

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ



6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทย มีแนวนโยบายในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการขนส่งโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เรื่องแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ ซึ่งการขนส่งทางอากาศเป็นสาขาหนึ่งในระบบการขนส่งที่มีลักษณะเฉพาะด้าน และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในด้านการบินพลเรือนของประเทศ คือ กรมการขนส่งทางอากาศ ยังมีภารกิจที่ไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน ทั้งยังมีภารกิจอีกด้านหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินกิจการสนามบินของประเทศด้วย ในการนี้กรมการขนส่งทางอากาศจึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยอย่างแท้จริง

ความจำเป็นที่ประเทศไทยควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือน ขึ้นโดยเฉพาะนั้น เริ่มจากการที่รัฐเริ่มเปลี่ยนรูปแบบของการให้บริการด้านการบินพลเรือนจากเดิมที่รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เองโดยให้หน่วยราชการเป็นผู้ดำเนินการแบบผูกขาด มาสู่รูปแบบการให้รัฐวิสาหกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้แทน ได้แก่ ให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เข้ามาดำเนินการกิจการสนามบินสาธารณะ และโอนงานด้านการควบคุมการจราจรทางอากาศ ให้แก่บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด รับผิดชอบแทน อันเป็นการเริ่มต้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของกรมการขนส่งทางอากาศจากฐานะผู้ดำเนินการ (Operator) มาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทน ประกอบกับแรงผลักดันในเวทีระหว่างประเทศ และโดยที่องค์กรกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย ยังไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัยเหมือนกับองค์กรกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศอื่น ทำให้เกิดปัญหาในด้านความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของอากาศยานและสนามบินของประเทศไทย และที่สำคัญคือความเจริญก้าวหน้าทางด้านการบินที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีการพัฒนาเทคโนโลยีของอากาศยานให้สามารถบรรทุกทุกคนโดยสารและสิ่งของได้จำนวนมากขึ้น ทำให้การขนส่งทางอากาศกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นในระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากความสะดวกและรวดเร็วในการขนส่งคนโดยสาร หรือสินค้า ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ มีการสร้างสนามบินแห่งใหม่ มีสายการบินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และจำนวนเที่ยวบินที่เพิ่มสูงขึ้นในรอบหลายปีที่ผ่านมา รวมถึงจำนวนบุคลากรที่เข้าสู่

ภาคอุตสาหกรรมการบิน จนทำให้รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2449 มีนโยบายเปิดเสรีทางการบินและต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อได้ศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในต่างประเทศรวม 4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น แล้วพบว่า ทั้ง 4 ประเทศ มีการจัดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนเหมือนกันใน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ และรูปแบบที่เป็นทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนครอบคลุมใน 3 ประเภท คือ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาจะจัดรูปแบบขององค์กรเป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานของรัฐคือ กระทรวงทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และมีองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย ส่วนประเทศแคนาดา มีหน่วยงานของรัฐคือ กระทรวงทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย และมีองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ สำหรับประเทศอังกฤษจัดองค์กรในรูปแบบขององค์กรอิสระ ขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ และสำหรับประเทศญี่ปุ่นจัดองค์กรในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐคือ กระทรวงทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่นจัดองค์กรในรูปแบบขององค์กรอิสระ เว้นแต่ประเทศอังกฤษที่จัดองค์กรในรูปแบบหน่วยงานของรัฐ

สำหรับประเทศไทย รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยอยู่ในรูปแบบราชการคือ โดยมีองค์กรผู้ใช้อำนาจ 3 องค์กรเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการการบินพลเรือน และกรมการขนส่งทางอากาศ โดยรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมและคณะกรรมการการบินพลเรือนทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจและความปลอดภัย และมีกรมการขนส่งทางอากาศกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศ และดำเนินงานสนามบิน โดยมีกฎหมายหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในส่วนของกำกับการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ในเรื่องของการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และเนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับ

ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 จนถึงปี พ.ศ. 2551 รวมทั้งสิ้น 11 ครั้ง แต่ก็ยังไม่ทันต่อการพัฒนาของเทคโนโลยีทางการบิน และการขยายตัวของกิจกรรมด้านการบินพลเรือนของประเทศ เนื่องจากกฎเกณฑ์ทางการบินในทางระหว่างประเทศ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาของเทคโนโลยีทางการบินที่ทันสมัยขึ้นตลอดเวลา ทำให้เนื้อหาของกฎหมายการเดินอากาศไม่ครอบคลุมครบถ้วนในทุกกิจกรรมของการบินพลเรือนตามมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ ประกอบกับระบบการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยที่มีขั้นตอนค่อนข้างมาก และใช้ระยะเวลานาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขกฎหมาย เป็นผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการขาดแคลนกฎเกณฑ์ทางการบินทั้งในเรื่องความปลอดภัยและเศรษฐกิจที่จะนำมาบังคับใช้กับผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ คณะกรรมการการบินพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการบินพลเรือนไว้โดยเฉพาะว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือน ทำให้ในบางครั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการบินพลเรือนขาดความรู้และความเชี่ยวชาญ ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบินพลเรือน

นอกจากปัญหาด้านกฎหมายแล้ว ระบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้การบินพลเรือนของประเทศไทย ไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากระบบราชการที่ขาดความคล่องตัว มีธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดติดกับระบบอาวุโส รวมทั้งโครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนที่มีความแตกต่างกับภาคเอกชนค่อนข้างมาก ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบินพลเรือนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ด้านการบินที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะ และทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัย โดยบุคลากรเหล่านี้จะไหลออกสู่ภาคเอกชนที่ได้รับค่าตอบแทนในจำนวนที่สูงกว่า

ดังนั้นเมื่อนำรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ และด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศมาวิเคราะห์ร่วมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบินพลเรือนของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยควรจะแยกออกเป็น 3 องค์กร ตามประเภทในการกำกับดูแลการบินพลเรือน เนื่องจากกิจกรรมการบินพลเรือนแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ และมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแต่ละ

ประเภทนั้นย่อมมีความแตกต่างกันตามลักษณะของการกำกับดูแล โดยการจัดรูปแบบองค์กรจะยึดถือตามรูปแบบการจัดองค์กรกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย เป็นรูปแบบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยดำเนินการจัดตั้งองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย เนื่องจากความปลอดภัยของอากาศยาน สนามบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยที่เคร่งครัดเหมือนกันทั่วโลก ดังนั้นองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย จึงต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่ขึ้นต่อสภาวะและแรงกดดันจากการเมืองของประเทศ และที่สำคัญคือ องค์กรต้องมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์ด้านมาตรฐานความปลอดภัยให้รวดเร็วทันต่อการพัฒนาของเทคโนโลยีทางการบิน บุคลากรภายในองค์กรต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการบิน จากเหตุผลดังกล่าวทำให้องค์กรที่เหมาะสมในการทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย จึงไม่ควรอยู่ในระบบราชการ เนื่องจากขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและการออกกฎเกณฑ์ รวมถึงโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการที่ไม่เหมาะสม แต่ควรกำหนดรูปแบบขององค์กรเป็นองค์กรมหาชนอิสระ ที่จัดตั้งขึ้นกฎหมายเฉพาะและวางอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนที่ชัดเจน ทั้งในด้านการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมด้านการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย และการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยในการให้บริการของอากาศยาน สนามบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยให้องค์กรนี้สามารถมีรายได้เป็นของตนเองและเพียงพอในการปฏิบัติการกิจขององค์กร เพื่อนำไปสู่การวางระบบค่าตอบแทนของบุคลากรภายในองค์กรให้มีความเหมาะสมกับความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะตำแหน่ง อันเป็นการป้องกันไม่ให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะออกไปทำงานกับภาคเอกชนดังที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

(2) รูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ เป็นรูปแบบหน่วยงานราชการ กล่าวคือให้กระทรวงคมนาคมทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ เนื่องจาก การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐอย่างใกล้ชิด การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจึงมีความผันแปรไปตามระบบเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศในแต่ละช่วง ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสิทธิการบิน การกำหนดอัตราค่าบริการหรือค่าโดยสาร การส่งเสริมการแข่งขันในตลาด การอนุญาตให้ประกอบการบินอากาศ การเพิ่มจำนวนเที่ยวบินและจุดบิน สิ่งเหล่านี้ล้วนขึ้นกับนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในเวลานั้น การกำกับดูแลจึงไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติการกิจ ดังนั้น รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ จึงควรให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถสนองตอบต่อนโยบายด้านการขนส่งทางอากาศของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง

(3) รูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน เป็นรูปแบบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ ขึ้นทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทย และที่เกิดขึ้นกับอากาศยานทะเบียนไทยในต่างประเทศ เนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุของอากาศยานในแต่ละครั้งล้วนก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานจึงมีความจำเป็นและสำคัญ และโดยที่วัตถุประสงค์หลักในการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน คือ การหาสาเหตุและสถานการณ์แวดล้อมของการเกิดอุบัติเหตุทางอากาศ และจัดทำคำแนะนำด้านความปลอดภัยเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เดียวกันซ้ำขึ้นอีก โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุนั้น ทำให้ลักษณะที่สำคัญที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานคือ จะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานต่างหากจากหน่วยราชการ และมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสอบสวนอุบัติเหตุ ดังนั้นรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมในการกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน เริ่มต้นอาจจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานขึ้นโดยเฉพาะ แต่ท้ายที่สุดแล้วควรตั้งขึ้นเป็นองค์กรเฉพาะด้านเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุทั้งหมดของทุกภาคการขนส่งไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ โดยให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุ

อนึ่ง ในระหว่างที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้มีการปรับปรุงครั้งที่ 11 โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2551 ที่ผ่านมา โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 จะมีผลบังคับใช้นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา 180 วัน เว้นแต่ในหมวด 4 แบบอากาศยาน การผลิตอากาศยาน และการควบคุมความสมควรเดินอากาศ ส่วนที่ 1 มาตรฐานอากาศยาน ส่วนที่ 2 การรับรองแบบ และส่วนที่ 3 การรับรองการผลิต จะมีผลบังคับใช้นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา 360 วัน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ในครั้งนี้ ได้มีการแก้ไขสาระสำคัญในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กล่าวคือ แก้ไขอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้มีอำนาจในเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้อำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องกำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติแผนต่าง ๆ ของสนามบิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวาง

สำหรับอากาศยานขนส่ง รวมถึงอนุมัติอัตราบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบิน อนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ และที่สำคัญที่สุดคือพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรใหม่ ขึ้นหนึ่งองค์กร คือ คณะกรรมการเทคนิค ที่มีองค์ประกอบเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมการบิน เพื่อทำหน้าที่ในการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคอากาศยานโดยเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาล้าหลังจากเดิมที่คณะกรรมการการบินพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านการบินพลเรือน หรือเทคนิคความปลอดภัยของอากาศยานอย่างแท้จริง แต่ต้องมาทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของการบินพลเรือน จึงสร้างองค์กรที่ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบินพลเรือน ด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานและการ บำรุงรักษาอากาศยาน เข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดและให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ เทคนิคและมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอากาศยานแทน และสุดท้ายคือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจ หน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศ โดยกำหนดชัดเจนว่าให้กรมการขนส่งทางอากาศมีหน้าที่ รับผิดชอบเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการเทคนิค และ คณะกรรมการสอบสวน และอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านต่าง ๆ เพื่อให้มีฐานอำนาจที่ชัดเจนในการทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย จากเดิมที่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ได้มีการกำหนดไว้ ทั้งนี้ สำหรับการจัดทำ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนไม่ได้นำพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาใช้ ในการวิเคราะห์ในขั้นนี้ด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยจากรูปแบบ ของหน่วยราชการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มาเป็นรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรขึ้นกำกับดูแลตาม ประเภทของการกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย สำนักงานการบินพลเรือนในกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ และคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของ อากาศยานในราชอาณาจักร ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของ อากาศยาน สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก คือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการ บินพลเรือนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย

1.1 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องขององค์กรผู้ใช้อำนาจ และบทบาทอำนาจในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนให้

ครอบคลุมกิจกรรมการการบินพลเรือนทุกประเภท ซึ่งจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ครั้งที่ 11 โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการการบินพลเรือน ตามที่มีอยู่เดิม และกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจเพิ่มเติม คือ อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ โดยให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม และจัดตั้งคณะกรรมการเทคนิคขึ้นทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศให้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้มีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือนเข้ามากำกับดูแล และทำให้กรมการขนส่งทางอากาศทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลในบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด ยังไม่ครอบคลุมครบทุกกิจกรรมของการบินพลเรือน โดยเฉพาะกิจกรรมสำคัญในอีกหลายกิจกรรมได้แก่ การปฏิบัติการบินของอากาศยานทั้งอากาศยานพาณิชย์อากาศยานส่วนบุคคล การดำเนินการเดินอากาศของผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน และการควบคุมการให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวยังไม่มีความหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกรมการขนส่งทางอากาศในการกำกับดูแลไว้ชัดเจนแต่อย่างไร

1.2 ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีองค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในด้านความปลอดภัยขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดโครงสร้างขององค์กร และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การฯ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

2. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ

2.1 แก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 เฉพาะในเรื่องการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของกิจกรรมการบินพลเรือนที่มีการพัฒนา และยกร่างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศขึ้นใหม่ให้ชัดเจนขึ้นเป็นหมวดหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงคมนาคมในปัจจุบัน โดยจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือน และยุบเลิกกรมการขนส่งทางอากาศ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน คือคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 538/2547 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 จึงจำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 538/2547 เดิมและยกร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานแห่งชาติขึ้นใหม่ ในเรื่ององค์ประกอบ คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานให้ชัดเจน

สำหรับการดำเนินกิจการท่าอากาศยานภูมิภาค ที่ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางอากาศ เมื่อมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือน จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของกิจการท่าอากาศยานไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการท่าอากาศยาน เพราะไม่ควรมีฐานะเป็นผู้ให้บริการในขณะเดียวกัน เนื่องจากจะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ จึงต้องโอนอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ ให้ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นแทน โดยอาจโอนไปเป็นความรับผิดชอบของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินงานท่าอากาศยานภูมิภาคโดยเฉพาะก็ได้

จากที่กล่าวไว้ข้างต้น การแก้ไขเพิ่มเติมและยกร่างกฎหมายทั้งหมดตามที่ผู้เขียนเสนอแนะ จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาและวิเคราะห์ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมด และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องมีการศึกษาร่วมกันระหว่างผู้กำกับดูแล และผู้ดำเนินการในกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมด เพื่อให้กฎหมายที่จะออกมา สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกกิจกรรมของการบินพลเรือน รวมถึงข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันก็ย่อมได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงตามมา คืองบประมาณ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาใหม่ นอกจากจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ในเบื้องต้นองค์กรการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยยังจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล เนื่องจากองค์กรยังไม่สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้โดยสมบูรณ์