

องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน
ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พูนลาภ มายาง¹
สมชาย พิพุทธวัฒน์²

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน อำนาจหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น แนวความคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์กฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความวิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ ต่างก็มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน มีลักษณะเป็นองค์กรถาวรและมีความเป็นอิสระ มีอำนาจเต็มในการบังคับใช้กฎหมายในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานภายในประเทศ รวมตลอดทั้งมีอำนาจในการทำรายงานและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำมาตรการป้องกันอุบัติเหตุ มิให้เกิดอุบัติเหตุในรูปแบบหรือลักษณะเดียวกันนั้นขึ้นอีก ในขณะที่การสอบสวน

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล darkmiyabi@hotmail.com

² อธิบดีกรมการบินพลเรือน

อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานของประเทศไทยในปัจจุบันไม่เป็นเอกภาพ คืออยู่ตามหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พนักงานฝ่ายปกครอง เป็นต้น อีกทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 63 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศขึ้น มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 64 ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน และมาตรา 15/5 ให้กรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสอบสวน เช่นนี้ ย่อมทำให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ประกอบกับอำนาจการสอบสวนที่ไม่เป็นเอกภาพดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เกิดความล่าช้า และกระทบต่อการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานได้

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยบัญญัติแยกไว้อีกหมวดหนึ่งให้มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานขึ้น มีลักษณะเป็นองค์กรถาวร ขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานแต่เพียงอย่างเดียว อันจะทำให้การสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพและเกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: องค์กร / สอบสวน / อากาศยาน

Abstract

The objective of this article was to study the establishment of an aircraft accident investigation organization and the authority to investigate the aircraft accident of the Aircraft Accident Investigation Committee according to the Air Navigation Act B.E. 2497. The study compared the aircraft accident investigation organization of the United States of America, Australia and Singapore by researching documents related to doctrines, theories, laws both

in Thai and foreign languages in order to find conclusive analysis on the matter.

The study found that the United States of America, Australia, and Singapore have all established permanent aircraft accident investigation organization with full authority in law enforcement while investigating domestic accident including the power to give recommendations and reports to the government officer concerned to setup preventive measure against the repetition of the same accident. But Thailand accident investigation authority was decentralized and distributed to many organizations such as police force, administrative department etc. Also, Thailand Air Navigation Act B.E. 2497 Article 63 empowered the Minister of Transportation to appoint an Aircraft Accident Investigation Committee with article 64 giving investigative authority and article 15/5 appointing Department of Civil Aviation as a service unit of the said committee, thus the aforesaid committee was not totally independent. The dispersed authorities such as this would affect the progress and effectiveness of the investigation.

Hence, in order to resolved this issue, the Air Navigation Act B.E. 2497 must be amended by separating the establishment of a permanent investigation committee as a section under direct command of the Ministry of Transportation. The committee would focus only on aircraft accident investigation. This resolution would make Thailand's aircraft accident investigation more unity and timely.

Keywords: Organization / Investigation / Aircraft

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการตรวจกฎหมายขึ้นอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation 1944) หรือรู้จักกันในนามว่า อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 (The Chicago Convention 1944) โดยมีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 ขึ้นบังคับใช้ ด้วยเหตุผลว่า “เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานานาชาติว่าด้วยการเดินอากาศ ลงนามที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1919 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัตินี้และประกาศใช้ ณ วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2465” ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศฉบับแรกของประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2480 ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 ขึ้น ด้วยเหตุผลว่า “เพื่อที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลสยามเป็นภาคี และข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการระหว่างประเทศสำหรับการเดินอากาศได้กำหนดไว้ จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480 นี้ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พระพุทธศักราช 2465 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเดินอากาศอีกครั้ง โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁴ ขึ้นใช้

³ ชลอ ว่องวัฒนาภิภูล, *กฎหมายอากาศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), 3-5.

⁴ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 71, ตอนที่ 58, (14 กันยายน 2497), 1249, ปัจจุบันมีการแก้ไขแล้วทั้งสิ้น 11 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดที่ได้มีการประกาศใช้คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553, ต่อไปในอนาคตนี้นี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497”.

บังคับเพื่อทันต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการบินที่มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีจึงมีพันธะกรณีที่ต้องประสานงานกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO)⁵ และรัฐบาลภาคีสมาชิกต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติการบินด้วยมาตรฐานเดียวกัน และมีความร่วมมือประสานงานกันในด้านต่างๆ ทำให้การดำเนินการบินเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ

โดยที่อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ได้กำหนดเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุไว้ในข้อ 26 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่อุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญารัฐหนึ่ง ในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญาอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งมีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสหรือแสดงว่ามีการบกพร่องอย่างร้ายแรงในทางเทคนิคในอากาศยานนั้นหรือในเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ รัฐที่เกิดเหตุในฐานะรัฐเจ้าของดินแดนที่เกิดอุบัติเหตุจะจัดการสอบสวนพฤติการณ์ของอุบัติเหตุนั้นตามวิธีการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอาจแนะนำ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐนั้น รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานมีโอกาสที่จะแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการสอบสวนได้ และรัฐที่ทำการสอบสวนจะต้องติดต่อส่งรายงานและคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไปยังรัฐผู้จดทะเบียน” จะเห็นได้ว่าในข้อ 26 นี้ได้ให้สิทธิแก่รัฐที่เกิดเหตุในฐานะรัฐเจ้าของดินแดนที่อุบัติเหตุเกิดสามารถทำการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานได้ และให้สิทธิแก่รัฐผู้จดทะเบียนในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติอากาศยาน

⁵ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยผลของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 มีฐานะเป็นองค์การพิเศษแห่งสหประชาชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีกฎเกณฑ์ ระเบียบ วินัยของการบิน กฎหมาย รหัส กลไกสำหรับการบิน และอื่นๆ ที่เป็นมาตรฐานและประเภทเดียวกัน ตลอดจนเป็นตัวกลางสำหรับรัฐภาคีในการจัดทำข้อตกลงใดๆ เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งทางอากาศ ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 191 ประเทศ ดูเพิ่มเติมใน ICAO, *Memorandum on ICAO*, 13rd ed., (Canada: Montreal Public Information Office of ICAO, 1987).

สามารถแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์ไปร่วมในการสอบสวนได้ด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เช่นกัน แต่เนื่องจากการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หากอากาศยานประสบอุบัติเหตุตกในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัดเชียงรายย่อมมีอำนาจในการสอบสวน กรมการบินพลเรือนในฐานะผู้ควบคุมดูแลการเดินอากาศก็มีอำนาจในการสอบสวนด้วยเช่นกัน ทำให้การสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยกระจายไปอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ มิได้มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร ส่งผลกระทบต่อผลการสอบสวนได้ ประกอบกับทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ก็ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานเป็นการเฉพาะ มีเพียงแต่คณะกรรมการสอบสวนที่รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 63 เท่านั้น กล่าวคือ เมื่ออากาศยานประสบอุบัติเหตุ หรือเกิดอุบัติเหตุต่างๆ ขึ้นกับอากาศยาน ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือตัวแทนเจ้าของอากาศยาน แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 61⁶ แล้วรัฐมนตรีจึงจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 63 โดยที่มาตรา 63 ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร” จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยมิได้อยู่ในลักษณะองค์กรที่พร้อมจะดำเนินงานได้อย่างทันท่วงที ต่อเนื่องและตลอดเวลา เนื่องจากรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการ

⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 61 บัญญัติว่า “เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแก่อากาศยานใดในราชอาณาจักรหรือแก่อากาศยานไทยในต่างประเทศ ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานนั้นในกรณีอากาศยานไทยหรือตัวแทนเจ้าของในกรณีอากาศยานต่างประเทศ แจ้งอุบัติเหตุนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้า และทำรายงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน”.

สอบสวนขึ้นต่อเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้ว และหลังจากที่ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้วคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 63 จะยังคงอยู่หรือถูกยุบเลิกไปก็หาได้มีมาตราใดในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้มีความเป็นอิสระในการสอบสวนอย่างแท้จริงนัก กล่าวคือพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 15/5⁷ ได้บัญญัติให้กรรมการบินพลเรือนมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุตามมาตรา 63 ด้วย ซึ่งการเข้ามาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการดังกล่าวของกรรมการบินพลเรือนอาจเข้ามามีบทบาทหรือเข้าแทรกแซงการสอบสวนได้ และจะส่งผลกระทบต่อผลการสอบสวนได้ด้วยเช่นกัน จึงดูประหนึ่งว่ากรรมการบินพลเรือนในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการการเดินอากาศ เปรียบได้กับฝ่ายบริหาร เข้ามามีบทบาทร่วมด้วยในการสอบสวนอุบัติเหตุที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของตนเอง เสมือนหนึ่งเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรตนเอง เช่นนี้แล้วย่อมทำให้ผลการสอบสวนคลาดเคลื่อนไม่ตรงต่อข้อเท็จจริงที่แท้จริงได้ ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นชื่อว่า “คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการคมนาคมแห่งชาติ (National Transportation Safety Board: NTSB) เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง⁸ ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุด้านการคมนาคมและเสนอแนะแนวทางในการป้องกันอุบัติเหตุแต่เพียงอย่างเดียว⁹ ประดุจเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบให้องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15/5 บัญญัติว่า “ให้กรรมการขนส่งทางอากาศมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการเทคนิค และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 63...”.

⁸ Title 49 U.S.C., Subtitle II, Chapter 11, Subchapter II, § 1111 (a).

⁹ Gerall, L. E. & Dempsey, P. S., *Aviation and the law*, 4th ed., (Arizona: Coast Aire, 2005), 761-762.

กฎหมายในการบริหารกิจการด้านคมนาคมต้องบริหารกิจการด้วยความตั้งใจด้วยการให้การคมนาคมปลอดภัยจากอุบัติเหตุให้มากที่สุดหรือหากเกิดขึ้นก็ให้น้อยที่สุด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 64¹⁰ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 63 ในกรณีที่มีการเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับอากาศยาน ประเทศต่างๆ มักจะมีการแต่งตั้งผู้แทนหรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ เกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน หรือเกี่ยวกับเทคโนโลยีการบิน หรือเกี่ยวกับเทคโนโลยีอากาศยาน เป็นต้น เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์การสอบสวน จึงมีปัญหว่า บุคคลดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา 64 ด้วยหรือไม่ ตลอดจนถึงมาตรา 64 ก็ได้บัญญัติมอบหมายภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานในประเทศไทยมีประสิทธิภาพและปฏิบัติการด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงได้ทำการศึกษาหาแนวทางมาตรการทางกฎหมายเพื่อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อหาแนวทางและมาตรการทาง

¹⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 64 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการสอบสวนที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 63 มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งอากาศยานหรือส่วนของอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุนั้นตกหรือปรากฏอยู่

(2) สั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดอันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานซึ่งประสบอุบัติเหตุ”

กฎหมายในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานในประเทศไทย

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น แนวความคิด ทฤษฎี ตัวอย่างกฎหมาย ตำรา หนังสือวารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ในเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับงานวิจัย และผลสำรวจในด้านต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ให้ทราบถึงรายละเอียดที่ต้องการศึกษา อันสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษวิจัย

4. ผลการศึกษา

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 รวมถึงตลอดถึงภาคผนวกต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน ส่งผลให้ประเทศไทยต้องอนุวัติการกฎหมายภายใน โดยมีการตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ขึ้นบังคับใช้ และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการบิน อย่างไรก็ตามประเด็นของการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานนั้นยังเป็นปัญหาที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น ซึ่งในบทความนี้จะได้กล่าวถึง 2 ประเด็น คือ (1) องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน (2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 โดยสรุปได้ดังนี้

4.1 องค์การที่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน

เมื่ออากาศยานเกิดอุบัติเหตุขึ้นในราชอาณาจักร จะมีองค์การที่เกี่ยวข้องเข้าทำการสอบสวนดังนี้

4.1.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์การหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการสอบสวนอุบัติเหตุทุกเหตุที่เกิดขึ้น โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนอยู่ด้วยกัน 2 หน่วยงาน คือ (1) สถานีตำรวจภูธรจังหวัด และ (2) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ซึ่งการทำหน้าที่ของตำรวจในการสอบสวนอุบัติเหตุต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเป็นสำคัญ ในขณะที่การสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานนั้น มีวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขป้องกันมิให้อุบัติเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นอีก แต่อย่างไรก็ตามตำรวจเจ้าของพื้นที่ก็ยังมีอำนาจในการเข้าสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นในอันที่จะทำให้อุบัติเหตุทางอากาศยานมีความชัดเจนขึ้น

4.1.2 เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่น

สำหรับอำนาจการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 62 ได้บัญญัติว่า “ให้อากาศยานที่เกิดอุบัติเหตุอยู่ในความพิทักษ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และห้ามผู้ใดดำเนินการตามที่กำหนดกับอากาศยานหรือส่วนของอากาศยานโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจึงเป็นองค์การที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในเรื่องดังกล่าวด้วย

แต่ก็มีข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เนื่องมาจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2

(16) ได้บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้ง พศดี เจ้าพนักงาน กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม¹¹

ในขณะที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งออกภายหลังพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งใช้ถ้อยคำเดียวกันคงมีเจตนารมณ์เดียวกัน แต่คงต้องหมายเฉพาะเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เท่านั้น ไม่รวมถึง พศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนต้องมีหน้าที่จับกุมหรือปราบปรามด้วยเพราะเป็นอำนาจเฉพาะตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วไป และหากมีผู้ไปขอให้ พศดี เจ้าพนักงานสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองอนุญาตให้ตนปฏิบัติการอย่างใดๆ กับอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุ พนักงานดังกล่าวก็จะต้องไม่อนุญาต¹² เนื่องจากมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

4.1.3 คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน

คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 63 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมี

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 52, (10 มิถุนายน 2478), 598, มาตรา 2(16).

¹² สมชาย พิพุทธวัฒน์, กฎหมายการเดินอากาศ, ปรับปรุงครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2554), 278-279.

อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจแต่งตั้งกรรมการถาวร (standing committee) หรือกรรมการเฉพาะเรื่อง (ad hoc) ก็ได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเคยแต่งตั้งคณะกรรมการถาวรอยู่ 2 คณะ คือ คณะที่ 1 ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 538/2547 มีจำนวนไม่เกิน 18 คน และคณะที่ 2 ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 167/2548 มีจำนวนไม่เกิน 12 คน

โดยที่คณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นพนักงานตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากผู้ใดไม่ไปให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ อันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานซึ่งประสบอุบัติเหตุ ต้องระวางโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายไว้ให้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุขัดข้องหรือแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ประสงค์จะวางโทษต่างหากจากที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา¹³

4.1.4 เอกชน

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 63 และคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ 103/2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร ได้นำระบบการแต่งตั้งเอกชนที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบินเฉพาะด้าน ให้มีความรับผิดชอบในการดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐรวม 5 ประเภท¹⁴ ได้แก่

¹³ สมชาย พิพุทธวัฒน์, *กฎหมายการเดินอากาศ*, 236-237.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, 281-282.

1. พนักงานของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานตามมาตรา 41/66

2. พนักงานของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน ชิ้นส่วนรับรองคุณภาพ หรือบริษัท เป็นผู้ออกหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทำการผลิตตามมาตรา 41/75 ประกอบมาตรา 41/66

3. พนักงานหรือนายช่างของผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อม เป็นผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือรับรองการนำกลับมาใช้งาน ในกรณีที่เป็นอากาศยานตามมาตรา 41/101(1) หรือหนังสือรับรองความสมควรเดินอากาศ ในกรณีที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน บริษัท หรือชิ้นส่วนของอากาศยานตามมาตรา 41/101(2) ที่ผู้ได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมได้ทำการบำรุงรักษาอากาศยานหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเสร็จแล้ว

4. พนักงานของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจค้นผู้โดยสาร ผู้ประจำหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานที่จะขึ้นอากาศยาน รวมถึงสิ่งใด ๆ ที่บุคคลดังกล่าวจะนำขึ้นอากาศยาน สัมภาระหรือสิ่งของที่จะบรรจุทุกไปกับอากาศยาน และบุคคลยานพาหนะ รวมทั้งสิ่งของที่จะเข้าไปในเขตหวงห้ามของสนามบินของผู้ได้รับใบรับรองตามมาตรา 60/17

5. พนักงานของผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือตัวแทนของผู้ดำเนินการเดินอากาศที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดตามคำขอของผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจค้นสัมภาระหรือสินค้าที่จะบรรจุทุกไปกับอากาศยาน ที่ขึ้นจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ให้แก่บริการสาธารณะแทนผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะตามมาตรา 60/18 ประกอบมาตรา 60/17 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า

การที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เปิดโอกาสให้เอกชนผู้มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมด้วยในการสอบสวนนั้น นับเป็นข้อดีของกฎหมายของประเทศไทยที่มีจุดมุ่งหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานอันจะทำได้ทำให้ได้ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้เกิดเหตุได้อย่างครบถ้วน ในขณะที่อนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ข้อ 26 ช่วงท้าย ที่บัญญัติให้รัฐผู้จดทะเบียนอากาศยานมีสิทธิแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการสอบสวนได้ โดยที่มิได้มีบัญญัติบังคับว่าผู้สังเกตการณ์นั้นต้องเป็นข้าราชการเสมอไป อาจเป็นเอกชนผู้มีความรู้ความสามารถหรือแต่งตั้งจากพนักงานผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตอากาศยานและ/หรือผลิตส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน เป็นต้น เข้ามาเป็นผู้สังเกตการสอบสวนได้

จะเห็นว่า องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายองค์กรดังที่ได้กล่าวมา ซึ่งในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นกับอากาศยาน องค์กรดังกล่าวจะเข้ามามีบทบาทในการเข้าร่วมสอบสวน เพื่อค้นหาความจริงในรูปแบบขององค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ สถานีตำรวจภูธร สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่น จะทำหน้าที่ในการเข้าถึงพื้นที่ที่อากาศยานประสบอุบัติเหตุเพื่อค้นหาความจริงในเบื้องต้น ตลอดจนทำหน้าที่ในการพิทักษ์อากาศยานและพื้นที่ประสบอุบัติเหตุ และเก็บรวบรวมหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการค้นหาผู้กระทำผิดหรือผู้ก่อเหตุมาฟ้องลงโทษต่อไป ในขณะที่คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานที่ได้มีการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 64 ในการเข้าไปยังพื้นที่อากาศยานประสบอุบัติเหตุเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานต่างๆ ในการนำมาวิเคราะห์โดยมีวัตถุประสงค์ในการหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ เพื่อจัดทำรายงานและเสนอแนะให้ผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลรับผิดชอบกิจการการเดินอากาศ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการบินดำเนินการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุในรูปแบบหรือลักษณะ

เดียวกันนั้นขึ้นอีก แต่เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นการถาวรดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการคมนาคมแห่งชาติ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานและขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง¹⁵ และประเทศออสเตรเลีย ที่มีสำนักงานความปลอดภัยด้านการคมนาคมแห่งออสเตรเลีย จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน¹⁶ และขึ้นตรงต่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง¹⁷ ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ มีการจัดตั้งสำนักงานสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศสังกัดกระทรวงคมนาคม มีลักษณะเป็นสำนักงานถาวร มีรูปแบบการบริหารงานแบบรวมอำนาจอยู่ที่หัวหน้าสำนักงาน¹⁸ แต่ก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเพื่อให้ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานได้¹⁹ อย่างไรก็ตามทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ ต่างก็มีการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะถาวรขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน เพื่อค้นหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นกับอากาศยาน แล้วจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการการบินอากาศ รวมตลอดทั้งผู้ประกอบการสายการบิน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอากาศยาน ดำเนินการปรับปรุง แก้ไข และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

¹⁵ Title 49 U.S.C., Chapter 11, Subchapter II, § 1111 (a).

¹⁶ Transport Safety Investigation Act 2003, Section 12AB.

¹⁷ CASA-ATSB, *Memorandum of Understanding between the Australian Transport Safety Bureau and the Civil Aviation Safety Authority*, (Australia: The Government Publishing Service, 2010), 2.

¹⁸ Aviation Safety Council (Ed.), *Aircraft accident report*, (Taiwan Republic of China: Aviation Safety Council, 2002), 142.

¹⁹ Air Navigation Act 1966, Chapter 6, Part IIA ACCIDENTS AND INCIDENTS INVESTIGATION, Section 13B(3).

เดินอากาศอย่างจริงจังและเข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุกับอากาศยานในลักษณะเดียวกันนั้นอีกในอนาคต

อนึ่ง การที่ประเทศสิงคโปร์มิได้มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเล็กที่มีพื้นที่ภูมิประเทศอันจำกัด ตลอดจนทั้งประชากรก็มีไม่มากนัก การจะจัดตั้งองค์กรขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการอาจทำให้นุเคราะห์ผู้มีความรู้ความสามารถกระจุกตัวอยู่เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศในระยะยาวได้²⁰ จึงส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของการรวมอำนาจอยู่ที่หัวหน้าสำนักงาน แต่ทั้งนี้กฎหมายเปิดช่องให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุอื่นอีกได้เท่าที่จำเป็นต่อการสอบสวนอุบัติเหตุนั้น

4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 63 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุขึ้น เพื่อดำเนินการสอบสวนในกรณีที่มีอากาศยานประสบอุบัติเหตุในราชอาณาจักร และในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 64 ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยาน ตามมาตรา 63 มีอำนาจในการเข้าไปยังพื้นที่ อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งอากาศยานหรือชิ้นส่วนของอากาศยานที่ประสบอุบัติเหตุนั้นตกหรือปรากฏอยู่ รวมตลอดถึงมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ อันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานซึ่งประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น แต่ทว่าคณะกรรมการดังกล่าวมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร กล่าวคือ เมื่ออากาศยานประสบอุบัติเหตุ หรือเกิดอุบัติเหตุต่างๆ ขึ้นกับ

²⁰ พงษ์ศักดิ์ ฮงประยูร, *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน: ศึกษาองค์การที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในท่าอากาศยาน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2556), 53.*

อากาศยาน ให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือตัวแทนเจ้าของอากาศยาน แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 61 แล้วรัฐมนตรีจึงจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 63 โดยที่มาตรา 63 ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร”

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยมีได้อยู่ในลักษณะขององค์กรที่พร้อมจะดำเนินงานได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ต่อเนื่องและตลอดเวลา เนื่องจากรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นต่อเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้ว และหลังจากที่ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 63 จะยังคงอยู่หรือถูกยุบเลิกไปก็หาได้มีมาตราใดในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ไม่

นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวก็มิได้มีความเป็นอิสระในการสอบสวนอย่างแท้จริงนัก กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 15/5 ได้บัญญัติให้กรมการบินพลเรือนมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุตามมาตรา 63 ด้วย จึงดูประหนึ่งว่ากรมการบินพลเรือนในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการการเดินอากาศ เปรียบได้กับฝ่ายบริหาร เข้ามามีบทบาทร่วมด้วยในการสอบสวนอุบัติเหตุที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของตนเอง เสมือนหนึ่งเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรตนเอง เช่นนี้แล้วย่อมทำให้ผลการสอบสวนคลาดเคลื่อนไม่ตรงต่อข้อเท็จจริงที่แท้จริงได้

การสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วที่มีศักยภาพทางอุตสาหกรรมการบินสูงอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการคมนาคมแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง ประเทศออสเตรเลีย มีสำนักงานความปลอดภัยด้านการคมนาคมแห่งออสเตรเลีย เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ

หรือรัฐบาลกลางออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ มีสำนักงานสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศ ขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม โดยที่องค์กรสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศยานของทั้งสามประเทศ ล้วนมีอำนาจในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานเป็นการเฉพาะ ตลอดจนทั้งยังมีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณ การบริหารงานด้านบุคคล เป็นต้น โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีในระดับก้าวหน้า ได้มีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการวิจัย เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุ²¹ จึงนับได้ว่าเป็นองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศที่มีความพร้อมและครบวงจรเป็นอย่างยิ่ง

จากสาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานขึ้น เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางอุตสาหกรรมการบินของโลก ตลอดจนทั้งเพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการเดินอากาศที่ดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน และความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรมการบิน ทั้งสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและผู้ให้บริการด้านการคมนาคมทางอากาศของประเทศไทยได้

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายได้ 2 แนวทาง ดังนี้

²¹ Rodrigues, C. C. & Cusick, S. K., *Commercial aviation safety*, 5th ed., (New York: McGraw-Hill, 2012), 72-73.

5.1 แนวทางและมาตรการทางกฎหมายในระยะสั้น

ควรตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการบินพลเรือนใหม่ โดยให้มีการจัดตั้ง “สำนักสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน” อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เนื่องจากกรมการบินพลเรือนเป็นองค์กรเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือนของประเทศ มีผู้ชำนาญการด้านอากาศยานและด้านอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนอุบัติเหตุดังกล่าว โดยให้สำนักที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้มีลักษณะถาวร เพื่อให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานเป็นการเฉพาะ และรับผิดชอบงานเลขานุการและเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานด้วย โดยให้มีเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานสอบสวนประจำและหากมีอุบัติเหตุที่ใหญ่และรุนแรงจนเกินกำลังพนักงานสอบสวนที่มีของหน่วยงานหรือสำนักดังกล่าว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสอบสวนให้ทำหน้าที่สอบสวนเพิ่มเติมได้อีกดังเช่นประเทศสิงคโปร์

นอกจากนี้ ควรกำหนดรับรองสถานะทางกฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ และ/หรือผู้เข้าร่วมสอบสวนของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ได้แต่งตั้งมาให้ความชัดเจน ย่อมทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้แทน และ/หรือผู้เชี่ยวชาญของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ได้แต่งตั้งมามีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5.2 แนวทางและมาตรการทางกฎหมายในระยะยาว

5.2.1 สมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุขึ้นในประเทศไทย ทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุในทุกรูปแบบ (Mode) ของการขนส่ง ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ ที่อยู่ในรูปแบบขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีการบริหารงานเป็นอิสระ เพื่อให้อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้องและเหมาะสมจากองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ ให้มีอำนาจในการสอบสวนอุบัติเหตุทั้งทางอากาศ (Airway) ทางราง (Railway) ทางน้ำ (Waterway) ทางหลวง (Highway) และทางท่อ (Pipeline) กล่าวคือ การคมนาคมทางอากาศ มีกรมการบินพลเรือน ทำ

หน้าที่กำกับดูแลกิจการการบินพลเรือน การคมนาคมทางน้ำ มีกรมเจ้าท่า ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการการเดินเรือเพื่อการคมนาคม ทางราง มีการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการการเดินรถไฟ และทางหลวง มีกรมทางหลวง ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ถนนในการคมนาคม จะเห็นได้ว่าองค์กรทั้งหลายในแต่ละรูปแบบของการคมนาคมล้วนแต่ทำหน้าที่ในการบริหารกำกับดูแลให้การคมนาคมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและปลอดภัย แต่ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นกับการคมนาคมในแต่ละประเภทแล้วให้องค์กรเหล่านั้นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน จึงเป็นลักษณะของการบริหารเองแล้วสอบสวนเอง ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในการถ่วงและดุลอำนาจซึ่งกันและกันของหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

อนึ่ง การให้องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีอำนาจสอบสวนอุบัติเหตุทางท่อด้วยนั้น เนื่องจากในอนาคตการขนส่งทางท่อเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีความสะดวก และปลอดภัยกว่าการขนส่งทางพื้นดินและเหนือพื้นดินทั่วไป เช่น การขนส่งน้ำมันในประเทศสหรัฐอเมริกา การขนส่งก๊าซหุงต้มในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี เป็นต้น ถึงแม้ว่าการขนส่งทางท่อจะมีความปลอดภัยและสะดวกกว่าก็ตาม แต่ก็มีความใช้จ่ายในการก่อสร้างและบำรุงรักษาที่สูงเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับการขนส่งทางท่อก็มีความรุนแรง และอาจส่งผลเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินไม่น้อยกว่าการขนส่งบนพื้นดินและเหนือพื้นดิน ดังนั้น จึงให้องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีอำนาจในการสอบสวนอุบัติเหตุทางท่อด้วย

5.2.2 เนื่องจากการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน สลับซับซ้อนอย่างยิ่ง ทั้งยังต้องใช้บุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ประกอบทั้งการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานเป็นการดำเนินงานทางเทคนิค ที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นจำนวนมากด้วย เช่นนี้ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารทรัพยากรด้านการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยาน และเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัย จึงสมควรให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรสอบสวนอุบัติเหตุขึ้น อยู่ในรูปของหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น มีฐานะเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีชื่อว่า “สำนักงานสอบสวนอุบัติเหตุด้านการคมนาคม (Office of Transportation Accident Investigation: OTAI)” เนื่องจากองค์การสอบสวนอุบัติเหตุที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการคมนาคมเป็นหลัก อันเป็นการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการคมนาคม จึงจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานและบุคคลอื่น ทั้งการทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับอากาศยานนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะมาตรการด้านความปลอดภัยในการคมนาคม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการคมนาคมมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการคมนาคม อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ด้านความปลอดภัยด้านการคมนาคมของชาติ ซึ่งสำนักงานดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว ทำหน้าที่ในการสอบสวนอุบัติเหตุในการคมนาคมเพื่อจัดทำรายงานเสนอแนะความเห็นให้มีการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุในลักษณะเดียวกันนั้นซ้ำอีกแต่เพียงอย่างเดียว โดยให้มีอำนาจในการขอขบประมาณและบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มีอำนาจในการบริหารบุคคล ขบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สอบสวน เจ้าหน้าที่ภาคสนามและเจ้าหน้าที่อื่นๆ รวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ และกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารหรือพยานต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนมีอำนาจวางนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุทางคมนาคม และให้สำนักงานสอบสวนอุบัติเหตุด้านการคมนาคมรับผิดชอบงานเลขานุการและเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุด้านการคมนาคม โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่นเดียวกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

5.2.3 หน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุทางคมนาคมที่จัดตั้งขึ้นใหม่สมควรมีรูปแบบการบริหารงานอย่างองค์การอิสระ ที่มีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการบริหารงานของหน่วยงาน อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการสอบสวน คือ (1) ป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุด้านคมนาคมขึ้นอีก โดยไม่ต้องการกล่าวโทษหรือหาตัวผู้กระทำผิด (2) การสอบสวนใดๆ ที่ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายสามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีในชั้นศาลหรือพิจารณาทางปกครองได้ แต่ทั้งนี้การพิจารณาคดีดังกล่าวต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการหาผู้กระทำผิดหรือกล่าวโทษ เช่นนี้ย่อมจะทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการสอบสวนและช่วยให้สามารถสอบสวนได้ตรงตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะดำเนินการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมไปโดยปริยาย ทั้งยังเป็นการถ่วงและดูเล่านาจากองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกิจการการคมนาคม ให้มีการปรับปรุง แก้ไขตามข้อเสนอแนะเพื่อความปลอดภัยในรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุรูปแบบต่างๆ อยู่ตลอดเวลา

เอกสารอ้างอิง

- ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล. (2543) *กฎหมายอากาศ* (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมชาย พิพุทธวัฒน์. (2554) *กฎหมายการเดินอากาศ* (ปรับปรุงครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ:
ม.ป.พ.
- พงษ์ศักดิ์ สิงประยูร. (2556) *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน: ศึกษาองค์การที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในท่าอากาศยาน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.*

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (2478, 10 มิถุนายน) *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 52, หน้า 598-2478.

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497. (2497, 14 กันยายน) *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 71, ตอนที่ 58, หน้า 1249-1279.

Aviation Safety Council (Ed.). (2002) *Aircraft accident report*, Taiwan Republic of China: Aviation Safety Council.

CASA-ATSB. (2010) *Memorandum of Understanding between the Australian Transport Safety Bureau and the Civil Aviation Safety Authority*, Australia: The Government Publishing Service.

Gerall, L. E. & Dempsey, P. S. (2005) *Aviation and the law* (4th ed.), Arizona: Coast Aire.

ICAO. (1987) *Memorandum on ICAO* (13rd ed.), Canada: Montreal Public Information Office of ICAO.

Rodrigues, C. C. & Cusick, S. K. (2012) *Commercial aviation safety* (5th ed.), New York: McGraw-Hill.