

การสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง “กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานการบินพลเรือนแห่งใหม่จะนำประเทศไทย
ออกจากวิกฤตการบินได้หรือไม่”

วันที่ 25 พฤศจิกายน 2558

ณ ห้องจิต เศรษฐบุต (LT.1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกจริยกร : สวัสดีครับผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน งานสัมมนาวันนี้เป็นงานสัมมนาครั้งแรกประจำปีของสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี เราจะจัดการสัมมนาขึ้นไม่เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับทางพาณิชย์นาวี หรือการขนส่งทางถนนเท่านั้น เรื่องขนส่งทางอากาศที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเราก็จัด หน่วยงานของเราเป็นหน่วยงานที่เป็นกลางไม่อิงการเมือง ผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการ หรือภาครัฐ เราเป็นเวทีที่เป็นกลางมากที่สุดเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและประโยชน์ของประเทศอย่างแท้จริงซึ่งก็คือเป้าหมายหลักของสถาบันขนส่งและพาณิชย์นาวี เรื่องที่จัดสัมมนาวันนี้ สถาบันได้หยิบยกเรื่องที่ทุกท่านให้ความสนใจอยู่ คือ มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่เพิ่งใช้บังคับเมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมา ประเทศไทยมีปัญหาหลายเรื่องที่ถูก ICAO และประเทศต่างๆได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าว วันนี้เราจึงมีการจัดสัมมนาเพื่อพูดคุยถึงปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงทางแก้ที่ได้มีการแก้ไขกันมาถูกจุดหรือไม่ และตีความแล้วดีหรือไม่ เรื่องนี้เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่จึงเป็นการพูดคุยไปในทางการคาดเดาทางวิชาการ เมื่อกฎหมายนี้ใช้ไปได้สักระยะหนึ่งก็จะมีผลให้เราได้เห็นชัดมากกว่านี้

ในท้ายที่สุดผมขอขอบพระคุณท่านวิทยากรที่กรุณาเสียสละเวลาเพื่อการสัมมนา และสิ่งสำคัญที่สุดการจัดสัมมนาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยถ้าไม่มีท่านผู้มีเกียรติให้ความสนใจมาเข้าฟังการสัมมนาในวันนี้ ต้องขอบคุณทุกท่านที่ทำให้งานสัมมนาในวันนี้เกิดขึ้น ในนามของผู้อำนวยการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบคุณทุกท่านที่มาเข้าร่วมในการสัมมนาครั้งนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : เรียนท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน สื่อมวลชน และทุกท่านที่อยู่ในอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย วันนี้เป็นวันหนึ่งที่ได้รวบรวมบุคลากรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานการบินพลเรือนของประเทศไทยที่มากที่สุดวันหนึ่ง วันนี้ดิฉันรับหน้าที่เป็นผู้ดำเนินรายการ และในบางประเด็นก็อาจจะมีความเห็นร่วมด้วย ดิฉันขอออกตัวก่อนว่ามีใช้คนที่อยู่ในวงการการบินโดยเฉพาะจึงมีอาจจัดได้ว่าเป็นผู้รู้ 5 ท่านที่อยู่บนเวทีนี้ ดิฉันเป็นเพียงผู้ยกรู้ ดังนั้นวันนี้ถ้าจะมีอะไรขาดตกบกพร่อง ดิฉันเองในฐานะผู้ดำเนินรายการก็ต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ ดิฉันจะขอเริ่มต้นโดยการแนะนำวิทยากรทั้ง 5 ท่านบนเวทีนี้ ซึ่งหลายท่านในที่นี้อาจจะรู้จักดีแล้ว ในวันนี้เราได้รับเกียรติจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิที่เรียกได้ว่าอยู่ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน

ท่านแรก ท่านเป็นรองอธิบดีกรมท่าอากาศยาน วันนี้นำในนามอธิบดีกรมท่าอากาศยานหรือผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ท่านรองอัมพวัน วรรณโก

ท่านที่สอง ท่านเป็นนายกสมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย ท่านเป็นอาจารย์ผู้บรรยายหลักสูตรด้านการบริหารจัดการการบินให้กับมหาวิทยาลัยหลายแห่ง คุณพจนา สิมะเสถียร

ท่านที่สาม ท่านเป็นอดีตรองอธิบดีกรมการบินพลเรือนในด้านฝ่ายความปลอดภัย เป็นผู้ตรวจของ ICAO ภายใต้โครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) ท่านตรวจสอบมาหลายประเทศแล้ว ท่านเป็นอาจารย์พิเศษและวิทยากรเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของการบินพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ คือ คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย

ท่านที่สี่ อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ท่านเคยมีประสบการณ์ที่กรมการบินพลเรือน และออกมาทำงานภาคเอกชน วันนี้นำมาในฐานะอาจารย์ผู้บรรยายเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายอากาศและอวกาศ ท่านสอนทั้งที่ธรรมศาสตร์ จุฬา รามคำแหง และอีกหลายที่

ท่านต่อไปท่านเป็นรองผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายการตลาด บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และท่านยังเป็นที่ปรึกษาของรองประธาน สนช. และเป็นที่ปรึกษาการตลาดของโรงพยาบาลกรุงเทพ เป็นประธานสมาคมผู้ประกอบการการบินแห่งประเทศไทย คุณพรต เสตสุวรรณ

ดิฉันจะเริ่มจากหลักของเราก่อน ปัญหาหัวข้อที่เราตั้งเอาไว้ในวันนี้ว่าขณะนี้เรามีวิกฤตด้านความปลอดภัยในด้านการบินพลเรือนดังนั้นเราจะเริ่มจากการให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบได้พูดถึงปัญหาดังกล่าวก่อน ก็คือ คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย ให้ช่วยอธิบายถึงความเป็นมาและหลักการสำคัญในการตรวจของ ICAO ก่อน และผลการตรวจของไทยครั้งล่าสุดเป็นอย่างไรบ้าง นอกจากนี้แล้วระบบตรวจยังมีทั้งของอเมริกาและของยุโรป ทั้งสามแบบนี้มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร ประการสุดท้าย อยากรอคำแนะนำจากท่านช่วงที่เราจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรปรับปรุงดูแลการบินพลเรือนแบบใหม่ท่านมีความเห็นอย่างไร อะไรควรแก้ไข และควรมีการแก้ไขอย่างไร

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย : กรณีแรกจะพูดถึง ICAO มีโครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) ซึ่ง USOAP จะมีหน้าที่ตรวจเรื่อง Safety สิ่งที่เกิดขึ้นมาในช่วงนี้ที่ทำให้ CAAT จะต้องเข้ามาพิจารณาคือ Chicago Convention มี Standards ทั้งหมด 19 Annex ผมขอพูดถึงสั้นๆ เรื่องแรก คือ

Annex 1 - Personnel Licensing

Annex 2 - Rules of the Air

Annex 3 - Meteorological Service for International Air Navigation

Annex 4 - Aeronautical Charts

Annex 5 - Units of Measurement used in Air and Ground Operations

- Annex 6 - Operation of Aircraft ประเทศไทยติด SSC ในเรื่องนี้
- Annex 7 - Nationality and Registration Marks
- Annex 8 - Airworthiness of Aircraft ประเทศไทยติด SSC ในเรื่องนี้
- Annex 9 - Facilitation เรื่องนี้อยู่ใน USAP ไม่เกี่ยวกับ USOAP
- Annex 10 - Aeronautical Telecommunications
- Annex 11 - Air Traffic Services
- Annex 12 - Search and Rescue
- Annex 13 - Aircraft Accident Investigation
- Annex 14 - Aerodromes
- Annex 15 - Aeronautical Information Services
- Annex 16 - Environmental Protection
- Annex 17 - Security อยู่ในUSAP
- Annex 18 - The Safe Transport of Dangerous Goods by Air ประเทศไทยติด SSC
- Annex 19 - Safety Management

ที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเป็นกลุ่มแรกที่ CAAT จะต้องให้ความสนใจ

Concept ของ ICAO คือ Safety oversight is a function by which States ensure the effective implementation of:

- Standards and Recommended Practices (SARPs)
- the critical elements of a safety oversight system
- relevant safety practices and procedures

เป็นสิ่งที่ต้องสนใจหากจะทำให้ไทยมีมาตรฐานการบินที่สากล ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ไทยสอดคล้องมาตรฐานระหว่างประเทศ โดย ICAO เน้นว่า เรื่อง Safety oversight นี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่รัฐบาลต้องแก้ไข ความรับผิดชอบของแต่ละรัฐจะเป็นพื้นฐานของการเดินอากาศแต่ละประเทศทั่วโลก ถ้าเราดูแลเรื่องการบินของเราไม่ปลอดภัยไม่ได้มาตรฐาน ก็อาจทำอันตรายให้แก่ประเทศอื่นได้ นี่คือมุมมองของ ICAO บทบาทของ ICAO คือออกมาตรฐาน เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติ

ประเทศไทยเคยถูก USOAP ตรวจสอบครั้งแรกเมื่อปี 1996 ตอนนั้น ICAO เริ่มตรวจ 3 ภาคผนวกคือ Annex 1, Annex 6 และ Annex 8 มี 88 ประเทศที่เป็นอาสาสมัครเข้าไปตรวจสอบ มี 67 ประเทศที่สอบตก การตรวจสอบ ดังนั้น ICAO จึงได้เริ่มโครงการที่สองในปี 1997 คือ โครงการ Mandatory Audit Programme คือบังคับตรวจ ก็มี 181 ประเทศที่ถูกตรวจสอบ ประเทศไทยถูกตรวจสอบครั้งที่สองเมื่อปี 1999 และครั้งที่สามปี 2001 และในปี 2005 ICAO ก็ได้เปลี่ยนการตรวจสอบโดยตรวจสอบ 16 Annex ยกเว้น Annex 9 และ 17 ที่เกี่ยวกับ security และปี 2006 ก็ได้มีการประชุมว่า ICAO จะเริ่มให้ธงแดงคือการติด SSC (Significant Safety Concern) และที่ประชุมอีกครั้งปี 2007 จนมาเข้าโครงการปัจจุบัน คือ

USOAP Beyond 2010 ส่วนโครงการ Continuous Monitoring Approach (CMA) มาเริ่มใช้จริงๆ เดือนมกราคม 2013 และเมื่อต้นปี 2015 ประเทศไทยได้รับการตรวจสอบโดย ICAO

สรุปข้อบกพร่องของประเทศต่างๆที่ ICAO ตรวจสอบตามโครงการ USOAP และพบข้อบกพร่องดังนี้

1. ไม่มีกฎหมายหลัก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย วิธีปฏิบัติและแนวทางในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
2. ไม่มีการจัดตั้งนโยบายความปลอดภัยที่ชัดเจน
3. ไม่มีการนำ มาตรฐานและข้อเสนอแนะของ ICAO มาสู่การปฏิบัติ (ประเทศไทยติด SSC ในด้านนี้)
4. ไม่มีแผนการที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการรับรองและตรวจสอบผู้ประจำหน้าที่และผู้ประกอบการด้านการบิน
5. ไม่มีแผนการที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
6. ปล่อยให้ผู้ประกอบการด้านการบินทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองโดยรัฐไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้ ข้อบกพร่องนี้มักพบในประเทศกำลังพัฒนา
7. ไม่สามารถระบุได้ว่าอะไรที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและวิธีการดำเนินการแก้ไขที่ถูกต้อง
8. ไม่มีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่กระทบต่อความปลอดภัย
9. มีการออก รับรอง หรือต่อใบอนุญาตหรือใบรับรองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ
10. มีการรับรอง วิธีปฏิบัติ(Procedure) และเอกสาร อย่างไม่ถูกต้อง
11. มีการรับรอง การปฏิบัติการบินและการอนุญาตต่างๆอย่างไม่ถูกต้อง
12. ไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายเมื่อมีการกระทำผิด
13. ไม่มีแนวทางต่างๆให้แก่ภาคเอกชนในการดำเนินการ

จากข้อบกพร่อง 13 ข้อข้างต้น ICAO จัดออกมาได้ 8 ประการของ safety oversight system โดย 5 ประการแรก ICAO กล่าวว่า เป็นสิ่งที่รัฐต้องจัดให้มี (Establish) และ 3 ประการหลัง ICAO บอกว่าเป็นสิ่งที่ต้องนำไปปฏิบัติ (Implement)

- ประการแรก ต้องมีกฎหมายหลัก ปัจจุบันไทยมีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
 - ประการที่สอง กฎหมายรอง ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายรองเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เป็นที่สากล
 - ประการที่สาม องค์กรที่ถูกจัดตั้งด้วยกฎหมาย มีเงินทุนในการทำงาน
 - ประการที่สี่ คือบุคลากรที่มีคุณภาพ เมื่อมีบุคลากรที่มีคุณภาพจะต้องมีการฝึกหัดเพื่อที่จะไปตรวจ
- โรงเรียนการบิน สายการบิน และสนามบิน
- ประการที่ห้า แนวทางระหว่างเจ้าหน้าที่ในการทำงาน คู่มือต่างๆ (Technical guidance)
 - ประการที่หก การออกใบอนุญาต
 - ประการที่เจ็ด การติดตามผลจากการที่ออกใบอนุญาต
 - ประการที่แปด การแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ซึ่งประเทศอเมริกาให้ความสำคัญในเรื่องนี้

มาก

เห็นว่าหากประเทศไทยต้องการที่จะทำการบินให้ได้มาตรฐานต้องสนใจใน Annex ต่างๆ ให้ได้ มาตรฐานและนำหลัก 8 ประการข้างต้นของ safety oversight system มาปฏิบัติให้ได้ ไทยก็จะผ่าน มาตรฐานของ ICAO

การตรวจของ ICAO จะมีการตั้งโจทย์ซึ่งก็มีเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. State Aviation Activity Questionnaire (SAAQ) ในนี้ก็มีคำถามว่า เรามีโรงเรียนการบินกี่ แห่ง สายการบินกี่สายการบิน นักบินมีใบอนุญาตประเภทใดบ้าง ดังนั้น ICAO ก็จะเห็นภาพรวมของ อุตสาหกรรมการบินของไทยหมด ว่ามีขนาดเท่าใด

2. Compliance Checklists (CCs) ก็จะถามว่ากฎหมายของไทยเมื่อเทียบกับ Chicago convention และ Annex แล้ว เรามีกฎหมายอยู่ในส่วนใด

3. Protocol questionnaires (PQ) โดยจะนำคำถามมาจาก Annex ต่างๆ ว่ารัฐมีหรือไม่ อยู่ที่ใด และนำมาปฏิบัติบ้างหรือไม่ โดยครอบคลุมเรื่องที่สำคัญทั้งหมด เป็นเรื่องที่ ICAO บังคับให้รัฐต่างๆต้องทำ ซึ่ง ก็จะมีทั้งหมด 8 หมวด ดังนี้

3.1) PQ LEG Legislation (LEG) เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย จะมีตัวเอกสารที่เขียนไว้ สำหรับคนที่เป็นอธิบดีอ่านโดยเฉพาะ คือ Doc 9734 Part A Safety Oversight Manual ที่จะสกัดเอาหัวใจ ของเรื่อง safety Oversight มาให้อ่าน

3.2) PQ Civil Aviation Organization (ORG) เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์กรการบิน

3.3) PQ Personnel Licensing and Training (PEL) เป็นเรื่องของ Annex 1 และเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง

3.4) PQ Aircraft Operations (OPS) เป็นตัวที่โดนประเทศไทยโดน SSC เป็นตัวหลัก

3.5) PQ Airworthiness of Aircraft (AIR) อยู่ใน Annex 8

3.6) PQ Aircraft Accident and Incident Investigation (AIG) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ สอบสวนอุบัติเหตุ

3.7) PQ Air Navigation Services (ANS) ครอบคลุมในเรื่องของการให้บริการการจราจร ทางอากาศ

3.8) PQ Aerodromes and Ground Aids (AGA) เป็นเรื่องของสนามบิน การออก ใบรับรองสนามบิน

ข้อมูลข้างต้นผมได้มาจาก Draft of PQ finding ของ ICAO จากการตรวจสอบจำนวน 869 ข้อ เรา สอบตก 576 ข้อ

SSC เกิดจากการที่เราไม่นำมาตรฐานของ ICAO มาใช้ หรือไม่นำเนื้อหาที่ ICAO วางไว้มาทำให้เป็น กฎหมายหรือกฎระเบียบในทางปฏิบัติของเรา หรือมีกฎหมายแล้วแต่ไม่นำไปปฏิบัติ การที่ติด SSC นั้นไม่ได้ หมายความว่าตัวผู้ประกอบการ (operator) ไม่ปลอดภัย แต่หมายถึงหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่มีความสามารถ

กำกับดูแลเรื่องความปลอดภัย ไม่ทำหน้าที่ของตน แต่ทำที่สุด เมื่อติด SSC ก็จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจการบิน

FAA (Federal Aviation Administration) คล้ายกับ ICAO ที่ตรวจรัฐบาลแต่ FAA ต่างกับ ICAO ที่ตรวจแค่ 3 Annex คือ Annex 1, Annex 6, Annex 8 และตรวจเฉพาะประเทศที่ทำการบินเข้าอเมริกาหรือมีความประสงค์จะบินเข้า แต่ ICAO ตรวจทุกประเทศที่เป็นภาคี และ FAA ยังได้นำหลักของ ICAO ไปใช้อีกด้วย FAA จะแบ่งมาตรฐานของประเทศที่ถูกตรวจเป็น Category 1 และ 2 ประเทศใดที่ไม่ผ่านการตรวจของ FAA จะถูก Down grade เป็น Category 2 และจะถูกจำกัดเรื่องเที่ยวบินในการบินเข้าอเมริกา ทำ Codeshare ไม่ได้ และถ้าไม่แก้ไขภายในกำหนดก็จะมีคำสั่งให้สายการบินนั้นงดบินเข้าอเมริกา เช่น ฟิลิปปินส์ถูกสหรัฐอเมริกาลดอันดับเมื่อปี 2008 เพิ่งได้กลับมาเป็น Category 1 ผลการตรวจของไทย มีคำถามคล้ายๆ ICAO มี 290 ข้อ สอบตกแค่ 10 คำถาม

EASA (European Aviation Safety Agency) เป็นอีกแนวคิดหนึ่ง การตรวจเน้นไปที่สายการบิน และค่อยไปดูที่ตัวรัฐบาล ก็จะเน้นในเรื่อง safety และมาตรฐานต่างๆ ถ้าไม่ผ่านการตรวจของ EASA ก็จะมีการห้ามเครื่องบินแต่ละลำเข้าไปในยุโรป ขึ้นต่อไปจะห้ามฝูงบิน ขึ้นสูงขึ้นไปก็จะห้ามสายการบินนั้น สูงขึ้นไปอีกชั้นก็จะห้ามประเทศนั้นทั้งประเทศ

สรุปภาพรวมของโครงการที่ทำการตรวจสอบเรื่องความปลอดภัยในการเดินอากาศทั่วโลก

องค์กร	ICAO	FAA (USA)	EASA (EU)	IATA
โครงการ	USOAP/USAP	IASA	SAFA	IOSA
ตรวจสอบ	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล / สายการบิน	สายการบิน
มาตรฐานอ้างอิง	19 Annexes	Annexes 1,6 & 8	Annexes 1,6,8,18 & 19	Annexes 1,6 & 8

(ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : สรุปภาพรวมที่คุณสัมพันธ์ได้กล่าวมา ในตารางหน้าสุดท้ายก็เป็นสรุปที่ดีที่สุด ที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเป็นส่วนของผู้ตรวจการของ ICAO ต่อไปจะเป็นการไปพูดในฝ่ายที่ถูกวางบทบาทไว้ให้เป็นผู้กำกับดูแล และมีบทบาทมากในประเทศไทยในการจัดการกิจการต่างๆที่ ICAO ได้วางมา คือ ท่านรองอัมพวัน วรรณโก ดิฉันมีคำถามที่จะเรียนถามท่านรองว่าตอนนี้ ICAO กับ FAA มาตรฐานไทย แต่เรายังไม่ทราบผลการตรวจสอบ จึงจะขอให้ท่านรองกล่าวถึงผลการตรวจที่เป็นปัญหาสำคัญ อันเป็น

ที่มาของการที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรการบินพลเรือนใหม่ทั้งหมดคือปัญหาอะไร ทางกรมฯ เดิมติดปัญหาอะไรถึงแก้ไขปัญหาไม่ได้ และอะไรเป็นที่มาของการปรับปรุงระบบใหม่ครั้งนี้

เนื่องจากท่านรองสัมพันธ์ทั้งประเด็นไว้ว่า FAA มาตรวจแล้วไทยยังไม่รู้ผล จึงอยากจะเรียนถามท่านรองว่า ท่านรองคาดว่าผลจะออกมาเป็นอย่างไร

คุณอัมพวัน วรรณโก : วันนี้จะพูดถึงปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานการบินพลเรือนแห่งใหม่จะแก้วิกฤติการบินได้หรือไม่ ว่าปัญหาคืออะไร ข้อบกพร่องที่องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศตรวจพบเป็นข้อบกพร่องด้านองค์กร ร้อยละ 93.33 ค่านี้เป็นผลการตรวจค่าความขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานองค์กรประกอบของ ICAO ที่แสดงให้เห็นว่าทั้ง 8 ประการที่ไทยขาดประสิทธิภาพนั้นจะชี้มาที่องค์กรซึ่งข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญด้านองค์กรที่เห็น ดังนี้

งบประมาณ ปัญหาด้านงบประมาณในองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหากไม่มีงบประมาณที่เพียงพอแล้วจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็คือ บุคลากร ว่าจำนวนบุคลากรเราไม่เพียงพอที่จะไปกำกับดูแลได้เนื่องจากความเป็นอิสระขององค์กรเราไม่มี เรากำกับดูแลอยู่ภายใต้ระบบราชการ ในการขออัตรากำลังก็จะมีระบบเหมือนหน่วยงานราชการอื่นๆ ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน และเป็นปัญหาของหลายภาคส่วนที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย กลับมาที่ประเด็นเรื่องบุคลากร บุคลากรที่ทำหน้าที่เป็น Inspector นั้นมีจำนวนน้อย และเมื่อได้มาเราไม่สามารถรักษาเขาไว้ได้เนื่องจากอัตรากำลัง ไม่สามารถแข่งขันได้กับอุตสาหกรรมการบิน และปัญหาต่อมาคือในเรื่องของการอบรม บุคลากรที่เรามีอยู่ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดการฝึกอบรม ซึ่งก็เกี่ยวข้องกับงบประมาณเช่นกัน

ปัญหาต่อมาเป็นปัญหาในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ คือหน่วยงานไม่มีความเป็นอิสระขึ้นอยู่กับระบบราชการ มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรมการกำกับดูแล ขาดกลไกการตรวจสอบและไม่สามารถคล่องกับและทันเวลากับมาตรฐานของ ICAO เมื่อมีการเปลี่ยน annex ต่างๆ เราก็ต้องนำการเปลี่ยนแปลงนั้นมาปรับปรุงกฎระเบียบของเราซึ่งทำไมทันเพราะบุคลากรเราไม่เพียงพอ

ในการตรวจสอบพบข้อบกพร่องอย่างมากมาย แต่ที่เป็นประเด็นสำคัญคือ Significant Safety Concern หรือ SSC ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย มีสองเรื่องหลักๆคือ ในการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ตรวจสอบตั้งข้อสงสัยคิดว่าทำไมออกใบรับรองจำนวนมากภายในระยะเวลา 1 ปี จึงเป็นที่ต้องทบทวนถึงปัญหาดังกล่าว และอีกประเด็นคือเรื่องปล่อยให้สายการบินขนส่งสินค้าอันตรายโดยไม่มีการกำกับดูแล ในส่วนตัวดิฉันมองว่าในเรื่องการถูกตรวจเป็นข้อดี เพราะเราไม่เคยพูดถึงข้อบกพร่องขององค์กรกำกับดูแลมาเป็นเวลา 10 ปีแล้ว แต่ไม่มีผู้ใดตระหนักว่าหากองค์กรกำกับดูแลอ่อนแอแล้วจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินอย่างมากมายเพียงใด ในวันนี้ไม่ต้องการคำอธิบายแล้ว ทุกท่านทราบดีกว่าปัญหาเกิดขึ้นแล้วต้องจะช่วยเหลือกันแก้ไข

กลับมาในเรื่องของโครงสร้างขององค์กร ในเมื่อองค์กรการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการซึ่งทำหน้าที่หลายอย่างทำให้ไม่มีประสิทธิภาพจึงต้องมีการปรับปรุง มีคำถามว่าก่อนปรับปรุงมีการศึกษารูปแบบขององค์กรหรือไม่ว่าจะแก้ปัญหาได้หรือไม่ จึงควรมีการแยกองค์กร แต่ว่าหน่วยงานนั้นจะออกมาในรูปแบบไหนก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เวลาผ่านไปหลายสิบปีจนกระทั่งมีปัญหาเกิดขึ้น ทุกหน่วยงานก็มีความเห็นตรงกันว่าหน่วยงานเดิมขาดประสิทธิภาพในการดูแล ไม่มีความคล่องตัว บุคลากรขาดประสิทธิภาพ มีผลประโยชน์ทับซ้อน และในเรื่องของงบประมาณ ความโปร่งใส ความเป็นอิสระ ดังนั้นมีการกฎหมายออกสามฉบับ คือ พระราชกำหนดปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ และพระราชกำหนดการบินพลเรือน สามฉบับนี้ สำคัญคือ แยกกรรมการบินพลเรือนออกเป็น 4 ส่วน ส่วนหนึ่งคือการจัดตั้งเป็นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัย มีสถานะไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ส่วนหน้าที่เดิมของกรรมการบินพลเรือนที่ทำหน้าที่ดูแลสนามบินนั้นก็ยังคงอยู่กับกรรมการบินพลเรือน คือ 28 สนามบินยังทำหน้าที่อยู่ ให้บริการท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคต่างๆซึ่งเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจากกรรมการบินพลเรือนเป็นกรมท่าอากาศยาน ส่วนภารกิจในเรื่อง Search and rescue และภารกิจสอบสวนอากาศยานประสพภัย สองส่วนนี้จะถูกแยกออกไปฝากไว้ก่อนกับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และในส่วนของ investigation ว่ามีข้อกำหนดว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่เรื่องสอบสวนอุบัติเหตุจะไปสังกัดกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบินพลเรือนไม่ได้ และไปสังกัดกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างศาลยุติธรรมไม่ได้ ได้มีความพยายามจะให้สองหน่วยงานนี้ไปอยู่กับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นสังกัดกับสำนักนายกฯ แต่ว่าในท้ายที่สุดความเห็นยังไม่เป็นที่ยุติ ตอนนี้จึงต้องอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ก่อนเพื่อที่จะพิจารณาต่อไปว่าจะแก้ปัญหาอย่างไร แต่ถ้าถามว่ามีผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่ ก็สามารถทำได้ในการแยกการกำกับดูแลออกไป เพื่อให้การสอบสวนอุบัติเหตุไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน

มีคำถามมากมายว่า CAAT หรือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งใหม่ไม่เป็นระบบราชการ คงตอบไม่ได้ด้วยระบบราชการว่าไม่สามารถหาอัตรากำลังที่เพียงพอและมีงบประมาณที่เพียงพอในการฝึกอบรม ดังนั้นตามพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจกับ CAAT ในการหางบประมาณเองจากการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย เงินที่ได้มาก็สามารถนำไปจ้างบุคลากรที่เพียงพอได้ ปัญหาที่เราเจออยู่เสมอว่าเงินไม่พอ คนไม่พอ ตอนนี้รัฐบาลก็ให้งบประมาณที่เพียงพอแล้วทำไมถึงยังแก้ไขปัญหาไม่ได้ ดิฉันขอเรียนต่อที่ประชุมว่าการแก้ปัญหาไม่ง่าย เพราะต้องใช้เวลาในการสร้างบุคลากรและผ่านการอบรมเป็นเวลานานกว่าที่จะใช้งานได้

หากอยู่ในระบบราชการเหมือนเดิมแก้ไขปัญหาก็ได้หรือไม่ ดิฉันคิดว่าก็อาจแก้ไขปัญหาก็ได้แต่ไม่ยั่งยืนเนื่องจากระบบราชการไม่สามารถที่จะกำหนดอัตรากำลังและผลตอบแทนได้เท่ากันกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันของอุตสาหกรรมการบินได้ เคยมีคำถามว่าทำไมประเทศอื่นๆ อยู่ในระบบราชการก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ในบางประเทศนั้นระบบราชการของเขาก็คือระบบราชการของเรามีความแตกต่างกัน ระบบราชการของเขาสามารถรักษาคนในระบบได้สามารถจ่ายค่าตอบแทนให้เขาได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นในระยะยาวเราคงไม่สามารถรักษาบุคลากรไว้ได้

ดิฉันก็คงมีเรื่องที่จะเรียนต่อที่สัมมนาเพียงเท่านั้น ไม่ทราบว่าจะจะเป็นประโยชน์หรือไม่ แต่ดิฉันก็มีข้อจำกัดมากในเรื่องการอภิปราย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : เนื่องจากท่านรองจะไม่สามารถอยู่กับเราได้จนถึงช่วงท้ายของการอภิปรายช่วงนี้ ดิฉันจึงมีประเด็นที่จะเรียนถามเพิ่มเติมว่า วันนี้ท่านมาในนามของท่านผู้อำนวยการ จึงอยากจะเรียนถามว่า CAAT ท่านรองมองว่าอยู่ในส่วนของ Regulator ใช่หรือไม่คะ หน่วย Regulator นี้วางน้ำหนักไว้ที่ด้านใด ด้านความปลอดภัยหรือด้านเศรษฐกิจหรือทั้งสองอย่าง

คุณอัมพวัน วรรณโก : สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งในองค์กรนี้จะมีงานอยู่สองส่วน ด้านหนึ่งคือด้านเทคนิค อีกด้านคือด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิครวมไปถึงด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยซึ่งเรื่องอื่นๆจะต้องดูที่ท่านรองสัมพันธ์พูดว่าภาคผนวกอื่นๆทั้ง 19 ภาคผนวกจะถูกนำมาใส่ไว้ในโครงสร้างขององค์กรว่าองค์กรภายในจะรับผิดชอบภาคผนวกใดบ้าง ก็จะมีทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านอำนวยความสะดวกและด้านรักษาความปลอดภัยให้ครบถ้วนทุกประการตามมาตรฐานที่จะต้องทำ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ซึ่งในเรื่องของมาตรฐานในภาคผนวกต่างๆ ในการปรับโครงสร้างครั้งนี้เราพอจะมั่นใจได้หรือไม่ว่าเราจะสามารถปรับปรุงปัญหาได้ครอบคลุมตามภาคผนวกต่างๆ ได้หมด

คุณอัมพวัน วรรณโก : มั่นใจค่ะ จะพูดเร็วเกินไปหรือไม่ว่ามั่นใจ แต่เราได้พยายามทำอย่างดีที่สุดแล้ว โครงสร้างขององค์กรการบินพลเรือนตามที่ระบุไว้ในมาตรฐาน ไม่มีองค์กรใดที่เป็นรูปแบบที่เลียนแบบกันได้ แต่ละประเทศองค์กรกำกับการบินก็มีความแตกต่างกัน ต้องคำนึงถึงภาคผนวกต่างๆทั้ง 19 ภาคผนวกใส่เข้าไปในองค์กรนี้ คำนึงถึงขนาดและความซับซ้อนของอุตสาหกรรมการบิน ดังนั้นองค์กรกำกับดูแลของประเทศก็จะแตกต่างกันไป แต่ในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลในเรื่องขององค์กรตั้งแต่นั้น ในเรื่องที่ได้มีการกลั่นกรองมามาก ในที่สุดก็ค่อนข้างจะนิ่งแล้วในส่วนของการกำกับดูแลในทุกส่วน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : หากจะสรุปว่าวัตถุประสงค์ของการที่มีการผ่าตัดโครงสร้างหน่วยงานการบินพลเรือนครั้งใหญ่ในครั้งนี้ วัตถุประสงค์ใหญ่คือเพื่อต้องการแยกภารกิจออกจากกัน ด้านนโยบาย ผู้ที่รับผิดชอบคือ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดังนั้นเมื่อประมาณเดือนกันยายน 2558 มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) ซึ่งตั้งขึ้นมาตามมาตรา 44 หน่วยงานนี้จะวางอยู่ในด้านนโยบายได้ด้วยหรือไม่

คุณอัมพวัน วรรณโก : ขอเรียนว่าก่อนจะไปพูดถึงศูนย์บัญชาการ จะพูดถึง CAAT ก่อนว่าต้องการให้องค์กรมีความเป็นอิสระ รวดเร็วในการออกระเบียบต่าง ในส่วนของเทคนิคและความปลอดภัยต่างๆ อำนาจที่เป็นของรัฐมนตรี ของกรรมการเทคนิค จะถูกย้ายมาที่ผู้อำนวยการ CAAT ดังนั้น ในส่วนของเรื่องเทคนิคทั้งหมดจะมีความรวดเร็วในการออกกฎระเบียบ มีกรณีน้อยมากที่จะต้องขออนุมัติจากผู้อื่น ความไม่เป็นอิสระมีอยู่เรื่องเดียวคือในเรื่องการกำกับดูแลเศรษฐกิจเพราะเป็นสิ่งที่สำคัญ เราต้องการให้องค์กรเป็นอิสระทุกด้าน

ก็อาจมีปัญหาในภายหลัง เราจึงต้องการให้มีการกำกับดูแลด้วยในทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็มีการกำกับดูแลอยู่สามชั้น ในชั้นแรกคือ คณะกรรมการสำนักงานฯ ก็จะทำหน้าที่กำกับชั้นหนึ่ง ส่วนที่สองคือ คณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งจะทำหน้าที่นโยบายกว้างๆ และในส่วนที่สามคือ รัฐมนตรี ซึ่งจะดูในส่วนของภาพรวมไม่ลงลึกในรายละเอียดและจะไม่เข้ามาแทรกแซงให้ผู้อำนวยความสะดวกในเรื่องเทคนิคต่างๆ ส่วนศูนย์บัญชาการฯ นี้ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเพราะ ต้องยอมรับว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่ปัญหาของกรมการบินพลเรือนแต่เพียงหน่วยงานเดียว หากการแก้ไขปัญหาที่มีความล้มเหลวจะมีผลกระทบต่อประเทศ จึงมีศูนย์บัญชาการฯ เข้ามาช่วย เพื่อดูว่าการแก้ไขปัญหาของกรมการบินพลเรือนติดในเรื่องใด ซึ่งเป็นการรวมกำลังเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ซึ่งเมื่อสักครู่นี้เราได้เรียนไปว่าวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรครั้งนี้ต้องการแยกนโยบาย องค์กรกำกับกิจการ และผู้ประกอบการออกจากกัน สามส่วนให้ชัดเจน ด้านนโยบายมีคณะรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ศบปพ. ในด้านกำกับกิจการการบินพลเรือนของประเทศไทย ณ วันนี้ประกอบไปด้วยคณะกรรมการการบินพลเรือน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย หรือ CAAT ในด้านผู้ประกอบการก็จะมีกรมท่าอากาศยานซึ่งแยกออกมาจากกรมการบินพลเรือนเก่า และมีบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. และบริษัทเอกชนที่ดูแลในเรื่องของสายการบินและสนามบิน และท่านรองก็ได้กล่าวว่าเรามีปัญหาทั้งในเรื่องความเป็นอิสระ ทั้งในเรื่องงบประมาณ

เราจะมาที่มุมมองของนักกฎหมายที่ได้ศึกษากฎหมายในเรื่องการบินมาอย่างยาวนาน นั่นก็คือคุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก ดิฉันอยากจะเรียนถามคุณประเสริฐว่า โครงสร้างที่สรุปมาว่าเรามีฝ่ายต่างๆ และมีองค์กรต่างๆ ท่านมีความเห็นอย่างไร และการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรครั้งนี้ ท่านมีข้อเสนอแนะ หรือเห็นปัญหาอย่างไร

คุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก : วันนี้ผมขอออกตัวก่อนว่าพูดในฐานะส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดๆ ที่ผมได้ทำงานอยู่ ในส่วนของผมจะขอพูดสองเรื่องหลักๆ เรื่องแรก คือเรื่องที่ยังมาจาก ICAO เรื่องที่สองคือเรื่องของพระราชกำหนดจัดตั้ง กพท.

ในส่วนของ ICAO อยากจะชี้ในบางประเด็นเท่านั้นว่า ในอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Chicago convention) สถานะคือเป็นกฎหมาย แต่ปัญหาที่เราเจออยู่ทุกวันนี้ไม่ใช่ตัวอนุสัญญาชิคาโกโดยตรง แต่เป็นส่วนของภาคผนวก ซึ่งภาคผนวกก็จะมีอยู่สองส่วนหลักๆ คือ ส่วนที่เรียกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ กับส่วนที่เป็นวิธีปฏิบัติที่แนะนำ ในมุมมองของนักกฎหมายภาคผนวกนี้ไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งออกมาเพื่อความสะดวกเท่านั้น มาตรฐานระหว่างประเทศเรียกร้องให้รัฐต้องทำ ส่วนวิธีปฏิบัติที่แนะนำนั้นเรียกร้องให้รัฐควรจะทำหรือพยายามจะทำ

อนุสัญญาฯ ก็มิได้ให้อำนาจ ICAO ในการ Audit และถ้าพบว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามกฎเหล่านี้ อนุสัญญาฯ มิได้ให้อำนาจ ICAO จะบังคับการใด มีเพียงอำนาจในการแจ้งให้รัฐอื่นทราบ หรือเปิดเผยในที่ประชุมสมาชิกที่รัฐต่างๆ ไปประชุมที่ ICAO สิ่งที่เกิดขึ้นคือ รัฐต่างๆ จะสร้างกลไกที่จะบังคับกันเองนอกระบบของ ICAO

เมื่อ ICAO ไม่มีอำนาจ Audit แต่การที่ ICAO สามารถ Audit ได้ เกิดจากการที่ได้ทำ MOU ไว้กับประเทศต่างๆ และในการเปิดเผยผลการ Audit แก่สาธารณะ อนุสัญญาฯ ก็มิได้ให้อำนาจ ICAO ในการเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นรัฐต่างๆ จึงต้องแสดงความยินยอมที่จะให้เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะได้ คือมี Letter of Consent อันนี้เป็นพื้นฐานของกฎหมาย

MOU ที่ให้ ICAO เข้ามา Audit ก็คือสนธิสัญญารูปแบบหนึ่งที่รัฐทำกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องพิจารณาในประเด็นทางรัฐธรรมนูญ ต้องมีการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ [xxx] พิจารณาแล้วเห็นว่า การทำ MOU ให้ ICAO เข้ามาตรวจไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งที่ผมชี้ให้ดูก็เพื่อจะบอกว่าต่อไปคงไม่ใช่เช่นนี้แล้ว ซึ่งความเห็นดังกล่าวว่าไม่กระทบความมั่นคงในทางเศรษฐกิจน่าจะเป็นความคิดที่ไม่ถูกต้อง ส่วนจะเป็นอย่างไรต่อไปก็ต้องดูในอนาคต

ในส่วนพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ข้อสังเกตแรกคือ มีการใช้เกี่ยวกับการบินค่อนข้างหลากหลายในพระราชกำหนดนี้โดยไม่มีนิยาม ซึ่งน่าสงสัยว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร เช่น คำว่า “การบิน” “สิทธิการบิน” “อุตสาหกรรมการบิน” “บริหารกิจการการบินพาณิชย์” “การบินพลเรือน” “กิจการการบินพลเรือน” “กิจการขนส่งทางอากาศ”

ผมจะพูดถึงข้อดีของกฎหมายฉบับใหม่ก่อน คือ เดิมโครงสร้างอำนาจของการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือน ซึ่งจะมีทั้งรัฐมนตรี คณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการเทคนิค ปลัดกระทรวงคมนาคม และอธิบดี คืออำนาจจะไขว้กันไปมา แต่ปัจจุบันจะมีการลดความซับซ้อนลง โดยตัดคณะกรรมการเทคนิคออกไป และบทบาทของปลัดกระทรวงก็จะเปลี่ยนไป รัฐมนตรี และ กบร. ยังคงมีอยู่คล้ายๆ เดิมแต่มีการตั้งคณะกรรมการกำกับเพิ่มขึ้นมา ส่วนอธิบดีเดิมก็เปลี่ยนเป็นผู้อำนวยการ

ข้อดีอีกประการคือ หน่วยงานใหม่สามารถออกกฎได้เองเพิ่มขึ้น คือเอาอำนาจบางส่วนในโครงสร้างเดิมมาให้หน่วยงานใหม่ สิ่งที่เราจะเห็นต่อจากนี้ คือ กพท. จะออกกฎเองได้จำนวนหนึ่ง

ข้อดีอีกประการคือ การจัดองค์กรใหม่ไม่ได้อยู่ภายใต้แนวคิดขององค์กรราชการแบบเดิม เรื่องงบประมาณ เรื่องบุคลากร ไม่ต้องไปผ่านหน่วยงานต่างๆ มากมาย สามารถออกแบบองค์กรของตัวเองได้เอง

ประการถัดมา คือ สนามบินของส่วนราชการเดิมดูเหมือนว่าจะไม่อยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายแต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่จะบอกว่าสนามบินของส่วนราชการเฉพาะในส่วนของการดำเนินการการสาธารณะจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายการเดินอากาศด้วย

ในส่วนของโครงสร้างทางอำนาจ สำนักงานจะมีหัวหน้าหน่วยเป็นผู้อำนวยการ งานหลัก คือส่วนที่ดูแลด้านความปลอดภัยด้านการบินเชิงประเทศ กับส่วนที่เป็นงานทางเศรษฐกิจ ในงานทางเศรษฐกิจ ดูเผินๆ จะอยู่ภายใต้กำกับของคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นหลัก ส่วนงานด้านความปลอดภัย กพท. อาจออกกฎของตัวเองได้ แต่จะมีปัญหาทางเทคนิคคือ ภาคผนวกอนุสัญญาชิคาโกจะมีส่วนที่เป็นมาตรฐาน กันส่วนที่เป็นวิธีปฏิบัติที่แนะนำ แต่กฎหมายใหม่กำหนดว่า กพท. มีอำนาจออกกฎเฉพาะที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งเป็นพันธกรณีเท่านั้น จึงเกิดคำถามว่า กพท. มีอำนาจจะออกกฎที่เป็นวิธีปฏิบัติที่แนะนำหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบายมิใช่พันธกรณี

คำถามที่ตามมา คือถ้าเป็นกระบวนการออกหรือสร้างมาตรฐานระหว่างประเทศของ ICAO นั้น กพท. มีอำนาจเข้าไปร่วมเจรจาสร้างมาตรฐานหรือไม่ ถ้าอ่านกฎหมาย กพท. จะมีอำนาจเฉพาะการนำมาตรฐานมาอนุมัติเป็นกฎเกณฑ์ภายในประเทศ ส่วนการสร้างมาตรฐานเป็นเรื่องนโยบายของรัฐที่จะเลือกหรือผลักดันแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งควรเป็นอำนาจของรัฐมนตรีคมนาคม นอกจากนี้กรณีวิธีปฏิบัติที่แนะนำของ ICAO กพท. ก็ไม่มีอำนาจอนุมัติมาออกกฎเกณฑ์ภายในประเทศ เพราะกฎหมายเขียนไว้ชัดว่ามีอำนาจเฉพาะมาตรฐานสากลเท่านั้น กรณีนี้จะแตกต่างจากอำนาจตาม พ.ร.บ. เดินอากาศ ซึ่งครอบคลุมทั้งมาตรฐานสากล และวิธีปฏิบัติที่แนะนำ โครงสร้างกฎหมายที่ปรากฏ ถ้าจะอธิบายชัดๆ ก็ซับซ้อนพอสมควร

ในส่วนคณะกรรมการกฎหมายใหม่กำหนดให้เป็นเหมือน Administrative board หรือ Board of management ซึ่งงานหลักจะดูแลเรื่องคนหรือบุคลากร กับเรื่องทรัพย์สินและเงิน โดยหลักการไม่ควรมาดูแลเนื้อหาในการกำกับดูแลการบิน อย่างไรก็ตามกฎหมายใหม่ คณะกรรมการกำกับฯ ซึ่งมีอำนาจกำกับ กพท. ให้ดำเนินการตามมาตรฐานสากลด้วย ซึ่งก็ต่างกับตอนเริ่มต้นที่ว่าเป็นเพียงบอร์ดทางธุรการเท่านั้นแต่พอดูที่เนื้อความกลับบอกว่า คณะกรรมการกำกับอาจลงมาดู กพท. ได้ดำเนินการตามมาตรฐานสากลแล้วหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกำกับไม่ได้ออกแบบมาให้กำกับในเนื้อหาแบบนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้กรรมการต้องมีคุณสมบัติด้านการบิน

ส่วน กพร. กับรัฐมนตรีมีอำนาจโต้แย้ง (Veto) การกระทำต่างๆ ของ กพท. ได้ ดูเหมือนจะให้อำนาจ กพร. มีอำนาจโต้แย้งที่อยู่เหนือสุด ในความเห็นผม เพราะ กพร. มีอำนาจเรียก กพท. มาชี้แจง และสั่งให้ระงับการกระทำต่างๆ ได้ค่อนข้างกว้างขวาง ส่วนรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมก็มีอำนาจคล้ายกันแต่เงื่อนไขจำกัดกว่า โดยเน้นกรณีไม่ทำตามนโยบายหรือไม่ทำตามแผน รัฐมนตรีก็สั่งให้ระงับการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงการกระทำได้

คุณสมบัติของผู้ที่เป็นคณะกรรมการกำกับ กพร. และหน่วยงานใหม่นี้ ขอให้ดูตามผังที่สรุปมา คุณสมบัติก็ไม่ได้กำหนดไว้ในหลายตำแหน่ง ผลประโยชน์ขัดกันก็ไม่ได้กำหนดห้ามไว้ ส่วนได้เสียในการกำกับกิจการการบินก็ไม่ได้ห้ามไว้ ส่วนใหญ่จะเขียนห้ามแต่ตัว ผอ.กพท. แต่ผู้ที่อยู่เหนือผอ.ขึ้นไปจะไม่ค่อยมีข้อจำกัด

คุณสมบัติของ ผอ.กพท. จะอยู่ในมาตรา 23 คือต้องมีคุณสมบัติเรื่อง “การบิน” และคุณสมบัติทางเลือกคือ “การบินพลเรือน” ด้วยหรือสาขาอื่นๆ ซึ่งผมก็ไม่ทราบว่าผู้เขียนกฎหมายมีเจตนาอย่างไร ทำไมถึงเขียนคำที่อยู่ติดกันไม่เหมือนกัน ทำให้พิจารณาว่าการบินเป็นคุณสมบัติหลัก ซึ่งอาจเป็นการบินทหารก็ได้ ส่วนการบินพลเรือนเป็นคุณสมบัติรองซึ่งไม่มีก็ได้

ถัดมาคือปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกำกับหน่วยงานใหม่ กฎหมายก็ไม่ได้เขียนถึงคุณสมบัติไว้เพียงแค่ว่าขอให้ปลัดกระทรวงคมนาคม ประเด็นคือ เมื่อแยกหน่วยงานการบินออกจากกระทรวงคมนาคมออกมาแล้ว ปลัดกระทรวงคมนาคมจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเพียงสองเรื่องคือ ทาวบก หรือทางน้ำ แต่วันหนึ่งก็จะมาเป็นผู้กำกับหน่วยงานทางการบินตามกฎหมายใหม่

ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับจะมี ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย ด้านบริการ ด้านการเงินการคลัง ด้านบริหารกิจการการบินพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายบอกว่ามีก็ได้หรือไม่มีก็ได้ ไม่จำเป็นต้องตั้งครบ แต่มีไม่เกิน 4 คน ซึ่งไม่มีกำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องมีความรู้ทางด้านการบินพลเรือนเป็นพื้นมาด้วย ผมมีข้อสงสัยว่ากฎหมายสมควรกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นควรมีความคุ้นชินในด้านการบินพลเรือนด้วย ไม่ว่าท่านจะมาจากด้านกฎหมาย บริหาร การเงิน การคลัง ก็น่าจะมีประสบการณ์โยกกับการบินพลเรือนทางหนึ่งทางใดได้ นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารกิจการการบินพาณิชย์ ซึ่งน่าจะมีปัญหาการตีความว่าแปลว่าอะไร กฎหมายจะหมายถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยบริหารสายการบิน ใช่หรือไม่ หรือเป็นผู้ที่เคยบริหารกรรมการบินพลเรือนมาก่อนกันแน่ คำว่า “บริหารกิจการการบินพาณิชย์” สำหรับผมน่าจะหมายถึงผู้ที่เคยบริหารสายการบิน หรือสนามบินพาณิชย์ มากกว่าผู้ที่เคยบริหารงานกำกับดูแลการบิน

ส่วนกพร. ในเรื่องกรรมการอื่นนอกจากกรรมการในตำแหน่ง กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติใดๆ ไว้เลย ทั้งๆที่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อวงการการบินพลเรือนเป็นอย่างมาก

ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้มีอำนาจกำกับเหล่านี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นการทั่วไป จะมีเพียง 2 ตำแหน่งเท่านั้นที่ถูกจำกัด คือ ผู้อำนวยการ กพท. มีลักษณะต้องห้ามอยู่ในมาตรา 25 และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับมีลักษณะต้องห้ามอยู่ในมาตรา 17 ทั้งสองมาตราเขียนเหมือนกัน ซึ่งมีข้อสงสัยว่าผู้อำนวยการ กพท. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นที่ปรึกษาสายการบินได้หรือไม่ กฎหมายห้ามเฉพาะผู้มีอำนาจจัดการ แปลว่าในกฎหมายไม่ได้ห้ามให้เป็นที่ปรึกษาของผู้ประกอบการ สำหรับปลัดกระทรวง ผู้แทนกองทัพอากาศ กรรมการ ใน กพร. กฎหมายไม่ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามใดๆ ไว้เลย แปลว่าปลัดกระทรวงสามารถไปเป็นบอร์ดที่การบินไทยได้ ไม่ได้ต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งถ้ากฎหมายยังเปิดช่องให้มีสถานการณ์แบบนี้ก็จะเข้ามาสู่ปัญหาแบบเดิมคือมีผลประโยชน์ขัดกัน

ในเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน กฎหมายไม่ได้เขียนว่าห้ามมีผลประโยชน์ขัดกันในการกำกับดูแล แต่ห้ามมีผลประโยชน์ขัดกันในทางสัญญาเท่านั้น แปลว่าห้ามบุพการีของ ผอ. ถือหุ้มในบริษัทจำหน่ายกระดาษ เพราะสำนักงานต้องการซื้อกระดาษ อันนี้คือสัญญากับสำนักงาน แต่ไม่ได้เขียนว่าห้ามมีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนกำกับ โดยผลของกฎหมายข้อนี้แปลว่าบุพการี ผอ. ถือหุ้มในบริษัทสายการบินได้ แต่ห้ามถือหุ้มในบริษัท

กระดาษที่ต้องมาขายกระดาษให้สำนักงาน ตัวกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็เช่นกันแต่ห้ามเฉพาะตัว สำหรับ ผอ. ห้ามไปถึงบุพการี ส่วนผู้มีอำนาจในตำแหน่งอื่นๆ นอกเหนือจากสองตำแหน่งนี้ ไม่มีข้อจำกัดเรื่องผลประโยชน์ขัดกันทั้งๆ ที่การเขียนกฎหมายเรื่องลักษณะต้องห้ามและผลประโยชน์ขัดกัน จะเขียนสั้นๆ มาตราเดียวให้ครอบคลุมทุกตำแหน่งก็ได้ แต่กับเขียนซ้อนไปซ้อนมา เปิดข้อให้ตำแหน่งส่วนใหญ่ไม่ต้องมีข้อจำกัด

	ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล การบินพลเรือน	คุณสมบัติด้านการบิน (ทหารหรือพลเรือน)	คุณสมบัติด้าน การบินพลเรือน	ผลประโยชน์ขัดกัน ด้านการบินพลเรือน	ส่วนได้เสีย กับสำนักงาน
1	รัฐมนตรีคมนาคม	-	-	-	-
คณะกรรมการการบินพลเรือน (ม.7 พ.ร.บ. เติงอากาศ)					
-	รัฐมนตรีคมนาคม	-	-	-	-
2	ปลัดคมนาคม	-	-	-	-
3	ผู้บัญชาการทหารอากาศ	มีโดยสภาพ	-	-	-
4	กรมการขนส่ง	-	-	-	-
5	กรมการเดิน	-	-	-	-
6	กรมการเดิน	-	-	-	-
7	กรมการเดิน	-	-	-	-
8	กรมการเดิน	-	-	-	-
9	กรมการเดิน	-	-	-	-
10	กรมการเดิน	-	-	-	-
11	ผู้อำนวยการ กพท.	ผู้อำนวยการ กพท.			
คณะกรรมการกำกับ กพท. (ม.15)					
-	ปลัดคมนาคม	-	-	-	-
12	ผู้แทนกองทัพอากาศ	มีโดยสภาพ	-	-	-
13	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบินพาณิชย์	-	ไม่ได้มีได้ (ม.15)	- ห้ามเป็นผู้มีอำนาจจัดการนิติบุคคลด้านการบิน พลเรือน (ไม่ห้ามเป็นศิษย์กษา) (ม.17(4))	- ห้ามตนเองทำกิจการกับ กพท. - ห้ามตนเองทำกิจการแข่งขันกับ กพท. (ม.17(11))
14	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย	-	-		
15	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินหรือการคลัง	-	-		
16	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร	-	-		
-	ผู้อำนวยการ กพท.	ผู้อำนวยการ กพท.			
สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.)					
-	ผู้อำนวยการ กพท.	ต้องมี (ม.23)	ไม่ได้มีได้ (ม.23)	- ห้ามเป็นผู้มีอำนาจจัดการนิติบุคคลด้านการบิน พลเรือน (ไม่ห้ามเป็นศิษย์กษา) (ม.24(4))	- ห้ามตนเอง บุพการี ผู้สืบสันดาน ทำธุรกรรมกับ กพท. (ม.33)

(ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนาคุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก)

อำนาจให้ผอ.พ้นจากตำแหน่ง ถ้าดูตามมาตรา 27(5) ผอ. จะถูกให้พ้นจากตำแหน่งเฉพาะกรณีที่ตนไม่ผลักดันให้ออกมาตรฐานระหว่างประเทศและการไม่ออกมาตรฐานระหว่างประเทศนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการบินแล้วเท่านั้น จึงจะพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ถ้าเป็นหน้าที่อื่นๆ อาจจะถูกให้พ้นจากตำแหน่งได้เลย เช่น บกพร่องต่อหน้าที่ไม่เสนอรายงานประจำปี ไม่เสนอความเห็น ก็เป็นปัญหาเชิงนโยบาย อาจจะถูกให้พ้นจากตำแหน่งได้ แต่ถ้าปัญหาเชิงกำกับดูแลต้องมีความเสียหายก่อนจึงจะให้พ้นจากตำแหน่งได้

สิ่งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เลย คือ เรื่องการแข่งขันทางการค้า เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค

อำนาจในการออกกฎ ปกติการออกกฎของกรมการบินจะออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศซึ่งจะมีบทลงโทษไว้ด้วยทั้งโทษปรับ จำคุก แต่อำนาจออกกฎของ กพท. ตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ของ พรก. กพท. ให้อำนาจ กพท. ออกกฎต่างๆ ตามภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโกได้เกือบทั้งหมด แต่อาจจะมียูสองภาคผนวกที่ไม่ได้พูดถึง อำนาจออกกฎอนุวัติภาคผนวกดังกล่าวอาจเอาไว้แสดงให้ ICAO คว้า กพท. มีอำนาจกำกับดูแลทั้งระบบ แต่ปัญหาคือไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ ถ้าไม่ทำตามกฎที่ออกตามมาตรา 37 จะมีผลอย่างไรหรือไม่ สรุปคือตอนนี้มีกฎอยู่สองประเภท ตามพรบ. เดินอากาศซึ่งมีโทษ กับ กฎตามมาตรา 37 ซึ่งไม่มีการกำหนดสภาพบังคับไว้

ถัดมา ผมอาจไม่มีความรู้ที่จะวิจารณ์ในเชิงความเหมาะสม คือ เรื่องค่าธรรมเนียมในการกำกับดูแล (Regulatory fee) ที่มาจากแนวคิดจะทำให้หน่วยงานใหม่เลี้ยงตัวเองได้ เป็นต้นทุนในการกำกับดูแลที่จะต้องให้มีผู้เกี่ยวข้องในการบินรับภาระ มี 4 ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมการทำการบินขึ้นลงสนามบินสาธารณะ

เรียบเก็บจากสายการบิน ค่าธรรมเนียมการเข้าหรือออกนอกประเทศของผู้โดยสารเรียกเก็บจากสายการบิน ค่าธรรมเนียมการขนส่งสินค้าทางอากาศจากสนามบินสาธารณะเรียกเก็บจากสายการบิน ค่าธรรมเนียมน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานเรียกเก็บจากสถานีเติมน้ำมันเครื่องบิน

กรมท่าอากาศยาน ตอนนี้เป็นกรมที่ตั้งใหม่ขึ้นมา แต่ยังไม่ค่อยมีข้อสรุปว่าจะมีการแปรรูปไปในรูปแบบใด ผมมีข้อเสนอว่าการจะตัดสินใจลงทุนทำอะไรว่าจะเลือกทางใด ควรได้ข้อสรุปเรื่องเป้าหมายไว้ก่อน มิใช่ลงทุนอะไรไปเยอะแยะแล้วค่อยๆ คิดแปรสภาพองค์กร ถึงตอนนั้นก็ทำอะไรไม่ได้

ในเรื่อง Search and Rescue และ Aircraft Accident Investigation (post facto supervision) ก็ยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะจัดองค์กรรับผิดชอบเรื่องนี้อย่างไร

สุดท้าย ผมเห็นว่ากฎหมายควรออกแบบให้ กพท. เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ และไม่ควรมีเรื่องนโยบายมาเกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาตอนนี้คือ เรานำเรื่องเศรษฐกิจและเรื่องความปลอดภัยมารวมกันโดยกฎหมายเขียนอำนาจหน้าที่ปนกันหลายเรื่อง ซึ่งก็จะไม่ทราบว่าจะ ผอ. ต้องฟังนโยบายหรือจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน safety ซึ่งก็จะไม่ชัดเจน ผมเห็นว่าต้องสร้างองค์กรที่พนักงานสามารถเติบโตได้โดยไม่ต้องไปโยงกับเรื่องตำแหน่งทางบริหาร ซึ่งเป็นการออกแบบองค์กรเพื่อรองรับผู้เชี่ยวชาญ มิฉะนั้นพนักงานก็ต้องพัฒนาตนเองเป็นผู้บริหารทั้งหมด ไม่มีใครอยากเป็นผู้เชี่ยวชาญ ถัดมาคือคณะกรรมการการบินพลเรือนควรเปลี่ยนสถานะเป็นบอร์ดในทางที่ปรึกษารัฐมนตรีมากกว่า ถ้าอยากจะทำกำกับในเชิงเนื้อหา การออกแบบองค์กรควรเขียนอีกแบบหนึ่ง ต้องกำหนดคุณสมบัติอีกแบบหนึ่ง ซึ่งถ้าไม่เขียนอะไรเลยจะเป็นได้อย่างมากก็องค์กรที่ปรึกษา ถัดมาคือเรื่องของการออกกฎของ กพท. วิธีคิดทางกฎหมายของบ้านเราคือปฏิเสธการรับกฎที่เป็นภาษาอังกฤษเยอะๆมาเป็นกฎหมายของประเทศเรา ซึ่งถ้า กพท. สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ก็จะช่วยได้มาก เพราะกฎการบินเป็นเรื่องสากล เราไม่สามารถทำให้เป็นกฎท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง นอกจากนี้ กพท. ควรมีหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นผู้แทนไปประจำ ICAO เพราะจะมีกระบวนการออกกฎและกระบวนการแก้ไขกระบวนการตรวจสอบ ทำให้เรารู้ถึงมาตรฐานสากล ทันเกมส์เขา สุดท้ายคือผมแนะนำว่าคณะกรรมการกำกับฯ ควรเขียนหน้าที่ให้ชัดเจนว่าเป็นคณะกรรมการในเชิงธุรการเท่านั้น ดูแลแค่คน และเงินเท่านั้น เรื่องเนื้อหาไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ถ้าจะเข้ามาเกี่ยวข้องควรต้องเขียนกฎหมายใหม่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการให้สอดคล้องกับหน้าที่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ในฐานะที่ดิฉันเป็นอาจารย์ด้านกฎหมายมหาชน ฟังอาจารย์ประเสริฐแล้วดิฉันเห็นว่าอาจารย์ประเสริฐได้พูดถึงเรื่องโครงสร้าง แล้วไล่มาจนถึงรายละเอียดอำนาจหน้าที่ ดิฉันมีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ กฎหมายใหม่ที่ออกมาแบบนี้แสดงว่าฝ่ายรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้ กพท. มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่จะให้เป็นองค์กรอิสระ แต่ในขณะเดียวกัน เช่นเดียวกับ กสทช. ที่มีความอิสระในสองระดับ ระดับแรกคือตัวบุคคลากรหรือตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ ในที่นี้คือผู้ที่ทำหน้าที่อำนาจการ CAAT ในแง่ของความอิสระในที่นี้มา การดำรงตำแหน่ง และการจะพ้นจากตำแหน่งต้องมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่เราก็จะเห็นว่าคณะกรรมการกำกับฯ แต่งตั้งและปลดได้ ด้านที่สองคือความอิสระทำนอง กสทช. ซึ่ง CAAT อาจจะต้องเดินตามแนวนี้ต้องมีความอิสระในการปฏิบัติตามหน้าที่

ในด้านบวกคือ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ต้องมีกฎหมายคุ้มครองอำนาจในการตัดสินใจที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่อยู่ภายใต้สิ่งใด ซึ่งก็จะเห็นว่าในแง่การปฏิบัติหน้าที่ ก็จะไปอยู่กับคณะกรรมการ กบร. นอกจากนี้แล้วก็ยังสามารถปลดออกได้ อีกประเด็นคือการปฏิบัติหน้าที่หลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง คือ ในขณะที่คณะผู้อำนวยการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ในช่วงเวลานั้นก็จะมีอิทธิพล มีอำนาจบางอย่าง เพราะฉะนั้นกฎหมายที่เขียนก็จะเขียนในช่วงที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วช่วงเวลาหนึ่ง 2-3 ปี บุคคลนี้จะไปเป็นที่ปรึกษาหรือทำหน้าที่อย่างอื่นในองค์กรเอกชนไม่ได้ในช่วงเวลาหลังจากพ้นตำแหน่งใหม่ๆ ซึ่งก็จะเห็นว่าพระราชกำหนดตัวนี้ขาดเนื้อหาตรงนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขียนให้มีอำนาจมาก แต่ท้ายที่สุดคือตัวบุคคลไปติดอยู่กับกรรมการกำกับในการทำงานไปอยู่ภายใต้ กบร.

ดิฉันก็เลยจะกลับมาที่ องค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายๆเป็นองค์กรทางวิชาการให้กับอุตสาหกรรมการบิน บ้านเราคือสมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย ดิฉันจะถามท่านพจนาวา ในฐานะที่เคยทำหน้าที่เป็น Pre-Audit ให้กับกรรมการบินพลเรือนก่อนที่จะได้รับการตรวจจาก ICAO ท่านเจอปัญหาอะไร แล้วปัจจุบันที่เรามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรนี้ ท่านคิดว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้หรือไม่

คุณพจนา ลิ้มเสถียร : ผมขอเท้าความสืบเนื่องจากที่คุณประเสริฐได้พูดไว้ ในเรื่องพระราชกำหนด ผมจึงมีข้อสงสัยในพระราชกำหนด ซึ่งเป็นความเห็นส่วนตัวของผม การร่างพระราชกำหนดนั้นคุณสมบัติของผู้อำนวยการเป็นการเปิดโอกาส โดยเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญมีความรู้ มีประสบการณ์ในด้านการบินพลเรือน และอีกประการคือ ความแตกต่างระหว่างคำว่า “การบิน” และ “การบินพลเรือน” ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ผู้ที่ไม่ได้เรียนมาก็จะไม่รู้ว่าความหมายของสองคำนี้แปลว่าอะไร อีกคำคือคำว่า “การบินพาณิชย์” ซึ่งทั้งสามคำมีความหมายแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผมก็ตั้งข้อสงสัยว่าผู้ร่างเข้าใจสามคำนี้ว่าอย่างไร

ผมเองได้รับเชิญไปเป็นคณะทำงานก่อนที่ ICAO จะมาตรวจสอบประเทศไทย เราก็ลองมาตรวจสอบกันเองก่อน ผมได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบใน 2 ข้อ โดยการที่ ICAO มาตรวจสอบไม่ได้มีอำนาจใดตามกฎหมาย แต่มีอำนาจตาม MOU ที่ทำไว้กับไทย ต่อไปมาดูถึงสาเหตุที่ไทยถูกตรวจสอบและผลการตรวจสอบเป็นอย่างไร โดย ICAO ก็ได้ส่งคำถามมาให้กับคณะทำงาน Pre-audit ว่าไทยมีปัญหาอย่างไร ได้ทำการแก้ไขไปบ้างแล้วอย่างไร หน่วยงานราชการของไทยที่เกี่ยวข้องทำงานกันอย่างไร มิใช่เพียงแต่คำตอบที่ ICAO ต้องการ แต่ยังต้องการถึงสำเนาของการทำงาน ดังนั้นผลที่ ICAO สอบถามไทย ประมาณ 800 กว่าข้อ เป็นที่พอใจของ ICAO เพียงแค่ 285 ข้อ คิดแล้วไทยสอบผ่านเพียงแค่ร้อยละ 34 และในจำนวนข้อที่ ICAO ไม่บอกรายละเอียดอีก 30 ข้อที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ดังนั้นที่ไทยติดตรงแดงมีสาเหตุมาจากกรณีข้างต้น ซึ่งประเทศไทยมีสนามบินที่ได้รับอนุญาตถึง 60 กว่าแห่งแต่ได้รับการดูแลไม่ทั่วถึง และในนี้มีสนามบินระหว่างประเทศ 26 แห่ง

โครงสร้างใหม่นี้ถ้าใน 800 กว่าคำถามของ ICAO ไทยตอบคำถามได้ประมาณ 600-700 คำถามก็จะไม่ติดตรงแดง ดังนั้นที่ออกพระราชกำหนดมาสามฉบับยังมีจำนวนน้อย ซึ่งถ้าหากว่าแม้ไทยมีกฎหมายที่มีจำนวนมากกว่านี้แต่หากยังไม่สามารถตอบคำถามของ ICAO ได้ก็ยังคงถูกติดตรงแดงอยู่

ทุก 4 ปี ICAO จะมีการจัดประชุมคำตอบที่ไทยตอบ ICAO นั้นไม่เป็นที่พอใจว่าจะแก้ไขปัญหายังไง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ขอบคุณ คุณพจนานะคะ ถ้าเรามีปัญหาอะไรสักครู่ จะมีการกลับมาคุยกับคุณพจนานะคะ ตอนนี้เรามาถึงส่วนของผู้ประกอบการรายสำคัญที่มาร่วมพูดคุยกับเราในวันนี้ที่นำปัญหาต่างๆที่คาใจจะมาคุยให้เราฟัง ตั้งแต่เรื่องปัญหาการใช้สนามบิน ปัญหาการใช้อำนาจขององค์กร ปัญหาเรื่องการแบ่งประเภทของเครื่องบิน คุณพรตเชิญคะ

คุณพรต เสตสุวรรณ : ผมจะไม่กล่าวล่วงในการจัดหน่วยงานของรัฐ คือท่านจะทำอย่างไรก็ได้ ออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ แต่เราของเพียงหนึ่งสิ่งในฐานะผู้ประกอบการสายการบิน ขอให้เราได้ทำงานอย่างสะดวกถูกต้องตามกฎหมายที่มี และได้รับการดูแลอย่างยุติธรรม สิ่งแรกที่เราจะมาคุย ผมเห็นด้วยกับท่านรองอธิบดีว่า กระทบประสบปัญหามาเป็นเวลานาน ผมเห็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้ลาออกจากกรมเรื่อยๆ โดยออกไปซึ่งไม่ได้ทำงานในสายการบินเลย ทั้งฝ่ายเทคนิคและฝ่ายผู้ร่างกฎหมาย รัฐเสียบุคคลเหล่านี้ไปจำนวนมากโดยไม่เคยแยงคนกลับมาได้เลย ซึ่งสำนักงานของ ICAO ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวเลย มีข้อมูลให้เราพร้อม ในการออกกฎหมายก็จะมีกระบวนการที่ชัดเจน เป็นขั้นตอน ขอเพียงให้เราให้หน่วยเข้าไปติดตามกระบวนการจริงๆ โดยสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ ICAO เปิดเผยต่อสาธารณะ สามารถเข้าไปดูในเว็บไซต์ได้ว่าตอนนี้ ICAO กำลังทำอะไรอยู่ จะออกกฎหมายใดในช่วงนี้ มีผลกระทบอย่างไร คณะกรรมการที่ดูแลเรื่องนี้เป็นอย่างไง ปัญหาเราทั้งหมดที่เห็นมาตามความเห็นผมคือหน่วยงานไม่ใส่ใจในกระบวนการที่มีอยู่

ปัญหาของเราที่ ICAO เจอ และคำถามที่ไทยยังตอบ ICAO ไม่ได้เป็นปัญหาที่ ICAO ได้ชี้มาเป็นเวลาถึง 8 ปีแล้ว ซึ่ง ICAO ลดหย่อนมาเสมอจนถึงจุดที่ ICAO คิดว่าถ้าไม่ดำเนินการใดๆ ความเชื่อถือขององค์กรจะลดลง เนื่องจาก ICAO ลดหย่อนมาตลอดภายใต้สถานะที่เอื้อให้ไทยดำเนินการและพัฒนาการบินไปได้ ICAO ตระหนักและเห็นความสำคัญว่าไทยเป็นศูนย์กลางการบินที่แท้จริง หาก ICAO ไม่ตระหนักถึงประเด็นนี้ ICAO จะดำเนินการกับไทยมานานแล้ว และที่สำคัญที่สุด ICAO เห็นว่าหน่วยงานที่ปฏิบัติงานของไทยนั้นการทำงานไล่ตามผู้ประกอบการไม่ทัน ซึ่งผู้ประกอบการเดินหน้าไปแล้วและรู้อยู่เสมอว่าทำอะไรอยู่ เนื่องจากต้องบินระหว่างประเทศจึงต้องเข้าใจระเบียบและกฎหมายระหว่างประเทศและกฎของประเทศต่างๆ ซึ่งนโยบายการบินของต่างประเทศในหลายๆประเทศชัดเจนมาก เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ใช้การบินผลักดันการเจริญเติบโตของประเทศอย่างแท้จริง โดยมีการสร้างเมือง และสร้างสนามบินขึ้นมาเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการบิน กลับมาดูที่ประเทศไทยมีทุกอย่างทั้งการท่องเที่ยว โบราณสถาน ทรัพยากร ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม แต่เราปล่อยการบินซึ่งเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไปอยู่กับหน่วยงานราชการ เสียคนและงบประมาณไปเรื่อยๆ โดยไม่มีกฎหมายใดปกป้องสายการบินของไทยจากการแข่งขันเลย ซึ่งผมเชื่อว่าไทยทำได้ แข่งขันได้ แต่องค์กรประกอบอื่นๆต้องครบ ผู้กำกับดูแลต้องเข้มแข็ง การพัฒนาการมองไปข้างหน้าชัดเจน หน่วยงานที่จะต้องเข้าไปปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร จะต้องช่วยกันทำไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ยกร่างกฎหมายโดยตรง เข้าไปแก้ไขส่วนนั้นจริงๆ ซึ่งปีหน้าจะมีภัยแล้ง ภาคอุตสาหกรรมยังไม่ฟื้นตัว เศรษฐกิจทั่วโลกกำลังตกต่ำ ซึ่งไทยเหลือแค่การท่องเที่ยวเป็นตัวพยุง

กิจกรรมต่างๆภายในประเทศ การบินเป็นสิ่งสำคัญมากต่อการท่องเที่ยว คือนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้จ่ายจริงๆ คือนักท่องเที่ยวที่เข้ามาผ่านสนามบินนานาชาติ ซึ่งการท่องเที่ยวจะเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ และสายการบินก็จะช่วยเรื่องการท่องเที่ยว ดังนั้น ปัญหาที่เราในวันนี้ต้องจบและจบอย่างรวดเร็วที่สุดเพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลต้องตระหนักว่าโจทย์ข้อนี้อาจจะมีผลไปถึงภาคการเมือง ซึ่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมีแน่นอน

อีกหนึ่งประการคือเรื่องงบประมาณจะต้องไม่เก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ประกอบการ ซึ่งปัจจุบันกำไรโดยเฉลี่ยของสายการบินมีแค่ 2% ถ้ายังมีต้นทุนที่สูงขึ้นก็จะทำให้สายการบินปฏิบัติงานลำบาก ผมจึงอยากขอให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรใหม่กับภาคเอกชน เพื่อช่วยดูว่าการทำงานขององค์กรใหม่นั้น ไปตามนั้นจริงๆและมีทิศทางที่ถูกต้อง แล้วในอนาคตคือตามทันและนำหน้าผู้ประกอบการมีฉะนั้นจะเกิดปัญหาทำให้ตามไม่ทันผู้ประกอบการและจะต้องมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีก ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหากฎหมายของไทย นั้นมีระยะเวลานาน

ปัญหาถ้าหากกรมฯ โดนใบแดงต่อไปผู้ที่ได้รับผลกระทบจะไม่ใช่ข้าราชการแต่จะเป็นผู้ประกอบการสายการบินของไทย และยังมีเรื่องสนามบินอีก ถ้าเจอปัญหา เช่น สนามบินถูกจัดเป็นสนามบินที่ไม่ปลอดภัย ก็จะทำให้ประเทศไทยมีผลกระทบอีกมาก เราคงปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องวัดมาตรฐานของตัวเองเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพของตัวเอง ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็ว ถ้าเศรษฐกิจยังไม่ดี ก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศ ความหวังที่ง่ายที่สุดคือฝากไว้กับการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบินของไทยต้องทำอะไรเพื่อให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวให้ได้ จำเป็นต้องแก้ไขปัญหา

คุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก : ในฐานะคุณพรตเอง ก็ดูเรื่องสนามบินด้วย และหน่วยงานใหม่ของเรา ผมเข้าใจว่าเราตั้งกรมนี้เป็นไปเพียงมาตรการชั่วคราว ซึ่งในอนาคตผมไม่รู้ว่าจะเป็นอย่างไร ในทางคุณพรตเอง ในฐานะที่ดูแลเรื่องสนามบินอยู่ด้วยความคิดเห็นอย่างไร

คุณพรต เสตสุวรรณ : ในฐานะที่ผมดูแลอยู่ 28 สนามบินบางสนามบินไม่มีเครื่องบินบิน บางสนามบินมีบ้าง ผมคิดว่ามีโอกาสที่ดี ผมจึงเห็นว่าไม่ควรเอาเงินแผ่นดินไปจูนเจือสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศ และประชาชน สนามบินที่ไม่มีการบินเลยควรขายหรือยกให้กองทัพอากาศ หรือผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จริงๆ แล้วมีสิทธิที่จะใช้ หรือเปลี่ยนสถานะสนามบินไปเป็นค่ายทหารหรืออะไรก็ตาม ที่จะมีประโยชน์ต่อประเทศ การบริหารจัดการใหม่ผมอยากให้กรมเข้าไปบริหารเอง หรือเข้าไปเป็นหุ้นส่วนกับเอกชนที่มีความสนใจ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นทำให้ศักยภาพของสายการบินดีขึ้นอีก

คุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก : ผมอยากทราบว่า บางกอกแอร์เวย์ก็มีการทำธุรกิจการบินรูปแบบอื่นอยู่ด้วย เช่น เที่ยวบินทางการแพทย์ ปกติเวลาว่างกฎหมายจะออกแบบมาเพื่อใช้กับเครื่องบินทุกชนิด ผมจึงอยากทราบว่าในทางปฏิบัติมีปัญหาหรือไม่

คุณพรต เสตสุวรรณ : ในหลายครั้งเราก็ทำการขนส่งผู้ป่วยทางอากาศ ซึ่งกฎหมายตัวนี้ได้ไฟกัสนไปที่เครื่องบินโดยสาร Fixed-wing เป็นหลัก เราต้องไม่ลืมเฮลิคอปเตอร์ และการบินประเภทอื่นซึ่งต้องดูให้

ครบถ้วน กลับมาที่คำถามของอาจารย์ประเสริฐบ้านเรา อัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูงมาก แล้วผู้ที่เสียชีวิตส่วนใหญ่ไม่ได้เสียชีวิตจากผลของอุบัติเหตุแต่เกิดจากชนพิชชาติแผลไม่ไหว หรือเสียเลือดตมาก เนื่องจากการนำส่งข้ามหน่วยงานพยาบาลทำไม่ทัน สิ่งเดียวที่จะเอื้อให้ทำได้คือเฮลิคอปเตอร์ แต่ในทางปฏิบัติ เพราะไม่สามารถนำเฮลิคอปเตอร์ไปรับผู้ป่วยได้ต้องมีการขออนุญาตทางกรมล่วงหน้า 7 วันซึ่งการเสียชีวิต ส่วนใหญ่ของผู้ป่วยจะเกิดจากการเคลื่อนย้ายไม่ถูกต้องและชักช้า ซึ่งจะมากกว่ามีหลายส่วนของภาคการบินที่เราไม่ได้พูดถึง จึงต้องกลับมาดูแล เพื่อให้ทันเหตุการณ์ในอนาคตที่จะเกิดขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : จะเห็นว่าปัญหาของคุณพรตเป็นปัญหาที่ใหญ่มาก นะคะ ถ้าหน่วยงานกำกับดูแลแก้ปัญหาอย่างไม่จริงจังจะเกิดผลกระทบอย่างมหาศาล จึงขอถามว่า การที่มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานการบินนี้จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ ต่อไปจะเป็นช่วงของการตอบคำถามค่ะ ท่านใดมีปัญหาเชิญเลยคะ

คุณพิศุทธิ์ ธิรภาส (สมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย) : ผมจะเรียนถามคำถามแรกกับคุณสัมพันธ์ว่า เมื่อสักครู่เราพูดถึงการ audit ของ FAA ผมคิดใจว่าเป็นประเด็น ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับหลายๆ ท่านว่า FAA ตรวจสอบแล้วจะมีส่วนหนึ่งที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงคือ ห้ามมี code sharing ผมว่าเป็นการ concern เรื่องผลประโยชน์โดยชัดเจนเพราะการทำ code sharing นั้นสายการบินใดที่มีได้อนุญาตให้บินเข้าอเมริกาที่จะทำ code sharing กับผู้อื่นเอาเครื่องบินของสายการบินอื่นบินเข้าไป แต่มีการห้ามเพราะผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้เราได้หรือเปล่า

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย : ผมคงตอบแทน FAA ไม่ได้นะครับแต่เป็นเกณฑ์ที่ FAA เขียนในเว็บไซต์ แต่มีข้อยกเว้นว่าถ้าต้องการที่จะทำ code sharing ก็จะมีข้อยกเว้นเรื่องเครื่องบินไว้ คือ wet lease จาก category 1

คุณพิศุทธิ์ ธิรภาส (สมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย) : ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ตรวจสอบขององค์กรการบินระหว่างประเทศ ท่านสงสัยเรื่องนี้หรือไม่เวลาที่ปัญหาเหล่านี้

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย : ในมุมมองของ FAA กับ ICAO นั้นต่างกัน ของ ICAO จะตรวจแล้วไม่มีการจัดระดับ แรงที่สุดที่ ICAO ทำมาคือติดธงแดง SSC ส่วนมาตรการของ FAA นั้นเป็นมาตรการกีดกันหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัยอย่างแท้จริง ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นผมจึงตอบไม่ได้ เพราะผมไม่ใช่ผู้ตรวจการของ FAA ของ ICAO เราไม่มีมาตรการที่จะกีดกันใคร เคยมีการพูดกันเหมือนกันในการประชุมระดับอธิบดีกรมการบินพลเรือน ประมาณปี 2006 ที่จะให้มีการจัดอันดับ แต่ทางแอฟริกาไม่เห็นด้วยเพราะจะเป็นการทำลายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของแอฟริกา ฉะนั้น ICAO ก็เลยมีแนวคิดต่างออกไป จะเห็นว่าแนวคิดของ ICAO, FAA หรือ EASA ไม่เหมือนกัน หากถามไปที่ FAA คือ เขาไม่ต้องการให้คนของเขาไปบินโดยประเทศที่ถูกลดอันดับลง เพราะฉะนั้นถ้าจะบินก็เฉพาะการเช่าเครื่องจาก category 1 เท่านั้น

คุณพิศุทธิ์ ธิรภาส (สมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย) : ผมขอเรียนคุณพรตถึงปัญหาเฮลิคอปเตอร์ ปัญหาเรื่องขออนุญาต 7 วัน ปัจจุบันนี้มีเฮลิคอปเตอร์ของเอกชนให้ทำการได้ อย่างโรงพยาบาล

กรุงเทพฯมีเฮลิคอปเตอร์ที่ขนส่งผู้ป่วยได้เป็นหน่วยงานเอกชนรายเดียวที่มีบริการนี้ แต่หน่วยงานอื่นที่มีเฮลิคอปเตอร์ไม่อาจทำการบินนี้ได้ จะต้องขออนุญาตเป็นพิเศษ มีการพูดในที่ประชุมด้านกฎหมายก่อนที่จะออกมาว่ากฎนี้สามารถที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ สมมติเหตุการณ์ว่ามีรถยนต์ชนกันบนทางด่วน การขนส่งผู้ป่วยทางรถยนต์ย่อมเป็นไปได้ยากมีผู้ป่วยที่ต้องการนำเฮลิคอปเตอร์เข้าไปรับ จะต้องขออนุญาตล่วงหน้า 7 วัน เรามีหน่วยงานอื่นที่มีเฮลิคอปเตอร์เช่นกันซึ่งเป็น State aircraft เช่น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กระทรวงเกษตร ซึ่งเหล่านี้บินได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและหน่วยงานเหล่านั้นจะใช้เฮลิคอปเตอร์เพื่อไปช่วยได้หรือไม่

อีกเรื่องหนึ่งขอให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากคุณพรตว่า สนามบินที่อุดรธานีมีรถรอ สนามบินอุดรธานีเป็นสนามบินของกรมที่มีเที่ยวบินมากที่สุดแห่งหนึ่ง และมีรถรอเพื่อวิ่งไปหนองคาย และข้ามไปเวียงจันทน์ และอยากสอบถามเกี่ยวกับสนามบินของบางกอกแอร์เวย์ที่ดูแลเองเป็นเจ้าของเอง เช่น สนามบินสมุย มีโครงการที่จะปรับปรุงหรือไม่ครับ เช่น ความยาวของรันเวย์ และการรับน้ำหนักของเครื่องบินที่มากขึ้นหรือไม่

คุณพรต เสตสุวรรณ : ขอเรียนว่าที่ผมอยากเห็นคือเป็นหลักเป็นการเป็นท่ารถเป็นยุทธศาสตร์เลยว่าจะมีการเชื่อมโยงไปไหนบ้าง ไม่ใช่ผู้ประกอบการทำกันเอง

คุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก : ที่ผมกล่าวไปคือ ในข้อกำหนดระบบของ ICAO ไม่ใช่มาตรการบังคับ แต่แต่ละประเทศจะออกวิธิตัดมาเอง อย่างสหรัฐอเมริกาจะมีระบบว่าผู้ใดก็ตามที่เข้าออกประเทศของเขาจะต้องได้มาตรฐาน หากไม่ได้มาตรฐานก็จะมีมาตรการมาลงโทษ โดยมาตรการที่มาลงโทษนี้ไม่จำเป็นจะต้องไปลงโทษผู้ที่ทำผิดพลาด เคยมีการเจรจาขอใส่มาตรการลงโทษเรื่องความปลอดภัยไว้ในความตกลงเกี่ยวกับสิทธิการบินว่าถ้าประเทศไทยบกพร่องหน้าที่เรื่องความปลอดภัยหรือเรื่องอื่นๆ สุดท้ายก็ห้ามสายการบินไทยบินเข้าประเทศเขา ทั้งๆ ที่สายการบินอาจจะไม่ได้ทำอะไรผิดเลย ซึ่งเป็นเทคนิคที่ใช้ในการบังคับโดยเป็นสิ่งที่เขามีอำนาจทำได้

ในส่วนในเรื่องอากาศยานทางการแพทย์จะมีกฎของ ICAO ที่ผมได้ยินมาและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องมานาน ซึ่ง ICAO ก็แนะนำว่าควรมีผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจใช้อำนาจยกเว้นกฎหมายบางมาตรากับการบินที่ไม่เหมือนกัน เช่น เฮลิคอปเตอร์ ผมยกตัวอย่างง่ายๆ ว่าอากาศยานต้องบินตามเส้นทางที่กำหนด อีกมาตราบอกว่าเว้นแต่มีเหตุฉุกเฉินที่เป็นอันตรายแก่อากาศยานห้ามมิให้มีการขึ้นลงอากาศยานที่อื่นนอกจากที่อนุญาตหรือที่กำหนด ประเด็นทางกฎหมายคือต้องเป็นอันตรายแก่อากาศยานเท่านั้น เป็นอันตรายแก่คนใช้ภาคพื้นไม่ได้ จะไปลงที่ใดก็ได้ ต้องเป็นอันตรายแก่อากาศยานเท่านั้นจึงจะไปลงที่อื่นที่ไม่ใช่สนามบินที่อนุญาตได้ นี่คือกฎหมายซึ่ง ICAO ก็รู้ว่ามีความหมายชนิดนี้ซึ่งไม่เหมาะสมการการบินบางประเภท ICAO จึงบอกว่ากฎหมายควรให้อำนาจแก่ใครคนหนึ่งที่มีสิทธิ์อนุญาตได้ เป็นผู้ที่ใช้อำนาจยกเว้นกฎหมายบางเรื่อง บางมาตราให้เหมาะสมกับการบินแต่ละประเภท ซึ่งปัจจุบันเราไม่มีอำนาจแบบนั้น เจ้าหน้าที่ก็ไม่กล้าอนุญาตเพราะกฎหมายไม่ได้เขียนไว้ นี่คือปัญหาที่ ICAO บอกเราให้แก้ แต่เรายังไม่แก้ และในกฎหมายใหม่ที่ออกมาที่ไม่มีเรื่องนี้ อีกประการคือเรื่องการบินในเส้นทางที่กำหนดซึ่งการบินไปช่วยผู้ป่วยนั้นก็ไม่สามารถบินไปได้ เพราะ

มิได้อยู่ในเส้นทางที่กำหนดเช่นนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมก็รู้ถึงปัญหาแต่ไม่มีอำนาจแก้ไข เพราะตนมีหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายก็อนุญาตไม่ได้ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : เชิญท่านต่อไปที่มีคำถามค่ะ

คุณพุดินันท์ ฝ่ายวิชาการ (สมาคมนักบิน) : ในความเห็นของผม ผมไม่มั่นใจว่าการออกกฎหมายดังกล่าวจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ ผมมองกฎหมายที่ออกมาสองมุม มุมหนึ่งคือในแง่กฎหมายเองก็ผูกพันสิ่งที่เป็นภายนอกของรัฐด้วย เมื่อปลายเดือนที่แล้วมีการประชุมอธิบดีกรมการบินพลเรือนของภาคพื้นแปซิฟิกทั้งหมดปรากฏว่าตัวแทนประเทศไทยที่ไปนั่งอยู่ด้วยโดยไม่มีการคัดค้านในหลายๆเรื่อง ซึ่งถือว่าเป็นการยอมรับในทางระหว่างประเทศแล้วเราก็ไม่ปฏิบัติตาม มาถึงตรงนี้ผมของพูดถึงกฎหมายว่ากฎหมายใหม่นี้ให้อำนาจผู้อำนวยการหรือไม่ อันนี้เป็นความสงสัยในตัวกฎหมาย ผากระเรียนอาจารย์ช่วยตอบคำถามด้วยครับ อีกประเด็นหนึ่งนอกเหนือจากตัวกฎหมาย ในกรณีที่มีสิ่งใดที่หมิ่นเหม่ในเรื่องของอธิปไตย ผู้อำนวยการหรืออธิบดีนั้นมีสิทธิกระทำการใดหรือไม่ ประเด็นต่อมาในเรื่องของกฎหมายจะเน้นให้ CAAT ออกกฎหมายโล่งมาเรื่อยๆ ตกลงมีสิทธิออกหรือไม่ กฎหมายเก่าก็ให้อำนาจออกแล้วทำไมถึงไม่ออก และที่หนักไปกว่านั้นคือพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 บอกว่าถ้าผู้อำนวยการไม่ทำงานให้เรียกผู้อำนวยการมาสอบถามว่าที่ผ่านมามีอำนาจเหล่านี้ อธิบดีกรมการบินพลเรือนเคยถูกเรียกไปถามบ้างหรือไม่ อีกประเด็นคือกฎหมายให้อำนาจ กบร. แล้วตอนนี้ กบร.ทราบหรือไม่ว่า ตอนนี้ ICAO ดำเนินการไปทางใด หากไม่รู้ก็จะไม่เรียกผู้อำนวยการมาดำเนินการสอบถามได้แล้วก็จะมีความปัญหา และในมาตรา 39 ในเรื่องค่าธรรมเนียมนั้น CAAT จะดูแลหรือไม่ เพราะเห็นเป็นช่องว่างกฎหมาย เพราะใช้แต่คำว่า ผู้ดำเนินการเดินอากาศอย่างเดียว

ถัดมาคือในแง่ประสิทธิภาพของกฎหมายมีปัญหาเทคนิคเยอะมาก ที่เห็นว่าให้ออกกฎหมายลูก 19 หมวดนั้นใครจะเป็นของออกแล้วมีความรู้ในการออกหรือไม่ ประเด็นสุดท้ายในเรื่องของการกำกับดูแลพระราชกำหนดนี้ไม่ได้เขียนเรื่องการกำกับดูแลหน่วยงานอื่นเลย ซึ่งเขียนกว้างๆว่าการดำเนินการเดินอากาศ แต่ไปกำกับดูแลผู้ให้บริการการจราจรทางอากาศไม่มี ผู้ให้บริการสนามบินไม่มี ย้อนกลับไปที่มาตรา 39 เครื่องบินไปลงต้องจ่าย Lading Fee ให้กับสนามบินตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ แต่พอพระราชกำหนดนี้ออกมาต้องจ่ายให้ CAAT สรุปว่าต้องจ่ายสองชั้น แต่ในขณะที่ผู้ได้รับสัมปทานของประเทศไม่ได้ช่วย CAAT เลย เพราะฉะนั้นหลักความเสมอภาคหายไปแล้ว ในความเห็นของผม การที่เราเปลี่ยนกฎหมาย คือเปลี่ยนโครงสร้างของกฎหมาย และวัฒนธรรมของกฎหมาย ซึ่งเมื่อมองโครงสร้างของหน่วยงานเก่า และหน่วยงานใหม่ นอกจากเรื่องของการสอบสวนกับเรื่องสนามบินแล้วผมยังไม่เห็นสิ่งใหม่สิ่งใดเลย ดังนั้นที่บอกว่าจะปรับปรุงใหม่นั้น ปรับปรุงอะไร ดังนั้นผมขอเรียนถามว่าท่านมีความเห็นต่างอย่างไร

คุณพรต เสตสุวรรณ : ขออนุญาตเสริมนะคะ ไม่ได้ตอบคำถามว่ากฎหมายที่ออกมาใหม่ออกมาภายใต้แรงกดดันขอ ICAO และ FAA มิได้มีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหามากกว่าออกมาเพื่อเป็นการแก้ปัญหา มันเป็นแค่จุดเริ่ม ผมจึงแนะนำว่าควรมีคณะทำงานที่ช่วยให้การทำงานรวดเร็วยิ่งขึ้น ในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยนั้น ไม่ได้อยู่ที่ตัวเครื่องบินอย่างเดียวแต่เป็นทุกสูตร ถ้าจะเก็บเงินค่าธรรมเนียมก็ควรจะให้รอบด้าน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : วิทยากรที่อยู่ตรงนี้อาจจะตอบคำถามที่ท่านถามไม่ได้ทั้งหมดนะคะ เพราะในส่วนของหน่วยงานที่กำลังดูแล ได้มีการกิจกลับไปก่อนแล้ว

เรืออากาศโท ดร.สุจิต ห่วงสุวรรณ (ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริการและคณบดีคณะการบิน มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นซี) : ผู้ประกอบการมีคำถามว่าเมื่อไร ที่จะสามารถวางแผนบริหารกิจการของตนต่อไปได้ จะเริ่มได้เมื่อไร คำตอบก็คงจะต้องตอบว่าหลังจากที่ ICAO ปลดตรงแดง จริงๆเราคงทราบดีกว่ากำหนดครั้งแรกน่าจะเสร็จประมาณเดือนมกราคม 2558 แต่ขณะนี้ก็มาถึงเดือนพฤศจิกายนแล้วผู้ประกอบการก็ยังไม่ทราบว่าเมื่อไรจะดำเนินธุรกิจเรื่องการบินได้ คงจะต้องทำการประชาสัมพันธ์สร้างแหล่งข้อมูลว่า เมื่อใดจะถึงจุดหมายที่จะแก้ไขข้อกำหนดได้ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมการบินของไทย เรื่องที่สองคือ เท่าที่ฟังมาคงจะไม่สามารถพูดได้ว่า การบินคืออะไร ขออนุญาตนำมาจากที่ อ.พจนา เคยสอนซึ่งจะขอแบ่งเป็นสามประเภทได้หรือไม่ คือ การบินทางทหาร การบินเชิงพาณิชย์ (commercial) และอันที่สามคือ general aviation ขณะนี้ไทยอยู่ในประเภทไหนและเป็นเรื่องอะไร แล้วมีการกำหนดกรอบชัดเจนว่า ใน Annex ต่างๆ 19 หมวดจะกำหนดอย่างไรให้ครอบคลุมจึงจะแก้ปัญหาได้ ขณะนี้ ICAO มาตรวจแค่ 3 Annex เราแบ่งหน่วยงานออกเป็น 4 ส่วน ถ้า ICAO มาตรวจทั้ง 19 Annex เราจะแบ่งหน่วยงานออกเป็นส่วน ซึ่งก็เป็นสิ่งที่นำเสนอและเป็นข้อคิดเห็นที่อยากให้ทบทวนกันว่าเราทราบปัญหาที่แท้จริงหรือไม่ ดังนั้นประเด็นที่แท้จริงคือเราเข้าใจกันหรือไม่ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ผมสรุปว่าปัญหาที่แท้จริงคือปัญหาด้านบริหาร ปัญหาด้านเทคนิคไม่มี กรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเกือบจะลำดับสุดท้ายของกระทรวงคมนาคม ซึ่งตรงนี้เป็นปัญหาเชิงบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ดิฉันคิดว่าจะมีพิธีกรบนเวทีที่จะตอบคำถามของคุณคุณพูนินท์ ท่านรองสัมพันธ์ตอบหรือไม่คะ ในสมัยที่ท่านเป็นรองอธิบดี มีการรับ Annex เข้ามาเรารับมาได้ทั้งหมดหรือไม่ และมีปัญหาว่าในการรับเข้ามาที่จะต้องมีการกระบวนการเข้ามามีปัญหาตรงนี้หรือไม่

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย : จริงๆ ในตัวประวัติศาสตร์ของ Annex เคยมี กบร. 4 ตรงนี้ไทยรับมาหมด โดยออกกวาดไปเลยว่า Annex นั้น เป็นกฎหมายภายใน ที่นี้ไทยโดนตรวจเมื่อปี 2005 ซึ่งเป็นการตรวจครั้งที่ 4 Finding หลักตัวหนึ่งคือ กบร. 4 ที่ไปอ้าง Annex ต่างๆ นั้นทาง ICAO ไม่รับ และไทยต้องออกกฎหมายภายใน ภายในเพราะอย่างไร Annex เป็นสิ่งที่ประเทศภาคีก็ต้องรับเข้ามาอยู่แล้ว ประเด็นนี้ทำให้ไทยเกือบโดน FAA ลดอันดับ เพราะ FAA กลับมาตรวจในปี 2007 และเจอ Finding นี้เข้า จึงมีการออก กบร. 76 กบร. 78 และประกาศกรมฯ คือ แพล Annex 1 ออกมา

ส่วนประเด็นเรื่อง ZIC ผมอาจช่วยตอบได้นิดหนึ่ง เพราะผู้ที่ตอบได้ต้องเป็นกรมฯ เท่านั้น ทางแก้คือเราต้องมาแก้กฎหมาย トラบไตที่องค์ประกอบ 5 ประการที่ ICAO กำหนดเรายังแก้ไขไม่เสร็จ เราจะเริ่มตัวที่ 6 คือ ออก AOC ใหม่ จึงต้องไปจัดการ AOC 28 สายการบินก่อน ใน 28 สายการบินนั้น หลังจากที่กรมพยายามแก้ไขในการออกกฎหมายนั้นได้ไปลอก AOCR ของสิงคโปร์มา แล้วเราก็คพบว่าของสิงคโปร์นั้นก็ยังขาดอีกเยอะเหมือนกัน ต่อมาก็มาถึงกระบวนการในการ train การยื่น AOC เดิมเราเชื่อว่าเราไม่ได้ทำตามมาตรฐานใน DOC 8335 เพราะกระบวนการมีทั้งหมด 5 ช่วง (phase) ไทยจึงเริ่มกระบวนการใหม่ โดยเริ่ม

จากสายการบิน 28 สายการบิน ทางกรมเรียกเข้าไปแล้ว 7 สายการบิน แต่ประเด็นคือ การออก AOC ในระยะเวลาอันสั้น ทาง ICAO FAA หรือ EASA จะไม่เชื่อ เมื่อสักสองอาทิตย์ที่แล้วผมได้มีโอกาสเข้าไปช่วยกรมชี้แจงของ EASA ท่านอธิบดีก็ชี้แจงว่า ตามแผนว่าจะเสร็จเดือนสิงหาคมปีหน้าซึ่ง EASA บอกว่าเป็นพยายามที่สูงจนเกินไปที่คาดว่าจะเสร็จในปีหน้า เพราะจะมีขั้นตอนอีกมาก ต้องมีกระบวนการต่างๆในการออก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : แสดงว่า ชงแดง จะอยู่ต่อไปอย่างน้อยที่สุดคือปีหน้า ใช่หรือไม่คะ

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย : คือการทำเร็วมาก เขาก็ไม่เชื่อ ขั้นตอนในการตรวจหากใครทำจะรู้ว่ามีคู่มือมากมาย การออกกฎหมายใหม่ออกมา พอยื่นคู่มือมาเป็นภาษาอังกฤษก็เป็นสิบเล่ม ซึ่งมีจำนวนมาก ตอนนี้สหภาพยุโรปหันกลับมามองที่ไทยว่าจะต้องจัดลำดับสิ่งที่จะแก้ไข ถ้าแก้ไขไปเรื่อยๆไม่มีการจัดลำดับก็จะมีเป้าหมาย ดังนั้นสิ่งที่กรมฯ ต้องกลับมาพิจารณาคือ คณะทำงานชุดนั้นจะต้องมาไล่ประเด็นที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีการทำหรือการแก้ไข จะไม่ได้เกิดผลกับแค่ ICAO แต่จะเกิดผลกับ EU ด้วย

คุณประเสริฐ ป้อมป้องศึก : การพูดเรื่องภาคผนวกนั้นเป็นประเด็นที่นักกฎหมายเถียงกันมานาน ภาคผนวก ICAO จะบอกแคว่รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องทำอะไร เช่น นักบินต้องมาขอใบอนุญาต จะไปดูภาคผนวกก็จะงง เพราะไม่ได้กำหนดว่านักบินต้องมาขอเรื่องอะไร แต่จะกำหนดว่ารัฐภาคีเวลาจะออกใบอนุญาตต้องทำอย่างไร เพราะฉะนั้นในความเป็นจริงภาคผนวกจะใช้บังคับไม่ได้ในทางกฎหมาย ซึ่ง ICAO ก็เห็นปัญหา ดังนั้นในเวลาแก้ปัญหา เข้าใจว่าผู้ร่างกฎหมายคงเอาอำนาจนี้เข้ามาอยู่ในมาตรา 37 ของพระราชกำหนดจัดตั้งฯ ที่ออกไปทั้ง 17 ฉบับ แต่ปัญหาคือ ตามมาตรานี้ ถ้าเราออกกฎเกณฑ์ทั้ง 17 ฉบับนั้นจะใช้บังคับอย่างไร เพราะมันไม่มีสภาพบังคับในเชิงลงโทษ ก็จะเป็นเพียงแค่การขัดคำสั่ง

ในส่วนตัวผมถ้าถามว่าจะมีความหวังกับหน่วยงานใหม่หรือไม่ ผมมองว่าน่าจะดีขึ้นกว่าเดิมในแง่ของโครงสร้างอำนาจเพราะหน่วยงานใหม่จะสามารถทำอะไรได้มากกว่าเดิมเยอะ แต่ถ้าจะแก้ปัญหาลงในเชิงโครงสร้างอำนาจไม่จำเป็นต้องทำให้ซับซ้อนเช่นนี้ เช่น กบร. ก็อาจจะไม่ต้องมี มีเพียงแค่รัฐมนตรีพอมีหน่วยงานใหม่ และอย่างน้อยก็มีคณะกรรมการกำกับในเชิงธุรการ แล้วกฎหมายก็ไม่ต้องแยกออกกฎเป็นสองแบบ หรือจะเรียกใหม่ว่าเป็นข้อบังคับเฉยๆ กับอีกอันหนึ่งเรียกข้อกำหนด ไม่เหมือนกัน ตอนนี้ต้องเรียนรู้กันใหม่ว่าจะอะไรคือข้อบังคับอะไรคือข้อกำหนด เพราะว่าข้อบังคับคือ กบร.ออก ถ้า กพท.ออก เราจะเรียกว่าข้อกำหนด ซึ่งก็จะมีซับซ้อนขึ้นมาอีกแบบหนึ่ง สำหรับผม ทำไม่ต้องไปเขียนเป็นข้อกำหนด ข้อบังคับ กฎกระทรวง ถ้าเป็นเรื่องทางเทคนิคการบินเราก็เอาใครไปสักคน เช่นหน่วยงานใหม่แล้วก็ให้ออกกฎไปก็พอทุกอย่างก็ได้ชี้ตัวได้ถูกว่านี่คือ กพท. ไม่ต้องไปหาว่าใครออก มีโทษตามไหน สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ก็เป็นความพยายามทำให้ดีขึ้นแต่ในความเห็นผม โครงสร้างใหม่ที่จะเอื้ออำนวยต่อการทำงานนั้นเป็นปัญหาระดับชาติมิใช่แค่กรมการบิน トラบดีที่อำนาจในทางการเมืองไม่สามารถที่จะคุยกันตามหลักการได้ เรื่องก็จะไม่จบ ก็จะออกแบบให้มีการคานอำนาจกัน เพราะนักกฎหมายเชื่อว่าต้องมีการคานกัน ไม่เชื่อมั่นในระบบและอำนาจจึงต้องมีการออกระบบคานอำนาจกันไปมาจริงๆ ไม่ใช่ปัญหาในทางการบินอย่างเดียว สำหรับในทางการบิน เอา

กพท. เป็นหลัก ทำอะไรได้เอง มีอะไรสงสัยถามรัฐมนตรี มีที่ปรึกษารัฐมนตรีได้ และที่เหลือถ้าเงินมา ตำแหน่งมา ก็จะไปในตัวระบบ อันนี้คือทางออกที่ผมเห็นเป็นแบบนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา : ต้องเรียนท่านที่เคารพว่าเราจะมี การพูดคุยในประเด็นนี้ อีก และอาจจะต้องมีการรวมตัวท่านทั้งหลายในแวดวงการบินพลเรือนเพื่อทำบางสิ่งกับประเทศของเรา หลายคำถามยังไม่มีโอกาสตอบนะคะเพราะเวลาไม่เอื้ออำนวยนะคะ และเรายังได้มีผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งซึ่งจากการที่เราเตรียมงานมาเราพบว่าต้องให้ท่านมาปิดท้ายการเสวนาในวันนี้ ซึ่งท่านได้ฟังการเสวนาและคำถามในวันนี้ด้วย และท่านจะมีคำตอบด้วยว่าในทัศนะของท่านนั้น กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานใหม่นั้นสามารถลดวิกฤตได้ถูกจุดหรือไม่ วันนี้เราได้รับเกียรติจากนาวาอากาศโทบัญชา ภัทรสุวรรณ ซึ่งท่านเป็นกรรมการบินที่มีประสบการณ์ด้านวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศมาอย่างยาวนาน ปัจจุบันท่านเป็นประธานกรรมการ บริษัท ไทยเจนเนอรัล เอวิเอชัน เทคโนโลยี จำกัด ซึ่งเป็นโรงเรียนการบินที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทย และวันนี้ท่านก็มีมุมมองและทัศนะที่น่าสนใจ เรียนเชิญนาวาอากาศโทบัญชา ภัทรสุวรรณคะ

นาวาอากาศโทบัญชา ภัทรสุวรรณ : สวัสดีครับท่านผู้เข้าร่วมฟังการสัมมนาวันนี้ ปกติตัวผมเองไม่เคยออกไปไหน นี่เป็นครั้งที่สองที่ผมมางานสัมมนา ซึ่งทำให้ผมรู้สึกอะไรบางอย่าง ผมก็อยากจะเล่าสั้นๆ เท่าที่ผมฟังมาทุกท่านในที่นี้ล้วนเป็นผู้มีความรู้มากมายในประเทศนี้ ผมอยู่ในวงการการบินนี้มาก็เป็นเด็กสุขของยุคก่อน ปีนี้ก็ 40 ปี ตั้งแต่เรียนการบินครั้งแรกในสาขาวิศวกรรมอากาศยาน ผมอยากจะบอกว่าผมอยู่ในวงการการบินภายในประเทศและต่างประเทศเกือบครบทุกกิจกรรมโดยเหตุผลคือผมเป็นคนอยากเรียนรู้ ผมไม่ได้สงสัยหรือติดใจอะไรกับการที่ ICAO มองไทยเช่นนั้น ผมไปประเทศอเมริกาทุกปี เคยสอนมหาวิทยาลัยในอเมริกาด้วย ตอนนี้อยู่ดีไปแล้ว ผมต้องเยี่ยม FAA ทุกปี ผมรู้สึกดีใจและปลื้มใจที่วงการการบินของบ้านเรามีการตื่นตัว โดยเฉพาะด้านกฎหมายการบิน ประเด็นที่ผมจะเสนอวันนี้คือ เราทำทั้งหมดนี้เพื่ออะไร เราต้องการทำให้ ICAO EASA FAA ยอมรับเรา แต่ทำไมเราไม่คิดว่าเราจำทำอะไรให้ลูกหลานเรา ผมมองว่าความปลอดภัยต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นในโลกเพราะผู้คนที่แตกต่างกันในแต่ละชาติเขาก็รักลูกหลานเขา ต้องการที่จะปกป้องชีวิตลูกหลานเขาพยายามปกป้องชีวิตของเขา ผมเคยเป็นคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับอุบัติเหตุได้ก็ บมาสามราย ผมพยายามจะถามหาว่ามันคืออะไร เกิดอะไรขึ้น และทำอย่างไรจะไม่ให้เกิดขึ้นอีกมุมมองทางความคิดของกฎหมายจึงอยู่ในประเด็นที่กฎหมายพยายามคุ้มครองคนว่าต้องการให้คนมีคุณภาพชีวิตในการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัยเหมือนกับที่สากลมีหรือไม่ แต่ผมกลับมีมุมมองส่วนตัวว่าเราพยายามจะพิสูจน์ให้ ICAO เห็นให้ EASA เห็น ดังนั้นประเด็นสำคัญในส่วนตัวของผมอยู่ที่ประเด็นในเจตนาของเราว่าการกระทำดังกล่าวนี้ทำเพื่อลูกหลานเราหรือไม่ ข้อบกพร่องที่ทุกท่านพูดกัน ผมเข้าใจดี รับทราบและเห็นด้วย บางเรื่องก็ได้ความรู้เพิ่มเติม แต่ประเด็นสุดท้ายของผมคือ เราทำเพื่ออะไร ถ้าเราทำให้ลูกหลานเรา เราคงพยายามทำในสิ่งที่ดีที่สุดไม่ว่ามันคืออะไร ลูกหลานเราจะต้องได้รับอะไรที่ไม่ต่ำกว่าสากลโลกที่เขาได้ ผมมองเช่นนี้ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุแท้จริงของปัญหาทั้งหมด ทั้งเรื่องเงินที่ขาด เรื่องบุคลากร มันอาจจะอยู่ที่ว่าเราไม่ได้แก้ปัญหาต่างๆ เพื่อลูกหลานเรา ถ้าทำอย่างนั้นเราคงทุ่มเทพยายามทั้งหมดที่เรามีให้กับลูกหลานเรา เราอาจจะต้องก้าวข้ามขั้นนี้ไปเพื่อที่เราต้องทำอะไรให้ลูกหลานเรา แล้วเรื่องราวต่างๆจะไม่เกิดขึ้น ถ้าเราคิดอย่างนั้น แต่ถ้าเราไม่คิดอย่างนั้นก็ยาก

FAA มีกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค ถ้าเขาไม่สามารถคุ้มครองคนอเมริกันด้านการเดินทางได้ ไม่ว่าจะเป็น Code sharing ก็ตาม เขาก็จะฟ้องตามกฎหมาย ไม่มีใครอยากให้เรื่องนี้เกิดขึ้นเพราะการเกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะส่งผลกระทบต่อทุกคนแต่อาจจะมีจุดๆ หนึ่งที่ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเรายอมไม่ได้ แต่หากมาถึงจุดหนึ่งที่ยอมไม่ได้ก็ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเหล่านี้

เท่าที่ผมเรียนมา เป้าหมายของการบิน คือจะต้องเป็นการขนส่งที่ปลอดภัยสำหรับทุกคนบนโลกใบนี้นั้นคือเป้าหมายของ ICAO หรือใครก็ตาม ซึ่งบรรทัดฐานต่ำสุดที่ทุกคนควรนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ลูกหลานของตน เพราะผู้อื่นจะได้อาศัยไปด้วย ผมว่ามันง่ายถ้าเราเปลี่ยนความคิดใหม่ว่าทำเพื่อลูกหลานของเราแล้วทุกเรื่องต่างๆ อาจจะไม่เปลี่ยนไปก็ได้

ผมมีสิ่งที่จะนำมาเสนอจากการที่ได้พาคณะเดินทางไปเรียนรู้ที่มาเลเซียและพม่า และผมได้คุยกับรองอธิบดีของพม่า พม่ามีเรื่องราวที่น่าสนใจกฎหมายของพม่าไม่ได้มีโครงสร้างยุ่งยากอะไร มี CIA ที่ขึ้นตรงกับกรมการบินพลเรือน และก็มีเป้าหมายชัดเจนในเรื่องราวเหล่านี้ พม่ามีแนวความคิดที่ชัดเจน มีกรมการบินพลเรือนเหมือนเรา และแน่นอนประชาชนพม่าต้องได้รับความคุ้มครอง ต้องมีคุณภาพชีวิตในการขนส่งทางอากาศที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น พม่ามีกฎหมายหลัก 2 ตัว และกฎหมายรอง 3 ตัว ซึ่งไม่ได้มีอะไรยุ่งยาก ซึ่งกรมการบินพลเรือนของพม่ามีอำนาจออกกฎหมายได้หน่วยงานเดียว ไม่มี กบร. หน่วยงานที่มีหน้าที่ออกกฎหมายก็รับผิดชอบเรื่องการออกกฎหมายไป มี MCAR หมายถึง Myanmar Civil Aviation Requirement และมาเลเซียก็เรียก MCAR มาจาก Malaysia Civil Aviation Regulation ผมก็เลยเข้าไปดูในตอนที่ 7 (Part 7) ซึ่งผมค่อนข้างตกใจ โดยใน preface บอกว่า สิ่งที่ยื่นอยู่นั้น เป็นไปตาม annex 6 เป็นไปตาม FAR ของอเมริกา เป็นไปตาม EASA ว่าคุณภาพของคนพม่าต้องไม่มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าคนอเมริกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เป็นวิธีคิดที่ดี พม่าพร้อมที่จะเปิดประเทศและเผชิญหน้ากับโลก การเผชิญหน้ากับโลกคือประชากรพม่าต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีไม่น้อยไปกว่าประเทศอื่นๆในโลก แน่แน่นอนว่าก็เป็นเรื่องของการท่องเที่ยว การเดินทาง ซึ่งก็ไปตรงกับส่วนที่ 91 ของอเมริกัน ในกฎหมายพม่ามีเรื่องสนามบินในส่วนที่ 139 เหมือนกับประเทศอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆอีกมาก เป็นที่น่าแปลกใจว่าพม่ามีกฎหมายที่สอดคล้องกับประเทศอื่นทั้งโลก เมื่อพม่าเปิดธุรกิจด้านการบินนักลงทุนต่างชาติมั่นใจที่จะเข้าไปลงทุนทำธุรกิจการบินในพม่าซึ่งก็จะไม่เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างกฎหมายตนเองกับกฎหมายของพม่า ซึ่งผมมองว่าพม่าก็จะเป็นประเทศที่จะอยู่กับใครก็ได้ในอนาคตอันใกล้ในด้านการบิน แต่สิ่งสำคัญที่พม่าภูมิใจคือทำให้คนพม่ามีคุณภาพการขนส่งทางอากาศในอนาคตจะมีแต่ความปลอดภัย และมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าสากลไม่ว่าจะเป็นอเมริกาหรือยุโรป

วันนี้ผมดีใจที่ได้มาพูดถึงเรื่องราวเหล่านี้ และก็จะมีการกฎหมายการบินของบ้านเราใหม่ ซึ่งเป็นหนทางเดียวที่จะคุ้มครองลูกหลานผมและลูกหลานของทุกท่านให้ปลอดภัย บางทีผมจึงอยากให้ท่านเปลี่ยนวิธีคิดปัญหาต่างๆ ที่ทุกท่านพูดถึงอาจจะเปลี่ยนไปก็ได้ ผมพยายามทำความเข้าใจกฎหมายการบินมาตลอด แต่กฎหมายการบินเป็นศาสตร์เฉพาะ ที่นักกฎหมายการบินจะต้องเรียนรู้เป็นพิเศษ เฉพาะเจาะจงและก็จะไปใช้กฎหมายทั่วไปไม่ได้ ดังนั้นกฎหมายการบินก็จะมีรูปแบบเฉพาะสำหรับการบิน เพียงแต่มองว่ากฎหมายการบิน

สำคัญแค่ไหน มีประโยชน์ต่อลูกหลานเรามากเพียงใด ผมคงไม่มีอะไรมากไปกว่านี่คือจิตใจที่ได้เห็นพวกเราในวันนี้ ผมจึงอยากผลักดันให้เรื่องนี้ผ่านไปได้ด้วยความร่วมมือของพวกเราโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการบินนั้น ถ้าเรายังมีกฎหมายด้านการบินที่ยังไม่ชัดเจนพอที่จะพูดถึงเป็นเรื่องยากที่จะถกเถียงกัน เพราะไม่มีใครผิด ไม่มีใครถูก มีแต่ใช่หรือไม่ใช่ มีแต่เหมาะหรือไม่เหมาะกับเรื่องราว วันนี้ก็ถือเป็นโอกาสที่ผมได้มาที่นี่ ผมก็ถือว่าธรรมชาติเป็นสถาบันชั้นนำทางด้านกฎหมายที่ดีที่สุดของประเทศ ก็หวังว่าจะได้มีการผลิตนักกฎหมายด้านการบินแท้ๆ เพราะเป็นเรื่องสำคัญของโลก และผลักดันให้เกิดสิ่งใหม่ๆที่เป็นประโยชน์ขึ้น ผมก็เชื่อว่าจะช่วยทำให้ปัญหาที่เราอยู่ทั้งหมดนั้นจบไป สุดท้ายเรื่องดังกล่าวผมเห็นว่าเราป้องกันได้ ขึ้นอยู่กับว่าเราทำเพื่อใคร คำตอบของผมนี้ง่ายนิดเดียว ผมทำเพื่อหลานผม ท่านช่วยกันทำให้ลูกท่าน หลานท่าน ถ้าทุกคนร่วมมือกันทำ ผมเชื่อว่าเราทำได้ และทำได้ดี ผมขอขอบคุณวิทยากรทุกท่านที่ให้ความรู้ ผู้ร่วมงานทุกท่าน และขอบคุณที่ทำให้ผมเห็นเรื่องราวอะไรบางอย่าง ก็กราบขอบคุณทุกท่านครับ