



วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

ปีที่ 13 ฉบับที่ 17

โครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวี

ปีที่ 13 ฉบับที่ 17

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑิธ เอกจริยกร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการ

ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทวิศักดิ์ เอื้ออมรรณนิช	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประเสริฐ ป้อมป้องศึก	นักวิชาการอิสระ
พิชยامنต์ จารีกสุนทรสกุล	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองจัดการ

นางวาสนา เอกจริยกร	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นางสาวนิภา บุญจันทร์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นางสาวศุภลักษณ์ ไทยแท้	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จัดทำวารสารที่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พฤษภาคม 2561

ประชาสัมพันธ์ลงเว็บไซต์ www.law.tu.ac.th

ออกแบบปกโดย นางสาวณัฐนิชา เอกจริยกร

บทความหรือข้อความคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวีเป็นวรรณกรรมของ
ผู้เขียนโดยเฉพาะ สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวีและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

ปีที่ 13 ฉบับที่ 17

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี ปีที่ 13 ฉบับที่ 17 ซึ่งโครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดทำขึ้น ฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาสามส่วน คือ (1) บทความ ประกอบด้วยบทความทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางน้ำและการขนส่งทางบกทั้งหมด 4 บทความ (2) สรุปคำพิพากษา เป็นส่วนใหม่ที่ทางกองบรรณาธิการตั้งใจนำเสนอคำพิพากษาต่างประเทศที่น่าสนใจ ฉบับนี้จะเน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารทางอากาศในกรณีเที่ยวบินยกเลิกตามกฎหมายของสหภาพยุโรป และ (3) สรุปงานสัมมนาวิชาการที่ทางโครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวีจัดขึ้น โดยครั้งนี้จัดร่วมกับสมาคมนักบินไทยเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายนที่ผ่านมา

กองบรรณาธิการหวังว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี เหมือนดังเช่นที่ได้รับในวารสารฉบับก่อนหน้า

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

ปีที่ 13 ฉบับที่ 17

สารบัญ

บทความ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการควบคุมแรงงานทางทะเลตามกฎหมายไทย	มัธยะ ยุวมิตร	1
วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. : การกำกับดูแลการลากจูงเรือ	ประภาพรรณ จินตามัย	8
วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. : การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ	อชิชา พานิช	17
การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ	นวลกมล ยูทะสุนทร	31

สรุปคำพิพากษา

สรุปคำพิพากษาคดี Denise McDonagh v Ryanair	พิมพ์ชนก ปทุมรักษ์	48
สรุปคำพิพากษาคดี Finnair Oyj v. Timmy Lassooy	หรรษา เพชรอาภา	50

สรุปงานสัมมนา

สรุปงานสัมมนาวิชาการและรับฟังความคิดเห็นเรื่อง “ความ จำเป็นของการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การบินอย่างยั่งยืน” วันพุธที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เวลา 13.30 – 16.30 น. ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศรัทีย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดโดยโครงการสถาบันกฎหมายขนส่ง และพาณิชย์นาวีจัดร่วมกับสมาคมนักบินไทย	สุดารัตน์ ตรีเทพ ธนพร ปักชาจันทร์ สิริบุญญ์ สุวรรณเลิศ เดชธร วิเวโก	53
---	--	----



โครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

Institute of Transport and Maritime Law

Faculty of Law, Thammasat University

2 Phrachan Alley, Phra Nakhon Bangkok 10200 Thailand

Email : itml.lawtu@gmail.com

Facebook : www.facebook.com/itml.lawtu

ISBN 1906-2664

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการควบคุมแรงงานทางทะเลตามกฎหมายไทย*

มัธยะ ยูวมิตร**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานทางทะเลอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความสัมพันธ์กันในเรื่องของการควบคุมด้านการจ้างและการเลิกจ้างแรงงานทางทะเล รวมถึงการควบคุมสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือในระหว่างการมีผลของสัญญาจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ไม่ได้สร้างฐานอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งหนึ่งแห่งใดเท่านั้น หากแต่มีหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกันอยู่จำนวนหนึ่ง จึงอาจก่อให้เกิดสภาพแห่งความไม่แน่นอนชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดพึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

คำสำคัญ

แรงงานทางทะเล, หน่วยงานของรัฐ, กรมเจ้าท่า, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

* Considerations on the Authority of the State Agencies regarding Maritime Labour Control under the Laws of Thailand

บทความฉบับนี้ปรับปรุงขึ้นจากเนื้อหาส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ เรื่อง การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยความปลอดภัยทางทะเลของเรือ ปีการศึกษา 2560

** Matthaya Yuvamit

น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ) (ธรรมศาสตร์), น.ด. (ธรรมศาสตร์), ประธานสาขาวิชาการค้าระหว่างประเทศและการจัดการโลจิสติกส์ คณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ABSTRACT

In Thailand, there are two Acts on maritime labour control, namely, the Navigation in the Thai Waters Act B.E. 2456 and the Maritime Labour Act B.E. 2558. These two laws are related to the control of seafarers' employment and unemployment including the control over their working condition, working environment and living conditions during the period of the effective hire of service agreement. However, the Maritime Labour Act B.E. 2558 has assigned such responsibilities to more than one state agencies and has resulted in an indeterminate situation under the question that which agency would be the appropriate one to be assigned.

Keywords:

maritime labour, state agencies, Marine Department, Department of Labour Protection and Welfare

พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะด้วยเหตุที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่โดยทั่วไปนั้นไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือที่อยู่ในฐานะลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานและสภาพการจ้าง การทำงาน และความปลอดภัยและสุขอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพการจ้างงานและการทำงานบนเรือเดินทะเลนั้นมีลักษณะและสภาพของงานที่แตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไปในลักษณะที่การทำงานบนเรือนั้นย่อมมีความเสี่ยงภัยทางทะเลและมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน¹ ดังนั้น ถ้าหากกล่าวถึงการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงน่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างไรก็ดี ในประเด็นดังกล่าวยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีผลใช้บังคับมาก่อนแล้วเป็นระยะเวลานาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยมาตรา 285 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คนรับจ้างสำหรับการในเรือเดินทะเลคนใดที่จะเข้าทำงานหรือมีผู้จ้างทำงานในเรือกำปั่นชาติไทย หรือเรือกำปั่นต่างประเทศชาติที่ไม่มีกงสุลประจำอยู่ในประเทศไทย ต้องได้รับอนุญาตเจ้าท่าก่อนจึงทำได้ ทั้งนี้ เจ้าท่าย่อมมีหน้าที่เรียกขอเอกสารที่แสดงถึงการเลิกจ้าง (ใบพยานเลิกจ้าง) ที่ผู้นั้นได้รับมาจากเรือที่ตนได้ทำงานมาในครั้งหลังสุด และถ้าไม่สามารถนำใบพยานเลิกจ้างมาแสดงได้ บุคคลนั้นก็จะต้องชี้แจงเหตุผลให้เป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าท่า และในกรณีของการเลิกจ้าง มาตรา 289 ก็วางหลักไว้ด้วยว่า การเลิกจ้างคนทำการในเรือเดินทะเลจากเรือกำปั่นชาติไทย หรือจากเรือกำปั่นต่างประเทศที่ไม่มีกงสุลประจำอยู่ในประเทศไทยนั้น ห้ามมิให้ทำในที่อื่นนอกเหนือไปจากที่กรมเจ้าท่า ดังนั้น จะสังเกตได้ว่าอำนาจในการควบคุมเรื่องการจ้างแรงงานทางทะเลนั้นเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่ามาตั้งแต่ดั้งเดิม แต่ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รักษาการร่วม² และมีบทบัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยสภาพการจ้าง (มาตรา 43 - 65) อันมีสาระสำคัญให้เจ้าของเรือทำข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือเป็นหนังสือ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดจำนวนวันลาป่วยที่คนประจำเรือมีสิทธิได้รับค่าจ้าง กำหนดระยะเวลาการทำงานในวันทำงานปกติและการทำงานล่วงเวลาของคนประจำเรือ³ จึงส่งผลให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการศึกษาเกิดขึ้นโดยเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2560 อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผิณฑชำระค่าจ้างกรณีหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมาจากคนประจำเรือต่างชาติที่เป็นผู้ทำการในเรือสำรวจน้ำมันต่างประเทศที่ได้เดินเรือเข้ามาปฏิบัติภารกิจในอาณาเขตของประเทศไทย ในการนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสำนักงานเจ้าของพื้นที่ เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง จนพบว่าการผิณฑชำระค่าจ้างตามที่ได้มีการร้องเรียนจริง โดยเจ้าหนี้ในเงินค่าจ้างนั้นเป็นคนประจำเรือต่างชาติจำนวน 10 คน (คนประจำเรือสัญชาติฟิลิปปินส์ จำนวน 8 คน และคนประจำเรือสัญชาติอินโดนีเซีย จำนวน 2 คน) และมีระยะเวลาการผิณฑชำระหนี้เป็นเวลานานถึง 3 เดือน ดังนั้น พนักงานตรวจแรงงานจึงได้มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ให้นายจ้าง

¹ ดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 98 ก วันที่ 8 ตุลาคม 2558 หน้า 50, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2561, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law98-081058-21.pdf

² ดู พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มาตรา 5

³ กลุ่มงานพัฒนาและยกย่องกฎหมาย กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558,” น. 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558, จาก www.labour.go.th/th/attachments/article/27852/27852-2.pdf

ปฏิบัติการชำระหนี้ดังกล่าวก่อนที่จะสรุปคดีต่อสื่อมวลชนว่าการดำเนินการเช่นนั้นเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558⁴

จากสภาพการณ์ข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ในเรื่องของการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลนั้น มีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 กรม ได้แก่ (1) กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการเกิดและการระงับลงซึ่งสัญญาจ้างแรงงานทางทะเล ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และ (2) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของคนประจำเรือภายหลังจากที่สัญญาจ้างแรงงานได้กระทำขึ้นจนถึงเวลาที่สัญญาจ้างแรงงานนั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เพราะฉะนั้น โดยผลบังคับใช้ของกฎหมายฉบับหลัง จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในอันที่จะต้องปฏิบัติการตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานบนเรือ ทั้งเรือไทย (ในฐานะรัฐเจ้าของธง) และเรือต่างประเทศ (ในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ) ซึ่งหากพิจารณาตามสภาพแห่งความเป็นจริงแล้ว โดยปกติทั่วไปกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมักจะมิได้ตั้งอยู่ในบริเวณท่าเรือ และพนักงานตรวจแรงงานก็มิใช่บุคลากรที่จะพำนักอยู่ในบริเวณท่าเรือตลอดเวลา ดังนั้น ลักษณะการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงมักจะขึ้นอยู่กับกรที่ยื่นคำร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่คนประจำเรือนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวกเพราะเป็นลูกจ้างที่จะต้องทำการอยู่ในเรือตลอดเวลา ประกอบกับการที่เรือนั้นเข้าเทียบท่าก็อาจจะมิได้ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานตรวจแรงงานมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบได้ทันเวลา ดังนั้น หากอ้างอิงตามลักษณะแห่งการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลของรัฐตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผิมนัดชำระค่าจ้างดังที่ปรากฏเป็นข่าว ผู้เขียนจึงอาจสรุปด้วยเหตุผลประการทั้งปวงดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นว่า การควบคุมการจ้างแรงงานที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงการตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention: MLC 2006) นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมที่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะสรุปผลตามลักษณะการบังคับใช้กฎหมายและข้อเท็จจริงดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ผู้เขียนพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2561 ได้มีพฤติการณ์บางประการในทางบริหารที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในประเด็นนี้อย่างมีนัยสำคัญ อันได้แก่การออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ในการทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว ผู้อ่านพึงต้องพิจารณามาตรการในการควบคุมด้านแรงงานทางทะเลตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เสียก่อน กล่าวคือ ในเรื่องของการควบคุมด้านแรงงานทางทะเลตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากการควบคุมด้วยระบบการออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเลแล้ว⁵ ยังมีกระบวนการอีกประการหนึ่งคือการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นไปบนเรือเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างที่เป็นแรงงานทางทะเล โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐทั้งในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือ กล่าวคือ

⁴ คม ชัด ลึก, “จี๋จ่ายค่าจ้างลูกเรือสำราญน้ำมันฯ กว่า 7 แสนบาท,” 21 กันยายน 2560, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก www.komchadluek.net/news/regional/296409

⁵ ดู มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 116/2560 เรื่อง ใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 182 ง วันที่ 17 กรกฎาคม 2560 หน้า 46 – 52, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561, จาก www.md.go.th/app/mdadmin/images/upload/news/6211-001.PDF

- (1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) มาตรา 95
 - (1) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นไปบนเรือหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือ และสถานที่ทำงานเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และทะเบียนคนประจำเรือ ปุ่มเรือ เอกสารทะเบียน หนังสือรับรอง และข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
- (2) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) มาตรา 96 วรรคแรก กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขึ้นไปบนเรือและตรวจเรือต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำไทย เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งสิทธิของคนประจำเรือที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าเจ้าของเรือปฏิบัติไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ อันเกี่ยวกับสิทธิของคนประจำเรือที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายเรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือดำเนินการอื่นใดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติมาตรา 95 (1) และมาตรา 96 วรรคแรก ข้างต้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งปฏิบัติงานในพันธกิจแห่งรัฐในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือนั้น หมายถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดใด เพราะตามบทนิยามในมาตรา 3 ได้กำหนดให้คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” มีหมายความว่า “ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเป็นเหตุให้ต้องมาพิจารณาในส่วนของคำว่า “รัฐมนตรี” ว่าหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด เพราะมาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดตำแหน่งที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ไว้สี่ตำแหน่ง ได้แก่ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ กฎกระทรวง หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ในขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปโดยมีตัวอย่างดังนี้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือในด้านปฏิบัติการทางทะเล⁶ เช่น มาตรฐานการคุ้มครองสุขภาพของคนประจำเรือเพื่อให้ได้รับการรักษาสุขภาพบนเรือและบนฝั่งโดยทันที การดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ การจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือและการกำหนดมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือ การออกไปรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล การสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางทะเลอย่างร้ายแรงจนทำให้คนประจำเรือได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

⁶ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 80, 82, 83, 87, 88, 95, 96 และ 97

อำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 19, 67, 71, 72, 73, 76, 84, 85 และ 87

- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม และให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือในเรื่องการได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่น ๆ⁷ เช่น การจัดให้มีประกันสังคมและเงินทดแทน การจัดหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือ การควบคุมให้เจ้าของเรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดให้ทำประกันภัยทางทะเลสำหรับกรณีที่คนประจำเรือเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ หรือถูกละทิ้ง การมีสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทแรงงานทางทะเล
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ⁸ เช่น การห้ามมิให้คนประจำเรือทำงานบนเรือโดยปราศจากใบรับรองแพทย์ที่แสดงถึงความพร้อมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ การควบคุมให้เจ้าของเรือต้องจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลบนเรือ การฝึกอบรมการปฐมพยาบาล และแพทย์หรือคนประจำเรือผู้ทำหน้าที่ด้านการรักษาพยาบาล
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมการกงสุล มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งตัวคนประจำเรือกลับภูมิลำเนาหรือสถานที่อื่น⁹ เช่น การจัดให้เจ้าของเรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระหว่างการเดินทาง การจัดให้มีประกันภัยแก่คนประจำเรือเกี่ยวกับการส่งตัวกลับ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้คนประจำเรือได้เดินทางกลับในกรณีที่พบว่าเจ้าของเรือไม่ดำเนินการให้

จากอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและอธิบดีกรมในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น จะพบว่า บทบัญญัติโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเฉพาะ ภายใต้ขอบเขตที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติหนึ่งของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ที่อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใด คือ มาตรา 82 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดในกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี”

บทบัญญัติมาตรา 82 ข้างต้นมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรี 3 กระทรวง คือกระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข ในการกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ ซึ่งเหตุที่บทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้น่าจะเกิดขึ้นจากการที่ประเด็นในเรื่องดังกล่าวนั้นเข้าข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทั้งสามกระทรวง เพราะหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ

⁷ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 4, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 46, 47, 81, 82, 92, 93, 99, 101 และ 102

อำนาจของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 9, 16, 17, 45 และ 46

อำนาจของอธิบดีกรมการจัดหางาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 31, 33, 34, 36 และ 37

อำนาจของอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 75

⁸ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 18, 78 และ 82

อำนาจของอธิบดีกรมอนามัย ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 74 และ 77

⁹ อำนาจของอธิบดีกรมการกงสุล ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 69

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545¹⁰ แล้ว จะพบว่า กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง¹¹ ในขณะที่กระทรวงแรงงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน¹² และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย¹³ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าจะให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงใด อันนำมาสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่กำหนดให้หน่วยงานทั้งสามกระทรวงนั้นมีอำนาจหน้าที่ด้วยกันทั้งหมดภายใต้ความคาดหวังว่ากระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนี้จะไปประชุมหารือกันว่าจะให้กระทรวงใดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว

ในที่สุดเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561¹⁴ อันเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เพราะฉะนั้น ประเด็นปัญหาที่ว่ากระทรวงใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ จึงน่าจะเป็นที่ยุติว่าให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคมโดยผลของการมีกฎกระทรวงฉบับนี้ อีกทั้งยังมีการกำหนดด้วยว่าในกรณีที่มีโรคที่เกิดจากการทำงานบนเรือ ให้เจ้าของเรือจัดให้มีการรายงานในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ชักช้าต่อกองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า¹⁵ ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันว่าถึงแม้จะมีประเด็นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรมเจ้าท่า เช่น การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย ซึ่งโดยปกติแล้วจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข¹⁶ แต่กฎกระทรวงฯ ก็กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ทำหน้าที่รับเรื่องจากเจ้าของเรือ

เพราะฉะนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วจากเดิมที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจเพียงการควบคุมดูแลการจ้างแรงงานทางทะเลเพียงแค่นั้นขอบเขตของการเกิดและการระงับลงซึ่งสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น¹⁷ การมีผลของกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ก็ได้ส่งผลให้กรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงคมนาคมอันเป็นผู้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่ขยายความครอบคลุมไปถึงการควบคุมสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือในระหว่างการมีผลของสัญญาจ้างแรงงานด้วย

¹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก หน้า 14 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545\(5\).pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545(5).pdf)

¹¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 20

¹² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 34

¹³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 42

¹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 8 ก หน้า 13-15 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/008/13.PDF

¹⁵ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ข้อ 7

¹⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 42

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 285 และมาตรา 289

วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. : การกำกับดูแลการลากจูงเรือ *

ประภาพรรณ จินดามัย**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือที่มุ่งใช้บังคับกับผู้ลากจูงเรือโดยตรง เพื่อควบคุมผู้ลากจูงเรือให้ประพฤติปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ บทความนี้จะนำเสนอหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา

คำสำคัญ:

การกำกับดูแลการลากจูงเรือ, ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.

ABSTRACT

In Thailand, there is no specific laws concerning towage which is designed to directly regulate the conduct of towing operator. This article will explore and endeavour to analyze the legal principles governing regulations for towage in the draft of the Navigation Act B.E. by way of comparison with legal principles governing the towage in the United States of America and Canada.

Keywords:

regulations for towage, Draft of the Navigation Act B.E.

* The Analysis of the Draft of the Navigation Act B.E. : Regulations for Towage

** Prapapun Jindamai

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : อีเมลที่ติดต่อได้ rainy_sea@hotmail.com

การขนส่งทางทะเลจัดว่าเป็นระบบการขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญและได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นวิธีการขนส่งสินค้าที่มีต้นทุนต่อหน่วยโดยเฉลี่ยต่ำ ประกอบกับมีความสามารถในการรับขนส่งสินค้าได้ครั้งละเป็นจำนวนมาก ๆ เรือจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะเป็นยานพาหนะหลักที่ใช้ในการขนส่งสินค้าทางทะเล แต่หากเรือไม่มีกำลังขับเคลื่อนไปได้ด้วยตนเอง อาจเนื่องจากกำลังขับเคลื่อนของเรือไม่เพียงพอ หรือเครื่องยนต์ขัดข้อง หรืออาจเกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือเส้นทางการเดินเรือที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ เรือจึงไม่สามารถไปถึงจุดหมายปลายทางหรือไม่สามารถเข้าออกจากท่าเรือได้อย่างปลอดภัย การให้บริการลากจูงเรือจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันนั้นยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการลากจูงเรือเป็นการเฉพาะ ส่วนกฎหมายไทยที่ถูกนำมาปรับใช้ในเรื่องการลากจูงเรือในเรื่องสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบทางแพ่ง จะนำเอาหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปมาปรับใช้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความล้าสมัยของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ปัจจุบันจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและยกร่างเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือเพิ่มขึ้นด้วย

บทความนี้จะนำเสนอความหมายของการลากจูงเรือและหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือที่ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. และวิเคราะห์หลักกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลการลากจูงเรือ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

1. ความหมายของการลากจูงเรือ (Towage) ตามกฎหมายพาณิชย์

ลักษณะของการลากจูงเรือคือการที่เรือลำหนึ่งซึ่งเรียกว่า “เรือลากจูง (tug)” ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือวัตถุลอยน้ำอื่นให้สามารถเคลื่อนที่ไปได้ ซึ่งได้มีการนิยามความหมายของการลากจูงเรือตาม Black's Law Dictionary ว่า การลากจูงเรือ (towage) มีความแตกต่างจากการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (salvage) อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการลากจูงเรือเป็นการให้บริการลากจูงเรือเพื่อให้เรือเคลื่อนที่ไปได้เท่านั้น ไม่จำเป็นว่าเรือลำนั้นต้องตกอยู่ในอันตรายหรืออยู่ในความเดือดร้อนที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ¹

ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The United States Supreme Court) ได้ให้คำนิยามการลากจูงเรือ (towage) ว่าเป็นการว่าจ้างเรือลำหนึ่งเพื่อช่วยให้เรืออีกลำหนึ่งสามารถเคลื่อนที่ไปได้เร็วขึ้น ด้วยเหตุที่ต้องมีเรือสองลำเพื่อใช้ในการลากจูง การถือกำเนิดขึ้นของการให้บริการลากจูงเรือจึงต้องรอเวลาการพัฒนาของกำลังเครื่องจักรกลที่จำเป็นต้องใช้ในการขับเคลื่อนเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แรงไอน้ำ (steam)²

กฎหมายพาณิชย์ของประเทศฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของการลากจูงเรือว่า เป็นการที่เรือลากจูงได้ให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือแก่เครื่องจักรกลที่ลอยน้ำ (engine flottant) เนื่องจากเรือลากจูงนั้นมักจะเป็นเรือที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์หรือเครื่องจักรที่มีกำลังขับเคลื่อนสูงและมีกำลังสม่ำเสมอเมื่อเปรียบเทียบกับแรงของลม

¹ Garner, Bryan A, Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 9th ed., (St. Paul, Minn.: West/Thomson Reuters, c2009), p.200.

² Charles E. Lugenbuhl and David B. Sharpe, “The Law of Towage at the Millennium: What changes are needed?”, 73 Tul. L. Rev.1811, p.1812 (1998-1999).

หรือแรงของมนุษย์ การให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงออกมาในรูปของการฉุดหรือการลากเรือหรือเครื่องจักรกลที่ลอยน้ำให้เคลื่อนที่ไปได้ เพราะว่าเรือเดินทะเลอาจจะบังคับเรือได้ลำบากในบางช่วงบางเส้นทางในการเดินเรือ หรือเครื่องจักรกลลอยน้ำนั้นอาจจะไม่มีความสามารถในการขับเคลื่อนได้ด้วยตนเองก็ได้ จึงต้องอาศัยเรือลากจูงในการเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งเรือเดินทะเลที่เกิดเครื่องยนต์ขัดข้องในบริเวณท่าเรือ ก็อาจจะต้องใช้เรือลากจูงเพื่อนำไปยังบริเวณที่จะทำการซ่อมแซม³

สำหรับกฎหมายไทยนั้น ก่อนมีร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. คำว่า การลากจูงเรือ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายไทยฉบับใดได้ให้คำนิยามไว้ แต่เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า “การลากจูง” ไว้ชัดเจนในมาตรา 4 ว่า “การกระทำใดๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การดึง การเคลื่อนที่ การชนาบข้างหรือการลอยลำ ต่อเรืออื่นหรือสิ่งใดๆ” ในขณะที่ เรือลากจูง มีความหมายว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น

2. หลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.

ร่างบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือ ซึ่งอยู่ใน หมวด 3 การลากจูงเรือของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มีบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 72 ถึงมาตรา 84 จำนวนทั้งสิ้น 13 มาตรา ซึ่งสาระสำคัญคือ การกำกับดูแลการลากจูงเรือ โดยเนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะที่ออกมาเพื่อบังคับกับผู้ลากจูงเรือโดยตรงเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้ลากจูงเรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลและมุ่งประสงค์จะใช้บังคับแก่ผู้ลากจูงเรือให้ต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าผู้ลากจูงเรือจะให้ความยินยอมหรือเห็นชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหากผู้ลากจูงเรือไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้รับการลงโทษจากรัฐ ซึ่งโทษดังกล่าวในที่นี้คือ “โทษทางอาญา” ในหมวด 11 ของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดสำหรับผู้ลากจูงเรือ หรือผู้ควบคุมเรือ เช่น หากผู้ลากจูงเรือผู้ใดไม่ยอมไปทำการลากจูงเรือเรือลำใดลำหนึ่งที่ได้ทำการติดต่อสื่อสารหรือให้สัญญาณขอให้ไปช่วยทำการลากจูงเรือโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควรหรือละทิ้งการลากจูงเรือไปกลางคันจากเรือลำใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือนำเรือหรือเครื่องอุปกรณ์ของเรือลากจูงที่เจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ซ่อมแซมแต่ยังไม่ได้รับการซ่อมแซมให้แล้วเสร็จไปใช้ในการลากจูงเรือโดยผู้ควบคุมเรือที่จะถูกลากจูงไม่ยินยอม มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ผู้เขียนพบว่า ยังมีความไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาบางประการ เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกำกับดูแลการลากจูงเรือมาก่อน มีแต่กฎหมายกำกับดูแลการนำร่อง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลากจูงเรืออย่างใกล้ชิด การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. จึงเทียบเคียงจากบทบัญญัติเรื่องการนำร่องซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางราชการทำนองเดียวกับการนำร่องแต่การนำร่องกับการลากจูงเรือมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทีเดียว การเทียบเคียงนำร่องมาใช้กับการลากจูงเรือตามร่าง

³ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชยนาวีฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, น.205.

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาจมีความไม่เหมาะสมได้ในบางเรื่องและโดยที่ประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายกำกับดูแลการลากจูงเรือมาก่อน จึงอาจขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นและเหมาะสมที่ต้องมีสำหรับการลากจูงเรือ

2.1 บทนิยาม

หากพิจารณาบทนิยามของ “เรือลากจูง” ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ที่ให้หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น ทำให้เข้าใจได้ว่า เรือลากจูงเป็นเรือที่มีขึ้นเพื่อใช้สำหรับลากจูงและจำกัดแต่เพียงการลากจูงเรือลำอื่นเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อไปถึงบทนิยามของคำว่า “เรือ” หมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะใช้เพื่อบรรทุก ลำเลียง โดยสาร ลาก จูงดัน ยก ขุด ลอก ทำการประมงหรือเพื่อทำการอื่นใด รวมทั้งยานพาหนะอย่างอื่นที่สามารถใช้น้ำได้ทำนองเดียวกันและให้หมายความรวมถึงแพ โป๊ะ อู่ลอย หรือแท่นขุดเจาะที่ยังไม่ได้ตั้งประจำที่อย่างถาวร

ในขณะที่บทนิยามของ “การลากจูง” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรืออื่นหรือสิ่งใด ๆ

ผู้เขียนเห็นว่า บทนิยามของ “เรือลากจูง” และ “การลากจูง” มีความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องต่อกัน ซึ่งอาจเป็นปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมายในอนาคต เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เรือลากจูงใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น แต่การลากจูงกลับมีความหมายไปถึงว่าการกระทำใด ๆ ของเรือลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรือหรือต่อสิ่งใด ๆ ด้วย

ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (The Code of Laws of the United States of America) มาตรา 2101 ได้กำหนดบทนิยามทั่วไปของคำว่า “เรือลากจูง” (towing vessel) หมายถึง เรือที่ใช้ในทางการค้าหรือพาณิชย์ เพื่อให้บริการในการดึง ลาก ดัน ผลัก หรือ ลำเลียง

ใน Small Vessel Regulations SOR/2010-91 เป็นกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม Canada Shipping Act 2001 มาตรา 1 ได้ให้ความหมายของ “การลากจูง” (towing) ว่า คือ การกระทำอันมีลักษณะเป็นการดึงเรือหรือวัตถุไปทางด้านหลังหรือด้านข้างๆ หรือ การกระทำอันมีลักษณะเป็นการผลักเรือหรือวัตถุไปทางด้านหน้า รวมถึงใน Life Saving Equipment Regulations C.R.C., c. 1436 , Marine Personnel Regulations SOR/ 2007- 115, Navigation Safety Regulations SOR/ 2005- 134 , Ship Station (Radio) Technical Regulations, 1999 SOR/2000-265 และ Ship Station (Radio) Regulations, 1999 SOR/2000-260 ต่างให้ความหมายของ “เรือลากจูง” (tow-boat) ว่าหมายถึง เรือที่ถูกใช้เพื่อการลากจูงเรืออีกลำหนึ่งหรือวัตถุลอยน้ำไปด้านหลังหรือด้านข้าง หรือการผลักเรือลำอื่นหรือวัตถุลอยน้ำไปด้านหน้า

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขคำนิยามของ “เรือลากจูง” ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ..... ให้หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่นหรือสิ่งลอยน้ำอย่างอื่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องต่อกำนิยามของ “การลากจูง” ที่มีความหมายถึง การกระทำใด ๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรืออื่นหรือสิ่งใด ๆ

2.2 ใบอนุญาตลากจูงเรือ

มาตรา 72 แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือตามชนิด ประเภท ขนาดและลักษณะของการลากจูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการลากจูงเรือเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตลากจูงเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การลากจูงเรือจึงถือเป็นเรื่องต้องห้ามสำหรับบุคคลทั่วไปที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ลากจูงเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้เป็นเจ้าท่า และหากผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 237 กำหนดให้เป็นความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ในมาตรา 74 ยังกำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตลากจูงเรือ” กล่าวคือ นอกจากบุคคลนั้นจะต้องได้รับอนุญาตในการลากจูงเรือและเป็นผู้ถือใบอนุญาตลากจูงเรือแล้วยังจะต้องห้ามกระทำการอันเป็นการนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตลากจูงเรือ โดยไม่มีกรณียกเว้นไว้ว่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่ากรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน จึงถือเป็นข้อห้ามอย่างเคร่งครัดที่ผู้ลากจูงเรือพึงปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อกฎหมายกำหนดลักษณะความผิดไว้อย่างเคร่งครัด เหตุใดจึงไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในมาตรา 82 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือผู้ใดใช้ผู้ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ลากจูงเรือหรือใช้ผู้ลากจูงเรือให้ทำการลากจูงเรือ นอกเหนือใบอนุญาตหรือใช้ผู้ที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ลากจูงเรือของตนเว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน” ซึ่งในมาตรา 239 กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ควบคุมเรือที่ฝ่าฝืนมาตรา 82 นี้ว่า มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องบทลงโทษของผู้ลากจูงเรือที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตลากจูงเรือ โดยอาจบัญญัติบทกำหนดโทษเทียบเคียงจากมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือ ตามชนิด ประเภท ขนาด และลักษณะของการลากจูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งในมาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน ... มาตรา 72 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท” ได้ดังนี้ “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

2.3 คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ

มาตรา 75⁴ แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” ซึ่งมีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยให้มีอำนาจหน้าที่หลักคือการดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือทั้งของรัฐและเอกชน

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 33 เรื่อง การเดินเรือและน่านน้ำที่สามารถเดินเรือได้ (Navigation and Navigable waters) Chapter 25 เรื่องความปลอดภัยของท่าเรือและทางน้ำ (Ports

⁴ มาตรา 75 ให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยให้มีอำนาจหน้าที่

(๑) ดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือของรัฐและเอกชน

(๒) พิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ลากจูงเรือ

(๓) จัดทำรายงานเสนออธิบดีเพื่อพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการลากจูงเรือของเอกชนในกรณีที่พบว่ามีการปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลความประพฤติและมรรยาทของผู้ลากจูงเรือ

(๔) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนให้เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอดส่องกิจการและมรรยาทของผู้ลากจูงเรือ

(๕) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่อธิบดีมอบหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสอดส่องกิจการมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือ

and Waterways Safety Program) มาตรา 1231a มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาความปลอดภัยในการลากจูงเรือ หรือที่เรียกว่า Towing Safety Advisory Committee โดยในบทบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดของบุคคลที่สมควรได้รับการคัดสรรเป็นสมาชิกของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งจะคัดสรรจากผู้มีทักษะความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและมีประสบการณ์ในด้านการเดินเรือในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้ที่ประกอบธุรกิจด้านการลำเลียงขนส่งและการลากจูงเรือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจด้านการขนส่งแร่ธาตุและน้ำมัน คัดสรรจากนายเรือซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเรือเข้าเทียบท่า หรือการลากจูงเรือเข้าท่าเรือ เป็นต้น รวมถึงกำหนดเรื่องการแต่งตั้งประธานและรองประธานของคณะกรรมการ ซึ่งรองประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานในกรณีที่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตำแหน่งประธานว่างลง และ เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกซึ่งจะมีการกำหนดวาระสิ้นสุดของการทำงานไว้อย่างชัดเจน

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้ โดยอาจกำหนดเพิ่มในมาตรา 73 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (9) กำหนดคุณสมบัติและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเป็นผู้มีอำนาจสำคัญอันมีผลกระทบต่อผู้ลากจูงเรือ ในมาตรา 78 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือในการเพิกถอนใบอนุญาตลากจูงเรือ พักใช้ใบอนุญาตลากจูงเรือตามระยะเวลาที่คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเห็นสมควร ซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง⁵ กล่าวคือ คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้ไม่ว่าการสั่งพักใช้ใบอนุญาตลากจูงเรือจะมีผลใช้บังคับเพียงชั่วคราวก็ตาม

ทั้งนี้ บุคคลผู้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือควรจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างการกำกับดูแลกิจการลากจูงเรือและผลประโยชน์ส่วนตัวในกิจการของตน

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือของรัฐและเอกชน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการกำหนดรายละเอียดการคัดสรรกรรมการในจำนวนไม่เกินห้าคน หนึ่งในนั้นจะต้องมาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ทางด้านการแพทย์ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 46 เรื่อง การขนส่งสินค้าทางเรือ (Shipping) Subtitle II เรื่อง เรือและลูกเรือ (Vessels and Seamen) Part E เรื่อง ใบอนุญาตของคนประจำเรือเพื่อการพาณิชย์ หนังสือรับรองและเอกสารต่าง ๆ (Merchant Seamen Licenses, Certificates, and Documents) Chapter 71 เรื่อง ใบอนุญาตและหนังสือรับรองการจดทะเบียนเรือ (Licenses and Certificates of Registry) มาตรา 7115⁶ มีการบัญญัติถึงการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางการแพทย์

⁵ มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

⁶ Section 7115 Merchant Mariner Medical Advisory Committee

(a) Establishment.-

(1) In general. - There is established a Merchant Mariner Medical Advisory Committee (in this section referred to as the "Committee").

สำหรับคนประจำเรือ (Merchant Mariner Medical Advisory Committee) โดยจะทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางการแพทย์เพื่อการออกใบอนุญาต มาตรฐานทางการแพทย์และข้อชี้แนะสำหรับคุณสมบัติทางกายภาพหรือความสมบูรณ์ทางร่างกายของผู้ดำเนินการเรือพาณิชย์ ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงอาจกำหนดว่า คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือคัดสรรกรรมการจำนวนหนึ่งคนจากบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการดูแลรักษาสุขภาพที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ลากจูงเรือด้านการแพทย์

(2) Functions.-The Committee shall advise the Secretary on matters relating to-

- (A) medical certification determinations for issuance of licences, certificates of registry, and merchant mariners' documents;
- (B) medical standards and guidelines for the physical qualifications of operators of commercial vessels;
- (C) medical examiner education; and
- (D) medical research.

(b) Membership.-

(1) In general.-The Committee shall consist of 14 members, none of whom is a Federal employee, and shall include-

- (A) ten who are health-care professionals with particular expertise, knowledge, or experience regarding the medical examinations of merchant mariners or occupational medicine; and
- (B) four who are professional mariners with knowledge and experience in mariner occupational requirements.

(2) Status of members.-Members of the Committee shall not be considered Federal employees or otherwise in the service or the employment of the Federal Government, except that members shall be considered special Government employees, as defined in section 202(a) of title 18, United States Code, and shall be subject to any administrative standards of conduct applicable to the employees of the department in which the Coast Guard is operating.

(c) Appointments; Terms; Vacancies.-

(1) Appointments.-The Secretary shall appoint the members of the Committee, and each member shall serve at the pleasure of the Secretary.

(2) Terms.-Each member shall be appointed for a term of five years, except that, of the members first appointed, three members shall be appointed for a term of two years.

(3) Vacancies.-Any member appointed to fill the vacancy prior to the expiration of the term for which that member's predecessor was appointed shall be appointed for the remainder of that term.

(d) Chairman and Vice Chairman.-The Secretary shall designate one member of the Committee as the Chairman and one member as the Vice Chairman. The Vice Chairman shall act as Chairman in the absence or incapacity of, or in the event of a vacancy in the office of, the Chairman.

(e) Compensation; Reimbursement.-Members of the Committee shall serve without compensation, except that, while engaged in the performance of duties away from their homes or regular places of business of the member, the member of the Committee may be allowed travel expenses, including per diem in lieu of subsistence, as authorized by section 5703 of title 5.

(f) Staff; Services.-The Secretary shall furnish to the Committee the personnel and services as are considered necessary for the conduct of its business.

4.3.4 เครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 77 แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 75(4) มีอำนาจ

(1) เข้าไปในสถานที่และตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารต่าง ๆ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือได้ในเวลาทำการตามปกติ...”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต้องใช้ในการลากจูงเรือ จึงได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือแต่งตั้งขึ้นสามารถเข้าตรวจตราเครื่องมือเครื่องใช้เช่นนั้นได้

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 33 เรื่อง การเดินเรือและน่านน้ำที่สามารถเดินเรือได้ (Navigation and Navigable waters) Chapter 3 เรื่อง กฎระเบียบเกี่ยวกับท่าเรือ แม่น้ำ และน่านน้ำภายในทั่วไป (Navigation Rules for Harbors, Rivers, and Inland Waters General) มาตรา 152 ได้กล่าวถึงกฎข้อบังคับเกี่ยวกับขนาดความยาวของสายโยง (towlines) ที่ใช้ในการลากจูงเรือ กล่าวคือ ผู้บัญชาการของหน่วยรักษาการชายฝั่ง (The Commandant of the Coast Guard) จะเป็นผู้กำหนดขนาดความยาวของเชือกพวน (hawsers) ซึ่งจะถูกใช้โยงระหว่างเรือที่ลากจูงกับเรือลำเลียงที่ถูกลากจูงและได้กำหนดบทลงโทษของการใช้สายโยงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่กฎข้อบังคับซึ่งผู้บัญชาการของหน่วยรักษาการชายฝั่งเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยนายเรือผู้ควบคุมการลากจูงเรือมีความรับผิดชอบและจะต้องถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง แต่ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยในการลากจูงเรือ

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้ โดยอาจกำหนดเพิ่มในมาตรา 73 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (10) กำหนดรายละเอียดของเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือ” ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพที่ดีในการลากจูงเรือ เนื่องจากเครื่องมือเครื่องใช้ย่อมถือเป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญอันเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เรือขับเคลื่อนไปได้

4.3.5 การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ

มาตรา 79⁷ แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดให้ผู้ลากจูงเรือที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และให้คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง⁸ พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

⁷ มาตรา 79 ผู้ลากจูงเรือซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือตามมาตรา 78 มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้

⁸ มาตรา 44 ... ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มิได้กำหนดระยะเวลาให้อธิบดีในการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องแจ้งแก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งต่างจากในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องมีการพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

อนึ่ง แม้ว่าในทางปฏิบัติ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และวิธีการอุทธรณ์ไว้ อย่างไร บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดไว้นั้น แต่หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งเช่นนี้ ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลาง จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มิได้กำหนดระยะเวลาให้อธิบดีในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องกลับไปใช้หลักตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมเนื้อความบทบัญญัติใน “มาตรา 79 ผู้ลากจูงเรือซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือตามมาตรา 78 มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง และ ให้อธิบดีพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้ ” ในเรื่องของการกระทำทางปกครองที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วเช่นนี้ หากมีการกำหนดให้มีกระบวนการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการดำเนินการได้ด้วยตนเอง ย่อมจะทำให้เกิดความรวดเร็วและสามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ด้วยจึงน่าจะเป็นการสมควรมากกว่า อีกทั้งหากอธิบดีใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์มากเกินไป ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ลากจูงเรือซึ่งเป็นผู้ถูกระทบโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้ กล่าวคือ ผู้ลากจูงเรือที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือ สั่งให้งดใช้เรือ หรือเครื่องอุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ในการลากจูงเรือที่ชำรุดหรือไม่ปลอดภัยที่จะใช้ในการลากจูงเรือ ย่อมไม่สามารถทำการลากจูงเรือได้จนกว่าจะได้ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ อีกทั้งคำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด

วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. : การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ*

อชิชา พานิช**

บทคัดย่อ

การจราจรทางน้ำเป็นวิธีการเดินทางที่ใช้กันมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่สะดวกและรวดเร็วกว่าการเดินเท้าและการใช้ยานพาหนะเทียมสัตว์ ในปัจจุบันแม้ว่าจะมีการจราจรทางบกและทางอากาศที่มีความรวดเร็วและทันสมัยมากขึ้น แต่การจราจรทางน้ำก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากสินค้าจะต้องถูกขนส่งจากผู้ขายในประเทศหนึ่งเพื่อนำสินค้าไปส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งการขนส่งสินค้าโดยเรือเดินทะเลนั้นมีความสำคัญและได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเรือเดินทะเลสามารถบรรทุกสินค้าได้คราวละมากๆ ทำให้ต้นทุนของสินค้าต่อหน่วยการขนส่งถูกกว่า เมื่อเทียบกับการขนส่งโดยทางอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางทะเลโดยเรือก็ยังคงมีความเสี่ยงที่อาจทำให้การขนส่งสินค้าหรือการขนส่งคนโดยสารไปไม่ถึงจุดหมายปลายทาง เนื่องจากในการเดินทะเลเรือต้องเผชิญความเสี่ยงในอันตรายต่างๆ หลายประเภทจากการเดินเรือในท้องทะเลและเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วย่อมส่งผลกระทบอย่างมหาศาลต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้อุบัติเหตุทางน้ำเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการสืบสวนสอบสวนหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว เพื่อวางแผนหาแนวทาง หรือมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นอีก

คำสำคัญ:

อุบัติเหตุทางน้ำ, การสืบสวนสอบสวน, ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...

* The Analysis of the Draft of the Navigation Act B.E. : The Investigation of Marine Accidents

** Achicha Panicha

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ABSTRACT

Water traffic is a travel method used since the past. In the past it was a convenient and faster method than travelling on foot and vehicle drawn by animals. At present, although there are land and air traffic which is faster and more modern. But water traffic is still needed. Especially in international trade because the goods must be transported from one country to deliver to a buyer in another country. Shipping by sea is very important and popular since ships can carry a large amount of goods. The transport cost of goods per unit is cheaper comparing with other mode of transport. However, maritime transport is still at risk due to the facts that seagoing vessels may face with various hazards which will cause loss of lives as well as damage to properties and environments. Therefore, it seems necessary to investigate into marine accidents to find its cause(s) and prevention(s).

Keywords:

marine accidents, investigation, Draft of the Navigation Act B.E....

ในบทความนี้จะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำตามที่มีการเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. โดยทำการศึกษาวិเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายพาณิชยนาวีและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก รวมทั้งกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำด้วย โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไว้อย่างละเอียดและชัดเจน ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำและการรายงานผลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำร่วมกับรัฐอื่น ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวมีรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีหรืออธิบดีในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ ตามความจำเป็นเพื่อให้การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าการขนส่งทางทะเลโดยเรือเดินทะเลจะมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากสามารถขนส่งสินค้าได้คราวละเป็นจำนวนมาก แต่การขนส่งทางทะเลโดยเรือเดินทะเลยังคงมีความเสี่ยงที่อาจทำให้เรือนั้นไปไม่ถึงจุดหมายปลายทาง สาเหตุหนึ่งก็คือ การเกิดอุบัติเหตุ โดยอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นกับเรือเดินทะเลนั้นมีได้หลายสาเหตุ ได้แก่ ความบกพร่องของตัวเรือ ความประมาทเลินเล่อของผู้ควบคุมเรือ หรือแม้แต่สภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นๆ ดังเช่นอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดขึ้นกับเรือโดยสารข้ามฟาก ชื่อ เซวอล (MV Sewol) ออกเดินทางจากเมืองท่าอินชอน (Incheon) เมื่อตอนค่ำของวันที่ 15 เมษายน 2557 มีจุดหมายปลายทางที่เกาะเชจู (Jeju) สาธารณรัฐเกาหลี ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากถึง 304 คน และสูญหาย 9 คน นับเป็นโศกนาฏกรรมที่รุนแรงที่สุดในรอบ 40 ปีของสาธารณรัฐเกาหลี และการจากสอบสวนเบื้องต้นพบว่าสาเหตุของการอัปปางครั้งนี้เกิดจากตัวเรือมีการติดตั้งห้องผู้โดยสารบนชั้นสาม ชั้นสี่ และชั้นห้าของเรือเพิ่มเติมจากเดิมที่ไม่เคยมีมาก่อนและเป็นการต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัย รวมทั้งมีการหักเลี้ยวอย่างกะทันหันเพื่อหลบกระแสน้ำซึ่งไหลรุนแรงจนส่งผลให้เรือเสียสมดุลและอัปปางลงในที่สุด เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดลอม และในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของประเทศ ดังนั้น มาตรการในการจัดการเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางน้ำและการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นอีก จึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงศักยภาพของประเทศนั้นๆ ในการจัดการและรับมือกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ ทำให้จำเป็นต้องมีการสืบสวนสอบสวนสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ เพื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการวิเคราะห์ไปวางแนวทางหรือนโยบายในการรับมือกับสถานการณ์เมื่อเกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นและการกำหนดมาตรการในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำมิให้เกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์อันเกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไว้อย่างชัดเจน และเนื่องด้วยความล้าสมัยของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ปัจจุบันจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและยกย่องพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ชื่อว่า

พระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไว้ด้วย¹

บทความนี้จะกล่าวถึงความหมายของอุบัติเหตุทางน้ำ และหลักกฎหมายว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำตามที่ได้มีการนำเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. อาทิ ขอบเขตของการบังคับใช้ อำนาจในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ กระบวนการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ เป็นต้น และศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ได้แก่

1. กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ ค.ศ. 1995 (Merchant Shipping Act 1995) ของสหราชอาณาจักร และกฎระเบียบว่าด้วยการรายงานและการสอบสวนอุบัติเหตุ (The Merchant Shipping (Accident Reporting and Investigation) Regulations 2012)
 2. กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ ค.ศ. 1996 (Merchant Shipping Act 1996) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ
 3. กฎหมายว่าด้วยการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเล (Act on the investigation and Inquiry into Marine Accidents, Amended through Act No. 9854, Dec.29, 2009) ของสาธารณรัฐเกาหลี
- ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1. ความหมายของ อุบัติเหตุทางน้ำ

ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ได้นำเสนอคำจำกัดความของคำว่า อุบัติเหตุทางน้ำ ไว้ในมาตรา 119 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยกำหนดให้ “อุบัติเหตุทางน้ำ” หมายถึงกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เรือเกยตื้น เรือติดตื้นเรืออัปปาง เรือเกิดอัคคีภัย มีการสละหรือละทิ้งเรือใหญ่หรือเรือโดนกัน
- (2) มีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสของบุคคลใดๆ ในเรือ เรือช่วยชีวิต แพช่วยชีวิตหรือยานช่วยชีวิตที่ต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎหมาย
- (3) เกิดความเสียหายแก่ตัวเรือ หรือเครื่องจักร หรือเครื่องอุปกรณ์ของเรือ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพหรือความสามารถในการเดินเรือได้อย่างปลอดภัยของเรือ
- (4) เกิดภาวะมลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (5) อุบัติเหตุหรือเหตุการณ์อย่างอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีที่ได้บัญญัติคำว่า “อุบัติเหตุทางทะเล”² หมายถึง การเกิดอุบัติเหตุใดๆ ดังต่อไปนี้ ไม่ว่าอุบัติเหตุดังกล่าวจะเกิดขึ้นในทะเลหรือน่านน้ำในประเทศก็ตาม

¹ คณะพาณิชย์นาวินานาชาติ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา, รายงานร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์ “โครงการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือและกฎหมายว่าด้วยเรือไทย”, สิงหาคม 2558.

² Article 2 (Definitions)

The definitions of terms used in this Act shall be as follows: <Amended by Act No. 8852, Feb. 29, 2008>

1. The term "marine accident" means any accident that corresponds to one of the following items and which occurred at sea and in inland waters:

(1) การเกิดอุบัติเหตุที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต สูญหาย หรือได้รับบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อุปกรณ์ หรือการทำงานของเรือ

(2) การเกิดอุบัติเหตุที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เรือ ชายฝั่ง (shore) หรือสิ่งอำนวยความสะดวกทางทะเล (marine facilities) ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเรือ

(3) การเกิดอุบัติเหตุที่ทำให้เรืออับปาง ถูกทิ้งร้างหรือสูญหาย

(4) การเกิดอุบัติเหตุที่ทำให้เรือโดนกัน เรือเกยตื้น เรือพลิกคว่ำ เรือจม หรือทำให้ไม่สามารถบังคับทิศทาง การเดินเรือได้ (it is impossible to steer a ship)

(5) การเกิดอุบัติเหตุที่ส่งผลให้เกิดมลพิษทางทะเล อันเนื่องมาจากการทำงานของเรือ

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. และกฎหมายสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นส่วนใหญ่บัญญัติไว้คล้ายคลึงกัน ไม่ได้มีเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่แตกต่างกันมากนัก เว้นแต่เพียงในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ได้วางหลักไว้ว่า นอกจากกรณีหนึ่งกรณีใดตามที่บัญญัติในมาตรา 119 (1) - (4) แล้ว ยังให้หมายความรวมถึงอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์อย่างอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงไว้ในมาตรา 199 (5) อีกด้วย ซึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดความหมายของคำว่าอุบัติเหตุเพิ่มเติมจากที่ร่างพระราชบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 119 (1) - (4) ได้อีกในภายหลัง ซึ่งหลักกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้มีการบัญญัติไว้เช่นนั้น แต่ตามกฎหมาย Merchant Shipping Act 1995 ของสหราชอาณาจักร มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถออกกฎข้อบังคับตามที่เห็นว่าสมควร³ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนอุบัติเหตุใดๆ โดยกฎข้อบังคับดังกล่าวอาจจะกำหนดนิยามของคำว่า “อุบัติเหตุ” เพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องการสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลและกฎข้อบังคับนั้นๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถกำหนดเพิ่มเติมความหมายหรือคำจำกัดความได้เมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายซึ่งมีขั้นตอนที่ยยุ่งยากเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ส่วนกฎหมาย The Merchant Shipping Act 1996 ของ

(a) An accident in which a person has died, is missing, or injured in relation to the structure, equipment, or operation of vessels;

(b) An accident in which damage is caused to a vessel or a land or marine facility in relation to the operation of vessels;

(c) An accident in which a vessel is lost, derelict, or missing;

(d) An accident in which a vessel has collided, is stranded, capsized, sunk, or cannot be maneuvered; and

(e) An accident in which damage by marine pollution has occurred in relation to the operation of vessels;

³ Article 267 (2) of Merchant Shipping Act 1995

The accidents referred to in subsection (1) above are—

(a) any accident involving a ship or ship's boat where, at the time of the accident—

(i) the ship is a United Kingdom ship, or

(ii) the ship, or (in the case of an accident involving a ship's boat) that boat, is within United Kingdom waters, and

(b) such other accidents involving ships or ships' boats as the Secretary of State may determine.

สาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นไม่ได้มีการบัญญัติถึงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “อุบัติเหตุทางทะเล” ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน⁴

กฎหมายไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำปรากฏอยู่ในมาตรา 173 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 บัญญัติว่า “ถ้ามีอุบัติเหตุอันตรายเกิดขึ้นในเรือกลไฟ ลำใดแก่ลำเรือ หรือหม้อน้ำ หรือเครื่องจักร หรือแก่คนโดยสาร หรือบุคคลใดๆ ก็ดี หรือมีอุบัติเหตุอันตราย ซึ่งเรือลำนั้นเป็นต้นเหตุก็ดี ท่านว่าต้องแจ้งความไปยังเจ้าท่าโดยพลัน” ส่วนอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกองบังคับการตำรวจน้ำ สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และในการปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนจะอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนและหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ มิใช่เป็นการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาสาเหตุและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ เพื่อหาแนวทางหรือวิธีการในการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าวขึ้นอีกแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้น กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ขอบเขตของการบังคับใช้ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน แม้แต่คำว่า “อุบัติเหตุทางน้ำ” ก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด

3. หลักกฎหมายอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ....

3.1 ขอบเขตของการบังคับใช้

ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มาตรา 120 ที่ไม่ให้ใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำในร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับแก่เรือที่ใช้ในราชการทหารและเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ และตามมาตรา 121 วรรคแรกที่ว่าในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน จึงกล่าวได้ว่า การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่จะอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. จะต้องเป็นกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นแก่เรือที่มีใช้เรือที่ใช้ในราชการทหารหรือเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ โดยอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นอุบัติเหตุทางน้ำที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยด้วย

ดังนั้น หากเป็นกรณีเรือที่ใช้ในราชการทหาร หรือเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ ไม่ว่าการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวจะเกิดขึ้นในน่านน้ำไทย หรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยหรือไม่ก็ตาม หรือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นกับเรือสัญชาติไทย หรือเกี่ยวข้องกับเรือสัญชาติไทย

⁴ โผทิต เอกจริยกร, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำไทยและเรือไทย”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 45 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2559).

⁵ นัฐธิดา ศานติสุขธิกุล, “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารการขนส่งทางน้ำ พ.ศ. : การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางเรือ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

โดยที่ขณะเกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้นเรือดังกล่าวไม่ได้อยู่ในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทย ย่อมไม่อยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.

เมื่อพิจารณากฎหมาย Merchant Shipping Act 1995 ของสหราชอาณาจักรที่ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลมาใช้บังคับกับกรณีที่เกิดอุบัติเหตุใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทะเล หรือเรือเล็กของเรือเดินทะเล (เรือใบ) ซึ่งในเวลาที่เกิดอุบัติเหตุขึ้น เรือดังกล่าวเป็นเรืออังกฤษ หรือเรือหรือเรือใบนั้นอยู่ในน่านน้ำของสหราชอาณาจักร⁶ จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักรไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุไปใช้บังคับกับกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางทะเลกับเรือที่ใช้ในราชการทหารหรือเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ นอกจากนี้กฎหมาย The Merchant Shipping Act 1996 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังได้บัญญัติให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นเรือสัญชาติสิงคโปร์ทุกลำ ไม่ว่าขณะเกิดอุบัติเหตุเรือลำดังกล่าวจะอยู่ ณ ที่ใด และยังให้นำไปใช้บังคับกับเรือทุกลำที่เกิดอุบัติเหตุในทะเลอาณาเขตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่ว่าเรือลำดังกล่าวจะจะมีสัญชาติใดก็ตาม⁷ แต่ทั้งนี้มิให้นำไปใช้บังคับกับกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นกับเรือของกองทัพเรือหรือเรือของราชการทหารหรือเรือของกองทัพอากาศสิงคโปร์หรือของประเทศอื่นๆ⁸

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ยังคงมีข้อบกพร่องในประเด็นดังกล่าวอยู่ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไปใช้บังคับให้ครอบคลุมถึงกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นกับเรือที่ใช้ในราชการทหารหรือเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ และในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นแก่เรือสัญชาติไทย ไม่ว่าขณะเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวเรือนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดก็ตาม

3.2 ความหมายของคำว่า อุบัติเหตุ

ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ได้กำหนดให้คำจำกัดความของคำว่า อุบัติเหตุทางน้ำ ไว้ในมาตรา 119 ของร่างพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า “อุบัติเหตุทางน้ำ” ให้หมายถึงกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เรือเกยตื้น เรือติดตื้นเรืออัปปาง เรือเกิดอัคคีภัย มีการสละหรือละทิ้งเรือใหญ่หรือเรือโดนกัน
- (2) มีการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสของบุคคลใดๆ ในเรือ เรือช่วยชีวิต แพช่วยชีวิตหรือยานช่วยชีวิตที่ต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎหมาย
- (3) เกิดความเสียหายแก่ตัวเรือ หรือเครื่องจักร หรือเครื่องอุปกรณ์ของเรือ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพหรือความสามารถในการเดินเรือได้อย่างปลอดภัยของเรือ

⁶ อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 3

⁷ Article 98 of Merchant Shipping Act 1996

Application of this Part

This Part shall, unless otherwise provided, apply to all Singapore ships wherever they may be and to all ships in Singapore except harbour craft.

⁸ Article 3 of Merchant Shipping Act 1996

Exemption of naval ships, etc.

This Act, with the exception of Part VIII or where the contrary intention appears, shall not apply to or in relation to any ship belonging to the naval, military or air forces of Singapore or any other country.

(4) เกิดภาวะมลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

(5) อุบัติเหตุหรือเหตุการณ์อย่างอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งความใน (5) เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถกำหนดความหมายเพิ่มขึ้นได้ เมื่อมีความจำเป็นโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติ นั้น ย่อมมีขั้นตอนและกระบวนการในการตรากฎหมายที่ยุ่ยากและใช้ระยะเวลาเวลานานมากกว่าการออกเป็นกฎกระทรวงซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายอันมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ จึงทำให้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีความยืดหยุ่น ดังนั้น ตามที่ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดไว้ข้างต้นจึงเหมาะสมแล้ว

3.3 อำนาจในการสืบสวนสอบสวน

ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มาตรา 122 ได้กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจออกกฎข้อบังคับกรมเจ้าท่าเพื่อกำหนดว่าอุบัติเหตุทางน้ำที่ได้รับรายงานตามมาตรา 121 กรณีใดบ้างที่จะต้องให้เจ้าท่าทำการสืบสวนเบื้องต้นหรือจะต้องให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำทำการสอบสวน โดยในกรณีที่กฎข้อบังคับกรมเจ้าท่ากำหนดให้เจ้าท่าทำการสืบสวนเบื้องต้นนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มาตรา 124 กำหนดให้เจ้าท่าที่มีเขตอำนาจเหนือบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำมีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนเบื้องต้น และหลังจากที่เจ้าท่าได้ดำเนินการสืบสวนเบื้องต้นการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าท่าผู้ทำการสืบสวนเบื้องต้นจัดทำรายงานและรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ได้จากการสืบสวนเบื้องต้นส่งให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำโดยไม่ชักช้า ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มาตรา 129 ซึ่งไม่เหมือนกับกฎหมายสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลของสาธารณรัฐเกาหลีที่ได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลขึ้นโดยเฉพาะ⁹ ได้แก่ ศาลความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety Tribunal : MST) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดขึ้นเพื่อหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเล โดยหน่วยงานดังกล่าวจะประกอบด้วยศาลความปลอดภัยทางทะเลส่วนกลาง (Korean Maritime Safety Tribunal : KMST) และศาลความปลอดภัยทางทะเลส่วนภูมิภาค (Regional Maritime Safety Tribunal : Regional MST) รวมทั้งได้มีการกำหนดผู้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเรื่องการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเล ได้แก่ ผู้พิพากษา (Maritime Judge) ซึ่งตำแหน่งผู้พิพากษาของศาลความปลอดภัยทางทะเลส่วนกลางเป็นตำแหน่งที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำร้องขอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่ง และการเดินเรือ (Minister of Land, Transport, and Maritime Affairs) เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ตรวจการของศาลความปลอดภัยทางทะเลส่วนกลาง และศาลความปลอดภัยทางทะเลส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่สืบสวน (Investigator) มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และที่ปรึกษาในการสืบสวนคดีมีหน้าที่เป็นตัวแทนในการดำเนินการคำร้อง หรือคำร้องขอต่อหน่วยงานในการสืบสวนคดีให้แก่บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเกิด

⁹ Article 8 of Act on the investigation and Inquiry into Marine Accidents.

Organization of MST

(1) The MST shall be organized into two types; Korean Maritime Safety Tribunal, (hereinafter referred to as the "KMST"), and the Regional Maritime Safety Tribunal, (hereinafter referred to as the "Regional MST"). <Amended by Act No. 5809, Feb. 5,1999>

อุบัติเหตุทางทะเล รวมทั้งการให้คำปรึกษาต่างๆ แก่บุคคลดังกล่าวด้วย¹⁰ จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานและผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีแยกต่างหากจากหลักการและวิธีพิจารณาคดีทั่วไป เพื่อใช้สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ การเสนอคดีต่อศาล ผู้ที่มีอำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนคดี กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาล คำตัดสินคดีของศาล และบทบัญญัติเกี่ยวกับการโต้แย้งคำตัดสินคดี เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ทั้งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและกฎหมายที่อาจมีผลบังคับใช้ในอนาคต ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด มีเพียงการให้อำนาจอธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ” โดยให้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹¹

(1) ทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำใดๆ ที่ต้องดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายข้อบังคับกรมท่า หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีและจัดทำรายงานการสอบสวนกรณีดังกล่าวเสนออธิบดีเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ

(3) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะมาตรการความปลอดภัยด้านการเดินเรือและการป้องกันมลพิษทางน้ำอันเกิดจากเรือ

(4) ขึ้นไปบนเรือหรือเข้าไปในสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำเพื่อตรวจสอบหรือรวบรวมเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดตามที่เห็นสมควร

(5) เรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการหรือให้ส่งเอกสารหรือสิ่งของใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนของคณะกรรมการ

(6) จัดทำรายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำโดยมีสาระสำคัญตามที่อธิบดีประกาศกำหนดในทุกรอบระยะเวลาหนึ่งปี และนำเสนออธิบดีเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาและดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำได้ทำการสืบสวนอุบัติเหตุทางน้ำหรือจากการสืบสวนเบื้องต้นของเจ้าท่าปรากฏข้อเท็จจริงว่าการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ หรือการเสียชีวิต หรือการบาดเจ็บสาหัสของบุคคลใดๆ หรือการเกิดมลพิษทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุ นั้น มีสาเหตุทั้งหมดหรือบางส่วนจากการที่คนประจำเรือคนหนึ่งคนใดได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ที่เป็นการประพฤติน่าเกลียด หย่อนความสามารถประมาทเลินเล่อ ขาดทักษะ หรือจงใจละเมิดกฎหมาย ก็ให้ดำเนินการตามควรแก่กรณี คือ

(1) ในกรณีที่คนประจำเรือนั้นได้รับประกาศนียบัตรรับรองความรู้ความสามารถจากรัฐบาลไทย ให้เจ้าท่าผู้ทำการสืบสวนเบื้องต้นหรือคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำแล้วแต่กรณี รายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป

¹⁰ ธนพร มิ่งมันคง. “กฎหมายว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางทะเลของสาธารณรัฐเกาหลี”. วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2558).

¹¹ มาตรา 139 ของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...

(2) ในกรณีที่คนประจำเรือนั้นได้รับประกาศนียบัตรรับรองความรู้ความสามารถจากรัฐบาลต่างประเทศให้เจ้าท่าผู้ทำการสืบสวนเบื้องต้นหรือคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำแล้วแต่กรณี แจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยังผู้แทนทางการทูตหรือผู้แทนทางกงสุลของรัฐบาลต่างประเทศที่ออกประกาศนียบัตรนั้นเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำมีอำนาจในลักษณะของการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดีหรือลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่มุ่งแสวงหาสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลและนำข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุในลักษณะเดียวกันซ้ำอีก ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มาตรา 131 ที่ว่า “การสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อพิสูจน์ทราบสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำและสาเหตุการเสียชีวิต หรือการบาดเจ็บสาหัสของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำ

(2) เพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงว่าการเกิดอุบัติเหตุหรือการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสของบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุนั้นมีสาเหตุไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจากการที่คนประจำเรือคนหนึ่งคนใดได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการประพฤตินิยมชอบ หย่อนความสามารถ ประมาทเลินเล่อ ขาดทักษะหรือจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ เพื่อที่จะได้หาทางป้องกันและแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

(3) เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าบุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่คนประจำเรือได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการประพฤตินิยมชอบ หย่อนความสามารถ ประมาทเลินเล่อ ขาดทักษะหรือจงใจละเมิดกฎหมาย อันมีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุหรือการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสของบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุหรือไม่

(4) เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใหม่หรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎข้อบังคับเดิม เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุในลักษณะเดียวกันหรือไม่

(5) เพื่อกำหนดแนวทาง วิธีการหรือมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นอีก

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ... ไม่ได้มีร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการตัดสินคดีและการโต้แย้งคำตัดสินคดี รวมทั้งไม่ได้มีร่างบัญญัติวิธีพิจารณาคดีแยกต่างหากจากหลักการและวิธีพิจารณาคดีทั่วไป จึงเหมาะสมกับประเทศไทยและถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำแล้ว

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. จะได้มีการวางหลักกฎหมายอันเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำเพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในหลายประเด็นแล้วก็ตาม ซึ่งในหลายประเด็นผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมกับประเทศไทยแล้ว เช่นการเพิ่มคำนิยามของคำว่าอุบัติเหตุ ซึ่งทำให้มีความชัดเจนว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นอุบัติเหตุตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. อันจะอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และการให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ รวมทั้งให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าในการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ เช่น ให้เจ้าท่ามีอำนาจขึ้นไบนเรือหรือเข้าไปในสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีบางประเด็นที่ร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องที่ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมอยู่บ้าง จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวในเรื่องดังต่อไปนี้

ตารางสรุปข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...	ข้อเสนอแนะของผู้เขียน
1. ขอบเขตการใช้บังคับ	มาตรา 120 บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่เรือที่ใช้ในราชการทหารและเรือของทางราชการ ที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน ทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ (2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พุทธิการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว	มาตรา 120 บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่เรือที่ใช้ในราชการทหารและเรือของทางราชการ ที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์ มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยหรือเกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นกับเรือสัญชาติไทย <u>ไม่ว่าจะเกิดอุบัติเหตุ ณ ที่ใดก็ตาม</u> ให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน ทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ (2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พุทธิการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว
2. ระยะเวลาในการรายงานการเกิดอุบัติเหตุให้เจ้าท่าทราบ	มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน ทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ	มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยหรือเกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นกับเรือสัญชาติไทย <u>ไม่ว่าจะเกิดอุบัติเหตุ ณ ที่ใดก็ตาม</u> ให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เกิดอุบัติเหตุทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...	ข้อเสนอแนะของผู้เขียน
	(2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว	โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ (2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว
3. การรายงานการเกิดอุบัติเหตุให้เจ้าท่าทราบ	มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดยพลัน ทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ (2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว	มาตรา 121 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยหรือเกิดอุบัติเหตุทางน้ำขึ้นกับเรือสัญชาติไทย <u>ไม่ว่าจะเกิดอุบัติเหตุ ณ ที่ใดก็ตาม</u> ให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือในเมืองท่าที่สามารถแจ้งเหตุได้รายงานการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าวให้เจ้าท่าทราบโดย พลัน ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เกิดอุบัติเหตุทางวิทยุ โทรศัพท์ โทรสาร หรือวิธีการสื่อสารอื่นใด โดยระบุสาระสำคัญเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) สถานที่ที่เกิดอุบัติเหตุทางน้ำ (2) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางน้ำนั้น (3) ความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้น และ (4) พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สำคัญอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางน้ำดังกล่าว
4. การห้ามมิให้อ้างอิงรายงานการสืบสวนและสอบสวน	มาตรา 141 ห้ามมิให้ผู้ใดอ้างรายงานการสืบสวนเบื้องต้นหรือรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งข้อเท็จจริง ความเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อพิจารณา หรือข้อสรุปที่ปรากฏในรายงานเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง เว้นแต่ กรณีที่ในคดีนั้นไม่มีพยานหลักฐานอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาในประเด็นแห่งคดีที่เป็นประเด็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ประสงค์จะอ้างรายงานหรือสิ่ง	มาตรา 141 ห้ามมิให้ผู้ใดอ้างรายงานการสืบสวนเบื้องต้นหรือรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งข้อเท็จจริง ความเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อพิจารณา หรือข้อสรุปที่ปรากฏในรายงานเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง เว้นแต่ กรณีที่ในคดีนั้นไม่มีพยานหลักฐานอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาในประเด็นแห่งคดีที่เป็นประเด็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ประสงค์จะอ้างรายงานหรือสิ่ง

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...	ข้อเสนอแนะของผู้เขียน
	ที่ปรากฏในรายงานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานยื่นคำขอต่อศาลให้ดำเนินการไต่สวนถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องอ้างสิ่งดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในคดีนั้น เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าจะอนุญาตให้อ้างสิ่งดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานได้หรือไม่เพียงใด	ที่ปรากฏในรายงานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานยื่นคำขอต่อศาลให้ดำเนินการไต่สวนถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องอ้างสิ่งดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในคดีนั้น เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าจะอนุญาตให้อ้างสิ่งดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานได้หรือไม่เพียงใด <u>ทั้งนี้ บทบัญญัติข้างต้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 หรือบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลเพื่อประโยชน์เอกชน</u>
5. ความร่วมมือระหว่างรัฐ	ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้แต่อย่างใด	มาตรา...ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางทะเลเกี่ยวข้องกับเรือสัญชาติไทย หรือเรือลำหนึ่งลำใดและเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทย และอุบัติเหตุดังกล่าวเกี่ยวข้องกับรัฐอื่น และรัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐ ให้คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำดำเนินการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำร่วมกับรัฐนั้น มาตรา... เมื่อมีการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนร่วมกับรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องหรือรัฐที่มีส่วนได้เสีย เพื่อให้สามารถ บรรลุดุลประสงค์ของการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นให้ คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ และรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องหรือรัฐที่มีส่วนได้ เสียตกลงกันร่วมว่า (1) จะนำมาตรการใดมาใช้ในการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่เกิดขึ้น (2) ขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุดังกล่าว มาตรา... ในกรณีที่รัฐที่มีส่วนได้เสียกับการเกิดอุบัติเหตุทางน้ำที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ เป็นรัฐที่มีคุณสมบัติหรือเป็นไปตามเงื่อนไขด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐตามที่พระราชกฤษฎีกา

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ...	ข้อเสนอแนะของผู้เขียน
		<u>กำหนดไว้ และได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้เข้าร่วมในการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่เกิดขึ้น รัฐดังกล่าวสามารถเข้าถึงและจัดทำสำเนารายงานการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ หรือเสนอพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำได้</u>

ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. จะช่วยให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการนำไปบังคับใช้ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายพาณิชยนาวิของประเทศไทยให้พัฒนาทัดเทียมและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศต่อไป สมควรที่จะต้องพิจารณาในบางประเด็น ได้แก่ ประเด็นเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐ ในกรณีที่รัฐมากกว่าหนึ่งรัฐมีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำเดียวกัน โดยอาจเป็นการตั้งคณะทำงานร่วมกัน หรือการให้ความร่วมมือในการสอบสวนหรือแบ่งปันข้อมูลที่ได้จากการสอบสวนอุบัติเหตุดังกล่าว หรือเรื่องขอบเขตของการบังคับใช้ ในกรณีที่เรือที่ใช้ในราชการทหารหรือเรือของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ในทางพาณิชย์เกิดอุบัติเหตุหรือก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น หรือในกรณีที่เรือสัญชาติไทยเกิดอุบัติเหตุบนน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งในกรณีดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. หรือในประเด็นที่เกี่ยวกับการอ้างรายงานการสืบสวนเบื้องต้นหรือรายงานการสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งข้อเท็จจริง ความเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อพิจารณาหรือข้อสรุปที่ปรากฏในรายงานเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง ซึ่งควรห้ามมิให้มีการอ้างอิงรายงานการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำ ไม่ว่าในกรณีใดๆก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางน้ำเป็นไปตามวัตถุประสงค์คือเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่เพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบหรือลงโทษบุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ผู้เขียนได้ให้ความเห็นไว้แล้วข้างต้น

การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ*

นวลกมล ยูธะสุนทร**

บทคัดย่อ

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์เอาไว้อยู่แล้ว โดยรับเอามาตรฐานการปล่อยมลพิษ Euro 4 ของสหภาพยุโรปมาปรับใช้กับรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์เบนซิน และเครื่องยนต์ดีเซลตั้งแต่ พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ตาม มาตรการควบคุมกำกับดูแลการปล่อยมลพิษในรถยนต์ให้ความสำคัญกับช่วงก่อนการจำหน่ายมากกว่าภายหลังการจำหน่าย ซึ่งหากความไม่ได้มาตรฐานของการปล่อยมลพิษนั้นถูกพบภายหลังที่มีการจำหน่ายไปแล้ว ย่อมเป็นไปได้ยากที่ผู้บริโภคจะรู้และพิสูจน์ว่าความผิดปกตินั้นมีมาก่อนจำหน่าย เนื่องจาก การพิสูจน์ตรวจสอบเป็นเรื่องทางเทคนิค ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ใช้วิธีการที่ไม่ได้เป็นที่รู้จักเป็นการทั่วไป และการพิสูจน์ย่อมกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของผู้บริโภค

นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ อาทิ กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายรถยนต์ กฎหมายขนส่ง ต่างกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ใช้ต้องเป็นผู้รับผิดชอบถึงความได้มาตรฐานในด้านต่าง ๆ ของรถยนต์ ทั้งด้านความมั่นคงปลอดภัย และมาตรฐานการปล่อยมลพิษด้วย จึงจะสามารถใช้รถยนต์ จดทะเบียนรถยนต์ หรือเสียภาษีรถยนต์ได้ จึงมีประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ควรพิจารณาว่า ผู้ประกอบการควรมีหน้าที่อย่างไรเพื่อรับผิดชอบต่อความไม่ได้มาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์ขนาดเล็ก เช่น การตรวจติดตามภายหลังการจำหน่ายจากรถยนต์ที่ใช้อยู่จริง โดยไม่จำกัดเพียงรถยนต์ที่อยู่ในสายการผลิต หรือที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการ การเรียกคืน

* Consumer Protection against Car Pollutant Emission in Violation of Mandatory Standards

** Nuankamon U-thasoontron

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

: nuankamon_un@yahoo.com

รถยนต์กรณีที่มีการพบความผิดปกติ รวมถึงการแสดงข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอก่อนจัดจำหน่าย เป็นต้น บทความนี้จะนำเสนอมาตรการควบคุมกำกับ การคุ้มครองผู้บริโภค และบทลงโทษที่ควรนำมาปรับใช้กับกรณีมาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์

คำสำคัญ:

การคุ้มครองผู้บริโภค, มาตรฐานการปล่อยมลพิษ, มาตรฐานรถยนต์, ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

ABSTRACT

Thailand has adopted the European Union's vehicle emission standard, Euro 4, into its own emission relating regulations in order to control light-duty vehicles and vehicles with diesel engines ever since 2011. However, those regulating measures mainly focus on the presale activities of automobile manufacturers and importers instead of the post sales activities. Once the nonconformity of the emission standards occurs after the sale, it is hard for consumers to be aware of it. And to prove such nonconformity has occurred during the presale stage is even more.

Moreover, Thailand's vehicle relating laws, such as the Improvement and Conservation of National Environmental Quality Act, the Vehicle Act, the Transport Act, impose the duty to the owners, possessors and users of the vehicles to comply with the relating standards including the safety, security, and emission standards. Thus, consumer protection concerns have been raised. There are many points to consider, including the responsibilities of automobile industry entrepreneurs towards nonconformity of light-duty vehicle emission

standard, namely the post-sale inspection activities for vehicles in use, not only the vehicles in their production lines or possession, recall automobile, including demonstrate clear and sufficient information before sell. For this reason, this journal has proposed measures on emission control and supervision, including consumer protection measures and penalty relating to emission standard issues, including mandatory vehicle emission standard tests to be conducted by entrepreneurs on their sold vehicles.

Keyword:

consumer protection, emission standard, automobile manufacturing, industrial product

บทนำ

จากกรณีปัญหาการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกลุ่มบริษัท Volkswagen เนื่องจากปรากฏว่ารถยนต์ที่ผลิตและขายนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศ (Emission) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการสุ่มตรวจสอบโดยความร่วมมือระหว่างสององค์กรรัฐ คือ California Air Resource Board (CARB) และ Environment Protection Agency (EPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการสุ่มตรวจพบว่ารถยนต์บางรุ่นของ Volkswagen มีการติดตั้ง Defeat Device¹ โดยอุปกรณ์นั้นมีตัวจับเวลาเพื่อให้รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ประเภทดีเซล EA 189 ของ Volkswagen ผ่านการทดสอบสำหรับรถยนต์เล็ก (Light-duty vehicles) ในการใช้งานในเมือง (City Driving) ของสหรัฐอเมริกา ทั้งที่ในการใช้งานจริงพบว่ามลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยสูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 40 เท่า จากการตรวจสอบนี้ทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องยนต์ดังกล่าวของกลุ่มบริษัท Volkswagen ทั่วโลกถูกตรวจสอบ ทั้งในสหภาพยุโรป ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีการนำรถยนต์รุ่นเหล่านั้นเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย ทำให้ไม่มีการตรวจสอบการปล่อยมลพิษของรถยนต์รุ่นเหล่านั้นในประเทศไทย

การกระทำความผิดในลักษณะเดียวกับ Volkswagen นั้นเคยปรากฏมาแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏว่ามีการตรวจสอบและลงโทษผู้ประกอบการรถยนต์ โดยบริษัทรถยนต์ที่กระทำความผิดนั้นต้องชดเชยความเสียหาย ถูกปรับ รวมถึงดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา กรณีตัวอย่าง เช่น กรณี American Honda Motor Co., Inc. และ Ford Motor Company ทั้งสองกรณีมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล District Court of Columbia โดยฟ้องว่าผู้ประกอบการรถยนต์ติดตั้งอุปกรณ์ที่ทำให้รถยนต์ที่บริษัทจำหน่ายมีการปล่อยมลพิษเกิน

¹ กลไกปรับเปลี่ยน (Defeat Device) มีการให้ความหมายไว้ในมาตรฐานรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์เบนซินตาม มอก. 2540 - 2554 และมาตรฐานรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลตามมอก. 2550 - 2554 ว่าหมายถึง อุปกรณ์หรือระบบใด ๆ ที่ออกแบบให้ตรวจ/จับอุณหภูมิ ความเร็วรอบเครื่องยนต์ ระบบส่งกำลัง สู่สัญญาณ ท่อร่วม หรือตัวแปรอื่นใด โดยมีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้น เปลี่ยน หน่วง ยกเลิกการกระตุ้น การทำงานของส่วนใด ๆ ของระบบควบคุมสารมลพิษที่เป็นสาเหตุของการลดประสิทธิภาพระบบควบคุมสารมลพิษ ภายใต้เงื่อนไขที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้งานปกติของรถยนต์ โดยอุปกรณ์หรือระบบที่ออกแบบนั้นอาจไม่ถูกพิจารณาเป็นกลไกปรับเปลี่ยนถ้า มีไว้เพื่อป้องกันเครื่องยนต์เสียหายหรืออุบัติเหตุ และเพื่อการทำงานที่ปลอดภัยของเครื่องยนต์ หรือกลไกดังกล่าวมีหน้าที่ติดเครื่องยนต์เท่านั้น หรือเป็นสภาพที่ถูกกำหนดในการทดสอบลักษณะที่ 1 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานมอก.ของรถยนต์ทั้งสองประเภท

กว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งท้ายที่สุด District Court of Columbia ได้ออก Consent Decree อันเป็นคำสั่งศาลเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างคู่ความทั้งสองบริษัท ดังนี้

กรณี Ford Motor Company นั้นกำหนดให้ยกเลิกกลยุทธ์การขายรถยนต์ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด โดยมีค่าใช้จ่าย ค่าปรับประเภท Civil Penalties² และค่าดำเนินการอื่น ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 7.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ Ford Motor Company สมัครง่ายชุดการขายรถยนต์รุ่น Econolines และยกเลิกกลยุทธ์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997

ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 กรณีของ American Motor Honda Co., Inc ศาลกำหนดให้ขยายระยะเวลาประกันการปล่อยมลพิษสำหรับรถยนต์ที่ได้รับผลกระทบเป็น 14 ปี หรือ 150,000 ไมล์ รวมถึงเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไข ค่าปรับและค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อลดมลภาวะทั้งสิ้นกว่า 280 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ในประเทศไทยปรากฏกรณีตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับการปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับอย่างกรณีของ Volkswagen เกิดขึ้นเช่นกัน และมีการฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้นในปี พ.ศ. 2553 คือ กรณีระหว่างผู้ซื้อและผู้ใช้รถยนต์ยี่ห้อ Toyota รุ่น Innova เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท โตโยต้า ธนบุรี จำกัด บริษัท โตโยต้า ทีบีเอ็น จำกัด ที่ 2 และ บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด ที่ 3 ในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจเป็นจำเลยในคดีผู้บริโภค สาเหตุจากการที่มีกลิ่นคล้ายกลิ่นจากท่อไอเสียเข้ามาในห้องโดยสาร ซึ่งโจทก์ได้แจ้งกับพนักงานขายของจำเลยที่ 1 แต่ได้รับแจ้งกลับมามีว่าเป็นเรื่องปกติของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล โจทก์ไม่เคยใช้รถยนต์ที่มีเครื่องยนต์ดีเซลจึงไม่ทราบมาก่อนว่าเป็นเรื่องปกติหรือไม่ จึงใช้รถยนต์คันดังกล่าวต่อไป กรณีนี้ศาลชั้นต้นได้ตัดสินว่าการกระทำของจำเลยที่ประมาณเลินเล่อไม่ตรวจสอบสินค้าให้ดีว่ามีคุณภาพ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด แต่กลับนำผลิตภัณฑ์ที่ชำรุดบกพร่องมาจำหน่าย ก่อให้ความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสิ้น ส่วนจำเลยที่ 2 ทราบว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวชำรุดบกพร่องเป็น

²สหรัฐอเมริกามีการกำหนด Civil Penalties อันเป็นค่าปรับสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของรถยนต์ โดยกำหนดไว้ใน CAA Section 205 หรือ U.S. Code 7524 สำหรับผู้กระทำความผิดตาม Section 203 หรือ U.S. Code 7522 อัตราสูงสุดของ Civil Penalties คือ 45,268 ดอลลาร์สหรัฐต่อเครื่องยนต์หนึ่งเครื่องที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือ 4,527 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับการปลอมปนหรือการขาย Defeat Device และ 45,268 ดอลลาร์สหรัฐต่อวันสำหรับการฝ่าฝืนไม่รายงานและบันทึก. United States Environmental Protection Agency, "Clean Air Act Vehicle and Engine Enforcement Case Resolutions," Retrived on February 1, 2018, from <https://www.epa.gov/enforcement/clean-air-act-vehicle-and-engine-enforcement-case-resolutions>.

อันตรายต่อสุขภาพของโจทก์ทั้งสิ้น แต่กลับปิดบังความจริงอันควรจะแจ้งให้โจทก์ทั้งสองทราบจึงต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหาย โดยศาลชั้นต้นพิพากษาให้ชดเชยค่าเสื่อมสุขภาพอนามัยและทุนทุกข์ทรมานจากรถยนต์ ค่าขาดประโยชน์ใช้สอยในรถยนต์ ค่าขาดโอกาสที่จะมีอายุยืนยาว เนื่องจากคว้นพิชี่เข้ามาในรถยนต์ ซึ่งถือว่าเสี่ยงต่อการเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และค่าเสียหายในความวิตกกังวล ทุกข์ทรมาน

จากคำพิพากษาจะเห็นว่าฐานความผิดที่ศาลชั้นต้นนำมาประกอบการตัดสินที่ให้ผู้ประกอบการต้องชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์นั้น เป็นฐานความรับผิดชอบจากความชำรุดบกพร่องและความไม่ปลอดภัยจากสินค้าเนื่องจากมลพิษเข้าสู่รถยนต์ ทำให้เจ้าของหรือผู้ใช้ได้รับผลกระทบทั้งทางสุขภาพ จิตใจ รวมถึงเศรษฐกิจ ซึ่งแม้คดีดังกล่าวจะมีการพูดถึงบ่อยครั้งสำหรับความรับผิดชอบผู้มอรถยนต์ที่ไม่ได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตาม กลับไม่พบว่าหน่วยงานรัฐได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มเติมจากกรณีจากความไม่ได้มาตรฐานดังกล่าวว่าคว้นพิชี่ที่เข้าสู่ตัวรถยนต์นั้นเกิดจากการที่รถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการปล่อยมลพิษหรือไม่ ไม่พบว่ามีกรณีเรียกคืนรถยนต์รุ่นนั้นทั้งโดยความสมัครใจ หรือโดยคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงไม่ปรากฏว่ามีมาตรการเยียวยาอื่นใดต่อผู้บริโภครายอื่นอีก

ด้วยเหตุนี้ แม้ปัญหาการปล่อยมลพิษในรถยนต์ในลักษณะเดียวกันกับกรณีของ Volkswagen จะยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในประเทศไทย มีเพียงกรณีปัญหาที่ใกล้เคียงแต่ก็ไม่ชัดเจนว่าความบกพร่องนั้นถึงขนาดที่การปล่อยมลพิษของรถยนต์นั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับของประเทศไทย อีกทั้ง หากมีกรณีเช่นเดียวกันเกิดขึ้นแล้วประเทศไทยจะมีมาตรการการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการกำกับดูแลผู้ประกอบการรถยนต์ซึ่งมีปัญหการปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้นอย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการควบคุมกำกับดูแล ผู้ประกอบการรถยนต์ และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการปล่อยมลพิษของรถยนต์ตามกฎหมายไทยแล้วพบว่ามีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 5 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความเข้มงวดของมาตรฐานการปล่อยมลพิษในรถยนต์ขนาดเล็ก ประการที่สอง การแสดงข้อมูลสำคัญ มาตรการบังคับ และบทลงโทษเกี่ยวกับเกี่ยวกับการแสดงข้อมูลด้านการปล่อยมลพิษ ประการที่สาม มาตรการตรวจสอบรถยนต์โดยผู้ประกอบการรถยนต์ภายหลังการจัดจำหน่าย ประการที่สี่ มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายกรณีรถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

บังคับ และประการที่ห้า มาตรการลงโทษนอกเหนือจากบทลงโทษทั่วไปสำหรับกรณีรถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ ซึ่งผู้เขียนขอพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ความเข้มงวดของมาตรฐานการปล่อยมลพิษในรถยนต์ขนาดเล็ก

เนื่องจากมาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์เบนซิน และเครื่องยนต์ดีเซลของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีการแก้ไขล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2555 โดยรับเอามาตรฐานของสหภาพยุโรป คือ Euro 4 มาใช้เป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว อีกทั้งหนึ่งในสาเหตุหลักของปัญหาฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM 2.5) นั้นเกิดจากรถยนต์ จึงควรปรับใช้มาตรฐานใหม่ที่ทันสมัยมากขึ้น ซึ่งในหลายประเทศได้มีการปรับใช้มาตรฐาน Euro 6 อันเป็นหนึ่งในมาตรฐานที่เข้มงวดที่สุดมาตรฐานหนึ่งที่ใช้บังคับอยู่ในสหภาพยุโรป เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย

อีกทั้ง ประเทศไทยไม่ควรจำกัดการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์ให้เป็นไปตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปเพียงอย่างเดียว แต่ควรพิจารณามาตรฐานอื่นร่วมด้วย โดยเฉพาะมาตรฐานกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมาตรฐานเฉพาะของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเข้มงวดถึงขนาดกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษเป็น 0 หรือที่รู้จักในชื่อ Zero Emission Vehicle ซึ่งประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศออสเตรเลีย ต่างนำเอาทั้งมาตรฐานสหภาพยุโรป มาตรฐานกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงมาตรฐานเฉพาะของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมาปรับใช้เช่นกัน

2. การขาดข้อมูลสำคัญ มาตรการบังคับ และบทลงโทษเกี่ยวกับการแสดงข้อมูลด้านการปล่อยมลพิษในรถยนต์ให้เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ

การแสดงข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์ปัจจุบันมีอยู่สองลักษณะ คือ เครื่องหมายมาตรฐานบังคับ (มอก.) และ ป้ายข้อมูลสากล หรือที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “Eco Sticker” ซึ่งการแสดงข้อมูลดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา ดังนี้

2.1 เครื่องหมายมาตรฐานบังคับ (มอก.) มีรายละเอียดไม่มากเพียงพอ เนื่องจากกฎหมายบังคับขั้นต่ำเพียงแค่การแสดงรูปเครื่องหมายมาตรฐานบังคับพร้อมระบุเลขมาตรฐานบังคับ และชื่อผู้รับใบอนุญาตเท่านั้น³ เมื่อเปรียบเทียบกับฉลากมลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บังคับให้ต้องระบุรายละเอียดชัดเจนกว่า เช่น ต้องระบุว่าใช้เครื่องยนต์

³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแสดงเครื่องหมายมาตรฐานกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2550 ข้อ 5

ตระกูลใด ผ่านการทดสอบจากกลุ่มรถยนต์ใด เครื่องหมายการค้าของผู้ประกอบการ และต้องระบุข้อความว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว เป็นต้น นอกจากนี้ ข้อมูลบนเครื่องหมายมาตรฐานกลับมีความชัดเจนน้อยกว่าข้อมูลที่ปรากฏอยู่ใน Eco Sticker ทั้งที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ใช้สินค้าที่มีมาตรฐานและปลอดภัย

2.2 Eco Sticker

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ความมีผลบังคับทางกฎหมาย เนื่องจาก ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การแสดงข้อมูลรถยนต์ตามมาตรฐานสากล วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ไม่ปรากฏการอ้างอิงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับใดในการออกประกาศ หากผู้ประกอบการรถยนต์ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ปรากฏบทลงโทษใด ๆ ทำให้ประกาศฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับที่เข้มแข็งเพียงพอให้ผู้ประกอบการรถยนต์ต้องปฏิบัติตาม

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดชัดเจนเรื่องการติดฉลากรถยนต์ตาม Automobile Information Disclosure Act (AIDA)⁴ อันเป็นฉลากระบุข้อมูลทั่วไป เนื้อหาใกล้เคียงกับ Eco Sticker ของประเทศไทย Section 1233 ของ AIDA บังคับให้ผู้ผลิตต้องติดฉลากรถยนต์ใหม่ที่ผลิตหรือนำเข้า มีบทลงโทษทางอาญา และห้ามมิให้ผู้ใดนำฉลากซึ่งติดอยู่กับรถยนต์ใหม่นั้นออกหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลในฉลากนั้นก่อนส่งมอบความดูแลครอบครองอย่างแท้จริง (actual custody and possession) แก่ผู้บริโภค หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยถือการกระทำความผิดต่อรถยนต์หนึ่งคันถือเป็นความผิดหนึ่งกรรม⁵

2.3 โฆษณา

กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีการกำหนดว่าต้องเผยแพร่ข้อมูลรถยนต์ในเรื่องใด รวมถึงช่องทางใดบ้าง แม้มีการกำหนดให้มีการติด Eco Sticker ไว้ที่ตัวรถ แต่ก็ไม่ได้บังคับถึงขนาดให้จะต้องมีการแสดงข้อมูลใน Eco Sticker ในสื่อโฆษณาใดอีก หากพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น Directive 1999/94/EC ของสหภาพยุโรป จะพบว่านอกจากการกำหนดให้ต้องมีการติดฉลาก (Article 3) ในลักษณะเดียวกับ Eco Sticker แล้วยังกำหนดให้ผู้ประกอบการแสดงข้อมูลในโปสเตอร์หรือเอกสารประกอบการขายอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย (Article 5)

⁴ See also United States Code Title 15 Section 1232 – Label and entry requirements

⁵ See also United States Code Title 15 Section 1233 - Violations and penalties.

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก็มีกฎหมาย Fair Labelling and Advertising Act กำกับดูแลการโฆษณาและติดฉลาก เพื่อให้การใช้กฎหมายฉลากและการโฆษณาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเผยแพร่ข้อมูลสำคัญของสินค้า (Article 3) มีความชัดเจน ได้จัดทำคู่มือการเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งคู่มือนั้นครอบคลุมถึงประเด็นทางสิ่งแวดล้อมด้วย

3. การขาดมาตรการการตรวจสอบรถยนต์โดยผู้ประกอบการรถยนต์ภายหลังการจัดจำหน่าย

แม้ประเทศไทยจะมีการกำหนดมาตรการตรวจติดตามภายหลังจากที่ผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้รับอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้ารถยนต์รุ่นใด ๆ แล้วก็ตาม แต่มาตรการนั้นเน้นการตรวจติดตามรถยนต์ที่ยังคงอยู่ในสายการผลิต หรือตามสถานที่จำหน่าย ซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบในขั้นก่อนจัดจำหน่ายให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ขออนุญาต (Conformity of Production) ไว้เท่านั้น ซึ่งประเด็นนี้ในต่างประเทศมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการ แต่ประเทศไทยยังมิได้กำหนดเป็นกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องทำ ได้แก่

3.1 การทดสอบรถยนต์ภายหลังการจัดจำหน่าย (In-service performance) หรือรู้จักในชื่ออื่น ๆ เช่น In-service conformity หรือ In-use verification program เป็นต้น มาตรการนี้ปรากฏทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาตามกฎหมาย Clean Air Act (CAA) และสหภาพยุโรปตาม Regulation 715/2007 และ Regulation 692/2008

CAA Section 207 (i) (2) ของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดหน้าที่ของทั้งผู้ประกอบการรถยนต์และองค์การรัฐ คือ Environment Protection Agency (EPA) ต้องทำการทดสอบรถยนต์ที่จำหน่ายออกไปแล้วว่าการปล่อยมลพิษในรถยนต์นั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่ขออนุญาตอยู่หรือไม่ โดยการใช้เกณฑ์ระยะทางตั้งแต่ 10,000 ไปจนถึง 120,000 ไมล์

ส่วนในสหภาพยุโรปก็ได้มีการกำหนดให้มีการทดสอบรถยนต์ภายหลังจัดจำหน่ายเช่นกัน โดย Regulation 692/2008 กำหนดเพิ่มเติมให้ต้องทดสอบรถยนต์เมื่อมีอายุการใช้งาน 5 ปี หรือ 100,000 กิโลเมตร แล้วแต่อย่างใดจะถึงก่อน

3.2 การรับประกันรถยนต์หรือเครื่องยนต์ และอุปกรณ์ควบคุมการปล่อยมลพิษ

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผู้ประกอบการต้องให้การรับประกันรถยนต์หรือเครื่องยนต์ ผู้ประกอบการต้องให้การรับประกันรถยนต์หรือเครื่องยนต์ตั้งแต่โมเดลปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นไป อย่างน้อย 2 ปี หรือ 24,000 ไมล์ แล้วแต่อย่างใดจะถึงก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ต้องมีการรับประกันอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยมลพิษอย่างน้อย 8 ปี หรือ 80,000 ไมล์ แล้วแต่อย่างใดจะถึงก่อนด้วย (CAA Section 207 (i) (1)) ในทำนองเดียวกัน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ผู้ประกอบการรถยนต์จะต้องให้การรับประกันการปล่อยมลพิษของรถยนต์ตามเกณฑ์อายุการใช้งาน และเกณฑ์ระยะทาง ขึ้นอยู่กับประเภทรถยนต์และเครื่องยนต์ ซึ่งรถยนต์ขนาดเล็กได้มีการกำหนดตั้งแต่ 10 – 15 ปี หรือ 160,000 – 240,000 กิโลเมตรตามประเภทเครื่องยนต์ ส่วนประเทศออสเตรเลียภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแม้ไม่ได้ให้การรับประกันเรื่องการปล่อยมลพิษโดยตรง แต่ก็มีกำหนดการรับประกันรถยนต์ในเรื่องของความปลอดภัยของผู้ผลิต

4. การขาดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคกรณีรถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองหมวดใหญ่ คือ หมวดที่หนึ่ง คือ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และหมวดที่สอง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้เขียนได้วิเคราะห์หลักกฎหมายที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ 3 ประการ คือ ความรับผิดตามสัญญาซื้อขายซึ่งความชำรุดบกพร่องตาม มาตรา 472 ความรับผิดตามการขายตามตัวอย่าง และความรับผิดตามการขายตามคำพรรณนาตาม มาตรา 503

ประการที่หนึ่ง ความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องตามสัญญาซื้อขายดังปรากฏอยู่ในมาตรา 472 คำว่า “ความชำรุดบกพร่อง (Defect)” นี้ไม่มีการให้คำนิยามไว้ การตีความความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องของผู้ขายนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ คือ 1) ความชำรุดบกพร่อง และ 2) ความเสื่อมคุณค่าของทรัพย์สินที่ขาย ทั้งนี้ ในประเด็นของความเสื่อมคุณค่าของทรัพย์สินที่ขายนั้น ได้แก่ การเสื่อมราคา หรือการเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งหมายใช้ปกติ หรือการเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งหมายตามสัญญา ดังนั้น แม้มีความชำรุดบกพร่อง แต่หากความชำรุดบกพร่องนั้นไม่ถึงขนาดทำให้

ทรัพย์สินนั้นเสื่อมคุณค่า ผู้ขายย่อมไม่ได้ต้องรับผิดชอบ ฉะนั้น หากสินค้ามีความชำรุดบกพร่องเพียงเล็กน้อยไม่ถึงขนาดที่กฎหมายกำหนด ผู้ซื้อจะเรียกร้องให้ผู้ขายรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องนั้นไม่ได้ อย่างไรก็ตามจะเรียกว่าเสื่อมคุณค่า ย่อมจะต้องถือตามมาตรฐานของวิญญูชนตามปกติประเพณี หรือตามเจตนาของคู่กรณีเป็นเกณฑ์⁶

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้งานตามปกติวิสัยของรถยนต์ ย่อมหมายถึงการที่รถยนต์นั้นสามารถขับเคลื่อนได้ตามปกติ ไม่มีอาการหรือความขัดข้องของรถยนต์ เครื่องยนต์ หรืออุปกรณ์สำคัญในการเดินรถขณะใช้งานตามปกติ ดังนั้น หากการปล่อยมลพิษไม่กระทบต่อการทำงานของเครื่องยนต์ การขับเคลื่อนแล้วย่อมไม่เข้าข่ายทรัพย์สินที่มีความชำรุดบกพร่องอีกทั้ง หากพิจารณาถึงเจตนาของผู้ซื้อ แม้รถยนต์จะมีการปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับที่กฎหมายกำหนด แต่หากความไม่ได้มาตรฐานนั้นไม่กระทบต่อสมรรถนะของรถยนต์แล้ว ย่อมไม่ถึงขนาดเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติ เว้นแต่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะหยั่งรู้เจตนาที่แท้จริงในการซื้อขายรถยนต์คันนั้นมาตั้งแต่ก่อนหรือขณะทำสัญญา ซึ่งก็อาจถือเป็นความเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์มุ่งใช้ในสัญญา

นอกจากนี้ ในเรื่องความเสื่อมราคา ผู้เขียนเห็นว่าราคาขายต่อรถยนต์ในท้องตลาดประกอบด้วยหลายปัจจัย เช่น สภาพรถยนต์ ประวัติการใช้ ยี่ห้อรถยนต์ รุ่นรถยนต์ จำนวนที่ผลิต ปีที่ผลิต ปีที่จำหน่ายครั้งแรก ประเภทรถยนต์ เป็นต้น การที่รถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับไม่อาจถือเป็นปัจจัยหลักประการเดียวของความเสื่อมราคาได้

ประการที่สอง การขายตามตัวอย่างตาม มาตรา 503 ซึ่งไม่ได้กำหนดความหมายของการขายตามตัวอย่างเอาไว้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกจริยกร ได้กล่าวว่า การขายตามตัวอย่างเป็นการซื้อขายที่ผู้ขายให้ผู้ซื้อดูตัวอย่างของทรัพย์สินที่ซื้อขายกันก่อน และเมื่อผู้ซื้อตกลงซื้อขายทรัพย์สินนั้นแล้ว ผู้ขายก็มีหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามตัวอย่างที่ได้ให้ผู้ซื้อตรวจดู เพื่อเทียบเคียงกับตัวอย่างทรัพย์สินที่เสนอเป็นตัวอย่างก่อนรับมอบกัน หากผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินไม่เหมือนตรงกับตัวอย่างที่ได้ให้ผู้ซื้อตรวจดูบางส่วนแล้ว

⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตร พ.ศ. 2532 เรื่อง ความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (ปทุมธานี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น.8

ผู้ขายก็ต้องรับผิดชอบผู้ซื้อ การไม่เหมือนนั้นอาจจะผิดเพียงเล็กน้อย หรือไม่เหมือนเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือไม่เหมือนเลยก็เป็นการส่งมอบที่ไม่ถูกต้องเช่นกัน⁷

ผู้เขียนเห็นว่าการขายตามตัวอย่างนั้นใช้ได้กับกรณีที่ผู้ซื้อรถยนต์ได้ตรวจตราดูตัวอย่างรถยนต์มาก่อนทำการซื้อ แต่หากผู้ซื้อไม่เจตนาซื้อรถยนต์คันนั้นเพียงเพราะชอบรูปแบบ ยี่ห้อ โดยไม่ได้ใส่ใจถึงมาตรฐานบังคับการปล่อยมลพิษของรถยนต์ และซื้อรถยนต์ที่โซ่ร่นเลย เช่นนี้ไม่น่าจะถือว่าการที่รถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้นไม่เป็นไปตามตัวอย่างการขาย นอกจากนี้ หากรถยนต์ตัวอย่างนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับการปล่อยมลพิษอยู่แล้ว เช่นนี้เท่ากับที่ผู้ซื้อไม่ได้ได้รับความคุ้มครองแต่แรก เพราะถือว่าผู้ขายส่งมอบรถยนต์ตามตัวอย่างแล้ว อีกทั้งการที่รถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้น ผู้ซื้อจะรู้ได้อย่างไร เพราะตามมาตรฐานวิญญูชนเป็นการยากที่ผู้ซื้อจะตรวจดูการปล่อยมลพิษของรถยนต์ว่าเป็นไปตามมาตรฐานบังคับดังกล่าวด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักกฎหมายเรื่องการขายตามตัวอย่างนั้นยังไม่ได้คุ้มครองผู้ซื้อเพียงพอ

ประการที่สาม ความรับผิดชอบการขายตามคำพรรณนาตาม มาตรา 503 ในทางวิชาการและคำพิพากษาศาลฎีกาได้ให้คำจำกัดความของการขายตามคำพรรณนาไว้ เช่น การที่ผู้ซื้อไม่ได้เห็นหรือตรวจตราทรัพย์สินที่ขายก่อน แต่ตกลงซื้อโดยเชื่อคำบรรยายถึงลักษณะและคุณภาพของทรัพย์สินนั้นตามที่ผู้ขายแจ้งหรือบอกไว้ หรือบางกรณีที่ผู้ซื้ออาจจะได้เห็นทรัพย์สินแล้ว แต่ยากต่อการตรวจตรา⁸ การขายตามคำพรรณนานี้ผู้ขายย่อมมีหน้าที่นอกเหนือไปจากสัญญาซื้อขายธรรมดา หากส่งมอบทรัพย์สินแตกต่างไปจากที่พรรณนาไว้ ซึ่งแม้ทรัพย์สินตามสัญญาซื้อขายจะไม่บกพร่องก็ตาม ผู้ขายก็ต้องรับผิดชอบตามคำพรรณนา ยิ่งไปกว่านั้นหากผู้ขายได้มีการให้ประกันคุณภาพสินค้าแล้ว แต่สินค้ามีคุณภาพไม่ตรงตามที่รับประกัน ผู้ขายย่อมมีความรับผิดชอบตามสัญญาประกันอีกประการหนึ่ง

การพิจารณาว่าผู้ซื้อรถยนต์ซื้อรถยนต์โดยยึดถือเอาคำพรรณนาเรื่องความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ต้องดูถึงเจตนาของผู้ซื้อว่าการปล่อยมลพิษของรถยนต์นั้นถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาซื้อขายถึงขนาดที่ถ้าการปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามคำพรรณนาแล้วผู้ซื้อจะไม่ซื้อรถยนต์คันนั้นอย่างแน่นอน และต้องพิจารณาเจตนาของผู้ขายร่วมด้วยว่าผู้ขาย

⁷ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้อำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ จำกัด, 2561), น. 308 - 309

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9157/2539

ต้องการผูกพันรับประกันตามคำพรรณานัน้อย่างชัดเจน จึงจะเป็นการซื้อขายตามการพรรณนาที่ผู้ขายต้องรับผิดชอบ แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบการรถยนต์บางยี่ห้อมีการโฆษณาว่ารถยนต์ของตนเองผ่านเกณฑ์มาตรฐานการปล่อยมลพิษไม่ว่ามาตรฐาน Euro 4 หรือบางกรณี Euro 5 เพื่อจูงใจผู้ซื้อที่มีค่านิยมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มาซื้อรถยนต์ ผู้เขียนเห็นว่าการแสดงข้อมูล ข้อความที่กฎหมายบังคับไม่ได้ชัดเจนถึงขนาดที่ผู้ซื้อจะทราบได้ว่าจะเครื่องหมายมาตรฐาน หรือ Eco Sticker นั้นสื่อถึงเรื่องอะไรอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะถือว่าผู้ซื้อเจตนาซื้อรถยนต์คันนั้นเพราะเชื่อถือคำพรรณนาที่ปรากฏอยู่ในเครื่องหมายนอก หรือ Eco Sticker อีกทั้งข้อมูลที่ไม่ชัดเจนไม่ควรถือว่าเป็นการพรรณนาได้ ทั้งการโฆษณาก็มิได้มีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการโฆษณาเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษในรถยนต์รวมถึงคำอธิบายที่ชัดเจนถึงมาตรฐานนั้น ๆ ซึ่งผู้ประกอบการรถยนต์อาจยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่ามิใช่การซื้อขายตามคำพรรณนา ดังนั้น ความรับผิดชอบจากการขายทรัพย์สินตามคำพรรณานี้อาจยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองเยียวยาผู้ซื้อได้

4.2 การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ด้วยเหตุที่การปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับตามกฎหมาย ตัวอย่างของค่ายรถยนต์ Volkswagen นั้นเป็นการปล่อยยานยนต์สู่สิ่งแวดล้อม หรือชั้นบรรยากาศ หากไม่ได้เข้าสู่รถยนต์จนเป็นอันตรายต่อผู้ซื้อ ผู้ใช้ หรือผู้โดยสารแล้ว ไม่ได้มาตรฐานการปล่อยมลพิษก็ไม่อาจถือว่ารถยนต์นั้นมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคโดยตรงได้

ในแง่ของธุรกิจควบคุม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้สัญญาเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจควบคุม อย่างไรก็ตาม มิได้กำหนดให้ในสัญญาเช่าซื้อนั้นผู้ประกอบการจะต้องบอกถึงคุณสมบัติในการปล่อยมลพิษของรถยนต์ไว้ในสัญญาด้วย นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการซื้อขายรถยนต์เป็นการซื้อขายทรัพย์สินที่มีราคาสูง ซึ่งตามปกติย่อมต้องมีการทำสัญญาเป็นหนังสือ ย่อมเข้าข่ายสัญญาตามปกติประเภทที่ต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่ง สคบ. มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อควบคุมลักษณะสัญญาซื้อขายรถยนต์ได้อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดให้การซื้อขายรถยนต์เป็นธุรกิจควบคุมสัญญา

4.3 การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีสินค้าไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

การปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับของกฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้น หากเป็นการปล่อยภายนอกตัวรถยนต์ ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสังคม มากกว่าชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ของบุคคลใดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ความชำรุดบกพร่องในการปล่อยมลพิษเป็นความเสียหายต่อตัวรถยนต์อันเป็นสินค้านั้นเอง จึงไม่อาจถือว่าความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่ได้รับ การคุ้มครองตามนัยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 จึงไม่อาจนำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้กับ ผู้ประกอบการรถยนต์ได้ เห็นได้ว่าผู้บริโภคยังไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายดังกล่าว

4.4 ความรับผิดในความชำรุดบกพร่องตาม ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มเติมความคุ้มครองไปถึงสัญญาเช่าซื้อ การเรียกคืนสินค้า ข้อเสนอแนะฐานว่าหากสินค้ามีความชำรุดบกพร่องภายใน 6 เดือนให้สันนิษฐานว่าชำรุดบกพร่องตั้งแต่วันส่งมอบ โดยผู้บริโภคมีสิทธิเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจซ่อมแซมหรือเปลี่ยนสินค้า หากการซ่อมแซมไม่อาจทำให้ความชำรุดบกพร่องหมดไปได้ให้ผู้บริโภคมีสิทธิบอกเลิกสัญญา ขอลดราคา เรียกค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายต่างๆได้

อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองตามร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องอาศัยความชำรุดบกพร่องของสินค้า ซึ่งแม้ในขั้นนี้จะมีวัตถุประสงค์จะให้ความหมายกว้างและครอบคลุมถึงกรณีที่สินค้านั้นแตกต่างออกไปจากข้อตกลงที่เห็นเป็นประจักษ์ชัดแจ้งในสัญญา หรือความมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าที่ปรากฏในสัญญา แตกต่างจากสภาพปกติธรรมดาของสินค้า หรือแตกต่างจากการการใช้ประโยชน์จากสินค้าตามปกติ⁹ แต่ยังไม่อาจตีความไปถึงกรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับได้อย่างชัดเจน

5. มาตรการลงโทษนอกเหนือจากบทลงโทษทั่วไปสำหรับกรณีรถยนต์ปล่อยมลพิษไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ

กรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับไม่เพียงแต่จะกระทบต่อผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อรัฐ สิ่งแวดล้อม และสังคมโดยรวมจากมลพิษที่สะสมที่

⁹ ดูเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความชำรุดบกพร่องของสินค้า มาตรา 5

ปล่อยออกมาเกินกว่ามาตรฐาน จึงควรมีการชดเชยความเสียหายนั้นต่อรัฐและสังคมด้วย ซึ่งในต่างประเทศมีการกำหนดบทลงโทษอื่นนอกเหนือจากบทลงโทษธรรมดา เช่น มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) หรือค่าปรับเพิ่มเติม (Penalty Surcharge) อันเป็นการลงโทษทางการเงินต่อผู้ประกอบการที่กระทำความผิดบางประการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำมาตรการลงโทษทางแพ่ง Civil Penalty มาใช้ลงโทษผู้ประกอบการนอกเหนือไปจากบทลงโทษธรรมดา ในทำนองเดียวกันประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก็มีหลักที่ใกล้เคียงกัน คือ ค่าปรับเพิ่มเติม Penalty Surcharge ที่มีการปรับผู้ประกอบการรถยนต์ในกรณีที่มีการโฆษณาเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิด โดยใช้หลักเกณฑ์คำนวณในอัตราร้อยละ 2 จากรายได้ของผู้ประกอบการ

ทั้งนี้ หากประเทศไทยนำเอามาตรการลงโทษทางแพ่งมาปรับใช้ ควรมีการกำหนดผู้ดูแลเงินที่ได้จากมาตรการลงโทษทางแพ่ง รวมถึงขอบเขตการใช้ประโยชน์จากเงินนั้นให้ชัดเจน อาทิ การตั้งเป็นกองทุนเฉพาะภายใต้กฎหมายหลักที่กำกับดูแล ซึ่งกรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้นมุ่งเน้นการกำกับดูแลในแง่ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ก็ควรให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจ

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่ามาตรการกำกับดูแล และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับกรณีการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าไม่ปลอดภัย รวมถึงกฎหมายลำดับรอง โดยนำแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาใช้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ควรปรับปรุงมาตรฐานการปล่อยมลพิษในรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์เบนซิน และเครื่องยนต์ดีเซลให้เข้มงวดและทันสมัยมากขึ้น

ประการที่สอง การกำหนดให้ข้อมูลการปล่อยมลพิษถือเป็นข้อมูลสำคัญที่ต้องแสดงในเครื่องหมายมาตรฐานอย่างชัดเจน มิใช่เพียงการอ้างตัวเลขมาตรฐาน ให้มีการอ้างถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในกฎหมายลำดับรองเรื่องการติด Eco Sticker ทั้งนี้ เพื่อให้มี

ความชัดเจนในกรณีฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามกฎหมายที่ชัดเจน รวมถึงให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการรถยนต์จะต้องโฆษณาข้อมูลที่แสดงใน Eco Sticker นั้นด้วย

ประการที่สาม กำหนดให้ผู้ประกอบการรถยนต์มีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบรถยนต์ภายหลังจัดจำหน่าย และให้การรับประกันโดยใช้เกณฑ์ระยะทางและเกณฑ์ระยะเวลา ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบภายหลังการจัดจำหน่าย และการรับประกันให้ตกแก่ผู้ประกอบการรถยนต์

ประการที่สี่ การกำหนดมาตรการเยียวยาผู้บริโภคโดยกำหนดให้ธุรกิจซื้อขายรถยนต์ต้องเป็นธุรกิจควบคุมสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกำหนดให้มาตรฐานการปล่อยมลพิษของรถยนต์เป็นสาระสำคัญของสัญญาที่ต้องระบุในสัญญาซื้อขายรถยนต์ และสัญญาเช่าซื้อรถยนต์

นอกจากนี้ เนื่องจากการปล่อยมลพิษในรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับนั้น ยากแก่การตรวจสอบโดยผู้บริโภค และมลพิษที่ปล่อยออกมานั้นเป็นอันตราย จึงควรกำหนดข้อสันนิษฐานว่ารถยนต์ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 นั้นถือเป็นสินค้าไม่ปลอดภัยตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 อีกประการหนึ่ง เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษต่อผู้ประกอบการรถยนต์ให้ชัดเจนแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งถือเป็นการเพิ่มความรอบคอบระมัดระวังแก่ผู้ประกอบการรถยนต์ในการนำรถยนต์เข้าสู่ตลาดในทางอ้อม

ประการที่ห้า กำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) ต่อผู้ประกอบการรถยนต์กรณีการปล่อยมลพิษของรถยนต์ไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับ โดยให้แก้ไขพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดให้ศาลมีอำนาจปรับผู้ประกอบการรถยนต์ที่ผลิต หรือนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมมีความรับผิดชอบเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากค่าปรับธรรมดา โดยนำเอาหลักกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ Civil Penalty ของประเทศสหรัฐอเมริกา และค่าปรับเพิ่มเติม Penalty Surcharge ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมาใช้ ด้วยการกำหนดให้คำนวณมาตรการลงโทษทางแพ่งจากรถยนต์รุ่นที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการปล่อยมลพิษว่าเป็นร้อยละเท่าใด และนำมาคำนวณจากฐานรายได้ของผู้ประกอบการรถยนต์ที่ได้รับจากรถยนต์ที่จำหน่ายไปแล้วทั้งหมดของรถยนต์รุ่นนั้น และควรมีการจัดตั้งกองทุน หรือบัญชีพิเศษเป็นการเฉพาะสำหรับ

เงินที่ได้รับจากมาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยนำรูปแบบกองทุน Civil Penalty Fund ของ Consumer Financial Protection Bureau ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในการดำเนินการต่อไปเพื่อนำไปใช้ในการให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการ การปรับปรุงคุณภาพอากาศ การดำเนินการอื่นที่เหมาะสมเพื่อให้การผลิตผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามมาตรฐานโดยเคร่งครัด เป็นต้น

สรุปคำพิพากษาคดี Denise McDonagh v Ryanair*

พิมพ์ชนก ปทุมรักษ์**

ข้อเท็จจริง

วันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 2010 McDonagh เป็นผู้โดยสารสายการบิน Ryanair ในเที่ยวบินจากแฟโร โปรตุเกส ไปยังเมืองดับลิน ไอร์แลนด์ แต่ก่อนจะถึงวันดังกล่าวได้เกิดเหตุการณ์ปะทุของภูเขาไฟเอยาฟยาตาโจกุล (Eyjafjallajökull) ซึ่งเป็นภูเขาไฟในไอซ์แลนด์ จากเหตุการณ์ปะทุของภูเขาไฟดังกล่าวในครั้งนี้ทำให้เที่ยวบินเที่ยวบินจากแฟโร โปรตุเกส ไปยังเมืองดับลิน ไอร์แลนด์ ของสายการบิน Ryanair ถูกเลื่อนออกไป หลังจากมีการปิดส่วนหนึ่งของน่านฟ้าเนื่องจากมีเมฆเฆมาของภูเขาไฟปกคลุมทั่วทั้งทวีปยุโรป เธอสามารถกลับไปดับลินได้ในวันที่ 24 เมษายน 2010 แต่ในระหว่างวันที่ 17 เมษายน – 24 เมษายน 2010 เธอไม่ได้รับการช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) จากสายการบิน Ryanair เธอจึงยื่นฟ้องสายการบินต่อศาลแขวงเมืองดับลิน ไอร์แลนด์ ให้สายการบินจ่ายค่าชดเชยจำนวน 1,129.41 ยูโร อันเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ มื้ออาหาร เครื่องดื่ม ค่าที่พัก ค่าเดินทาง Ryanair อ้างว่าการปิดส่วนหนึ่งของน่านฟ้ายุโรปหลังจากการปะทุของภูเขาไฟไม่ได้เป็น “สถานการณ์พิเศษ” (extraordinary circumstances) ในความหมายตามกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) แต่เป็น “สถานการณ์พิเศษสุด” (super extraordinary circumstances) จึงไม่ต้องผูกพันในการจ่ายค่าชดเชย ดังนั้น ศาลแขวงเมืองดับลิน (Dublin) จึงส่งคำถามไปยังศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป (European Court of Justice) เพื่อพิจารณาคดีเบื้องต้น ทั้งหมด 7 ข้อ¹ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้เป็น 3 ประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้

ประเด็น

1. เหตุการณ์ที่มีการปิดน่านฟ้าเนื่องจากภูเขาไฟปะทุและมีเมฆเฆมานั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกินกว่าคำว่า “สถานการณ์พิเศษ” (extraordinary circumstances) ตามข้อ 5 (1) (b) และข้อ 9 ตามกฎระเบียบ 261/2004 หรือไม่²
2. “สถานการณ์พิเศษ” (extraordinary circumstances) จากการปะทุของภูเขาไฟ ผู้โดยสารจะได้รับการชดเชยหรือไม่³
3. กฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ขัดกับ (Montreal Convention 1999 อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999) ในเรื่องสัดส่วนการเท่าเทียมกัน (equitable balance of interests) ในการไม่เลือกปฏิบัติ หรือไม่

* Case Summary: Denise McDonagh v Ryanair

** Pimchanok Pathumarak

นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ Case C-12/11 (31 January 2013), para 25.² Ibid., para 26.³ Ibid., paras 31-33.

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 22 อนุสัญญามอนทรีออล⁴ และกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ตามข้อ 5(1) และ 9

คำพิพากษา

ศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป พิจารณาโดยสามารถสรุปแยกประเด็นได้ ดังนี้

1. “สถานการณ์พิเศษ” (extraordinary circumstances) ตามกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่มีอยู่ในการดำเนินกิจกรรมตามปกติของผู้ขนส่งและอยู่นอกเหนือการควบคุมที่เกิดขึ้นจริงของผู้ขนส่ง เช่น การปะทุของภูเขาไฟ ดังนั้นสายการบินจึงต้องช่วยเหลือ ตามกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004)⁵
2. กฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ไม่มีข้อจำกัดในการให้การดูแลผู้โดยสารในสถานการณ์พิเศษ ดังนั้นสายการบินยังมีภาระหน้าที่ในการดูแลผู้โดยสารที่ถูกยกเลิกเที่ยวบิน⁶ และต้องชำระค่าชดเชยตามข้อ 22 ตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999⁷
3. ตามกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ไม่ขัดต่อหลักสัดส่วนการเท่าเทียมกัน (equitable balance of interests) ของอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 เนื่องจากรูปแบบการขนส่งนั้นแตกต่างกันจึงไม่สามารถกำหนดให้เหมือนกันได้ และมาตรฐานในการชำระค่าชดเชยกำหนดโดยกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ซึ่งรวมถึงภาระผูกพันที่จะต้องให้การดูแลผู้โดยสารที่เที่ยวบินถูกยกเลิก โดยเงื่อนไขดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะประเทศที่อยู่ภายใต้อนุสัญญามอนทรีออล⁸

⁴ Montreal convention 1999, Article 22.

⁵ Case C-12/11, supra note 1.

⁶ Ibid.

⁷ Montreal convention, supra note 4.

⁸ Case C-12/11, para 36.

สรุปคำพิพากษาคดี Finnair Oyj v. Timmy Lassooy*

हररररर เพชรอรอร**

ข้อเท็จจริง

นาย Lassooy ได้จองเที่ยวบินของสายการบิน Finnair จากเมืองบาร์เซโลนาถึงเมืองเฮลซิงกิ ออกเดินทางวันที่ 30 กรกฎาคม 2006 เวลา 11.40 น. เนื่องจากเกิดการประท้วงที่สนามบินบาร์เซโลนา ประเทศสเปน ในวันที่ 28 กรกฎาคม 2006 สายการบิน Finnair จึงได้กำหนดตารางเที่ยวบินใหม่สำหรับเที่ยวบินที่ออกเดินทางในวันที่ 28, 29 และ 30 กรกฎาคม 2006 และปฏิเสธไม่ให้ นาย Lassooy เดินทางในวันที่ทำการจองไว้ โดยให้ผู้โดยสารที่ไม่สามารถเดินทางได้ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2006 เนื่องจากการประท้วง เดินทางแทน นาย Lassooy จึงฟ้องศาลแขวงเฮลซิงกิ (Helsingin käräjäoikeus) เรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 4 และมาตรา 7(1)(b) ของกฎระเบียบ 261/2004 (Regulation (EC) No 261/2004) ศาลตัดสินว่าการเรียกค่าสินไหมทดแทนใช้เฉพาะกรณีที่มีการถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่องเนื่องจากการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง และมาตรา 4 ของกฎระเบียบ 261/2004 ไม่นำมาใช้กับกรณีนี้ เพราะที่กำหนดตารางเที่ยวบินใหม่ของสายการบิน Finnair เป็นผลมาจากการประท้วงสนามบินบาร์เซโลนา และเป็นกรณีสถานการณ์พิเศษ ซึ่งสายการบินได้ใช้มาตรการที่พึงควรต้องทำแล้ว จึงยกฟ้องของ นาย Lassooy ศาลอุทธรณ์ (Helsingin hovioikeus) กลับคำพิพากษาของศาลแขวงเฮลซิงกิ (Helsingin käräjäoikeus) และตัดสินให้ สายการบิน Finnair ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ นาย Lassooy เป็นเงิน 400 EUR โดยให้เหตุผลว่ากฎระเบียบ 261/2004 ไม่ใช่บังคับเฉพาะกรณีการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง แต่รวมถึงการปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่องเพราะเหตุผลในการดำเนินการบางกรณีด้วย และเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ให้บริการได้รับการยกเว้นจากภาระหน้าที่ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน¹ สายการบิน Finnair ได้อุทธรณ์ต่อศาลสูง (Korkein oikeus) จากคำอุทธรณ์ ศาลสูงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับขอบเขตของภาระผูกพันในการชดเชยผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ของกฎระเบียบ 261/2004 และ “การปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่องบิน” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2(j) และสายการบินอาจอ้างสถานการณ์พิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5(3) ของข้อบังคับเดียวกัน เกี่ยวกับเที่ยวบินหลังจากเที่ยวบินที่ถูกยกเลิกเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าว² จึงตัดสินส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป (European Court of Justice) เพื่อพิจารณาในเบื้องต้น

ประเด็น

- การตีความคำว่า “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” ตามมาตรา 2(j) และมาตรา 4
- การตีความคำว่า “สถานการณ์พิเศษ” ตามมาตรา 5(3)

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎระเบียบ 261/2004 มาตรา 2(j), 4, และ 5(3)

คำพิพากษา

ศาลยุติธรรมสหภาพยุโรปได้พิจารณาริบทในบทบัญญัติดังกล่าว และวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายซึ่งปรากฏในอารัมภบทข้อ 3, 4, 9, และข้อ 10 ของกฎระเบียบ 261/2004 และ *travaux préparatoires* (งานเตรียม

* Case Summary: Finnair Oyj v. Timmy Lassooy

** Hansa Pechapa

นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ Finnair Oyj v. Timmy Lassooy, C-22/11, para 15.

² Ibid., para 16.

ร่าง) ของข้อบังคับดังกล่าวแล้ว ประกอบกับข้อเสนอของรัฐสภายุโรปและการประชุมคณะกรรมการยุโรปในวันที่ 21 ธันวาคม 2001 เพื่อให้เป็นการลดจำนวนผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินซึ่งมีจำนวนสูงมากในขณะนั้น ทำให้ได้โดยการลดช่องว่างในกฎระเบียบ 295/91 (Regulation (EEC) No 295/91) มาตรา 1 ที่จำกัดเฉพาะผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธในเที่ยวบินที่มีการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่งเท่านั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งสหภาพยุโรปได้กำหนดขอบเขตของคำจำกัดความ “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” เกินกว่าเพียงแค่สถานการณ์ที่ผู้โดยสารถูกปฏิเสธในกรณีที่มีการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง และตีความว่า “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” ครอบคลุมทุกกรณีที่สายการบินอาจปฏิเสธไม่ให้ผู้โดยสารขึ้นเครื่อง³

การตีความนี้ได้รับการสนับสนุน⁴ โดยพบว่า การจำกัดให้ “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” เฉพาะแค่กรณีการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง จะมีผลในทางปฏิบัติในการลดการคุ้มครองที่ให้แก่ผู้โดยสารภายใต้กฎระเบียบ 261/2004 อย่างมาก และจะขัดต่อวัตถุประสงค์ของข้อบังคับดังกล่าว (อารัมภบทข้อ 1) ดังนั้น การตีความหมายอย่างกว้างของสิทธิที่ได้รับจากผู้โดยสารจึงเป็นธรรม⁵

ศาลยุติธรรมสหภาพยุโรปจึงตัดสินว่า คำว่า “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” ตามมาตรา 2(j) และมาตรา 4 ของกฎระเบียบ 261/2004 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน และการช่วยเหลือผู้โดยสารในกรณีที่ถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน การยกเลิกเที่ยวบิน หรือการล่าช้าของเที่ยวบิน แนวคิดในเรื่อง “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” ต้องตีความว่าไม่ใช่บังคับเฉพาะกับกรณีที่ปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินเนื่องจากการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่งเท่านั้น แต่รวมถึงการปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินโดยเหตุอื่นด้วย เช่น เหตุผลในการดำเนินการ

การยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้โดยสารสำหรับ “การปฏิเสธเที่ยวบิน” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4(3) และมาตรา 7 ของกฎระเบียบ 261/2004 ด้วยเหตุที่การปฏิเสธเที่ยวบินเกิดจากการกำหนดตารางเที่ยวบินใหม่ อันเนื่องมาจาก “สถานการณ์พิเศษ” กรณีดังกล่าวแตกต่างจากมาตรา 5(3) ของกฎระเบียบ 261/2004 โดยที่มาตรา 2(j) และมาตรา 4(3) ของกฎระเบียบ 261/2004 ไม่ได้ระบุว่า ในกรณีที่ “การปฏิเสธการขึ้นเครื่องบิน” เนื่องจาก “สถานการณ์พิเศษ” (extraordinary circumstances) ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แม้จะได้ดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมทั้งหมดแล้ว สายการบินจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธได้ ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งสหภาพยุโรป (the EU legislature) ไม่ได้ตั้งใจให้การจ่ายค่าสินไหมทดแทนอาจถูกขัดขวางโดยเหตุที่เป็นสถานการณ์พิเศษ

นอกจากนี้ เห็นได้ชัดในอารัมภบทข้อ 15 ของกฎระเบียบ 261/2004 ว่า “สถานการณ์พิเศษ” อาจเกี่ยวข้องเฉพาะกับ “เครื่องบินพิเศษในวันใดวันหนึ่ง” (a particular aircraft on a particular day) ซึ่งไม่สามารถนำไปใช้กับกรณีที่ผู้โดยสารถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินเพราะการกำหนดตารางเที่ยวบินใหม่ที่เป็นผลมาจากสถานการณ์พิเศษของเที่ยวบินก่อนหน้านี้ได้ แนวคิดเรื่อง “สถานการณ์พิเศษ” มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดหน้าที่ของสายการบิน หรือยกเว้นจากหน้าที่เหล่านั้น เมื่อเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้แม้จะได้ดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมทั้งหมดแล้ว ถ้าสายการบินมีหน้าที่ต้องยกเลิกเที่ยวบินตามกำหนดการในวันที่มีการประท้วงของพนักงาน หลังจากนั้น

³ Ibid., para 20.

⁴ Case C-344/04 *IATA and ELFAA* [2006] ECR I-403, para 69 “มาตรา 5 และ 6 ของกฎระเบียบ 261/2004 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงภาระหน้าที่ที่เป็นผลมาจากผู้ดำเนินการขนส่งทางอากาศยกเลิกเที่ยวบิน หรือเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้โดยสารได้รับความคุ้มครองในระดับสูงและคำนึงถึงข้อกำหนดของการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป เนื่องจากการยกเลิกหรือล่าช้าเป็นเวลานานทำให้เกิดความไม่สะดวกอย่างมากต่อผู้โดยสาร”

⁵ Ibid., para 23.

ตัดสินใจที่จะกำหนดตารางเที่ยวบินใหม่ของเที่ยวบินถัดมา สายการบินไม่สามารถเอาเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุในการปฏิเสธการขึ้นเครื่องของผู้โดยสารที่มาแสดงอย่างถูกต้องในเที่ยวบินถัดมาได้⁶

ศาลยุติธรรมสหภาพยุโรปตัดสินว่ามาตรา 2(j) และมาตรา 4(3) ของกฎระเบียบ 261/2004 ต้องตีความว่ากรณี “การเกิดสถานการณ์พิเศษ” อันเป็นผลให้สายการบินกำหนดตารางเที่ยวบินใหม่หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวไม่สามารถเป็นมูลเหตุในการปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินในเที่ยวบินถัดมาได้ หรือเป็นเหตุให้ยกเว้นให้สายการบินพ้นจากหน้าที่ตามมาตรา 4(3) ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่องบินได้

⁶ Ibid., para 37.

งานสัมมนาวิชาการและรับฟังความคิดเห็น
เรื่อง “ความจำเป็นของการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน
ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินอย่างยั่งยืน”

วันพุธที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เวลา 13.30 – 16.30 น.

ณ ห้องประชุมจิตติ ตึงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้เรียบเรียง

สุดาร์ตน ตริเทพ*

ธนพร ปักชาจันทร์**

สิริบุญ สุวรรณเลิศ***

เดชาธร วิเวโก****

โครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ร่วมกับสมาคมนักบินไทยจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนถึงกรณีความจำเป็นในการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน โดยร่วมกันพิจารณาว่าประเทศไทยเหมาะสมหรือควรที่จะมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และข้อกังวลทั้งในส่วน of ภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน เพื่อเป็นการช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมการบินอย่างยั่งยืน

ในการสัมมนาครั้งนี้ ประกอบไปด้วยวิทยากรดังนี้

1. นายปรีดา ยังสุขสถาพร รองผู้อำนวยการ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (Civil Aviation Authority of Thailand: CAAT)
2. กัปตัน สอนง มิ่งเจริญ ผู้แทนสมาคมนักบินไทย
3. กัปตัน พัฒน์ วินมุน ประธานกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ โรงเรียนการบินกรุงเทพ บริษัทบางกอกเอวีเอชั่นเซ็นเตอร์ จำกัด (Bangkok Aviation Center: BAC)

* น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ.ท.

** น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

*** น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**** น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.บ.ท.

4. อาจารย์ประเสริฐ ป้องป้อมศึก อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยมี อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี เป็นผู้ดำเนินรายการ

สาระสำคัญของงานสัมมนาดังต่อไปนี้

อาจารย์ประเสริฐ ป้องป้อมศึก: พิจารณาเรื่องข้อดีและข้อเสียตลอดจนความจำเป็นของการจัดตั้งสภาวิชาชีพ นักบินได้ดังนี้

ในเชิงหลักการทางวิชาการ กระบวนการทำให้อาชีพใดอาชีพหนึ่งมีมาตรฐานและไม่สามารถประกอบอาชีพนั้นได้ง่าย (professionalization) โดยอาชีพปกติประชาชนสามารถจะทำอาชีพอะไรก็ได้ แต่การทำให้เป็นวิชาชีพจะต้องมีกระบวนการเข้าสู่อาชีพ พิจารณาในเชิงลบซึ่งเป็นข้อเสียของการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินในมุมมองของหลายคน ประการแรกมองว่าเป็นการสร้างกำแพงเข้าสู่อาชีพ ประการที่สอง มีหน่วยงานของรัฐกำกับอยู่แล้วในการทำอาชีพต่างๆ หากมีสภาวิชาชีพขึ้นหมายความว่า จะเกิดการกำกับขึ้นมา 2 ระบบหรือไม่ ซึ่งก่อให้เกิดการทับซ้อนของการกำกับกับการเข้าสู่อาชีพ ประการที่สาม อาจเป็นผลที่เกิดขึ้นในทางวิชาการ นั่นคือ การเกิดสภาวิชาชีพจะทำให้เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ หากมีสภาวิชาชีพประชาชนทั่วไปจะถูกกันออกไปจากการให้ความเห็นเรื่องจรรยาบรรณ การทำวิชาชีพต่างๆ โดยบอกว่ากลุ่มของวิชาชีพนั้นๆ เท่านั้นที่มีความชอบธรรมในการกำกับดูแลตนเอง

ในส่วนตัวของผู้บรรยาย รู้สึกไม่ค่อยเห็นด้วยกับการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน ตามเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ตลอดจนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยมองว่าในหลักเศรษฐศาสตร์เป็นการขัดต่อหลักการเปิดตลาดเสรี อันเป็นการสะท้อนหลักความเป็นจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีความเห็นว่าอาจมีเหตุผลด้านดีของการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน ซึ่งโดยส่วนตัวมองเห็น 2 ประการ คือ ประการแรก ความชอบธรรมในทางเนื้อหาของนักเทคนิคทั้งหลายโดยมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่คนทั่วไปจะทราบได้ และประการที่สอง สนับสนุนแนวคิดเรื่องการสร้างความเข้มแข็งทางภาคประชาชนหรือในภาคของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder participation) ซึ่งผู้บรรยายไม่สนับสนุนวิธีคิดแบบใช้ระบบกรรมการข้างบนควบคุมลงมาที่หน่วยกำกับด้านล่าง โดยผู้บรรยายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยมีเหตุผลดังนี้

เหตุผลประการแรก เหตุผลเรื่องความชอบธรรมในเชิงเนื้อหาของนักเทคนิค ในทางกฎหมายการบิน กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ว่ารัฐแต่ละรัฐกำกับดูแลกิจการการบินกันเอง สิ่งที่กฎหมายทำได้คือให้จัดตั้งกรรมการบินพลเรือนหรือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นผู้ที่ใช้อำนาจในการกำกับโดยออกใบอนุญาตหรือใบสำคัญต่างๆ เห็นได้ว่าสิ่งที่กฎหมายทำได้คือการให้อำนาจ แต่สิ่งที่กฎหมายทำไม่ได้คือให้ความชอบธรรม ในกรณีที่เกี่ยวข้องเรื่องเทคนิคที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถต่างๆ หลักต้องการคนที่มีความรู้ มีความสามารถ มีประสบการณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กรณีนักบิน จะเห็นว่ารัฐจะต้องไปหาคนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะมากำกับดูแลในเนื้อหาเรื่องนั้นๆ ซึ่งรัฐจะทำได้ค่อนข้างยากเนื่องจากเหตุผลข้อจำกัดหลายอย่าง แต่ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญในด้านปฏิบัติมีความชอบธรรมในเชิงเนื้อหามากกว่าหรือไม่ นั่นคำตอบคือมีเพราะคนกลุ่มนี้เป็นคนทำงานที่ต้องผ่านกระบวนการเรียน มีประสบการณ์และมีความรู้ในทางเนื้อหา แต่สิ่งที่คนกลุ่มนี้ไม่มีคือไม่มีอำนาจในส่วนเข้ามากำกับดูแล จึงเป็นข้อดีข้อเสียที่ต่างกัน ดังนั้นสิ่งที่

เกิดขึ้นฝ่ายหน่วยงานกำกับดูแลของภาครัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลต้องหาคนเข้ามาในระบบเพื่อกำกับฝ่ายที่เป็นผู้เชี่ยวชาญภาคปฏิบัติ ในขณะที่ทางฝ่ายผู้เชี่ยวชาญภาคปฏิบัติมองว่าตนมีความชอบธรรมในการดูแลกันเองแต่ในความเป็นจริงไม่มีอำนาจ ดังนั้นจึงต้องหาทางเข้ามาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการกำกับดูแล สิ่งที่เกิดขึ้นในทางระหว่างประเทศ คือ มีการใช้ระบบการบริหารจัดการ ตัวอย่าง สหรัฐอเมริกาซึ่งมีความชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการ แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลแต่ก็พยายามดึงคนจากฝ่ายที่เชี่ยวชาญภาคปฏิบัติเข้ามาช่วยในการใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจ การตั้งฝ่ายเอกชนหรือผู้เชี่ยวชาญเป็นตัวแทนในการเข้าไปกำกับดูแลอีกทีหนึ่ง

เหตุผลประการที่สอง สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคผู้มีส่วนได้เสีย ในการกำกับดูแลของประเทศ ไทยมีนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะกรรมการกำกับการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจในการกำกับดูแลผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบินนั้นมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องได้น้อย แต่กลุ่มคนที่มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจในการให้ความเห็นได้ดีกว่า ซึ่งไม่ใช่ผู้ที่อยู่ในภาคปฏิบัติสำหรับระบบกำกับดูแล

ทั้งนี้ ความหมายของระบบกำกับดูแลในมุมมองของผู้บรรยายเห็นว่าแยกเป็น 2 ส่วนในทางการบิน นั่นคือ

(1) ส่วนที่เป็นมาตรฐานสากล ขั้นตอนในการออกกฎหมายระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่จะเกิดขึ้นโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ซึ่งเป็นผู้จัดทำมาตรฐานขึ้นมา โดยหลักการผู้มีส่วนได้เสีย แม้แต่ของประเทศไทยผู้มีส่วนได้เสียควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องได้ตั้งแต่ตอนที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจัดทำ เพราะหลายๆ ประเทศมีการนำผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปเกี่ยวข้อง ภายหลังมีการจัดทำร่างกฎหมายมาตรฐานออกมามององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะทำการส่งให้แก่ประเทศต่างๆ เพื่อให้ความเห็นร่างมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยปกติรัฐอาจจะเป็นผู้ให้ความเห็นแต่สิ่งที่ควรเกิดขึ้นคือ ควรจะมีการปรึกษารื้อกับภาคปฏิบัติ ก่อนว่าในการสร้างกฎระหว่างประเทศนั้นทางภาคปฏิบัติเห็นด้วยหรือไม่เพื่อเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน ภายหลังเมื่อมีการออกกฎหมายระหว่างประเทศจะมีการส่งกลับมาให้รัฐให้ความเห็นชอบซึ่งรัฐอาจจะไม่ถามความเห็นฝ่ายภาคปฏิบัติก็ได้ แต่สิ่งที่ควรจะเป็นคือรัฐควรจะถามฝ่ายภาคปฏิบัติก่อนว่าเห็นชอบหรือไม่ หลังจากมีการแจ้งมาเป็นกฎที่ทุกประเทศเห็นชอบรัฐก็มีดุลพินิจอีกชั้นหนึ่ง นั่นคือ รัฐสามารถแจ้งการปฏิบัติที่แตกต่างได้ ซึ่งในทางกฎหมายการบินมีเรื่องการแจ้งการปฏิบัติที่แตกต่าง โดยรัฐอาจจะไม่ถามภาคปฏิบัติว่าจะแจ้งการปฏิบัติที่แตกต่างหรือไม่ แต่ตามหลักการควรมีการปรึกษารื้อกันว่าเมื่อกฎออกมาแล้วจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างสำหรับประเทศไทยหรือไม่กับฝ่ายภาคปฏิบัติ

(2) เมื่อเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยต้องมีการอนุวัติการเป็นกฎหมายของไทย โดยประเทศไทยต้องมีการจัดทำเป็นร่างกฎเกณฑ์ภายในประเทศ ซึ่งในส่วนนี้ภาคปฏิบัติก็ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการร่วมกันจัดทำร่างกฎเกณฑ์ภายในประเทศ เมื่อออกเป็นกฎเกณฑ์แล้วการบังคับการใช้การตีความหรือแผนการบังคับต้องมีแผนปฏิบัติการ (action plan) ซึ่งภาคปฏิบัติควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อบังคับกฎนั้นๆ หรือไม่ สุดท้ายกรณีมีข้อพิพาทโต้เถียงกัน ภาคปฏิบัติควรมีข้อคิดเห็นสำหรับการตีความการใช้กฎนั้นๆ หรือไม่

สำหรับผู้บรรยายมองว่าภาคปฏิบัติหรือผู้มีส่วนได้เสีย ควรจะสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางได้ หากระบบนี้เข้มแข็งอยู่แล้วมองว่าไม่เห็นความสำคัญของการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน แต่ถ้าระบบนี้ไม่เข้มแข็ง ผู้บรรยายสนับสนุนทุกภาคส่วนที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มนักบินในการเข้าไปร่วมในการกำกับดูแลในทุกระดับ แม้ว่าในประเทศไทยการออกกฎหมายจะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นส่วนปลายทาง แตกต่างกับสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้รับฟังเฉพาะปลายทางแต่มีการรับฟังความเห็นตั้งแต่ต้นทาง เช่น การช่วยกันคิดและช่วยกันทำในการเสนอรูปแบบการออกหลักเกณฑ์และเมื่อออกเป็นกฎหมายมีการช่วยกันดูไม่ใช่เพียงแต่รับฟัง ดังนั้นโดยส่วนตัวผู้บรรยายอยากให้เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

ต่อมาพิจารณากรณีที่มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินจะมีการกำหนดหน้าที่อย่างไร ในมุมมองนักกฎหมายพิจารณาจากกฎหมายการบินในประเทศไทยมีอยู่ ได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหมวดผู้ประจำหน้าที่หรือหมวดนักบินและกฎการบินต่างๆ ข้อสงสัยคือการจัดตั้งสภาวิชาชีพจะมีการออกใบอนุญาตนักบิน (license) ใชหรือไม่ ในความเห็นผู้บรรยายมองว่าออกใบอนุญาตนักบินไม่ได้ เนื่องจากเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด ในเรื่องสุขภาพมีการตรวจสุขภาพ เรื่องเวชศาสตร์การบิน เรื่องโรงเรียนการบิน เรื่องการปฏิบัติการ เรื่องการออกใบอนุญาตสิทธิหน้าที่ ข้อสงสัยคือสภาวิชาชีพจะเข้าไปมีบทบาทส่วนใดหรือจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับทุกส่วน เช่น การออกกฎต่างๆ โดยการขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหรือในกรณีการบังคับกฎจะเข้าไปพิจารณาหรือไม่เป็นปัญหาที่ต้องช่วยกันพิจารณาว่าจะมีบทบาทอย่างไร

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 เป็นเรื่องของอำนาจนักบินที่มีลักษณะคล้ายตำรวจบนเครื่องบินและเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งทางสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กำลังจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของนักบินบนอากาศยานต่างประเทศหรือกรณีของอากาศยานไทย จึงมีข้อสงสัยถึงอำนาจนักบินในกรณีเกี่ยวข้องกับคดีที่มีการทำความผิดบนเครื่องบิน นี่คือนักบินที่มองว่าทำให้จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินให้มีบทบาทขึ้นมาเพื่อจะเข้ามาช่วยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้เกี่ยวข้องกับนักบินโดยตรง แต่นักบินเองยังไม่ทราบข้อมูล ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เปรียบเหมือนกับพระราชบัญญัติตำรวจบนเครื่องบิน ทำให้สถานะของนักบินในกฎหมายฉบับนี้เหมือนตำรวจบนเครื่องบิน

(3) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสายการบินมีนโยบายในเชิงแรงงานเรื่องการบังคับสัดส่วนจำนวนนักบินคนไทย คำถามที่เกิดขึ้นสภาวิชาชีพนักบินหรือสมาคมมีส่วนเข้าไปกำหนดในเรื่องนี้มากน้อยเพียงใด

(4) พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 โดยตามกฎหมายฉบับนี้ โดยทั่วไปเป็นเรื่องความรับผิดชอบสำหรับสายการบินในกรณีที่เกิดความเสียหายหรือสูญหายแก่สินค้า ความเสียหายแก่ร่างกายหรือแก่ชีวิตของผู้โดยสารตลอดจนการขนส่งล่าช้า และเรื่องจำนวนความรับผิดชอบของสายการบินที่จะต้องรับผิดชอบในแต่ละกรณี แต่มีบทบัญญัติบางข้อกำหนดถึงกรณีที่มีผู้เสียหายฟ้องนักบินและลูกจ้างของสายการบินได้ และบางกรณีนักบินอาจจะ

อ้างข้อจำกัดสิทธิแบบเดียวกับสายการบินได้ ซึ่งอาจจะพ้องนักบินให้นักบินรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ สภาวิชาชีพควรเข้าไปมีส่วนในการชี้แจงในการตีความหรือไม่

จากภาพรวมของกฎหมายที่ประเทศไทยมีอยู่นี้ ไม่ว่าจะการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินจะจำเป็นหรือไม่ ควรมีการพิจารณาถึงข้อสงสัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้หากเห็นว่ามีควมจำเป็นในการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินข้อสงสัยถัดมาคือสภาวิชาชีพจะมีหน้าที่หรือมีบทบาทอย่างไรตามบริบทกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งหมด หากสามารถตอบข้อสงสัยข้างต้นได้ จะสามารถทำให้ร่างกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ของสภาวิชาชีพนักบินตลอดจนขอบเขตของกฎหมายได้

พิจารณาประเด็นต่อมา เรื่องสภาวิชาชีพกับสหภาพมีความแตกต่างกัน เนื่องจากอาจมีการสับสนเกี่ยวกับหน้าที่ตามกฎหมายกับสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งแตกต่างกัน ในส่วนหน้าที่ตามกฎหมายมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปแต่เรื่องสิทธิประโยชน์หรือสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงานที่นักบินมีเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาระหว่างนักบินกับสายการบิน ซึ่งสายการบินอาจจะเอาเปรียบนักบินก็ได้ ในความเห็นผู้บรรยายถ้าจะมีสภาวิชาชีพนักบินน่าจะมุ่งสนใจที่หน้าที่ตามกฎหมายเป็นหลัก ส่วนสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงานไม่ควรเป็นหน้าที่ของสภาวิชาชีพ เนื่องจากควรเป็นเรื่องของนักบินนั่นเอง

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกรรังษี: สรุปได้ว่า ข้อเสียของการมีสภาวิชาชีพคืออาจทำให้เกิดกลุ่มที่มีอภิสิทธิ์ ส่วนข้อดีคือทำให้เกิดการมีส่วนร่วมเนื่องจากนักบินเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อกฏหมายด้านการบินพลเรือน กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา ซึ่งในหลายประเทศนักบินมีการซื้อประกันความรับผิดชอบในกรณีที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้โดยสารฟ้องสายการบินและนักบินเป็นการส่วนตัว ในด้านกฎหมายมหาชน เรื่องการออกใบอนุญาต เรื่องโรงเรียนการบิน ทั้งนี้ ทั้งคำถามไว้คือ เมื่อมีการชั่งน้ำหนักข้อดีข้อเสียแล้วจะเห็นว่าน้ำหนักในการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินแล้ว ควรจะให้สภาวิชาชีพมีหน้าที่ทำอะไรได้บ้าง ซึ่งอาจไม่รวมถึงการออกใบอนุญาตแต่อาจมีส่วนช่วยในด้านอื่นๆ อย่างไร และอธิบายให้เห็นว่าสภาวิชาชีพแตกต่างกับสหภาพซึ่งสหภาพเป็นเรื่องตามสัญญาจ้างแรงงาน

ปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ในมุมมองของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะมองว่าการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินจะช่วยสนับสนุนภารกิจในการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพนักบินในภาพรวมได้อย่างไร และจะมีความร่วมมืออย่างไรสำหรับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลกับนักบินในฐานะที่เป็นสภาวิชาชีพ หากมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพควรที่จะเป็นไปในลักษณะใด

นายปริดา ยังสุขสถาพร: สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ได้มีความขัดข้องในการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบิน เพราะเป็นเรื่องของทางเอกชนที่จะดำเนินการภายใต้ความต้องการของกลุ่มวิชาชีพ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือเรื่องฐานอำนาจ ซึ่งโดยหลักการรัฐหนึ่งๆ มีสิทธิที่จะควบคุมกำกับหรือออกกฎหมายและหลักเกณฑ์หรือการปฏิบัติอย่างไรก็ได้ โดยสามารถทำได้อาศัยอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ในทางการบินโดยเฉพาะการบินพลเรือนที่ผ่านมาเป็นเวลายาวนาน มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นมาก จึงมีการกำกับดูแลในเชิงสากลโดยรัฐต่างๆ จึงรวมตัวกันจัดทำสนธิสัญญาซึ่งรัฐแต่ละรัฐมอบอำนาจการออกกฎควบคุมทางอากาศให้แก่องค์กรในระดับสากลเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ที่นานาชาติเห็นพ้องกัน โดยรัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปปฏิบัติ เพราะฉะนั้นฐานของการ

กำกับดูแลโดยศาลมาจากเหตุผลที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้นในแต่ละการเปลี่ยนแปลงในระดับสากล องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะมีการตั้งคำถามแก่รัฐว่าเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ซึ่งในการร่างกฎเกณฑ์แต่ละรัฐมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลก็ได้ แต่หากไม่ทำประเทศอื่นๆ มีสิทธิปฏิเสธไม่ให้รัฐนั้นบินเข้าประเทศเพราะประเทศที่ปฏิเสธไม่มีมาตรฐานในระดับสากล ประเด็นที่สอง กระบวนการดำเนินการภายในของแต่ละรัฐที่จะออกกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือภาคผนวกต่างๆ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี ปัญหาของประเทศไทยในปัจจุบันคือยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้ทันตามมาตรฐานสากลที่มีอยู่เดิม และยังไม่รวมถึงการปรับปรุงให้หลักเกณฑ์มีความทันสมัย ดังนั้นขั้นตอนการทำงานในปัจจุบันคือเป็นกระบวนการวิ่งย้อนกลับไปออกกฎเกณฑ์ที่ยังคงตกหล่นเพื่อให้มีครบถ้วน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประเทศไทยจึงยังน้อยยังไม่สามารถเชิญภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร ซึ่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะดำเนินการตามมาตรฐานสากลให้ครบถ้วนแต่อาจต้องใช้เวลา นอกจากนี้หลักกฎหมายของประเทศไทยยังมีความแตกต่างจากทิศทางที่สากลนิยมค่อนข้างมาก เช่น ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย มีออกทั้งประกาศ ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบ ซึ่งลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ยังคงสับสนมากขึ้นอยู่กับฐานของการให้อำนาจมาจากที่ใด บางกรณีกฎหมายใช้ชื่อว่าระเบียบเหมือนกันแต่ลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายไม่เหมือนกัน โดยต้องไปพิจารณาว่าระเบียบนั้นออกโดยใคร ดังนั้นกฎหมายไทยยังมีความสับสนคลุมเครือค่อนข้างมาก รวมถึงภาษาในการออกกฎหมายมีความสับสน เนื่องจากในอดีตมีการใช้ภาษาไทยเป็นหลัก ภายหลังสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีการออกกฎหมายลำดับรองเป็นภาษาอังกฤษ มีประเด็นปัญหาเพราะศาลปกครองเคยตัดสินให้การออกกฎหมายจะต้องออกเป็นภาษาไทย ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคเนื่องจากบางคำในภาษาอังกฤษไม่ทราบว่าควรแปลเป็นภาษาไทยว่าอย่างไร เพราะหากแปลความหมายไปอาจสร้างความสับสนมากขึ้น หรือในกรณีที่ออกกฎหมายเป็นภาษาไทยแต่มีการวงเล็บเป็นภาษาอังกฤษ เกิดปัญหาในกรณีที่ต้องอนุวัติการกฎหมายหลายฉบับเกิดการใช้กฎหมายที่ต่างกัน เนื่องจากคนรุ่นหนึ่งร่างกฎหมายด้วยภาษาหนึ่งไว้ทำให้คนอีกรุ่นหนึ่งอาจแปลความหมายที่ไม่ตรงกัน ผู้ใช้และผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมเกิดความสับสน เนื่องจากเจตจำนงของการร่างกฎหมายแต่ละช่วงในแต่ละปีไม่เหมือนกัน จึงเป็นปัญหาในกระบวนการร่างกฎหมาย

ประเด็นถัดมา เรื่องการกำกับดูแลซึ่งมีฐานเป็นกฎหมายมหาชนที่บังคับใช้กับทุกคนทุกหน่วยงานโดยไม่เลือกปฏิบัติและเป็นการควบคุมกำกับ กฎหมายการบินพลเรือนมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ โดยวิธีการสากลเริ่มจากการกำหนดสิ่งที่ต้องปฏิบัติ และกำหนดสิ่งที่ห้ามปฏิบัติ แต่ทิศทางในอนาคตในเชิงสากลนิยมคือการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสามารถที่จะเสนอแนวทางอื่นๆ ได้เพื่อให้ปฏิบัติตามกับกฎเกณฑ์สากลที่มีอยู่ เรียกว่า acceptable means of compliance เป็นการเขียนหลักเกณฑ์ไว้ให้กว้างและทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมหมายความว่าผู้ประกอบการที่ต่างกันก็สามารถมีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ จากเดิมที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ให้ต้องทำตามวิธีเดียวเท่านั้น ในอนาคตเป็นไปได้ที่แต่ละผู้ประกอบการจะมีวิธีการปฏิบัติได้แตกต่างกัน

ประเด็นเรื่องการตรวจสอบ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาชีพส่วนหนึ่ง ยกตัวอย่าง กรณีหลักเกณฑ์ที่ออกเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดให้นักบินพาณิชย์สามารถทำการบินได้จนถึงอายุ 65 ปี ทั้งนี้ อุตสาหกรรมมีข้อแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยภาครัฐเกษียณที่อายุ 60 ปี ขณะที่ในภาคเอกชนมีความแตกต่างกันว่าผู้ประกอบการจะรับจ้างนักบิน

จนถึงอายุที่เท่าใด แต่หากต้องทำการบินจะต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี เห็นได้ว่ากฎของรัฐบาลกำหนดให้นักบินทำการบินได้ถึงอายุ 65 ปี แต่สัญญาจ้างกำหนดอายุการทำงานไว้ 60 ปี ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าบริษัทหรือองค์กรไม่ทำตามกฎหมายทำให้ต้องมีการตีความ สายการบินจึงได้ส่งเรื่องมายังสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเพื่อตีความ ผู้บรรยายค่อนข้างกังวลกับประเด็นนี้หากมีการส่งคำวินิจฉัยกลับไปจะกลายเป็นบรรทัดฐานซึ่งถูกนำไปใช้อ้างอิงได้และหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานเป็นหนังสือราชการจึงอาจถูกฟ้องร้องได้ จากเรื่องดังกล่าวจะเห็นว่านักบินก็มีความพยายามที่จะต่อสู้ ดังนั้นการตรวจสอบในปัจจุบันของประเทศไทยไม่ได้เกิดจากรัฐเข้าไปตรวจสอบเพียงฝ่ายเดียวแต่เป็นกระบวนการย้อนกลับโดยในองค์กรมีการตรวจสอบและคานกันเองด้วยส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบบางเรื่องยังไม่ชัดเจน เช่น เรื่องข้อจำกัดเวลาทำการบิน (flight time limitation) ซึ่งยังต้องมีการปรึกษารื้อกันในหลายภาคส่วน

จากที่ผ่านมาทางอุตสาหกรรมการบินได้มีการรายงานให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทราบ แต่เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบเรื่องของการบินที่เกินกว่าข้อจำกัดเวลาทำการบินเพียงเท่านั้น ไม่มีการดำเนินการอย่างใดต่อไป เนื่องด้วยการบินที่เกินกว่าข้อจำกัดเวลาทำการบินนั้นเป็นเรื่องปกติและเป็นปัญหาอยู่แล้วในความเป็นจริง แม้ในกฎเกณฑ์จะกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ประมาณหนึ่ง แต่มีประเด็นว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยต้องกำกับดูแลอย่างไร รวมไปถึงกรณีนักบินจะต้องดูแลกันเองอย่างไร ในกรณีนักบินที่ขอยืมตัวมาจากหน่วยงานราชการนั้นมีปัญหาคือไม่สามารถตรวจสอบจำนวนที่ทำการบินให้กับทางราชการได้ เมื่อมาทำการบินในเชิงพาณิชย์จึงเกิดปัญหาในเรื่องระยะที่เวลาทำการบิน ซึ่งในบางครั้งนักบินไม่ได้มีความเต็มใจที่จะทำการบิน แต่ได้รับความกดดันจากฝ่ายบริหาร เช่น ถ้าไม่ทำการบินอาจจะถูกให้ออกจากงาน ลดงาน หรืออาจได้รับมอบหมายงานที่มากเกินไปจนนักบินเกิดความเหนื่อยล้า โดยมีหลายกรณีที่นักบินจงใจรายงานเป็นเท็จต่อสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและควรต้องถูกบังคับด้วยเรื่องของวินัยต่อไป แต่กลับพบว่าอาชีพนักบินได้รับการคุ้มครองค่อนข้างมาก หากไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการแพทย์แล้วการที่นักบินจะถูกถอดถอนใบอนุญาตนักบินนั้นเป็นไปได้ยาก เท่าที่ผู้บรรยายทราบยังไม่มีกรณีถอดถอนใบอนุญาตเนื่องด้วยสาเหตุการทำผิดวินัยหรือผิดจรรยาบรรณนักบิน ยกกรณีตัวอย่างกรณีหนึ่งโดยสถานที่เกิดเหตุอยู่นอกประเทศ นักบินไม่ควรทำการบินกลับมาที่ประเทศไทย ควรจะจอดเครื่องบินไว้ที่ประเทศนั้นแล้วทำการตรวจสอบให้เรียบร้อยก่อน แต่นักบินได้ตัดสินใจทำการบินกลับมาที่ประเทศไทยและรายงานว่าเกิดเหตุที่ประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเป็นที่น่าเชื่อว่าเหตุการณ์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นที่ประเทศไทย และเมื่อได้รับทราบถึงข้อมูลในเชิงลึกแล้วพบว่า มีประเด็นในเรื่องความกดดันทางการบริหารอยู่ด้วย ดังนั้น ในส่วนของการจัดตารางบินและการหมุนเวียนเครื่องบิน (aircraft rotation) ผู้บรรยายคาดว่าหากมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพนักบินแล้วจะส่งผลให้มีพื้นที่สำหรับนักบินมากขึ้น ทำให้นักบินมีมุมมองที่เปลี่ยนไปต่อการปฏิบัติการบิน โดยนักบินไม่ต้องรับแรงกดดันจากฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว

ประเด็นที่ห้า ผู้บรรยายเกริ่นถึงการทำงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการจัดงานตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด โดยปัจจุบันการรับรองให้เป็นสถาบันฝึกอบรมด้านการบิน (Approved Training Organization: ATO) ในเรื่องของเทคโนโลยีควบคุมอากาศยานระยะไกล (Remotely Piloted Aircraft Systems: RPAS) หรือส่วนที่เกี่ยวกับนักบินพาณิชย์ ยังไม่เรียบร้อยและเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไป โดยประเด็นที่ผู้บรรยายเสนอได้แก่การตั้งข้อสังเกตว่าเมื่อกล่าวถึงคำว่านักบิน ก็มักจะนึกไปถึงนักบินพาณิชย์ แต่ในปัจจุบันมีนักบินที่ไม่ใช่นักบินพาณิชย์ เช่น ผู้ที่ควบคุมอากาศยานไร้คนขับ (unmanned aircraft) ก็ถือว่าเป็นนักบิน

เช่นเดียวกัน ดังนั้นบุคคลดังกล่าวจะอยู่ในการกำกับดูแลของสภาวิชาชีพนักบินหรือไม่ และต้องกำกับดูแลอย่างน้อยเพียงใด หรือในกรณีนักบินกีฬาทางอากาศที่มีทั้งนักบินกีฬาอาชีพและนักบินกีฬาสมัครเล่น สภาวิชาชีพนักบินจะเข้าไปควบคุมดูแลหรือไม่ รวมไปถึงนักบินต่างชาติที่เข้ามาบินในประเทศไทย จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาวิชาชีพนักบินอย่างน้อยเพียงใด เนื่องด้วยนักบินต่างชาติก็อยู่ภายใต้บริษัทเดียวกันกับนักบินส่วนใหญ่ในประเทศไทย หากมองในมุมกลับอาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการบินไม่ได้มีความต้องการให้นักบินถูกควบคุม กล่าวคือต้องการให้นักบินมีความเสรี เนื่องด้วยผู้บรรยายได้รับทราบมาว่าผู้ประกอบการสายการบินบางรายหานักบินไทยได้ยากมาก จึงต้องอาศัยนักบินต่างชาติ แต่เนื่องจากอาชีพนี้ต้องได้รับการควบคุมจากกระทรวงแรงงานโดยนักบินถือเป็นอาชีพสงวน หรือในส่วนของกฎหมายจากกระทรวงคมนาคมที่กำกับเรื่องสัดส่วนของนักบินในสายการบิน ดังนั้นทำให้สายการบินบางสายการบินต้องถูกปรับบ่อยครั้ง ด้วยเหตุนี้อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการสายการบินต้องการให้มีการเปิดเสรีทางการบิน ซึ่งเป็นประเด็นที่สภาวิชาชีพต้องนำไปพิจารณาต่อไป

ในเรื่องของสวัสดิการ จากที่ได้กล่าวไว้ในประเด็นที่ 4 เรื่องการตรวจสอบว่าในบางสายการบินจะมีระบบประกันให้นักบินหากเป็นกรณีที่นักบินถูกเพิกถอนใบอนุญาตเนื่องจากเหตุผลทางการแพทย์ โดยจะมีค่าใช้จ่ายให้ แต่ในบางสายการบินนั้นไม่มีประกันดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสนใจว่า จะให้การคุ้มครองอาชีพนี้อย่างไร หากเมื่อนักบินไม่สามารถทำการบินแล้วนั้นจะมีทางเลือกอาชีพอื่นใด หรือไม่ โดยสภาวิชาชีพควรต้องคำนึงว่ากรณีนักบินที่อายุ 65 ปี แล้วนั้น ถ้าไม่สามารถทำการบินได้แล้วจะรับไปเป็นครูการบินหรือไม่ อาจเป็น ครูฝึกภาควิชาการ (ground instructor) หรือทำอาชีพอื่นใดหากถูกเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่สภาวิชาชีพต้องคำนึงถึงเช่นกัน เนื่องด้วยอาชีพนักบินนั้นมีความแตกต่างจากทนายความ วิศวกร สถาปนิก แพทย์ หรือนักบัญชีค่อนข้างมาก กล่าวคืออาชีวดังกล่าวมานั้นสามารถประกอบอาชีพโดยปัจเจกบุคคลได้ หรือสามารถประกอบการในนามส่วนบุคคลได้ แต่นักบินพาณิชย์นั้นต้องมีสังกัด เว้นแต่เป็นนักบินส่วนบุคคล หรือกรณีเป็นนักบินกีฬาก็ต้องมีสังกัด จึงเกิดมุมมองที่ต้องคำนึงถึงว่าสภาวิชาชีพของนักบินนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากสภาวิชาชีพอื่นๆ ดังนั้นจะสร้างความแตกต่างเหล่านี้ให้มีความสร้างสรรค์และเกิดประโยชน์อย่างไร และเมื่อย้อนกลับไปส่วนที่อาจารย์ประเสริฐ ป้องป้อมศึก กล่าวไว้เกี่ยวกับการใช้งานกฎหมายบางฉบับโดยนักบินเป็นผู้ใช้งานดังนี้ เปรียบเสมือนนักบินเป็นเจ้าของพนักงานหรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในตัวเอง เมื่อในบางกรณีนักบินถือเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในตัวเองด้วยแล้วนั้น สภาวิชาชีพนักบินต้องเข้ามากำกับดูแล มีข้อสังเกตว่าสภาวิชาชีพนักบินจะเสนอต่อรัฐอย่างไรในเชิงการเข้ามากำกับดูแล จากที่กล่าวไปข้างต้นว่าต้นสังกัดจะมีประกันให้นั้น เมื่อเป็นกรณีนี้การประกันนั้นอาจเป็นการประกันโดยภาครัฐเนื่องด้วยรัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้นักบิน ท้ายที่สุดรัฐไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ โดยสภาวิชาชีพนักบินอาจจะสามารถผลักดันเรื่องนี้ต่อไปได้

ประเด็นที่หก ผู้บรรยายกล่าวถึงเรื่อง ข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่าย (mutual recognition arrangement)¹ โดยเฉพาะเรื่องของ ใบอนุญาตผู้ปฏิบัติหน้าที่ประจำเที่ยวบิน (flight crew licensing) ซึ่งเป็นความคืบหน้าล่าสุดในอาเซียน โดยจะให้ความสอดคล้องกันของใบอนุญาตนักบินกล่าวคือต้องใช้รูปแบบและกฎเกณฑ์ โดยสามารถใช้อินเตอร์

¹ Mutual Recognition Arrangement คือ ข้อตกลงยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติ ของนักวิชาชีพ ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ

นั้นในการบินระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เช่น หากมีนักบินสัญชาติพม่า อินโดนีเซีย มาทำการบินในประเทศไทย ประเทศไทยสามารถตอบรับได้ทันที ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังใช้ระบบการตรวจสอบซึ่งสร้างปัญหาให้อุตสาหกรรมการบินพอสมควร เนื่องด้วยประเทศไทยมีระยะเวลาของใบอนุญาตเพียง 1 ปี แต่ก็อาจจะไปเสียเวลาในส่วนการตรวจคนเข้าเมืองหรือส่วนอื่นๆ ที่ทำให้ระยะเวลาการจ้างงานหายไป 2-3 เดือน ก็มีความจำเป็นต้องไปทำการขออนุญาตใหม่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหากับสายการบินเล็กมากพอสมควร ดังนั้นการดำเนินการเรื่อง ข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่าย จะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกรรังษิ: ได้สรุปในส่วนการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับนักบิน จากที่ผู้บรรยายได้เริ่มจากการอธิบายถึงการบินพลเรือนมีความเกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศจากการที่รัฐได้ไปทำความตกลงอนุสัญญาชิคาโก และมอบอำนาจให้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีการเรียกประชุมผู้แทนออกกฎเกณฑ์ เพื่อให้แต่ละรัฐรับไปใช้เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เรื่องกระบวนการนำกฎหมายระหว่างประเทศมาทำให้เป็นกฎหมายภายในนั้นเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่ากฎเกณฑ์เรื่องนักบินของประเทศไทยนั้นเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ต่อมาจึงต้องมาพิจารณาว่าหากนำมาใช้เป็นกฎหมายภายในต้องมีการกำกับดูแลอย่างไร ซึ่งต้องเชื่อมโยงไปในส่วนวิธีการเพื่อความปลอดภัยและเรื่องการตรวจสอบ เช่น เรื่องอายุการทำงานของนักบิน การทำการตรวจสอบในปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการตรวจสอบระหว่างรัฐเท่านั้น เอกชนก็มีตรวจสอบกันเองซึ่งจะสะท้อนไปถึงเรื่องหลักการมีส่วนร่วมที่ อาจารย์ ประเสริฐ ป้องป้อมศึก ได้กล่าวไว้ แต่ในเรื่องการตรวจสอบก็มีปัญหาเช่น เรื่องวินัยการถอดถอนใบอนุญาต ต่อมาในประเด็นที่ทำได้แก่บุคคลใดจะเป็นนักบินภายใต้สภาวะวิชาชีพ จะมีเพียงนักบินพาณิชย์ หรือจะรวมถึงอากาศยานไร้คนขับ นักบินกีฬา และนักบินต่างชาติด้วย จากนั้นผู้บรรยายได้กล่าวถึงเรื่องสวัสดิการในกรณีที่นักบินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และในเรื่องการใช้อำนาจอื่นๆของนักบิน เช่นทางมหาชน ทางอาญา อย่างเช่นกรณีนักบินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีคำถามว่าสภาวะวิชาชีพนักบินจะมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเหล่านี้หรือไม่ นอกจากนี้ในประเด็นที่หกเป็นเรื่องระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคได้แก่กรณี ความตกลงในอาเซียนที่จะเปิดเสรีการบินซึ่ง ต้องมีการรับรองใบอนุญาตต่างๆ ให้มีความสอดคล้องเป็นเอกภาพกัน จะเห็นได้ว่าหลายเรื่องอยู่ในกรอบของเรื่องระหว่างประเทศและ เรื่องของภูมิภาคว่าท้ายที่สุดแล้วนั้นประเทศไทยจะดำเนินการอย่างไรให้ทันกับมาตรฐานที่ระหว่างประเทศกำหนดซึ่งประเทศไทยเองได้ไปร่วมลงนามรับรอง ดังนั้น บทบาทของนักบินจะเข้าไปมีส่วนอย่างไรกับการอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว เหล่านี้เป็นประเด็นที่มีความท้าทายว่าหากมีการจัดตั้งสภาวะวิชาชีพนักบินแล้ว สภาวะวิชาชีพนักบินจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไรและจะมีส่วนช่วยส่งเสริมวิชาชีพนักบินอย่างไร และมีคำถามทิ้งท้ายว่า สภาวะวิชาชีพแตกต่างจากสมาคมนักบินไทยในปัจจุบันหรือสหภาพนักบินอย่างไรหรือไม่ ผู้บรรยายท่านต่อไปจะตอบคำถามเหล่านี้

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: หากกล่าวถึงมาตรฐานการทำงานของนักบินในประเด็นที่หนึ่ง การมีสภาวะวิชาชีพนักบินจะช่วยในเรื่องการพิจารณาว่าการปฏิบัติงานของนักบินเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ หรือเป็นไปตามจรรยาบรรณหรือไม่ ในส่วนนี้สภาวะวิชาชีพนักบินสามารถให้ความช่วยเหลือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้ เนื่องด้วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเองไม่มีความรู้ในงานด้านนักบินเท่ากับตัวนักบิน

สำหรับผู้โดยสาร ในการขึ้นเครื่องบินนั้นผู้โดยสารไม่สามารถเลือกกัปตันได้ หากเป็นอาชีพอื่น เช่น ถ้าป่วยไปหาหมอก็จะมีสภาวะวิชาชีพแพทย์และสามารถเลือกหมอได้ หรือเลือกวิศวกรได้ แต่หากเป็นผู้โดยสารเครื่องบินไม่สามารถเลือก

กับต้นได้ แต่ผู้โดยสารต้องการความมั่นใจว่าเครื่องบินทุกลำต้องปลอดภัยเหมือนกัน แม้ในปัจจุบันนี้มาตรฐานการบินในประเทศจะได้รับการตรวจสอบ แต่ก็ยังไม่ได้มาตรฐานที่ดี ดังนั้นผู้บรรยายเองจึงเกิดความคิดที่อยากเข้ามาช่วยอุตสาหกรรมการบินและตอบแทนสังคมจากรู้ประสบการณ์ที่มีเท่านั้น ซึ่งต่อไปในอนาคตไม่สามารถทราบได้ว่านักบินมีสัญชาติใดจึงเกิดเป็นประเด็นว่านักบินไทยยังไม่สามารถกำกับมาตรฐานได้แล้วจะไปกำกับนักบินต่างชาติได้อย่างไร ในกรณีการจะเปิดเสรีทางการบิน หากว่าไม่มีขั้นตอนที่ดีและปล่อยให้ไปตามอุปสงค์ของอุตสาหกรรมรวมถึงสายการบินต้องการนักบินที่ราคาถูก น่าคิดว่าผู้โดยสารจะสามารถมั่นใจได้อย่างไรว่าจะได้รับการดูแลอย่างดี ดังนั้นการมีสภาวิชาชีพนักบินไม่ได้เป็นการปกป้องวิชาชีพนักบินแต่เป็นเรื่องของความปลอดภัยสาธารณะซึ่งสภาจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนี้

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยหน่วยงานรัฐต่างๆ หรือประชาชนเองสามารถมั่นใจได้ว่าเมื่อมีองค์กรนี้เข้ามาแล้วจะเป็นองค์กรที่เป็นกลางและให้ข้อมูลที่เป็นทางเทคนิค เหล่านี้คือความต้องการเบื้องต้นที่จะตอบได้ว่าในเมื่อมีสมาคมนักบินอยู่แล้วเหตุใดจึงต้องมีสภาวิชาชีพนักบินอีก โดยปกติสมาคมทุกสมาคมทำเพื่อสมาชิกซึ่งโดยหลักการเป็นเช่นนั้นหรือแม้แต่สหภาพเองก็ต้องมีสมาชิก ดังนั้นจุดประสงค์หลักของการก่อตั้งสภาวิชาชีพนักบินค่อนข้างเด่นชัดว่าเวลาเกิดเหตุขึ้นกับสมาชิกประการแรกไม่อย่าให้สังคมด่วนตัดสินการปฏิบัติงานของสมาชิกเพราะว่างานนักบินเป็นงานที่มีขั้นตอนมีระเบียบมีวิธีการทำงานที่แตกต่างจากอาชีพอื่นเวลาเกิดอุบัติเหตุทุกคนมักด่วนสรุปไปก่อน และในปัจจุบันมีนักข่าวในโลกโซเชียลทำให้อาชีพนักบินถูกโจมตีได้ง่ายและเป็นที่สนุกสนาน ผู้บรรยายมีมุมมองความคิดที่ว่าหากนักบินไม่มีความสามารถจริงจะขึ้นบินกันหรือ เหตุที่ผู้บรรยายต้องการให้มีองค์กรที่เป็นกลางคือให้ทุกคนสามารถเชื่อถือได้ โดยตอนนี้ทุกคนอาจคิดว่าสมาคมนักบินดูแลแต่สมาชิก แต่ถ้าหากเป็นสภาวิชาชีพนักบินก็จะมีกลไกซึ่งไม่กล่าวถึงเฉพาะสมาชิกที่เป็นนักบิน

ในส่วนกรรมการมาตรฐาน จะกล่าวถึงสำนักงานการบินพลเรือนของประเทศไทยต้องเข้ามาเป็นคนกลางกระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงคมนาคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่ต้องการให้ข้อมูลหรือการวินิจฉัยมีความเที่ยงตรงและเกิดประโยชน์ในเบื้องต้น หากถามว่าอยากให้มีสภาวิชาชีพหรือไม่ ต้องบอกว่านักบินถูกกฎหมายของ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันอุบัติเหตุกำกับขึ้นหนึ่งและต้องมาถูกกำกับจากเรื่องจริยธรรมอีกชั้นหนึ่งด้วย นักบินจึงอยากให้มีแต่ไม่ยอมมีเฉพาะในส่วนเพื่อความปลอดภัย โดยรวมแล้วมีความจำเป็น และการมีสภาวิชาชีพจะช่วยให้อุตสาหกรรมพัฒนาไปอย่างยั่งยืนเพราะอุตสาหกรรมการบินไม่ใช่แค่ซื้อเครื่องบิน ไม่ใช่แค่มีคนเดินทางเยอะแล้วจะยั่งยืน สิ่งที่เป็นแรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้เกิดความปลอดภัยคือนักบิน

ในส่วนวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวกับการบินนั้นจะครอบคลุมไปถึงหรือไม่ เช่น ช่างเจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศ ผู้บรรยายเห็นว่าผู้ประกอบอาชีพเหล่านี้หากไม่มีผู้แทนจะก่อให้เกิดอันตรายได้ง่าย การไม่มีผู้แทนกล่าวคือจะมีเพียงนายจ้างเสมอ เมื่อไม่มีผู้แทนและได้รับความกดดันด้านต้นทุนต่างๆ จะกลายเป็นแรงกดดันในการประกอบอาชีพ

ดังนั้นสภาวิชาชีพจะทำหน้าที่สามประการ หนึ่งคือทำในเรื่อง “การส่งเสริมวิชาชีพ” แม้ว่าปัจจุบันจะมีข่าวว่านักบินขาดแคลนจึงต้องไปเรียนบินกันมากขึ้น แบบนี้จะเกิดนักบินที่ไม่มีคุณภาพ ดังนั้นการส่งเสริมวิชาชีพนักบินต้องส่งเสริมอย่างมีระบบตามความต้องการตลาด หากผลิตมามากนักบินก็จะตกงานเป็นต้น ประการที่สองคือ “การคุ้มครอง

วิชาชีพ” ในส่วนของการจ้างงานหากผู้รับจ้างมีผู้แทนก็จะมีการคุ้มครองวิชาชีพและมีสวัสดิการ อย่างเช่นการทำประกัน การสูญเสียใบอนุญาตก็เป็นการคุ้มครองวิชาชีพเป็นมาตรฐานของการจ้างงานอย่างหนึ่งที่สภาวิชาชีพสามารถเข้าไป กำหนดได้ ประการที่สามคือ “การควบคุม” เช่นในบางเรื่องไม่ได้ผิดระเบียบหรือผิดวินัยแต่อาจจะผิดศีลธรรมจรรยา ซึ่ง ต้องควบคุมด้วยสภาวิชาชีพให้นักบินมีมาตรฐานที่ดี

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี: ได้เน้นย้ำถึงความน่าสนใจจากกรณีที่ถูกโดยสารไม่สามารถเลือกได้ว่าใครจะเป็นคนขับ เครื่องบิน และได้สรุปประเด็นเรื่องความแตกต่างระหว่างสมาคมนักบินกับสภาวิชาชีพนักบินว่า สภาวิชาชีพเป็นเหมือนผู้ที่ เข้ามาส่งเสริมวิชาชีพ คุ้มครองตัวนักบิน และควบคุมในเรื่องที่นอกเหนือจากเรื่องกฎได้แก่ส่วนของการปฏิบัติที่จะไม่ให้มี เรื่องการผิดศีลธรรมจรรยา สรุปการพูดถึงเรื่องนักบินว่าถ้ามีการส่งเสริมวิชาชีพต้องส่งเสริมอย่างมีระบบโดยไม่ให้เกิดกรณี ผลิตนักบินจนล้นตลาด ผู้บรรยายท่านต่อไปจะบรรยายว่าเนื่องจากปัจจุบันมีสถาบันการบินเกิดขึ้นมากมาย ประเทศไทย ควรจะมีการกำหนดเรื่องมาตรฐานต่างๆอย่างที่กำลัง สนอง มิ่งเจริญ ได้กล่าวไว้ว่าเข้าไปในหลักสูตรการบินให้เป็นไปใน ทิศทางเดียวหรือไม่ อย่างไร และมีเรื่องใดบ้างที่จะช่วยให้อุตสาหกรรมการบินสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน

กัปตัน พัฒน์ วินมุน: ต้องการสื่อให้เข้าใจว่า แนวคิดของสภาวิชาชีพไม่ได้ทำเพื่อตัวของนักบินเองเพียงอย่าง เดียว แต่จะมองถึงว่าอะไรคือมาตรฐานหลักเพื่อสาธารณะ อะไรคือเกณฑ์มาตรฐานที่จะทำให้ผู้โดยสารปลอดภัย เนื่อง ด้วยการที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายเอื้อต่อนักบินต่างชาติที่จะเข้ามาในภูมิภาคเรา ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่จะต้องปรับปรุงระเบียบเพื่อรองรับเรื่องดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เมื่อความต้องการในหลาย ภาคส่วนของอุตสาหกรรมการบินมากขึ้น เช่นความต้องการของสายการบินเองหรือในส่วนอื่นๆ สิ่งที่มาตามคือการไม่มี มาตรฐาน อะไรคือสิ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าผู้ที่มาใช้บริการเครื่องบินจะได้ใช้บริการที่ปลอดภัย จะมีหน่วยงานใด ที่ยืนยันว่าบุคคลนั้นบินด้วยความปลอดภัยสูงสุด มีหลายขบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้องแต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่สุดคือการช่วยกัน ตรวจสอบว่านักบินได้บินอย่างถูกต้องตามมาตรฐานของประเทศไทยแล้ว จะสังเกตได้ว่าช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่มีอุบัติเหตุใหญ่ที่เกิดจากนักบินไทย มีเพียงกรณีการบินออกนอกเส้นทางเท่านั้น ซึ่งสาธารณะอาจจะมองว่า นักบินไม่มีความสามารถพอจึงบินออกนอกเส้นทาง แต่กลับไม่เคยมองถึงปัจจัยที่มีมากกว่านั้นและไม่เคยมีการถามถึงเหตุ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักบิน อาจมีการไปถามจากหน่วยงานได้แก่สายการบินแต่ก็ได้รับคำตอบไปต่างๆ นานา และนักบินเองก็ไม่มีการแถลงว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ทำให้ตนตัดสินใจเช่นนั้น หรืออย่างกรณีข่าวใหญ่บนสื่อออนไลน์เมื่อไม่ นานมานี้คือเรื่องของกรณีที่เครื่องบินล่าช้า เป็นต้น

สำหรับเครื่องบินต้องมองเรื่องความปลอดภัยเป็นหลัก แน่นนอนว่าข้อที่หนึ่งคือความปลอดภัย ข้อสองคือความ ตรงต่อเวลา ข้อสามคือความพึงพอใจของลูกค้าเป็นลำดับสูงสุดขององค์กร ซึ่งสุดท้ายแล้วนักบินเป็นจึงตกเป็นจำเลยของ สังคม การบรรยายนี้ไม่ได้ชี้ว่านักบินถูกหรือผิดเพียงแต่ต้องการสื่อว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดๆ ขึ้นกลับไม่เคยมีการถามถึง สาเหตุว่าเหตุใดนักบินถึงตัดสินใจเช่นนั้น เหตุใดถึงใช้วิธีการนั้นๆ ซึ่งในความจริงอาจจะมีปัจจัยภายนอกหรือภายในอย่าง ใดหรือไม่ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักบิน สภาวิชาชีพไม่ได้จัดตั้งมาด้วยวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องหรือปกป้องนักบินแต่ เพียงอยากให้ความช่วยเหลือในการยกระดับประเทศให้มีความมั่นใจได้ว่ากลุ่มคนที่ขับเครื่องบินและสายการบินนั้นมี มาตรฐานที่สูง คาดว่าในต่างประเทศอาจจะไม่มีสภาวิชาชีพนักบินแต่อาจจะมีสภานักบินหรืออย่างอื่นใด แต่การไม่มี

สภาวิชาชีพนักบินนั้นอาจเนื่องด้วยประเทศนั้นๆ มีปัจจัยที่แตกต่างพอสมควรกับประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนักเรียนการบินที่เรียนจบจากโรงเรียนการบินโดยมีจำนวนชั่วโมงบินเพียง 200 ชั่วโมงจะยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินจริงโดยจะต้องสะสมชั่วโมงบินให้ถึง 1,500 ชั่วโมงก่อนจึงจะสามารถขึ้นบินโดยมีตำแหน่งเป็นนักบินร่วม (copilot) ได้ ในขณะที่ในประเทศไทยนักเรียนการบินมีชั่วโมงบินสะสมเพียง 200 ชั่วโมงก็อาจจะต้องขึ้นบินจริงแล้วเนื่องด้วยประเทศไทยขาดแคลนนักบิน ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้ต้องมีการดำเนินการต่างๆ เช่น ในส่วนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยก็ได้พิจารณาในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตนักบินให้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยต้องพิจารณาถึงนักบินว่ามีความรู้ความสามารถเป็นไปตามมาตรฐานของ ใบอนุญาตนักบินพาณิชย์ตรี (Commercial Pilot License: CPL) หรือไม่ หรือหากสังกัดสายการบินก็ต้องผ่านการสอบและต้องได้รับการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบที่มีมาตรฐานซึ่งอาจจะเป็นผู้ตรวจสอบที่สังกัดสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย หรือจากโรงเรียนการบินต่างๆ เพื่อตรวจสอบว่านักบินนั้นมีความสามารถเพียงพอต่อการขึ้นบินด้วยเครื่องบินที่มีสมรรถนะสูงหรือไม่ เพียงใด แต่อาจไม่ได้พิจารณาลึกลงไปในส่วนของวินัยด้านการบิน

การจะอบรมหรือปรับเปลี่ยนแนวคิดให้นักเรียนการบินซึ่งเป็นนักเรียนในยุค 4.0 เข้าใจถึงการมีวินัยอย่างเช่นการตรงต่อเวลานั้นเป็นเรื่องยาก ครูฝึกนักบินต้องลงโทษและอธิบายถึงการมาปฏิบัติการบินล่าช้าว่าแม้ล่าช้าเพียง 5 นาทีก็ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินให้กับนักเรียนได้เข้าใจและได้ซึมซับเรื่องเหล่านี้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ได้มีการบังคับเรื่องเหล่านี้ไว้ว่าจะต้องมีการเรียนการสอนอย่างไร อย่างเช่นเรื่องของการบินได้แก่ การควบคุมสภาวะทางอารมณ์ หรือการคิดใคร่ครวญว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควร ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดเรื่องจรรยาบรรณของนักบินไว้ทั้งที่เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญและต้องการให้มี หรือกรณีการเป็นนักบินสังกัดสายการบินคิดว่าถ้าหากมีสภาวิชาชีพนักบินแล้วเรื่องเหล่านี้สภาวิชาชีพนักบินอาจจะให้การแนะนำแก่โรงเรียนการบินได้

โดยผู้บรรยายเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำโรงเรียนการบินและเป็นอดีตนักบิน ผู้บรรยายมีวิธีการคือหากต้องการนักบินร่วม ที่มีคุณสมบัติอย่างไร ผู้บรรยายก็จัดทำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ต้องการโดยยึดหลักเกณฑ์ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นหลักแล้วนำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดมาตรฐานตามต้องการ แต่ก็อาจจะไม่เพียงพอกับระดับผู้โดยสารหลักร้อยละ 90 ที่อยู่ในความรับผิดชอบของนักบิน ทุกครั้งที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นเรื่องอุบัติเหตุนี้จะถูกพูดถึงโดยบุคคลของสังคมระดับนายกรัฐมนตรี อย่างกรณีที่เครื่องบินตกก็จะกลายเป็นข่าวใหญ่ ดังนั้นสภาวิชาชีพจะช่วยยกระดับประเทศชาติกฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานที่จะแนะนำแก่โรงเรียนการบินว่าสิ่งใดควรจะสอนกับนักบินให้เป็นคนที่ดีของสังคมและมีลักษณะความเป็นผู้นำและมีความคิด สิ่งสำคัญ 4 ข้อ ได้แก่ ความปลอดภัยที่มาเป็นอันดับหนึ่ง อันดับสองคือความตรงต่อเวลา อันดับสามคือความพึงพอใจต่อลูกค้า และอันดับสี่คือความเป็นประโยชน์ต่อองค์กร นึกคิดว่าทำไมนักบินถึงเลือกข้อหนึ่งเพียงอย่างเดียวแล้วข้ออื่นๆถึงไม่ให้ความสำคัญ โดยเรื่องเหล่านี้ไม่ได้มีการเรียนการสอนแต่นักบินจะเรียนรู้จากรุ่นพี่ที่สอนรุ่นน้องในสายการบินซึ่งแต่ละแห่งก็อาจจะไม่ได้สอนไปในทางเดียวกัน เมื่อนักเรียนเหล่านั้นได้มาเป็นกับตันก็จะมีแบบแนวคิดทำอย่างใดอย่างหนึ่งบนความคิดที่ว่าถูกต้องที่สุดในความคิดตนซึ่งก็จะนึกถึงและให้ความสำคัญกับความปลอดภัยมาก่อน

อาชีพนักบินเป็นอาชีพที่จะได้เดินทางไปทั่วโลกสำหรับบางสายการบินซึ่งทำให้เข้าใจในเรื่องกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศ รู้ว่าแต่ละประเทศพัฒนาอย่างไรและรู้ว่าประเทศไทยมีข้อดีอะไรบ้าง จึงเป็นความกังวลในสมาคมนักบินว่าเหตุใดประเทศไทยจึงไม่มีการพัฒนาซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ แต่ก็เป็นการยากที่สมาคมนักบินจะเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านกฎหมายเพื่อยกระดับให้ประเทศไทยมีความได้เปรียบในเชิงพาณิชย์มากขึ้น ดังนั้นสภาวิชาชีพนักบินน่าจะเป็นคำตอบในการทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนามากขึ้นทั้งในส่วนของการบินและข้อกฎหมาย เหล่านี้คือวัตถุประสงค์หลักของการมีสภาวิชาชีพนักบินซึ่งไม่ใช่เพื่อปกป้องพรรคพวกหรือตัวเองแต่เป็นการช่วยโรงเรียนการบิน เมื่อโรงเรียนการบินต้องผลิตนักบิน ดังนั้นจะหาอย่างไรให้ระดับวิชาชีพนักบินมีคุณสมบัติสูงและเพียงพอที่จะทำให้คนที่มาขึ้นเครื่องบินมั่นใจว่าเมื่อเป็นนักบินไทยแล้วจะได้รับความปลอดภัยและนักบินไทยมีความเก่ง ซึ่งการจะทำได้นั้นก็ต้องการช่วยเหลือจากหลายฝ่ายและมีความร่วมมือ

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี: สรุปประเด็นการบรรยายข้างต้นได้แก่ สภาวิชาชีพนักบินจะเข้ามาช่วยเรื่องของการยกระดับกฎหมายซึ่งจะได้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยส่วนนี้สอดคล้องกับการบรรยายของอาจารย์ประเสริฐ ป้องป้อมศึก ซึ่งข้อดีของการมีสภาวิชาชีพคือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายโดยท่านรองปรีดา ยังสุขสถาพร ได้กล่าวว่าตอนนี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงการออกกฎหมายมาตรฐานต่างๆ ให้ทัน แต่อีกประเด็นที่กัปตัน พัฒน์ วินมุน กล่าวไว้ก็คือการมีสภาวิชาชีพน่าจะช่วยในเรื่องของการกำหนดเกณฑ์ให้กับโรงเรียนการบินให้เป็นมาตรฐานในการสอนที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะปัจจุบันก็มี โรงเรียนการบินเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้วเดิม ถ้ามีหลักเกณฑ์ร่วมกันก็มั่นใจได้ว่าได้ผลิตนักบินที่มีมาตรฐานอย่างที่เราควรจะเป็น ทั้ง 4 ท่านได้ให้ภาพรวมกว้างๆ ของสภาวิชาชีพ และกล่าวถึงว่าถ้ามีสภาวิชาชีพจะได้เข้ามาช่วยเรื่องใดบ้าง เช่นการคุ้มครอง เรื่องสวัสดิการ การควบคุม การส่งเสริมต่างๆ และมีส่วนร่วมในการออกกฎเกณฑ์ที่มีความเกี่ยวข้อง รวมถึงกฎเกณฑ์เรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสารเพราะผู้โดยสารก็ไม่มีสิทธิที่จะเลือกนักบิน

ปัจจุบันประเทศไทยมีหลากหลายสภาวิชาชีพ ได้แก่ แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาเภสัชกรรม สภาเทคนิคการแพทย์ สัตวแพทยสภา สภาวิชาชีพบัญชี สภาวิศวกร สภาทนายความ สภาสถาปนิก สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ ครูสภา สภาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นที่น่าสนใจว่าสำหรับนักบินควรมีหรือไม่ มีหน้าที่เรื่องไหนบ้าง บุคคลใดจะเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง นักบินที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาวิชาชีพคือบุคคลใดบ้าง โดยจะ ต้องรวมถึงผู้ขับอากาศยานไร้คนขับด้วยหรือไม่

ช่วง ถาม- ตอบ และแสดงความคิดเห็น

พล.อ.ท.ดร.ศุภกฤต อริยะปรีชา (รองคณบดีฝ่ายวิชาการและเทคนิค สถาบันการบิน มหาวิทยาลัยรังสิต): จะเห็นว่าสภาวิชาชีพ เป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่ใช่กลุ่มคนที่มีสิทธิ แต่เป็นกลุ่มคนที่เป็นตัวแทนของคนประกอบอาชีพนั้น เพื่อจะได้ประสานกันในเรื่องที่ควรจะเป็น หรือสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วว่าควรมีข้อยุติเช่นไร จะเห็นว่าสภาวิชาชีพในไทยมีมากมาย เพราะฉะนั้นถ้ามีการตั้งสภาวิชาชีพนักบินก็เป็นการนำตัวอย่างที่มีในประเทศไทยมาใช้ ผู้พูดเห็นว่าควรมีสภาวิชาชีพเพื่อที่จะได้ข้อยุติ คำแนะนำ หรือการสื่อสารโดยคนที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นเพื่อเป็นตัวแทนของปวงชนในอาชีพนั้น อุตสาหกรรมนั้น

เมื่อมีการเฉพาะเจาะจงไปที่นักบินว่าควรจะเป็นสภาวินาศชีพการบินจะเหมาะสมกว่าหรือไม่ เนื่องด้วยตัวแทนในสภาวินาศชีพก็มาจากหลายภาคส่วน เช่น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย นักบิน ท่าอากาศยาน การแพทย์ เป็นต้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอันที่จริงไม่ได้เกิดขึ้นมากมายแต่เกิดกับคนที่รับผิดชอบ เช่น นักบิน การควบคุมการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Control: ATC) หรือ ส่วนของภาคพื้นดิน (ground) เป็นต้น ดังนั้นในเรื่องการตั้งชื่ออาจมีความสำคัญ เหตุใดนักบินจึงต้องเป็นบุคคลพิเศษซึ่งอันที่จริงก็ไม่ใช่บุคคลพิเศษ หากแต่เป็นบุคคลแต่ละกลุ่มที่มีความเฉพาะทางกล่าวคือกลุ่มคนแต่ละกลุ่มมีความสำคัญทั้งสิ้น บางครั้งไม่ใช่แต่เพียงนักบินที่ทำให้เกิดเหตุแต่เมื่อเกิดเหตุก็ต้องเป็นความผิดพลาดของนักบินในเรื่องทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งความเป็นจริงอาจจะมาจากความบกพร่องของวัสดุอุปกรณ์หรือปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ก็ได้ซึ่งนักบินไม่สามารถแก้ไขได้ หรือเป็นองค์ประกอบทางด้านของภาคพื้นดิน ก็ได้ เพราะฉะนั้นควรจะใช้ชื่อว่าสภาวินาศชีพการบินน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันเพราะคณะกรรมการก็มาจากหลายส่วนและเพื่อป้องกันสำหรับคำถามว่าเหตุใดต้องเป็นสภาวินาศชีพนักบินซึ่งเจาะจงแต่เฉพาะนักบินเท่านั้น ซึ่งอันที่จริงแล้วประเทศไทยนั้นจะเห็นว่าคนที่มีความรู้ในเรื่องของผลประโยชน์นั้นมีมาก ถ้าเป็นแพทย์หรือเทคนิคการแพทย์ต่างๆ นั้นผลกระทบจะเป็นเฉพาะรายเล็กๆ แต่ถ้าเป็นนักบินคือรับผิดชอบต่อผู้โดยสารทั้งลำซึ่งจำนวนสูงสุดอยู่ที่ 500 คน หรือน้อยสุดคือ 8-9 คน เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นถ้าผู้โดยสาร 8-9 คนก็เกิดผลกระทบไม่มาก แต่ถ้าเกินกว่าร้อยคนก็จะเกิดผลกระทบ ต่อ ญาติพี่น้อง ครอบครัว ทรัพย์สิน ชื่อเสียงของประเทศ และระบบต่างๆ เนื่องด้วยไม่ใช่แค่ประเทศไทยออกกฎหมายแต่มีข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นกลุ่มคนทำอุตสาหกรรมการบินนั้นจึงมีมาก

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี: สรุปความคิดเห็นจากท่านแรกเห็นว่าควรมีการตั้งสภาวินาศชีพ เพื่อจะได้ช่วยเรื่องข้อยุติต่างๆ และช่วยในเรื่องโครงสร้าง และในเรื่องสมาชิกควรจะประกอบด้วยใครบ้าง

นายมนตรี มนต์ไชยะ (สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย): ผมเองไม่ได้ขัดแย้ง แต่ว่าในขณะที่ทำงานเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) รู้สึกว่าถ้าตั้งสภาวินาศชีพขึ้นมา เท่าที่อ่านร่าง พ.ร.บ. เปรียบเทียบกับ พ.ร.บ. การเดินอากาศ จะมีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจเทียบเคียงกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้วในการออกใบอนุญาต ออกมาตรฐาน ถ้ามีสภาวินาศชีพแล้วก็จะมีการกำกับมาตรฐานขึ้นมาอีก อาจเกิดความสับสนว่าใครจะเป็นผู้กำกับมาตรฐานที่ถูกต้อง และอีกอย่างหนึ่งคือไม่ทราบว่าจะต่างประเทศมีสภากำกับวิชาชีพแบบนี้หรือไม่ แต่โดยส่วนตัวแล้วยังไม่พบเห็นที่ใด การที่จะตั้งสภาวินาศชีพขึ้นมาเช่นนี้ อาจหมายความว่าสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ไม่ดีหรือไม่ ไม่สามารถกำกับดูแลนักบินได้ น่าจะมีปัญหาอะไรบางอย่างจึงจำเป็นต้องมีสมาคมวิชาชีพขึ้นมาช่วย

แต่หากคิดอีกแง่คือสภาวินาศชีพเข้ามาช่วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย โดยมาช่วยแนะนำ ช่วยจัดทำมาตรฐาน และคิดหาวิธีการกำกับดูแล เพื่อให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ทำงานได้ดีขึ้น ทั้งนี้ หากตั้งองค์กรซ้อน ฐานอำนาจก็จะใกล้เคียงกัน เวลาองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาตรวจจะตรวจองค์กรใด เพราะการออกใบอนุญาตเป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ทำหน้าที่อยู่ ถ้าสภาวินาศชีพจะมีหน้าที่ตรงนี้ด้วย องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะต้องตรวจสอบด้วยหรือไม่ และจะยอมรับหรือไม่

อีกทั้งในประเทศที่เจริญแล้วด้านการบิน รัฐยังทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการบินได้ดีมาก เช่น สหรัฐอเมริกา หรือในยุโรป สำหรับไทยเองที่ผ่านมามีปัญหาบ้าง แต่ได้กำกับดูแลตามมาตรฐานของ องค์กรการบินพลเรือนระหว่าง

ประเทศอยู่แล้ว โรงเรียนการบินก็เช่นกัน มีหลักสูตรตามองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทำการบินตามชั่วโมงที่กำหนด ใบแพทย์² ก็มีการตรวจทางเวชศาสตร์ที่มีมาตรฐาน ตรวจมากกว่าที่อื่น บางคนไปตรวจมาจากต่างประเทศนั้นบางสายการบินอาจจะไม่รับ ดังนั้นมองว่าทางเราก็คงได้ว่ามีมาตรฐานพอสมควร แต่ในเรื่องการเรียนนั้นขึ้นอยู่กับบุคคล ไม่อาจบอกได้ว่าเก่งแบบใด อย่างไร แต่ทุกคนเรียนครบ สอบผ่าน ส่วนเรื่องความเก่งนั้นขึ้นอยู่กับเข้าหลอมของแต่ละบริษัท แต่ละสายการบินที่จะหล่อหลอมนักเรียนขึ้นมาเป็นนักบินที่ดีได้ รวมทั้งเรื่องของพฤติกรรมของนักบินด้วย ซึ่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่สามารถเข้าไปควบคุมกำกับดูแลได้ในเรื่องอุปนิสัยนักบิน เป็นเรื่องของบุคคล แต่เรากำกับดูแลในด้านมาตรฐาน

ทั้งนี้ที่ผ่านมาอาจกล่าวได้นักบินที่ได้รับใบอนุญาต³ จากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปก็มีมาตรฐาน ส่วนเรื่องอุบัติเหตุ และอุบัติการณ์นั้นเกิดขึ้นอยู่ทุกวัน เป็นเรื่องปกติ ไม่มีประเทศใดในโลกที่เครื่องบินไม่ตก แต่อยู่ที่ตกมาแล้วการสอบสวนนั้นจะเกิดขึ้นและแก้ไขอย่างไร ยอมรับว่าปัญหาของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย คือเรื่องกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ที่อาจจะยังไม่ครบถ้วน สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ต้องทำ ซึ่งหากตั้งสภาวิชาชีพแล้วก็เข้ามาช่วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยดีกว่า มาช่วยทำให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยดีขึ้น อะไรที่ท่านเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องก็เข้ามาช่วยแนะนำ แต่หากตั้งสภาวิชาชีพขึ้นมาแล้วเกิดกรณีที่อาจมีการขัดแย้งอะไรกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยก็อาจมีปัญหาในอนาคต

กัปตัน สอน มิ่งเจริญ: ที่ผ่านมาสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยก่อตั้งมา 3 ปี เรียกได้ว่ายังอยู่ในช่วงเตาะแตะ ทางสมาคมก็ได้เข้าไปช่วยเหลือตลอด บางเรื่องสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ขาดแคลนบุคลากร ก็ใช้วิธีให้สายการบินตรวจสอบกันเอง การมีสภาวิชาชีพขึ้นนั้นจะทำให้มีคนกลางเข้าไปตรวจสอบซึ่งจะเกิดความโปร่งใสตามมา ตอนนี้งานที่สายการบินตรวจสอบกันเองก็ตรวจผ่านทุกคน หากไม่ผ่านก็จะมีปัญหา เช่น กรณีสายการบินเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกัน ถ้าตรวจกันไม่ผ่านก็จะเกิดปัญหา แต่ตอนนี้ผ่านหมด จึงไม่มีปัญหา และจะขอเรียนว่าการตรวจสอบของ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศต่อสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยนั้นยังทำได้ตามปกติ

เรื่องอุปนิสัยใจคอหรือจรรยาบรรณที่ท่านบอกว่าท่านไม่สามารถควบคุมได้นั้น ทางสภาวิชาชีพเองก็จะเข้าไปดูแลได้ เพราะคนในวงการการบินมีประมาณ 5,000 คน เราจึงสามารถเข้าไปช่วยตรวจสอบได้ การตรวจสอบสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย อ้างอิงมาตรฐานกฎระเบียบจึงไม่อาจเข้าไปควบคุมในเรื่องจรรยาบรรณได้

นอกจากนี้ขอเรียนว่าตอนนี้สมาคมก็ได้เข้าไปช่วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว แต่เข้าไปแบบไม่มีตัวตน ดังนั้นในการให้ความเห็นต่างๆ จึงอาจเสี่ยงในเรื่องการถูกฟ้องได้ แต่หากเป็นสภาวิชาชีพเข้าไป การทำงานก็จะมาจากฐานอำนาจ มีหน้าที่ เช่น หน้าที่ให้ความเห็น จึงสามารถปกป้องคนที่เข้าไปให้ความเห็นได้ แม้แต่ตอนที่ติดธงแดง สมาคมเข้าไปช่วยเขียนหนังสือกว่า 20 เล่ม เกี่ยวกับการบินในแบบต่างๆ ซึ่งเป็นความรู้ทางเทคนิค ต้องเอาคนทำงาน

² ใบแพทย์ เป็นชื่อเรียกโดยย่ออย่างไม่เป็นทางการของใบสำคัญแพทย์ (Medical Certificate) ตามประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง การขอและการออกใบสำคัญแพทย์ พ.ศ. 2560ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ได้กำหนดนิยามไว้ว่า “(1) “ใบสำคัญแพทย์” (Medical Certificate) หมายความว่า ใบสำคัญที่รับรองว่ามีร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ตามมาตรฐานทางการแพทย์และมีกำหนดระยะเวลาการรับรอง”

³ ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personal Licensing)

จริงที่มีความรู้ทางเทคนิคเข้าไปช่วยเขียน ขอเรียนว่าเราจริงใจเข้าไปช่วยเหลือ ไม่ได้จะเป็นคู่แข่ง เพราะด้วยภาวะที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งองค์กรของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และยังไม่อาจจัดจ้างคนจากภาคอุตสาหกรรมเข้าไปช่วยได้ เนื่องจากต้องใช้ค่าจ้างบุคลากรที่สูง ในกรณีนี้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียค่าจ้างแต่มีองค์กรเข้าไปช่วยได้ เราตั้งใจจะส่งเสริมมากกว่า

กัปตัน พัฒน์ วินมุน: หลักคิดของการสภาวิชาชีพตั้งไม่ได้จะให้ไปซ้อนกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะการออกใบอนุญาตนั้นถ้าให้สภานักบินไปออกใบอนุญาตย่อมค้านกับกฎขององค์การระหว่างประเทศ แต่เห็นว่าควรตั้งเพราะอยากใช้มันสมองที่มีช่วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทำงานให้ถูกต้อง การที่สมาคมเข้าไปช่วยก็ช่วยเป็นคนกลาง เข้าไปช่วยเหลือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพราะหากจะใช้นักบินจากสายการบินก็จะขัดแย้งกันอีก แต่หากเรามีสภาวิชาชีพเราก็สามารถเข้าไปช่วยได้ในลักษณะที่เข้าไปช่วยเหลืออย่างเต็มที่ มีฐานเป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจ

ในการเขียนก่อตั้งสภาวิชาชีพนั้นอาจเขียนง่ายๆ เลยก็ได้ว่า เช่น เพื่อช่วยเหลือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในทุกทางที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ร้องขอ หรือระบุมาเลยก็ได้ว่าต้องการให้ช่วยในด้านใด เพราะสภาวิชาชีพไม่มีวัตถุประสงค์จะไปมีอำนาจทับซ้อนกับองค์กรของรัฐ

อ.ประเสริฐ ป้อมป้องศึก: ในประเด็น พ.ร.บ. นั้นในอดีตสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กรมเดิม) ได้กำกับการทำอากาศยานอยู่แล้ว เดิมการทำฯ ก็ใช้ พ.ร.บ. ในการจัดตั้ง ดังนั้นแม้จะมี พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรผู้ปฏิบัติการ (operator) ต่างๆ แต่ในเชิงการกำกับดูแลนั้นก็สามารถกำกับผ่านระบบใบอนุญาตได้อยู่แล้ว ในความคิดเห็นผมเห็นว่าสิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่ที่เนื้อหาของกฎหมายว่าจะให้องค์กรที่จัดตั้งมีสถานะเป็นอะไร พ.ร.บ. นี้กำหนดให้เป็นองค์กรผู้ปฏิบัติการก็เป็น พ.ร.บ. อีกฉบับกำหนดให้เป็นองค์กรผู้กำกับดูแล (regulator) ก็เป็น แล้วมากำกับกันเองก็ได้ ในส่วนที่คุณมนตรียาพูดถึงระบบเดิมนั้นก็น่าจะดำเนินไปได้อยู่แล้ว จริงๆ ผมก็เห็นด้วย แต่อยู่ที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะร่วมมือกันอย่างไร แต่ถ้าระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันสร้างข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ในการโอนอำนาจต่างๆ หากเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ ก็อาจจะมองว่ามีทางอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่าหรือไม่ คือจะดำเนินงานแบบเดิมก็ได้ แต่แบบเดิมนั้นได้ดำเนินงานมาแล้วกว่า 20-30 ปี เพราะฉะนั้นอาจลองวิธีการดำเนินงานแบบใหม่ดูบ้างหรือไม่

กัปตัน ทรศวรร์ บัณฑิตย์ (การบินไทย): ขอเสริมในฐานะที่เป็นนักบิน จริงๆ แล้วก็สามารถเปรียบเทียบได้กับหมอที่มีความรู้ทางเทคนิค แต่ไม่ทราบว่าจะมีจรรยาบรรณหรือเปล่า ถ้าไม่มีอะไรมาควบคุมจรรยาบรรณ หมอก็จะทำอะไรก็ได้โดยไม่มีผิด ดังนั้นในด้านเทคนิคการมีสภาก็จะส่งเสริมสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว และส่วนในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพนั้นก็จะมิสภาคเข้ามาช่วยควบคุม และคุ้มครอง เช่น ในเรื่องเบี้ยประกัน เป็นต้น ขอเสริมเพียงเท่านี้ และสำหรับคำถามของผม หากจะมีสภาวิชาชีพจริงนั้นจะต้องมีกระบวนการก่อตั้งอย่างไร ใช้เวลาเพียงใด หรือตอนนี้ได้ดำเนินการไปขั้นใดแล้ว เพราะส่วนตัวได้เห็นร่าง พ.ร.บ. ก่อตั้งตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557

กัปตัน สอน มิ่งเจริญ: เรื่องสภาวีชาชีพ สมาคมเคยดำเนินการมาก่อนในลักษณะหนึ่ง คือหาผู้เชี่ยวชาญมาจัดทำร่าง และคิดว่าจะทำแบบ top-down กล่าวคือจัดทำร่างให้เสร็จก่อนจากนั้นจึงนำมาบังคับ แต่การดำเนินการด้วยวิธีนี้ เมื่อถึงเวลามารับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ทุกคนจะออกมาคัดค้าน เพราะจะมีหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมเพิ่ม นอกเหนือไปจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาอีกหน่วยงานหนึ่งคือสภาวีชาชีพ ดังนั้นในการประชุมของสมาคมเมื่อต้นปีที่ผ่านมา จึงเห็นว่าการมีสภาวีชาชีพนั้นควรคิดจากการเสวนาของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่อาจจะกังวลเรื่องการออกใบอนุญาตทับซ้อนกัน ตอนนี้ทุกอย่างจึงกลับมาเป็นศูนย์ใหม่ แม้ว่าเราจะเคยมีร่างมาแล้วก็ตาม ตอนนี้เราจึงอยู่ในขั้นการให้มีส่วนร่วมอยู่ก่อน ร่าง พ.ร.บ. จะออกมามีขอบเขตแค่ไหนจึงขึ้นอยู่กับพวกเรา การเสวนาแบบนี้จะจัดขึ้นอีกสองครั้งคือวันที่ 21 พฤศจิกายน ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และวันที่ 21 ธันวาคม ที่โรงแรมรามาร การ์เด้น วันนี้ทุกคนอาจจะยังไม่แน่ใจว่าจะมีสภาวีชาชีพหรือไม่ แต่มีเวลาให้ท่านคิดก่อน ดังนั้นร่าง พ.ร.บ. ก่อนหน้านั้นนั้นก็ถือว่าลืมนำไปได้เลย เพราะสุดท้ายเราอาจจะต้องการแก้เรื่องการกำกับจรรยาบรรณและการมีผู้เชี่ยวชาญเข้าไปช่วยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยก็ได้ หากทำแล้วมาตรฐานจะดีขึ้น ส่วนการพิจารณาว่าควรจะมีสมาชิกจากหน่วยงานไหนเข้ามาบ้าง อันนี้เป็นมุมมองของนักกฎหมายโดยเฉพาะที่จะทำให้ไม่เกิดการเป็นอีลิท (elite) เกิดการคานอำนาจและให้ความเห็น

อ.ประเสริฐ ป้อมป้องศึก: ในเชิงการเดินทางต่อไป สำหรับผมเวลาฟัง ผมจะฟังว่าประเด็นที่ถูกให้มาในการเสวนานั้นนำมาเป็นตัวตั้ง และปรับร่างให้ถ้อยคำมันเข้า เช่น ควรสมาชิกจากหลากหลายวิชาชีพหรือไม่ หรือนักบินนั้นควรจะมีรวมถึงนักบินแบบใดบ้าง ในโอกาสนี้จึงขอถามคุณอุทัยฯ ที่เป็นนักบินพาณิชย์บัลลูน ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรเพื่อให้ทราบว่าประเด็นใดที่ควรพิจารณาต่อไปบ้างครับ

กัปตัน สอน มิ่งเจริญ: การพิจารณาในวันที่ 21 ก็ยังไม่เป็นร่าง อาจเป็นแค่การสรุปว่ายังครอบคลุมแก่นักบินพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการปลอดภัยสาธารณะ นักบินอากาศยานไร้คนขับที่เกิดอุบัติเหตุมาก็ยังไม่มีอันตราย อาจจะยังไม่ใช้ความจำเป็นเร่งด่วน การช่วยเหลือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่สุดในขณะนี้

คุณมนตรี มนต์ไชยยะ: ขอเสริมเนื่องจากให้ความเห็นจากร่างพ.ร.บ.เก่า แต่หากร่าง พ.ร.บ.ใหม่เน้นเรื่องจรรยาบรรณก็เป็นเรื่องดี เพราะร่างพ.ร.บ.เก่าสภาวีชาชีพมีอำนาจออกใบอนุญาตทำงานให้แก่ักบิน กลายเป็นว่านักบินต้องมีใบอนุญาตจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และใบอนุญาตทำงานจากสภาด้วย และหากไม่มีก็จะมีโทษจำคุก 3 ปี ปรับ 60,000 บาท และเงื่อนไขที่กระทบหลายเรื่อง นอกจากนี้ในเรื่องอากาศยานขนส่งพาณิชย์ก็ต้องให้ความชัดเจน เพราะมีอากาศยานบางอย่างที่ความหมายตกตามความหมายของการเป็นเครื่องบินพาณิชย์แต่ไม่มี AOC⁴ หรือในเรื่องนักบินต่างชาติ

นายปรีดา ยังสุขสถาพร: สนับสนุนแนวคิดการตั้งสภาวีชาชีพ เพราะคิดว่าจะสามารถมาช่วยงานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้ดี ที่ผ่านมามีบางเรื่องก็ต้องการหารือเพื่อตัดสินใจว่าจะทำอย่างไรต่อไป แต่ด้วยการที่เป็นองค์กรของรัฐ การจะปรึกษาบริษัทหรือผู้ประกอบการจึงไม่ใช่ที่ปรึกษาที่ดีในทุกกรณี ขึ้นอยู่กับว่าบริษัทส่งใครมาให้เป็น

⁴ ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate)

ปรึกษา เช่น อาจเกิดกรณีที่ต้องการปรึกษานักบิน แต่บริษัทส่งผู้บริหารมา ดังนั้นการมีสภาวิชาชีพนักบินก็จะมีเป็นองค์กรที่เป็นแหล่งอ้างอิง (reference) ให้กับเราทำงานได้ดีขึ้น หรือตัวอย่างกรณีทางการแพทย์ เคยมีกรณีว่านักบินไปตรวจสุขภาพไม่ผ่านจากที่ตรวจสองแห่ง แต่ตรวจผ่านที่แห่งที่สาม จึงนำผลจากแห่งที่สามไปต่อใบอนุญาต สุดท้ายก็เกิดปัญหาลุกขึ้นมา และไม่อาจชี้ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นกรณีที่ถูกหรือผิด มันถูกแบบผิด หรือล่าสุดในเรื่องของเวชศาสตร์การบินเกี่ยวกับระดับแอลกอฮอล์ในเลือดที่เราไม่ได้กำหนด มีกรณีหนึ่งจากการตรวจสอบอุบัติเหตุซึ่งพบว่ามีแอลกอฮอล์ในเลือด หากเราไปเชิญภาคอุตสาหกรรมมาให้ความเห็นเรื่องนี้เขาก็ไม่สามารถตอบคำถามเราได้ มันต้องมาระดมสมองกันว่าจะควบคุมอย่างไร กำหนดเพียงใด เช่น การสุ่มตรวจ การกำหนดให้มีการตรวจสอบก่อนขึ้นเครื่อง หรือระหว่างอยู่บนอากาศยานแล้วจะดื่มแอลกอฮอล์ได้หรือไม่ เป็นต้น เหล่านี้เป็นคำถามในเชิงทฤษฎีที่ต้องมาระดมสมองกันเพื่อตอบคำถามและออกกติกาที่รัดกุมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่อง การตรวจสอบภาคอากาศนักบิน (Designated Check Pilot: DCP)⁵ ที่ยังแก้ไม่ได้ ปัญหาคือผู้กำกับดูแลมี inspector on type⁶ ไม่เพียงพอซึ่งเป็นปัญหาทั่วโลก ไทยมีปัญหา type มากเกิน เราจึงไม่สามารถจ้างคนให้ครบทุก type ได้ เป็นไปไม่ได้เลย การจะใช้สายการบินตรวจสอบกันเองก็เป็นคู่แข่งกันอยู่แล้ว ก็จะไม่ยุติธรรม หากมีสภาวิชาชีพก็นำการตรวจสอบภาคอากาศนักบินมาเป็นแหล่งวิชาชีพ โดยอาจให้ผ่านช่องทางของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อกับสภาวิชาชีพ และนำคนจากสภาวิชาชีพไปใช้ในการตรวจสอบ แม้จะดูเป็นกระบวนการที่อ้อมแต่ความเป็นกลางก็จะเกิดขึ้น เป็นทิศทางที่น่าสนใจ หรือในเรื่องของแรงกดดันทางการเมืองที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจะต้องเจอในการทำงานนั้นมีสูง เราจำต้องโอนอ่อนบ้าง แม้ที่ผ่านมาเราจะมีกติกาสากลไว้เป็นที่พึ่งพิงได้บ้าง แต่การมีสภาวิชาชีพก็จะเป็นแรงสนับสนุนหนึ่งที่จะทำให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีที่พึ่งพิง มีแหล่งอ้างอิงที่เป็นแรงสนับสนุนเราได้ สามารถดำเนินงานต่อไปได้ ผมคิดในเชิงบวกว่าเรามาช่วยกัน การเลือกตั้งอาจนำกลับมาสู่วงจรเดิมที่มีแรงกดดัน ต้องตัดสินใจแบบที่เอื้ออะไรบางอย่างที่ไม่ควรจะเป็น อย่างน้อยสภาก็จะเป็นตัวคานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้ว่าทำไมสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจึงตัดสินใจแบบนี้

อ.ประเสริฐ ป้อมป้องศึก: ขอดูกลับไปที่ที่ท่านรองฯ เรื่องนี้อาจไม่ใช่แค่เรื่องนักบิน อาจขยายไปทุกเรื่องด้วยหรือเปล่า แต่อาจรวมถึงสภาวิชาชีพการบินโดยภาพรวม

นายปริดา ยังสุขสถาพร: ผมว่าเรื่องนี้ต้องปรึกษากันอีกนาน ขอความร่วมมือกันต่อไป หากใช้คำว่าการบินก็จะครอบคลุมกว้างขึ้นไปอีก อย่างอาชีพทางสายช่างทางการบินเขาก็มีปัญหาของเขา ซึ่งหากใช้คำว่านักบินความหมายก็จะแคบลงมา แต่ก็จะมีประเด็นอีก เช่น คำว่านักบิน ครอบคลุมถึงกรณีนักบินบัลลูนด้วยหรือไม่ โดยจริงๆ บัลลูนมี AOC ของ

⁵ ผู้ทดสอบภาคอากาศนักบิน หรือ Designated Check Pilot (DCP) มีความหมายตามระเบียบสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยว่าด้วยการแต่งตั้งผู้ทดสอบภาคอากาศนักบิน (Designated Check Pilot) พ.ศ. 2559 (4) ว่า “พนักงานหรือลูกจ้างในสังกัดของผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ สถาบันฝึกอบรมด้านการบิน สมาคม มูลนิธิ หรือชมรมที่ทำการบินกับอากาศยานเบาพิเศษหรืออากาศยานเบาพิเศษเพื่อการกีฬา ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการให้ปฏิบัติหน้าที่ทดสอบภาคอากาศนักบิน (Check Ride) เพื่อออกใบอนุญาตนักบิน (Type of License) หรือเพิ่มศักยการบิน (Type Rating) ในใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่”

⁶ หมายถึง ผู้ตรวจซึ่งทำหน้าที่ตรวจเครื่องบินที่มีศักยการบินของเครื่องบินแบบ (type) นั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น ผู้ตรวจโบอิง 777 โดยเฉพาะ เป็นต้น

บัลลูนเอง ทั้งนี้ ขอรับฟังความคิดเห็นคุณนักบินบัลลูนว่าหากมีสภาวิชาชีพแล้วจะทำให้การดูแลในการบินบัลลูนดีขึ้นหรือไม่

คุณอุทัย คิวรักชาวรงค์ (Balloon Adventure Thailand): จากที่รับฟังที่ผ่านมาอันนั้นก็ดี เราก็คงเข้าไปเกี่ยวข้องเพราะเราบินภายใต้ AOC แต่ปัญหาจริงๆ ของบัลลูนตอนนี้คือการเอาเครื่องบินมาจับกับบัลลูน ทำให้ตอนนี้สถานการณ์อึดอัดไปหมด ยกตัวอย่างเช่นทางเราก็พยายามขยายฐานไปทางลาว แต่ทั้งไทยและลาวไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกิดติดปัญหา ปัจจุบันจึงบินเถื่อนกันไป การตั้งสภาวิชาชีพนั้นดีหรือไม่ ผมว่าดี แต่ในรายละเอียดเราควรเขียนกันเพียงใด สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ยอมให้อำนาจทับซ้อนกันก็ต้องหารือกันว่าจะกำหนดขอบเขตเพียงใด อาจตั้งวัตถุประสงค์ไม่มากในขั้นนี้แล้วค่อยๆ ไปเรื่อยๆ ให้เป็นมาตรฐาน หากเรามองว่านักบินไทยเก่ง ก็ต้องเก่งจริง ไทยจะเป็นศูนย์กลางการบินให้ได้ก็ต้องเป็นให้ได้จริง แต่ตอนนี้สถานการณ์ลึกลับมาก ท่านรองอธิบดีกล่าวถึงเรื่องนักบินของสมาคมที่ไปแข่งขันแล้วเป็นนักบินอาชีพได้ ก็อึดอัดอยู่นะ ตอนนี้คนอื่นโตไม่ได้ โตได้หน่วยงานเดียว คนอื่นทำไม่ได้ จึงต้องคุยกัน ก่อนหน้านั้นถูกกำหนดให้ทำไม่ได้ด้วยข้อกำหนดในบางกรณี นอกจากนี้ปัจจุบันเครื่องเล็กที่หากินกันอยู่ ก็เป็นแบบเถื่อนๆ เราก็อยากให้ระบบนี้มันเกิดขึ้นได้บ้าง จะได้ดูแลกัน หากมีองค์กรอะไรมาช่วยกันรับ ก็จะได้ ไม่งั้นมันอึดอัด มันทำให้เกิดความเบื่อหน่าย แต่การบิน GA⁷ ฐานทำให้เกิดการเจริญเติบโตของสายการบิน แต่กลับกำลังถูกทำให้หมดไปโดยข้อกำหนดและข้อปฏิบัติที่ไม่พร้อม เพราะฉะนั้นองค์กรที่จะเกิดขึ้นได้หากมาดูแลกันได้ก็ดี ตอนนี้ผมกำลังจะทำอีกร่องค์กรหนึ่งที่ช่วย GA แต่ไม่รู้จะสำเร็จเมื่อไรเพราะใช้เวลา เพิ่งรวบรวมรายละเอียดและสมาชิก ทั้งนี้สำหรับเครื่องบินเล็กก่อนหน้านี้มีจำนวนมาก ปัจจุบันมีทำการบินไม่ถึงสิบลำ ดังนั้นโดยสรุปก็สนับสนุนการจัดตั้งสภาวิชาชีพ

คุณชาญชนก วัชรพุก (นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์): ผมขอถามสองคำถามครับ คำถามแรกคือตอนนี้โรงเรียนการบินเปิดใหม่จำนวนมาก นักบิน QP⁸ ที่เรียนจบมาก็มีจำนวนมากขึ้น เกิดปัญหาการว่างงาน หากตั้งสภาขึ้นมาจะแก้ไขปัญหาตรงนี้หรือไม่

กัปตัน พัฒน์ วินมุน: การเติบโตของอุตสาหกรรมการบินยังมีอยู่ แต่อุปสงค์และอุปทานไม่สัมพันธ์กัน ยกตัวอย่างเช่นเมื่อก่อนผลิตนักบินได้ร้อยแปดสิบคน นับว่าเป็นจำนวนที่ดี แต่ปัจจุบันอาชีพนักบินเป็นที่นิยมมากขึ้นจึงผลิตนักบินได้ 400 – 500 คน แต่การคิดอัตราส่วนการขาดนักบินของโลกมีอยู่ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค ส่วนตัวได้พูดคุยกับทางประเทศเพื่อนบ้าน เขาต้องการนักบินผู้ช่วย ยอมรับมาก แต่ไม่สามารถรับนักบินไทยได้ แม้ว่าเขาจะมองว่านักบินไทยเก่ง

⁷ การบินทั่วไป (General Aviation – GA) หมายถึงการทำการบินต่างๆ ที่มิใช่ การบินทางทหาร และเที่ยวบินประจำในด้านการพาณิชย์ เพื่อขนส่งคนโดยสารสินค้าตามปกติโดยเป็นการใช้อากาศยานที่มีขนาดตั้งแต่เครื่องบินจนถึงเครื่องบินขนาดใหญ่ (ในลักษณะไม่ประจำหรือเช่าเหมา) การบินทั่วไปครอบคลุมถึงการจัดการกิจกรรม ทั้งใน เชิงพาณิชย์และที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ได้แก่การบินติดต่อ ธุรกิจการฝึกอบรมด้านการบิน, การบินรับขนผู้ป่วยการบิน, ถ่ายภาพ ทางอากาศการบินทิ้งร่มอากาศ (โดดร่ม) การบินเพื่อการกีฬาและสันทนาการ เป็นต้น (ข้อมูลจาก <http://www.airports.go.th/th/content/198/222.html>)

⁸ QP หรือ Qualified Pilot คือนักบินที่ได้รับใบอนุญาตนักบินพาณิชย์ตรี ซึ่งจะได้รับการเรียนในระดับชั้นปริญญาตรีด้านการบินพาณิชย์ หรือได้รับจากสถาบันการบินต่างๆ ที่เปิดสอนทั้งในไทยและต่างประเทศ

แต่คุณสมบัติในการเป็นนักบินผู้ช่วยที่ต้องการนั้นคือต้องมีความรู้เรื่อง ATPL Knowledge⁹ แต่นักบินไทยไม่มีความรู้เรื่องนี้ จึงได้คุยกับสมาคม คุยกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยก็ให้ความร่วมมือ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะออกข้อกำหนด โดยมิตัวประสงค์อย่างเดียวคือมีช่องทางให้นักบินไทยออกไปทำงาน ขั้นตอนวิธีการอย่างไรเป็นหน้าที่ต้องคุยกันต่อไป หวังว่าภายในปลายปีนี้น่าจะมีข่าวดี

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: นักบินที่สมาคมรับเข้ามาอยู่ในกลุ่มไลน์ “สมาคมแนะแนว” คือนักบินที่ยังไม่มีงานทำ ปัจจุบันมี 400 คนโดยประมาณ หากย้อนดูสถิติการสอบนักบินของสายการบิน เช่น สายการบินไลออนแอร์ (Lion Air) ที่เพิ่งเปิดรับสมัครไปเมื่อไม่นานนี้ มีผู้เข้าสอบประมาณ 300 คน หรือในบางสายการบินที่ต้องการ ที่ต้องการใบแพทย์ในระดับ Med Class 1 ก็มีผู้เข้าสอบประมาณ 200 คน ทั้งนี้ มีความเป็นห่วงว่าอัตราการเปิดโรงเรียนการบินนั้นมีย่างต่อเนื่อง แต่อัตราการรับทำงานค่อนข้างต่ำ เป็นหลักสิบ ไม่นับกรณีกลุ่มที่สายการบินส่งไปเรียนเอง ดังนั้นการไปเรียนก็แนะนำให้ไปสอบทุนสายการบิน เพราะเรียนจบมาจะได้งาน ในกรณีของการจบมาแล้วยังไม่ได้งาน วงการบินบ้านเรา GA เป็นปัญหาใหญ่ นักบินจบมาไม่มีงานรองรับ ทุกคนต้องเข้าสายการบินหมด โอกาสได้งานค่อนข้างต่ำ

คุณชาญชนก วัชรพุกก์: กรณีนักบินต่างประเทศที่นักบินประท้วงหยุดงาน เช่น กรณีของไลออนแอร์ ที่ประท้วงให้แก้ไขข้อสัญญา หากเปรียบเทียบกับไทยที่นักบินนกแอร์ (Nok Air) หยุดบิน สังคมไทยจะมองว่านักบินผิด หากตั้งสภาขึ้นมาจะแก้ปัญหายังไงให้ไม่มองว่านักบินผิดฝ่ายเดียว

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: สมาคมพูดสามเรื่อง คือ คุณธรรม จริยธรรม ต่อนักบินเพื่อนร่วมอาชีพ ต่อดัวสายการบิน และต่อดัวผู้โดยสาร ประเทศที่ไม่มีตัวแทนวิชาชีพหรือตัวแทนวิชาชีพอ่อนแอ นั้น หากกล่าวว่่านักบินหยุดงานก็จะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีการเจรจาต่อรองมาก่อน ในบางประเทศเช่น เยอรมัน มีสหภาพนักบิน แต่ไทยไม่มี ดังนั้นเมื่อไม่มีผู้แทน แต่ถูกเอาเปรียบในการจ้างงานจึงสู้กันด้วยศาลเดียว และในกรณีรัฐวิสาหกิจนั้นนักบินก็ไม่สามารถยื่นหยุดงานได้ เพราะผิดกฎหมาย สำหรับประชาชนเมื่อเดือดร้อนเขามีสิทธิที่จะโทษนักบินอยู่แล้ว ดังนั้นสภาวิชาชีพที่จะตั้งขึ้นนั้นไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แบบสหภาพ สิ่งที่จะคุ้มครองคือคุ้มครองกับตัวผู้ประกอบการเอง เช่น การจ้างนักบินที่ใช้งานหนักเกินไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับผู้โดยสารภายหลัง ลดความขัดแย้ง เพราะมีผู้ดูแลสวัสดิการเขาได้ในบางส่วน สภาวิชาชีพจึงไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนักบิน แต่พูดถึงความปลอดภัยสาธารณะ พูดถึงภาพใหญ่ ขอให้สบายใจว่าเราไม่ได้พูดถึงสหภาพ

พล.อ.ท.ดร. ศุภกฤต อริยะปริชา: ขอเสริมในสองเรื่อง เรื่องแรกคือการตั้งสภาวิชาชีพ หากฝ่ายผู้ที่จะตั้งและสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยพูดกันเข้าใจได้ก็คงเกิดขึ้นได้ เรื่องที่สอง จากยุทธศาสตร์ชาติ ตั้งเป้าหมายว่าไทยจะเป็นศูนย์กลางการบิน รัฐบาลให้เงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐก็คือพระจอมเกล้าลาดกระบังในการผลิตนักบิน การผลิตนักบินมีสองกลุ่มคือ SP¹⁰ ที่การบินไทยและแอร์เอเชียเป็นสองสายการบินสำคัญเปิดรับ ขอรับทุนสายการบินเพื่อ

⁹ Airline Transport Pilot License Knowledge หรือ ATPL Knowledge คือความรู้พื้นฐาน (ground school) เกี่ยวกับการบินที่นักเรียนการบินในหลักสูตรที่จะสอบเป็นนักบินพาณิชย์ในอนาคตจำเป็นต้องเรียนให้ครบตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีคุณสมบัติในการสอบเทียบความรู้ระดับนักบินพาณิชย์เอก หรือ ATPL Frozen ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในหลายประเทศ ณ ขณะนี้

¹⁰ Student Pilot (SP) คือนักเรียนการบินที่ได้รับทุนจากสายการบินเพื่อนเรียนหลักสูตรนักบิน และกลับมาใช้ทุนให้กับสายการบินด้วยการทำงาน

เป็นนักบินสายการบิน อีกกลุ่มคือกลุ่มที่รักการบินและไปเรียนด้วยทุนตัวเอง ประเทศไทยจะดำเนินไปได้ในส่วนการศึกษา หากสภาวิชาชีพจะเป็นผู้กำหนดหลักสูตร เช่นเดียวกับวิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ สภาวิชาชีพจะดูแลทั้ง SP และ QP เพื่อสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ว่าไทยจะผลิตบุคลากรอย่างไรให้เป็นศูนย์กลางได้ ทั้งนี้ โรงเรียนการบินกรุงเทพ ก็ใหญ่เป็นอันดับสองของโลก แต่ไม่มีใครมาเรียนเพราะอะไร ขอให้ไปพิจารณากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การตรวจใบแพทย์กองทัพอากาศก็เข้มข้นมาก อาจตรวจที่กองทัพอากาศไม่ผ่านแต่ตรวจที่อื่นผ่าน เพราะตอนนี้ทางมหาวิทยาลัยรังสิต ส่งนักศึกษาเรียนที่ต่างประเทศ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ก็ผ่านทุกคน

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: ปัจจุบันนี้คนที่จบมามีมากกว่าความต้องการ แต่ไม่ใช่ว่าคนเหล่านั้นไม่มีความสามารถ ผมได้มีโอกาสคุยกับน้องๆ เหล่านั้นจึงทราบว่าเขาเป็นคนมีความสามารถ มีคุณภาพ แต่อย่างที่กล่าวไปคือทางสายการบิน ใ้รับนักบิน QP น้อยมาก การเปิดรับแต่ละปีจะพิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวน สถานการณ์ต่างๆ บางปีก็ไม่เปิดรับเลย ดังนั้นหากไปต่างประเทศได้คงได้เปิดช่องทางใ้พี่น้องๆ แต่ต่างประเทศก็มีการกีดกันเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่นหากเราต้องการไปเป็นนักบิน เราก็ต้องเรียนการบินใหม่เลย แต่ถ้าเราไปเรียนประเทศนั้นแล้วไปเป็นครูต่อเลยก็จะเป็นความเสี่ยง แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาให้ดี

พล.อ.ท.ดร. ศุภกฤต อริยะปรีชา: การบินนั้นใช้เวลาเรียนน้อยมาก 14 เดือนก็สามารถบินได้แล้ว ดังนั้นปัจจัยที่เกี่ยวข้องก็คือเราไม่มีฐานข้อมูลในการที่จะตัดสินใจในการที่จะเข้ามาเรียนวิชานี้หรือเลือกวิชานี้หรือไม่ เพราะเมื่อเราเลือกมาแล้ว จบมาภายในหนึ่งปี ปรากฏว่าเครื่องบินไม่ได้สั่งเพิ่ม นักบินที่มีอยู่ก็ล้นแล้ว ที่บินอยู่ก็มีสองประเภทนักบินที่มี type ก็คือนักบินที่มีแบบของการบินแล้วกับนักบิน QP เมื่อ 3 – 4 ปีที่ผ่านมาขาด โบอิงบอกว่าต้องการห้าแสนคนทั่วโลก แต่ขณะนี้ QP เกินกว่าความต้องการในไทย แต่อย่างกัปตันสมองบอกคือเด็กเหล่านี้มีความสามารถ มีมาตรฐานตามที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนด

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: ถ้ามีความรู้ความสามารถเมื่อโอกาสสมามีโอกาสได้งาน แต่ที่เคยเจอบางคนไปเรียนตามเพื่อน ตอนไปเรียนมันไม่ต้องไปแข่ง เรียนไม่นานก็บินได้ ไม่ต้องทุ่มเทมากก็จบ แต่เวลาเข้าสายการบินถ้าไม่ทุ่มเทก็ยาก ยกตัวอย่างในตะวันออกกลางจะมีการสอบ skill test คือเป็นการสอบทักษะบางอย่างที่จำเป็น การเป็นนักบินไม่ได้ใช้เฉพาะทักษะการขับเครื่องบิน ขอให้สังเกตเวลารับ SP ที่จะรับคนที่บินไม่เป็น หมายความว่าจบตรีสาขาใดก็ได้แล้วส่งไปเรียนบินหนึ่งปี เพราะเขาพิจารณาทักษะบางอย่างในตัวของคนที่เขาจะรับ บางเรื่องใช้เวลาฝึกไม่นาน เช่น เรื่องการบิน แต่เรื่องการตัดสินใจ วิธีคิด การประมวลสถานการณ์ เหล่านี้ติดตัวมาตั้งแต่พ่อแม่หล่อหลอม วิธีคิด มองโลก การแก้ปัญหา ซึ่งไม่สามารถฝึกได้ภายในหนึ่งปี ดังนั้นสายการบินจึงเลือกคนที่มึ่เหล่านี้มาก่อนแล้วค่อยไปฝึกบิน

คุณอุทัย คิวรักษาวงศ์: ผมเคยเจอกรณีดังกล่าวในอดีต สาเหตุหนึ่ง เนื่องจากเราหาครูการบินยาก ครูการบินล้วนมาจากทหาร ผมอยากให้ทางสำนักงานการบินพลเรือน หรือสภาที่กำลังจะจัดตั้งนี้ กำหนดให้เป็นครูการบินเป็นครูการบินจริงๆ ไม่ใช่เป็นโดยยศตำแหน่ง ชั่วโง่งบิน หรือเข้ามาเพราะรู้จัก ซึ่งในการเรียนการสอนเมื่อออกมาแล้วไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผมประสงค์ให้ครูการบินเป็นครูที่ดี มีประสิทธิภาพ

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี: ประเด็นที่อยากให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นคือ สภาวิชาชีพ ควรมีส่วนมีกำหนดหลักสูตรหรือไม่ อยากให้ถ้อยคำว่า “นักบิน” กินความเพียงใด ในเรื่องกำหนดหลักสูตร สภาวิชาชีพอ่อนน้อมคัดค้านร่างกฎหมายอุดมศึกษา เนื่องจากจะตัดบทบาทสภาวิชาชีพ จึงอยากถามว่าสภาวิชาชีพนักบินควรมีบทบาทอย่างไรในเรื่องการกำหนดหลักสูตร

คุณมนตรี มนต์ไชยยะ: เบื้องต้นภารกิจของสภาต้องไม่ซ้ำซ้อนกับของสำนักงานการบินพลเรือน เช่น ลักษณะของครูที่ดี เพราะถ้าเป็นเรื่องชั่วโมงบิน หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน เรื่องเครื่องบิน หรือควรฝึกด้านไหน ล้วนเป็นหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือนที่ปฏิบัติตามองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ดังนั้น ในเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพนักบินก็สามารถมีส่วนร่วมได้ แต่ทั้งนี้ในเรื่องวินัยผู้ประจำหน้าที่ มีข้อบังคับอยู่แต่เนื่องจากมีเนื้อหาไม่ละเอียดเพียงพอ การกำหนดให้สภาเข้ามาช่วยทำตรงนี้ก็สามารที่จะทำได้ การตรวจสอบภาคอากาศนักบิน ในอเมริกาสายการบินเขาตรวจสอบข้ามได้ ทำอย่างไร การตรวจสอบภาคอากาศนักบินจึงจะดี อีกอย่างในภูมิภาคยุโรป ด้านหน่วยช่าง หากมีองค์กรในสายการบินผ่านในเรื่องการสมควรเดินอากาศ ก็สามารถใช้บริการให้ไปตรวจที่อื่นได้ แต่ถ้าสภาตั้งกลุ่มการตรวจสอบภาคอากาศนักบินได้แล้วไปตรวจที่อื่นได้ ก็จะเป็นสิ่งที่ช่วยสำนักงานการบินพลเรือนได้

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: การจัดตั้งสภาทำให้เป็นที่ยอมรับจากนักบิน ซึ่งการตรวจสอบโดยคนที่ไม่ยอมรับ จะเป็นปัญหา แต่ถ้ากรรมการในสภาเป็นที่ยอมรับ ผ่านวิธีการเลือกตั้ง โดยเป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมการบิน หรือในวงการบินแล้ว นักบินทุกคนจะต้องมีจรรยาบรรณระดับหนึ่ง ประกอบกับการตรวจสอบต่างๆ น่าจะเกิดความโปร่งใสในวิชาชีพนักบิน ในส่วนที่พูดถึงโรงเรียนการบิน เรายังไม่ได้ดูเรื่องกฎระเบียบ ที่สำนักงานการบินพลเรือนขาด กล่าวคือ เรื่องจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ ที่ต้องทำให้มีมาตรฐานเดียวกัน ผมมั่นใจว่าคนในวิชาชีพนักบินจะช่วยดูแลกัน ไม่ยอมให้คนวิชาชีพเดียวกันทำตัวอยู่นอกกรอบวิชาชีพ ในเรื่องครูการบินที่มาจากกองทัพจะมีวิธีการสอนแบบหนึ่ง ซึ่งหากมีการแลกเปลี่ยนเพื่อมาสอนการบินพลเรือนก็จะดีขึ้น ผมคิดว่าสภาวิชาชีพนักบินจะช่วยในเรื่องนี้ได้ นอกจากนี้ผมเข้าใจว่าสำนักงานการบินพลเรือนไม่ได้ตามตรวจสอบหลังจากได้ให้ใบอนุญาตแล้ว สภาก็จะช่วยตรวจสอบในเรื่องนี้ และเรื่องอุบัติการณ์ ถ้าหากเกิดขึ้นสภาก็จะสามารถส่งนักบินเพื่อเข้าไปร่วมในการตรวจสอบ ก็จะทำให้รู้สาเหตุหรือทราบสาเหตุที่แท้จริงมากขึ้นได้

กัปตัน หริศวรร บัณฑิตย์: ผมอยากถามว่าถ้ามีสภาวิชาชีพแล้ว จะสามารถกำหนดได้ไหมว่า ให้โรงเรียนการบินดูแลนักบินที่จะผลิตได้สอดคล้องกับการพัฒนาของประเทศแล้วก็จะกำหนดจำนวนได้ว่าจะรับนักบินเท่าไร จะมีการออกใบอนุญาตได้ไม่เกินไป แล้วให้โรงเรียนการบินผลิตตามนั้น คนที่ผลิตนอกจากนี้ก็จะทราบได้ทันทีว่าไม่มีใบอนุญาต และอาจไม่มีงานรองรับ

กัปตัน สมอง มิ่งเจริญ: เรื่องนี้ ทุกประเทศควรมีการทำวิจัยด้วย เพราะว่า การควบคุมการออกใบอนุญาตให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมการบิน เป็นเรื่องจำเป็น ตัวอย่างเช่นตอนนี้ในยุโรป การส่งเสริมการบิน บางสายการบินให้นักบินทำการบินฟรี เพราะรู้ว่านักบินต้องเก็บชั่วโมง แล้วผู้โดยสารไปขึ้นเครื่องก็มีความน่ากลัว ผมคิดว่าประเทศไทยกำลังจะเข้าถึงจุดนั้น การส่งเสริมควรต้องพูดคุยกันทุกจุดเท่าที่จะเป็นไปได้ คาดหมายได้ว่าจะมีเท่าไร ดังนั้นจึงเป็นอาชีพที่ต่อให้ผลิตมากก็ไม่ได้แก้ปัญหานักบินขาดแคลน ควรเน้นที่คุณภาพมากกว่า เช่นนั้นการที่รัฐสนับสนุนมาเรียนที่เราแล้วให้

ไปบินประเทศเขา เป็นเรื่องที่ต้อง แต่ถ้าส่งเสริมเฉพาะคนไทย ในขณะที่อัตราตกรงานในประเทศไทยอาจเป็นการแก้ไข ปัญหาที่ไม่ตรงจุด

กัปตัน พัฒน์ วินมุน: ในฐานะที่ผมอยู่โรงเรียนการบิน เข้าใจที่ทุกท่านพูด ที่โรงเรียนการบินกรุงเทพ เราผลิตให้กับสายการบินเป็นหลัก ผมเองเข้าใจได้ว่าอัตราเรื่องของอุปสงค์-อุปทาน (demand-supply) ไม่เท่ากัน ผมพูดตลอด บางครั้งอาจทำให้นักเรียนการบินผิดหวัง และพูดเสมอตอนที่มีคนมาสมัครเรียน แต่นักเรียนการบินบางคนก็ยืนยันที่จะเรียน เขารักการบิน ผมจะไล่เขาก็ไม่ได้ ผมว่ามหาวิทยาลัยไหนก็ทำไม่ได้ และมหาวิทยาลัยก็ไม่ทำเช่นกัน แต่ที่ผมทำได้ก็คือว่า ผมทราบดีว่า มีพื้นที่ ไม่ได้หมายถึงตะวันออกกลางที่เขาต้องการนักบินสำหรับเครื่องบินโบอิง 777 (Boeing 777-300ER) ที่ต้องมี 5,000 ชั่วโมงบิน แต่กำลังผมหมายถึงประเทศเพื่อนบ้าน ผมรู้ว่าเขาอยากได้ ผมอยากเปิดประตู (โอกาสงาน) ให้ไป ผมอยากให้สภามาคูเรื่องมาตรฐานการเรียนการสอน เบื้องต้นผมเข้าใจว่ากองทัพออกใบอนุญาตยากที่สุดแล้ว และเพียงพอ แต่ผมทราบดีว่าไม่เพียงพอ เราบอกว่าใบแพทย์เราที่หนึ่งของโลก แต่ประเทศอื่นเขาไม่ได้คิดแบบนั้น ซึ่งเขาก็ไม่ได้ออกใบแพทย์ยากเหมือนไทย แต่ผมไม่ได้สนใจตรงนั้น ผมสนใจว่าทำอย่างไรนักบินไทยมีงานทำ เมื่อมาเรียนจบแล้วต้องมีงานทำ ผมคิดคนเดียวไม่ได้ ผมยอมรับว่าต้องพึ่งสภวิชาชีพ และต้องพึ่งสำนักงานการบินพลเรือน ในการใช้อำนาจตามกฎหมายบางอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้นักบินไทยมีโอกาสที่จะมีงานทำมากกว่านี้

คุณอุทัย คีรวิภาวรงค์: เรื่องนักบินตกรงาน มันมีปัญหาแบบอยู่ที่ผมจึงไม่เรียนการบินพาณิชย์ ผมเลือกที่จะเรียนเครื่องบินเล็ก มีครั้งหนึ่งผมไปอเมริกาแล้วเห็นว่าเขาแบ่งส่วนกันมากกว่า เราขาดขั้นตอนของการให้พลเรือนมีเครื่องบินส่วนตัวได้เร็ว โดยเฉพาะการอนุญาตให้นักบินต่างชาติที่เกษียณแล้วแต่เขาอยากอยู่เมืองไทยและยังอยากบินอยู่ ผมมีประสบการณ์ที่ชาวต่างชาติอยากบินในไทย ผมเสนอว่าเราสามารถที่จะให้นักบินในส่วนที่ไม่ได้งานไปทำการบินแบบนี้ได้ ผมเคยแนะนำให้นักบินที่ว่างงานไปอเมริกาไปบินเครื่องบินเช่าเล็กๆ เพื่อไปเก็บชั่วโมงการบินไว้ก่อน ซึ่งคนที่ผมแนะนำในเวลานี้เขาก็ได้บินเครื่องบินใหญ่แล้ว ซึ่งผมแนะนำให้บินต่างชาติอย่ามาบินเมืองไทย แล้วผมก็พาไปแนะนำเพื่อนให้ นี่ก็หนึ่งวิธี เพราะฉะนั้น คำถามคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ชาวต่างชาติที่อยากบินในไทยสามารถที่จะมีเครื่องบินในไทยได้อย่างรวดเร็วและทำการบินได้นี้คือ วิธีหนึ่งที่สามารถผ่องถ่ายนักบินที่เพ็งจบมาได้

ตัวแทนจากสมาคมนักบิน: ขอดตอบคำถามอาจารย์ลลิต เกี่ยวกับเรื่องสภวิชาชีพเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน ส่วนตัวผมเห็นด้วยกับกัปตันสนอง ถ้าเรามีสภา จะมีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญด้านความรู้ทางเทคนิค เป็นผู้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นในเรื่องต่างๆ โดยไม่ได้เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล แต่เป็นคนที่ยกให้ความรู้ความเชี่ยวชาญเท่านั้น ไม่เพียงแต่สำนักงานการบินพลเรือนเท่านั้นที่ต้องยอมรับว่าขาดความรู้เรื่องเทคนิค แต่องค์การการบินพลเรือนเองก็ยอมรับว่าเขาเองก็ไม่มีความรู้เพียงพอที่จะพัฒนามาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในเฉพาะเรื่อง เช่น อากาศยานไร้คนขับ (unmanned aircraft) หรือเรื่องเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (cyber technology) ซึ่งในตอนนี้มีแฮกเกอร์ (hacker) สามารถทำการเจาะข้อมูล (hack) เพื่อทำสัญญาณหลอก ว่ามีเครื่องบินกำลังบินอยู่ทั้งที่ความจริงแล้วไม่มีเครื่องบินทำการบินอยู่ในขณะนั้น องค์การการบินพลเรือนบอกว่าในปี 2030 ต้องการจะสร้างอากาศยานไร้คนขับที่ขนส่งข้ามประเทศไทยได้ ดังนั้น ผมจึงสนับสนุนให้มีสภาเพื่อจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการบินของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นด้าน GA การบินพาณิชย์ บัลลูน หรือเครื่องบินเล็ก ก็จะแก้ปัญหานักบินขาดคุณภาพ

และปริมาณนักบินล้น ในเรื่องการเกิดอากาศยานเกิดอุบัติเหตุ ที่ผ่านมาสักมองว่านักบินขาดคุณภาพ ขาดจริยธรรม และไร้วินัย แต่ก็ไม่เคยถามนักบินเลยว่านักบินมีความคิดเห็นอย่างไร สภาวิชาชีพจึงเป็นตัวแทนที่ดีที่จะคอยปกป้องผลประโยชน์ประเทศชาติสามารถชี้แจงได้ เพราะในบางครั้งนักบินถูกกดดันจากสายการบิน อย่างเช่นล่าสุดในประเทศไอร์แลนด์ มีเหตุการณ์เครื่องบินตก กลายเป็นว่ามีการนำเอาข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ออกมาเปิดเผย ทั้งที่เป็นข้อมูลที่อยู่ในการสอบสวนอากาศยาน หลายอย่างควรมีการกำกับดูแล คอยเป็นบุคคลที่สามารถคอยดูแลควบคุมข้อมูล ซึ่งบางครั้งอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้มีสาเหตุจากตัวนักบินอย่างเดียว

คุณวนิดา มัชรินทร์ (นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์): ถามว่า ถ้ามีการตั้งสภาวิชาชีพนักบิน แล้วมีการร่างหลักสูตรที่ได้รับมาตรฐานตามองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแล้วใช้ในการเรียนการสอน จะส่งผลต่อการตรวจสอบมาตรฐานการบิน เช่น ปัจจัยที่วิกฤตต่อความปลอดภัยด้านการบิน (critical element) หรือไม่ โครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Audit Program: USOAP) ขององค์การการบินพลเรือน หรือในโครงการตรวจสอบความปลอดภัยในการปฏิบัติการด้านการบินของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA Operational Safety Audit: IOSA) ของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association: IATA) จะส่งผลอย่างไรบ้าง

กัปตัน สอน มิ่งเจริญ: เบื้องต้นนะครับ ไม่ว่าอย่างไรก็ตามการตรวจความไม่มีมาตรฐานด้านการบินจะถูกส่งไปอยู่แล้ว ใครก็สามารถส่งได้หากเห็นว่ามีมาตรฐานด้านการบินเกิดขึ้น ถ้าองค์การระหว่างประเทศเขาสงสัยเขาก็จะมาตรวจ เช่น การผลิตนักบินได้เยอะ เพราะฉะนั้นการตรวจขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในอนาคตไม่ว่าจะเขียนคู่มือครบแล้วจะตรวจผ่าน แต่จะเป็นการตรวจสอบกิจกรรมในอุตสาหกรรมว่ามีจุดในบกพร่องบ้าง ไม่ใช่ว่าออกกฎหมายครบแล้วจะจบ ต้องดูที่การกำกับดูแลด้วย สภาจึงจะช่วยในส่วนที่ขาดบุคคลกร จะช่วยงานในการตรวจสอบและช่วยในปัญหาเกี่ยวกับทางเทคนิคต่างๆ หรือที่เกี่ยวกับคู่มือต่างๆ ซึ่งนักบินจะตอบได้ดีกว่า เพราะเขาบินจริง ผมคิดว่าสภาจะช่วยตรงนี้ได้

คุณมนตรี มนต์ไชยยะ: การช่วยเหลือของสภา ต้องดูว่าบางอย่างเป็นการกิจของสำนักงานการบินพลเรือนหรือไม่ ต้องดูรายละเอียดดีๆ เพราะในปัจจุบันที่วิกฤตต่อความปลอดภัยด้านการบิน ทั้ง 8 ข้อก็มีบางอันเป็นการกิจของสำนักงานการบินพลเรือนต้องเฉลี่ยกัน สภาวิชาชีพนักบินอาจช่วยได้ในการแนะนำ เมื่อเจอข้อบกพร่อง ก็ออกหนังสือแจ้งข้อบกพร่องได้เพื่อให้แก้ไขได้ สภาจะช่วยได้เยอะ บางอย่างเป็นบทบาทของนักบินจริงๆ

กัปตัน พัฒน์ วินมุน: ผมจะให้สภามาช่วยดูด้านคุณภาพอย่างไรบ้าง ที่เห็นได้ชัดคือ ครูการบินจากกองทัพ การสอนจะแตกต่าง ในเมื่อ ข้อกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าต้องมีชั่วโมงบิน 240 ชั่วโมง ก็สามารถสอนคนที่ขับเครื่องบินได้ทันที ต่างจากที่ผมปฏิบัติในโรงเรียนของผม ครูที่จะสอนในโรงเรียนผมได้จะต้องผ่าน category ต่างๆ เป็นลำดับไป category D เป็น category C เป็น category B และท้ายสุดเป็น category A โดย category A คือครูที่สามารถสอนคนที่บินไม่เป็นเลยได้ ซึ่งมีชั่วโมงบิน 2,000 ชั่วโมง ส่วน category D สามารถสอนได้เพียงการสอนหนังสือสอนการบินจากเครื่องบินจำลอง (simulator) และเป็นครูนักบิน (safety pilot) นั่งไปกับเครื่องบินได้เท่านั้น จนกว่าจะเป็น category A ได้จะต้องมีการพัฒนาตัวเอง และทำให้ครูทุกคนมุ่งที่จะพัฒนาตัวเอง ผมไม่สามารถนำเอาสิ่งที่ผมคิดไปบอกให้สำนักงาน

การบินพลเรือนแก่ตามแนวคือนโยบายที่ได้เนื่องจากไม่เป็นมาตรฐานสากลแต่สามารถแนะนำได้ ถ้าสมมติผลเรื่องความปลอดภัย

คุณสัมพันธ์ พงศ์ไทย (New Gen Airways): ขอตอบคำถามของคุณวนิดา เราต้องไปดูปัจจัยที่วิกฤตต่อความปลอดภัยด้านการบินทั้ง 8 ข้อขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่าเรื่องอยู่ส่วนใด ถ้าเป็นเรื่องที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มี (establish) เพื่อให้การบินได้มาตรฐานตาม 1-5 ข้อแรก ถ้ารัฐตกข้อใดข้อหนึ่งก็คือตกเลย ไม่ต้องไปดูส่วนของ การปฏิบัติตาม (implement) ต่อให้ตรวจละเอียดอย่างไรก็ตาม และผมอยากเล่าให้ฟังว่าทำไมองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาตรวจ ตามโครงการตามโครงการตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Universal Security Audit Program Continuous Monitoring Approach: USAP-CMA) ล่าสุด มันมีปัจจัยทั้งหมด 4 ข้อ ประการแรกคือ การออกใบอนุญาตมากเกินไป ประการที่ 2 คืออุบัติเหตุ ประการที่ 3 คือ เครื่องบินของสายการบินถูกสั่งระงับการทำการบิน (ground) อยู่ต่างประเทศ ส่วนที่เราโดนปี 2558 ประการที่ 4 คือ เราไม่มีการเคลื่อนไหวด้านข้อมูลออนไลน์ ก่อนหน้านี้นี้ปี พ.ศ. 2548 ในการตรวจสอบระบบที่เกี่ยวข้องด้านการบิน (Comprehensive Systems Approach: CSA) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เรามีการแก้ไขเรื่องการสืบค้นข้อมูลด้านการบินของประเทศไทย (finding) แต่ติดเรื่องฝ่ายกฎหมาย เรื่องจึงไม่ออกไป

กัปตัน สอน มิ่งเจริญ: ก่อนจะปิด คิดว่าฝากทุกคนถ้ามันน่าสนใจ ถือว่าเป็นการบ้าน ผมทำสมาธิมา 5 ปีเห็น ปัญหาเรื่องการบินเยอะ นักบินบางคนทำงานในสายการบินจนเกษียณ แต่ในปัจจุบันมีปัญหาเยอะ เช่น นักบินถูกเลิกจ้าง การทดสอบโดยที่มาตรฐานสูงจากสายการบินอื่น นักบินจึงคิดว่าสมาธิ และทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือหมายความว่าเมื่อคนเดือดร้อนแล้วคนจะวิ่งมาหาสมาธิ แต่พอไม่เดือดร้อนก็ไม่สมัครใจเข้ามา ดังนั้นการตั้งสภา ทุกคนต้องมีส่วนร่วม ต้องเข้ามา นอกจากนั้นผมแนะนำน้องๆ เสมอว่า เป็นนักบินห้ามว่างงาน เราจะต้องรับผิดชอบหลายร้อยชีวิต ต้องดูแลตัวเองให้ได้ ห้ามว่างงาน ทำงานอะไรก็ได้ เพื่อพัฒนาทักษะ เช่นการทำงานร่วมกับผู้อื่น การตัดสินใจ การประเมินสถานการณ์ และในเวลาที่จะมาทำงานในสายการบิน สายการบินเขาก็จะทดสอบเรื่องพวกนี้เช่นกัน ผมคิดว่าถ้าสภามีฐานกฎหมาย ก็จะได้ เพราะผมก็เคยโดนฟ้องในฐานะสมาชิกรวม ถ้าหากว่าประเทศอื่นไม่ทำ หรือบางประเทศกำลังจะทำ เช่นนั้นแล้วเราอาจเป็นผู้นำก็ได้

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี: ขอบคุณวิทยากร ขอบคุณผู้เข้าร่วม ที่ให้ความเห็นอันเป็นประโยชน์ ทำให้สมาธิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้ไปรวบรวมความคิดเห็นจากการสัมมนา ข้อเสนอเบื้องต้น คือ เห็นว่าจำเป็น ส่วนว่าจะให้สภาวิชาชีพมีหน้าที่อะไรบ้าง ในเบื้องต้น คือ นักบินในฐานะเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านนั้นๆ เข้ามาช่วยเติมเต็มการทำงานของสำนักงานการบินพลเรือนได้เช่นเรื่องจรรยาบรรณ การอบรมโรงเรียนการบิน การคุ้มครองวิชาชีพ นักบินขาดแคลน นักบินเพิ่มในบางส่วน โดยรวมแล้วคือมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆของสำนักงานการบินพลเรือน เมื่อมีสภาวิชาชีพก็จะมีอำนาจในเรื่องที่รับผิดชอบ เป็นข้อสรุปเบื้องต้นในวันนี้ เพื่อนำไปสู่การรับฟังอีก 2 รอบต่อไป