

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัจจุบันเป็นยุคของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งต้องการความรวดเร็วและประสิทธิภาพ ด้านเวลาในการดำเนินธุรกิจ การคมนาคมทางอากาศจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนระบบการค้าโลกประกอบกับเทคโนโลยีด้านการคมนาคมทางอากาศมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ทำให้การคมนาคมทางอากาศมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ต่างพยายามพัฒนาการคมนาคมทางอากาศของประเทศตนให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพเพื่อที่จะสามารถเข้าแข่งขันในตลาดการขนส่งของโลกได้ทัดเทียมกับประเทศอื่น และมีการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศกันมากขึ้นรวมไปถึงการเปิดเสรีทางการบินของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

การบินพลเรือนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในระบบคมนาคมทางอากาศ และจัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีแก่ประชาชน โดยในอดีตกิจกรรมด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก ประกอบกับมีราคาและค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้นรัฐจึงต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้บริการให้แก่ประชาชน แต่เมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทำให้มีปริมาณการเดินทางทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐจึงจัดการบินพลเรือนให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการเดินทางที่ต่อมาก็ได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเป็นการเดินทางที่สะดวกและรวดเร็วมากกว่าการขนส่งประเภทอื่น ๆ แต่เนื่องจากรัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างเพียงพอ ทำให้รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบของการให้บริการด้านการบินพลเรือนจากเดิม ที่รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เองโดยให้หน่วยราชการเป็นผู้ดำเนินการแบบผูกขาดมาสู่รูปแบบการให้รัฐวิสาหกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้แทนรัฐ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการให้บริการมากขึ้น รวมตลอดถึงการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในปัจจุบัน

การบินพลเรือน มีกิจกรรมที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากเริ่มตั้งแต่ การผลิตและซ่อมบำรุงอากาศยาน การจัดหาบุคลากรด้านการบิน การจัดตั้งและดำเนินงานสนามบินและเครื่อง

อำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การปฏิบัติการบิน การให้บริการจราจรทางอากาศ และการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งแต่ละกิจกรรมข้างต้นรูปแบบขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละกิจกรรม โดยมีทั้งกิจกรรมที่รัฐดำเนินการเอง กิจกรรมที่รัฐมอบให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานแทน หรือบางกิจกรรมรัฐได้เปิดเสรีให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานแข่งขันกันภายใต้ระบบตลาด สำหรับประเทศไทย กิจกรรมการบินพลเรือนที่รัฐยังคงดำเนินการเองในรูปแบบของหน่วยราชการ คือ การดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวม 26 แห่งซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของหน่วยราชการ ได้แก่ กรมการขนส่งทางอากาศ และการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร ส่วนกิจกรรมที่รัฐมอบให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ ประกอบไปด้วยการดำเนินงานสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ภายในประเทศและระหว่างประเทศรวมทั้งสิ้น 6 แห่ง โดยรัฐมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบริษัทท่าอากาศยานไทยจำกัด (มหาชน) การให้บริการเดินอากาศภายในประเทศและระหว่างประเทศของสายการบินประจำชาติ ที่มีบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการ และการให้บริการจราจรทางอากาศ โดยมีบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการ ซึ่งองค์กรที่กล่าวข้างต้นล้วนแต่ยังคงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาประกอบการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งและดำเนินงานสนามบินสาธารณะ ที่รัฐได้อนุญาตให้บริษัทการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เปิดดำเนินงานสนามบินเอกชนที่เปิดให้บริการสาธารณะจำนวน 3 แห่ง ได้แก่สนามบินสมุย สนามบินสุโขทัย และสนามบินตราด และการให้บริการเดินอากาศโดยสายการบินต่าง ๆ ที่ขออนุญาตประกอบการและทำการบินภายในประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนที่กล่าวไว้ข้างต้นล้วนแต่มีแนวโน้มในอนาคตที่จะแปรรูปเป็นภาคเอกชนอย่างแท้จริงเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจและมีศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งถ้ามีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมาคือรัฐจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเหล่านี้ ให้ดำเนินงานเป็นไปตามกรอบนโยบายของรัฐและมีมาตรฐานในการดำเนินงานตามมาตรฐานทางการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงกรอบการกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยแล้ว จะพบได้ว่าการกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยเป็นไปอย่างเข้มงวดเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ เนื่องจากการบินพลเรือนจัดเป็นบริการสาธารณะ และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ รวมถึงยังเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ โดยรัฐได้เข้าไปแทรกแซงในการบินพลเรือนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยการกำกับดูแลทั้งด้าน

โครงสร้างพื้นฐานหรือด้านความปลอดภัย และการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ยังคงอยู่ในรูปแบบของระบบราชการที่ไม่มี การแบ่งแยกหน้าที่ในการกำกับดูแลออกจากกันให้ชัดเจน โดยให้กรมการขนส่งทางอากาศ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือน แต่ก็ยังไม่มีการมอบอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนในการกำกับดูแล ประกอบกับในขณะเดียวกันกรมการขนส่งทางอากาศยังมีหน้าที่ในการเป็นผู้ดำเนินงานสนามบินอีกด้วย ทำให้เห็นว่ามี ความเหลื่อมล้ำในอำนาจและหน้าที่ อันไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ควรอยู่ในฐานะของผู้ดำเนินการเพราะจะก่อให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่ให้องค์กรกำกับดูแลอยู่ในรูปแบบของหน่วยราชการยังอาจไม่มีความไม่เหมาะสม เนื่องจากระบบราชการไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นกลาง ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลเท่าที่ควร การกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยจึงมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและมีปัญหาเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนที่ควรจัดให้มีขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพและลักษณะเฉพาะของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน และรองรับต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานด้านการบินพลเรือน และการเปิดเสรีทางการบินตามนโยบายของรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจนขององค์การกำกับดูแลดังกล่าว ดังนั้นในการศึกษา จะแบ่งการศึกษาออกเป็นทั้งสิ้นรวม 6 บท คือ

บทที่ 1 เป็นการกล่าวถึงความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การกำกับดูแล ขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษาวิจัย วิธีการที่จะใช้ในการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงความทั่วไปเกี่ยวกับการบินพลเรือนและการกำกับดูแลการบินพลเรือน โดยจะศึกษาถึงขอบเขตของกิจกรรมต่าง ๆ ของการบินพลเรือน และการแบ่งประเภทในการกำกับดูแลการบินพลเรือน

บทที่ 3 เป็นการศึกษาการกำกับดูแลการบินพลเรือนในต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษาดังถึงกิจกรรมการบินพลเรือนและองค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานของต่างประเทศ ซึ่งจะศึกษารวมทั้งสิ้น 4 ประเทศ คือประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

บทที่ 4 เป็นการศึกษาการกำกับดูแลการบินพลเรือนภายในประเทศไทย โดยจะศึกษาถึงสภาพกิจกรรมการบินพลเรือนภายในประเทศโดยรวมและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานเกี่ยวข้อง

การบินพลเรือน กรอบการกำกับดูแลการบินพลเรือนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบินพลเรือน และปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบินพลเรือน

บทที่ 5 เป็นการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย โดยทำการวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลที่มีอยู่ในต่างประเทศโดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับกิจกรรมที่กำกับดูแล และผลดีและผลเสียระหว่างรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ รูปแบบที่เป็นองค์กรอิสระ และรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล และพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization (ICAO)) เสนอแนะ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย

บทที่ 6 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะโดยจะสรุปถึงเนื้อหาที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ และเสนอแนะแนวทางในการจัดรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนสำหรับประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของกิจกรรมการบินพลเรือน
- (2) เพื่อศึกษาความแตกต่างของรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการบินพลเรือนที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ
- (3) เพื่อให้ทราบถึงกิจกรรมการบินพลเรือนและการกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทยและปัญหาที่เกิดขึ้น
- (4) เพื่อเสนอรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในต่างประเทศ โดยศึกษาองค์กรที่จัดตั้งขึ้นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนใน

ประเทศไทย ที่มีความเหมาะสมกับสภาพและลักษณะเฉพาะของกิจกรรมการบินพลเรือนในประเทศไทย และสามารถแก้ไขปัญหาที่ก่อกำกับดูแลการบินพลเรือนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอาจเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้ระบบการเปิดเสรีทางการบิน

1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

กิจการการบินพลเรือนในประเทศไทย ประกอบด้วยกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในหลายด้าน ตั้งแต่การผลิตและบำรุงรักษาอากาศยาน การจัดหาบุคลากรด้านการบิน การจัดตั้งสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การปฏิบัติการบิน การให้บริการจราจรทางอากาศ และการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ซึ่งแต่ละกิจกรรมจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าว จึงสมควรศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนสำหรับประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นแบบการศึกษาวิจัยเอกสาร เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมดมาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสาร ตำราทางวิชาการ บทความและข้อเขียน ต่าง ๆ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบินพลเรือน
- (2) ทำให้ทราบถึงรูปแบบการกำกับดูแลการบินพลเรือนในต่างประเทศ
- (3) ทำให้ทราบถึงการกำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาในการกำกับดูแลที่เกิดขึ้น
- (4) ส่งเสริมและเพิ่มพูนความเข้าใจถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และเหตุผลเบื้องหลังขององค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ทางวิชาการต่อวงการกฎหมายมหาชน

(5) เพื่อสร้างองค์ความรู้และเพิ่มศักยภาพทางวิชาการให้กับนิสิต นักศึกษา ประชาชน ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในด้านกฎ ระเบียบ กระบวนการ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการเชื่อมโยงข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำกับดูแลการบินพลเรือน