



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน

จัดทำโดย นายเอนก อีระวิวัฒน์ชัย
รหัส ๖๓๐๘๔๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน

นายเอนก ชีระวิวัฒน์ชัย^๑

บทนำ

หลักนิติธรรม นับว่าเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กำหนดหลักการสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่กำกับหรือควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เริ่มตั้งแต่การตรากฎหมายจนถึงการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชน ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ แต่ก็เชื่อว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งมีขอบเขตจำกัดเฉพาะที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้เท่านั้น อีกทั้งการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ทั้งนี้การพัฒนาสนามบินถือว่าเป็นการดำเนินงานอย่างหนึ่งของหน่วยงานรัฐ สำหรับรัฐธรรมนูญของไทยเริ่มบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังคงมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และ **หน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม** เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๕๖ “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”^๒

ด้วยหลักการและเหตุผลข้างต้น “**หลักนิติธรรม**” นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาสนามบินที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีอยู่ในกรอบของกฎหมาย และหลักนิติธรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ ทำให้เห็นในเบื้องต้นได้ว่า “**หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน**” เป็นหลักการที่สำคัญของการพัฒนาสนามบิน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

^๑ รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ (สายงานยุทธศาสตร์) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของชาวตะวันตกก็จะพบว่า มีรากเหง้ามาแต่ครั้งสมัยกรีกโบราณ โดยกล่าวสรุปได้ว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุด และจากข้อสรุปนี้ส่งผลให้ได้มีการพัฒนาไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ว่าการปกครองที่ดี ควรจะต้องให้กฎหมายอยู่สูงสุด (supremacy of law) และทุกคนต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้การเมืองการปกครองวางอยู่บนรากฐานของกฎหมายเดียวกัน ประการนี้ทำให้เห็นได้ว่าหลักนิติธรรม อยู่เคียงคู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมายเสมอ เนื่องจากเมื่อรัฐใดใช้กฎหมายเป็นหลักการสูงสุดในการปกครองของรัฐแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันว่าพลเมืองทุกคนทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง เมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้นคนที่อาศัยอยู่ในสังคมนั้นย่อมจะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอ และมั่นใจได้ว่าไม่อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือบุคคลในรัฐบาล จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเช่นเดียวกันเสมอ^๓

หลักนิติธรรมมีวัตถุประสงค์สำคัญในการประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองหรือราษฎรจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยหลักการนี้ก่อให้เกิดหลักการทางกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นตามหลักการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพันต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

๒. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามหลักนี้หมายความว่ากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความระมัดระวังอย่างชัดแจ้งพอสมควรว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างไรประการหนึ่ง และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของพลเมืองหรือราษฎรอีกประการหนึ่ง ตามหลักนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

^๓ Aristotle, The Politics, Book III, Part ๑๖.

ตามหลักนี้หมายความว่า การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายก็ดี หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระ และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งต่างหาก แยกจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ อาทิเช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กร ตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยสรุปกลไกของระบบนิติธรรมคงจะไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ หากปราศจากองค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญสำหรับการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมทั้งหลายสำหรับการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง จะต้องมีการระบอบบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่สูงกว่ามอบอำนาจให้ไว้ นอกจากนั้นฝ่ายปกครองต้องกระทำไปตามวัตถุประสงค์ตามเงื่อนไขตามขั้นตอนกระบวนการและตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ ประการสุดท้าย การกระทำที่อาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับที่ต่ำกว่าจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับที่สูงกว่าด้วย^๔

ความหมายของหลักนิติธรรม

นิยามเบื้องต้นของหลักนิติธรรม หมายถึง การเคารพเชื่อฟังต่อกฎหมาย การที่รัฐบาลต้องปกครองด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังวลีที่ว่า “รัฐบาลโดยกฎหมายมิใช่โดยตัวบุคคล” (Government by law and not by men) หมายถึง รัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจในการดำเนินการควรเป็นไปตามกฎหมาย โดยที่หลักอุดมคตินี้ในความหมายซึ่งกว้างที่สุด จะกำกับอยู่ด้วยหลักนามธรรมสำคัญอันเกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นกลาง (Neutrality) ความเป็นระเบียบแบบแผน (Uniformity) และความแน่ชัดหรือความสามารถทำนายได้ (Predictability) ที่จะประกอบเกาะเกี่ยวกันอยู่ในกฎเกณฑ์ (Rules) ที่รัฐตราออกมาใช้เป็นกฎหมายและดูเหมือนจากหลักนามธรรมเหล่านี้เองเป็นตัวกำเนิดต่อสิ่งที่ถือว่าเป็น “คุณลักษณะสำคัญ” ที่จะแสดงออกถึงการมีหรือยึดมั่นในหลักนิติธรรม อาทิเช่น ความมีอิสระของตุลาการ หรือดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร อันจำกัดความเสมอภาคของบุคคลเบื้องต้นกฎหมาย ด้วยกระบวนการที่ยุติธรรม หรือการมีการตรวจสอบทบทวนการกระทำในทางบริหารโดยฝ่ายตุลาการ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมาย “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย สำหรับ

^๔ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย [Online], Available:<https://thamaaya.wordpress.com/๒๐๑๕/๐๖/๐๗/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/> [๒๐๑๘, March ๖]

นักนิติศาสตร์และนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมและอธิบายไว้หลายท่านด้วยกันทั้งต่างประเทศและประเทศไทย

ความหมายของหลักนิติธรรมของนักนิติศาสตร์และนักวิชาการในต่างประเทศ ได้กล่าวถึงค่านิยมและความหมายคำว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่สำคัญมีดังนี้

ศาสตราจารย์ Albert V. Dicey นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ กล่าวว่า ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือ หลักนิติธรรม อันประกอบด้วยหลักสำคัญ ๓ ประการดังนี้

หลักประการที่ ๑ หลักการลงโทษทางอาญา บุคคลไม่อาจถูกลงโทษทางอาญา เว้นแต่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบธรรม และได้รับการตัดสินจากศาลยุติธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบที่อยู่ตรงข้ามกับระบบที่มีการใช้อำนาจอย่างกว้างขวางและตามอำเภอใจ

หลักประการที่ ๒ หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ปกครอง หรือบุคคลในรัฐบาลหรือประชาชน ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ดังนั้นย่อมไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าผู้นั้นจะมีชาติกำเนิดหรือฐานะเศรษฐกิจและสังคมระดับใด

หลักประการที่ ๓ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรม ส่งผลให้บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าจะจนหรือรวย โดยการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าบุคคลนั้นสมควรได้รับการลงโทษหรือไม่ทั้งคดีอาญา คดีปกครอง คดีแพ่งและพาณิชย์^๕

ศาสตราจารย์ Lon Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้กล่าวไว้ว่าหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๘ ประการดังนี้

หลักประการที่ ๑ ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

หลักประการที่ ๒ กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน

หลักประการที่ ๓ กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

หลักประการที่ ๔ กฎหมายต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

หลักประการที่ ๕ กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

หลักประการที่ ๖ กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

หลักประการที่ ๗ กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม

หลักประการที่ ๘ การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้^๖

ศาสตราจารย์ Joseph Raz นักรัฐศาสตร์อาวุโสได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและการให้ความเคารพในพื้นฐานทางทฤษฎี “หลักการยุติธรรมทางธรรมชาติควรรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และการใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมาย” โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยมีหลักการสำคัญ ๘ ประการดังนี้

หลักประการที่ ๑ กฎหมายต้องมีผลเป็นไปเพื่อการกระทำข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง

หลักประการที่ ๒ กฎหมายต้องมีความแน่นอนไม่ควรแก้ไขบ่อยครั้ง

^๕ Dicey, A.V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution (๑๙๔๘), หน้า ๑๘๗-๑๘๕

^๖ Lon Fuller, The Morality of law (Revised Ed, Yale University Press, New Havea, ๑๙๖๙), หน้า ๓๓๓-๓๓๘

หลักประการที่ ๓ กระบวนการตรากฎหมายต้องมีความชัดเจน
 หลักประการที่ ๔ ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องได้รับความคุ้มครอง
 หลักประการที่ ๕ หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติควรรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ
 ได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

หลักประการที่ ๖ ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ
 หลักประการที่ ๗ ศาลควรเข้าถึงได้ ตามหลักการที่ว่าไม่มีบุคคลใดจะปฏิเสธความยุติธรรม
 หลักประการที่ ๘ การใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมาย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควร
 ปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้^๗

สำหรับความหมายหลักนิติธรรมของนักนิติศาสตร์และนักวิชาการที่มีชื่อเสียงของไทยได้
 กล่าวถึงค่านิยมและความหมายคำว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่สำคัญมีดังนี้

ศาสตราจารย์ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือการปกครองโดยกฎหมายที่เป็น
 ธรรม ประการแรก กฎหมายที่บัญญัติออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่เพื่อ
 ประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การใช้บังคับกฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอ
 ภาค ไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่ให้สิทธิคนใดคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง หลักนิติธรรมหรือความยุติธรรมจึง
 เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย^๘

ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรม” เป็น
 ธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมของการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้าง
 กฎเกณฑ์ กติกา และผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบหลักนิติธรรมทั้งนั้นและไม่แตกต่างกับ
 ธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตยก็ทำให้ประเทศชาติผาสุกได้^๙

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดย
 กฎหมายเป็นใหญ่มีใช้คนเป็นใหญ่ สำหรับประเทศที่ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎร
 กับราษฎร หรือเจ้าหน้าที่รัฐกับราษฎร หรือผู้มีอำนาจในบ้านเมืองกับราษฎร กฎเกณฑ์ที่จะใช้ชี้ขาด
 ปัญหาข้อขัดแย้งเหล่านี้คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหรือตาม
 อำนาจใจของผู้มีอำนาจ หากหลักการนี้ฝังรากฐานในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมือง
 นั้นก็จะมีชื่อมีแป สรุปลงได้ว่า หลักนิติธรรม ถือหลักกฎหมายเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง^{๑๐}

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม กล่าวว่า หลักนิติธรรม “Rule of Law” หมายถึง กฎหมาย
 เป็นใหญ่ในทางสังคมและมีความเสมอภาค หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาลและศาล

^๗ Joseph Raz, “The Rule of law and Its Virtue”, The Quarterly Review, volume ๙๓, ๑๙๙๗, หน้า ๑๙๕

^๘ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓ หน้า ๖

^๙ จรัญ ภักดีธนากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลัก
 นสพ. รุ่นที่ ๑ หน้า ๓

^{๑๐} ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๓๖), หน้า
 ๔๖

พิจารณาคดีเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง และให้โอกาสคู่กรณีนำพยานเข้าสืบอย่างเต็มที่หรือที่เรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม^{๑๑}

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย โดยจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๑๒}

ศาสตราจารย์ กำชัย จงจักรพันธ์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิติราชหากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและยุติธรรม ตามบทบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม^{๑๓}

ความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญ โดยมีความสำคัญทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเหตุผลดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ใน ๒ มาตราดังนี้

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”^{๑๔}

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๒} ประยูร กาญจนดุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓

^{๑๓} กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖, หลักนิติธรรม สารสำคัญและผลของการฝ่าฝืน, บรรยาย ณ โรงแรมรามารการ์เด้นส์

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาแล้วทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นไปโดยชอบตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม รวมทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

๒. กฎหมายระหว่างประเทศ (สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ) โดยเฉพาะที่ประเทศไทยเข้าไปลงนามร่วมผูกพัน ส่งผลให้หลักนิติธรรมที่รับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ดังนั้นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ให้การรับรองหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน ย่อมมีผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรมด้วย สำหรับระดับระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศ ยอมรับหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ โดยถือว่าหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการสร้างเสริมสันติภาพ และรับรองสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) ที่รับรองหลักการบางประการที่เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมไว้ในหลายข้อ นอกจากนี้องค์กรหลักของสหประชาชาติทั้งสมัชชาใหญ่ และคณะมนตรีความมั่นคง ได้ผลักดันหลักการดังกล่าวเพื่อการผดุงรักษาและส่งเสริมสันติภาพ และความมั่นคงแห่งสิทธิเสรีภาพของปวงชน ผ่านการลงมติรับรองหลักนิติธรรมไว้ในหลายมติด้วยกัน อาทิเช่น มติว่าด้วยการอนุวัติข้อบทว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับชาติ และนานาชาติ เป็นต้น โดยเลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ว่า “สำหรับหลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของการปกครองที่บุคคลทุกคน ทั้งที่เป็นสาธารณชนหรือปัจเจกชน รวมถึงรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาค การพิจารณาคดีจะต้องเป็นอิสระสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่นานาชาติยอมรับ ต้องมีมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นในหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย มีการแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของส่วนรวม กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน ปราศจากการกระทำตามอำเภอใจ กระบวนการตามกฎหมายต้องมีความโปร่งใส”^{๑๕}

สำหรับระดับภูมิภาคอาเซียน หลักนิติธรรมได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และคาดว่าจะมีบทบาทที่มากขึ้นในอนาคตเช่น กฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ข้อ ๒ (๒) (n) ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกไว้ว่า “ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียน โดยมีกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และการลดอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อไปสู่การขจัดอุปสรรคทั้งปวงต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค” แสดงให้เห็นว่าการพัฒนากฎหมายและสถาบันทางกฎหมายของอาเซียนและของประเทศภาคีสมาชิก นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะ

^{๑๕} United Nations and the Rule of Law, (Online) Available From <http://www.un.org/en/ruleoflaw/>

ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการนี้ได้ตกลงร่วมกันที่จะจัดตั้งโดยกฎบัตรนี้ตามกรอบกฎหมายและกรอบสถาบันสำหรับอาเซียน” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประชาคมอาเซียนได้แสดงเจตจำนงอย่างเป็นทางการที่จะยกระดับความสัมพันธ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก เพื่อมีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันไปสู่ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และมีนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อกัน รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การที่มีลักษณะถาวร ตลอดจนเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของการก่อตั้งสมาคมอาเซียน เน้นระบอบประชาธิปไตยในหลักการธรรมาภิบาล โดยการมีรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน สรุปได้ว่าอาเซียนมีความมุ่งหมายที่สถาปนาระบอบความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บน หลักนิติธรรมที่มีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นตัวกำหนด ทั้งที่เป็นหลักกฎหมาย (legal principles) กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal rules) และสถาบันทางกฎหมาย (legal institutions) เป็นสำคัญ อีกทั้งในส่วนอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนยังระบุว่า “ประเทศสมาชิกอาเซียนควรยึดหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ดี เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” รวมถึงในมาตรา ๑ (๗) ของกฎบัตรอาเซียนยังระบุว่าเป้าประสงค์สำคัญของอาเซียนคือ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ยกย่องธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้ปฏิญญาเดลี (๑๙๙๕) ได้เน้นย้ำและขยายแนวคิดที่ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่พลวัตซึ่งสามารถขยายความและปฏิบัติตามได้ และควรมีการนำมาปฏิบัติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิพลเรือนและการเมืองของบุคคลในสังคมเสรี ทั้งยังควรส่งเสริมให้มีการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์แต่ละคนสามารถปฏิบัติตามความต้องการอันชอบธรรมและศักดิ์ศรีของตนได้^{๑๖}

การพัฒนาสนามบิน

การพัฒนาสนามบิน หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง และบำรุงรักษา รวมถึงจัดสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกสบายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่สามารถรองรับการให้บริการแก่อากาศยานที่บินมาใช้บริการ ณ สนามบินนั้น ๆ ได้ด้วยมาตรฐานความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล ภายใต้หลักกฎหมายและหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสนามบินมีการจัดแบ่งประเภทตามบทบาทหน้าที่และการให้บริการดังนี้

๑. การแบ่งประเภทสนามบินตามลักษณะองค์ประกอบโครงสร้างพื้นฐานแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๑ Airport (ท่าอากาศยาน) เป็นที่ขึ้นลงอากาศยานบนพื้นดินหรือพื้นน้ำ รวมทั้งอาคาร และส่วนประกอบเครื่องอำนวยความสะดวกในการบิน และการส่งข้อมูล เช่น การบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องช่วยการเดินอากาศ ด้านศุลกากร ด้านตรวจคนเข้าเมือง ด้านกักโรค พาหนะขนส่งระหว่างท่าอากาศยานกับเมือง และโรงแรมที่พัก เป็นต้น

^{๑๖} สรุปเอกสารประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า ๑๗๐ ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ระหว่างการประชุม World Summit พ.ศ.๒๕๔๘.

๑.๒ Airfield เป็นพื้นที่ใช้สำหรับอากาศยานขึ้น - ลง ซึ่งมีบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็น ประกอบด้วย ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดเท่านั้น

๑.๓ Airstrip เป็นพื้นที่ขนาดเล็กในพื้นที่ภูมิประเทศที่ใช้เพื่อให้อากาศยานขึ้น ลงโดยไม่มีเครื่องช่วยเดินอากาศและสิ่งอำนวยความสะดวก

๒. การแบ่งประเภทสนามบินตามลักษณะการใช้งานแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทดังนี้

๒.๑ สนามบินทหาร หมายถึง สนามบินที่ใช้ประโยชน์ในภารกิจทางการทหาร บางสนามบินใช้เครื่องช่วยในการควบคุมการจราจรทางอากาศร่วมกับสนามบินพลเรือน ใช้ทางวิ่ง ทางขับ และการบริการเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินร่วมกัน แต่แยกสถานีจอดปลายทาง ลานจอด และโรงเก็บออกจากรัน

๒.๒ สนามบินพลเรือน หมายถึง สนามบินที่มีระบบจัดการทำอากาศยานสำหรับการบินให้บริการด้านการบินพลเรือน สามารถแบ่งย่อยได้ดังนี้

๒.๒.๑ ท่าอากาศยานพลเรือนระหว่างประเทศ หมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดเข้า - ออกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ หรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับเครื่องบินโดยสารและสินค้าที่เดินทางเข้าหรือออกระหว่างประเทศ สิ่งสำคัญที่ท่าอากาศยานระหว่างประเทศจะต้องมีคือพิธีการด้านศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง ด่านกักกันโรค ด่านกักกันพืช และด่านกักกันสัตว์ ปัจจุบันมีท่าอากาศยานพลเรือนระหว่างประเทศที่อยู่ในความควบคุมดูแลทั้งของกรมท่าอากาศยานกระทรวงคมนาคม บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กองทัพอากาศ และภาคเอกชน

๒.๒.๒ ท่าอากาศยานพลเรือนภายในประเทศ หมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดขึ้น - ลงของอากาศยาน ที่ทำการบินในประเทศ หรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับเครื่องบินผู้โดยสารสินค้าภายในประเทศเท่านั้น สำหรับท่าอากาศยานพลเรือนภายในประเทศอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม และเอกชน

หลักนิติธรรมและกฎหมายที่รองรับการพัฒนาสนามบิน ประกอบด้วย ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ๒) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๓) พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่รองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และ ๔) กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๕๖ “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

มาตรา ๖๕ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”^{๑๗}

๒. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สนามบิน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำหรือพื้นที่อื่นสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร

สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น

“สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” หมายความว่า เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอย่างอื่น ที่ใช้หรือสามารถใช้หรือถูกออกแบบมาเพื่อใช้สำหรับช่วยในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมถึงสนามบิน พื้นที่สิ่งจอดไฟหรือเครื่องมืออุปกรณ์ใด ๆ สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลสภาพอากาศ การส่งสัญญาณ การค้นหาทิศทางวิทยุหรือวิทยุ หรือการสื่อสารโดยแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ และโครงสร้างหรือกลไกอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำทางหรือควบคุมเที่ยวบินในอากาศหรือการขึ้นลงของอากาศยาน^{๑๘}

๓. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา ๕ “ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ”^{๑๙}

ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๑๘} พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๙} พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

๔. พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ และที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๖ ให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้าน รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ”^{๒๐}

การพัฒนาสนามบิน เป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของประเทศและประชาชน ดังนั้นหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓, ๕๖, ๖๕ ประกอบพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อาทิผู้ขออนุญาตจัดตั้งสนามบินจะต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน โดยมีลักษณะกายภาพที่สำคัญเช่น ๑) ทางวิ่ง (Runway) ๒) ไหลทางวิ่ง (Runway Shoulders) ๓) ลานกลับลำ (Runway Turn Pad) ๔) พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง (Runway Strips) ๕) พื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง (Runway End Safety Area) ๖) พื้นที่ปลอดภัยกีดขวาง (Clearways) ๗) ทางหยุด (Stopways) ๘) พื้นที่สำหรับใช้เครื่องวัดความสูงด้วยคลื่นวิทยุของเครื่องบิน (Radio Altimeter Operating Area) ๙) ทางขับ (Taxiways) ๑๐) พื้นที่ปลอดภัยรอบทางขับ (Taxiway Strips) ๑๑) ลานหยุดคอย (Holding Bays) ตำแหน่งหยุดคอย ณ จุดตัดของทางขับ (Taxi - Holding Position) และตำแหน่งหยุดคอยบนถนน (Road - Holding Position) ๑๒) ลานจอดอากาศยาน (Apron) ๑๓) ลานจอดอากาศยานโดดเดี่ยว (Isolated Aircraft Parking Position) ๑๔) จุดตรวจสอบเครื่องวัดความสูงก่อนทำการบิน (Pre - Flight Altimeter Check Location) และจุดตรวจสอบคลื่นวิทยุวีไออาร์ (VOR Check Point) ๑๕) สนามบินต้องมีเครื่องหมาย ป้าย สัญญาณ และระบบไฟส่องสว่างต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด และ ๑๖) การออกแบบและการก่อสร้างสนามบิน จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางอากาศประกาศกำหนด^{๒๑}

นอกจากนี้การพัฒนาสนามบิน ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และแผนการปฏิรูปประเทศ ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาสนามบินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗

^{๒๐} พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๒๑} ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ.

“การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ” และมาตรา ๘ “ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สว่นราชการจะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และมีแนวทางการบริหารราชการดังนี้...การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสุจริต ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน สว่นราชการต้องดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น”^{๒๒}

อย่างไรก็ตามการพัฒนาสนามบินในบางกรณีหรือในบางพื้นที่ อาจจะมีเวนคืนที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มีใช้ของรัฐเพื่อนำมาพัฒนาสนามบิน โดยให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินด้วยความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ถูเวนคืน และให้มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดและจำนวนน้อยที่สุด มิฉะนั้นอาจเกิดการประท้วงต่อต้านทั้งจากการดำเนินการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรืออาจเกิดจากความเข้าใจผิดของผู้ถูกเวนคืน ดังปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งเมื่อมีการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒^{๒๓}

ในส่วนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาสนามบินของรัฐหรือโครงการที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^{๒๔} การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเช่น ๑) เสียง ประเมินระดับเสียงจากเครื่องบิน โดยจัดทำแผนที่เส้นระดับเสียง(Noise Contour Map) แสดงค่า NEF (Noise Exposure Forecast) และDNL (Ldn จากเสียงของเครื่องบิน) เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของเสียงอันเนื่องมาจากเครื่องบินที่มีต่อชุมชน และวางแผนการใช้ที่ดินโดยรอบสนามบิน ๒) ความสั่นสะเทือน ๓) การใช้ประโยชน์ที่ดิน ๔) อุทกวิทยาน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ๕) การคมนาคมขนส่ง ๖) สังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

อนึ่งการดำเนินการดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลด้วย เพื่อให้การพัฒนาสนามบินไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงสนามบิน และก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนในพื้นที่และภาพรวมของประเทศ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทุกมิติ การเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมทางสนามบินและทางอากาศอย่างไร้รอยต่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ธุรกิจการบิน และธุรกิจการท่องเที่ยว อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศโดยรวมอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

^{๒๒} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๒๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๒๔} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สรุป

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน นับว่าสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากหลักนิติธรรมอันเป็นพื้นฐานแห่งกฎหมายและคุณธรรมทางกฎหมายนั้น สามารถเกื้อหนุนและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสนามบินในสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ประกอบกับธุรกิจหลายรูปแบบมีความเกี่ยวข้องกับ การใช้บริการสนามบินส่งผลให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาสนามบินเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศตามหลักนิติธรรม สรุปได้ดังนี้

๑. การปฏิบัติในการพัฒนาสนามบิน หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๕๖ รวมทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ.๒๕๕๑ และระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาสนามบินไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามแนวขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO : The International Civil Aviation Organization)

๒. การพัฒนาสนามบินนอกจากหน่วยงานรัฐ ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งข้อบังคับและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศอีกด้วยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ ประกอบพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้การพัฒนาสนามบินเป็นไปตามเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

๓. เพื่อให้การปฏิบัติในการพัฒนาสนามบินเป็นไปอย่างบูรณาการ ประสานสอดคล้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย หลักนิติธรรมข้อบังคับและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งถือว่าเป็นหลักนิติธรรมอย่างหนึ่งด้วย รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ ที่ดีของประชาชน ความสงบสุขและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืนตลอดไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖, “หลักนิติธรรม สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืน”, บรรยาย ณ โรงแรมราม่า การ์เด้นส์

จรัญ ภัคศิธนากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย [Online], Available:<https://thamaaya.wordpress.com/๒๐๑๕/๐๖/๐๗/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/>[๒๐๑๘, March ๖]

ประยูร กาญจนดุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓.

ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๓๖.

วิษณุ เครืองาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, วารสารศาลยุติธรรมปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓.

ภาษาอังกฤษ

หนังสือและบทความ

Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution, (1985)

E.C.S. Wade, Constitutional law, 4th Ed. (1935)

Joseph Raz, “The Rule of law and Its Virtue”, 93 Law Quarterly Review (1977)

Lon Fuller, The Morality of law (Revised Ed. 1969)