

## บทที่ 2

### ความทั่วไปเกี่ยวกับการบินพลเรือนและการกำกับดูแลการบินพลเรือน

การบินพลเรือน (Civil aviation) เป็นรูปแบบการทำการบินประเภทหนึ่ง หมายความว่า การทำการบินทั้งหมดที่ไม่ใช่การทำการบินของราชการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภท คือ การบินพาณิชย์ การบินทั่วไป และการบินส่วนบุคคล ซึ่งในการบินทั้งสามประเภทนี้ จะมีกิจกรรมอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอากาศยานและสนามบิน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาขอบเขตของกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมด เพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลทั้งในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

#### 2.1 ขอบเขตของกิจกรรมการบินพลเรือน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงขอบเขตของกิจกรรมการบินพลเรือนว่ามีขอบเขตครอบคลุมเพียงใด เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลให้เหมาะสมกับภารกิจ โดยจากการศึกษา กิจกรรมการบินพลเรือน จะมีองค์ประกอบหลักอยู่สามประการ ได้แก่ อากาศยาน สนามบิน และเส้นทางบิน ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามอย่างข้างต้น ก่อให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่การผลิตและบำรุงรักษาอากาศยาน การผลิตบุคลากรด้านการบิน การปฏิบัติการบินของอากาศยาน การดำเนินงานของสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รวมถึงการให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ จะถูกกำกับดูแลในสามด้าน คือ ด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ และด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

##### 2.1.1 การผลิต และการบำรุงรักษาอากาศยาน

อากาศยานจัดเป็นยานพาหนะประเภทหนึ่ง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของกิจกรรมการบินพลเรือน ซึ่งตามมาตรฐานและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (International Standards and Recommended Practices) ที่จัดทำในรูปแบบของภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487 ได้ให้คำจำกัดความคำว่าอากาศยานว่า "อากาศยาน" หมายถึง เครื่องใด ๆ ที่สามารถทรงตัวอยู่ในบรรยากาศได้โดยปฏิกิริยาของอากาศที่ไม่ใช่ปฏิกิริยาของอากาศที่กระทบ

ผิวโลก<sup>1</sup> และตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "อากาศยาน" ว่าอากาศยานหมายความรวมถึงเครื่องที่ขึ้นซึ่งทรงตัวในบรรยากาศ โดยปฏิกิริยาแห่งอากาศ เว้นแต่วัตถุที่ระบุงกเว้นไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดวัตถุซึ่งไม่เป็นอากาศยาน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวัตถุซึ่งไม่เป็นอากาศยานไว้จำนวนทั้งหมด 6 อย่าง<sup>2</sup> ดังนั้นจากคำจำกัดความดังกล่าว เครื่องใด ๆ ก็ตามที่ทรงตัวอยู่ในบรรยากาศได้โดยปฏิกิริยาของอากาศนอกจากวัตถุ 6 อย่างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องถือว่าเป็นอากาศยานทั้งสิ้น ซึ่งตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2500) ได้แบ่งประเภทอากาศยานตามน้ำหนักออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ประเภทที่หนึ่ง คือ อากาศยานเบากว่าอากาศ (Lighter - Than - Air Aircraft) แยกเป็นประเภทไม่มีกำลังขับเคลื่อน (Non Power Driven) ได้แก่ บัลลูนลอย (Free Balloon) และบัลลูนล่อม (Kite Balloon) และประเภทมีกำลังขับเคลื่อน ได้แก่ นาวาอากาศ (Airship) และประเภทที่สอง คือ อากาศยานหนักกว่าอากาศ (Heavier - Than - Air Aircraft) แยกออกเป็นประเภทไม่มีกำลังขับเคลื่อน ได้แก่ เครื่องร่อนบก (Glider) เครื่องร่อนน้ำ (Sailplane) และวาว (Kite) และประเภทมีกำลังขับเคลื่อน ได้แก่ เครื่องบินบก (Landplane) เครื่องบินน้ำ (Seaplane) ออร์นิตอปเตอร์ (Ornithopter) อากาศยานเบาพิเศษ (Ultralight Aircraft)

<sup>1</sup> Aircraft. Any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface. International Standards and Recommended Practices (Annex) of International Civil Aviation Organization

<sup>2</sup> กฎกระทรวงกำหนดวัตถุซึ่งไม่เป็นอากาศยาน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวัตถุซึ่งไม่เป็นอากาศยานไว้จำนวน 6 อย่าง

- (1) วาวทุกชนิดซึ่งชักเป็นเครื่องเล่นหรือเพื่อการกีฬา
- (2) บัลลูนหรือลูกโป่งซึ่งมีปริมาตรไม่เกินหนึ่งลูกบาศก์เมตร
- (3) เครื่องบินเล็กซึ่งใช้เป็นเครื่องเล่น
- (4) เครื่องที่ทรงตัวในบรรยากาศโดยปฏิกิริยาแห่งอากาศต่อพื้นผิวโลก เช่น Hovercraft

Ekranoplanes

- (5) ยานพาหนะทางน้ำทรงตัวในบรรยากาศโดยปฏิกิริยาแห่งอากาศที่เป็นผลกระทบกับพื้นผิวโลก

- (6) ยานพาหนะทางน้ำตาม (5) และสามารถทรงตัวในบรรยากาศโดยปฏิกิริยาแห่งอากาศได้เป็นการชั่วคราวเพื่อหลบหลีกสิ่งกีดขวาง ทั้งนี้การทรงตัวดังกล่าวต้องอยู่ในระดับสูงสุดไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพื้นผิวน้ำ

เฮลิคอปเตอร์ (Helicopter) ไจโรเพลน (Gyroplane) และพารามอเตอร์ (Paramoter) อย่างไรก็ตามก็ตีอากาศยานประเภทที่มีความสำคัญและนิยมนำมาใช้เป็นยานพาหนะในการเดินทางทางอากาศในปัจจุบันคงมีเพียงไม่กี่ประเภท ซึ่งที่นิยมและแพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ เครื่องบิน (Aeroplanes) และเฮลิคอปเตอร์ (Helicopters) โดยกระบวนการในการนำอากาศยานมาใช้ในกิจกรรมการบินพลเรือน จะแบ่งออกเป็น 3 เรื่องหลัก คือ

#### 2.1.1.1 การผลิตอากาศยาน

การผลิตอากาศยาน จะประกอบไปด้วยสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการออกแบบ และขั้นตอนการผลิต โดยกระบวนการในการควบคุมตั้งแต่การออกแบบและการผลิตส่วนประกอบของอากาศยาน เช่น ลำตัวอากาศยาน ใบพัดและเครื่องยนต์อากาศยาน ชิ้นส่วนของอากาศยาน หรือบริษัท ตามที่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการออกแบบและผลิต ให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าตามที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโกกำหนดไว้ ซึ่งรัฐภาคีที่ทำการออกแบบอากาศยาน หรือที่เรียกว่ารัฐผู้ออกแบบ (State of Design) เมื่อได้ออกแบบอากาศยานมาแล้ว จะต้องมีการออกใบรับรองแบบอากาศยานก่อนที่จะนำไปทำการผลิต และหากรัฐภาคีใดนำแบบอากาศยานที่ได้รับการรับรองแบบแล้วไปทำการผลิต จะเรียกว่ารัฐผู้ผลิต (State of Manufacturing) และเมื่อทำการผลิตเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ผลิตก็ต้องมีการออกใบรับรองการผลิตอากาศยาน ส่วนประกอบของอากาศยาน ชิ้นส่วนของอากาศยาน หรือบริษัทแล้วแต่กรณี กำกับไว้ด้วย ดังนั้นตามอนุสัญญาชิคาโก รัฐผู้ออกแบบและรัฐผู้ผลิต จึงมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบเมื่อมีผู้ใดนำอากาศยานลำนั้นไปทำการบินและเกิดปัญหาขึ้น

#### 2.1.1.2 การนำอากาศยานมาทำการบิน

การนำอากาศยานมาทำการบิน ในทางปฏิบัติผู้ดำเนินการเดินอากาศ จะทำการจัดหาอากาศยานใน 4 วิธี โดยวิธีที่หนึ่ง คือ การซื้อขายอากาศยานจากโรงงานผู้ผลิตอากาศยาน หรือจากเจ้าของอากาศยานอื่นโดยตรง วิธีที่สองคือการทำสัญญาเช่าอากาศยาน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ การเช่าอากาศยานเปล่า ๆ โดยไม่รวมถึงนักบิน หรือลูกเรือ หรือที่เรียกว่า "Bare Hull Charter" และการเช่าอากาศยานพร้อมนักบิน และลูกเรือ โดยกำหนดให้

อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้เช่าหรือเจ้าของอากาศยาน<sup>3</sup> วิธีที่สามคือ การทำสัญญาเช่าซื้ออากาศยาน (Hire-Purchase) และวิธีที่สี่คือ การทำสัญญาลีสซิ่งอากาศยาน (Finance Lease) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าผู้ดำเนินการเดินอากาศจะนำอากาศยานมาทำการบินไม่ว่าจะมาด้วยวิธีใดใน 4 วิธีข้างต้นก็ตาม รัฐจำเป็นต้องมีระบบควบคุมอากาศยานเหล่านั้น ซึ่งระบบที่นำมาใช้ในการควบคุมอากาศยานคือ การกำหนดให้อากาศยานแต่ละลำต้องมีการจดทะเบียนสัญชาติเพื่อให้รัฐเจ้าของทะเบียนมีอำนาจในการควบคุมอากาศยานได้ ตามที่อนุสัญญาชิคาโก ข้อ 17 ข้อ 18 และข้อ 19 กำหนดว่า อากาศยานที่จดทะเบียนไว้ในรัฐโดยอ้อมมีสัญชาติของรัฐนั้น โดยอากาศยานลำหนึ่งจะจดทะเบียนโดยถูกต้องสมบูรณ์ในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐไม่ได้ แต่อาจเปลี่ยนการจดทะเบียนจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่งได้ และการจดทะเบียนหรือการโอนทางทะเบียนของอากาศยานในรัฐผู้ทำสัญญาใด ๆ จะต้องกระทำตามกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐนั้น<sup>4</sup> ดังนั้นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานที่จะนำอากาศยานมาทำการบินในรัฐใดไม่ว่าจะเป็นอากาศยานส่วนบุคคลหรืออากาศยานพาณิชย์ ต้องดำเนินการให้อากาศยานได้รับการจดทะเบียนสัญชาติจากรัฐที่จะนำอากาศยานนั้นมาทำการบินเสียก่อนตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ซึ่งเรียกรัฐที่เป็นเจ้าของทะเบียนอากาศยานว่า รัฐผู้จดทะเบียน (State of Register) สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 30 และมาตรา 31 กำหนดให้ผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานต้องเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลสัญชาติไทย และเป็นเจ้าของอากาศยานที่ขอจดทะเบียน หรือถ้ามิได้เป็นเจ้าของต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานที่ขอจดทะเบียนและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้จดทะเบียนได้ ดังนั้นผู้ที่ประสงค์จะจดทะเบียนอากาศยานเพื่อนำมาใช้ในประเทศไทย จึงต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอากาศยาน เช่น สัญญาซื้อขายหรือสัญญาเช่า ฯลฯ มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ระบบทะเบียนอากาศยานนี้ไม่ใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ แต่เป็นเพียงระบบของทางราชการที่ใช้ในการควบคุมอากาศยานในเรื่องจำนวน บุคคลผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้มีสิทธิครอบครองเท่านั้น ไม่ได้รับรองยืนยันความถูกต้องแท้จริงของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในอากาศยานที่ปรากฏในรายการจดทะเบียนดังเช่น

<sup>3</sup> ชะลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กันยายน 2533) หน้า 139.

<sup>4</sup> Article 17 Aircraft have the nationality of the State in which they are registered  
Article 18 An Aircraft cannot be validly registration in the more than one State, but its registration may be changed from one State to another

Article 19 The registration or transfer of registration of aircraft in any contracting State shall be made in accordance with its laws and regulation.

โหนดที่ดิน คงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับทะเบียนรถยนต์ ซึ่งเมื่อได้มีการจดทะเบียนสัญชาติของอากาศยานเรียบร้อยแล้ว อากาศยานยังไม่สามารถทำการบินได้ แต่ต้องผ่านการรับรองความสมควรเดินอากาศโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของแต่ละรัฐก่อน ตามที่อนุสัญญาชิคาโก ข้อ 31 กำหนดว่า อากาศยานที่ทำการเดินอากาศระหว่างประเทศจะต้องมีใบสำคัญสมควรเดินอากาศซึ่งรัฐที่อากาศยานนั้นจดทะเบียนออกให้หรือกระทำให้สมบูรณ์แล้ว<sup>5</sup> ดังนั้นแต่ละรัฐภาคีของอนุสัญญาชิคาโกต้องดำเนินจัดตั้งองค์กรภายในขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความสมควรเดินอากาศของอากาศยานตามใบรับรองแบบและใบรับรองการผลิตของอากาศยาน ส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนของอากาศยาน และบริษัท ที่นำมาใช้ภายในรัฐตนว่ามีมาตรฐานครบถ้วนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งตัวอย่างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสมควรเดินอากาศของอากาศ เช่น สหพันธ์บริหารการบิน (Federal Aviation Administration) ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ คณะกรรมการการบินพลเรือน (United Kingdom Civil aviation Authority) ในประเทศอังกฤษ สำหรับประเทศไทย กรมการขนส่งทางอากาศเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยาน โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หมวด 4 ความสมควรเดินอากาศ กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการรับรองความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน โดยมีกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอและการออกใบสำคัญสมควรเดินอากาศไว้

### 2.1.1.3 การบำรุงรักษาอากาศยาน

การบำรุงรักษาอากาศยาน ได้แก่ การบำรุงรักษาโครงสร้างอากาศยาน (Airframe) เครื่องยนต์ (Power plant) ใบพัด (Propeller) เครื่องวิทยุ (Radio) เครื่องวัดประกอบการบิน (Instrument) และอุปกรณ์อื่น ๆ (Accessory) โดยในการบำรุงรักษาอากาศยานจะแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การบำรุงรักษาในบริเวณลานจอดอากาศยาน เรียกว่า “การซ่อมย่อย” (Line Maintenance) และการบำรุงรักษาที่ทำในหน่วยซ่อม เรียกว่า “การซ่อมใหญ่” (Over Haul) ซึ่งในการบำรุงรักษาแต่ละระดับ จะใช้บุคลากรที่มีความชำนาญในระดับที่แตกต่างกัน โดยถ้าเป็นการบำรุงรักษาอากาศยานทั้งลำ ต้องดำเนินการโดยหน่วยซ่อมที่ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมจากรัฐ

<sup>5</sup> Article 31 Every aircraft engage in international navigation shall be provided with a certificate of airworthiness issued or rendered valid by the State in which it is registered

ที่หน่วยซ่อมมันตั้งอยู่ และในกรณีที่หน่วยซ่อมในประเทศใดจะทำการบำรุงรักษาอากาศยาน สัญชาติอื่น หน่วยซ่อมมันก็ต้องได้รับการรับรองจากรัฐเจ้าของทะเบียนของอากาศยานนั้นว่าให้ทำการบำรุงรักษาอากาศยานนั้นได้อีกด้วย แต่หากเป็นการบำรุงรักษาเฉพาะบางชิ้นส่วนบริเวณ ลานจอดอากาศยาน การบำรุงรักษาอาจดำเนินการโดยนายช่างภาคพื้นดินที่ได้รับใบอนุญาต ผู้ประจำหน้าที่จากรัฐ และมีสิทธิทำการตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

## 2.1.2 บุคลากรด้านการบิน

ในส่วนของบุคลากรด้านการบิน จะมีบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม การการบินพลเรือนในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตร ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จากสถาบันการบิน ดังนั้นในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสองเรื่องสำคัญ คือ ประเภทของบุคลากรด้านการบิน และสถาบันการบินและหลักสูตรการบิน

### 2.1.2.1 ประเภทของบุคลากรด้านการบิน

บุคลากรด้านการบิน จะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ บุคลากรภาคอากาศ และบุคลากรภาคพื้นดิน

#### 2.1.2.1.1 บุคลากรภาคอากาศ (Flight crew member)

อนุสัญญาชิคาโก ข้อ 32 กำหนดว่า นักบินประจำอากาศยานทุกลำ และผู้อื่นที่ดำเนินการประจำในอากาศยานทุกลำที่ทำการเดินอากาศระหว่างประเทศ จะต้อง มีใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตซึ่งรัฐที่อากาศยานนั้นจดทะเบียนออกให้หรือกระทำให้ สมบูรณ์แล้ว<sup>6</sup> ซึ่งภาคผนวก 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกใบอนุญาตผู้ประจำ หน้าที่ภาคอากาศ ในตำแหน่งนักบินส่วนบุคคล (private pilot) นักบินพาณิชย์ตรี (commercial pilot) นักบินพาณิชย์เอก (airline transport pilot) สำหรับเครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ นาวาอากาศ

<sup>6</sup> Article 32 (a) The pilot of every aircraft and the other members of the operating crew of every aircraft engaged in international navigation shall be provided with certificates of competency and licenses issued or rendered valid by the State in which the aircraft is registered.

อากาศยานขึ้นลงทางดิ่ง นักบินผู้ช่วยเครื่องบิน (Multi crew pilot) ครูการบิน (Flight Instructor) นักบินบัลลูน (free balloon pilot) นักบินเครื่องร่อน (glider pilot) ดันหน (flight navigator) และ นายช่างประจำอากาศยาน (flight engineer) ซึ่งผู้ประจําหน้าที่ดังกล่าวต้องมีอายุ สุขภาพ ความรู้ ความชำนาญ และทักษะ ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 แห่งอนุสัญญาชिकाโก โดยให้มีสิทธิ ทำการได้ตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4 กำหนดคํานิยมของผู้ประจําหน้าที่ว่า หมายความว่าถึง นักบิน ดันหน นายช่าง พนักงานวิทยุ พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ พนักงานอํานวยการบินและผู้ประจําหน้าที่อื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้ประจําหน้าที่ไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 42 ถึงมาตรา 50 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้ประจํา หน้าที่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีใบอนุญาต ผู้ประจําหน้าที่ซึ่งออกให้โดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา หรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย แต่ สำหรับผู้ประจําหน้าที่ในอากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย จะต้องได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยผู้มีใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่ซึ่งออกให้โดยรัฐภาคี แห่งอนุสัญญา หรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย เมื่อได้นำใบอนุญาตนั้นมาให้พนักงาน เจ้าหน้าที่รับรองแล้วให้ถือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประจําหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดย ให้การขอ การออก และการรับรองและอายุใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง ซึ่งผู้ประจําหน้าที่ต้องมีสัญชาติไทย มีความประพฤติเรียบร้อย มีอายุ สุขภาพร่างกาย สมบูรณ์ ความรู้และความชำนาญ สิทธิทำการ และมีวินัยตามที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการ การบินพลเรือน รวมถึงอํานาจสั่งให้ผู้ประจําหน้าที่รับการทดสอบโดยการตรวจทางการแพทย์ หรือ รับการทดสอบความรู้และความชำนาญ การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่ การสั่ง ห้ามปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่ พ.ศ. 2550 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 10 ว่าด้วยนายช่างประจำอากาศยาน ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 67 ว่าด้วยวินัยผู้ประจําหน้าที่ ข้อบังคับของ คณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 74 เรื่องคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเป็นผู้ประจําหน้าที่ และ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 75 ว่าด้วยสิทธิทำการของผู้ถือใบอนุญาต นักบิน พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ และพนักงานอํานวยการบิน

สำหรับบุคลากรผู้ทำหน้าที่พนักงานต้อนรับบนอากาศยาน ปัจจุบัน ในกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ไม่มีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่พนักงานต้อนรับบนอากาศยานต้อง ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการรับรองจากรัฐ จึงเป็นอํานาจของแต่ละสายการบินที่จะกำหนด คุณสมบัติของพนักงานต้อนรับบนอากาศยานขึ้นตามความเหมาะสมและตามความต้องการของ แต่ละสายการบิน

### 2.1.2.1.2 บุคลากรภาคพื้นดิน (Personal Other than crew member)

ภาคผนวก 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก กำหนดให้รัฐภาคีต้องทำการรับรองและออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ตำแหน่งพนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ (air traffic controller) พนักงานอำนวยการบิน (flight operator officer) พนักงานวิทยุ (aeronautical station operator) และนายช่างภาคพื้นดิน (aircraft maintenance) โดยผู้ประจำหน้าที่ในตำแหน่งข้างต้นจะต้องมีอายุ สุขภาพ ความรู้ ความชำนาญ ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก โดยให้มีสิทธิทำการตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต สำหรับประเทศไทยหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นดินจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กฎกระทรวง และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน เช่นเดียวกับผู้ประจำหน้าที่ภาคอากาศที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยสำหรับตำแหน่งพนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ และพนักงานอำนวยการบิน ได้มีการกำหนดคุณสมบัติไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 74 เรื่องคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ และสำหรับตำแหน่งนายช่างภาคพื้นดินได้มีการกำหนดคุณสมบัติและสิทธิทำการไว้ โดยเฉพาะตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 77 ว่าด้วยคุณสมบัติและสิทธิทำการของผู้ประจำหน้าที่นายช่างภาคพื้นดิน

### 2.1.2.2 สถาบันการบินและหลักสูตรการบิน

สถาบันการบินและหลักสูตรการบิน หมายถึง สถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตบุคลากรด้านการบิน โดยจัดทำหลักสูตรการเรียนเพื่อเปิดสอนแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งผู้ที่จะขอรับใบอนุญาต ผู้ประจำหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง จะต้องศึกษาและสอบผ่านหลักสูตรต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้สำหรับคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง ทั้งในส่วนของเป็นความรู้พื้นฐาน เฉพาะตำแหน่ง และในส่วนของเป็นความชำนาญ โดยตามภาคผนวก 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก กำหนดว่าสถาบันการบิน และหลักสูตรการบินต้องได้รับการรับรองจากรัฐว่ามีมาตรฐานในการดำเนินการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก โดยมีกรมการขนส่งทางอากาศเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการบินทั้งหมดภายในประเทศ โดยกำหนดให้สถาบันการบินที่จะเปิดดำเนินการต้องได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ ทั้งในด้านมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กร และหลักสูตรการบินที่จะเปิดทำการเรียนการสอนด้วย สำหรับประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำหลักสูตรการบินและผลิตบุคลากรด้านการบิน แต่กรมการขนส่งทางอากาศ ได้มีการอนุญาตให้ภาคเอกชนจัดตั้งสถาบันการบินอีกด้วย



### 2.1.3 การดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

อนุสัญญาชิคาโกได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ไว้ในข้อ 10 ข้อ 15 ข้อ 28 และข้อ 37 ดังต่อไปนี้

ข้อ 10 อากาศยานทุกลำซึ่งบินเข้าไปในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญา จะต้องลง ณ ท่าอากาศยานที่รัฐนั้นกำหนด เพื่อความมุ่งประสงค์ทางศุลกากร หรือการตรวจอย่างอื่น ถ้าข้อบังคับของรัฐที่ว่ามีไว้เช่นนั้น ในการออกจากอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญา อากาศยานเช่นว่านั้น จะต้องออกจากท่าอากาศยานศุลกากรที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ให้รัฐที่กำหนดท่าอากาศยานศุลกากรโฆษณารายการทั้งหมดของท่าอากาศยาน และส่งไปยังองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งจัดตั้งขึ้นตามภาค 2 แห่งอนุสัญญา เพื่อติดต่อแจ้งไปยังรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมด<sup>7</sup>

ข้อ 15 ภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อ 68 ท่าอากาศยานทุกแห่งในรัฐ ผู้ทำสัญญาซึ่งเปิดให้อากาศยานแห่งชาติของตนใช้เป็นสาธารณะจะต้องเปิดให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ทั้งหมดใช้เช่นเดียวกันภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกันการใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวมทั้งบริการวิทยุและอุตุนิยมวิทยาซึ่งอาจจัดให้มีขึ้น ใช้เป็นสาธารณะเพื่อความปลอดภัยและทันท่วงทีของการเดินอากาศโดยอากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาทุกรัฐจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างเดียวกัน<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Article 10 Except in a case where, under the terms of this Convention or a special authorization, aircraft are permitted to cross the territory of a contracting State without landing, every aircraft which enters the territory of a contracting State shall, if the regulations of that State so require, land at an airport designated by that State for the purpose of customs and other examination. On departure from the territory of a contracting State, such aircraft shall depart from a similarly designated customs airport. Particulars of all designated customs airports shall be published by the State and transmitted to the International Civil Aviation Organization established under Part II of this Convention for communication to all other contracting States.

<sup>8</sup> Article 15 Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation

ข้อ 28 รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะจัดการในข้อต่อไปนี้ เท่าที่จะปฏิบัติได้

(ก) จัดให้มีท่าอากาศยาน บริการวิทยุ บริการอุตุนิยมวิทยา และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศอย่างอื่น ๆ ขึ้นภายในอาณาเขตของตน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินอากาศระหว่างประเทศตามมาตรฐานและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติหรือวางขึ้นเป็นคราว ๆ ตามอนุสัญญาฉบับนี้

(ข) ยึดถือและจัดการให้ระบบมาตรฐานอันเหมาะสมว่าด้วยวิธีดำเนินการทางสื่อสาร รหัส การทำเครื่องหมาย สัญญาณ การตามไฟ และวิธีปฏิบัติ และกฎอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการบิน ซึ่งอาจ แนะนำหรือวางขึ้นเป็นคราว ๆ ตามอนุสัญญาฉบับนี้<sup>9</sup>

ข้อ 37 รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะร่วมมือในการให้ได้มีขีดสูงสุดแห่งภาวะเอกรูปเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ในข้อบังคับ มาตรฐาน วิธีดำเนินการและการจัดระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่ทางบิน และบริการอนุกุลในเรื่องทั้งหมดซึ่งภาวะเอกรูป เช่นว่านั้นจะอำนวยความสะดวกและช่วยให้การเดินอากาศดีขึ้น เพื่อการนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะตกลงเลือกใช้และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ ในเรื่องต่อไปนี้ตามที่จำเป็นเป็นคราว ๆ คือ (ข) ลักษณะของท่าอากาศยาน และพื้นที่ขึ้นลง<sup>10</sup>

---

facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation...

<sup>9</sup> Article 28 Each contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to:

(a) Provide, in its territory, airports, radio services, meteorological services and other air navigation facilities to facilitate international air navigation, in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention;

(b) Adopt and put into operation the appropriate standard systems of communications procedure, codes, markings, signals, lighting and other operational practices and rules which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention;

<sup>10</sup> Article 37 Each contracting State undertakes to collaborate in securing the highest practicable degree of uniformity in regulations, standards, procedures, and organization in relation to aircraft, personnel, airways and auxiliary services in all matters in which such uniformity will facilitate and improve air navigation. To this end the International Civil Aviation Organization shall adopt and amend from time to time, as may be necessary,

ข้อ 69 ถ้าคณะมนตรีมีความคิดเห็นว่าท่าอากาศยาน หรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวมทั้งบริการวิทยุและอุตุนิยมวิทยาของรัฐผู้ทำสัญญาไม่เพียงพอตามควรแก่การดำเนินการของบริการเดินอากาศระหว่างประเทศในปัจจุบัน หรือที่ดำริไว้ให้เป็นที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ คณะมนตรีจะปรึกษากับรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง และกับรัฐอื่น ๆ ที่ถูกกระทบกระเทือนเพื่อหาทางแก้ไขสถานการณ์นั้น และอาจทำคำแนะนำขึ้นเพื่อการนี้ ถ้ารัฐผู้ทำสัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามคำแนะนำเหล่านั้น ก็ไม่ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอนุสัญญาฉบับนี้<sup>11</sup>

โดยภาคผนวก 14 และภาคผนวก 10 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ได้กำหนดมาตรฐานในด้านความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศไว้ ซึ่งรัฐภาคีต้องรับรองว่าสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโกกำหนดไว้

### 2.1.3.1 สนามบิน

สนามบิน (Airport) เป็นสถานที่ให้บริการแก่เครื่องบิน ผู้โดยสาร และบุคคลที่เข้ามาใช้บริการ สนามบินมีความหมายตามภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ได้ให้คำจำกัดความของ "สนามบิน" ว่าหมายความถึง พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือพื้นน้ำ รวมตลอดถึงอาคาร

---

international standards and recommended practices and procedures dealing with: (b) Characteristics of airports and landing areas;

<sup>11</sup> Article 69 Improvement of air navigation facilities If the Council is of the opinion that the airports or other air navigation facilities, including radio and meteorological services, of a contracting State are not reasonably adequate for the safe, regular, efficient, and economical operation of international air services, present or contemplated, the Council shall consult with the State directly concerned, and other States affected, with a view to finding means by which the situation may be remedied and may make recommendations for that purpose. No contracting State shall be guilty of an infraction of this Convention if it fails to carry out these recommendations.

สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์สำหรับใช้เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด เพื่อการขึ้นลงของอากาศยาน<sup>12</sup> สำหรับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของ "สนามบิน" ไว้ว่าพื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำสำหรับใช้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้ง และบริภัณฑ์ซึ่งอยู่ในสนามบินนั้น และ "สนามบินอนุญาต" หมายความว่า สนามบินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้และสนามบินที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 สามารถแบ่งประเภทของสนามบินตามลักษณะของการจัดตั้ง คือ สนามบินที่รัฐมนตรีใช้อำนาจประกาศกำหนดไว้ และสนามบินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง แต่ได้มีการแบ่งประเภทของสนามบินตามลักษณะการใช้งานไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550 โดยแบ่งสนามบินออกเป็นสองประเภท คือ สนามบินสาธารณะ และสนามบินส่วนบุคคล สำหรับประเภทแรกสนามบินสาธารณะ คือ สนามบินที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าใช้บริการได้ (Public Use) อันมีลักษณะเป็นกิจการอันเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการคมนาคมที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการดังกล่าวแก่ประชาชน โดยรัฐอาจดำเนินการในรูปแบบราชการ หรืออาจให้รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชนดำเนินการสนามบินเพื่อให้บริการกับสาธารณะ ดังนั้นสำหรับสนามบินสาธารณะ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับต้องเคร่งครัดและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแทนก็ได้ โดยการจัดตั้งสนามบินสาธารณะ ต้องมีมาตรฐานในการก่อสร้างสนามบินไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก สำหรับการดำเนินงานสนามบินตามภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโกได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2545 กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการรับรองสนามบินสาธารณะที่เปิดให้บริการภายในอาณาเขตของรัฐของตนว่าสนามบินนั้นมีวิธีดำเนินการสนามบิน บุคลากร บริภัณฑ์ สิ่งอำนวยความสะดวก บริการของสนามบิน และระบบการจัดการความปลอดภัยใช้ภายในสนามบิน ที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย และได้มาตรฐานครบถ้วนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 14 แห่งอนุสัญญาชิคาโก โดยกำหนดให้รัฐต้องออกใบรับรองการดำเนินงานสนามบิน (Aerodrome Certification) ให้กับสนามบินสาธารณะ แต่สำหรับสนามบินประเภทที่สองได้แก่ สนามบินส่วนบุคคล เป็นการจัดตั้งสนามบินเพื่อใช้ในกิจการส่วนตัว (Private Use) ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสนามบินเอกชนจึงมีลักษณะผ่อนคลายกว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสนามบินสาธารณะ ซึ่งกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งสนามบินของประเทศไทย จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

<sup>12</sup> Aerodrome - A defined area on land or water (including any building, installation and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft.

พ.ศ. 2497 หมวด 6 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา 51 หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และจำคุกไม่เกินสิบปี ตามมาตรา 79 โดยในการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 52 ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ. 2550 ไว้ และให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดพื้นดินหรือน้ำแห่งใดเป็นสนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานได้ตามมาตรา 55 และการประกาศเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60 ตามลำดับ

### 2.1.3.2 เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ (Air navigation facilities) ตามภาคผนวก 10 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ไม่ได้มีการกำหนดคำจำกัดความไว้ แต่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความของคำว่า “เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” ไว้หมายความว่า เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ของบริการนั้น โดยเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภททัศนวิสัย (Visual Aids) ประเภทวิทยุสื่อสาร (Aeronautical Communication Equipment) และประเภทวิทยุช่วยเดินอากาศ (Air Navigation Radio Aids)<sup>13</sup> ซึ่งกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกของประเทศไทย จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หมวด 6 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยมีสาระสำคัญคือ คือ ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา 51 หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญาปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทและจำคุกไม่เกินสิบปี ตามมาตรา 79 และมาตรา 52 กำหนดให้การขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ผู้ดำเนินงานเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ อาจเก็บค่าบริการได้ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ ตามมาตรา 57

<sup>13</sup> สมชาย พิพุทธวัฒน์, คำอธิบายกฎหมายการเดินอากาศ, เอกสารประกอบการบรรยาย วิชากฎหมายการเดินอากาศ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันการบินพลเรือน, ม.ป.พ.), หน้า 16.

## 2.1.4 การปฏิบัติการบิน

การปฏิบัติการบินในการบินพลเรือนนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ ประเภทการบินพาณิชย์ ประเภทการบินทั่วไป และประเภทการบินส่วนบุคคล ดังต่อไปนี้

### 2.1.4.1 การบินพาณิชย์

การบินพาณิชย์ (Commercial Air Transport) หมายความว่า การให้บริการขนส่งทางอากาศภายในและระหว่างประเทศ ทั้งการบินประจำและไม่ประจำซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ โดยมีค่าตอบแทนหรือค่าเช่าในการขนส่งนั้น<sup>14</sup> โดยเป็นการขนส่งทางอากาศซึ่งคนโดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ ของผู้ประกอบการ ได้แก่ ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือสายการบิน โดยใช้อากาศยาน เป็นยานพาหนะ ซึ่งการบินพาณิชย์สามารถแบ่งตามสิทธิการบินของผู้ดำเนินการเดินอากาศได้ในสองรูปแบบ คือ

#### 2.1.4.1.1 สิทธิของการบินที่ไม่มีกำหนด

อนุสัญญาชิคาโก ข้อ 5 กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิของการบินที่ไม่มีกำหนดว่า รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐตกลงว่า บรรดาอากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ซึ่งมีได้ดำเนินการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด ย่อมมีสิทธิที่จะทำการบินเข้ามาในอาณาเขตของตน หรือบินผ่านอาณาเขตของตนโดยไม่แวะลง และแวะลงมิใช่เพื่อการค้าได้โดยไม่จำเป็นต้องขอรับอนุญาตล่วงหน้า แต่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งอนุสัญญานี้ และรัฐที่อากาศยานนั้นทำการบินอยู่เหนือมีสิทธิที่จะสั่งให้แวะลงได้ แม้กระนั้นก็ดี รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะสั่งอากาศยานซึ่งปรารถนาจะบินไปเหนือภูมิภาคที่ไม่มีทางเข้าไปถึงหรือที่ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเพียงพอให้ทำการบินตามเส้นทางบินที่กำหนดไว้ หรือให้ขอรับอนุญาตพิเศษสำหรับการบินเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความปลอดภัยของการบิน ถ้าอากาศยานเช่นนั้นทำการรับขนคนโดยสาร สินค้า หรือไปรษณียภัณฑ์ โดยได้รับสินจ้างหรือค่าเช่าแตกต่างกับบริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนดภายใต้บทบัญญัติข้อ 7 อากาศยานนั้นย่อมมีเอกสิทธิที่จะขนถ่ายคนโดยสาร สินค้า หรือไปรษณียภัณฑ์ ขึ้นหรือลง

<sup>14</sup> Commercial Air Transport : International and domestic air transport services, both schedule and non-scheduled basis, which is available to the public for remuneration and for hire.

ได้ด้วย แต่เมื่อมีการขนถ่ายขึ้นลงเช่นนั้น รัฐมีสิทธิที่จะกำหนดข้อบังคับ เงื่อนไข หรือข้อจำกัด ในการนี้ได้ตามที่พิจารณาว่าจำเป็น<sup>15</sup> ดังนั้นอากาศยานของรัฐอื่นจึงมีสิทธิขออนุญาตเข้ามา ทำการบินเพื่อให้บริการขนส่งคนโดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือสินค้า มายังอีกรัฐหนึ่งได้ โดยอาจ เป็นการบินในลักษณะเช่าเหมา (Chartered Service) หรือการบินพิเศษอื่น ๆ ที่ไม่จัดอยู่ในบริการ เดินอากาศประจำมีกำหนด รวมถึงการบินเครื่องบินเปล่า และหมายรวมถึงการบริการแท็กซี่ทาง อากาศ (Air Taxi) ด้วย แต่เนื่องจากการบริการการบินแบบไม่ประจำ ไม่มีคำจำกัดความไว้ ดังนั้น จึงหมายความว่าถึงบริการขนส่งทางอากาศทุกประเภทที่มีให้บริการการบินประจำมีกำหนดตาม นิยามขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยสิทธิของการบินไม่มีกำหนด จะแบ่งเป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศของต่างประเทศที่ขออนุญาตให้อากาศยานต่างประเทศทำการ บินเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497<sup>16</sup> และ ผู้ดำเนินการเดินอากาศของไทยที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ประกอบ กิจการค้าขายในการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งต้องขออนุญาตทำการ บินต่อกรมการขนส่งทางอากาศในแต่ละคราว

<sup>15</sup> Article 5 Right of non-scheduled flight : Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights.

Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable

<sup>16</sup> มาตรา 28 ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่ จะมีสิทธิตามอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

#### 2.1.4.1.2 บริการเดินอากาศประจำมีกำหนด

บริการเดินอากาศประจำมีกำหนด แบ่งออกเป็น บริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด และบริการเดินอากาศภายในประเทศประจำมีกำหนด โดยอนุสัญญาชิคาโก ข้อ 6 กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องบริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนดว่า รัฐอื่นจะบริการเดินอากาศภายในประเทศประจำมีกำหนด จะดำเนินการบินเหนือหรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญามีได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตพิเศษ หรืออนุญาตอย่างอื่นจากรัฐนั้น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดเอาไว้ในใบอนุญาตเช่นนั้น<sup>17</sup> โดยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด จะต้องมียอดประกอบคือ เป็นกลุ่มเที่ยวบินหนึ่งซึ่งมีการผ่านห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ซึ่งกระทำการโดยอากาศยานเพื่อการขนส่งคนโดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือสินค้า เพื่อนำเงินในลักษณะที่แต่ละเที่ยวบินเปิดให้บริการแก่สาธารณะ เพื่อให้บริการการจราจรระหว่างจุดเดิมสองจุดหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามตารางการบินที่ประกาศต่อสาธารณะ หรือด้วยเที่ยวบินที่สม่ำเสมอหรือบ่อยครั้งจนก่อให้เกิดกลุ่มเที่ยวบินหนึ่งซึ่งเป็นระบบสามารถจดจำได้<sup>18</sup> ส่วนการบริการเดินอากาศภายในประเทศประจำมีกำหนด ในทางปฏิบัติจะมีเฉพาะกรณีและผู้ดำเนินการเดินอากาศของรัฐนั้นขออนุญาตให้บริการขนส่งคนโดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือสินค้า เชื่อมจากจุดหนึ่งภายในประเทศไปยังอีกจุดหนึ่งภายในประเทศของตน โดยมีการกำหนดตารางบินเป็นประจำ ต่อเนื่องตามวันและเวลาที่แน่นอน

<sup>17</sup> Article 6 Scheduled air services : No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization

<sup>18</sup> A scheduled international air service is a series of flights that possesses all the following characteristics:

- a) it passes through the air-space over the territory of more than one State;
- b) it is performed by aircraft for the transport of passengers, mail or cargo for remuneration, in such a manner that each flight is open to use by members of the public;
- c) it is operated, so as to serve traffic between the same two or more points, either
  - i) according to a published time-table, or
  - ii) with flights so regular or frequent that they constitute a recognizably systematic series.



และประกาศล่วงหน้าให้บุคคลทั่วไปทราบเท่านั้น สำหรับประเทศไทยผู้ดำเนินการเดินอากาศที่จะให้บริการเดินอากาศประจำมีกำหนด ถ้าเป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศของต่างประเทศ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 หรือได้รับสิทธิการบินจากความตกลงระหว่างประเทศที่จะทำการบินกับประเทศเจ้าของสายการบินนั้น สำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศไทยจะให้บริการได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งต้องยื่นตารางการบินเพื่อขออนุญาตต่อกรมการขนส่งทางอากาศเพื่อทำการบินตามตารางการบิน โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นรายเที่ยว

นอกจากนี้ ในส่วนของการบินประจำมีกำหนด ยังมีการบินในอีกลักษณะหนึ่งที่เรียกว่า “กาโบตาจ” กล่าวคือ เป็นการบินในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศต่างประเทศจะขออนุญาตทำการบินภายในประเทศอื่นโดยบินเชื่อมจากจุดหนึ่งภายในประเทศไปยังอีกจุดหนึ่งภายในประเทศนั้นเอง ซึ่งตามอนุสัญญาชิคาโก ข้อ 7 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องกาโบตาจว่ารัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิที่จะบอกปฏิเสธการอนุญาตให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ รับคนโดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์ และสินค้าที่รับขนขึ้นภายในอาณาเขตของตนเพื่อสินจ้างหรือค่าเช่า ซึ่งคนและของเหล่านั้นมีปลายทางไปยังอีกจุดหนึ่งภายในอาณาเขตนั้น โดยรัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะไม่ทำข้อตกลงใด ๆ ซึ่งให้เอกสิทธิเช่นว่านั้นโดยชัดแจ้งแก่รัฐอื่นใด หรือแก่สายการบินของรัฐอื่นใดโดยเฉพาะ และรับรองว่าจะไม่ขอรับเอกสิทธิพิเศษเฉพาะเช่นว่านั้นจากรัฐอื่นใด<sup>19</sup>

2.1.4.2 การบินทั่วไป (General aviation) หมายความว่า การทำการบินที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางส่วนบุคคลหรือเพื่อบำเหน็จทางการค้าในเชิงพาณิชย์ แบ่งออกเป็นการบินทำงานทางอากาศ และการบินในราชการส่วนอื่น ดังต่อไปนี้

<sup>19</sup> Article 7 Cabotage : Each contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State or an airline of any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State.

#### 2.1.4.2.1 การบินทำงานทางอากาศ

ภาคผนวก 6 เรื่องการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) แห่งอนุสัญญาชิคาโก กำหนดนิยามของ "การบินทำงานทางอากาศ" (Aerial work) ว่า หมายถึง การทำการบินของอากาศยานเพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะ<sup>20</sup> ตัวอย่างของการบินทำงานทางอากาศ อาจแบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ได้ 7 รูปแบบ<sup>21</sup> คือ

- (1) การทำการบินตามคำร้องขอ (Aerial application) เช่น การบินควบคุมแมลงหรือควบคุมการเกิดโรคพืชในภาคการเกษตร การบินโปรยกำจัดวัชพืช การบินหว่านเมล็ดพันธุ์ การบินดับไฟป่า เป็นต้น
- (2) การบินสำรวจ (Aerial survey) เช่น การบินถ่ายภาพเพื่อจัดทำแผนที่ทางอากาศ การบินสำรวจธรณีวิทยา การบินสำรวจเพื่อวางผังเมือง
- (3) การบินสังเกตการณ์และลาดตระเวน (Aerial observation and patrol) เช่น การบินรายงานสภาพการจราจร การบินทางอุตุนิยมวิทยา การบินลาดตระเวนชายฝั่ง หรือการบินศึกษารังสีในบรรยากาศ เป็นต้น
- (4) การบินในการก่อสร้าง (Aerial construction) เช่น การบินเพื่อก่อสร้างการขนส่งทางท่อ การก่อสร้างแท่นขุดเจาะน้ำมัน การก่อสร้างบนอาคารสูง หรือการก่อสร้างไฟสะพาน เป็นต้น
- (5) การบินเพื่อติดต่อสื่อสาร (Aerial communication) เช่น การบินกระจายเสียงทางวิทยุหรือโทรทัศน์ หรือการบินลากป้าย เป็นต้น
- (6) การบินสร้างมวลอากาศ (Production of air turbulence) เช่น การบินทำฝนเทียม เป็นต้น
- (7) การบินเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Emergency operations) เช่น บินดับเพลิง บินค้นหาและช่วยเหลือ หรือบินอพยพ เป็นต้น<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Aerial work. An aircraft operation in which an aircraft is used for specialized services such as agriculture, construction, photography, surveying, observation and patrol, search and rescue, aerial advertisement, etc.

<sup>21</sup> Tim Unmack, Civil aviation: standard and liabilities, LLP Professional Publishing, 1999 หน้า 312.

<sup>22</sup> ICAO, Doc 9408-AN/922/Manual on aerial work, 1984 หน้า 3 -1

#### 2.1.4.2.2 การบินในราชการส่วนอื่น

อนุสัญญาชิคาโก ข้อ 3 (บี) กำหนดให้อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากร และตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ<sup>23</sup> เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้อากาศยานเหล่านี้ แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับอากาศยานพลเรือน โดยอากาศยานทหารมีวัตถุประสงค์ในด้านอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ ส่วนอากาศยานศุลกากรก็มีวัตถุประสงค์ใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าลักลอบนำสินค้าเข้าและออกเมืองโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากรซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ และอากาศยานตำรวจซึ่งใช้เพื่อการรักษาความมั่นคงภายใน แต่เนื่องจากความแตกต่างของระบบกฎหมายและแนวความคิดของรัฐต่าง ๆ ในเรื่องอากาศยานราชการยังไม่ลงรอยกันทำให้ไม่อาจกำหนดนิยามของอากาศยานราชการได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน ข้อ 3 (บี) ของอนุสัญญาชิคาโกซึ่งไม่สามารถกำหนดได้ว่าอากาศยานราชการคืออะไร เพียงแต่กำหนดให้ถือว่าเป็นอากาศยานที่ใช้ในบริการทหาร ตำรวจ และศุลกากร เป็นอากาศยานราชการ ดังนั้น จึงกลับไปหาหลักที่ว่ารัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ จึงอาจกำหนดให้อากาศยานใดของตนเป็นอากาศยานราชการก็ได้ และเมื่อได้กำหนดให้เป็นอากาศยานราชการแล้วจะทำการบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้นมีได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่น และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงหรือวิธีการเช่นนั้นด้วย ตามข้อ 3 (ซี)<sup>24</sup> สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 5 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกฎกระทรวงกำหนดราชการส่วนอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (พ.ศ. 2547) กำหนดให้ ราชการกรมศุลกากร ราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นราชการส่วนอื่นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

<sup>23</sup> Article 3 (b) Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be State aircraft.

<sup>24</sup> Article 3 (c) No state aircraft of the contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the term thereof.

### 2.1.4.3 การบินส่วนบุคคล

การบินส่วนบุคคล หมายถึง การทำการบินที่มีวัตถุประสงค์ในทางส่วนบุคคลโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยเป็นการทำการบินเพื่อพักผ่อน หย่อนใจชมทัศนียภาพ การบินเพื่อการกีฬา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ มาตรา 29 ทวิ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้อากาศยานส่วนบุคคลในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคลจากรัฐมนตรี ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้แนบท้ายใบอนุญาต โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต คุณสมบัติและลักษณะของผู้ขอ อนุญาต อายุใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคล การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคล แบบใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคลและเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตใช้อากาศยานส่วนบุคคล ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 32 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้

### 2.1.5 การให้บริการการจราจรทางอากาศ

การให้บริการการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Service) มีวัตถุประสงค์หลักในสามประการ คือ ประการแรกเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุระหว่างอากาศยานที่ทำการบินอยู่ในอากาศ ประการที่สองเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุระหว่างอากาศยานกับสิ่งกีดขวางภาคพื้น และ ประการสุดท้ายเพื่อให้การจราจรทางอากาศเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีความปลอดภัย ซึ่งการให้บริการการจราจรทางอากาศ แบ่งออกเป็นสามประเภท คือ บริการควบคุมการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control Service) บริการข่าวการบิน (Flight Information Service) และบริการระวังภัย (Alerting Service) หลักการสำคัญในการให้บริการการจราจรทางอากาศ คือ การควบคุมและจัดการจราจรให้อากาศยานขณะทำการบินต่างเวลา ต่างความสูง หรือต่างทิศทางกัน การแจ้งข่าวสาร และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของนักบินในขณะทำการบิน และบริการเตือนภัย พร้อมทั้งการให้ความร่วมมือ ในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุ อันเป็นสิ่งจำเป็นที่แต่ละสนามบินต้องจัดให้มีการให้บริการการจราจรทางอากาศ เพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่อากาศยานที่เข้ามาเพื่อลงจอดและบินออกจากสนามบิน โดยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า “พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ” (Air Traffic Controller) ซึ่งในส่วนของบริการควบคุมการจราจรทางอากาศจะแบ่งออกเป็นหลายประเภท ดังต่อไปนี้

### 2.1.5.1 การควบคุมการจราจรทางอากาศ ณ บริเวณสนามบิน (Aerodrome control Service)

การควบคุมการจราจรทางอากาศ ณ บริเวณสนามบิน แต่ละสนามบินจะทำการควบคุมการจราจรทางอากาศครอบคลุมรัศมี 5 - 10 ไมล์ทะเลโดยรอบสนามบิน ที่ความสูงตั้งแต่พื้นดินถึงความสูง 2,000 ฟุต โดยเฉลี่ย แยกออกเป็น การควบคุมการจราจรทางอากาศภาคพื้น (Ground Control) คือ ทำหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมการจราจรทางอากาศของอากาศยานบนทางขับ และลานจอดให้ขับเคลื่อนด้วยความปลอดภัย เป็นระเบียบ และรวดเร็ว ให้คำอนุญาตการขับเคลื่อนของอากาศยาน และพาหนะอื่น ๆ บนทางขับและลานจอดอากาศยาน และแจ้งข่าวสารข้อมูลแก่นักบิน และหน่วยสนับสนุนภาคพื้นดินหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกให้แก่อากาศยานที่มาใช้บริการ และการควบคุมการจราจรทางอากาศโดยหอบังคับการบิน (Tower Control หรือ Local Control) คือ ทำหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมการจราจรทางอากาศบนทางวิ่งและอากาศยานโดยรอบสนามบินหรือตามพื้นที่ที่กำหนดในเขตจราจรโดยรอบสนามบิน กำหนดทางวิ่งขึ้นและลง ให้เหมาะสมกับสภาพอากาศ (สวนทางกับทิศทางลม) ติดต่อประสานงานกับการควบคุมการจราจรทางอากาศเขตประชิดสนามบิน (Approach Control) ในการจัดลำดับให้แก่อากาศยานเข้าหรือออก และแจ้งเตือนนักบินให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดการบิน

### 2.1.5.2 การควบคุมการจราจรทางอากาศเขตประชิดสนามบิน

การควบคุมการจราจรทางอากาศเขตประชิดสนามบิน (Approach Control Service) ซึ่งเป็นการควบคุมการจราจรทางอากาศด้วยเรดาร์ (radar) หรือเรดาร์ซึ่งบอกมุมร่อน ระยะ และทิศทาง (precision radar) โดยให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศในความสูงตั้งแต่ 2,000 – 11,000 ฟุต

### 2.1.5.3 การควบคุมการจราจรทางอากาศตามพื้นที่

การควบคุมการจราจรทางอากาศตามพื้นที่ (Area control Service) จะรับผิดชอบในการควบคุมการจราจรทางอากาศตามเส้นทางบินของอากาศยานแต่ละลำ ในพื้นที่ภายในอาณาเขตของแต่ละรัฐตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Available from :[http://www.aerothai.co.th/thai/opertion th.php](http://www.aerothai.co.th/thai/opertion_th.php) [2007, Jan 18]

ตามภาคผนวก 11 แห่งอนุสัญญาชิคาโก กำหนดให้รัฐแต่ละรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบและกำหนดการประสานงานระหว่างหน่วยทั้งพลเรือนและทหาร หรือหน่วยอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการบินพลเรือน รวมทั้งการให้บริการระวางภัย ซึ่งผู้ให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศของแต่ละรัฐ จะอยู่ในรูปแบบองค์กรที่แตกต่างกันทั้งในรูปของราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน แต่ส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ เช่น Air Traffic Organization ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสหพันธ์บริหารการบินของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ NAV CANADA ในประเทศแคนาดา สำหรับประเทศไทยผู้ให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศ คือ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดของกระทรวงคมนาคม

### 2.1.6 การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ตามอนุสัญญาชิคาโก ข้อ 26 กำหนดว่าในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งมีการเสียชีวิต หรือบาดเจ็บสาหัส หรือแสดงว่ามีการบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคในอากาศยานนั้น หรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รัฐเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุจะจัดการสอบสวนเหตุการณ์ของอุบัติเหตุนั้นตามวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอาจแนะนำ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐนั้น รัฐเจ้าของทะเบียนอากาศยานมีโอกาสที่จะตั้งผู้สังเกตการณ์ไปร่วมในการสอบสวนได้ และรัฐที่ทำการสอบสวนจะต้องติดต่อส่งรายงานและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไปยังรัฐเจ้าของทะเบียนอากาศยาน<sup>26</sup> โดยมีการกำหนดรายละเอียดของการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานไว้ตามภาคผนวก 13 แห่งอนุสัญญา

<sup>26</sup> Article 26 Investigation of accidents : In the event of an accident to an aircraft of a contracting State occurring in the territory of another contracting State, and involving death or serious injury, or indicating serious technical defect in the aircraft or air navigation facilities, the State in which the accident occurs will institute an inquiry into the circumstances of the accident, in accordance, so far as its laws permit, with the procedure which may be recommended by the International Civil Aviation Organization. The State in which the aircraft is registered shall be given the opportunity to appoint observers to be present at the inquiry and the State holding the inquiry shall communicate the report and findings in the matter to that State.

ซิกาโก เป็นการสอบสวนเพื่อหาสาเหตุของอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ เพื่อหาแนวทางในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและอุบัติการณ์นั้นแต่เพียงอย่างเดียว มิได้มีความมุ่งหมายที่จะกล่าวโทษแก่บุคคลใดในเรื่องความรับผิดชอบไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญา ซึ่งตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก กำหนดคำจำกัดความของคำว่า "การสอบสวน" หมายความว่า การดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการอุบัติเหตุ รวมทั้งการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล การสรุปข้อมูล รวมทั้งระบุสาเหตุ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อความปลอดภัย<sup>27</sup> อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกกรณีที่จะต้องทำการสอบสวน เพราะตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก กำหนดว่าต้องทำการสอบสวนเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งความหมายของอุบัติเหตุของอากาศยานตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาซิกาโก มีความหมายถึง การใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการบินของอากาศยาน ในระหว่างเวลาที่มีบุคคลใด ๆ เข้าไปในอากาศยาน โดยมีเจตนาที่จะเดินทางในเที่ยวบินนั้น จนถึงเวลาที่บุคคลเหล่านั้นทั้งหมดได้ลงจากอากาศยาน ซึ่งในกรณีที่เกิดขึ้นนั้นบุคคลเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัสอันเป็นผลมาจากการอยู่ในอากาศยาน หรือสัมผัสโดยตรงกับส่วนใด ๆ ของอากาศยานนั้น รวมถึงส่วนต่าง ๆ ที่หลุดออกจากอากาศยานนั้น หรือสัมผัสโดยตรงกับไอพ่นของอากาศยานนั้นด้วย ยกเว้นเมื่อการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บนั้นเกิดจากเหตุธรรมชาติ การกระทำของตนเองหรือบุคคลอื่น หรือเกิดจากการแอบโดยสารและหลบซ่อนอยู่ในบริเวณซึ่งโดยปกติผู้โดยสารและลูกเรือไม่สามารถใช้ได้ หรืออากาศยานได้รับความเสียหาย หรือโครงสร้างของอากาศยานนั้นเสียหายในสาระสำคัญ หรืออากาศยานนั้นสูญหายหรือไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างแน่แท้<sup>28</sup> ส่วนกรณีอุบัติการณ์ร้ายแรง หมายความว่า การใด ๆ นอกจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอัน

<sup>27</sup> Investigation. A process conducted for the purpose of accident prevention which includes the gathering and analysis of information, the drawing of conclusions, including the determination of causes and, when appropriate, the making of safety recommendations.

<sup>28</sup> Accident. An occurrence associated with the operation of an aircraft which takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked, in which:

a) a person is fatally or seriously injured as a result of:

- being in the aircraft, or

- direct contact with any part of the aircraft, including parts which have

become detached from the aircraft, or

เกี่ยวกับการปฏิบัติการของอากาศยาน ซึ่งมีผลกระทบ หรืออาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของการปฏิบัติการดังกล่าว โดยมีกรณีแวดล้อมบ่งชี้ว่าอุบัติเหตุเกือบจะเกิดขึ้น<sup>29</sup>

โดยรัฐเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุจะจัดการสอบสวนเหตุการณ์ของอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์นั้นตามวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐนั้น โดยรัฐเจ้าของทะเบียนอากาศยานสามารถแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์ไปร่วมการสอบสวนได้ด้วย และรัฐที่ทำการสอบสวนต้องส่งรายงาน และคำวินิจฉัยเรื่องนี้ไปยังรัฐเจ้าของทะเบียน ซึ่งแต่ละรัฐจะจัดตั้งองค์กรขึ้นเฉพาะเพื่อทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน โดยส่วนใหญ่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในทุกภาคการขนส่ง เช่น คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่ง (The Transportation Safety Board of Canada) ของประเทศแคนาดา หรือคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (National investigation transport safety board) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในบางประเทศอาจจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนเฉพาะอุบัติเหตุทางอากาศแต่เพียงอย่างเดียว เช่น ส่วนสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ (The UK Air Accidents Investigation Branch) ของประเทศอังกฤษ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนเฉพาะอุบัติเหตุทางอากาศขึ้นโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

---

- direct exposure to jet blast, except when the injuries are from natural causes, selfinflicted or inflicted by other persons, or when the injuries are to stowaways hiding outside the areas normally available to the passengers and crew; or

b) the aircraft sustains damage or structural failure which:

- adversely affects the structural strength, performance or flight characteristics of the aircraft, and

- would normally require major repair or replacement of the affected component, except for engine failure or damage, when the damage is limited to the engine, its cowlings or accessories; or for damage limited to propellers, wing tips, antennas, tires, brakes, fairings, small dents or puncture holes in the aircraft skin; or

c) the aircraft is missing or is completely inaccessible.

<sup>29</sup> Incident. An occurrence, other than an accident, associated with the operation of an aircraft which affects or could affect the safety of operation. And Serious incident. An incident involving circumstances indicating that an accident nearly occurred.



## 2.2 การแบ่งประเภทในการกำกับดูแลการบินพลเรือน

การกำกับดูแลการบินพลเรือน แบ่งประเภทของการกำกับดูแลออกเป็นสามด้าน คือ ด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ และด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.2.1 การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย

เป็นการกำกับดูแลการบินพลเรือนการบินเชิงพาณิชย์ การบินทั่วไป หรือการบินส่วนบุคคล โดยควบคุมและตรวจสอบกิจกรรมทั้งหมดของการบินพลเรือนในด้านความปลอดภัยทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น บุคลากรทางการบิน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ สายการบิน ผู้ดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ผู้ให้บริการการจราจรทางอากาศ ผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมอากาศยาน และสถาบันการบิน ในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

#### 2.2.1.1 การวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย

โดยที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้มีการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ไว้ในมาตรฐานและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (International Standard and Recommended Practice) โดยจัดทำในรูปแบบของภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาชิคาโก ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 18 ฉบับ ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนทั้งหมด ซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา จะต้องจัดทำกฎเกณฑ์ภายในประเทศในเรื่องด้านความปลอดภัย ให้เป็นไปตามหรือไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาทั้ง 18 ฉบับ

#### 2.2.1.2 การควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย

การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ที่สำคัญคือการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศ สายการบิน ผู้ดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ผู้ให้บริการการจราจรทางอากาศ ผู้ดำเนินการหน่วยซ่อมอากาศยาน ว่าได้ดำเนินงานตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับด้านความปลอดภัย ที่รัฐได้วางไว้ อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยวิธีในการตรวจสอบนั้น รัฐต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการตรวจสอบ โดยอาจทำการตรวจสอบแบบสุ่มตรวจ และการตรวจสอบตามวาระ ตั้งแต่ในส่วนของอากาศยาน คือ การ

ผลิตอากาศยานและส่วนประกอบต่าง ๆ การปฏิบัติการบิน การคงความต่อเนื่องในความสมควรเดินอากาศ การบำรุงรักษาตามกรอบระยะเวลา และในส่วนของสนามบิน คือ มาตรฐานการก่อสร้างทางวิ่ง ทางขับ อาคารผู้โดยสาร การติดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และการดำเนินงานของสนามบินในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบการจัดการความปลอดภัย ระบบกู้ภัย และดับเพลิง ระบบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน และระบบการรักษาความปลอดภัยภายในสนามบิน รวมถึงการให้บริการการจราจรทางอากาศ เป็นต้น

### 2.2.1.3 การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่

การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ เป็นการกำกับดูแลในด้านบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินพลเรือน โดยวิธีในการตรวจสอบนั้น จะใช้ระบบการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประจำหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง เช่น นักบิน นายช่าง พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ และพนักงานอำนวยความสะดวกการบิน เป็นต้น โดยรัฐจะวางกฎเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ในเรื่อง อายุ สุขภาพ ความรู้ ความชำนาญ และทักษะ ของผู้ประจำหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง ให้เป็นไปตามหรือไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญาชิคาโก และรัฐต้องดำเนินการจัดให้มีการทดสอบผู้ขออนุญาตเป็นผู้ประจำหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง ที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติและความสามารถครบตามที่กำหนดไว้ และสามารถไปปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อได้ตรวจสอบแล้วรัฐจะดำเนินการออกใบอนุญาตและกำหนดสิทธิในการทำงานไว้ในใบอนุญาต

### 2.2.1.4 การวิจัย ศึกษา พัฒนาแนวทางและความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัย

โดยที่ลักษณะของการบินพลเรือน ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น นานาประเทศจึงจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และเทคโนโลยีด้านการบิน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศ ซึ่งองค์กรซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย จึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลัก ในการวิจัย ศึกษา และให้ความรู้ด้านการบินพลเรือนแก่ประชาชน รวมถึงการประสานงานกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และหน่วยงานด้านการบินของประเทศอื่น เพื่อสร้างความร่วมมือและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการบิน เพื่อให้การบินพลเรือนเกิดความปลอดภัยสูงสุด

### 2.2.1.5 การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการในการลงโทษ

การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการในการลงโทษ เป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้องค์กรสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก แม้จะตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการดำเนินการของผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง แต่หากไม่มีกระบวนการที่จะบังคับให้ผู้ประกอบการแก้ไข หรือปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดเมื่อมีความบกพร่องเกิดขึ้น ย่อมถือว่าการกำกับดูแลการบินพลเรือนล้มเหลว ซึ่งการบังคับใช้และมาตรการในการลงโทษ อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองคือ การพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาตให้ดำเนินงาน การออกคำสั่งห้ามบิน หรืออาจเป็นโทษทางอาญา เพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการปฏิบัติตาม แล้วแต่ความเหมาะสมกับลักษณะความ

การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย เป็นเรื่องที่สำคัญมากของกิจกรรมการบินพลเรือน ซึ่งผู้กำกับดูแลต้องทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผลอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้น อาจส่งผลทำให้อากาศยานประสบอุบัติเหตุ ซึ่งการทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของผู้ใช้บริการการบินพลเรือน หรือบุคคลที่สามบนภาคพื้นด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในการให้บริการขนส่งทางอากาศของประเทศอีกด้วย

## 2.2.2 การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ

การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ เป็นการกำกับดูแลกิจกรรมด้านการบินเชิงพาณิชย์ ให้มีความเสมอภาค และเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นระหว่างผู้ดำเนินการกิจกรรมการบินพลเรือนและประชาชนผู้ใช้บริการ หรือระหว่างผู้ดำเนินการกิจกรรมการบินพลเรือนด้วยกันเอง โดยรัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลการประกอบการของผู้ดำเนินงานสนามบิน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ และสายการบิน ให้เป็นไปตามนโยบายของประเทศ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

### 2.2.2.1 การอนุญาตให้ประกอบการขนส่งทางอากาศ

การประกอบการขนส่งทางอากาศ ยังจำเป็นต้องมีการควบคุมจากรัฐ โดยผู้ที่ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ซึ่งในการอนุญาตนั้น องค์กรกำกับ

ดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ ต้องวางกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาอนุญาต ทั้งในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาประกอบการขนส่งทางอากาศ เงินทุน สัดส่วนการถือหุ้นของคนชาติ บุคลากร แผนประกอบการ และการประกันภัย เป็นต้น เนื่องจากกิจการขนส่งทางอากาศเป็นธุรกิจที่มีต้นทุนสูง และเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกจากนี้การอนุญาตยังต้องพิจารณาควบคู่กับนโยบายด้านการบินของประเทศ สภาพเศรษฐกิจและความต้องการในตลาด การขนส่งทางอากาศของประเทศทั้งหมดประกอบกัน เนื่องจากการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใดเข้าสู่ตลาด ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมและสภาพตลาดทั้งหมด

#### 2.2.2.2 การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติด้านการขนส่งทางอากาศ

การที่จะทำให้การขนส่งทางอากาศของประเทศมีประสิทธิภาพ เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมการบิน เพิ่มรายได้ต่อระบบเศรษฐกิจ และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการขนส่งทางอากาศได้อย่างทั่วถึงนั้น กฎเกณฑ์ด้านการขนส่งทางอากาศที่รัฐกำหนดขึ้นนี้เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะนำมาใช้ในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการวางกฎเกณฑ์ด้านการขนส่งทางอากาศ ให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการบินของประเทศ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การกำหนดมาตรการให้สายการบินที่ให้บริการในเส้นทางบินหลักที่มีผลตอบแทนสูง ต้องทำการบินในเส้นทางบินรองหรือเส้นทางบินย่อย ที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลและมีผลตอบแทนต่ำด้วย หรือการกำหนดมาตรการที่ทำให้สายการบินต้นทุนต่ำสามารถประกอบการแข่งขันกับสายการบินอื่น ๆ ภายในตลาดได้

#### 2.2.2.3 การควบคุมคุณภาพในบริการของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ

การกำกับดูแลคุณภาพในการบริการ เป็นการตรวจสอบว่าการให้บริการของผู้ประกอบการเหมาะสมกับราคาค่าโดยสาร ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ รวมถึงตลอดถึงการกำหนดบริการขั้นต่ำที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้แก่ผู้ให้บริการด้วย ตัวอย่างในเรื่องคุณภาพในการให้บริการที่ต้องควบคุม เช่น การทำการบินตามตารางการบินที่กำหนด การล่าช้าของเที่ยวบิน การยกเลิกเที่ยวบินโดยไม่มีเหตุอันสมควร การดูแลสัมภาระผู้โดยสารและการชดเชยกรณีสัมภาระสูญหาย หรือเสียหาย การให้บริการของพนักงาน และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นให้ผู้โดยสารของสนามบิน เป็นต้น

#### 2.2.2.4 การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ

ราคาค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้ดำเนินงานสนามบิน เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการแล้วแต่กรณีนั้น เช่น ค่าบัตรโดยสาร ค่าธรรมเนียมผู้โดยสารขาออก (Passenger Service charge) ค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน (Parking fee) ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน (Landing fee) เป็นต้น บางกรณีอาจให้เป็นไปตามกลไกการแข่งขันของตลาด เช่น ค่าบัตรโดยสาร แต่ค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมบางอย่าง ไม่สามารถให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้ดำเนินงานสนามบินเรียกเก็บได้อย่างเสรีโดยไม่มีการควบคุม จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม ดังกล่าวไว้ โดยอาจกำหนดเป็นอัตราคงที่หรืออัตราขั้นสูงไว้ แล้วแต่ความเหมาะสมกับสภาพตลาดของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม จะต้องสะท้อนจากต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบการยังสามารถแข่งขันอยู่ในตลาดได้ แต่ในขณะเดียวกันราคาค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ ก็ต้องไม่ผลักราคาให้ผู้ให้บริการเกินสมควร

#### 2.2.2.5 การคุ้มครองผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการในการลงโทษ

องค์กรกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ต้องเป็นองค์กรหลักในการคุ้มครองผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศ โดยมีหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ดำเนินการสอบสวนตามคำร้องเรียน ดำเนินการแก้ไข ระวังข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้บริการและสายการบิน รวมถึงการให้บริการข้อมูล ข่าวสาร ที่ครบถ้วนถูกต้องแก่ผู้ใช้บริการ และลงโทษผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้ประกอบการ โดยต้องมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับสภาพความผิด ตั้งแต่โทษปรับ จนถึงการเพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบการ โดยการบังคับใช้กฎหมายต้องมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจนี้ จะมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วง และอัตราค่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ดังนั้นการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจึงต้องคำนึงปัจจัยในหลายด้าน ๆ ประกอบกัน เพื่อนำมาวางมาตรการในการกำกับดูแลให้เหมาะสมตามแต่ละสถานการณ์

### 2.2.3 การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเป็นการกำกับดูแลการบินพลเรือนในเชิงการป้องกัน ในกรณีที่มีอากาศยานประสบอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ให้มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนถึงสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์นั้นได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยในการสอบสวนจะมีได้มีความมุ่งหมายที่จะกล่าวโทษแก่บุคคลใดในเรื่องความรับผิดชอบไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญา เพื่อนำไปสู่การวางมาตรการในการแก้ไขและป้องกัน เพื่อให้การบินพลเรือนมีความปลอดภัยและไม่เกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ในลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันอีก ซึ่งโดยลักษณะของภารกิจที่ต้องทำการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ดังนั้นองค์กรที่จะมาทำหน้าที่นี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และไม่มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์จากอุตสาหกรรมการบิน เนื่องจากรายงานผลการสอบสวนจะต้องเป็นการรายงานข้อมูลที่เป็นความจริง ซึ่งบางกรณีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน อาจส่งผลกระทบต่อผู้ดำเนินการเดินอากาศ สายการบิน ผู้ประจำหน้าที่ ตลอดจนผู้ผลิตอากาศยานได้

จากการศึกษาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของกิจกรรมการบินพลเรือนประกอบไปด้วยกิจกรรมในหลายรูปแบบ เริ่มตั้งแต่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน ได้แก่ การผลิต การบำรุงรักษา การปฏิบัติการบิน การสอบสวนอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ของอากาศยาน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านการบิน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสนามบิน ได้แก่ การจัดตั้งและการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ตลอดจนการควบคุมการจราจรทางอากาศ ซึ่งกิจกรรมข้างต้นมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน กิจกรรมการบินพลเรือนบางอย่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การการบินพลเรือนเกิดความปลอดภัย ในขณะที่บางกิจกรรมดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนแต่ละกิจกรรมจึงจำเป็นที่จะต้องแยกตามประเภทในการกำกับดูแล ได้แก่ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน เพื่อให้การดำเนินงานของกิจกรรมการบินพลเรือนแต่ละประเภทบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้