

บทที่ 5

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือน ในประเทศไทย

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ กล่าวคือ หัวข้อที่หนึ่งจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่มีอยู่ในต่างประเทศตามที่ได้มีการศึกษามาแล้วในบทที่ 3 คือ รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ และรูปแบบสุดท้ายคือ รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล สำหรับหัวข้อที่สองจะเป็นการศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเสนอแนะ และหัวข้อที่สามจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยเปรียบเทียบถึงความสอดคล้องของกิจกรรมการบินพลเรือนในประเทศไทย และผลดีผลเสียในการจัดองค์กรในแต่ละรูปแบบ ส่วนหัวข้อสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ถึงรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย ที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนในด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ และด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

5.1 วิเคราะห์รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่มีอยู่ในต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น จากบทที่ 3 แล้ว พบว่าในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย และการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจทั้ง 4 ประเทศมีการจัดรูปแบบขององค์กรที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะในการจัดองค์กรออกได้ใน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น รูปแบบที่สอง คือการจัดองค์กรในรูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และรูปแบบสุดท้ายคือการจัดองค์กรในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระ ซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา สำหรับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน เนื่องจากการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหาสาเหตุและสถานการณ์แวดล้อมของการเกิดอุบัติเหตุทางอากาศ และทำคำแนะนำ

ด้านความปลอดภัยเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เดียวกันซ้ำขึ้นอีก โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการแจกแจงความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุเหล่านั้น ดังนั้นลักษณะที่สำคัญที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานคือ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ทำให้ในแต่ละประเทศ มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานขึ้นโดยเฉพาะและให้มีความเป็นอิสระต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ โดยอาจตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (National transport safety board) ของประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่ง (Transportation Safety Board of Canada) ของประเทศแคนาดา คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานและรถไฟ (The Aircraft and railway Accident Investigation Commission) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ 3 มีเพียงประเทศเดียว คือ ประเทศอังกฤษที่ไม่ได้จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนอุบัติเหตุในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ แต่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐคือ ส่วนสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ (The UK Air Accidents Investigation Branch) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงคมนาคมอังกฤษ (Department for Transport) ดังนั้นการพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในต่างประเทศในบทนี้ จึงจะพิจารณาถึงเฉพาะรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจเท่านั้น โดยจะพิจารณาถึงความสอดคล้องกับกิจกรรมการบินพลเรือนที่กำกับดูแล ผลดีและผลเสียในการจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในแต่ละรูปแบบดังกล่าว

5.1.1 รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนที่เป็นหน่วยงานของรัฐนั้น องค์กรรูปแบบนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ซึ่งประเทศที่มีการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ จากการศึกษานี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ให้หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการคมนาคมของประเทศ โดยกระทรวงจะจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนทั้งในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือน (Civil Aviation Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคม ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐาน (The Ministry of Land, Infrastructure and Transport)

5.1.1.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

ประเทศญี่ปุ่น จัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ สำนักงานการบินพลเรือน ในสังกัดกระทรวงคมนาคม ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (Civil Aviation Bureau and The ministry of land, Infrastructure and Transport) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลครอบคลุมกิจกรรมการบินพลเรือนภายในประเทศของตนทั้งหมด ทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจภายในองค์กรเดียว โดยเน้นในเรื่องการวางนโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงขนาดของกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่าประเทศญี่ปุ่นมีขนาดของกิจกรรมการบินพลเรือนขนาดค่อนข้างเล็ก คือ มีอากาศยานที่จดทะเบียนสัญชาติญี่ปุ่นรวมกันประมาณ 2,600 ลำ และมีจำนวนสนามบินเพียง 90 แห่งเท่านั้น การจัดองค์กรในรูปแบบหน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดในหลายเรื่องจึงยังคงสามารถรองรับสภาพกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศ ซึ่งการจัดองค์กรในรูปแบบราชการนี้ มีความสอดคล้องกับกิจกรรมที่สำนักงานการบินพลเรือนของประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่รับผิดชอบหลักคือ กับการดำเนินการวางนโยบายทางอากาศ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมทางอากาศ การดำเนินโครงการสนามบินและการลงทุน การอนุญาตให้ประกอบการขนส่งทางอากาศ การควบคุมดูแลประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการบิน และการป้องกันการกระทำหรือการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อการบินพลเรือน

5.1.1.2 ผลดีและผลเสีย

5.1.1.2.1 ผลดี

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ มีผลดีกับภารกิจในการกำกับดูแลการบินพลเรือนในบางประเภท ได้แก่ การวางนโยบายทางอากาศ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมทางอากาศ การดำเนินโครงการสนามบินและการลงทุน การอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ การควบคุมดูแลประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการบิน และการป้องกันการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายทางการบินพลเรือน ดังที่กล่าวมาแล้วใน 5.1.1.1 เนื่องจากกิจกรรมเหล่านี้ ต้องดำเนินการตามนโยบายจากรัฐ และอาศัยเงินลงทุนจากภาครัฐบาลเป็นสำคัญ จึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การกำกับดูแลกิจกรรมเหล่านี้โดยหน่วยงานราชการคือ

กระทรวงคมนาคมจึงทำให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการคมนาคมสามารถสั่งการได้โดยตรงตามนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้เกิดความชัดเจน สะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติการกิจ

5.1.1.2.2 ผลเสีย

สำหรับผลเสียของการจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ คือ องค์กรไม่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแล เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลอยู่ในฐานะของกระทรวงที่มีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย และเนื่องจากสนามบินของประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ดำเนินการโดยรัฐบาล เว้นแต่สนามบินที่มีขนาดใหญ่จึงดำเนินการในรูปของบริษัทที่จัดตั้งโดยรัฐบาล และเมื่อกระทรวงคมนาคม ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานของญี่ปุ่น มีภารกิจส่วนหนึ่งในฐานะผู้ดำเนินการสนามบินภายในประเทศควบคู่กันไปด้วย จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันในเรื่องการกำกับดูแลตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานในการดำเนินงานของสนามบิน เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานของสนามบิน และผู้ดำเนินงานสนามบินเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงก่อให้เกิดการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ในกิจกรรมด้านอื่น คือ การรักษาความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน การวางกฎเกณฑ์ พัฒนาปรับปรุง และบังคับใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัย การควบคุมและรับรองการผลิตและบำรุงรักษาอากาศยาน การบริการฝึกอบรมด้านการบินพลเรือน การตรวจประเมินทางการแพทย์ การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ การทดสอบมาตรฐานทางการบิน กฎเกณฑ์ความปลอดภัย การควบคุมดูแลสถาบันการบิน และการให้คำแนะนำและสนับสนุนการบินพลเรือน รวมถึงการบริการด้านกฎเกณฑ์แก่ประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และต้องการความเป็นกลางในการปฏิบัติการกิจ โดยเฉพาะการวางกฎเกณฑ์ และการพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานด้านความปลอดภัยต้องการความรวดเร็วในการปฏิบัติการกิจ เนื่องจากมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีการพัฒนาและแก้ไขเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นรูปแบบหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีความสอดคล้องกับกิจกรรมข้างต้น

5.1.2 รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ

รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนที่เป็นองค์กรอิสระนี้อาจจะจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรเดี่ยว ซึ่งมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าองค์กร หรือรูปแบบขององค์กรกลุ่มซึ่งมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งผู้อำนวยการหรือคณะกรรมการจัดตั้งขึ้นโดย

รัฐบาล มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งประเทศที่จัดองค์กรในรูปแบบนี้คือ ประเทศอังกฤษ โดยมีการจัดตั้งองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษ (United Kingdom Civil Aviation Authority) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศทั้งในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ

5.1.2.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

องค์กรการบินพลเรือนของประเทศไทย มีที่จากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศไทยภายในองค์กรเดียว โดยมีกระทรวงคมนาคมของประเทศไทยทำการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านนโยบายของการบินพลเรือนอีกชั้นหนึ่ง โดยองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศไทย ซึ่งมีขนาดค่อนข้างใหญ่ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนอากาศยานจดทะเบียนที่มีมากกว่า 17,000 ลำ และสนามบินกว่า 140 สนามบิน ซึ่งในการกำกับดูแลองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษจะกำกับดูแลทั้งในด้านความปลอดภัยได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ และกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย การจดทะเบียนอากาศยาน การรับรองความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่และเจ้าหน้าที่ของสนามบิน การอนุญาตและตรวจสอบและรับรองการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือและข้อมูลข่าวสารความปลอดภัยในการเดินอากาศและความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน และยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ การจัดให้มีบริการการเดินอากาศ การดูแลการให้บริการการจราจรทางอากาศ การรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ การสอบสวนอุบัติเหตุ การวิจัย และให้คำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นที่พักษาของรัฐบาลในด้านนโยบายทางเศรษฐกิจ การรวบรวมข้อมูลทางสถิติ และการสำรวจและวิเคราะห์ และการให้ความช่วยเหลือและข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังมีการส่วนงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษจะไม่มีหน้าที่ในส่วนของผู้ดำเนินการเลย ประกอบกับภายในองค์กรมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานภายในองค์กรชัดเจนระหว่างการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ นโยบายการใช้น้ำมันฟ้า การคุ้มครองผู้บริโภค และการวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้สามารถกำกับดูแลได้ครอบคลุมและสอดคล้องกับกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศ

5.1.2.2 ผลดีและผลเสีย

5.1.2.2.1 ผลดี

จากการศึกษาขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือน คือ องค์กรการบินพลเรือนอังกฤษ ทำให้เห็นได้ว่า การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ มีผลดีคือองค์กรมีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศภายในองค์กรเดียว โดยภายในองค์กรมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานภายในองค์กรอย่างชัดเจนระหว่างการทำกับดูแลด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ นโยบายการใช้น้ำมันฟ้า การคุ้มครองผู้บริโภค และให้องค์กรการบินพลเรือนของประเทศอังกฤษมีความเป็นอิสระในการบริหารงานเอง ทำให้องค์กรมีความเป็นเอกภาพ สามารถหารายได้จากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนต่าง ๆ ทำให้องค์กรเลี้ยงตัวเองได้โดยสมบูรณ์ รวมทั้งยังกำหนดอัตราค่าตอบแทนบุคลากรภายในองค์กรของตนเองเป็นผลทำให้สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับบุคลากรได้อย่างเหมาะสม บุคลากรมีคุณภาพเนื่องจากสามารถเลือกสรรได้ ทำให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญและจำนวนบุคลากรมีเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้สามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลด้านการบินพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.2.2.2 ผลเสีย

การจัดองค์กรในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศอังกฤษทั้งหมด โดยมีกระทรวงคมนาคมของประเทศอังกฤษทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การทบทวนนโยบายและกฎเกณฑ์ด้านการบินพลเรือนที่องค์กรการบินพลเรือนกำหนดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็มีหน้าที่เพียงการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรการบินพลเรือนเท่านั้น ซึ่งถือว่าองค์กรการบินพลเรือนอังกฤษ มีอิสระในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ทั้งที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างสูง ทั้งยังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศและของสหภาพยุโรป การที่ให้อำนาจแก่องค์กรการบินพลเรือนในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนอย่างเต็มที่อาจไม่ส่งผลดีต่อผู้ประกอบการขนส่ง หรือประชาชนผู้ใช้บริการการบินพลเรือน เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่จะตรวจสอบองค์กรการบินพลเรือน จึงอาจเป็นช่องทางให้มีการดำเนินงานอย่างไม่โปร่งใสได้

5.1.3 รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล

รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลนั้น จะปรากฏขึ้นในประเทศที่มีการแยกอำนาจในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยกับการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจออก จากกัน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา แต่ทั้งสองประเทศจะมีจุดที่แตกต่างกันในเรื่องสถานะทางกฎหมายขององค์กร เนื่องจาก สหพันธ์บริหารการบินของสหรัฐอเมริกา มีสถานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย แต่สำหรับประเทศแคนาดา องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยอยู่ในรูปแบบราชการ คือ กระทรวงคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน และชุมชน ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกากลับอยู่ในรูปแบบราชการ ได้แก่ กระทรวงคมนาคมสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับประเทศแคนาดา องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวกลับเป็นหน่วยงานการขนส่งแห่งชาติแคนาดาที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ

5.1.3.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

กิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา เป็นกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ จากจำนวนอากาศยานที่จดทะเบียนและทำการบินเหนือ่านฟ้าประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา และจำนวนสายการบินต่างชาติทำการบินเข้าและออกจากประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนขนาดใหญ่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาได้แยกการกำกับดูแลทั้งสามประเภท คือ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ในการพิจารณาความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล จำเป็นต้องแยกพิจารณาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา เนื่องจากทั้งสองประเทศมีจุดที่แตกต่างกันในเรื่องสถานะทางกฎหมายขององค์กรที่ตรงข้ามกันเลยทีเดียวทีเดียวดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริการแยกการกำกับดูแลทั้งสามประเภท คือ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ออกจากกันอย่างชัดเจน และจัดรูปแบบองค์กรกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนตามความสอดคล้องของกิจกรรมแต่ละประเภท กล่าวคือกิจกรรมใดที่

เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเศรษฐกิจจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงคมนาคม โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมมีอำนาจสั่งการโดยตรง ได้แก่ การอนุญาตประกอบการขนส่งทางอากาศ การกำหนดเงื่อนไขประกอบใบอนุญาต การออกข้อบังคับหรือออกคำสั่งในการจำกัดราคาตลาด การออกใบอนุญาตให้กับสายการบินต่างประเทศ การสั่งให้หยุดประกอบกิจการ การเปลี่ยนแปลงราคาค่าขนส่งที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้สามารถดำเนินการภายใต้ระบบราชการได้ แต่กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ คือ สหพันธ์บริหารการบิน โดยมีผู้อำนวยการสหพันธ์บริหารการบินเป็นผู้สั่งการ ได้แก่ การออกกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอากาศยานและสนามบิน การรับรองการผลิต การบำรุงรักษาอากาศยานหรือส่วนประกอบของอากาศยาน การพัฒนาความปลอดภัยและประสิทธิภาพของระบบสนามบินแห่งชาติ การวางนโยบายการบินพลเรือนระดับประเทศด้านความปลอดภัย มลพิษทางเสียงของอากาศยาน การรับรองผู้ปฏิบัติงานด้านการบินพลเรือน ควบคุมดูแลสายการบินพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาในด้านความปลอดภัย และการรักษาความปลอดภัยและการขนส่ง ซึ่งรูปแบบขององค์กรอิสระจะสอดคล้องกับกิจกรรมเหล่านี้เนื่องจากมีความสะดวกในการปฏิบัติงานมากกว่ารูปแบบของระบบราชการที่มีขั้นตอนมากตามสายการบังคับบัญชา

สำหรับประเทศแคนาดา การที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจเป็นอำนาจของหน่วยงานการขนส่งแห่งชาติที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการ ทำให้หน่วยงานการขนส่งแห่งชาติที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแลเท่าใดนัก แต่สำหรับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีพบว่า เป็นอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนา สนับสนุนและส่งเสริมด้านการบินพลเรือนมากกว่าจะเป็นกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย เนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมการบินพลเรือนในเรื่องความปลอดภัย จะเป็นหน้าที่ของการขนส่งแคนาดา ส่วนการบินพลเรือน ซึ่งมีผู้อำนวยการการบินพลเรือนทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรมการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาตราขึ้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างภายในกระทรวงคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน และชุมชนของแคนาดาแล้วจะพบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกับสหพันธ์บริหารการบินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจผู้อำนวยการในการกำกับดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือน

5.1.3.2 ผลดีและผลเสีย

ในการพิจารณาผลดีและผลเสียในการวางรูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา จำเป็นต้องแยกพิจารณาเป็นแต่ละประเทศ ดังต่อไปนี้

5.1.3.2.1 ผลดี

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดรูปแบบองค์กรในลักษณะนี้จะมีผลดีต่อการกำกับดูแลเนื่องจากมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจนระหว่างการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจ แต่ละองค์กรมีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการที่จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัยเป็นองค์กรอิสระ คือ สหพันธ์บริหารการบิน ทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระเพียงพอในการบริหารงาน และเป็นกลาง ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อันส่งผลดีต่อความปลอดภัยของกิจกรรมการบิน เนื่องจากการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยต้องถือตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยที่กำหนดอย่างเคร่งครัด ไม่มีการผ่อนปรนหรือขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง หรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้สหพันธ์บริหารการบิน ยังสามารถหารายได้จาก การกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนต่าง ๆ และเนื่องจากกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกามีขนาดใหญ่มาก ดังนั้น รายได้ขององค์กรจึงทำให้องค์กรสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยสมบูรณ์ องค์กรกำหนดอัตราค่าตอบแทนบุคลากรภายในองค์กรของตนเอง เป็นผลให้สามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับบุคลากรได้อย่างเหมาะสม บุคลากรมีคุณภาพเนื่องจากสามารถเลือกสรรได้ แต่สำหรับกิจกรรมการบินพลเรือนเชิงเศรษฐกิจ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐให้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

สำหรับประเทศแคนาดา การจัดรูปแบบองค์กรในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการบินพลเรือนในลักษณะนี้จะมีผลดีต่อการกำกับดูแลเนื่องจากมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจนระหว่างการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจ แต่ละองค์กรมีกฎหมายรองรับและให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา

5.1.3.2.2 ผลเสีย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่แต่เดิมสหพันธ์บริหารการบินเป็นองค์กรมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการให้บริการจราจรทางอากาศแต่เพียงอย่างเดียว ก่อนที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะปรับโครงสร้างหน่วยงานให้สหพันธ์บริหารการบินเข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมด ส่งผลให้สหพันธ์บริหารการบิน ยังมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการเป็นผู้ให้บริการจราจรทางอากาศอีกด้วย ทำให้การขัดแย้งกันระหว่างหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน้าที่ในการเป็นผู้ดำเนินงาน

สำหรับประเทศแคนาดา การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย ในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ ผลเสีย คือ องค์กรไม่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแล เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลอยู่ในฐานะของกระทรวงที่มีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย ทั้งที่เรื่องมาตรฐานด้านความปลอดภัยเป็นเรื่องสำคัญที่ควรต้องดำเนินการตามมาตรฐานอย่างเคร่งครัด ไม่ควรมีการผ่อนปรนหรือขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง อีกประการหนึ่งคือสนามบินของประเทศแคนาดา ดำเนินการโดยรัฐบาล และเมื่อการขนส่งแคนาดาในสังกัด กระทรวงคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน และชุมชน มีภารกิจส่วนหนึ่งในฐานะผู้ดำเนินการสนามบินภายในประเทศควบคู่กันไปด้วย จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันในเรื่องการกำกับดูแลตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานในการดำเนินงานของสนามบิน เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานการดำเนินงานของสนามบิน และผู้ดำเนินงานสนามบินเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงก่อให้เกิดการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ

5.2 รูปแบบองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเสนอแนะ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) ไม่ได้กำหนดเอาไว้เฉพาะเจาะจงว่า องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในแต่ละประเทศนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ หรือเป็นองค์กรในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้วางเงื่อนไขในเรื่ององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนนี้ไว้ กล่าวคือ องค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนได้นั้น จะต้องมีความพร้อมในด้านเงินทุนและบุคลากร ที่เพียงพอสำหรับการพัฒนากิจการการบินพลเรือนของประเทศ และจะต้องมีกลไกในการรับเอานโยบายและมาตรฐานด้านการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดไว้ มาปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพภายในประเทศด้วย ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้

จัดทำคู่มือเลขที่ 9734 เรื่องการกำกับดูแลความปลอดภัย ส่วนเอ การจัดตั้งและจัดการระบบการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของรัฐ (DOC 9734 Safety Oversight Manual Part A the Establishment of a State's Safety Oversight System) เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาชิคาโกในการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่อนุสัญญาชิคาโกกำหนดไว้อย่างครบถ้วน โดยคู่มือได้แนะนำให้จัดแบ่งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนออกเป็นสามส่วน โดยแต่ละส่วนให้แยกออกเป็นอิสระจากกัน เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการดำเนินงาน และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันดังต่อไปนี้

5.2.1 องค์กรกำกับดูแล (Regulator)

องค์กรการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ไม่ได้กำหนดว่าต้องจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย แยกต่างหากจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นแต่ละประเทศอาจจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนขึ้นโดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจอยู่ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น สำนักงานการการบินพลเรือน ในประเทศญี่ปุ่น หรือแยกองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยออกจากด้านเศรษฐกิจ เช่น สหพันธ์บริหารการบินในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการการบินพลเรือนเฉพาะด้านความปลอดภัยเท่านั้น

5.2.2 องค์กรปฏิบัติการ (Operator)

ตามหลักการกำกับดูแลที่ดีนั้น องค์กรซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลต้องไม่มีฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการ อยู่ภายในองค์กรเดียวกัน เนื่องจากทำให้เกิดความขัดแย้งกันในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ องค์กรการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงเสนอแนะให้แยกองค์กรปฏิบัติการออกจากองค์กรกำกับดูแล

5.2.3 องค์กรสอบสวนอุบัติเหตุ (Investigator)

การสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน องค์กรซึ่งทำหน้าที่นี้จำเป็นต้องมีอิสระในการปฏิบัติงาน และบุคลากรภายในองค์กรต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบกับภารกิจในการสอบสวนมีความแตกต่างกับภารกิจในการกำกับดูแลด้านความ

ปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงเสนอแนะให้แต่ละประเทศ ควรจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ

5.3 วิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย

การวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยใน ส่วนนี้ เป็นการวิเคราะห์โดยยึดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนของต่างประเทศ ตามที่ได้มีการศึกษาในหัวข้อ 5.1 เป็นเกณฑ์ คือ รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ และรูปแบบสุดท้ายคือ รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล ซึ่งสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาคือ การจัดองค์กรในแต่ละรูปแบบมีความสอดคล้องกับ กิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด และการจัดองค์กรในแต่ละรูปแบบจะมี ผลดีหรือผลเสียอย่างไรบ้าง

5.3.1 รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบหน่วยงานของรัฐ จะเป็น ลักษณะเดียวกับรูปแบบในปัจจุบันของประเทศไทย คือ กรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงคมนาคมทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งในด้านความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจ โดยองค์กรคงมีองค์ประกอบตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามโครงสร้างหน่วยงาน ของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของกรมการ ขนส่งทางอากาศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีฐานะในการกำกับดูแลที่ชัดเจนเนื่องจากยังขาด อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำกับดูแลผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ดำเนินการ สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และผู้ให้บริการควบคุมการจราจรทาง อากาศ ทำให้การดำเนินงานของกรมการขนส่งทางอากาศปัจจุบันเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการ ที่จะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ รวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการ ขนส่งทางอากาศในปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมการบินพลเรือนทุกประเภท ตัวอย่างเช่น การ คุ่มครองผู้บริโภค การดูแลผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการบินพลเรือน การวิจัย ส่งเสริม และพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบิน และมาตรฐานของการบิน พลเรือน ซึ่งยังขาดหน่วยงานภายในที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้แม้กรมการ ขนส่งทางอากาศ จะถือว่ามีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจ แต่ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 อำนาจในการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการ

เดินอากาศ ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รวมถึงตามพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 อำนาจในการประกาศกำหนดสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราว ของอากาศยาน ประกาศกำหนดเขตห้ามหรือเขตจำกัดการบิน ประกาศกำหนดเขตบริเวณ ใกล้เคียงสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยใน การเดินอากาศ ประกาศกำหนดลานจอดอากาศยานของสนามบินอนุญาต อำนาจในการอนุญาต ให้บังคับหรือปล่อยอากาศยานซึ่งไม่มีนักบินหรือทิ้งร่มอากาศ อนุญาตให้ส่งหรือพายุทธภัณฑ์ตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ไปกับอากาศยาน อนุญาตให้อากาศยานต่างประเทศหรือ อากาศยานทหารต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร อนุญาตให้ใช้อากาศยานส่วนบุคคล อนุญาตให้ผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานจดทะเบียนอากาศยาน รวมทั้งอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือ อุบัติการณ์ของอากาศยานในราชอาณาจักร ก็ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมเช่นกัน กรมการขนส่งทางอากาศมีหน้าที่เพียงเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องและเสนอเรื่องต่อ กระทรวงคมนาคม ซึ่งในปัจจุบันอำนาจในการอนุญาตบางอย่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมก็มอบอำนาจมาให้อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศอนุญาตแทนแล้ว ดังนั้นจึงเห็นว่า กรมการขนส่งทางอากาศยังไม่มีบทบาทชัดเจนในการกำกับดูแล โดยอำนาจในการกำกับดูแลส่วน หนึ่งยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง

5.3.1.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

จากการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนใน รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว กิจกรรมด้านความปลอดภัยที่กำกับดูแล ได้แก่ การรับรองแบบ อากาศยาน การตรวจสอบและควบคุมการผลิต การบำรุงรักษาอากาศยาน หรือส่วนประกอบของ อากาศยาน การจดทะเบียนอากาศยาน การตรวจสอบความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การตรวจการปฏิบัติการบินของอากาศยาน การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ การรับรองโรงเรียนการบินและหลักสูตรด้านการบิน การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของ การสร้างและการดำเนินงานสนามบินในด้านความปลอดภัย และการควบคุมการให้บริการจราจร ทางอากาศ จะไม่มีความสอดคล้องกับองค์กรกำกับดูแลในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจาก การกิจกรรมเหล่านี้ต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผลที่ตามมาคืออัตรา ค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของบุคลากรประเภทนี้จะอยู่ในระดับสูง ซึ่งอัตราค่าตอบแทนของ ข้าราชการในปัจจุบันยังมีขอบเขตจำกัดเนื่องจากอัตราเงินเดือนยังต้องเป็นไปตามโครงสร้าง ค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้บุคลากรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านความ

ปลอดภัยจำเป็นที่จะมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซง ดังนั้น หากบุคลากรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านความปลอดภัยยังอยู่ในสถานภาพของข้าราชการประจำก็ย่อมอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และระบบราชการยังต้องดำเนินการตามสายการบังคับบัญชา ตามลำดับและขั้นตอนของทางราชการ ทำให้การดำเนินงานในการกำกับดูแลไม่มีความคล่องตัว ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมการบินพลเรือนเป็นกิจการที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในด้านเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามในส่วนของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ด้านการขนส่งทางอากาศ การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศไทย การจัดสรรเส้นทางบิน การอนุญาตให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศต่างประเทศทำการบินเข้ามาในประเทศไทย การเจรจาสิทธิการบิน การกำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าบริการ ค่าภาระ หรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ และการอนุญาตให้จัดตั้งสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การควบคุมการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ สามารถดำเนินงานในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากลักษณะของกิจกรรมเหล่านี้ไม่ต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน และยังคงอิงกับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญอีกด้วย

5.3.1.2 ผลดีและผลเสีย

5.3.1.2.1 ผลดี

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น จะมีผลดีในด้านของความเป็นหนึ่งเดียวขององค์กร โดยองค์กรจะทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศ รายได้ที่เกิดจากการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดตกเป็นของรัฐทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาถึงขนาดของกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศไทยแล้ว ยังมีขนาดที่ไม่ใหญ่มากนัก การใช้รูปแบบของหน่วยราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมกว่าการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นองค์กรอิสระอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและเป็นภาระสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ

5.3.1.2.2 ผลเสีย

องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ จะมีผลเสียดังต่อไปนี้ คือ

(1) การแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากองค์กรดำเนินงานโดยบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของข้าราชการประจำได้ เช่น ฝ่ายการเมืองมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้ดำเนินการเดินอากาศ อาจเข้ามาแทรกแซงการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในเรื่องการตรวจสอบมาตรฐานของอากาศยานหรือสนามบินได้

(2) การดำเนินงานไม่มีความคล่องตัว เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ ที่มีสายการบังคับบัญชา และมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก ทั้งที่โดยลักษณะของการปฏิบัติงานต้องมีความคล่องตัวในการทำงาน เช่น การไปตรวจสอบการปฏิบัติการบินของอากาศยานของเจ้าหน้าที่ ต้องมีการอนุมัติหลายระดับตามสายการบังคับบัญชา

(3) ขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากมาตรฐานในการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว โครงสร้างอัตราค่าตอบแทนต้องเป็นไปตามโครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการ ซึ่งทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสมตามความรู้และความเชี่ยวชาญ และสอดคล้องกับราคาตลาด ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือนออกไปทำงานกับภาคเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า ทำให้บุคลากรที่เหลืออยู่ในระบบราชการไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอเมื่อเทียบกับบุคลากรภาคเอกชน ทั้งที่ความจริงแล้วผู้กำกับดูแลต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเทียบเท่าหรือมากกว่าผู้ดำเนินการ รวมทั้งราชการไม่สามารถพัฒนาบุคลากรได้ทันต่อการปฏิบัติการกิจ

(4) การทำงานของข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่ยังคุ้นเคยกับวัฒนธรรมเดิมของระบบราชการ ที่ใช้ระบบอาวุโสมากกว่าผลงาน ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้คุณภาพของบุคลากรและองค์กรด้อยประสิทธิภาพ ประกอบกับระบบราชการเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งที่โดยสภาพความเป็นจริง งานด้านการบินพลเรือนจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาติดตามการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

5.3.2 รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบขององค์กรอิสระนั้น มีสองแนวทางในการจัดตั้งคือ จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจในทางการบริหารของรัฐบาล หรืออำนาจในทางนิติบัญญัติของรัฐสภา โดยทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกัน คือ ถ้าจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหาร จะมีข้อดีคือ ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการจัดตั้งองค์กรอิสระ ได้อย่างรวดเร็วกว่าการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติโดยการออกเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งการที่จะ

จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจฐานใด คงต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นรายกรณีไป ซึ่งเมื่อพิจารณาภารกิจขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือน ลักษณะของการจัดตั้งองค์กรจะเป็นอย่างเดียวกันกับการจัดตั้งองค์กรอิสระอื่น ๆ ของประเทศไทยที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเช่น คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับสินค้าเกษตรล่วงหน้า ฯลฯ ที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ โดยไม่ได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากภารกิจในการกำกับดูแลการบินพลเรือน แม้จะเป็นกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ แต่ไม่ถือว่าเป็นกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้

5.3.2.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือน อาจจะจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรเดี่ยว ซึ่งมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าองค์กร หรือรูปแบบขององค์กรกลุ่มซึ่งมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐบาล โดยมีการจัดตั้งสำนักงานงานธุรการขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของผู้บริหารหรือคณะกรรมการ ส่วนการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร ให้แบ่งตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งความสอดคล้องขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบองค์กรอิสระกับกิจกรรมที่กำกับดูแล สามารถแยกพิจารณาได้ คือ กิจกรรมการบินพลเรือนในด้านความปลอดภัยจะมีความสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรอิสระค่อนข้างมาก เนื่องจากการตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจ กิจกรรมที่ต้องกำกับดูแลไม่ต้องการความเป็นอิสระ เพราะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายการขนส่งทางอากาศของรัฐบาลในแต่ละช่วง จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรอิสระ แต่หากภายในองค์กรมีการแบ่งหน่วยงานกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจออกมาชัดเจนก็สามารถดำเนินการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจในรูปแบบขององค์กรอิสระได้

5.3.2.2 ผลดีและผลเสีย

5.3.2.2.1 ผลดี

องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบองค์กรอิสระ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ จะมีผลดีดังต่อไปนี้ คือ

(1) การปลดภาระงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจาก องค์กรสามารถมีรายได้ของตนเองที่เกิดจากการกำกับดูแลการบินพลเรือน โดยรัฐอาจเพียงต้องสนับสนุนในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์กรเท่านั้น แต่หลังจากนั้นองค์กรต้องสามารถเลี้ยงตัวเองได้

(2) องค์กรมีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เว้นแต่การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการขนส่งทางอากาศของรัฐบาล

(3) องค์กรสามารถเลือกสรรบุคลากรภายในองค์กรได้อย่างเหมาะสมกับหน้าที่ที่จะปฏิบัติ บุคลากรมีคุณภาพเนื่องจากองค์กรสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับบุคลากรได้เองตามความเหมาะสม ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องอัตราค่าตอบแทนเช่นในระบบค่าตอบแทนของข้าราชการ เนื่องจากสามารถเลือกสรรได้ ทำให้ได้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

(4) ความรวดเร็วในการวางกฎเกณฑ์ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรจำเป็นต้องมีการกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นมา โดยกำหนดหน้าที่ขององค์กร ซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งที่สำคัญและจำเป็น คือ อำนาจองค์กรในการออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับด้านความปลอดภัย ทำให้องค์กรสามารถออกกฎเกณฑ์ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองได้เอง จึงไม่มีข้อจำกัดในเรื่องกระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทยในระดับพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงต้องผ่านกระบวนการที่ต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน ประกอบกับองค์กรสามารถจ้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญซึ่งจะมาทำหน้าที่ติดตามและแก้ไขเพิ่มเติม หรือจัดทำกฎหมายภายในให้สอดคล้องเป็นไปตามภาคผนวกและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติแนบท้ายอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา

5.3.2.2.2 ผลเสีย

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากิจกรรมการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจ เช่น การวางกฎเกณฑ์ด้านการขนส่งทางอากาศ การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศไทย การจัดสรรเส้นทางบิน การอนุญาตให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศต่างประเทศทำการบินเข้ามาในประเทศไทย การเจรจาสิทธิการบิน การกำหนดอัตราค่าโดยสาร หรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องการขนส่งทางอากาศ และการอนุญาตให้จัดตั้งสนามบิน การควบคุมการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ฯลฯ ลักษณะของกิจกรรมเหล่านี้ไม่ต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน และในการตัดสินใจยังต้องอิงกับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งสมควรที่จะให้เป็นอำนาจการตัดสินใจ

ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้ดูแลนโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศ เนื่องจากบางเรื่องเป็นอำนาจของรัฐโดยตรง การให้องค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ดูแล อาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสม และการที่รัฐต้องจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระ อาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเมื่อพิจารณาถึงขนาดของกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศไทยแล้ว ยังมีขนาดที่ไม่ใหญ่มากนัก องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นอาจไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยสมบูรณ์และยังต้องพึ่งรัฐบาลในการให้งบประมาณสนับสนุน

5.3.3 รูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล จะแยกเรื่องการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจออกจากกัน โดยทำการจัดตั้งองค์กรอิสระ ขึ้นทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยขึ้นโดยเฉพาะ ส่วนเรื่องการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวงคมนาคม โดยส่วนงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของกรมการขนส่งทางอากาศ จะถูกโอนให้ไปเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงคมนาคมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากโครงสร้างเดิมของกระทรวงคมนาคม ส่วนงานด้านนโยบายการขนส่งทางอากาศ ควรจะต้องโอนให้ไปรวมกับส่วนงานที่รับผิดชอบการวางแผนระบบการขนส่งทั้งหมดของประเทศ เช่น สำนักงานนโยบายการขนส่ง หรือ สนข. ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อให้นโยบายการขนส่งทางอากาศและนโยบายด้านการขนส่งอื่น ๆ เกิดความสอดคล้องกันของระบบการขนส่งทั้งหมดในภาพรวม

5.3.3.1 ความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล

การจัดรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลโดยแบ่งออกเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยและองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ จะมีความสอดคล้องกับกิจกรรมการบินพลเรือน เนื่องจากเมื่อได้ทำการศึกษาจากบทที่ 2 แล้ว กิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดจะสามารถแยกออกได้เป็น 2 เรื่องหลัก คือ กิจกรรมการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ได้แก่ การรับรองแบบ การผลิต การบำรุงรักษาอากาศยาน หรือส่วนประกอบของอากาศ

อากาศยาน การจดทะเบียนอากาศยาน การตรวจสอบความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การตรวจการปฏิบัติการบินของอากาศยาน การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ การรับรองโรงเรียนการบินและหลักสูตรด้านการบิน การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของการสร้างและการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศด้านความปลอดภัย และการให้บริการจราจรทางอากาศ และกิจกรรมการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ด้านการขนส่งทางอากาศ การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศ การจัดสรรเส้นทางบิน การอนุญาตให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศต่างประเทศทำการบินเข้ามาในประเทศไทย การเจรจาสิทธิการบิน การกำหนดอัตราค่าโดยสาร หรือค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องการขนส่งทางอากาศ และการอนุญาตให้จัดตั้งและควบคุมการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศด้านเศรษฐกิจ ทำให้เห็นได้ว่ากิจกรรมทั้งสองเรื่องมีสภาพและลักษณะที่แตกต่างกัน การกำกับดูแลจึงต้องมีความแตกต่างกันตามไปด้วย เช่น ความเชี่ยวชาญของบุคลากร และระบบในการกำกับดูแล เป็นต้น ดังนั้นการแยกองค์การกำกับดูแลทั้งสองเรื่องออกจากกัน จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.3.3.2 ผลดีและผลเสีย

5.3.3.2.1 ผลดี

การจัดองค์กรกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน ในสองรูปแบบทั้งรูปแบบราชการและรูปแบบองค์กรอิสระ มีผลดีและผลเสีย

(1) รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมสามารถใช้อำนาจในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องใช้อำนาจผ่านกรมการขนส่งทางอากาศอีกเช่นปัจจุบัน ทำให้การกำกับดูแลมีความรวดเร็วมากขึ้น และสำหรับองค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ก็มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น เนื่องจากหลุดพ้นจากระบบราชการ

(2) องค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัย จะต้องปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ดำเนินการสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ ได้อย่างอิสระ

(3) องค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัย จะมีรายได้ที่ได้รับจากการกำกับดูแลเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องส่งเข้าเป็นงบประมาณของแผ่นดินดังเช่นปัจจุบัน ทำให้องค์กรสามารถกำหนดโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนของบุคลากรขององค์กรได้เอง ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและความรู้ ความเชี่ยวชาญของบุคลากรแต่ละด้าน โดยไม่ต้องอิงกับบัญชีอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ทำให้ลดปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากร และขาดงบประมาณในการส่งบุคลากรไปศึกษาอบรมเพิ่มเติม

(4) บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัย จะทำงานในระบบคล้ายคลึงกับภาคเอกชน ที่พิจารณาจากผลงานมากกว่าระบบอาวุโส ทำให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากกว่าระบบราชการ

(5) ความรวดเร็วในการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย เนื่องจากองค์กรมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับด้านมาตรฐานความปลอดภัยในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองได้เอง จึงไม่มีข้อจำกัดในเรื่องกระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทย ทำให้สามารถออกกฎเกณฑ์ได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่อย่างต่อเนื่อง

5.3.3.2.2 ผลเสีย

การจัดองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล แม้จะมีความสอดคล้องกับประเภทการกำกับดูแลที่แบ่งออกเป็นด้านความปลอดภัยและด้านเศรษฐกิจ แต่การที่รัฐต้องจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัยขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระอาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเมื่อพิจารณาถึงขนาดของกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของประเทศไทยแล้วยังมีขนาดที่ไม่ใหญ่มากนัก องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นอาจไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยสมบูรณ์และยังต้องพึ่งรัฐบาลในการให้งบประมาณสนับสนุน

5.4 รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย

: หน่วยงานราชการทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจและองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยและด้านการสอบสวนอุบัติเหตุ

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียในการจัดองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลในด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ และด้านสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ตลอดจนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบินพลเรือนของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยจึงควรมีลักษณะอย่างน้อยดังต่อไปนี้คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ บุคลากรขององค์กรมีความชำนาญการ องค์กรมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง มีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์ด้านการบินพลเรือน มีกระบวนการในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีความขัดกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างการผู้กำกับดูแลและการผู้ดำเนินงาน และมีอิสระทางการเงินและงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบขององค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบันและระบบกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย ควรจะแยกองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนออกเป็น 3 องค์กร ตามประเภทในการกำกับดูแลการบินพลเรือน กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลด้านความปลอดภัย องค์กรกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ และองค์กรกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน โดยยึดถือตามรูปแบบการจัดองค์กรของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้สหพันธ์บริหารการบิน (Federal Aviation Administration (FAA)) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย และให้กระทรวงคมนาคม (United State Department of transportation (DOT)) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ส่วนการกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (National transport safety board (NTSB)) เนื่องจาก เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของการกำกับดูแลกับกิจกรรมการบินพลเรือน และผลดีผลเสียของการจัดองค์กรรูปแบบนี้ แล้วพบว่าการจัดรูปแบบองค์กรในลักษณะนี้จะมีผลดีต่อการกำกับดูแล เนื่องจากมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดเจนระหว่างการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจ ทำให้องค์กรที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยมีความเป็นอิสระเพียงพอในการบริหารงาน และเป็นกลางไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อันส่งผลดีต่อความปลอดภัยของกิจกรรมการบินพลเรือน และองค์กรยังสามารถหารายได้จากกิจกรรมที่กำกับดูแลได้เองอีกด้วย ส่วนองค์กรที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจก็สามารถปฏิบัติภารกิจให้ตอบสนองและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้โดยตรง เนื่องจากอยู่ในรูปแบบของกระทรวงคมนาคม รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระแยกต่างหากจากองค์กรอื่น ประกอบกับปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อประชาคมโลก มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศสหรัฐอเมริกา กลายเป็นมาตรฐานที่ประเทศต่าง ๆ ต้องคำนึงถึง นอกจากมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดขึ้น หากว่าประเทศนั้นต้องการทำการติดต่อค้าขาย และทำการบินเชื่อมต่อกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้นถ้าประเทศไทยจัดรูปแบบองค์กรเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเหมาะสมสอดคล้องกับกิจกรรม

การบินพลเรือนภายในประเทศแล้ว ยังจะทำให้เกิดความสะดวกรวดในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการบินและการตรวจสอบมาตรฐานด้านการบินของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการสร้างความเชื่อมั่นในด้านมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทยในเวทีการบินระหว่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย เมื่อยึดถือตามรูปแบบการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการบินพลเรือนแล้ว เมื่อนำรูปแบบขององค์กรของประเทศไทยในปัจจุบันมาพิจารณาประกอบกัน การจัดตั้งแต่ละองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย จะมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย

การพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านความปลอดภัย จะพิจารณาใน 4 เรื่อง คือ ลักษณะของการจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.1.1 การจัดตั้งองค์กรอิสระ

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยในปัจจุบัน รัฐบาลอาจทำการแปลงสถานะของกรมการขนส่งทางอากาศ จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม เป็น “องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” และถ่ายโอนภารกิจของกรมการขนส่งทางอากาศในด้านความปลอดภัยให้กับองค์การดังกล่าว ส่วนภารกิจด้านการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจะไปเป็นหน่วยงานของกระทรวงคมนาคม โดยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา โดยยุบเลิกกรมการขนส่งทางอากาศ และจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ใช้ชื่อว่า “องค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ โดยมีผู้อำนวยการองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือน พิจารณาและมีมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยอาจตั้งคณะกรรมการองค์การการบินพลเรือนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนในเรื่องมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอากาศยานและสนามบิน โดยจัดตั้ง

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของผู้อำนวยการ
องค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

5.4.1.2 องค์ประกอบ

องค์ประกอบขององค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้น จะมีรายละเอียดในเรื่องรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กร คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง คณะกรรมการ และวิธีการแต่งตั้ง ดังต่อไปนี้

5.4.1.2.1 รูปแบบการใช้อำนาจองค์กร

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็น องค์กรอิสระ จะใช้อำนาจในสองรูปแบบคือ อำนาจนิติบัญญัติในการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือน และอำนาจบริหาร โดยไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จะใช้อำนาจผ่านองค์กรเดียว คือ ผู้อำนวยการองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสถานะและความรับผิดชอบต่างหากออกจากระบบราชการ แต่การดำเนินงานขององค์กร ยังถือว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5.4.1.2.2 คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง

ผู้อำนวยการองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือน พิจารณาและมีมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ดังนั้นคุณสมบัติที่สำคัญของบุคคลที่จะเข้ารับตำแหน่งผู้อำนวยการ องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือน ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของผู้อำนวยการจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งให้ชัดเจน ทั้งด้านอายุ ความรู้ และความเชี่ยวชาญ และไม่ ควรเปิดกว้างในคุณสมบัติเกินไปเพราะจะกลายเป็นดุลยพินิจของผู้แต่งตั้ง แต่ถ้ากำหนดคุณสมบัติเอาไว้อย่างละเอียด ก็จะไม่สามารถหาผู้ที่มีคุณสมบัติครบและเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ยาก อย่างไรก็ตามควรมีบุคคลที่สะท้อนผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณะอยู่ในองค์กรด้วย

5.4.1.2.3 วิธีการแต่งตั้ง

ผู้อำนวยการองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย สามารถแต่งตั้งได้หลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าต้องการความน่าเชื่อถือขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมากหรือน้อยเพียงใดถ้าเป็นตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีความสำคัญมาก การแต่งตั้งอาจต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า บางกรณีอาจเป็นนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง หรืออาจต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง หรืออีกวิธีหนึ่งนอกจากการแต่งตั้ง คือ การ สำหรับผู้อำนวยการองค์การการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เห็นควรดำเนินการคัดเลือกโดยการเปิดรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่จำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบินพลเรือนโดยเฉพาะ

5.4.1.3 อำนาจและหน้าที่

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีอำนาจและหน้าที่ โดยชัดเจนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป แต่ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้พอดีและเพียงพอที่จะทำให้สามารถปฏิบัติการกิจนั้น ๆ ได้โดยลุล่วงและมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

5.4.1.3.1 อำนาจในการกำหนดนโยบาย

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมด้านการบินพลเรือนที่อยู่ในความกำกับดูแล

5.4.1.3.2 อำนาจในการตรากฎระเบียบ

อำนาจนี้เป็นอำนาจที่สำคัญมากขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพราะองค์กรมีหน้าที่หลักในการวางกฎระเบียบให้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้กำหนดเอาไว้ โดยการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศ เช่น เรื่องมาตรฐานอากาศยานที่ใช้ในการดำเนินการเดินอากาศ การปฏิบัติการบิน การให้บริการจราจรทางอากาศ และสนามบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เป็นต้น

5.4.1.3.3 อำนาจในการจดทะเบียน อนุญาต รับรอง

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนของอากาศยาน การรับรองการผลิตอากาศยาน การรับรองความควรเดินอากาศของอากาศยาน การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ การรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศในด้านความปลอดภัย การอนุญาตและรับรองการดำเนินงานของหน่วยซ่อมอากาศยาน การรับรองสถาบันการบิน การอนุญาตให้จัดตั้งและรับรองการดำเนินงานของสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ฯลฯ และรวมถึงอำนาจในการเพิกถอนการจดทะเบียน ใบอนุญาต ใบรับรอง และกำหนดลักษณะหรือประเภทของกิจการด้านการบินพลเรือนที่ต้องมาขออนุญาตเพื่อดำเนินการด้วย

5.4.1.3.4 อำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ต้องมีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศ พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ และผู้ดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การตรวจสอบการปฏิบัติการบินของอากาศยาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายในประเทศ ที่มีมาตรฐานความปลอดภัยเทียบเท่ากับมาตรฐานระหว่างประเทศ และส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านการบินพลเรือนของประเทศอย่างเหมาะสม

5.4.1.3.5 อำนาจในการส่งเสริมพัฒนาการบินพลเรือน

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่สำคัญอีกด้าน คือเป็นองค์กรที่ต้องดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศให้ทันต่อการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบการจัดเก็บ เผยแพร่ข้อมูลการบินพลเรือนของประเทศไทย ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

5.4.1.3.6 อำนาจในการให้ความเห็น

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย อยู่ในฐานะองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบินพลเรือน ดังนั้นในบางกรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้อง

กำหนดให้หน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแล ก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการบินพลเรือนที่มีความสำคัญ จะต้องร้องขอความเห็นมายังองค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเสียก่อน จึงจะดำเนินการในเรื่องนั้นต่อไปได้

5.4.1.3.7 อำนาจในการสืบสวนสอบสวน

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงขององค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย นี้ จะรวมถึงอำนาจที่จะเรียกให้ผู้ที่ครอบครองเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารมาให้ หรือเรียกบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ แก่องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยโดยต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งอำนาจนี้ต้องมีการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กร

5.4.1.3.8 อำนาจในการลงโทษ

องค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จำเป็นต้องสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่องค์กรกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการกำกับดูแล จึงต้องมีอำนาจในการกำหนดมาตรการในการบังคับ และมาตรการลงโทษในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบดังกล่าวไว้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

5.4.1.3.9 อำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาท

อำนาจนี้เป็นอำนาจกึ่งตุลาการขององค์กรในการชี้ขาดข้อพิพาท เฉพาะเรื่องเฉพาะรายในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินพลเรือนที่อยู่ในการกำกับดูแลด้วยกัน หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้รับบริการ

5.4.1.3.10 อำนาจในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการบินพลเรือน

อำนาจนี้เป็นอำนาจทั่วไปขององค์การกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือน

ของประเทศไทย ให้สำเร็จลุล่วง รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนตามที่ได้รับมอบหมายเฉพาะจากรัฐบาล

5.4.1.4 ความเป็นอิสระขององค์กร

องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย องค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรประเภทนี้ มีความเป็นอิสระคือ

(1) การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้อำนวยการตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งจะประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

(2) การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น คือต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งในทางส่วนตัวและหน้าที่การงานกับการดำเนินงานขององค์กร

(4) กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกมีสถานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับความคุ้มครองและในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบพิเศษขึ้นถ้ามีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(5) ในการดำเนินงานขององค์กร ต้องมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง แยกต่างหากจากฝ่ายบริหารหรือข้าราชการในส่วนอื่น คือ สำนักงานองค์กรการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และต้องสามารถจัดสรรเงินรายได้ขององค์กรได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง

5.4.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ จะพิจารณาใน 4 เรื่อง คือ ลักษณะของการจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การจัดตั้งองค์กร

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงสอดคล้องกับรูปแบบปัจจุบันของประเทศไทย คือ กระทรวงคมนาคมโดยต้องปรับโครงสร้างของกระทรวงคมนาคมที่มีอยู่เดิม และรับโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนจากกรมการขนส่งทางอากาศในเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจไป

ดำเนินการแทน โดยจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยโอนส่วนงานในสำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ และสำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการการเดินอากาศ ของกรมการขนส่งทางอากาศเดิม ไปรวมไว้ในโครงสร้างกระทรวงคมนาคม

5.4.2.2 องค์ประกอบ

สำนักงานการบินพลเรือน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยรับโอนส่วนงานในสำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ และสำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการการเดินอากาศ ของกรมการขนส่งทางอากาศเดิม ไปรวมไว้ในโครงสร้างกระทรวงคมนาคมที่มีการปรับปรุงใหม่

5.4.2.3 อำนาจและหน้าที่

สำนักงานการบินพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 5.4.2.3.1 เสนอร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ ให้รัฐมนตรีกำหนด
- 5.4.2.3.2 พิจารณาตรวจสอบและออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ แก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ
- 5.4.2.3.3 ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศ และผู้ดำเนินงานสนามบิน ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางอากาศที่กำหนด
- 5.4.2.3.4 เสนอเพดานขั้นสูง หรืออัตราค่าโดยสาร ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ ให้รัฐมนตรีพิจารณากำหนด
- 5.4.2.3.5 ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน และการบินพลเรือนของประเทศ
- 5.4.2.3.6 กำหนดมาตรการบังคับ และบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน และบังคับใช้มาตรการที่ได้กำหนดขึ้น
- 5.4.2.3.7 ปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนในด้านเศรษฐกิจ

5.4.1.4 ความเป็นอิสระขององค์กร

สำนักงานการบินพลเรือน เป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงคมนาคม ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน รูปแบบการดำเนินงานยังคงเป็นไปตามระบบราชการ บุคลากรมีฐานะเป็นข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามสายบังคับบัญชาและได้รับอัตราค่าตอบแทนตามโครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือน

5.4.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน จะพิจารณาใน 4 เรื่อง คือ ลักษณะของการจัดตั้งองค์กรอิสระ องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.3.1 การจัดตั้งองค์กรอิสระ

การกำกับดูแลด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ควรจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ในรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยในเบื้องต้นอาจจัดตั้งองค์กรให้มีภารกิจเฉพาะด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเท่านั้น แต่ท้ายที่สุดควรที่จะพัฒนาปรับโครงสร้างขององค์กรให้องค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางบก การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ และการขนส่งทางท่อ โดยรูปแบบองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในปัจจุบัน รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานคณะกรรมการฯ ทำให้โครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรที่ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สอบสวน ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่โดยยกเลิกคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ โดยใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ" และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติขึ้นเป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ

5.4.3.2 องค์ประกอบ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้น จะมีรายละเอียดในเรื่องรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กร คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งคณะกรรมการ และวิธีการแต่งตั้ง ดังต่อไปนี้

5.4.3.2.1 รูปแบบการใช้อำนาจองค์กร

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ จะใช้อำนาจในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม มีหน้าที่รายงานโดยตรงคณะรัฐมนตรีผ่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ มีสถานะและความรับผิดชอบต่างหากออกจากระบบราชการ แต่การดำเนินงานขององค์กรยังถือว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5.4.3.2.2 คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทางอากาศ ทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และที่เกิดขึ้นกับอากาศยานไทยในต่างประเทศ ดังนั้นคุณสมบัติที่สำคัญของบุคคลที่จะเข้ารับตำแหน่งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ จึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือน และด้านอากาศยานและส่วนประกอบของอากาศยาน ทั้งยังต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งในทางส่วนตัวและหน้าที่การงานกับการดำเนินงานขององค์กร

5.4.3.2.3 วิธีการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ สามารถแต่งตั้งได้หลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าต้องการความน่าเชื่อถือขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมากหรือน้อยเพียงใด ถ้าเป็นตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีความสำคัญมาก การแต่งตั้งอาจต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า บางกรณีอาจเป็นนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง หรืออาจต้องตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ เมื่อพิจารณาถึงภารกิจขององค์กรแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการฯ ไว้ในกฎหมาย เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีไม่ให้สามารถใช้อำนาจทางฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้

5.4.3.3 อำนาจและหน้าที่

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

5.4.3.3.1 สอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ร้ายแรงทางอากาศ

5.4.3.3.2 จัดทำคำแนะนำและข้อเสนอสำหรับวิธีการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางอากาศ

5.4.3.3.3 แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในการสอบสวน ในกรณีที่อากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุนอกราชอาณาจักรเป็นอากาศยานสัญชาติไทย

5.4.3.3.4 รายงานผลการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และคณะรัฐมนตรี

5.4.3.3.5 วิจัยและศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ

5.4.3.4 ความเป็นอิสระขององค์กร

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทางอากาศ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแจกแจงความรับผิดชอบหรือทางอาญา ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องกำหนดไม่ให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจโยกย้ายถอดถอนคณะกรรมการฯ ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งจะประพฤดิเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง รวมทั้งยังต้องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ว่าต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งในทางส่วนตัวและหน้าที่การงานกับการดำเนินงานขององค์กร และกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับความคุ้มครองและในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบพิเศษขึ้นถ้ามีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่