

บทที่ 2

อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ของประเทศไทย

2.1 วิวัฒนาการของกิจการการบินพาณิชย์

กำเนิดการบินพาณิชย์ของประเทศไทยมาจากการเจริญด้านการบินทหารก่อนโดยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้มีชาวต่างชาตินำเครื่องบินมาสาธิตการบินครั้งแรกในประเทศไทยในปี พ.ศ.2453 จนได้มีการจัดตั้งแผนกการบินทหารบกขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินการฝึกสอนการบินผู้ที่ทำการตั้งอยู่ที่ตำบลสระปทุม โดยใช้สนามราชกรีฑาสโมสรเป็นสนามบิน และโรงเก็บเครื่องบิน ต่อมาปี พ.ศ.2457 ได้ก่อสร้างสนามบินขึ้นใหม่ ณ ตำบลดอนเมือง (สนามบินดอนเมือง) ซึ่งได้วิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน ภายหลังการบินทหารมีความสำคัญมากขึ้นแผนกการบินทหารบกจึงได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นกองการบินทหารบกและกรมอากาศยานทหารบก ในปี พ.ศ.2458 และ พ.ศ.2461 ตามลำดับ¹

การบินพลเรือนของประเทศไทย ครั้งแรกเริ่มด้วยการขนส่งไปรษณีย์ระหว่างกรุงเทพฯ กับจันทบุรี ในปี 2462 แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่ได้แยกจากกิจการบินทหารให้เป็นสัดส่วนออกไป โดยกรมอากาศยานทหารบกเป็นผู้ทำการบิน นอกจากทำการบินขนส่งไปรษณีย์แล้ว บางครั้งยังบรรทุกเวชภัณฑ์และนำแพทย์ไปรักษาโรคด้วย ปลายปี พ.ศ. 2462 ได้ทำการทดลองบินรับ-ส่งผู้โดยสารและไปรษณีย์ภัณฑ์ไปยังจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งในขณะนั้นการคมนาคมทางรถไฟยังไม่ถึง เมื่อขยายกิจการออกไปเช่นนี้ทางรัฐบาลจึงได้อนุญาตให้ทั้งหมดให้แก่หน่วยราชการฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการแทนต่อไป

ในปี พ.ศ.2474 เมื่อการบินพลเรือนได้รับมอบกิจการด้านการบินไปรษณีย์ที่ทางราชการดำเนินการอยู่มาดำเนินการเอง จึงได้จัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อดำเนินการ คือ “บริษัทเดิน

¹ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538) หน้า 8.

อากาศ จำกัด" ดำเนินกิจการในรูปการบินพาณิชย์ โดยได้รับสัมปทาน² ให้ทำการบินภายในประเทศพร้อมทั้งรับเป็นตัวแทนบริษัทการบินต่างประเทศที่ทำการบินมายังประเทศไทยอีกด้วย จนกระทั่งปี 2482 กิจการของบริษัทเจริญก้าวหน้าขึ้น บริษัทได้ขยายกิจการโดยดำเนินการขนส่งทางบกด้วย จึงเปลี่ยนชื่อจาก "บริษัท เดินอากาศ จำกัด" เป็น "บริษัท ขนส่ง จำกัด" เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2485 การขนส่งทางอากาศของไทยต้องพบกับอุปสรรค เครื่องมืออุปกรณ์ในการบินส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ขาดแคลน และสถานการณ์ของสงครามรุนแรงขึ้น เครื่องบินของบริษัทฯ ถูกยิงตก บริษัทขนส่งจำกัด จึงต้องหยุดดำเนินการไปในปี พ.ศ.2489 ในที่สุด กิจการการบินพาณิชย์ของไทยจึงต้องหยุดชะงักไประยะหนึ่ง

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2489 ทางราชการได้เปิดดำเนินการบินพาณิชย์ขึ้นอีกครั้ง โดยตั้ง "บริษัท เดินอากาศ จำกัด" ดำเนินกิจการแยกออกจากบริษัท ขนส่ง จำกัด ซึ่งทำการเดินรถยนต์มาจนกระทั่งปัจจุบัน บริษัท เดินอากาศ จำกัดเปิดทำการบินพาณิชย์เพียงอย่างเดียว โดยทำการบินภายในประเทศเท่านั้นในช่วงแรก ต่อมาในปี 2491 จึงได้ขยายเส้นทางบินไปยังประเทศใกล้เคียงอีกด้วย

ในปี พ.ศ.2490 บริษัท เดินอากาศ จำกัด ได้ร่วมหุ้นกับต่างชาติจัดตั้งบริษัทการบินขึ้นอีก 2 บริษัท คือ บริษัท Pacific Overseas Airlines (Siam) จำกัด มีชื่อย่อว่า POAS และบริษัท Trans-Asiatic Airlines (Siam) จำกัด มีชื่อย่อว่า TAAS มีวัตถุประสงค์ในการทำการบินในเส้นทางระหว่างประเทศเท่านั้น พร้อมกันนี้ได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกบินเพื่อฝึกนักบินไทยให้มีความรู้ความชำนาญในการบินให้ด้วยตามประสงค์ของรัฐบาล ต่อมาบริษัทเดินอากาศจำกัดและบริษัท POAS ได้รวมกิจการเข้าด้วยกัน จัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ คือ "บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด" เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เปิดทำการบินภายในประเทศและประเทศใกล้เคียงด้วย ส่วนบริษัท TAAS ได้เลิกกิจการไปในปี พ.ศ. 2495

บริษัท เดินอากาศ จำกัด และบริษัท Scandinavian Airlines System (SAS) ได้ร่วมทุนกันจัดตั้ง "บริษัท การบินไทย จำกัด" ขึ้นเพื่อทำการบินระหว่างประเทศจนกระทั่งปี พ.ศ.

²ในปี พ.ศ. 2472 เสนาบดีสภาได้มีมติแยกกิจการบินพลเรือนออกจากการบินทหาร โดยกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นผู้รักษาการเกี่ยวกับการเดินอากาศ ถ้าจะมีการเดินอากาศเพื่อการค้าขาย ต้องรับได้รับสัมปทานจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมก่อน

2520 บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ได้ซื้อหุ้นที่เป็นของบริษัท SAS กลับคืนทั้งหมด บริษัทการบินไทย จำกัด จึงเป็นบริษัทของคนไทยอย่างแท้จริง³ ทั้งบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด และ บริษัทการบินไทย จำกัด ได้ดำเนินกิจการควบคู่กันมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2531 ให้รวมบริษัททั้งสองเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อบริษัทการบินไทย จำกัด และได้เปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทมหาชน โดยใช้ชื่อ “บริษัท การบินไทย จำกัด มหาชน” ซึ่งเป็นสายการบินแห่งชาติเพียงสายเดียวของประเทศในปัจจุบันมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐ

2.2 อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ในปัจจุบัน

อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ประกอบไปด้วยกิจกรรมหลายชนิดเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบต่อเนื่องกันการบินพาณิชย์จึงจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือมีความปลอดภัยมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของการบินพาณิชย์โดยจะแสดงถึงกิจการต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นการบินพาณิชย์ได้ดังนี้ คือ

1. กิจการการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบประจำ
2. กิจการการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบไม่ประจำ
3. กิจการต่อเนื่องกับการบิน

2.2.1 กิจการการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบประจำ (Scheduled air services)

การบินขนส่งแบบประจำ คือ การบินขนส่งให้บริการต่อสาธารณชนเพื่อค่าตอบแทน โดยทำการบินตามเส้นทางที่ประกาศไว้ในตารางบิน หรือด้วยเที่ยวบินที่ทำการบินอย่างสม่ำเสมอจนสามารถจดจำได้⁴ การบินขนส่งแบบประจำนั้นมีทั้งการบินขนส่งแบบประจำภายใน

³บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบิน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 10

⁴I.C.A.O. DOC 7070, Vol.I (Resolution A2-18, Definition of the “Scheduled international air service)

ประเทศ และการบินขนส่งแบบระหว่างประเทศ (โปรดดูรายชื่อผู้ประกอบการกิจการบินแบบประจำและแบบบริการที่ได้รับอนุญาตในตารางที่ 1 หน้า 35)

2.2.1.1 การบินขนส่งแบบประจำระหว่างประเทศ (International Scheduled air services)

การบินขนส่งแบบประจำระหว่างประเทศ หมายถึง การบินขนส่งแบบประจำที่ทำการบินเหนืออาณาเขตมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป⁵ ปัจจุบันมีผู้ประกอบการไทยอยู่เพียงรายเดียวคือ บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็น 1 ใน 2 บริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบประจำระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นสายการบินที่กำหนด โดยบริษัทฯ ได้ให้บริการในจุดบินรวมทั้งสิ้น 71 แห่ง ซึ่งครอบคลุมประเทศต่าง ๆ 37 ประเทศ ใน 4 ทวีป คือเส้นทางแปซิฟิกเหนือ, เส้นทางยุโรป, เส้นทางออสเตรเลีย และเส้นทางภูมิภาคเอเชีย⁶ สำหรับผู้ประกอบการต่างชาติที่ได้รับอนุญาต⁷ ให้เข้ามาทำการบินขนส่งแบบประจำระหว่างประเทศนั้นมีทั้งหมด 87 ประเทศ (ตามความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน ซึ่งประเทศไทยได้ทำกับต่างชาติ) แต่ที่ได้เข้ามาทำการบินจริงเพียง 79 สายการบินเท่านั้น

2.2.1.2 การบินขนส่งแบบประจำภายในประเทศ

ปัจจุบันมีผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการบินขนส่งแบบประจำภายในประเทศเพียง 5 รายเท่านั้น แต่ดำเนินการให้บริการอยู่เพียง 3 ราย คือ บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน), บริษัทการบินกรุงเทพจำกัด และบริษัทโอเรียนท์ เอ็กซ์เพรส แอร์ จำกัด โดยบริษัทการบินไทยจำกัด จะทำการบินในเส้นทางหลักในทวีปภูมิภาคของประเทศไทย จำนวน 20 จังหวัดส่วนอีก 2 บริษัทที่เหลือนั้นได้รับอนุญาตให้ทำการบินเฉพาะเส้นทางเสริมของบริษัทการบินไทยฯ ที่ไม่ได้ทำการบินเท่านั้น

⁵ Ibid, p.3

⁶ บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน), รายงานประจำปีงบประมาณ 2539, หน้า11-13.

⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 28

2.2.2 กิจการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าแบบไม่ประจำ (Non-scheduled flight)

การบินขนส่งแบบไม่ประจำหรือการบินแบบเช่าเหมาหรือแอร์แท็กซี่ (Air Taxi) หมายถึง การให้บริการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์เพื่อสินจ้าง (remuneration) หรือค่าเช่า (hire) โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน⁸ การบินขนส่งแบบไม่ประจำมีทั้งการบินขนส่งแบบไม่ประจำระหว่างประเทศ และการบินขนส่งไม่ประจำภายในประเทศ (โปรดดูรายชื่อผู้ประกอบการกิจการบินขนส่งแบบไม่ประจำและแบบบริการที่ได้รับอนุญาตในตารางที่ 1 หน้า 35)

2.2.2.1 การบินขนส่งแบบไม่ประจำระหว่างประเทศ

การบินขนส่งแบบไม่ประจำระหว่างประเทศนี้ มีผู้ประกอบการสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินขนส่งแบบไม่ประจำระหว่างประเทศได้ 12 สายการบิน ส่วนสายการบินต่างชาติที่จะทำการบินแบบไม่ประจำหรือเช่าเหมาลำเข้ามายังประเทศไทยได้รับอนุญาตให้บินเข้ามาในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวที่มีการจราจรสูง⁹ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

2.2.2.2 การบินขนส่งแบบไม่ประจำภายในประเทศ

การบินขนส่งแบบไม่ประจำภายในประเทศมีผู้ประกอบการสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาต 11 สายการบิน สำหรับสายการบินต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำการบินภายในประเทศ ซึ่งเป็นไปตามสิทธิของรัฐในเรื่อง Cabotage ของอนุสัญญาชิคาโก¹⁰ ที่จะปฏิเสธให้อากาศยานของรัฐอื่นเข้ามาทำการบินขนส่งผู้โดยสารไปรษณีย์ภัณฑ์ และสินค้าเพื่อค่าจ้าง (remuneration) หรือค่าเช่า (hire)

⁸นิรมล สุขวัฒนางกูร, ทำที่และการเตรียมการของประเทศไทยในการเจรจาอบอุรุกวัยเกี่ยวกับการค้าบริการ “สาขาขนส่งทางอากาศ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาค วิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 29.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

¹⁰ดูอนุสัญญาชิคาโก มาตรา 7

2.2.3 กิจการต่อเนื่องกับการบิน

การบินขนส่งไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้า หรือผู้โดยสารจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และปลอดภัยไม่ได้หากขาดกิจกรรมที่สนับสนุนการบิน กิจการที่ต่อเนื่องกับการบินจึงเป็นกิจกรรมเสริมอื่น ๆ ซึ่งทำให้การบินขนส่งเป็นไปอย่างราบรื่น ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้บัญญัติควบคุมกิจการที่เป็นกิจการต่อเนื่องกับการบินไว้ 3 ประเภท คือ

2.2.3.1 ทำอากาศยาน

ทำอากาศยานหรือสนามบิน หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดิน หรือน้ำ สำหรับใช้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้ง และบริภัณฑ์ซึ่งอยู่ในสนามบินนั้น¹¹ กิจการสนามบินนั้นนอกจากจะเป็นที่ขึ้นลงของอากาศยานแล้ว ยังมีการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ, การให้บริการในลานจอดอากาศยาน, การให้บริการช่างอากาศ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าวด้วย¹²

ทำอากาศยานในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ทำอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศ อยู่ในความดูแลของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้แก่ ทำอากาศยานกรุงเทพฯ, ทำอากาศยานเชียงใหม่, ทำอากาศยานหาดใหญ่ และทำอากาศยานภูเก็ต และทำอากาศที่อยู่ภายใต้การดูแลของกองทัพคือ ทำอากาศยานอู่ตะเภา

2. ทำอากาศยานภูมิภาค มีทำอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการบินพาณิชย์ 23 แห่ง¹³ คือทำอากาศยานเชียงราย, แพร่, น่าน, แม่ฮ่องสอน, ลำปาง, ดาก,

¹¹พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4 วรรค 6

¹²พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 3 วรรค 2

¹³กระทรวงคมนาคม, หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใน

แม่สอด, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, อุตรธานี, ขอนแก่น, สกลนคร, เลย, พิษณุโลก, หัวหิน, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, ตรัง, ปัตตานี, นราธิวาส และท่าอากาศยานที่ปิดดำเนินการชั่วคราวอีก 3 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานแม่สะเรียง, ปาย และอุตรดิตถ์ และท่าอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดูแลของเอกชน เช่น ท่าอากาศยานสมุย และท่าอากาศยานสุโขทัย

ท่าอากาศยานที่มีการใช้ในเชิงพาณิชย์มากที่สุด คือ ท่าอากาศยานพาณิชย์ระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้ความดูแลของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ทั้ง 4 แห่ง โดยเฉพาะท่าอากาศยานกรุงเทพฯมีปริมาณการขนส่งทางอากาศมากที่สุด และมีสายการบินให้บริการมากที่สุดถึง 77 สายการบิน

2.2.3.2 บริการลานจอด

การบริการลานจอด หมายถึง บริการใด ๆ ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับอากาศยานหรือธุรกิจการเดินอากาศในลานจอดอากาศยาน นอกจากบริการช่างอากาศยาน¹⁴ ดังนั้น การให้บริการลานจอด ได้แก่

ก. รับส่งผู้โดยสารและลูกเรือระหว่างอากาศยานกับอาคารท่าอากาศยานหรืออากาศยานทุกสายการบิน ทั้งที่มีกำหนดประจำและไม่ประจำ

ข. ขนถ่ายและจัดบรรทุกหีบห่อสัมภาระของผู้โดยสารและลูกเรือระหว่างอากาศยานกับอาคารท่าอากาศยาน หรืออากาศยาน แก่ทุกสายการบินทั้งที่มีกำหนดประจำและไม่ประจำ

ค. ขนถ่ายและจัดบรรทุกพัสดุและไปรษณีย์ภัณฑ์ระหว่างอากาศยานกับอาคารท่าอากาศยาน คลังสินค้า หรืออากาศยาน แก่ทุกสายการบินทั้งที่มีกำหนดประจำและไม่ประจำ

ง. ขนถ่ายและจัดบรรทุกอาหาร และเครื่องดื่มระหว่างอากาศยานกับสถานประกอบการโภชนาการแก่ทุกสายการบิน ทั้งที่มีกำหนดประจำและไม่ประจำ

¹⁴พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4

ผู้ประกอบการมีทั้งที่ได้รับอนุญาต¹⁵ ให้บริการเฉพาะสายการบินตนเอง และให้บริการกับสายการบินอื่น ๆ ด้วย มีผู้ประกอบการหลัก 2 ราย คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยแอร์พอร์ตส์ กราวด์ เซอร์วิส จำกัด และมีผู้ประกอบการรายย่อยอื่น ๆ ที่จะได้รับอนุญาตในส่วนที่บริษัทหลักไม่สามารถให้บริการได้ (โปรดดูรายชื่อผู้ประกอบการบริการลานจอดและแบบบริการที่ได้รับอนุญาตในตารางที่ 2 หน้า 36)

2.2.3.3 บริการช่างอากาศยาน

การบริการช่างอากาศยาน หมายความว่า บริการที่เกี่ยวกับเทคนิคในด้านความปลอดภัยของอากาศยาน หรือการซ่อมบำรุงอากาศยานในลานจอดอากาศยาน¹⁶ คือบริการดังต่อไปนี้¹⁷

- ก. การรับส่งอากาศยาน
- ข. การบริการอากาศยาน
- ค. การซ่อมบำรุงอากาศยาน
- ง. การทำความสะอาดอากาศยาน

ผู้ประกอบการช่างอากาศยานที่ได้รับอนุญาตมี 2 ประเภท คือ ผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศยานแก่ธุรกิจการเดินอากาศของตนเอง และผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศยานแก่ธุรกิจการเดินอากาศของบุคคลอื่น ส่วนมากจะเป็นผู้ประกอบการที่ขออนุญาตให้บริการกับสายการบินของตนเอง ส่วนผู้ประกอบการที่ให้บริการสายการบินอื่น ๆ ที่มีส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) นอกนั้นเป็นผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น (โปรดดูรายชื่อผู้ประกอบการบริการช่างอากาศยานและแบบบริการที่ได้รับอนุญาตในตารางที่ 3 หน้า 37)

¹⁵ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 60 จัตวา และมาตรา 60 เบญจ

¹⁶พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4

¹⁷กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

2.3 โครงสร้างกฎหมายที่ควบคุมกิจการการบินพาณิชย์

กิจการการบินพาณิชย์ของประเทศไทยนั้น มีวิวัฒนาการเริ่มมาจากการบินด้านทหารก่อน และกิจการการบินในยุคเริ่มแรกนั้นก็ถือเป็นเรื่องความมั่นคงของประเทศ ถึงแม้ว่าได้มีการแยกกิจการการบินพาณิชย์ออกจากกิจการทหารมาอยู่ในความดูแลของกระทรวงคมนาคมแล้วในปัจจุบัน แต่โครงสร้างของกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศไทยยังมีบางส่วนที่ยังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศอยู่ด้วยตามความเชื่อเดิม เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่ได้เป็นกฎหมายทางด้านการบินโดยเฉพาะ แต่เป็นกฎหมายอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับอรรถสิทธิ์พลในการควบคุมการบินพาณิชย์ได้มากเลยทีเดียว นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่มีอำนาจบริหารการบินพาณิชย์บางองค์กรยังมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของทหาร ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่การบินพาณิชย์ของไทยเริ่มมาจากการบินด้านทหารนั่นเอง เพื่อให้มองเห็นโครงสร้างของกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ได้ชัดเจนขึ้นจะขอแบ่งเป็นหัวข้อดังนี้ คือ

- 2.3.1 องค์กรบริหาร
- 2.3.2 กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์
 - 2.3.2.1 กฎหมายเฉพาะ
 - 2.3.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 องค์กรบริหาร

กิจการการบินพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม ซึ่งกฎหมายได้มอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแล โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ต่างกันออกไปดังนี้

- 2.3.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- 2.3.1.2 คณะกรรมการการบินพลเรือน
- 2.3.1.3 คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาจัดทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ
- 2.3.1.4 กรมการบินพาณิชย์

2.3.1.5 การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

2.3.1.6 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย

2.3.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการด้านการบินพาณิชย์ของประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยอำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายการบินพาณิชย์ที่ให้อำนาจไว้ดังนี้

ก) กำหนดนโยบายด้านการบินพาณิชย์ของประเทศ

โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ที่ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ โดยให้อำนาจกับรัฐมนตรีที่จะสั่งหรือกำหนดนโยบายราชการในสังกัดต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้การที่หน่วยงานราชการจะเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ต้องดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม¹⁸ กล่าวคือหน่วยงานผู้ปฏิบัติต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรีและการที่หน่วยงานราชการจะเสนอเรื่องต่าง ๆ ต้องผ่านการกลั่นกรองของรัฐมนตรีก่อนที่จะให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ การจะเสนอเรื่องใดก็ตามสู่คณะรัฐมนตรีจึงต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีเสียก่อน ดังนั้นรัฐมนตรีจึงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายเองและเป็นผู้ควบคุมให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ตนวางไว้ด้วย มีข้อสังเกตที่สำคัญคือแม้ว่าตามกฎหมายคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 นอกเหนือจากการแต่งตั้งถอดถอนและกำหนดอัตราค่าตอบแทนคณะกรรมการการบินพลเรือน (มาตรา 7) แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจทางบริหารในหลายกรณี ทำให้การดำเนินการบางประการของกระทรวงคมนาคมต้องถูกจำกัดภายใต้กรอบของมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁹ ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและคณะรัฐมนตรีตามอำนาจของฝ่ายบริหาร

¹⁸ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ FLUGHAFEN FRANKFURT MAIN AG, “รายงานการศึกษาการจัดตั้งสายการบินเพื่อขนส่งสินค้าทางอากาศในประเทศไทย” 2539, หน้า 27

¹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 27-28

ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจกำกับดูแลและปฏิบัติการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้ให้อำนาจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการบินพาณิชย์ โดยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติและออกกฎกระทรวงกำหนดกฎเกณฑ์ในการอนุญาตได้ (มาตรา 6) เช่น การออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ (มาตรา51) นอกจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบินพาณิชย์ฉบับอื่นที่สำคัญ ซึ่งให้อำนาจกับรัฐมนตรีไว้อีก คือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 บัญญัติให้การเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคต้องได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี โดยให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม (ข้อ 3(4), 5, 9) ดังนั้น การจัดตั้งสายการบินของประเทศไทยต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสียก่อน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต ซึ่งได้กำหนดขึ้นด้วย

2.3.1.2 คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Board หรือ CAB)

ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นในหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญในการบริหารการบินของประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับประเทศไทย และสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายการบินของประเทศผ่านทางที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในเรื่องต่าง ๆ และออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตามพันธกรณีระหว่างประเทศและเป็นผู้ควบคุมอัตราค่าบริการขนส่งทางอากาศให้เหมาะสม คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงเปรียบเสมือนฝ่ายวิชาการทางด้านการบินของประเทศ มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก) โครงสร้างของคณะกรรมการการบินพลเรือน

คณะกรรมการการบินพลเรือน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีรองประธานหนึ่งคน และกรรมการอีกไม่เกิน 7

คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้รองประธานและกรรมการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี ถ้าพ้นตำแหน่งตามวาระจะแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการ หรือกรรมการอีกก็ได้ รองประธานและกรรมการจะพ้นตำแหน่งก่อนครบวาระเมื่อ ตาย, ลาออก, คณะรัฐมนตรีให้ออก²⁰

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการบินพลเรือนในการบริหารงานการบินพลเรือนของประเทศอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการบินพลเรือนในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ปัจจุบันมีคณะอนุกรรมการดังกล่าว 6 คณะด้วยกัน คือ

1) คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาอนุสัญญาออร์ซอร์ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุสัญญาว่าด้วยการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนะระหว่างประเทศทางอากาศ ซึ่งลงนาม ณ กรุงวอร์ซอร์ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2472 คณะอนุกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ

2) คณะอนุกรรมการอากาศวิถิ มีหน้าที่ควบคุมนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติการใช้อากาศวิถิร่วมภายในเขตรับผิดชอบของประเทศไทย และดำเนินการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อความประหยัด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความรวดเร็วในการเดินอากาศ คณะกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ

3) คณะอนุกรรมการเพื่อยกร่างกฎหมายอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาออร์ซอร์ มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายอนุวัตรการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนะระหว่างประเทศทางอากาศ ซึ่งทำ ณ กรุงวอร์ซอร์ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2472 และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ

4) คณะอนุกรรมการนโยบายและพัฒนากาการบินพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางในการเจรจาด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แนวนโยบายและแผนพัฒนากาการบินพลเรือนภายในและระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยอยู่เสมอ

²⁰พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 7, 8, 9

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้นระหว่างงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานอนุกรรมการ

5) คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ มีหน้าที่จัดวางแผนงานและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ คณะกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธานอนุกรรมการ

6) คณะอนุกรรมการพิจารณากรณีอากาศยานใกล้จะชนกันในอากาศ มีอำนาจหน้าที่พิจารณามาตรการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์อากาศยานใกล้จะชนกันในอากาศขึ้น คณะอนุกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เป็นประธาน

ก. อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 15 ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนให้มีอำนาจในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1) รับผิดชอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

2) ออกข้อบังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 และภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อบังคับนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

3) พิจารณานุมัติพิกัตอัตราค่าโดยสาร ค่าระวางของอากาศยานขนส่งและค่าบริการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้รับคำปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ตามข้อ 1) ดังนี้ คือ

1) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเดินอากาศ

2) พิจารณายกร่างกฎกระทรวง, ประกาศ และคำสั่งออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

- 3) พิจารณานอนุสัญญาหรือร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ
- 4) พิจารณาร่างความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศและการขนส่งทางอากาศ
- 5) พิจารณาใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจการบินตลอดจนเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน
- 6) พิจารณาในอนุญาตพิเศษที่ออกให้บริษัทวิทยุการบินและสัญญาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทวิทยุการบิน
- 7) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- 8) พิจารณารายงานการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน
- 9) พิจารณาคำขอต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือน
- 10) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสายการบินทั้งหมด
- 11) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เช่น
 - การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประจำหน้าที่
 - กฎทางอากาศ
 - รหัสอุตุนิยมวิทยา
 - แผนภูมิเดินอากาศ
 - หน่วยมิติที่ใช้ใช้ในการสื่อสารอากาศ-พื้นดิน
 - การดำเนินบริการเดินอากาศระหว่างประเทศของอากาศยานประจำมีกำหนด
 - เครื่องหมายสัญชาติและการจดทะเบียนของอากาศยาน
 - การอำนวยความสะดวกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ
 - การสื่อสารทางไกลสำหรับการเดินอากาศ
 - บริการจราจรทางอากาศ
 - การค้นหาและช่วยเหลือให้พ้นภัย

- สนามบิน
- บริการข่าวสารการเดินอากาศ

12) ดำเนินการประสานงานกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตลอดจนการส่งคนไปต่างประเทศ

13) ประสานงานด้านการอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับศุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง และสาธารณสุข

14) หาช่องทางเพื่อความก้าวหน้าให้แก่กิจการการบินพลเรือนของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ, การค้า และการเมือง

2.3.1.3 คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ (กร.)

การบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้นจะสามารถทำได้ต้องมีการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบินกันระหว่างรัฐภาคี ซึ่งผู้เจรจาต้องอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐได้รับมอบอำนาจให้ทำการแทนรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งผู้แทนรัฐบาลในการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน คือคณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเจรจาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างกัน เพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการเจรจาให้มากที่สุดโดยไม่เสียเปรียบต่อคู่เจรจาหรือให้ได้ประโยชน์เสมอภาคกัน ทั้งนี้การเจรจามีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการในการเดินอากาศระหว่างประเทศตามเส้นทางต่าง ๆ ของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศและกิจการอื่นซึ่งการขนส่งทางอากาศเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น การท่องเที่ยว ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการนอกจากจะมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วยังมีตัวแทนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมด้วย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำจึงมีบทบาทในการพัฒนากิจการด้านการขนส่งทางอากาศที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งในการขยายเส้นทางเดินอากาศระหว่างประเทศคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------------|
| 1) ปลัดกระทรวงคมนาคม | ประธานกรรมการ |
| 2) รองปลัดกระทรวงคมนาคม
(ฝ่ายการขนส่งทางอากาศ) | กรรมการ |
| 3) อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ | กรรมการ |
| 4) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |
| 5) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| 6) รองอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ | กรรมการและเลขานุการ |
| 7) ผู้อำนวยการกองกิจการระหว่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 8) ผู้อำนวยการกองควบคุมกิจการเดินอากาศ
กรมการบินพาณิชย์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 9) ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด | ที่ปรึกษา |
| 10) ผู้แทนสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้า
ทางอากาศไทย | ที่ปรึกษา |

มีอำนาจหน้าที่คือ

- 1) ดำเนินการเจรจาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับบริการเดินอากาศทั้งภายในและต่างประเทศ
- 3) แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

2.3.1.4 กรมการบินพาณิชย์

กรมการบินพาณิชย์เป็นหน่วยราชการสังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดในการบริหารการบินพาณิชย์ของประเทศให้เป็นไปอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพครอบคลุมทุกกิจกรรมที่สำคัญของการขนส่งทางอากาศ โดยทำตามนโยบายของรัฐและดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ตามพระราช

บัญญัติแบ่งส่วนราชการกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์ไว้ดังนี้²¹

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) กำหนดมาตรฐานทางการบินพลเรือน และควบคุมตรวจสอบและพัฒนาการขนส่งทางอากาศ เพื่อให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยในการเดินอากาศและเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ
- 3) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดกรมการบินพาณิชย์
- 4) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการบินพลเรือนและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา และความตกลงระหว่างประเทศ
- 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมการบินพาณิชย์แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองต่าง ๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานเลขานุการกรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการทั่วไป, งานสารบรรณ, งานเจ้าหน้าที่, งานกฎหมาย และงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองใดโดยเฉพาะ
- 2) กองคลังมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน, งานการบัญชี และงบประมาณ และงานพัสดุของกรม
- 3) กองก่อสร้างและบำรุงรักษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำโครงการสำรวจออกแบบ และประมาณการก่อสร้าง ควบคุมงานก่อสร้าง ปรับปรุงและซ่อมบำรุงรักษาท่าอากาศยานและอาคารทั่วไปของกรม
- 4) กองการสื่อสารและจราจรทางอากาศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับศึกษาติดตามพิจารณาหลักเกณฑ์ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสื่อสารการบินและ

²¹กรมการบินพาณิชย์ "รายงานประจำปี 2536-2537 กรมการบินพาณิชย์", 2537 หน้า 6

บริการจราจรทางอากาศให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ พิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการสื่อสาร การบินและบริการจราจรทางอากาศ ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สื่อสารการบินและควบคุมจราจรทางอากาศ ติดต่อประสานงานด้านสื่อสารการบิน และการจราจรทางอากาศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางบริการสื่อสารการบินในประเทศกับศูนย์สื่อสารและสถานีสื่อสารการบินต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ

5) กองควบคุมกิจการเดินอากาศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทการบินของไทยที่รัฐบาลถือหุ้น และของเอกชน การออกไปอนุญาตให้ผู้ให้บริการเดินอากาศ การพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการขอเปิดบริการเดินอากาศประจำและไม่ประจำของสายการบินต่างประเทศมายังประเทศไทย การควบคุมดูแลการดำเนินงานของบริษัทการบินต่างประเทศ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศ เงื่อนไขการอนุญาต กฎหมายของไทย และไม่ให้ขัดกับผลประโยชน์ของบริษัทการบินของไทยด้วย

6) กองความปลอดภัยในการเดินอากาศ มีหน้าที่แจ้งข่าวการบิน, จัดทำเอกสารแถลงข่าวการบิน, พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนอากาศยาน, การออกไปสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยาน, การออกไปอนุญาตผู้ประจำหน้าที่หังภาคพื้นดินและในอากาศ, ตรวจสอบร่องอุปกรณ์การบิน, การพิจารณาอนุญาตขนส่งสัตว์ร้ายและวัตถุอันตรายไปกับเครื่องบิน, เป็นศูนย์ประสานงานและวางแผนการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานประสบภัยและประสานงานเวชศาสตร์การบิน

7) กองช่างสื่อสารและเครื่องช่วยการเดินอากาศ มีหน้าที่จัดทำโครงการพิจารณาระบบการสื่อสารติดต่อและเครื่องช่วยการเดินอากาศ, ออกแบบติดตั้ง, ปรับแต่งและซ่อมบำรุงอุปกรณ์สื่อสารเครื่องช่วยการเดินอากาศ เครื่องโทรพิมพ์ เครื่องยนต์กำเนิดและเครื่องช่วยการเดินอากาศพร้อมทั้งติดต่อประสานงานด้านช่างกับท่าอากาศยานต่าง ๆ ดำเนินการฝึกอบรมช่างวิทยุสื่อสาร และเครื่องช่วยการเดินอากาศปฏิบัติงานทดลองอุปกรณ์สื่อสารและเครื่องช่วยการเดินอากาศ

8) กองวิชาการขนส่งทางอากาศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรวบรวมศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเศรษฐกิจขนส่งทางอากาศ การวางแผน การขนส่ง และการขนส่งทางอากาศระหว่าง

ประเทศเผยแพร่กิจการขนส่งทางอากาศ และประสานงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สมาคมองค์กร หรือหน่วยงานการบินพลเรือนของต่างประเทศ

9) กองบริการท่าอากาศยาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการอำนวยความสะดวก การบริหารงานบุคคล การคลัง และธุรกิจทั่วไปให้แก่ท่าอากาศยาน พิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานท่าอากาศยาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นระเบียบและสอดคล้องกับนโยบายของกรม และมาตรฐานขององค์กรการบินระหว่างประเทศ ศึกษาและพิจารณาวางหลักเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานท่าอากาศยาน ให้สอดคล้องกับกฎหมายการเดินทางอากาศ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน กฎหรือระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนมาตรฐานขององค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการยกฐานะของสนามบินและการเปิด-ปิดสนามบิน พิจารณาจัดหารถดับเพลิงให้แก่ท่าอากาศยาน และดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดับเพลิง

10) ท่าอากาศยานภูมิภาคที่อยู่ในความดูแลของกรมการบินพาณิชย์ประกอบไปด้วยท่าอากาศยานต่าง ๆ ประมาณ 21 แห่งทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย ยกเว้นท่าอากาศยานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย คือ ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต โดยให้บริการเดินทางอากาศในเขตภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัยของอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

2.3.1.5 การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย(Airports Authority of Thailand)

การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคมจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นผู้รับผิดชอบบริหารท่าอากาศยานปัจจุบันมี 4 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมการบินพาณิชย์ คือ ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ท่าอากาศยานภูเก็ต แต่เป็นท่าอากาศยานที่สำคัญของประเทศ คือ เป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศมีปริมาณการจราจรสูงที่สุด

การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยมี ภาระหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมกิจการท่าอากาศยาน รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่า

อากาศยาน ได้แก่ กิจการจัดตั้งสนามบิน หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศยานและการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว

2.3.1.6 บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย (Aeronautical Radio of Thailand Ltd. หรือ Aerothai)

บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการระเบียบการจราจรทางอากาศของประเทศ เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลถือหุ้นร่วมกับสายการบินต่าง ๆ ที่ทำการบินมายังประเทศไทยเป็นประจำ จำนวน 63 สายการบิน ซึ่งรัฐบาลได้ซื้อหุ้นทั้งหมดมาจากบริษัทวิทยุการบินแห่งสยาม (Aeronautical Radio of Siam LTD) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนและเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย เหตุเพราะรัฐบาลเห็นว่าภารกิจวิทยุการบินนั้นเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ดี แม้บริษัทวิทยุการบินฯ จะดำเนินกิจการในรูปแบบบริษัทจำกัด แต่เนื่องจากมีข้อผูกพันในฐานะที่ปฏิบัติงานในนามรัฐบาล ซึ่งเป็นภาคีสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตามข้อตกลงที่ทำไว้กับรัฐบาล วิทยุการบินฯ จึงดำเนินธุรกิจแบบไม่ค้ากำไร²²

หน้าที่ของบริษัทวิทยุการบิน คือ

1. ควบคุมจราจรทางอากาศตามเส้นทางบินทั่วอาณาเขตของประเทศไทย เพื่อความปลอดภัยของเครื่องบินทุกเครื่องในน่านฟ้า
2. รับ-ส่ง-ถ่ายทอดข่าวสารทางการบินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการขนส่งทางอากาศ
3. บริการเกี่ยวเนื่องกับการจัดหาและผลิตอุปกรณ์สื่อสารการบินให้กับสายการบินและหน่วยงานการบินที่เกี่ยวข้อง

²²"วิทยุการบินกับภารกิจที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพบริการสื่อสารการบิน", Transport Journal (1-15 มกราคม 2539): 3.

2.3.2 กฎหมาย

ลักษณะโครงสร้างของกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศไทยนั้น คล้ายคลึงกับลักษณะโครงสร้างของกฎหมายที่ควบคุมกิจการอื่น ๆ คือ ถูกควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับกระจาย ประกอบไปด้วยกฎหมายเฉพาะเรื่องการบินโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการบินพาณิชย์ของไทยและกฎหมายเรื่องอื่น ๆ แต่มีบทบัญญัติบางส่วนเกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้กับกิจการการบินพาณิชย์ด้วย เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายเรื่องการประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ได้กำหนดให้การประกอบกิจการเดินอากาศเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการเดินอากาศต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีในการประกอบกิจการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ด้วยแม้จะเป็นกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายการบินโดยตรงก็ตาม จึงแบ่งโครงสร้างของกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศไทยในปัจจุบันได้เป็น 2 ส่วนประกอบด้วย

2.3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการบินพาณิชย์โดยเฉพาะ

2.3.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3.2.1 กฎหมายว่าด้วยการบินพาณิชย์โดยเฉพาะ

กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบินพาณิชย์โดยตรง ซึ่งมี 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

2. พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 (ทั้งนี้ไม่รวมถึงกฎหมายฉบับอื่น²³ ซึ่งเป็นกฎหมายการบินโดยเฉพาะ แต่เป็นกฎหมายทางอาญาและเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ) ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ กฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมการบินพาณิชย์มากที่สุดซึ่งควบคุมกิจกรรมทางการบินพาณิชย์เกือบทุกกิจกรรมของการขนส่งทางอากาศก็คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ส่วนพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายใช้ในการบริหารกิจการทำอากาศยาน ซึ่ง

²³คือ พ.ร.บ.ว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่ทำผิดกฎหมาย พ.ศ.2519 และพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.2521

ใช้บังคับแต่เฉพาะทำอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเท่านั้น

1. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497²⁴

พระราชบัญญัติการเดินอากาศนั้น บัญญัติควบคุมในเรื่องการเดินอากาศทั้งหมดครอบคลุมทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารทั้งแบบประจำและไม่ประจำ รวมถึงกิจการที่ต่อเนื่องกับการบินต่าง ๆ ด้วย โดยให้เป็นไปตามพันธกรณีและมาตรฐานระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (อนุสัญญาชิคาโก) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี และให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศ โดยให้อำนาจกับหน่วยงานที่สำคัญในการบริหารการบินของประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กรมการบินพาณิชย์ และคณะกรรมการการบินพลเรือน

ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มีดังนี้

ก) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ ใช้บังคับกับการบินพลเรือนเท่านั้น โดยไม่ใช้กับการเดินอากาศในราชการทหาร, ราชการตำรวจ²⁵, ราชการกรมศุลกากร²⁶ และ

²⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พัฒนาการในด้านการบินพลเรือนของโลกได้ก้าวหน้าไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะในฝ่ายวิชาการจำนวนอากาศยานที่บินภายในประเทศและที่บินเข้ามาในราชอาณาจักรทวีขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า อากาศยานในปัจจุบันมีความเร็วสูงและขนาดโตกว่าแต่ก่อน จำเป็นต้องมีการควบคุมการดำเนินการเดินอากาศและการจราจรทางอากาศให้รัดกุมยิ่งขึ้น จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเสียใหม่ และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่ง มีอำนาจออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ และตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2497 (ค.ศ.1944) ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นภาคี กับวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเกี่ยวกับอุบัติเหตุ และเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่

²⁵ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 5

²⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

ราชการกระทรวงเกษตร²⁷

ข) เนื้อหาของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ประกอบไปด้วย 84 มาตรา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 10 หมวด ซึ่งครอบคลุมการบินพาณิชย์ในทุก ๆ เรื่อง ดังนี้คือ

- หมวดที่ 1 คณะกรรมการการบินพลเรือน
- หมวดที่ 2 บททั่วไปว่าด้วยการอากาศยาน
- หมวดที่ 3 การจดทะเบียนและเครื่องหมายอากาศยาน
- หมวดที่ 4 ความสมควรเดินอากาศและสมุดปฎมเดินทาง
- หมวดที่ 5 ผู้ประจำหน้าที่
- หมวดที่ 6 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ
- หมวดที่ 6ตรี บริการในลานจอดอากาศยานและบริการช่างอากาศ
- หมวดที่ 7 อุบัติเหตุ
- หมวดที่ 8 อำนาจตรวจ ยึด และหน่วงเหนี่ยว
- หมวดที่ 9 บทกำหนดโทษ

ค) เนื้อหาในพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ นั้น ได้บัญญัติให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (อนุสัญญาชิคาโก) รวมทั้งภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกของอนุสัญญา โดยกำหนดให้กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบินทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเครื่องหมายอากาศยาน ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ และสมุดปฎมเดินทาง ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ การขอจัดตั้งสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยานและการบินการช่างอากาศ กิจกรรมเหล่านี้ พระราชบัญญัติ การเดินอากาศได้กำหนดให้ขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจออก (มาตรา 6) หรือตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งทั้งกฎกระทรวงและข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนนั้นจะกำหนด

²⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ.2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

คุณสมบัติตามอนุสัญญาฯ และภาคผนวกของอนุสัญญาฯ (ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 4)

ง) กลไกในการควบคุมกิจกรรมการบินต่าง ๆ ของพระราชบัญญัตินี้คือการที่กฎหมายได้กำหนดให้กิจกรรมทางการบินต่าง ๆ ต้องขออนุญาตต่อรัฐก่อน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นผู้อนุญาต โดยต้องทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องมีคุณสมบัติและลักษณะตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งจะกำหนดมาตรฐานตามมาตรฐานของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาฯ ด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ²⁸ หากไม่ปฏิบัติตามในหมวดที่ 9 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทลงโทษไว้ทั้งโทษปรับและจำคุก

2. พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เพื่อบริหารงานทำอากาศยานตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 9) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจในการบริหารงานอย่างกว้างขวางปัจจุบันมีทำอากาศยานที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย 4 แห่ง คือ ทำอากาศยานกรุงเทพ ทำอากาศยานเชียงใหม่ ทำอากาศยานหาดใหญ่ ทำอากาศยานภูเก็ต ซึ่งเป็นทำอากาศยานที่สำคัญที่สุดของประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศในบางส่วนด้วยเช่นกัน โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

ก) พระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการประกอบกิจการทำอากาศยาน ได้แก่ กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศยานและการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน สินค้า พัสตุภัณฑ์ ผู้โดยสาร และลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการ

²⁸ ข้อบังคับการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 3 วรรค 2 และ มาตรา 5

เดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นเกี่ยวกับ หรือต่อเนื่องกับ กิจการดังกล่าว²⁹ ทั้งนี้การทำอากาศยาน จะว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลใดประกอบกิจการ ดังกล่าวส่วนหนึ่งส่วนใดแทนก็ได้³⁰

ข) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีกลไกการบริหาร 2 ระดับ คือ

- ระดับคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย และควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไป ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน ซึ่งเป็นผู้แทนโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรรมการอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี รวมทั้งประธานกรรมการด้วย โดยมีผู้ว่าการเป็นทั้งกรรมการและเลขานุการ³¹

- ระดับบริหาร รับผิดชอบบริหารกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และตามนโยบาย ข้อบังคับ และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยมีผู้ว่าการเป็นผู้บริหารสูงสุด

ค) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม ดังนั้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัตินี้จึงให้อำนาจในการบริหารงานทำอากาศยานมากกว่าเอกชนผู้ประกอบการอย่างเดียวกัน เช่น ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับความผิดที่เกิดขึ้นในเขตทำอากาศยาน (ตามมาตรา 29) และ ทอท. มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อจัดสร้างทำอากาศยานเมื่อมีความจำเป็น และมีได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น เป็นต้น

นอกจากอำนาจที่ได้จากการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย เช่น การดำเนินงานต่าง ๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกิจการของรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ ทอท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความ

²⁹พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 3 วรรค 2 และมาตรา 5

³⁰พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 9

³¹พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 13, 18

คิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานได้ (มาตรา 44) และการดำเนินการที่สำคัญบางอย่าง ทอท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ เช่น ลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิม หรือริเริ่มโครงการใหม่ ซึ่งมีวงเงินเกินสิบล้านบาท การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละสิบล้านบาท เป็นต้น

ง) การดำเนินงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย นอกจากจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 แล้วยังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ด้วย เพราะการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยถือเป็นผู้ประกอบการทำอากาศยานรายหนึ่ง มีสิทธิและหน้าที่เสมือนผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ³² ดังนั้น การใดที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยทำแม้จะอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่มีอำนาจกระทำได้ แต่หากการนั้นพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ กำหนดให้ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศด้วย ทั้งนี้รวมถึงผู้ประกอบการอื่นซึ่งได้รับการอนุญาตจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้ประกอบการแล้ว ก็ยังต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการอากาศด้วย เช่น บริษัท ไทยแอร์พอร์ต กราว์น เซอร์วิส จำกัด นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้ประกอบการให้บริการลาดจอดอากาศยานแล้ว ก็ยังต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ มาตรา 60 จัตวา ในการให้บริการลานจอดอากาศยานด้วย จึงจะมีสิทธิในการประกอบการให้บริการลานจอดอากาศยานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2.3.2.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการบินพาณิชย์โดยเฉพาะแล้วยังมีกฎหมายอื่นซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมเรื่องอื่น ซึ่งไม่ใช่เรื่องการบินโดยเฉพาะแต่มีบทบัญญัติบางส่วนที่ครอบคลุมถึงการบินพาณิชย์ด้วย ดังนั้น การบินพาณิชย์นอกจากจะอยู่

³²พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 9

ภายใต้บังคับของกฎหมายการบินแล้วจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นด้วย กฎหมายอื่นที่ใช้บังคับถึงเรื่องการบินด้วยมี 2 ฉบับ คือ

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58
2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

กฎหมายฉบับนี้มีผลครอบคลุมถึงกิจการการบินพาณิชย์ด้วย โดยได้กำหนดให้ "การเดินอากาศ" เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (ข้อ 3(4)) ดังนั้น การประกอบกิจการเดินอากาศไม่ว่าจะเป็นการเดินอากาศในประเทศหรือระหว่างประเทศ และไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการไทยหรือผู้ประกอบการต่างด้าวก็ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะทำกิจการได้ (ข้อ 4) ทั้งนี้รัฐมนตรีที่มีอำนาจคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ข้อ 9)

2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทย โดยห้ามมิให้คนต่างด้าว (รวมถึงนิติบุคคลด้วย) เข้ามาประกอบอาชีพแข่งขันกับคนไทย เพื่อรักษาดุลอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อให้การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม โดยจะกำหนดประเภทของธุรกิจที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตแล้วแต่กรณีไว้ในบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ

ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลครอบคลุมถึงกิจการการบินพาณิชย์ ในส่วนของการประกอบการเดินอากาศภายในประเทศของคนต่างด้าว โดยกำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการขนส่งทางอากาศภายในประเทศอยู่ในบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ บัญชี ข. ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เว้นแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต (ข้อ 4(1))

ตารางที่ 1 ผู้ประกอบการเดินอากาศไทย

ชื่อบริษัท	แบบบริการที่ได้รับอนุญาต				หมายเหตุ
	แบบประจำ		แบบไม่ประจำ		
	ระหว่างประเทศ	ในประเทศ	ระหว่างประเทศ	ในประเทศ	
1. บริษัท การบินไทย จำกัด	/	/			
2. บริษัท แอ่งเจ็ลแอร์ไลน์ จำกัด (ยังไม่ดำเนินการ)	/	/			สายการบินที่กำหนด
3. บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด		/		/	
4. บริษัท โอเรียนท์ เอ็กซ์เพรส แอร์ จำกัด		/	/		
5. บริษัท นอร์ทวินท์ แอร์เวย์ จำกัด (ยังไม่ดำเนินการ)			/		เฉพาะเส้นทาง เชียงราย-เชียงใหม่, เชียงตุง หลวงพระบาง
6. บริษัท ไทยฟลายอิง เซอร์วิส จำกัด			/	/	
7. บริษัท รอยัลไปรวเฟฟลายอิง คอร์ปอเรชั่น จำกัด			/	/	
8. บริษัท บางกอกแอร์ทราเวลสปอร์ต จำกัด (สหกลแอร์)			/	/	
9. บริษัท ไทรอ สเปซ เซอร์วิส จำกัด			/	/	
10. บริษัท แอโร ซาเตอร์ จำกัด (ยังไม่ดำเนินการ)			/	/	
11. บริษัท สยามแลนด์ ฟรายอิง จำกัด			/	/	
12. บริษัท โพไซดอน จำกัด (ยังไม่ดำเนินการ)				/	ลากป้ายโฆษณา
13. บริษัท พี บี แอร์ จำกัด			/	/	
14. บริษัท สกายอายส์ จำกัด			/	/	
15. บริษัท ซีซิงฟลายอิง เซอร์วิส จำกัด			/	/	
16. บริษัท ไทยขนส่งสินค้าทางอากาศ จำกัด (ยังไม่ดำเนินการ)	/	/			เฉพาะขนส่งสินค้า

ที่มา: กองกิจการเดินอากาศ กรมการบินพาณิชย์

ตารางที่ 2 ผู้ประกอบการบริการลานจอด

ลำดับที่	ชื่อบริษัท	แบบบริการที่ได้รับอนุญาต	
		บริการตนเอง	บริการผู้อื่น
1	BRITISH AIRWAYS		/
2	KLM ROYAL DUTCH AIRLINE	/	/
*3	THAI FLYING SERVICE	/	
*4	THAI FLYING HELICOPTER	/	
5	UNITED AIRLINE	/	
*6	บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด	/	
*7	บริษัท แอร์ทรานสปอร์ต จำกัด	/	
*8	บริษัท การบินไทย จำกัด	/	/
*9	บริษัท พี บี เอส จำกัด	/	
10	ALITALIA LINEE AEREE	/	
11	JAPAN AIRLINE	/	
12	TRANS MEDITERRANEAN	/	
13	LUFTHANSA GERMAN AIRLINE		/
14	AIR FRANCE		/
*15	ไทยแอร์พอร์ต กราวนด์เซอร์วิส		/
*16	โอเรียนท์ไทย แอร์ไลน์ จำกัด	/	
*17	บริษัท สยามแลนด์ ฟลายอิง จำกัด	/	

*ผู้ประกอบการไทย

ที่มา: กองความปลอดภัยในการเดินอากาศ กรมการบินพาณิชย์

ตาราง 3 ผู้ประกอบการบริการช่างอากาศยาน

ลำดับที่	ชื่อบริษัท	แบบบริการที่ได้รับอนุญาต	
		บริการตนเอง	บริการผู้อื่น
1	บริษัท KLM ROYAL DUTCH AIRLINE	/	/
2	บริษัท BRITISH AIRWAYS		/
3	บริษัท CATHAY PACIFIC AIRWAYS	/	/
*4	บริษัท THAI FLYING HELICOPTER	/	
5	บริษัท UNITED AIRLINE	/	
*6	บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด	/	
7	บริษัท KUWAIT AIRWAYS	/	
8	บริษัท NORTHWEST AIRLINE	/	
9	บริษัท ซาอุดิอาระเบีย แอร์ไลน์	/	
10	บริษัท AIR FRANCE	/	
11	บริษัท CANADIAN AIRLINES	/	
*12	บริษัท บางกอกแอร์ทราฟสปอร์ต จำกัด	/	
*13	บริษัท การบินไทย จำกัด	/	/
14	บริษัท GULF AIR (BAHRAN)	/	
15	บริษัท GULF AIR (OMAN)	/	
*16	บริษัท พี บี แอร์	/	
17	บริษัท ALITALIA LINEE	/	
18	บริษัท QUANTAS AIRWAYS LIMITED	/	
19	บริษัท JAPAN AIRLINE	/	
20	บริษัท TRANS MEDITERRANEAN	/	
21	บริษัท LUFTHANSA GERMAN AIRLINE	/	/
*22	มูลนิธิอนุรักษ์ และพัฒนาอากาศยานไทย	/	

ตาราง 3 (ต่อ)

ลำดับที่	ชื่อบริษัท	แบบบริการที่ได้รับอนุญาต	
		บริการตนเอง	บริการผู้อื่น
*23	บริษัท สีซัง ฟรายอิง เซอร์วิส	/	
24	AIR INDIA LIMITED	/	
*25	TAGS (ไทยแอร์พอร์ต กราว์น เซอร์วิส จำกัด)		/
*26	บริษัท โอเรียนท์ไทย แอร์ไลน์ จำกัด	/	
*27	บริษัท สยามแลนด์ ฟลายอิง จำกัด	/	

ที่มา: กองความปลอดภัยในการเดินอากาศ กรมการbinพาณิชย์