคเหนือ โดยใช้เครื่องบินและอุปกรณ์ในการดำเนินภารกิจทั้งหมดของบริษัท พรหมปกรณ์ จำกัด แต่ให้อยู่ในการควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานของกรมพัฒนาที่ดินจนกว่าการจ้างเหมาจะเสร็จสิ้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกากลับเห็นว่าภารกิจนี้เป็นการใช้อากาศยานของเอกชนโดยที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ว่าจ้างเพื่อดำเนินการจึงไม่ถือว่าเป็นอากาศยานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะมีการใช้เป็นอากาศยานราชการ ดังนั้นจึงไม่ได้รับการยกเว้นมิให้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในฐานะราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว[7] เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งสองกรณีดังกล่าวจะเห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นอากาศยานราชการและอากาศยานพลเรือนด้วยเหตุว่าอากาศยานนั้นมีผู้ใดเป็นเจ้าของเป็นหลักเท่านั้น

---

[4] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 5.

[5] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 100/2510 บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.

[6] กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

[7] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 483/2527 บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (อากาศยานของเอกชนที่ทางราชการกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าจ้างให้ดำเนินการบินถ่ายภาพทางอากาศ จะอยู่ในความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือไม่).

ซึ่งก็เป็นการพิจารณาและตีความการใช้ของอากาศยานที่ยังไม่มีความชัดเจนและแน่นอนที่จะเหมาะสมควรนำเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขข้อขัดแย้งนี้

ประการสุดท้าย คือ การแปลและการตีความกฎหมายระหว่างประเทศแล้วนำมาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในที่มีถ้อยคำต่างออกไป กล่าวคือ หากสังเกตบทบัญญัติที่เกี่ยวกับประเภทของหลักการใช้อากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่มีการใช้ถ้อยคำว่า “อากาศยานราชการ”[8] ที่ดูเหมือนจะเป็นการแปลและตีความความหมายที่ผิดแปลกไปจากถ้อยคำว่า “State Aircraft” ที่ปรากฏใน Chicago Convention 1944 เนื่องจากคำว่า “ราชการ” นำไปแปลเป็นภาษาอังกฤษจะตรงกับถ้อยคำที่ใช้เป็นการทั่วไปว่า “Government Service” หรือ “Public Service”[9] หรือเป็นถ้อยคำอื่น ๆ ซึ่งมิได้ปรากฏคำว่า “State” ที่เป็นถ้อยคำใน Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 และหากพิจารณาเพิ่มเติมก็อาจทำให้เข้าใจได้เป็นอีกประการหนึ่งว่าผู้ร่างอาจมีเจตนานำคำว่า “Service” มาตีความความหมายเป็นคำว่า “ราชการ” แม้จะพิจารณาได้ว่าใจความของบทบัญญัติระหว่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และ Chicago Convention 1944 จะมิได้มีความหมายแตกต่างกันแต่ก็อาจทำให้บุคคลทั่วไปอาจเข้าใจได้ว่าอากาศยานราชการเป็นการใช้อากาศยานเฉพาะแต่บริการของหน่วยงานราชการ อีกทั้งในมาตรา 5 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกำหนดเพิ่มเติมเป็นกฎหมายลำดับรองในการใช้อากาศยานราชการในบริการอื่น ๆ ของรัฐได้[10] ดังนั้นการพิจารณาตีความความหมายของ State Aircraft ในลักษณะใช้ถ้อยคำที่มีความหมายจำกัดเช่นนี้ในกฎหมายภายในของไทยจะไม่ครอบคลุมแก่กรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติในประการแรกที่จะมีกรณีของการใช้อากาศยานพลเรือนไปดำเนินบริการอื่นของรัฐนอกเหนือจากบริการทางทหาร ศุลกากร และตำรวจ

2. หลักการใช้อากาศยานตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จุดเริ่มต้นของหลักการใช้อากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการนั้นเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1794 ที่มีการใช้บอลลูนเพื่อลาดตระเวนทางทหารในสงครามปฏิวัติฝรั่งเศส โดยเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการตระหนักขึ้นได้ว่า บอลลูนที่เป็นอากาศยานประเภทหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะถูกใช้ในวัตถุประสงค์ทางพลเรือนแต่ในทางกลับกันก็สามารถนำไปใช้ในทางการทหารได้ และในกรณีการบินบอลลูนไม่ว่าโดยทหารหรือพลเรือนที่สามารถบินออกจากรัฐหนึ่งแล้วไปลงจอดในรัฐอื่นได้ หรือลงจอดในอาณาเขตพื้นที่ที่บอลลูนเคลื่อนผ่านไม่ว่าจะในหรือนอกอาณาเขตรัฐที่ขึ้นบินโดยไม่จำเป็นมีการอนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากบุคคลหรือหน่วยงานใดในเขตพื้นที่ที่ลงจอดนั้น ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่มีหลักการใดมารับรองในทางกฎหมายเพื่อที่จะควบคุมการใช้บอลลูนในทาง

[8] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4.

[9] ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง, ‘Search result for ราชการ’ (Longdo Dict) <https://dict.longdo.com/search/%25E0%25B8%25A3%25E0%25B8%25B2%25E0%25B8%258A%25E0%25B8%2581%25E0%25B8%25B2%25E0%25B8%25A3> สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2564.

[10] เช่น กฎกระทรวงกำหนดราชการอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ.2561 ข้อ 2. ที่ได้กำหนดถึงการเดินอากาศในราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่ถือว่าเป็นอากาศยานราชการตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

ปฏิบัติ[11] จนกระทั่งการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการเดินอากาศ ค.ศ. 1910 (The International Conference on Aerial Navigation convened in 1910) ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส นักกฎหมายชื่อว่า Fauchille ได้เสนอหลักการแบ่งแยกหลักการใช้ทางกฎหมายออกเป็นเรือเหาะเอกชน (Private Aerostats) และเรือเหาะมหาชน (Public Aerostats) โดยในส่วนของเรือเหาะมหาชนได้มีข้อมติเป็นที่ยอมรับว่าประกอบไปด้วยเรือเหาะทหารและเรือเหาะตำรวจ[12] แต่ในท้ายที่สุดการประชุมในครั้งนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จในกำหนดหลักเกณฑ์การบินระหว่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง และการไม่สามารถตกลงเป็นข้อยุติได้ถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับเสรีภาพใน การบินที่รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้บังคับภายในรัฐเอง หรือจะมีผลใช้บังคับถึงอากาศยานของรัฐอื่น ๆ ที่เข้ามาในเขตอำนาจรัฐตนด้วย[13]

อย่างไรก็ดีภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้ง 1 และครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความร้ายแรงและความเสียหายโดยส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้อากาศยานเป็นยานพาหนะเพื่อปฏิบัติการทางสงคราม เช่น การใช้เครื่องบินเพื่อทิ้งระเบิดปรมาณูในประเทศญี่ปุ่น จึงได้มีการประชุมขึ้นในปี ค.ศ. 1944 เพื่อกำหนดกฎหมายสำหรับการควบคุมและกำกับดูแลในการเดินอากาศของอากาศยานระหว่างประเทศ กล่าวคือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention 1944)) ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักการใช้อากาศยานอันเป็นบทสันนิษฐานทางกฎหมาย[14] ไว้ใน Article 3(a) และ (b) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 หลักการใช้อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft)

การใช้อากาศยานพลเรือนจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้อนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ[15] หากพิจารณาถ้อยคำว่า “พลเรือน” หรือ “Civil” ตามที่ปรากฏใน Black’s Law Dictionary จะพบว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองของรัฐหรือสิทธิส่วนบุคคล ทั้งนี้เมื่อนำถ้อยคำนี้ไปประกอบกับคำว่า “อากาศยาน” จึงทำให้เข้าใจว่าเป็นอากาศยานที่เกี่ยวข้องด้วยการดำเนินบริการของพลเรือนอันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การขนส่งทางอากาศในลักษณะบริการเชิงพาณิชย์หรือในทางการค้าแก่ประชาชนทั่วไปโดยอาจมีกำหนดเวลา

---

[11] John Cobb Cooper, ‘The International Air Navigation Conference, Paris 1910’ (1952) 19 Journal of Air Law and Commerce 128 <https://heinonline.org/HOL/Page?Public=true&handle=hein.journals/jalc19&div=19&start_page=127&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565.

[12] Jiri Hornik, ตอน: ข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก (สมชาย พิพุธวัฒน์ ผู้แปล) ๑๐๐ ปีกฎหมายการบิน 4-5 <https://drive.google.com/file/d/1kxvQ1wH9PVlVW-pMOV7t1JO8iogg37QK/view?fbclid=IwAR1iBq22ZPzLOE_CjX07XCghN5nG04VBUUK2nh0MvTt6uragmsUpykCAmjo> สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2564.

[13] John Cobb Cooper, ‘The International Air Navigation Conference, Paris 1910’ (1952) 19 Journal of Air Law and Commerce 139 <https://heinonline.org/HOL/Page?Public=true&handle=hein.journals/jalc19&div=19&start_page=127&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2565.

[14] Michael Milde, *International Air Law and ICAO (Essential Air and Space Law)* (Vol 4, Eleven International Publishing 2008) 73-74.

[15] Chicago Convention 1944 Section 3(a).

การเดินอากาศที่แน่นอนหรือไม่มีกำหนดเวลาการเดินอากาศที่ไม่แน่นอนก็ได้ การเดินอากาศในลักษณะเที่ยวบินส่วนตัวเพื่อวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจหรือความบันเทิง และการเดินอากาศที่มีลักษณะเป็นบริการเฉพาะทาง เช่น การเกษตรกรรม การก่อสร้าง การถ่ายภาพ การสำรวจ การค้นหาและกู้ภัย การลาดตระเวน[16]

2.2 หลักการใช้อากาศยานราชการ (State Aircraft)

การใช้อากาศยานราชการนั้นเป็นการกำหนดถึงการใช้อากาศยานในบริการของฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ ซึ่งจะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ[17] หากพิจารณาถ้อยคำว่า “ราชการ” ที่เข้าใจได้โดยง่ายก็คือคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับถ้อยคำว่า “พลเรือน”[18] ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล ดังนั้นอากาศยานราชการจึงเป็นอากาศยานที่ใช้ในการเดินอากาศเพื่อดำเนินบริการการทำงานของรัฐบาล แต่หลักการของการใช้อากาศยานระหว่างประเทศกลับกำหนดรูปแบบของการบริการของอากาศยานราชการไว้เพียง 3 รูปแบบ คือ “อากาศยานทหาร ที่ได้รับการออกแบบด้วยเทคนิคเฉพาะทางสำหรับการติดอาวุธ รวมถึงอากาศยานที่ใช้ขนส่งบุคลากรและสินค้าในบริการทางทหารหรือใช้ใน การดำเนินบริการเฉพาะของทหาร เช่น อากาศยานทิ้งระเบิด อากาศยานลาดตระเวน อากาศยานโจมตีไร้คนขับ[19] อีกทั้ง A.R. Thomas และ Jame C. Duncan ก็ยังได้อธิบายเพิ่มเติมไปอีกว่าอากาศยานทหารให้รวมถึง อากาศยานทั้งหมดที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่รับหน้าที่ของกองกำลังติดอาวุธของรัฐ ซึ่งมีเครื่องหมายทางการทหาร ของรัฐนั้น ๆ และได้รับคำสั่งจากสมาชิกกองกำลังติดอาวุธ โดยที่ในอากาศยานนั้นจะมีลูกเรือที่อยู่ภายใต้บังคับและวินัยของกองกำลังติดอาวุธเป็นผู้โดยสารด้วย[20] และอากาศยานที่ใช้ในบริการของศุลกากรและตำรวจ” ที่มิได้มี คำนิยามอธิบายชัดเจนเหมือนอากาศยานทหาร ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าอากาศยานที่ใช้บริการของศุลกากรและตำรวจ เป็นอากาศยานที่ดำเนินการโดยบุคคลในหน่วยงานกรมศุลกากรหรือในราชการตำรวจเพื่อดำเนินบริการหรือภารกิจอันเป็นกิจจะลักษณะเฉพาะหรือเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะของหน่วยงาน เช่น การใช้อากาศยานไร้คนขับในการลาดตระเวนหรือค้นหาเบาะแสของผู้กระทำผิดที่กำลังหลบหนีการจับกุม

---

[16] Ruwantissa Abeyratne, Convention on International Civil Aviation A Commentary (1st , eBook, Springer International Publishing 2014) 53.

[17] Chicago Convention 1944 Section 3(a) and 3(b).

[18] Jiri Hornik, ตอน : ข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก (สมชาย พิพุธวัฒน์ ผู้แปล) ๑๐๐ ปีกฎหมายการบิน 16 <https://drive.google.com/file/d/1kxvQ1wH9PVlVW-pMOV7t1JO8iogg37QK/view?fbclid=IwAR1iBq22ZPzLOE_CjX07XCghN5nG04VBUUK2nh0MvTt6uragmsUpykCAmjo> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2564.

[19] Ruwantissa Abeyratne, Convention on International Civil Aviation A Commentary (1st , eBook, Springer International Publishing 2014) 53.

[20] A.R. Thomas & Jame C. Duncan, ‘International Status and Navigation of Warships and Military Aircraft’ 73 International Law Studies 114 <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1567&context=ils> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564.

3. การนำอากาศยานพลเรือนมาใช้ในบริการของรัฐ

แม้ว่าลักษณะพื้นฐานของหลักการของการใช้อากาศยานทั้งสองรูปแบบจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ อากาศยานพลเรือนถูกออกแบบตัวเครื่องและเทคนิคต่าง ๆ มาในลักษณะการใช้งานทั่วไปและมีการดำเนินงานไปตามแบบแผนและเส้นทางการเดินอากาศที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่ในทางตรงกันข้ามลักษณะการใช้งานอากาศยานราชการจะขึ้นอยู่กับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในบางกรณีก็เป็นภารกิจเร่งด่วนจึงทำให้ไม่มีการวางแผนและกำหนดเส้นทางการเดินอากาศไว้ล่วงหน้าก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดกรณีการนำอากาศยานพลเรือนไปใช้ในบริการหรือภารกิจของรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดข้อถกเถียงในการพิจารณาว่าอากาศยานในบริการการเดินอากาศครั้งนั้นจะมีหลักการใช้เป็นอากาศยานรูปแบบใด เนื่องจาก Article 3(a) และ (b) แห่ง Chicago convention 1944 มิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับคำนิยามของอากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการ จึงต้องอาศัยหลักการตีความทั่วไปที่ได้รับการยอมรับสำหรับนักวิชาการทางกฎหมาย คือ การตีความและพิจารณาด้วยภารกิจที่อากาศยานได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเป็นปัจจัยหลัก เนื่องจากเป็นปัจจัยเริ่มต้นและง่ายต่อการพิจารณามากที่สุด โดยหากอากาศยานพลเรือนได้ถูกนำไปใช้โดยบุคลากรในราชการทหาร ตำรวจ หรือศุลกากร หรือถูกสั่งการโดยบุคคลดังกล่าวในภารกิจเฉพาะหรือในทางวัตถุประสงค์การดำเนินบริการของราชการทหาร ศุลกากร หรือตำรวจสามารถสันนิษฐานได้ในเบื้องต้นว่าการปฏิบัติการในครั้งนั้น ๆ เป็นการใช้อากาศยานราชการ เว้นแต่ในกรณีการใช้อากาศยานพลเรือนในการขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์หรืออุปกรณ์เครื่องใช้ใด ๆ ในการสงครามตามที่กำหนดใน Article 35(a) แห่ง Chicago Convention 1944[21] ว่า “ห้ามมิให้อากาศยานทำการขนส่งยุทธภัณฑ์หรือเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการสงครามเข้ามาในหรือข้ามอาณาเขตรัฐใดรัฐหนึ่งเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐนั้นแล้ว” ซึ่ง ผู้ศึกษาขอให้ข้อสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกล่าวถึงว่าเป็นการใช้อากาศยานพลเรือนหรืออากาศยานราชการ โดยผู้ร่างกฎหมายระหว่างประเทศใช้เพียงถ้อยคำว่า “อากาศยาน” ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่า Chicago Convention 1944 มีขอบเขตการใช้บังคับกับอากาศยานพลเรือน เว้นแต่ได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าหมายถึงอากาศยานประเภทอื่น ดังนั้นกรณีการขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์หรืออุปกรณ์เครื่องใช้ใด ๆ ในการสงครามโดยอากาศยานพลเรือนตามที่กำหนดใน Article 35(a) นี้ไม่ว่าผู้ควบคุมหรือสั่งการภายในอากาศยานจะเป็นพลเรือนหรือบุคลากรทางการทหาร จะถือว่าเป็นการใช้อากาศยานพลเรือน

ทั้งนี้ ความเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณากรณีการนำอากาศยานพลเรือนมาใช้ในบริการของรัฐ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มแนวความคิด ได้แก่

1.) กลุ่มแนวความคิดซึ่งมุ่งตีความไปที่ความเป็นเจ้าของของอากาศยาน กล่าวคือ การนำอากาศยานของหรือที่จดทะเบียนเป็นของพลเรือนไปใช้ในบริการของราชการ เช่น แนวความคิดของ

[21] Chicago Convention 1944 Section 35(a).

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ที่เห็นว่าในกรณีการนำอากาศยานพลเรือนมาใช้ในบริการของรัฐควรที่จะใช้หลักการตีความแบบบทเปลี่ยน การใช้ที่เป็นการผสานระหว่างหลักการตีความแบบบทนิยามและหลักการตีความแบบบทสันนิษฐาน เนื่องจากโดยพื้นฐานที่ต้องเข้าใจว่าคำว่า “อากาศยาน” ที่ปรากฏใน Chicago Convention 1944 ย่อมต้องหมายความเฉพาะถึง “อากาศยานพลเรือน” ดังนั้นใน Article 3(b) ที่มีใจความว่า “อากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ” อากาศยานนั้นก็ต้องหมายถึงอากาศยานพลเรือนที่ถูกนำมาใช้ในบริการเหล่านั้น อีกทั้งในการตีความเช่นนี้ย่อมส่งผลแค่เพียงเฉพาะในกรณีการนำอากาศยานพลเรือนมาใช้บริการของรัฐเท่านั้นที่จะถือเป็นอากาศยานราชการ จะไม่มีผลกระทบในทางกลับกันของกรณีการนำอากาศยานราชการไปใช้ในบริการของพลเรือน ซึ่งจะหมายความว่ากรณีนี้อากาศยานราชการจะไม่สามารถเปลี่ยนหลักการใช้ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก มีความเห็นว่าควรตีความไปตามบทนิยามที่เป็นการกำหนดไว้ตายตัวว่าอากาศยานราชการจะมีเพียงแค่อากาศยานที่ใช้ในบริการของทหาร ศุลกากร และตำรวจ ส่วนอากาศยานอื่นที่นอกเหนือจากอากาศยานเหล่านี้แม้จะถูกนำมาใช้งานโดยหน่วยงานของรัฐหรือถูกใช้ในการบริการของรัฐก็ยังคงถือว่ามีการใช้เป็นอากาศยานพลเรือนเช่นเดิม ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยใน การเดินอากาศและการใช้น่านฟ้าร่วมกันระหว่างอากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการ[22] โดยที่ผู้ศึกษามองว่าหากมิได้ใช้หลักเกณฑ์นี้ในการตีความพิจารณาก็จะเป็นการขยายขอบเขตหลักการของการใช้อากาศยานราชการให้รวมถึงอากาศยานที่ใช้งานในบริการอื่น ๆ มากขึ้นและจะเป็นเพิ่มเติมอากาศยานที่จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยในการเดินอากาศอย่างเคร่งครัดด้วยเช่นกัน

แนวความคิดของ Jiri Hornik ที่เห็นว่าบทบัญญัติ Article 3 แห่ง Chicago Convention 1944 ไม่อาจถือว่าได้เป็นบทนิยามของหลักการใช้อากาศยาน เนื่องจาก Chicago Convention 1944 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ว่าด้วยคำนิยามอยู่แล้วเป็นการเฉพาะใน Chapter 22 Article 96 นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่กำหนดแบ่งประเภทของการใช้อากาศยานออกเป็นอากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการแต่มิได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทนั้น และเพียงแต่เป็นการสันนิษฐานว่าโดยปกติแล้วอากาศยานพลเรือนจะอยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญา แต่หากอากาศยานพลเรือนได้ถูกนำไปใช้ในการบริการที่ต่างออกไปจากบริการของพลเรือนก็จะให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ ซึ่งในส่วนนี้จะมีผลใช้บังคับกับอากาศยานพลเรือนเท่านั้น หมายความว่าหากได้ใช้อากาศยานราชการจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดแม้ว่าถูกนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่มีลักษณะทางพลเรือนก็ตาม[23]

---

[22] ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ‘อากาศยานรัฐ (State Aircraft)’ 21, 29, 36-37, 49 <https://s2p.readgur.com/store/data/002250419.pdf?k=AwAAAX1NpVZuAAACWGVslk00znd_OeUNLZNUo3ttEHsg#pdfjs.action=download> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564.

[23] Jiri Hornik, *ตอน : ข้อ ๓ ของอนุสัญญาชิคาโก* (สมชาย พิพุธวัฒน์ ผู้แปล) ๑๐๐ ปีกฎหมายการบิน 55 <https://drive.google.com/file/d/1kxvQ1wH9PVIVW-pMOV7t1JO8iogg37QK/view?fbclid=IwAR1iBq22ZPzLOE_CjX07XCghN5nG04VBUUK2nh0MvTt6uragmsUpykCAmjo> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2564.

2.) กลุ่มแนวความคิดซึ่งมุ่งตีความลักษณะที่สื่อถึงการใช้อากาศยาน เช่น แนวความคิดของ Ricardo de Oliveira ที่ได้เสนอให้มีการตีความโดยเน้นไปที่คำว่า “ซึ่งถูกใช้ (Used)” และคำว่า “บริการ (Services)” โดยไม่ต้องคำนึงถึงการออกแบบของอากาศยาน ลักษณะทางเทคนิค ความเป็นเจ้าของ และการจดทะเบียนอากาศยาน ดังนั้นจึงอาจทำให้อากาศยานลำเดียวกันสามารถเป็นได้ทั้งอากาศยานพลเรือนในช่วงเวลาหนึ่งที่ได้ใช้บริการของฝ่ายพลเรือน และมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นอากาศยานราชการในอีกช่วงหนึ่งที่ได้นำไปใช้ในบริการฝ่ายของทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ[24]

Michael Milde ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่าการตีความ Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 ว่าหากไม่มีคำแนะนำอื่นใดให้มุ่งเน้นไปที่การพิจารณาถ้อยคำว่า “ซึ่งถูกใช้ หรือ used” หรือ “บริการ หรือ services” และนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดหลักการใช้อากาศยาน โดยไม่ต้องคำนึงถึงการออกแบบอากาศยานลักษณะในทางเทคนิค การจดทะเบียน หรือแม้กระทั่งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของอากาศยาน โดยแนวความคิดนี้ก็ได้รับการยืนยันว่ามีการปรับใช้หลักการนี้กับกฎหมายภายในของบางรัฐที่มีการบัญญัติกำหนดให้อากาศยานอื่น ๆ นอกเหนือจากอากาศยานทหาร อากาศยานศุลกากร และอากาศยานตำรวจถือว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการด้วย ซึ่งผลจากแนวคิดเช่นนี้ทำให้ในช่วงเวลาหนึ่งของการดำเนินบริการหรือภารกิจอากาศยานลำหนึ่งถือได้ว่าเป็นอากาศยานพลเรือนได้ และในอีกช่วงหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการได้เช่นกัน ทั้งนี้ Michael Milde ได้กล่าวถึงกรณีตัวอย่างประกอบ เช่น กรณีเครื่องบินรบของสหรัฐอเมริกาได้สกัดกั้นอากาศยานพลเรือน B-737 ที่ถูกใช้ในภารกิจการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้ายภายใต้การดูแลและสั่งการโดยบุคลากรที่เป็นตำรวจและทหาร โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลว่าในขณะที่อากาศยานลำดังกล่าวปฏิบัติอยู่เหนือน่านฟ้าถือได้ว่าเป็นอากาศยานราชการภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะของรัฐ ภารกิจที่เป็นการส่งตัวผู้กระทำความผิดอันเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ (ตำรวจและทหาร) อีกทั้งภายในอากาศยานก็มีเจ้าหน้าที่ทหารพร้อมด้วยอาวุธ และลักษณะของภารกิจที่เป็นความลับมิได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือในกรณีที่อากาศยานทหาร USAF CT-43A หมายเลขทะเบียน 31149 ที่ได้บรรทุกบุคคลสำคัญที่แม้จะเป็นอากาศยานทหารแต่ทางการโครเอเชียก็มีความเห็นในรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุระบุว่าอากาศยานลำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอากาศยานพลเรือน เนื่องจากมิได้ใช้อากาศยานไปดำเนินภารกิจที่มีวัตถุประสงค์ในทางการทหาร[25]

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอทำการสรุปการพิจารณาหลักการของการใช้อากาศยานในกรณีที่มีการใช้อากาศยานพลเรือนไปดำเนินบริการหรือภารกิจของรัฐว่า ควรที่จะพิจารณาตีความไปที่คำว่า “การนำไปใช้ในบริการ” หรือหลักภารกิจของอากาศยานเป็นประการสำคัญ ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในลักษณะการใช้งาน

---

[24] Ricardo de Oliveira, ‘The Distinction Between Civil and State Aircraft : Does the Current Legal Framework Provide Sufficient Clarity of Law with Regard to Civil and State Aircraft in Relation to Aviation Practicalities?’ (2016) 4&5 Air & Space Law 41 336 <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.kluwer/airlaw0041&i=351> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564.

[25] Michael Milde, *International Air Law and ICAO (Essential Air and Space Law)* (Vol 4, Eleven International Publishing 2008) 71.

ประกอบด้วย เช่น บุคลากรหรือลูกเรือผู้ควบคุมสั่งการอากาศยาน หรือลักษณะของภารกิจ เนื่องจากแนวความคิดนี้สามารถนำไปปรับใช้กับพฤติการณ์การนำอากาศยานพลเรือนมาใช้ในบริการของฝ่ายทหาร ตำรวจ หรือศุลกากร หรือการนำอากาศยานราชการมาใช้ในบริการของฝ่ายพลเรือนได้อย่างเหมาะสมและยืดหยุ่นมากกว่าการพิจารณาปรับใช้ด้วยแนวความคิดเจ้าของกรรมสิทธิ์ของอากาศยานที่มีลักษณะการตีความอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรมีกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวความปลอดภัยในการเดินอากาศเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดการตีความคำว่า “การนำไปใช้ในบริการ”

4. หลักการใช้อากาศยานของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นรัฐภาคีแห่ง Chicago Convention 1944 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2509[26] และจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสิงคโปร์ (The Civil Aviation Authority of Singapore: CAAS) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการบินพลเรือนตามกรอบของกฎระเบียบระหว่างประเทศนั้น โดยการเสริมสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมทางอากาศเพื่อให้การจราจรเกิดความปลอดภัย พร้อมทั้งการวางแผนสำหรับเหตุฉุกเฉินหรือเหตุวิกฤตทางธรรมชาติที่ไม่อาจคาดคิดได้เพื่อให้การบินดำเนินการต่อไป พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างสนามบินให้เป็นศูนย์กลางการบินด้วยเทคโนโลยีเพื่อให้ทันสมัยและเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานและความสะดวกสบายให้แก่ผู้ใช้บริการ[27]

ในแง่ของกฎหมายการบินของประเทศสิงคโปร์นั้นได้มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ 1966 (Air Navigation Act 1966) โดยอนุวัติหลักการมาจาก Chicago Convention 1944 ประกอบกับการคำนึงถึงปัจจัยทางสังคมเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการใช้อากาศยาน ดังต่อไปนี้

4.1 อากาศยานราชการ (State Aircraft)

Air Navigation Act 1966 (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ 1966) Section 2 ได้กำหนดรูปแบบของการใช้อากาศยานราชการไว้ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกประกอบไปด้วยการใช้อากาศยานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือกำลังจะเป็นส่วนหนึ่ง[28] ของกองทัพสิงคโปร์ และอากาศยานที่ปฏิบัติตามคำสั่งของสมาชิกของกองทัพสิงคโปร์

---

[26] ICAO, ‘Convention on International Civil Aviation Signed at Chicago on 7 December 1944’ (ICAO) <https://www.icao.int/Publications/Documents/chicago.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565.

[27] The Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS), ‘Areas of Responsibility’ (Caas) <https://www.caas.gov.sg/who-we-are/areas-of-responsibility> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565.

[28] อากาศยานซึ่งกำลังจะเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพสิงคโปร์ ผู้ศึกษาอ้างอิงจาก Air Navigation Act 1966 Section 2 ซึ่งบัญญัติบทนิยามของคำว่า “Military Aircraft” ไว้ว่า ““military aircraft” means aircraft used in the military services of any country or territory, and includes aircraft of any part of the Singapore Armed Forces (including any aircraft that is being constructed for any part of the Singapore Armed Forces)” เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการพิจารณาเปรียบเทียบกับบทนิยามของคำว่า “State Aircraft” แล้วเห็นว่ามีการกำหนดความหมายในลักษณะเดียวกัน คือ “อากาศยานที่เป็นส่วนหนึ่งของกองทัพสิงคโปร์” ซึ่งผู้ศึกษาตีความวลีดังกล่าวว่ามีความหมายที่

โดยไม่เกินขอบเขตหน้าที่ของผู้ออกคำสั่ง ส่วนการใช้อากาศยานราชการอีกส่วนหนึ่ง คือ การใช้อากาศยานในบริการของทหาร, ศุลกากร หรือตำรวจของประเทศหรือดินแดนอื่นนอกจากประเทศสิงคโปร์[29] ดั่งจะเห็นได้ว่าการใช้อากาศยานราชการ (State Aircraft) ตามที่กำหนดใน Air Navigation Act 1966 สามารถแบ่งรูปแบบการใช้งานได้เป็น

1. การใช้งานอากาศยานราชการของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอากาศยานราชการตามที่กำหนดใน Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 แล้วพบว่าอากาศยานราชการของประเทศสิงคโปร์จะเน้นเฉพาะการใช้งานของกองทัพสิงคโปร์เท่านั้น โดยจะแตกต่างจากการใช้อากาศยานราชการที่ปรากฏใน Article 3(b) ที่กล่าวถึงการใช้อากาศยานราชการ ซึ่งได้แก่ การใช้งานในบริการของทหาร ศุลกากร และตำรวจ และนอกจากนี้การใช้งานอากาศยานราชการของกองทัพสิงคโปร์นี้มีการกำหนดลักษณะเพิ่มเติมอีกว่าจะมีทั้งการใช้อากาศยานที่กองทัพสิงคโปร์เป็นเจ้าของซึ่งในลักษณะนี้จะคำนึงถึงความเป็นเจ้าของของอากาศยาน ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง คือ อากาศยานที่ปฏิบัติตามคำสั่งบุคคลอันเป็นสมาชิกของกองทัพสิงคโปร์ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าอากาศยานที่กล่าวนี้สามารถหมายถึงกรณีการนำอากาศยานพลเรือนมาใช้งานในการบริการหรือตามคำสั่งของสมาชิกกองทัพสิงคโปร์ได้ เนื่องจากในกฎหมายที่กำหนดว่า “including any aircraft that is commanded by a member of that Force in the course of his duties as such a member” ผู้ศึกษามองว่าการใช้คำว่า “including” หมายถึง “เป็นการรวมสิ่งหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งหนึ่ง” หรือ “สิ่งหนึ่งที่มีของสองอย่างรวมอยู่ด้วยกัน”[30] ดังนั้นประโยคดังกล่าวเป็นการกำหนดแยกการใช้งานอากาศยานราชการเป็นอีกลักษณะหนึ่งต่างหากจากการใช้งานอากาศยานราชการซึ่งเป็นอากาศยานของกองทัพสิงคโปร์เช่นนั้นแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการใช้อากาศยานภายใต้คำสั่งของสมาชิกกองทัพสิงคโปร์ไม่จำเป็นต้องเป็นใช้อากาศยานที่กองทัพเป็นเจ้าของเสมอไป สมาชิกของกองทัพยังสามารถใช้อากาศยานพลเรือนได้ เพียงแค่วัตถุประสงค์ในการใช้งานที่สำคัญคือการใช้งานตามคำสั่งของสมาชิกกองทัพสิงคโปร์ โดยความเห็นของผู้ศึกษานี้แม้ในหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์ แต่ก็เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการหลายท่านที่เห็นว่าอากาศยานพลเรือนสามารถนำมาใช้กับการบริการของทหารได้

และ 2. การใช้งานอากาศยานราชการของประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือการใช้งานอากาศยานในการบริการของทหาร ศุลกากร หรือตำรวจของประเทศนั้น ๆ เมื่อผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้งานอากาศยานประเทศอื่น ๆ หรือที่ Air Navigation Act 1966 ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่า “Foreign State Aircraft”[31] มีความสอดคล้องกันกับ Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 โดยที่การใช้งาน

กว้างและครอบคลุมรวมไปถึงวลี “อากาศยานที่กำลังจะเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพสิงคโปร์” ที่ปรากฏในบทบัญญัตินิยามของคำว่า “military aircraft” ดังนั้นผู้ศึกษาจึงรวบรวมอากาศยานดังกล่าวไว้ในรูปแบบการใช้งานเดียวกัน

[29] Air Navigation Act 1966 Section 2.

[30] Oxford University Press, ‘Definition of include verb from the Oxford Advanced Learner's Dictionary’ (Oxford University Press) <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/include?q=include> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2566.

[31] Air Navigation Act 1966 Section 2.

อากาศยานราชการต่างประเทศจะพิจารณาถึงหลักภารกิจเพื่อการบริการของทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ เป็นสำคัญซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการใช้งานอากาศยานราชการตามที่กำหนดใน Chicago Convention 1944 ที่คำนึงถึงหลักภารกิจเช่นเดียวกัน

4.2 อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft)

Air Navigation Act 1966 (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ 1966) Section 2 ประกอบกับ 13 ได้กำหนดลักษณะของการใช้อากาศยานพลเรือนไว้ว่า เป็นอากาศยานที่ได้มีการลงทะเบียนไว้ในประเทศสิงคโปร์และเป็นอากาศยานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการใช้งานเป็นอากาศยานทหาร[32] เมื่อผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าตามที่ปรากฏใน Air Navigation Act 1966 ของประเทศสิงคโปร์นั้นมีความสอดคล้องกับหลักการใช้อากาศยานพลเรือนที่กำหนดไว้ใน Article 3(a) แห่ง Chicago Convention 1944 กล่าวคือ จะเป็นการใช้งานอากาศยานอื่น ๆ ที่นอกจากการใช้งานอากาศยานราชการ แต่ที่สำคัญสำหรับการใช้อากาศยานพลเรือนตาม Air Navigation 1966 คือจะต้องมีการลงทะเบียนเป็นอากาศยานของประเทศสิงคโปร์เรียบร้อยแล้ว

4.3 อากาศยานรัฐบาล (Government Aircraft)

Air Navigation Act 1966 (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ 1966) Section 2E ได้กำหนดลักษณะของการใช้อากาศยานรัฐบาลไว้ว่า เป็นอากาศยานจดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์ที่มีการใช้งานหรือการบริการของรัฐบาล (Aircraft belonging to or exclusively employed in the service of the Government) นอกเหนือจากอากาศยานราชการ ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่ Air Navigation Act 1966 จะมีการบัญญัติสำหรับการใช้อากาศยานรัฐบาลอื่น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ[33] ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเนื่องจากการใช้อากาศยานราชการของประเทศสิงคโปร์จำกัดเฉพาะแต่อากาศยานของกองทัพ ดังนั้นการใช้อากาศยานอื่น ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐจึงมีกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานรัฐบาลดังที่ปรากฏเป็นการเฉพาะใน Air Navigation Act 1966 นี้ ซึ่งในทำนองเดียวกันนี้สามารถขยายความต่อไปได้ว่าการกำหนดเช่นนี้จะไม่ถูกตีความให้เป็นการใช้อากาศยานพลเรือน เนื่องจากลักษณะการใช้งานที่แตกต่างกันในบริบทต่าง ๆ ซึ่งหากเปรียบเทียบกรณีนี้ใน Chicago Convention 1944 จะเห็นว่ากรณีที่เป็นการใช้อากาศยานเพื่อบริการอื่น ๆ นอกเหนือจากทหาร ศุลกากร หรือตำรวจ จะถือว่าเป็นการใช้อากาศยานพลเรือนทั้งหมด นอกจากนี้ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่ากรณีการใช้งานอากาศยานเพื่อการบริการของตำรวจและศุลกากรที่โดยทั่วไปแล้วบริการของตำรวจและศุลกากรถือว่าเป็นหน้าที่บริการของรัฐบาล หากพิจารณาตาม Chicago Convention 1944 การใช้อากาศยานนี้จะถือว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการ แต่หากพิจารณาในแง่มุมของ Air Navigation 1966 จะเห็นว่าตำรวจหรือศุลกากร

[32] Air Navigation Act 1966 Section 2 and 13.

[33] Air Navigation Act 1966 Section 2E.

ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพสิงคโปร์หรือทหารตามที่ปรากฏในคำนิยาม “State Aircraft”[34] ดังนั้นการใช้งานอากาศยานในบริการของตำรวจหรือศุลกากรสำหรับประเทศสิงคโปร์เป็นการใช้งานอากาศยานรัฐบาลตามคำนิยามของกฎหมายการเดินอากาศนั่นเอง

5. หลักการใช้อากาศยานของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2462 ได้มีการก่อตั้งกรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้สังกัดของกระทรวงคมนาคมก่อนที่จะมีการลงนามให้สัตยาบันเพื่อเป็นรัฐภาคีกับ Chicago Convention 1944 ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490[35] หลังจากนั้นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ได้ประกาศพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้ก่อตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand หรือชื่อย่อว่า CAAT) เพื่อกำกับดูแลและพัฒนากิจการการบินพลเรือนของประเทศไทย รวมถึงควบคุมและรักษาความปลอดภัยให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางการบินและผู้ใช้บริการตามที่กฎหมายและมาตรฐานสากลกำหนด[36]

สำหรับกฎหมายภายในของประเทศไทยว่าด้วยการบินพลเรือนปรากฏในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวงกำหนดราชการอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2561 ที่ได้มีการบัญญัติข้อกฎหมายโดยความส่วนหนึ่งมาจากการอนุวัติตาม Chicago Convention 1944 และอีกส่วนหนึ่งมาจากบทบัญญัติที่เป็นไปตามความเห็นของผู้ร่างกฎหมายประกอบกับแนวปฏิบัติทางการบินในประเทศไทย ซึ่งปรากฏหลักการใช้อากาศยาน ดังต่อไปนี้

5.1 อากาศยานราชการ (State Aircraft)

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดความหมายของอากาศยานราชการไว้แต่เดิมว่า “อากาศยานราชการ หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในการราชการของส่วนราชการตามที่กำหนดในมาตรา 5” [37] ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ได้มีแก้ไขบทนิยามดังกล่าวเนื่องจากผู้ร่างต้องการกำหนดขอบเขตและความหมายของอากาศยานราชการให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะราชการของส่วนราชการเท่านั้น[38] โดยปรากฏความว่า “อากาศยานราชการ หมายความว่า อากาศยานที่ใช้ในราชการตามที่กำหนดในมาตรา 5”[39]

---

[34] Air Navigation Act 1966 Section 2. (เชิงอรรถ 29)

[35] ICAO, ‘Convention on International Civil Aviation Signed at Chicago on 7 December 1944’ (ICAO) <https://www.icao.int/Publications/Documents/chicago.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2565.

[36] CAAT, ‘ประวัติความเป็นมา’ (CAAT สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, 11 เมษายน 2559) <https://www.caat.or.th/th/archives/193> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567.

[37] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553 มาตรา 3.

[38] ร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรี) อยู่ในระหว่างการเสนอร่าง.

[39] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

ซึ่งได้แก่ การใช้อากาศยานในเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[40] กล่าวคือ ราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ[41]

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าความบางส่วนนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับ Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 กล่าวคือ การใช้อากาศยานในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการศุลกากร ส่วนการใช้อากาศยานในราชการอื่น ๆ ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงนั้นเป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาในแนวทางปฏิบัติการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน เช่น กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ต้องการได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการนำอากาศยานขึ้นลงได้เฉพาะแต่ที่สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นชั่วคราวและการจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ[42] หรือในกรณีของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวทางการปฏิบัติราชการในการรวบรวมข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และที่สำคัญคือการติดตามและดำเนินการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[43] เช่น การลักลอบเผาป่า เช่นเดียวกันการดำเนินงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติที่มีแนวทางการปฏิบัติราชการในการติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ การติดตามข่าวกรองและรักษาความปลอดภัยของประชาชน[44] จากแนวทางการปฏิบัติทั้งสามกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าด้วยลักษณะกิจกรรมที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานข่าวกรองที่ต้องการความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่และการปกปิดภารกิจไว้เป็นความลับ รวมถึงข้อเรียกของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นเหตุผลให้การใช้อากาศยานในราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ราชการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และราชการของสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติถูกกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5

อย่างไรก็ดี สำหรับการดำเนินกิจกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ของราชการต่าง ๆ นั้น นอกจากจะเป็นการทั่วไปที่หน่วยงานทหาร ตำรวจ ศุลกากร หรือหน่วยงานตามที่กฎกระทรวงกำหนดจะใช้อากาศยานซึ่งตนเป็นเจ้าของอยู่ ในทางปฏิบัติและที่เป็นยอมรับกันในหลักสากลยังสามารถใช้อากาศยานของพลเรือนโดยวิธีการว่าจ้างหรือยืมโดยมีหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลการปฏิบัติการบิน เช่น กรณีในปี พ.ศ. 2521 กองทัพบกให้ได้บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งทำการขนส่งหีบบัตรเลือกตั้งให้แก่กองทัพบก ซึ่งกรมการบินพาณิชย์ (ปัจจุบันคือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย) มีความเห็นว่าการใช้อากาศยานเพื่อปฏิบัติการขนหีบบัตร

---

[40] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

[41] กฎกระทรวงกำหนดราชการอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2561 ข้อ 2.

[42] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 100/2510 บันทึกเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.

[43] ตะวัน ตันชาลี, 'อากาศยานราชการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 2558) 105.

[44] สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 'อำนาจหน้าที่' (NIA) <https://www.nia.go.th/basicinfo/authority/> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566.

เลือกตั้งนี้ ถือว่าเป็นการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจกรรมราชการทางทหาร[45] เช่นเดียวกันกับในกรณีปี พ.ศ. 2527 สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวง สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ทำการว่าจ้างบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเพื่อทำการบินฝนหลวงด้วยอากาศยาน โดยที่บริษัทเอกชนนั้นได้ส่งมอบให้แก่สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อให้ดำเนินกิจกรรมนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรมการบินพาณิชย์ (ปัจจุบันคือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย) มีความเห็นว่าการปฏิบัติกิจกรรมด้วยอากาศยานดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นการใช้อากาศยานในราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497[46]

5.2 อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft)

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดความหมายและรูปแบบของการใช้อากาศยานพลเรือนไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) การปฏิบัติการของอากาศยานพลเรือนเพื่อวัตถุประสงค์ในการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ การใช้อากาศยานพลเรือนในกิจกรรม ส่วนหนึ่งของกิจกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการขนส่งคนโดยสาร สินค้า หรือไปรษณีย์ เพื่อให้ได้รับบำเหน็จหรือค่าจ้าง

(2) การปฏิบัติการของอากาศยานพลเรือนเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงานทางอากาศ กล่าวคือ การใช้อากาศยานพลเรือนในกิจกรรม ส่วนหนึ่งของกิจกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการให้บริการเป็นการเฉพาะ เช่น การเกษตร การก่อสร้าง การถ่ายภาพ การสำรวจ

(3) การปฏิบัติการของอากาศยานพลเรือนเพื่อวัตถุประสงค์ในการบินทั่วไป กล่าวคือ การใช้อากาศยานในการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ส่วนหนึ่งของกิจกรรมอื่น ๆ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์หรือการทำงานทางอากาศ[47]

จากหลักการใช้อากาศยานพลเรือนตามที่กำหนดในบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 นี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าหลักการตามที่ปรากฏนี้มีความสอดคล้องกับหลักการใช้อากาศยานพลเรือนตามที่กำหนดใน Article 3(a) แห่ง Chicago Convention 1944 กล่าวคือ เป็นการใช้อากาศยานในลักษณะของกิจกรรมและวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์และกิจกรรมของอากาศยานราชการ อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมจาก Article 3(a) แห่ง Chicago Convention 1944 ในรายละเอียดว่าการใช้อากาศยานพลเรือนจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรง หรือกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่อง หรือส่วนหนึ่งของกิจกรรมสำหรับการขนส่งทางอากาศเชิง

---

[45] สมชาย พิพุธวัฒน์, ‘กฎหมายการเดินอากาศ’ (CAAT, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) 26 <https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2016/04/law22-03-54update2-26-12-54.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2564.

[46] เพิ่งอ้าง 27.

[47] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4.

พาณิชย์ หรือการทำงานเฉพาะด้านทางอากาศ หรือการบินทั่วไปเท่านั้น ซึ่งมีการกำหนดตัวอย่างของกิจกรรมการบินพลเรือนในแต่ละวัตถุประสงค์นั้น ๆ ประกอบไว้ด้วยในแต่ละบทนิยาม

6. วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย

สำหรับการกำหนดหลักการใช้อากาศยานของกฎหมายภายในประเทศสิงคโปร์ (Air Navigation Act 1966) มีการกำหนดแบ่งหลักการใช้อากาศยาน ดังนี้ State Aircraft ซึ่งเป็นการใช้อากาศยานโดยกองทัพสิงคโปร์ Government Aircraft อันเป็นการใช้อากาศยานโดยหน่วยงานรัฐบาล และ Civil Aircraft เป็นการใช้อากาศยานนอกเหนือจาก State Aircraft และ Government Aircraft ส่วนกฎหมายภายในของประเทศไทยปรากฏตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นการแบ่งลักษณะการใช้อากาศยานออกเป็นอากาศยานราชการที่เป็นการใช้อากาศยานในราชการทหาร ตำรวจ ศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และการใช้อากาศยานพลเรือนอันเป็นการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ รวมถึงการใช้อากาศยานเพื่อดำเนินงานในลักษณะเป็นบริการเฉพาะ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองประเทศแล้วจะพบข้อพิจารณาสองประการ กล่าวคือ ประการแรก กฎหมายของประเทศไทยได้แปลความหมายคำว่า “State Aircraft” เป็น “อากาศยานราชการ” ในขณะที่กฎหมายประเทศสิงคโปร์นั้นได้ใช้คำว่า “State Aircraft” เช่นเดียวกันกับที่ปรากฏใน Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแปลความหมายของคำว่า “State Aircraft” ของกฎหมายประเทศไทยเป็นการไม่เหมาะสมด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

เหตุผลแรก คำว่า “ราชการ” ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้อธิบายรายละเอียดของคำว่า “อากาศยานราชการ” มีใจความครอบคลุมไปถึงการใช้อากาศยานของหน่วยงานอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะส่วนราชการก็ตาม แต่เมื่อผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวยังคงไม่มีความชัดเจนเพียงพอสำหรับการปรับใช้ในทางปฏิบัติ และเมื่อพิจารณาในแง่มุมของหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยพบว่าคำว่า “ราชการ” ยังคงสามารถสื่อไปถึงหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” ซึ่งเป็นหน่วยงานในฐานะนิติบุคคลที่มีภารกิจหลักในการให้บริการสาธารณะทางปกครองเป็นการทั่วไปโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งเน้นกำไรและอาศัยกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการ การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ การดำเนินภารกิจล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้ทั้งสิ้น[48] โดยตามหลักการดังที่กล่าวมานี้เมื่อผู้ศึกษาเปรียบเทียบคำว่า “ราชการ” กับคำว่า “รัฐ” ซึ่งแปลความหมายโดยตรงมาจากคำว่า “state” มีความเห็นว่าคำว่า “ราชการ”จะมีความหมายเชิงแคบกว่าและจำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ แต่สำหรับว่า “รัฐ” นั้นผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถ

[48] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2562) 121.

สื่อความหมายได้กว้างกว่า โดยสามารถกล่าวถึงหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐบาล รวมไปถึงหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนรัฐด้วย

เหตุผลต่อมา การนำคำว่า “ราชการ” เช่น ราชการทหาร ราชการตำรวจ มาใช้แทนคำว่า “บริการ (Service)” ซึ่งเป็นคำที่ปรากฏในความของ Article 3(b) แห่ง Chicago Convention 1944 ผู้ศึกษามีความเห็นว่าคำทั้งสองมีความหมายและคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สำหรับคำว่า “ราชการ” นอกจากจะหมายถึงหน่วยงานส่วนราชการแล้ว พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ยังให้หมายถึงการงานของรัฐบาลหรือของพระเจ้าแผ่นดิน และหากแปลเป็นภาษาอังกฤษจะได้เป็นคำว่า “Government Service” หรือ “Public Service” ส่วนคำว่า “บริการ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นการปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวกต่าง ๆ และเมื่อแปลเป็นภาษาอังกฤษจะได้เป็นคำว่า “Service” เมื่อทำการเปรียบเทียบคำทั้งสองแล้วจะเห็นว่าคำว่า “บริการ” มีความหมายเป็นบริบทกลาง ๆ สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์และสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขบทนิยามทั้งคำว่า “อากาศยานพลเรือน” และ “อากาศยานราชการ” แทนที่คำว่า “ราชการ” ที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

เหตุผลสุดท้าย ในการอนุวัติและแปลความจาก Chicago Convention 1944 ของ “State Aircraft” มาเป็น “อากาศยานราชการ” ที่ใช้ในการบริการของทหาร ตำรวจ ศุลกากร และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าคำว่า “State Aircraft” ที่ควรจะได้รับการแปลว่า “อากาศยานรัฐ” เพื่อให้ถูกต้องตามหลักการแปลและหลักนิติศาสตร์[49] ดั่งเช่น ในกรณีที่เป็นการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศหรือเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศมักจะใช้คำเรียกการเข้าร่วมว่า “State Member” หรือ “State Parties” ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปของนักกฎหมายว่าหมายถึง “รัฐสมาชิก” หรือ “รัฐภาคี” ดังนั้นคำว่า “State” จึงควรหมายถึงคำว่า “รัฐ” มากกว่าคำว่า “ราชการ”

และอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดหลักการใช้อากาศยานโดยที่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้ 3 รูปแบบอย่างชัดเจน ได้แก่ การใช้อากาศยานราชการ (State Aircraft) ซึ่งกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานของกองทัพสิงคโปร์ การใช้อากาศยานโดยหน่วยงานรัฐบาล (Government Aircraft) และการใช้อากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft) ซึ่งกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานอื่น ๆ นอกจาก State Aircraft และ Government Aircraft แต่สำหรับกฎหมายของประเทศไทยซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าหลักการการใช้อากาศยานของกฎหมายของประเทศไทยมีความไม่ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อากาศยานราชการในบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่เป็นช่องว่างทางกฎหมายให้หน่วยงานที่ต้องการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายในการใช้อากาศยานทำการยื่นหนังสือต่อสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยพิจารณาเพื่อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับการใช้อากาศยานของหน่วยงานของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีการกล่าวอ้าง เช่น กรณีในปี พ.ศ. 2523 สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงสังกัด

[49] ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ‘อากาศยานรัฐ (State Aircraft)’ <https://s2p.readgur.com/store/data/002250419.pdf?k=AwAAAX1NpVZuAAACWGVslk00znd_OeUNLZNUo3ttEHsg#pdfjs.action=download> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือมายังกรมการบินพาณิชย์ (ปัจจุบันคือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย) เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานสำหรับอากาศยานเอกชนที่สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงได้ว่าจ้างมาให้ทำการบินฝนหลวง ซึ่งมีการคิดค่าจ้างเหมาเป็นรายชั่วโมง โดยในท้ายที่สุดกรมการบินพาณิชย์พิจารณาและมีความเห็นว่าเมื่อการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นการใช้อากาศยานในบริการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ดังนั้นกรณีที่สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงได้ว่าจ้าง อากาศยานเอกชนให้ดำเนินกิจกรรมของตนจึงไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และส่งผลให้สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมขึ้นลงและที่เก็บอากาศยานตามที่มีการร้องขอเป็นหนังสือต่อกรมการบินพาณิชย์[50]

กรณีในปี พ.ศ. 2526-2527 กรมพัฒนาที่ดินสังกัดกระทรวงเกษตรได้มีหนังสือมายังกรมการบินพาณิชย์ (หรือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย) เพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานตามที่กำหนดในข้อ 6(3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 สำหรับอากาศยานของบริษัทเอกชน ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินทำสัญญาจ้างให้ดำเนินการถ่ายภาพทางอากาศภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน โดยกรณีนี้ฝ่ายอำนวยความสะดวกกองบริการท่าอากาศยาน กรมการบินพาณิชย์ได้พิจารณาให้จ่ายค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมของที่เก็บอากาศยาน อย่างไรก็ดีในภายหลังกรมการบินพาณิชย์ได้มีหนังสือเพื่อหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับคำว่า “การเดินอากาศในราชการ” โดยพิจารณาจากกรณีของกรมพัฒนาที่ดินดังกล่าวนี้ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการที่กรมพัฒนาที่ดินทำสัญญาจ้างเหมากับบริษัทเอกชนแม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อปฏิบัติงานของกรมพัฒนาที่ดินเอง แต่อากาศยานที่นำมาใช้ในกิจกรรมนี้เป็นอากาศยานของบริษัทเอกชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่กำหนดให้การเดินอากาศที่จะถือว่าเป็นการใช้อากาศในราชการของกระทรวงเกษตรที่จะได้รับยกเว้นให้ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จะต้องเป็นกรณีเฉพาะการใช้อากาศยานที่กระทรวงเกษตรเป็นเจ้าของเพื่อปฏิบัติงานของกระทรวงเท่านั้น ดังนั้นการจ้างเหมาของกรมพัฒนาที่ดินให้บริษัทเอกชนใช้อากาศดำเนินกิจกรรมของตนนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497[51] ในการนี้ส่งผลให้กรมพัฒนาที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 รวมไปถึงการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยานตามอัตราที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

[50] สมชาย พิพุธวัฒน์, ‘กฎหมายการเดินอากาศ’ (CAAT, 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556) 26-27 <https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2016/04/law22-03-54update2-26-12-54.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564.

[51] เพิ่งอ้าง 27-28.

จากกรณีตัวอย่างทั้ง 2 กรณี ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นลงและที่เก็บอากาศยาน กล่าวคือ เนื่องจากบทความฉบับนี้ได้ทำการศึกษามุ่งเน้นเกี่ยวกับการกำหนดหลักการใช้อากาศยานโดยพิจารณาจากปัจจัยรูปแบบและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมหรือภารกิจที่ใช้อากาศยานเป็นหลักประกอบกับผู้ดำเนินกิจกรรมหรือภารกิจ อีกทั้งการได้รับพิจารณายกเว้นตามมาตรา 5 นั้นเป็นเพียงการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาใช้บังคับเท่านั้น แต่ในกรณีตัวอย่างดังกล่าวมีการกล่าวถึงการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นลงและค่าที่เก็บอากาศยานด้วย ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายการเดินอากาศว่าด้วยค่าธรรมเนียม แต่อย่างไรก็ดีกรณีของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงที่ได้ยื่นหนังสือขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในปี พ.ศ. 2523 ซึ่ง ณ ขณะนั้นยังไม่ปรากฏกฎหมายดังกล่าวเป็นการเฉพาะ[52] จึงต้องกลับมาพิจารณาที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศยาน พ.ศ. 2497 ที่มีการบัญญัติแต่เพียงอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ใบสำคัญการจดทะเบียนอากาศยาน ใบสำคัญสมควรการเดินอากาศ ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน ใบอนุญาตจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ค่าขึ้นลงของอากาศยาน และค่าที่เก็บอากาศยาน[53] เท่านั้น ดังนั้นเมื่อการว่าจ้างอากาศยานเอกชนของสำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นการใช้อากาศยานราชการรูปแบบหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จึงไม่นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับและได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมเหล่านั้น ส่วนในกรณีของกรมพัฒนาที่ดิน หากพิจารณาประกอบกับกฎหมายการเดินอากาศว่าด้วยค่าธรรมเนียมเป็นการเฉพาะที่มีการใช้บังคับในช่วงปี พ.ศ. 2526-2527 กล่าวคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ด้วยนั้นจะเห็นว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียม เช่น ใบสำคัญการจดทะเบียนอากาศยาน ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่หรือการรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ ซึ่งออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน ใบอนุญาตจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน[54] และกำหนดเงื่อนไขสำหรับข้อยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยที่การยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงของอากาศยานและที่เก็บอากาศยานจะต้องเป็นกรณีของอากาศยานทหารต่างประเทศ อากาศยานของคณะทูตต่างประเทศ อากาศยานซึ่งใช้ราชการพิเศษกิจการกาชาดระหว่างประเทศ หรือกิจการสาธารณกุศลอากาศยานซึ่งใช้ในราชการกรมการบินพาณิชย์และกรมทางหลวง และอากาศยานซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนเห็นชอบ[55] ซึ่งข้อเท็จจริงตามกรณีนี้ เมื่อพิจารณาโดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นว่าการที่กรมพัฒนาที่ดินได้จ้างเหมาอากาศยานของบริษัทเอกชนเพื่อปฏิบัติงานของตนนั้นเป็นการใช้อากาศยานพลเรือนตาม

---

[52] ต่อมาในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2526 ได้มีการกำหนดยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และได้กำหนดกฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาบังคับใช้ในเรื่องเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมแทน

[53] พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 56 ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายพระราชบัญญัติ.

[54] กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ข้อ 1-2.

[55] กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ข้อ 6.

ความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ดังนั้นพฤติการณ์ดังกล่าวจึงไม่เข้าเงื่อนไขของอากาศยานที่จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมขึ้นลงของอากาศยานและที่เก็บอากาศยานตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนด ดังนั้นการใช้อากาศยานในกรณีนี้จึงต้องชำระค่าธรรมเนียมขึ้นลงของอากาศยานและที่เก็บอากาศยาน

7. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักการใช้อากาศยานทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ (Chicago Convention 1944) กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ (Air Navigation Act 1966) และกฎหมายของประเทศไทย (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวงกำหนดราชการอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2561) ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยดังนี้

ประการแรก คือ การแปลความหมายคำว่า “State Aircraft” ควรแก้ไขจากคำที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ว่า “อากาศยานราชการ” มาเป็นคำว่า “อากาศยานรัฐ” แทน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแปลและตีความของนักนิติศาสตร์และหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

และอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดหลักการใช้อากาศยาน โดยแบ่งการใช้อากาศยานรัฐและอากาศยานราชการออกจากกัน กล่าวคือ ควรแบ่งแยกการใช้อากาศยานเป็นกิจกรรมระดับผู้นำของประเทศหรือการปฏิบัติหน้าที่ในกิจกรรมระหว่างประเทศ และการดำเนินกิจกรรมในระดับรัฐบาลหรือการปฏิบัติหน้าที่ในกิจกรรมภายในประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการใช้อากาศยานในลักษณะเช่นเดียวกับหลักการใช้อากาศยานตามที่ปรากฏใน Air Navigation Act 1966 ของประเทศสิงคโปร์ แต่ทั้งนี้ต้องมีการปรับให้เข้ากับบริบทและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย โดยปรากฏเป็นหลักการใช้อากาศยาน 3 ประการดังต่อไปนี้

1. การใช้อากาศยานรัฐควรกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานเพื่อดำเนินกิจกรรมของทหาร เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของทหารมักเกี่ยวพันกับความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศทั้งในเวลาปกติและเวลาเกิดสงคราม รวมไปถึงการฝึกซ้อมยุทธวิธีการต่อสู้หากเกิดศึกสงครามด้วย ซึ่งถือว่ากิจกรรมเหล่านี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในนามของประเทศทั้งสิ้น แต่ประเด็นสำคัญคือกิจกรรมที่ดำเนินการต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ในทางทหารเท่านั้น ซึ่งเป็นปัจจัยในการกำหนดหลักการใช้อากาศยานตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยึดถือภารกิจในการปฏิบัติการ

นอกจากนี้ผู้ศึกษาเล็งเห็นให้เพิ่มเติมกรณีการใช้อากาศยานเพื่อดำเนินกิจกรรมของผู้นำประเทศเป็นการใช้อากาศยานรัฐด้วย ซึ่งปรากฏผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับ ดูแล และใช้อากาศยานดังกล่าว ได้แก่ 1. กองทัพอากาศที่ได้จัดให้มีเครื่องบินเพื่อปฏิบัติภารกิจในการรับส่งพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ (ในกรณีนี้จะเรียกว่าเครื่องบินพระที่นั่ง) และนายกรัฐมนตรี และ 2. ส่วนราชการในพระองค์ในนามของหน่วย

บัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์[56] ซึ่งเป็นหน่วยงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 ให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์[57] ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการตีความการใช้อากาศยานรัฐควรให้หมายความรวมไปถึงกรณีการใช้อากาศยานโดยทหารเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการเป็นพาหนะรับส่งผู้นำของประเทศทั้งพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย

2. การใช้อากาศยานราชการควรกำหนดให้เป็นการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ในการกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากการใช้อากาศยานรัฐ ซึ่งรวมไปถึงกรณีการใช้อากาศยานในบริการของตำรวจและศุลกากรตามที่ปรากฏในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ฉบับแก้ไขล่าสุดในปัจจุบันนี้ด้วย แต่อย่างไรก็ดีสำหรับกรณีการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์กิจกรรมของตำรวจมีข้อสังเกตว่าประเทศไทยมีการแบ่งแยกการหน่วยงานด้วยหลักเกณฑ์การสืบสวนและสอบสวนคดีออกเป็นหน่วยงานตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาทั่วไป และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยเมื่อพิจารณาจะเห็นว่าแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสองนี้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งหน่วยงานตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษต่างก็เป็นหน่วยงานเทียบเท่าในระดับกรม แต่บทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามความที่ปรากฏในปัจจุบันไม่มีการกล่าวถึงการใช้อากาศยานในบริการของกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้ ทำให้การใช้อากาศยานของหน่วยงานนี้ถือว่าเป็นการใช้อากาศยานพลเรือนย่อมทำให้เกิดความแปลกแยกจากการใช้อากาศยานในการบริการของตำรวจ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปในแนวทางการปฏิบัติเช่นเดียวกันการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อากาศยานราชการในลักษณะว่าเป็นการใช้อากาศยานของหน่วยงานภาครัฐทั่วไปนี้จึงสามารถครอบคลุมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยใช้อากาศยานด้วย

3. การใช้อากาศยานพลเรือน ซึ่งตามที่ปรากฏในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ผู้ศึกษามีความเห็นการกำหนดการใช้อากาศยานพลเรือนมีความหมายที่เหมาะสมแล้ว เพียงแต่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้นและไม่ทำให้เกิดความซับซ้อนในการตีความ โดยที่บทบัญญัติในปัจจุบันได้กล่าวถึงการใช้อากาศยานในวัตถุประสงค์การขนส่งทางพาณิชย์ การใช้อากาศยานเพื่อการบริการเฉพาะทางอาชีพ และการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ทั่วไป ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรกำหนดให้การใช้อากาศยานพลเรือนเป็น 3 กรณี คือ 1. การใช้อากาศยานพลเรือนเพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ กรณีการใช้อากาศยานเพื่อขนส่งคนโดยสารหรือสิ่งของทั่วไป 2. การใช้อากาศยานพลเรือนเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางอากาศที่จะได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน เช่น ในกรณีการใช้อากาศยานเพื่อ

[56] ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, 'รู้จักเครื่องบินพระที่นั่ง/รับส่งบุคคลสำคัญของไทย' (thaiarmedforce, 17 ธันวาคม 2563) <https://thaiarmedforce.com/2020/12/17/rtaf-and-royal-thai-fleet/> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566.

[57] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2562) 154.

ถ่ายภาพ การสำรวจ การโฆษณาโดยใช้อากาศยาน และ 3. การใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการส่วนตัว กล่าวคือ การที่ประชาชนใช้อากาศยานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยอาจเป็นกรณีการเดินอากาศด้วยเครื่องบินส่วนตัวที่ประชาชนเป็นผู้บังคับเอง หรือการใช้โดรนเพื่อการเกษตรของประชาชนเอง หรือการบินทางกีฬาหรือสันทนาการ

ทั้งนี้ จากแนวความคิดของผู้ศึกษามีข้อสังเกต 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก หากการใช้อากาศยานเพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนเป็นกรณีหน่วยงานรัฐเป็นผู้ว่าจ้างเอกชนดั่งเช่นตัวอย่างกรมพัฒนาที่ดินว่าจ้างให้บริษัทเอกชนถ่ายภาพทางอากาศภายใต้การควบคุมของกรมพัฒนาที่ดิน เช่นนี้หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมเห็นว่าเอกชนดำเนินการตามการว่าจ้างของหน่วยงานรัฐ และลักษณะกิจกรรมคือการถ่ายภาพทางอากาศอันเป็นขอบเขตกิจกรรมของเอกชน เพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐ ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อการใช้อากาศยานในกรณีลักษณะเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติกิจกรรมไปตามปกติของเอกชนเพื่อได้รับค่าตอบแทนจึงควรถือว่าเป็นการใช้อากาศยานพลเรือน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ กรณีการใช้ทั้งอากาศยานรัฐหรืออากาศยานราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคลากรในหน่วยงาน เช่น กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการใช้เครื่องบินของกองทัพอากาศเพื่อบินไว้อาลัยประกอบการลอยอังคารบิดาของผู้บัญชาการกองทัพอากาศในช่วงนั้น ซึ่งกองทัพอากาศได้ชี้แจงว่าการใช้อากาศยานในครั้งนั้นเป็นการบินทดสอบการปฏิบัติการร่วมในภารกิจการบินลาดตระเวนและแจ้งเตือนซึ่งถือว่าเป็นการใช้อากาศยานเพื่อการฝึกของกองทัพ และเมื่อสิ้นสุดการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแล้วจึงได้นำเครื่องบินบินผ่านในพิธีการลอยอังคารเพื่อยกย่องเกียรติบิดาของผู้บัญชาการกองทัพอากาศ ซึ่งบิดาของผู้บัญชาการกองทัพอากาศนี้เคยเป็นผู้บัญชาการกองทัพอากาศเช่นเดียวกันและเป็นผู้ที่มีคุณูปการในการพัฒนาขีดความสามารถกำลังทหารอากาศตามที่ได้มีการกล่าวอ้าง[58] ในกรณีเช่นนี้เมื่อพิจารณาแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการใช้อากาศยานทหารแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรกเป็นการใช้ในการฝึกทักษะและยุทธวิธีทางทหารซึ่งถือว่าอยู่ในขอบเขตกิจกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ทั่วไปของภารกิจทหาร แต่การใช้อากาศยานทหารในคราวเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในอีกกรณีหนึ่งซึ่งเป็นการบินในพิธีลอยอังคาร แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรของกองทัพแต่ก็ถือว่าเป็นการใช้อากาศยานไปเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวอันเป็นการใช้อากาศยานพลเรือน ในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อากาศยานให้ชัดเจนดั่งที่เคยได้กล่าวไปซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความสับสนในการพิจารณาสถานะในการใช้อากาศยานว่าเป็นการใช้อากาศยานทหารหรืออากาศยานพลเรือนแล้ว ยังเป็นการทำให้เกิดข้อครหาในการใช้ทรัพยากรของทหารอันเป็นการไม่สมควรอีกด้วย

[58] ทีมข่าว Workpoint Today, ‘ทอ.ชี้แจง F-16 บินผ่านพิธีลอยอังคาร ‘อดีตผบ.ทอ.’ หลังขึ้นบินตามวงรอบฝึกป้องกันประเทศ’ (Workpointtoday, 2 กุมภาพันธ์ 2566) <https://workpointtoday.com/aair-plane/> สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2566.