

ปัญหาการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง*

สุวิตา ช่วยพิทักษ์**

บทคัดย่อ

ความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุเป็นปัจจัยสำคัญของการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของอุบัติเหตุและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคต แต่ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานอิสระและไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งโดยเฉพาะ แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ดังนั้น ประเทศไทยควรยึดถือแนวทางการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระให้มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในทุกรูปแบบการขนส่ง

คำสำคัญ

การสอบสวน, อุบัติเหตุ, การขนส่ง

ABSTRACT

Independence in overseeing accident investigations is an important factor in transport accidents investigation, which aims to identify causes of accidents and provides safety recommendations to prevent similar accident in future. However, Thailand does not have an independent agency and specific laws for transport accident investigation, unlike the United States and Canada. Therefore, Thailand should follow the guidelines in overseeing of foreign transport accidents investigation as a model for establishment of an independent agency for overseeing in every types of transport accident investigation

Keywords

Investigation, Accident, Transportation

* The Problems in Overseeing Transport Accident Investigation

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Suwita Chuayphitak

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ :
arm.suwita@gmail.com

วันที่รับบทความ 21 ธันวาคม 2561; วันที่แก้ไขบทความ 4 กุมภาพันธ์ 2562; วันที่ตอบรับบทความ 4 กุมภาพันธ์ 2562

การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาสาเหตุที่แท้จริงและสภาพการณ์ที่เป็นอันตรายโดยต้องวิเคราะห์ว่า ใคร ? อะไร ? ที่ไหน ? เมื่อใด ? ทำไม ? อย่างไร ? (who ? what ? where ? when ? why ? how ?) เพื่อหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันขึ้นอีกในอนาคต¹ แตกต่างจากการสอบสวนอุบัติเหตุรูปแบบอื่นที่มุ่งพิจารณาว่าเกิดอะไรขึ้น ใครเป็นผู้กระทำความผิดและจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างไร ประกอบกับการขนส่งแต่ละรูปแบบมีลักษณะและความเสี่ยงภัยในการขนส่งแตกต่างกัน ความปลอดภัยในการขนส่งและความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนส่งจึงเป็นประเด็นสำคัญ เพราะหากเกิดอุบัติเหตุในระหว่างการขนส่ง อาจทำให้ผู้โดยสารหรือสินค้าเดินทางไปถึงจุดหมายปลายทางและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง หน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุ เจ้าหน้าที่สอบสวนและการดำเนินการสอบสวนจึงต้องมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ หน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุต้องมีความเป็นอิสระทั้งในการดำเนินการสอบสวนและในเชิงโครงสร้าง ไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงของหน่วยงานอื่น การใช้อำนาจในการสอบสวนไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบ อนุมัติ ยับยั้ง หรือเพิกถอนจากหน่วยงานอื่น ให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุภายในหน่วยงานนั้นเอง เพียงแต่ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอส่วนกลาง เช่น รัฐสภาเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความเป็นอิสระ โปร่งใสเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงหรืออคติ ไม่มีส่วนได้เสียกับผลการสอบสวน ต้องทำการสอบสวน วิเคราะห์และสรุปผลโดยเร็ว ทำรายงานการสอบสวนด้วยความละเอียดรอบคอบ² และการดำเนินการสอบสวนต้องมีลักษณะเฉพาะ เช่น มีการรายงานการเกิดอุบัติเหตุ การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย การพิทักษ์ยานพาหนะที่ประสบอุบัติเหตุ การแสวงหาพยานหลักฐาน การตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ การจัดทำรายงานการสอบสวน การให้ความคุ้มครองข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุ การเผยแพร่ผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยเพื่อให้ผลการสอบสวนอุบัติเหตุมีความน่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงสภาพของอุบัติเหตุ สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและแนวทางการแก้ไขป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันขึ้นอีกในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น หน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจึงต้องเป็นหน่วยงานอิสระ เป็นอิสระจากการบริหารจัดการการขนส่งแต่ละรูปแบบ³

หน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศเล็งเห็นความสำคัญของการสอบสวนอุบัติเหตุเพื่อความปลอดภัยด้านการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขนส่งทางอากาศและทางทะเลที่มีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งอย่างชัดเจน ในการขนส่งทางอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation 1944) หรืออนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (Chicago Convention 1944) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานไว้ในข้อ 26 ว่า “ในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่งในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่งซึ่งมีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสหรือแสดงว่ามีการบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคในอากาศยานนั้นหรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รัฐที่เกิดเหตุในฐานะเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุจะจัดการสอบสวนพฤติกรรมของอุบัติเหตุตามวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization หรือ ICAO) แนะนำเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐนั้น รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานมีสิทธิที่จะแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการสอบสวนได้และรัฐที่ทำการสอบสวนจะต้องติดต่อ ส่งรายงานและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไปยังรัฐผู้จดทะเบียน” ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่รัฐเจ้าของดินแดนที่อุบัติเหตุเกิดสามารถทำการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดกับอากาศยานได้และให้สิทธิแก่รัฐผู้จดทะเบียนในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติอากาศยานสามารถแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์ไปร่วมในการสอบสวนได้ด้วย⁴ และในการขนส่งทางทะเล มีหลักกฎหมายเบื้องต้นในการสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on

¹ Charles D. Reese, *Accident/Incident Prevention Techniques*, (England : BiddlesLtd, 2003), p. 36-37.

² Jeffrey W. Vincoli, *Basic Guide to Accident Investigation and Loss Control*, (USA: John Wiley & Sons, 1994), p. 5 - 11

³ European Transport Safety Council, *TRANSPORT ACCIDENT AND INCIDENT INVESTIGATION IN THE EUROPEAN UNION*, (Belgium : Rue du Cornet 34, 2001), p. 1.

⁴ พูลลาภ มายางและสมชาย พิพัธวัฒน์, “องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ. ศ. 2497,” *MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences*, ฉบับที่ 1, ปีที่ 4, น. 102 – 103 (มกราคม-มิถุนายน 2558).

the Law of the Sea 1982 หรือ UNCLOS 1982) มาตรา 94 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงเรือที่ต้องทำการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในทะเลหลวง ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในทะเลหลวงย่อมเป็นอำนาจของรัฐเจ้าของธง ทั้งนี้ ไม่ว่าเรือดังกล่าวจะเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐใด รัฐเจ้าของธงก็ยังคงมีอำนาจในการสอบสวน⁵ และมาตรา 2 กำหนดให้เป็นสิทธิของรัฐชายฝั่งที่จะสอบสวนหาสาเหตุของอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดขึ้นในทะเลหลวงหากอุบัติเหตุดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ชายฝั่งของรัฐ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้กรณีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ รัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลดังกล่าวย่อมมีอำนาจในการสอบสวนด้วย นอกจากเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อรัฐบาลอื่นร้องขอให้มีการสอบสวนอุบัติเหตุรัฐที่ได้รับการร้องขอก็อาจดำเนินการสอบสวนได้เช่นกัน⁶ และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization หรือ IMO) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความปลอดภัยทางทะเล ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทางทะเลคือ Resolution A.849(20): Code for the Investigation of Marine Casualties and Incident พร้อมเชิญชวน (invites) รัฐสมาชิกและร้องขอ (requests) ให้รัฐเจ้าของธงเรือนำไปใช้ในการสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลเพื่อให้แนวทางการสอบสวนอุบัติเหตุเป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁷

โดยทั่วไป การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่อุบัติเหตุนั้นเกิดขึ้น แต่การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาซึ่งเข้าเป็นสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งอย่างต่อเนื่องและได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในการสอบสวนอุบัติเหตุ⁸

1. การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของสหรัฐอเมริกา

การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของสหรัฐอเมริกามีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงของคณะกรรมการความปลอดภัย พ.ศ. 2517 (The Independent Safety Board Act of 1974) แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ พ.ศ. 2549 (The National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006) กลายมาเป็นประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา บรรพที่ 49 ลักษณะที่ 11 (United States Code, Title 49, Chapter 11) ว่าด้วยคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติโดยกำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาโดยคำแนะนำและความยินยอมจากวุฒิสภา ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการฟื้นฟูอุบัติเหตุ วิศวกรรมความปลอดภัย ความปลอดภัยในการขนส่งหรือกฎระเบียบด้านการขนส่ง⁹ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี¹⁰ และมีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางอากาศ, การขนส่งทางทะเล, การขนส่งทางถนน, การขนส่งทางรถไฟ ทางท่อและวัสดุอันตราย เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยในการขนส่งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันอีกในอนาคต

⁵ จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเล อาณาเขตทางทะเล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 47.

⁶ ณัฐธิดา ศานติสุขธิกุล, “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการขนส่งทางน้ำ พ.ศ. ...การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางเรือ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 13.

⁷ European Transport Safety Council, *supra* note 4, p. 4.

⁸ Transport safety board of Canada, “TSB @ 25,” Retrieved on 10 January 2017, From <http://www.tsb.gc.ca/eng/spec/25/bst-tsb-25-01.html>

⁹ 49 U.S. Code Chapter 11 - NATIONAL TRANSPORTATION SAFETY BOARD - § 1111

¹⁰ *Ibid.*

คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติเคยอยู่ในสังกัดสำนักความปลอดภัยการบินของ คณะกรรมการการบินพลเรือน ต่อมารัฐสภาได้จัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติให้เป็นหน่วยงาน อิสระในสังกัดของกรมการขนส่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลออกมาตรการเพื่อความปลอดภัยด้านการคมนาคม และการขนส่งภายในประเทศและสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งเนื่องจากรัฐสภาเห็นว่า องค์การเดี่ยวที่กำหนด การกิจไว้อย่างชัดเจนจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมความปลอดภัยในระบบการขนส่งมากกว่าการแยกหน่วยงาน ตามวัตถุประสงค์เชิงนโยบายด้านการบริหารที่ต้องการสนับสนุนให้การคมนาคมมีความรวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพและ สะดวกสบายในราคาที่ต่ำที่สุด¹¹

ภายหลังรัฐสภาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติขึ้นมาใหม่ในฐานะหน่วยงาน อิสระ แยกออกจากกรมการขนส่งโดยสิ้นเชิง ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกรมการขนส่งและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด ๆ ของกรมการขนส่งและองค์การบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration) โดยให้เหตุผลว่า " ... หน่วยงานของรัฐบาลกลางไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เว้นแต่จะแบ่งแยกและเป็นอิสระจากหน่วยงานอื่น ... ของสหรัฐอเมริกา " เนื่องจากกรมการขนส่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานและกำกับดูแลในวงกว้างซึ่งมีผลกระทบต่อความ ปลอดภัย ความเหมาะสมและประสิทธิภาพของระบบการขนส่ง และการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งอาจเกิดจากข้อบกพร่อง ในระบบดังกล่าว ความเป็นอิสระของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการ กำกับดูแลที่เหมาะสม คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติจึงกลายเป็นหน่วยงานอิสระที่ดำเนินการ ตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยในระบบการขนส่งโดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการประกอบกรการขนส่ง ในรูปแบบต่างๆ¹²

ในการปฏิบัติงาน มีสำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติทำหน้าที่สนับสนุนการสอบสวน อุบัติเหตุในการขนส่งของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในวอชิงตันดี.ซี. และมี สำนักงานภูมิภาค 9 แห่งขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ¹³ แบ่งโครงสร้างหน่วยงานออกเป็น 5 หน่วยงานย่อย ประกอบด้วย สำนักงานการเงิน สำนักที่ปรึกษาทั่วไป สำนักข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยและการสื่อสาร สำนักงานจ้ง งาน และสำนักงานกรรมการผู้จัดการ โดยสำนักงานกรรมการผู้จัดการมีหน้าที่รับผิดชอบส่วนงานย่อย 8 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายความ ปลอดภัยทางการบิน ฝ่ายความปลอดภัยทางทะเล ฝ่ายความปลอดภัยทางถนน ฝ่ายความปลอดภัยทางรถไฟ ท่อและวัสดุ อันตราย ฝ่ายวิจัยและวิศวกรรม ฝ่ายบริหารจัดการ ฝ่ายข้อมูลข่าวสาร และฝ่ายกฎหมาย และมีพนักงานทั้งหมดประมาณ 400 คนซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการขนส่งทุกรูปแบบเพื่อสนับสนุนด้านการสอบสวนอุบัติเหตุ เช่น วิศวกรอากาศยาน เจ้าหน้าที่สอบสวนทางอากาศ ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยในการขนส่ง เจ้าหน้าที่สอบสวนทางถนน นักวิจัยด้านปัจจัย มนุษย์ นักวิจัยทางด้านเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกาว่าด้วยคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ กำหนดให้ คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจบริหารจัดการองค์กรเป็นผู้บริหารและประธานเจ้าหน้าที่ธุรการ ของสำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ มีอำนาจบริหารจัดการหน่วยงาน เช่น จัดให้มีการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ดูแลเรื่องการจัดสรรเงิน มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินการสอบสวนและเจ้าหน้าที่สอบสวน สรุป ข้อเท็จจริงเพื่อระบุเหตุของอุบัติเหตุและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย จำแนกและเผยแพร่ข้อมูลอุบัติเหตุและความ ปลอดภัย แต่งตั้งและกำกับดูแลเจ้าหน้าที่และลูกจ้างชั่วคราว กำหนดค่าจ้างของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ดูแลค่าใช้จ่ายของ คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เฉพาะสำหรับ สอบสวนและรายงานอุบัติเหตุในการขนส่งแต่รูปและดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุอย่างเป็นอิสระ มีอำนาจสั่งให้รวบรวม ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สั่งให้ตรวจสอบทางเทคนิคหรือชั้นสุตรพลิกศพ เจริญและทำข้อตกลงกับบุคคลภายนอก จัดให้มีการ

¹¹ National Transportation Safety Board, "History of The National Transportation Safety Board," Retrieved on 20 January 2018, From <https://www. ntsb.gov/about /history /Pages/ default.aspx>

¹² *Ibid.*

¹³ National Transportation Safety Board, " The Investigative Process," Retrieved on 20 January 2018, From <https://www. ntsb.gov/investigations/ process/ Pages/ default .aspx>

ฝึกอบรมเกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุ ทั้งนี้ มีการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลเกี่ยวกับความลับทางการค้า บันทึกข้อมูลการบินและยานพาหนะภาคพื้น ข้อมูลการตรวจหาสารเสพติดเพื่อให้ความคุ้มครองข้อมูลและผู้ที่ให้ข้อมูลจากการดำเนินการทั้งในทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง โดยห้ามไม่ให้เปิดเผยและใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากกรณีที่คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติอ้างอิงข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย แต่อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติจะเป็นหน่วยงานอิสระแต่ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจราชการ และกรมบัญชีกลาง และต้องยื่นรายงานประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อระบุผลสรุปทางสถิติและผลการวิเคราะห์การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งที่ดำเนินการในช่วงปีปฏิทินก่อนหน้า ตลอดจนข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยของคณะกรรมการและผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ¹⁴ เพื่อให้สามารถนำผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยไปใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันอีกในอนาคตได้จริง

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการสอบสวนจะมีทีมงานสอบสวนที่เรียกว่า “Go Team” ประจำอยู่ในสำนักงานภูมิภาค มีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง “Go Team” ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 3 หรือ 4 คน ไปจนถึง 10 คน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานใหญ่ในวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หมุนเวียนกันไปเพื่อตอบสนองต่ออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทีมงานสอบสวนมีหัวหน้าทีมเรียกว่า Investigative in Charge หรือ IIC ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสที่มีประสบการณ์ด้านการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมาเป็นเวลานาน ทีมงานสอบสวนจะเดินทางไปยังจุดเกิดเหตุเพื่อรวบรวมข้อมูลในที่เกิดเหตุ เช่น ตรวจสอบเกี่ยวกับการทำงานของยานพาหนะที่ประสบอุบัติเหตุ โครงสร้างของยานพาหนะ เครื่องยนต์และอุปกรณ์เสริมของเครื่องยนต์ ตรวจสอบระบบไฮโดรลิกและระบบไฟฟ้า ระบบการควบคุมจราจรทางอากาศ การออกแบบอุปกรณ์ ตรวจสอบสภาพแวดล้อม ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบการที่อาจเป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ เช่น ประวัติการใช้ยาและการรักษาพยาบาล ประวัติการฝึกอบรมการ ระดับแอลกอฮอล์และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้ ในระหว่างการสอบสวน คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ 1 ใน 5 คน ต้องเดินทางไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสรุปข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ได้มาจากทีมสอบสวน และหัวหน้าทีมสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนรายละเอียดเพิ่มเติมในกรณีจำเป็น หลังจากนั้นจะมีการนำข้อมูลกลับไปยังสำนักงานใหญ่ในวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อวิเคราะห์และจัดทำร่างรายงานการสอบสวนเสนอต่อคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติซึ่งอาจใช้ระยะเวลา 12 ถึง 18 เดือนนับแต่วันเกิดอุบัติเหตุ และคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติจะมีการประชุมลงมติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับผลสรุปข้อเท็จจริง เพื่อระบุสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย และเผยแพร่ผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยต่อสาธารณชน กรณีมีข้อสงสัยว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการสอบสวนทางอาญาคืบไปกับการสอบสวนของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ โดยคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติไม่ได้มีหน้าที่สอบสวนเกี่ยวกับความผิดในทางอาญา แต่จะให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิคเมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และปัจจุบันคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติได้ออกข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยมาแล้วมากกว่า 13,000 รายการ¹⁵

2. การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดา

การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศแคนาดา (Transportation Safety Board of Canada หรือ TSB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการความปลอดภัยและการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศแคนาดา พ.ศ. 2532 (Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989) โดยคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศแคนาดาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 5 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (The

¹⁴ 49 U.S. Code Chapter 11 - NATIONAL TRANSPORTATION SAFETY BOARD - § 1117

¹⁵ National Transportation Safety Board, *supra* note 14.

Governor in Council)¹⁶ มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 7 ปี¹⁷ มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางรางและการขนส่งทางท่อ¹⁸

การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในการขนส่งของประเทศแคนาดาเคยอยู่ในสังกัดสำนักงานสอบสวนอุบัติเหตุทางการบิน กระทรวงคมนาคม (Transport Canada's Aircraft Accident Investigation Branch ช่วงปี ค.ศ. 1960–1984) และคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการบินแห่งประเทศไทยประเทศแคนาดา (Canadian Aviation Safety Board ช่วงปี ค.ศ. 1984–1990) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบอุบัติเหตุทางอากาศ ในอดีตกระทรวงคมนาคมจึงเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง ภายหลังได้จัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยขึ้น เนื่องจากรัฐบาลแคนาดาเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระให้เป็นหน่วยงานสอบสวนหลายรูปแบบเพื่อการตอบสนองต่อจำนวนอุบัติเหตุในการขนส่งที่เพิ่มมากขึ้น การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดาจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ขึ้นตรงต่อรัฐสภา ปราศจากความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ โดยผู้เกี่ยวข้องกับการสอบสวนต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผลการสอบสวน มีอำนาจสอบถามข้อมูลที่เป็นที่ค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัอุบัติเหตุในการขนส่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยในการขนส่งและเสนอแนะรูปแบบ วิธีการเพื่อลดข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยและรายงานผลการสอบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่ตรวจพบต่อสาธารณชน นอกจากนี้ คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยยังมีหน้าที่พัฒนาระบบความปลอดภัยในการขนส่งและระบุถึงความเสี่ยงด้านความปลอดภัยที่เชื่อว่ารัฐบาลและอุตสาหกรรมขนส่งที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพื่อลดปัญหาการบาดเจ็บและความสูญเสียต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากอุบัติเหตุในการขนส่ง¹⁹ แต่ไม่ได้เป็นไปเพื่อกำหนดความผิดหรือระบุความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญา และผลการสอบสวนของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันคู่กรณีต่อการดำเนินคดีทางกฎหมายแต่อย่างใด²⁰

พ.ร.บ. คณะกรรมการความปลอดภัยและการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2532 กำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารและประธานเจ้าหน้าที่ธุรการ มีประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการเป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย แคนาดา ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย แบ่งโครงสร้างหน่วยงานออกเป็น 7 หน่วยงานย่อย ประกอบด้วย ผู้อำนวยการการสอบสวนทางอากาศ ผู้อำนวยการการสอบสวนทางทะเล ผู้อำนวยการการสอบสวนทางรางและทางท่อ ที่ปรึกษาทางกฎหมาย ผู้อำนวยการฝ่ายการสื่อสาร ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการวิเคราะห์และโครงสร้างด้านวิศวกรรม ด้านบันทึกข้อมูลยานพาหนะ ด้านปัจจัยมนุษย์และการวิจัย ด้านการฝึกอบรมและมาตรฐาน และผู้อำนวยการฝ่ายบริการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการจัดอบรมภายในองค์กร ดูแลด้านทรัพยากรบุคคล ด้านการเงินรวมถึงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำหน้าที่สนับสนุนการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ Place du Centre, Gatineau, Quebec มีสำนักงานภูมิภาค 8 แห่ง และมีห้องปฏิบัติการวิจัยอีก 1 แห่ง มีพนักงานประมาณ 220 คน ซึ่งส่วนใหญ่ประจำอยู่ในสำนักงานภูมิภาค

คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยมีหน้าที่บริหารงานภายในสำนักงานอย่างอิสระ เช่น บริหารด้านบุคลากร การเงิน ทรัพย์สิน กำกับดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหมด จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ

¹⁶ ในประเทศอื่นเป็นเครื่องจักรภพยกเว้นประเทศอังกฤษ สมเด็จพระราชินีนาถแห่งอังกฤษ อาจมอบหมายให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประจำประเทศนั้น ๆ เป็นผู้บริหารพระราชอำนาจโดยได้รับคำปรึกษาจากสภาองคมนตรี และเรียกผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวว่า "ข้าหลวงต่างพระองค์โดยคำแนะนำของสภาองคมนตรี" หรือ "ผู้สำเร็จราชการ"

¹⁷ Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989. Section 6

¹⁸ Transport safety board of Canada, "About the TSB," Retrieved on 8 December 2017, From <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/index.asp>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Transport safety board of Canada, "mandate," Retrieved on 10 December 2017, From <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/mission-mandate.asp>

เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่ง แต่งตั้งผู้อำนวยการการสอบสวนและเจ้าหน้าที่สอบสวนให้มีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนในนามของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย ส่งให้ผู้อำนวยการการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ทบทวนรายงานการสอบสวนเมื่อผู้อำนวยการการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเสร็จ กำหนดผลการสอบสวนเกี่ยวกับสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่ง ระบุข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยและให้ข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรโดยไม่ได้เป็นไปเพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาและไม่มีผลผูกพันคู่กรณีต่อการลงโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษาบันทึก เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลสถานที่เกิดอุบัติเหตุ และมีการกำหนดชั้นความลับของข้อมูล เช่น บันทึกข้อมูลการเดินทาง บันทึกข้อมูลการสื่อสาร คำแถลง รายงานอุบัติเหตุและหลักฐานของเจ้าหน้าที่สอบสวน เพื่อให้ความคุ้มครองข้อมูลและผู้ใช้ข้อมูลจากการดำเนินการตามกฎหมายทั้งในทางแพ่งทางอาญา และทางปกครอง

นอกจากนี้ แม้คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานอิสระแต่ยังคงต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน ข้อบกพร่องและข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย พร้อมผลการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในแต่ละปีงบประมาณต่อรัฐสภาด้วย²¹

เมื่อเกิดอุบัติเหตุในการขนส่ง ผู้อำนวยการการสอบสวนมีอำนาจติดตามดูแลการดำเนินการสอบสวนในนามของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย ส่วนเจ้าหน้าที่สอบสวนอื่น จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการการสอบสวนในการดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เมื่อได้รับรายงานการเกิดอุบัติเหตุ เจ้าหน้าที่สอบสวนจะเริ่มดำเนินการสอบสวน รวบรวมข้อมูลอุบัติเหตุ ตรวจสอบข้อมูลทางเทคนิค ยึดและคืนทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ถูกลิดรอนจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยเพื่อระบุสาเหตุของอุบัติเหตุและให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยต้องเผยแพร่รายงานผลการสอบสวน ข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยและข้อเสนอแนะเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งต่อสาธารณชน พร้อมติดตามผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัย และมีดุลพินิจในการพิจารณาทบทวนผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะได้ทุกกรณี และตลอดระยะเวลา 25 ปี ที่ผ่านมา คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยได้สอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศ ทางน้ำ ทางรางและทางท่อ และให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยเป็นจำนวนมากจนได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในการสอบสวนอุบัติเหตุ²²

3. การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทย

ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่การขนส่งรูปแบบใดก็ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการการขนส่งรูปแบบนั้นๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวน กล่าวคือ กรมเจ้าท่า มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางน้ำ คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรและสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ ของอากาศยานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่อากาศยาน ส่วนการขนส่งทางถนนและการขนส่งทางรางไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตโดยเฉพาะ แม้ในการขนส่งทางถนนจะพยายามผลักดันให้มีหน่วยงานของรัฐและเอกชนทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุอยู่หลายหน่วยงาน²³ แต่การดำเนินงานไม่สอดคล้องต่อเนื่องทั้งระบบและระบบจัดการอุบัติเหตุยังไม่ถูกจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและขับเคลื่อนเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุทางถนนโดยตรง ยังไม่มีข้อสรุปว่าหน่วยงานจะออกมาในรูปแบบใดและอยู่ในสังกัดของหน่วยงานใด ส่วนการขนส่งทางราง แม้จะมีหน่วยงานกำกับดูแลการขนส่งมากถึง 3 หน่วยงาน ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย มีหน้าที่บริหารจัดการรถไฟโดยสารและขนส่ง

²¹ Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989. Section 13

²² Transport safety board of Canada, *supra* note 9.

²³ เช่น สนข. กระทรวงคมนาคม ศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทย

สินค้าในต่างจังหวัดทั่วประเทศ กรุงเทพมหานครโดยบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่บริหารจัดการรถไฟฟ้า BTS (Bangkok Mass Transit System) และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยโดยบริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่บริหารจัดการรถไฟฟ้ามหานครหรือรถไฟฟ้า MRT (Mass Rapid Transit) แต่มีเพียงอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่รถไฟฟ้าที่อยู่ในความดูแลของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่ได้รับการสอบสวนโดยสำนักอาณานิคม สังกัดการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยและเป็นการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น และหาตัวผู้กระทำผิดเพื่อส่งตัวผู้ผิดไปยังอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายไม่ใช่การสอบสวนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตแต่อย่างใด การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบันจึงมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

3.1 การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยาน

ปัจจุบัน การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร (Aircraft Accident Investigation Committee of Thailand หรือ AAIC) มีสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และคำสั่งกระทรวงคมนาคม มีปัญหาเชิงองค์กรและกระบวนการเกี่ยวกับการขัดกันของหน้าที่ ความโปร่งใสและผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่สอบสวนและผู้เกี่ยวข้องมีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเก็บรักษาและตรวจสอบหลักฐานต่างๆ หรือไม่ ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานในระหว่างสอบสวนอุบัติเหตุหรือไม่ เพียงใด และการเปิดเผยรายงานผลการสอบสวนเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ความเห็นและสาเหตุแห่งอุบัติเหตุสามารถกระทำได้นาน้อยเพียงใด เพราะหากผู้เกี่ยวข้องรู้หลักฐานหรือข้อมูลที่ตนให้ไปอาจถูกเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูล ภายหลังจะไม่มีผู้ใดให้ข้อมูลที่แท้จริง เพราะข้อมูลนั้นอาจเป็นหลักฐานกลับมาเอาผิดแก่ผู้ให้ข้อมูลได้²⁴ ทั้งนี้ มาตรา 63 ของ พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ระบุแต่เพียงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีการสรรหาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งโดยเหตุผลและหลักการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง ผู้ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานต้องมีความเป็นอิสระจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด มิฉะนั้นจะไม่สามารถชี้ถึงสาเหตุตามข้อเท็จจริงได้เนื่องจากตนเองอาจมีส่วนได้เสีย อาจมีอคติในการสอบสวนไม่ว่าจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม²⁵ ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรที่มาจากคนละหน่วยงานอาจทำให้เกิดอุปสรรคเรื่องการประสานงาน แม้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญด้านการบิน พยายามแก้ปัญหาเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนและแม้จะกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรมีความเป็นอิสระ แต่สมาชิกคณะกรรมการยังคงประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรจึงยังไม่มีความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลด้านการบินอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และคำสั่งกระทรวงคมนาคม ไม่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร และอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายอื่นอย่างชัดเจนเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงต้องแก้ปัญหาในทางปฏิบัติโดยคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร กระทรวงคมนาคมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน วางขั้นตอนและกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานร่วมกันเมื่อเกิดอุบัติเหตุอากาศยาน²⁶ โดยคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรมีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุเพื่อหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์

²⁴ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, “การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน : มุมมองทางกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 32, ฉบับที่ 3, น. 664 (กันยายน, 2545).

²⁵ เพ็งอ้วน, น. 688.

²⁶ บ้านเมือง, “3 ฝ่าย MOU สอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2561, จาก <http://www.banmuang.co.th/news/economy/105821>

ทำนองเดียวกันขึ้นอีกในอนาคต ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวน ความผิดทางอาญาและเข้าดูแลรักษาพื้นที่ที่เกิดเหตุรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน อุบัติเหตุอากาศยานในราชอาณาจักรและตำรวจแยกเป็นอิสระจากกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการสอบสวนต่างกัน จึงต้องมีข้อตกลงการใช้หลักฐานร่วมกันและเจ้าหน้าที่ตำรวจจะให้การสนับสนุนและช่วยเหลือตามคำร้องขอของประธาน คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานในราชอาณาจักร

ส่วนในอนาคตเมื่อร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มีผลใช้บังคับ ประเทศไทยจะมีกฎหมาย ที่กำหนดลักษณะและวิธีการสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานชัดเจนขึ้นเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ได้แก้ไขเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 โดยกำหนดให้ มีคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (คณะกรรมการ กสอ.) ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุและ อุบัติการณ์รุนแรงของอากาศยานให้สอดคล้องกับอนุสัญญา มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ กสอ. ชัดเจนขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 7 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีและต้องเป็นผู้มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญ ด้านกฎหมาย ด้านการปฏิบัติการการบิน ด้านการออกแบบ เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือ หน่วยงานของรัฐ และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสอ. และให้มี สำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ กสอ. รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสอ. และคณะอนุกรรมการที่ กสอ. แต่งตั้ง รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการสอบสวนอุบัติเหตุและ อุบัติการณ์อย่างชัดเจนว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทำนองเดียวกันขึ้นอีก มิได้ เป็นการสอบสวนเพื่อกล่าวโทษบุคคลหรือกำหนดให้บุคคลใดต้องรับโทษไม่ว่าในทางใด และกำหนดให้การดำเนินการ สอบสวนต้องแยกออกจากการสอบสวนหรือการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมและการดำเนินการใด ๆ ของ หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามกฎหมายอื่นที่มุ่งหมายให้ได้ตัวผู้กระทำให้เกิดเหตุดังกล่าวหรือบุคคลใดซึ่ง จะต้องรับโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญคุ้มครองข้อมูลและผู้ที่ให้ข้อมูลโดยการห้ามมิให้นำข้อมูลไปใช้หรือเปิดเผย ข้อมูล เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกเหนือจากเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ซึ่งถือเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์หรือ ข้อมูลอื่นใดที่เป็นประโยชน์ในการสอบสวน

มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กสอ. ไว้อย่างชัดเจน เช่น มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ สอบสวน กำกับติดตามการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์รุนแรงของอากาศยาน ดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุและ อุบัติการณ์ วิเคราะห์ข้อมูลความปลอดภัยและข้อมูลอุบัติเหตุ จัดทำรายงานการสอบสวนฉบับสุดท้าย ให้คำแนะนำหรือ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการเชิงป้องกันเพื่อความปลอดภัยในการบินและติดตามผลการดำเนินการของผู้ที่ เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ กสอ. ต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงไม่ ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่คณะกรรมการยังมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการบินพลเรือนเพื่อพิจารณาในแต่ละปีงบประมาณ

เห็นได้ว่า การสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานของประเทศไทยมีความก้าวหน้าและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตาม กฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะดำเนินการสอบสวนอย่างอิสระแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการการบินพลเรือน เนื่องจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศรวมถึงเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับอุบัติการณ์ที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน และ อุบัติการณ์ที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่มีผลต่อการรักษาความปลอดภัยการบิน ด้วย และสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของ คณะกรรมการ กสอ. ยังคงอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ธุรการเพื่อ

สนับสนุนคณะกรรมการ กสอ. จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ การสอบสวนอุบัติเหตุอากาศยานของประเทศไทยจึงมีอิสระในการดำเนินการ แต่ไม่มีอิสระในเชิงโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรก ที่ถูกเปลี่ยนแปลงในภายหลังและจัดตั้งขึ้นใหม่ในฐานะหน่วยงานอิสระ ด้วยเหตุผลที่ว่าหน่วยงานกลางไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เว้นแต่จะแบ่งแยกเป็นอิสระจากหน่วยงานอื่น

3.2 การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ

ปัจจุบันไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไว้โดยเฉพาะมีเพียงกรมเจ้าท่าที่ได้ออกระเบียบในทางปฏิบัติเพื่อกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่ง พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กำหนดไว้เฉพาะเรื่องการรายงานการเกิดอุบัติเหตุและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่รายงานการเกิดอุบัติเหตุมีอัตราโทษต่ำคือ ปรับตั้งแต่ 200 บาทถึง 2,000 บาท ทำให้นายเรือบางคนอาจปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ นำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สิ่งแวดล้อมและทรัพย์สินมากกว่าอัตราโทษที่ระบุไว้มาก ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่นายเรือ ผู้ประกอบการเรือและผู้เกี่ยวข้องเมื่อเกิดอุบัติเหตุ เช่น การรักษาพยาบาลหลักฐานไว้ในที่เกิดเหตุ การให้ความคุ้มครองพยานหลักฐานในการสอบสวนจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญาและทางปกครอง การเผยแพร่ผลการสอบสวนต่อสาธารณชน การให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยในการคมนาคมทางน้ำป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันขึ้นอีกในอนาคต

การแก้ไขปัญหาเบื้องต้นของกรมเจ้าท่าที่จัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ตามคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 306/2558 ให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจ และกำหนดให้การสอบสวนหาสาเหตุกรณีเรือประสบอุบัติเหตุอยู่ในความดูแลของสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่าไม่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากภารกิจด้านการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำเป็นเพียงหน้าที่รับผิดชอบด้านการตรวจท่าของสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานย่อยด้านมาตรฐานการขนส่งทางน้ำ ต้องขึ้นตรงต่อรองอธิบดีกรมเจ้าท่าด้านมาตรฐานการขนส่งทางน้ำ ไม่ได้จัดแบ่งโครงสร้างหน่วยงานแยกออกมาต่างหาก ทั้งนี้ มีอุปสรรคจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย ที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการดำเนินการสอบสวนอย่างชัดเจน กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ชัดเจน คลุมเครือ ต้องอาศัยการตีความ ทำให้ปฏิบัติงานไม่ทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน²⁷ แม้คณะทำงานจะคัดสรรจากทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ยังมีปัญหาบางประการ เช่น มีข้อจำกัดด้านความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและความรู้เกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการสอบสวนอุบัติเหตุ²⁸ ต้องได้รับการฝึกฝนด้านเทคนิคการสอบสวนเพิ่มเติม ไม่ได้สะสมความชำนาญในงานสอบสวนอุบัติเหตุเพราะขาดความต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติงานสอบสวนอุบัติเหตุที่มาจากหลายหน่วยงานและมีหน้าที่รับผิดชอบประจำอย่างอื่นทำให้ประสานงานยากและไม่สามารถทุ่มเทให้กับงานสอบสวนอุบัติเหตุได้เต็มที่ ขาดผู้รับผิดชอบในการนำผลการสอบสวนไปเผยแพร่และดำเนินมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตเพราะคณะทำงานได้ยกเลิกไปเมื่อสอบสวนเสร็จ

นอกจากนี้ แม้ร่างพระราชกำหนดการเดินเรือ พ.ศ. ... จะมีผลใช้บังคับในอนาคต ก็ยังคงมีปัญหาเนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำตามร่างพระราชกำหนดฯ กับการจัดตั้งคณะทำงานสอบสวนอุบัติเหตุเฉพาะกิจในปัจจุบันมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพราะยังคงกำหนดให้ผู้มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุอยู่ในสังกัดกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม จึงไม่เหมาะสมเนื่องจากอุบัติเหตุอาจเกิดจากความบกพร่องของกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นำร่อง นายเรือนายท่า การตรวจสภาพเรือ หรือการทดสอบความรู้ของกรมเจ้าท่าก็เป็นได้

²⁷ กรมเจ้าท่า, “บทที่ 18 แผนส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยการคมนาคมทางน้ำ,” แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการความปลอดภัยการคมนาคมทางน้ำ, 2547, น. 6.

²⁸ เพิ่งอ้าง.

3.3 การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุทางถนน

กระทรวงคมนาคมได้จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนประจำภูมิภาคและพยายามกระจายหน่วยงานสอบสวนไปยังจังหวัดต่าง ๆ มีการตั้งคณะทำงานหรือจัดทีมสอบสวนจากบุคลากรในท้องที่เป็นคร่าว ๆ แต่ไม่มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุและกำหนดขั้นตอนการสอบสวนอุบัติเหตุทางถนนโดยเฉพาะ แม้ พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 จะกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งเหตุและรายงานอุบัติเหตุไว้ในเบื้องต้นแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคต แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของกรมการขนส่งเท่านั้น ทั้งนี้ แม้จะมีหน่วยงานของรัฐและเอกชนเข้ามาทำงานร่วมกันเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางถนน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมทางหลวง หน่วยกู้ภัย หน่วยงานประกันภัย แต่ทุกหน่วยงานต่างมีหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ต้องบริหารจัดการกับอุบัติเหตุในเวลาจำกัดและดำเนินงานเฉพาะในเขตอำนาจที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้สอดคล้องต่อเนื่องทั้งระบบ ไม่สามารถนำผลการสอบสวนมาใช้เพื่อยกระดับความปลอดภัยด้านการคมนาคมทางถนนได้อย่างเต็มที่ และแม้หน่วยงานของรัฐและเอกชนจะทำการสอบสวนอุบัติเหตุทางถนนเชิงลึกอยู่หลายหน่วยงาน เช่น สนข. กระทรวงคมนาคม ศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทย แต่ระบบจัดการอุบัติเหตุทางถนนยังไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและขับเคลื่อนเรื่องเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุทางถนนโดยตรง ยังไม่มีข้อสรุปว่าหน่วยงานจะออกมาในรูปแบบใด และอยู่ในสังกัดของหน่วยงานใด²⁹

3.4 การกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุทางราง

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การสอบสวนอุบัติเหตุทางรางโดยเฉพาะ แม้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการขนส่งทางราง เช่น กรุงเทพมหานคร การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และหน่วยงานเอกชนผู้รับสัมปทาน จะกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยในการขนส่ง แต่ก็เป็นเพียงมาตรการป้องกันอุบัติเหตุเบื้องต้นไม่ใช่สอบสวนอุบัติเหตุแต่อย่างใด มีเพียงอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่รถไฟที่อยู่ในความดูแลของการรถไฟแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่ได้รับการสอบสวนโดยสำนักอาณานิคมและกองบังคับการตำรวจรถไฟ สังกัดการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่เป็นการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นและหาตัวผู้กระทำผิดเพื่อส่งตัวผู้นั้นไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย การสอบสวนอุบัติเหตุทางรางส่วนใหญ่จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ส่วนในอนาคตหากร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... มีผลใช้บังคับประเทศไทยจะมีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการสอบสวนอุบัติเหตุทางรางมากขึ้น แต่การสอบสวนอุบัติเหตุตามร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... ยังคงเป็นการสอบสวนโดยผู้ตรวจการขนส่งทางราง สังกัดกรมการขนส่งทางราง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการขนส่งทางรางโดยตรง ไม่ใช่หน่วยงานอิสระที่ไม่มีส่วนได้เสียในการขนส่ง และร่าง พ.ร.บ. การขนส่งทางราง พ.ศ. ... กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพียงสองเรื่องคือ ผู้มีหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุและอำนาจของผู้ตรวจการขนส่งทางราง ยังไม่ครอบคลุมกระบวนการสอบสวนอุบัติเหตุทางรางทั้งระบบ ขาดหลักการสำคัญหลายประการ เช่น ความเป็นอิสระของผู้มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุทางราง กระบวนการสอบสวนอุบัติเหตุ การรายงานอุบัติเหตุ การจัดทำรายงานผลการสอบสวน การเผยแพร่ผลการสอบสวนสู่สาธารณะ และการกำหนดชั้นความลับของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนอุบัติเหตุทางรางเพื่อให้นำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้เท่าที่จำเป็น และไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการดำเนินคดีทางแพ่งทางอาญาและทางปกครอง การสอบสวนอุบัติเหตุทางรางของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคตจึงยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตเท่าที่ควร

²⁹ Arphawan Sopontammarak, “หนูนุ้ไข่มุก.เข้ม-ตั้งองค์กรดูแลอุบัติเหตุบนถนน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2561, จาก <http://www.thaihealth.or.th/Content/40850%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%8A%E0%B9%89%E0%B8%81%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%87%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%81B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%9A%E0%B8%99%E0%B8%96%E0%B8%99%E0%B8%99.h tml>

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการออกกฎระเบียบ กำกับดูแลการประกอบกิจการและสอบสวนอุบัติเหตุโดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว แม้ว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอาจมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการบังคับตามกฎหมายหรือการประกอบกิจการขนส่ง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลางและขาดความโปร่งใสเป็นธรรมในการสอบสวนอุบัติเหตุ ไม่มีการถ่วงดุลการตรวจสอบหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ ผลการสอบสวนจึงขาดความน่าเชื่อถือ การสอบสวนอุบัติเหตุส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองข้อมูลหรือพยานหลักฐานและผู้ให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานจากการดำเนินการตามกฎหมายทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง และไม่มีการจัดทำรายงานการสอบสวนเพื่อการเผยแพร่ผลการสอบสวนและข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยตลอดจนดำเนินการมาตรการบังคับในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยอย่างเป็นระบบและแม้จะมีการสอบสวนอุบัติเหตุโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อหาตัวผู้กระทำผิด มาลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้เป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคต จึงถือได้ว่าการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นอิสระทั้งในเชิงโครงสร้างและในการดำเนินการสอบสวน

ส่วนสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาได้บัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นการเฉพาะมีผลงานการให้ข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยเป็นจำนวนมากและมีระบบปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำด้านการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง ไม่ปรากฏปัญหาในการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุแตกต่างจากการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยควรยึดถือแนวทางการกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของต่างประเทศมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งให้เป็นหน่วยงานอิสระ ให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งที่มีอำนาจกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ มีความเป็นอิสระทั้งในเชิงโครงสร้างและในการดำเนินการสอบสวน โดยในช่วงแรกสามารถทำได้โดยการขยายขอบเขตความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม จากเดิมที่เป็นเพียงสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร (หรือคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานที่จะตั้งขึ้นในอนาคต) ให้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง มีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยานเป็นหน่วยงานที่มีการจัดตั้งและเริ่มปฏิบัติงานจริงแล้ว มีรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานอย่างชัดเจน ง่ายต่อการแยกตัวออกเป็นหน่วยงานอิสระในอนาคต มีความพร้อมด้านสถานที่ บุคลากร และงบประมาณ ทำให้การขยายขอบเขตความรับผิดชอบให้ครอบคลุมถึงการสอบสวนในทุกรูปแบบการขนส่งสามารถทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีความพร้อมมากขึ้นจึงปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีความคล่องตัว มีความอิสระในการทำงาน และเป็นแก้ปัญหาการสวทท 2 ใบ ของหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งในปัจจุบันที่ทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งและหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งในหน่วยงานเดียวกัน

ทั้งนี้ เมื่อกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ ต้องโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งและหลักเกณฑ์อื่น ๆ รวมถึงโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างและอัตรากำลังเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ทางถนน และทางราง จากหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแต่ละรูปแบบในปัจจุบันไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม เนื่องจากบุคลากรที่เคยปฏิบัติหน้าที่มาก่อนมีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว ทำให้เกิดความคล่องตัวด้านบุคลากร งบประมาณ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์ใน

การปฏิบัติงานและเป็นการแก้ปัญหากรณีมีปริมาณงานที่ต้องสอบสวนสูง ต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณในการสอบสวนจำนวนมากไปด้วย นอกจากนี้ต้องกำหนดลักษณะงานที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งให้ชัดเจน จัดสรรบุคลากรประจำหน่วยสอบสวนอุบัติเหตุให้มีส่วนงานย่อยที่รับผิดชอบการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ ทางน้ำ ทางถนน และทางรางแยกเป็นส่วนงานเฉพาะ ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะอาจมีกรณีที่ต้องใช้พยานหลักฐานขึ้นเดียวกันจึงต้องมีข้อตกลงในการใช้หลักฐานร่วมกัน ต้องจัดให้มีระบบการรับแจ้งเหตุและต้องติดตามผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยโดยการแจ้งให้หน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งพิจารณาข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยไปใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน พร้อมชี้แจงเหตุแห่งการปฏิเสธที่จะทำตามข้อเสนอแนะและแสดงรายละเอียดในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจนกว่าจะมีการดำเนินการขั้นตอนสุดท้ายแล้วเสร็จ ต้องเผยแพร่ผลการสอบสวนต่อสาธารณชน และต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอรัฐสภา เพราะคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจไม่นำข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยไปปฏิบัติตามทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่ต้องการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุทำนองเดียวกันซ้ำอีกในอนาคต การที่คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจัดทำรายงานประจำปีโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับผลการดำเนินการสอบสวนและผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีข้อดีทั้งในเรื่องการติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและเป็นการบังคับในทางอ้อมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะด้านความปลอดภัยเพื่อยกระดับความปลอดภัยด้านการขนส่งด้วย