

การกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา  
ICAO กับประเทศไทย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Oversight of International Civil Aviation Safety : A Case Study of ICAO and Thailand



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

การกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่าง

ประเทศ : กรณีศึกษาICAO กับประเทศไทย

โดย

พ.อ.อ.ปวีศ อ่อนสุทธิ

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปวีริศ อ่อนสุทธิ : การกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา ICAO กับ ประเทศไทย. (Oversight of International Civil Aviation Safety : A Case Study of ICAO and Thailand) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัย 2 ข้อ คือ หนึ่ง การวิเคราะห์เหตุปัจจัยที่ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) ทำงานกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากการที่ประเทศต่างๆ ยอมรับและปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัย และ สอง เพื่อแสดงให้เห็นการทำงานของ ICAO และการปฏิบัติตามข้อกำหนดของประเทศสมาชิกจากปัจจัยที่ได้วิเคราะห์ไว้ โดยใช้กรณีประเทศไทยที่ ICAO เข้ามาตรวจสอบและได้รับเครื่องหมายชดเชยเป็นกรณีศึกษา

สารนิพนธ์มีข้อเสนอหลักตามกรอบแนวคิดทฤษฎี Neoliberal Institutionalism ว่า ICAO สามารถช่วยรัฐสมาชิกบรรลุความร่วมมือและผลประโยชน์ร่วมกันในด้านการบินพลเรือนด้วยการทำหน้าที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานและมาตรการด้านความปลอดภัยให้รัฐสมาชิกรับไปปฏิบัติ และจัดระบบตรวจสอบการรักษามาตรฐานของสมาชิก ความเข้มแข็งของ ICAO มาจาก 3 ปัจจัยสำคัญ ปัจจัยแรกได้แก่การที่ ICAO ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันในการเป็นจุดประสานการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทำให้การดำเนินการของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพสม่ำเสมอกัน ปัจจัยที่สอง การปฏิบัติตามข้อกำหนดและคำวินิจฉัยของ ICAO มาจากการที่แต่ละประเทศมุ่งรักษาลบประโยชน์ของตนเอง ไม่ต้องการนำเรื่องความปลอดภัยของการบินพลเรือนไปเสี่ยงกับประเทศที่ ICAO ตรวจสอบพบว่าดำเนินการไม่ได้มาตรฐาน และปัจจัยที่สาม มาจากข้อเสนอของ Ian Hurd เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความชอบธรรมขององค์การระหว่างประเทศกับการปฏิบัติตามของรัฐสมาชิก สารนิพนธ์เสนอว่า ICAO ได้รับการยอมรับจากรัฐสมาชิกเพราะกฎข้อบังคับและมาตรฐานด้านความปลอดภัยของ ICAO มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และแนวทางดำเนินการตรวจสอบของ ICAO มีความชัดเจน โปร่งใส และปฏิบัติต่อทุกประเทศด้วยมาตรฐานและแบบแผนอย่างเดียวกัน

กรณีศึกษาประเทศไทยกับ ICAO สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยทั้งสามอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากไม่ผ่านการตรวจสอบและได้รับชดเชย ทางของไทยได้เร่งแก้ปัญหานี้อย่างเร่งด่วนโดยถือเป็นวาระระดับชาติเพื่อปรับปรุงระบบกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของไทยให้ได้ตามมาตรฐานของ ICAO จากกรณีศึกษานี้ สารนิพนธ์มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานด้านกิจการการบินพลเรือนควรพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยให้ทันสมัย ปรับปรุงและแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ โดยสม่ำเสมอ และควรมีการฝึกอบรมรวมไปถึงการให้ความรู้ที่เป็นมาตรฐานเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน

สาขาวิชา      ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ      ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา    2563      ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6280074824 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

Keywords: International Civil Aviation Organization, Red Flag, Neoliberal Institutionalism  
 Pawaris Ornsutti : Oversight of International Civil Aviation Safety : A Case Study of ICAO  
 and Thailand. Advisor: Assoc. Prof. SUPAMIT PITIPAT, Ph.D.

This independent study has 2 main purposes: to explain the effectiveness of the ICAO in fostering member states' compliance with its civil aviation safety standards and universal safety oversight audit program; and to analyze Thailand's urgent response to the "Red Flag" status as a demonstrating case study of the effectiveness of the international civil aviation safety regime under the ICAO.

Through the conceptual framework of Neoliberal Institutionalism, the study elucidates that the ICAO fosters member states' cooperation and compliance with its rules and regulations in civil aviation by setting safety standards and operational measures together with effective monitoring mechanisms. There are 3 principal factors contributing to the strength of the ICAO regime. Firstly, its institutional standard-setting and monitoring mechanisms function as the coordinating point where global civil aviation safety standards and confidence in the overall effectiveness and reliability of the regulatory systems of member states can be reached and maintained. Secondly, member states' self-interests ensure that they seriously take ICAO's enforcement mechanisms into account since they know that no one wants to engage with the country whose substandard regulation might put civil aviation safety at risk. Lastly, the study draws from Ian Hurd's proposal regarding the reciprocal relationship between the legitimacy of the international organization and its member states' compliance with its rules and regulations. The study illustrates that the member states give consent to the ICAO's safety standards and auditing mechanisms because of the organization's continual credibility in standard-setting as well as transparency and impartiality of its inspection approaches.

The case study of Thailand and ICAO confirms the importance of the 3 aforementioned factors. After receiving the "Red Flag" status, the Thai government prioritized the overhauling of the supervision system of civil aviation affairs as a national agenda to ensure full compliance with all ICAO's standards. The study suggests that all aviation agencies should update safety standards, regularly improve and revise regulations in accordance with the latest ICAO's rules and recommendations, as well as standardize personnel's training and education to ensure maximum performance.

Field of Study: International Relations Student's Signature .....

Academic Year: 2020 Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีจากความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่เสียสละเวลาอันมีค่าในการตรวจสอบ และให้คำแนะนำ เพื่อให้สารนิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์แบบมากที่สุด พร้อมทั้งคอยดูแลเอาใจใส่ติดตามงานของข้าพเจ้าเสมอ ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติและมีความภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้อาจารย์ รศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ซึ่งข้าพเจ้ามองว่าท่านเป็นอาจารย์ระดับตำนานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศไทย หากปราศจากอาจารย์ที่ปรึกษาท่านนี้ ข้าพเจ้าคงเขียนงานอย่างยากลำบาก ตลอดระยะเวลา 4-5 เดือน ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ ประธานการสอบสารนิพนธ์ และ ผศ.ดร.ธีรินทร์ สุพุทธิกุล กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่เสียสละเวลาอันมีค่ามาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และทำให้เติมเต็มสารนิพนธ์ให้มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

สารนิพนธ์เล่มนี้จะไม่สำเร็จเลยถ้าขาดทีมงานสนับสนุน อย่าง พี่ออยเพื่อนร่วมรุ่น ที่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการช่วยอ่านงานของข้าพเจ้ามาโดยตลอด พลอยและผิง ผู้รับฟังข้าพเจ้าบ่นเรื่องงานมาโดยตลอด น้องตอง ผู้ขี้บ่นแต่ใจดีมากในการให้คำแนะนำ แก่ไขคำผิด พี่ติ น้องเกน ผู้ช่วยอ่านคำผิด พี่ตั้มบัดดี๋ทหารอากาศผู้ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับข้าพเจ้ามาตลอดระยะเวลา 2 ปี ขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาคนอก รุ่น 17 (MAIR.17) ที่เข้ามาในชีวิตของข้าพเจ้าในช่วงเวลาศึกษาปริญญาโทครั้งนี้ และที่ขาดไม่ได้ผู้บังคับบัญชา พี่ๆ น้องๆ แผนกวิทยาการ กองวิทยาการ กรมช่างอากาศ ที่สนับสนุนการศึกษาต่อปริญญาโทของข้าพเจ้า

ท้ายที่สุดขอขอบคุณ พ่อแม่และพี่ชาย ของข้าพเจ้าที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนให้ข้าพเจ้าในการขับเคลื่อนความสำเร็จในครั้งนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณความสำเร็จในครั้งนี้แต่ครอบครัวอันเป็นที่รักของข้าพเจ้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปวีริศ อ่อนสุทธิ

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ .....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานของการทำวิจัย .....	4
1.4 การทบทวนวรรณกรรม.....	4
1.5 กรอบการวิเคราะห์.....	8
1.6 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	10
1.8 วิธีการวิจัย .....	11
1.9 โครงสร้างในการนำเสนอในแต่ละบท .....	11
บทที่ 2 การทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	12
2.1 กำเนิดองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ .....	12
2.2 บทบาทการทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ .....	14
2.2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ .....	14
2.2.2 โครงสร้างการปฏิบัติงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	15

2.3 กฎเกณฑ์ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศบังคับใช้ .....	17
2.3.1 มาตรการป้องปราม .....	17
2.3.2 มาตรการในการป้องกัน .....	18
2.3.3 การบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตาม และการลงโทษ .....	19
สรุปท้ายบท .....	20
บทที่ 3 กรณีศึกษาการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทย .....	22
3.1 ปัญหามาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทย.....	22
3.2 การเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ .....	23
3.2.1 หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ .....	24
3.2.2 ผลการตรวจสอบ .....	26
3.3 ผลกระทบของการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน.....	28
3.4 การแก้ไขปัญหาหลังประเทศไทยถูกติดสัญลักษณ์ธงแดง.....	31
3.5 การปลดล๊อคสัญลักษณ์ธงแดง .....	37
สรุปท้ายบท .....	39
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	41
4.1 สรุปผลการศึกษา .....	41
4.2 ข้อเสนอแนะ .....	43
บรรณานุกรม.....	44
ประวัติผู้เขียน.....	51



## สารบัญภาพ

	หน้า
รูปที่ 1 โครงสร้างองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	16
รูปที่ 2 แผนภาพผลการประเมินมาตรฐานมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทย.....	27
รูปที่ 3 โครงสร้างกรมการบินพลเรือนเดิม.....	33
รูปที่ 4 โครงสร้างตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	34
รูปที่ 5 โครงสร้างตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามมาตรฐาน Safety Oversight Manual Second Edition 2006.....	35
รูปที่ 6 โครงสร้างหน่วยงานด้านการบินภายหลังการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างใหม่.....	37
รูปที่ 7 แผนภาพแสดงลำดับการเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศไทย .....	39

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการบินส่งผลให้อุตสาหกรรมการบินพลเรือนเริ่มมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยมีการดัดแปลงอากาศยานสำหรับการรบให้เป็นอากาศยานสำหรับการลำเลียงขนส่งเสบียง สิ่งของ ไปรษณีย์ รวมถึงผู้คน จนเป็นที่นิยมเรื่อยมาตามลำดับ<sup>1</sup> กระทั่งช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของธุรกิจการบินและการขนส่งทางอากาศซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงคราม อีกทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานด้านการบินระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการบิน<sup>2</sup> ประเทศต่างๆ ที่ทำการบินพลเรือน จำนวน 52 ประเทศ จึงมีการจัดทำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และลงนามในข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ คือ “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” หรือ “อนุสัญญาชิคาโก”<sup>3</sup> นอกจากนั้นในตัวอนุสัญญายังได้ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า “องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” กำหนดให้เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agency) ของสหประชาชาติ<sup>4</sup> มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ผ่านการเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก สร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยการบินระหว่างประเทศ พัฒนาระบบการดำเนินงานด้านอากาศยาน รวมไปถึงส่งเสริมการพัฒนาโดยรวมของการบินพลเรือนระหว่างประเทศในทุกพื้นที่<sup>5</sup> เพื่อเป็นการวางแนวทางปฏิบัติมาตรฐานและการจัดระบบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1</sup> รัชตพงศ์ มะลิทอง, "พัฒนาการของอากาศยานโดยสารกับการแข่งขันในการบินพาณิชย์ในคริสต์ศตวรรษที่ 20," 38, no. 2 (2559): หน้า 197-205.

<sup>2</sup> Michael Milde, "Does the Chicago Convention require modernization?" (paper presented at the International Conference on Contemporary Issues in Air Transport, Air law and Regulation, New Delhi, India, 2008), 2.

<sup>3</sup> สิริบุญ สุวรรณเลิศ, "ข้อพิจารณาสถานะทางกฎหมายและค่าบังคับของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ," วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 14, no. 18 (2562): หน้า 37.

<sup>4</sup> "ICAO and the United Nations", accessed 1 August 2021, 2021, <https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/icao-and-the-united-nations.aspx>.

<sup>5</sup> "Convention on International Civil Aviation," (1944), Articles 44. [https://www.icao.int/publications/documents/7300\\_orig.pdf](https://www.icao.int/publications/documents/7300_orig.pdf).

ภายหลังการเกิดขึ้นขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ปัญหาการบินเริ่มมีการขยายตัวไปพร้อมกับพัฒนาของอุตสาหกรรมการบิน ประเด็นด้านความมั่นคงไม่ได้จำกัดเพียงแค่ด้านการทหารอย่างเดียวอีกต่อไป เนื่องจากอุตสาหกรรมการบินเป็นธุรกิจที่มีมูลค่าที่สูง จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผู้ก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ<sup>6</sup> จากความสำคัญของประเด็นดังกล่าว ทำให้มีหลายประเทศสนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกมากยิ่งขึ้น เกิดการขยายความร่วมมือในการป้องกันกรก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ด้วยปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้ต้องพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัย ควบคู่กันมาตรฐานความปลอดภัยซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในธุรกิจการบิน ทั้งในส่วนของตัวอากาศยาน สนามบิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและผู้คน

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงกำหนดมาตรฐานและข้อแนะนำที่ต้องพึงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน (Standards and Recommended Practices) ขึ้นมา<sup>7</sup> เพื่อใช้ในการครอบคลุมด้านเทคนิคและการปฏิบัติงานทั้งหมดของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เช่น การจัดการจราจรทางอากาศ ความปลอดภัยด้านการบิน ใบอนุญาตของบุคลากร การทำงานของเครื่องบิน สนามบิน การซ่อมบำรุง เป็นต้น<sup>8</sup> ข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามมีการร้องเรียนจากประเทศสมาชิกว่ามีประเทศสมาชิกหลายประเทศไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำขององค์กร ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Audit Program หรือ USOAP) ขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบและติดตามประเทศสมาชิก ให้ปฏิบัติตามสอดคล้องกับกฎระเบียบของอนุสัญญาชิคาโกและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนด<sup>9</sup> หากสายการบินไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือกฎหมายการบินภายในประเทศ หน่วยงานที่ดูแลมาตรฐานด้านการบินประเทศสมาชิกสามารถลงโทษได้ตามกฎหมาย โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้าน

<sup>6</sup> ณัฐพงศ์ ประกอบการดี, "ความท้าทายในการจัดการด้านมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณท่าอากาศยานและการใช้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการของธุรกิจท่าอากาศยาน," วารสารนักบริหาร มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 38, no. 2 (2008): หน้า 18-20.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 17.

<sup>8</sup> "SARPs - Standards and Recommended Practices", accessed 8 August 2021, <https://www.icao.int/safety/safetymanagement/pages/sarps.aspx>.

<sup>9</sup> "ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)," accessed 8 August 2021, [https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO\\_Universal\\_Safety\\_Oversight\\_Audit\\_Programme\\_\(USOAP\)](https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO_Universal_Safety_Oversight_Audit_Programme_(USOAP)).

การบินของหน่วยงานที่กำกับดูแลในประเทศสมาชิกอีกที<sup>10</sup> หากพบว่าหน่วยงานที่ดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศใช้วิธีการประกาศสัญลักษณ์ธงแดงให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันต่อประเทศสมาชิกซึ่งเป็นลักษณะการลงโทษทางอ้อมกับประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน และจะติดตามการทำงานของประเทศไทยที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างใกล้ชิด รวมไปถึงให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามข้อบังคับที่ตกลงร่วมกันให้ถูกต้องตามมาตรฐาน<sup>11</sup>

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาทำการตรวจสอบประเทศสมาชิกต่างๆ ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตรวจสอบ กล่าวคือประเทศที่ผ่านการตรวจสอบและมีมาตรฐานตามที่กำหนดจะส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นด้านการบินพลเรือน ขณะที่ประเทศที่ไม่ผ่านการประเมินย่อมได้รับผลกระทบต่อความเชื่อมั่น เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ภาพลักษณ์ และอาจถูกประเทศสมาชิกอื่นๆ เข้ามาตรวจสอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>12</sup> เห็นได้จากกรณีศึกษาของประเทศไทยซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ทำการติดสัญลักษณ์ “ธงแดง” ลงเว็บไซต์ขององค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน แม้จะไม่มีบทลงโทษในการสั่งห้ามให้ประเทศไทยหยุดทำการบิน แต่การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวลงเว็บไซต์ จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นด้านมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศไทยกับนานาชาติประเทศ ซึ่งเป็นการกดดันทางอ้อมให้ประเทศไทยเร่งแก้ไขข้อบกพร่องจนสามารถปลดสัญลักษณ์ธงแดงได้สำเร็จ ถือได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินเป็นบทลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

จากกรณีศึกษาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกับประเทศไทย สะท้อนให้เห็นว่า การมีกลไกกลางที่เข้ามาตรวจสอบประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ จะช่วยทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันและช่วยป้องกัน ไม่ให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบแก่ประเทศสมาชิก จึงเป็นที่มาของการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

<sup>10</sup> "Enforcement and Compliance - Guidelines," 2007, accessed 2 August 2021,

<https://www.icao.int/MID/Documents/2017/NCLB-Aerodrome%20Certification%20Wksp-Trg/Day%202-PPT12-Enforcement%20and%20Compliance%20-%20Guidelines.pdf>.

<sup>11</sup> "Another “No Country Left Behind” success: a Significant Safety Concern resolved! ," accessed 2 August 2021, [https://www.icao.int/EURNAT/Pages/news\\_articles/NoCountryLeftBehind-success.aspx](https://www.icao.int/EURNAT/Pages/news_articles/NoCountryLeftBehind-success.aspx).

<sup>12</sup> รัชพงศ์ วงศาโรจน์ วิเทพ วาฬวุฒิ, "บทบาทสายการบินเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน," วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 12, no. 1 (2561): หน้า 323.

## 1.2 คำถามการวิจัย

การกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศส่งผลต่อการดำเนินการขององค์กรการบินพลเรือนของประเทศไทยอย่างไร

## 1.3 สมมติฐานของการทำวิจัย

การที่ประเทศสมาชิกยอมรับปฏิบัติตามข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาจาก 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีกลไกติดตามตรวจสอบพร้อมกับมาตรการบังคับ การที่ประเทศสมาชิกในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรักษามาตรฐานความปลอดภัยของตนเองต่อฝ่ายที่ถูกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศว่าไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย และความน่าเชื่อถือขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในการวางกลไกกำหนด ตรวจสอบ และถ่ายทอดมาตรฐานที่มีความชัดเจน โปร่งใส เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในการเป็นสถาบันกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

## 1.4 การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและการได้รับสัญลักษณ์แดงของประเทศไทยโดยแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ “อิทธิพลขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” และ “ผลกระทบของการได้รับสัญลักษณ์แดงของประเทศไทย”

### วรรณกรรมที่กล่าวถึง อิทธิพลขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

Elfito Agustini Yaya Kareng และ Ong Argo Victoria กล่าวว่า อนุสัญญาชิคาโกปี ค.ศ. 1944 ได้กลายเป็นผู้บุกเบิกการกำเนิดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1947 ลักษณะของกฎของการประชุมชิคาโกคือมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่แนะนำ ซึ่งหมายความว่ามีการระบุเบี่ยงที่บังคับ และมี ข้อบังคับที่เป็นการ “แนะนำ” เท่านั้น อนุสัญญาชิคาโกเป็นอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ทรงอิทธิพลมาก เป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศในด้านการบินพลเรือน มีผลผูกพันทางศีลธรรมกับทุกประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ผ่านเครื่องมือ "การให้สัตยาบัน" หรือ "ปฏิบัติตาม"<sup>13</sup>

Doug Carr รองประธานฝ่ายกำกับดูแลและกิจการระหว่างประเทศขององค์กร National Business Aviation Association กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบินของธุรกิจ เนื่องจาก องค์กรดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจ

<sup>13</sup> Agustini Elfito, Kareng Yaya, and Victoria Ong Argo, "The Role of ICAO (International Civil Aviation Organization) in Implementing International Flight Safety Standards," *KnE Social Sciences* 5, no. 1 (2021): 104., <https://doi.org/10.18502/kss.v5i1.8273>, <https://knepublishing.com/index.php/KnE-Social/article/view/8273>.

เครื่องบินของประเทศสหรัฐอเมริกา อาจดูเหมือนห่างไกลหรือคลุมเครือ แต่การทำความเข้าใจองค์กรและกระบวนการขององค์กรสามารถช่วยอธิบายการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ สิ่งสำคัญสำหรับผู้ดำเนินการเครื่องบินธุรกิจคือต้องคุ้นเคยกับบทบาทขององค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศในอุตสาหกรรมการบิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ให้บริการที่บินในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่แนะนำขององค์กรดังกล่าว สามารถผลกระทบต่อผู้ประกอบการในประเทศเช่นกัน เนื่องจากประเทศต่างๆ จะต้องประเมินการนำคำแนะนำขององค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการกำกับดูแลในประเทศของตน”<sup>14</sup>

นอกจากนั้น Sarah Ghannoum เสนอแนะอีกว่าองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อชีวิตของนักเดินทางหลายล้านคน การขนส่งทางอากาศและด้วยเหตุนี้การทำงานขององค์กรดังกล่าว จึงมีความสำคัญต่อการเชื่อมต่อทั่วโลกและการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก<sup>15</sup>

### งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลกระทบที่ได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทย

สำนักข่าวทีนิวส์ รายงานว่าการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของไทยเกิดจากการดำเนินนโยบาย (Open Sky Policy) ของรัฐบาลในอดีต<sup>16</sup> สอดคล้องกับสำนักข่าวฐานเศรษฐกิจที่รายงานว่า นโยบายดังกล่าวทำให้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุนและนักการเมือง นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังเป็นการเปลี่ยนสัดส่วนการถือหุ้นเพื่อเป็นการเอื้อให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนเป็นจำนวนมาก<sup>17</sup>

ไพรัช แก้วสกุล อธิบายว่า “ผลกระทบที่ตามมาให้ประเทศสมาชิกอาจนำ ผลตรวจประเมินความปลอดภัยของ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศไปพิจารณามาตรการต่อประเทศที่ได้รับ “ธงแดง Red Flag” เช่น บางประเทศสมาชิกอาจจะระงับการให้สายการบินของประเทศนั้นเพิ่มเส้นทางบินเข้าประเทศตน หรือ ขอเข้ามาตรวจประเมินมาตรฐานความปลอดภัยการบินเป็นกรณีพิเศษ

<sup>14</sup> "How Changing ICAO Standards Impact Business Aviation," 2017, accessed 2 August 2021,

<https://nbaa.org/aircraft-operations/international/customs-and-regulatory-issues/changing-icao-standards-impact-business-aviation/>.

<sup>15</sup> "My experience as an intern at the International Civil Aviation Organization," updated 20 May 2021, 2020, accessed 2 August 2021, <https://unitingaviation.com/news/general-interest/my-experience-as-an-intern-at-the-international-civil-aviation-organization/>.

<sup>16</sup> "วิกฤตการบิน...ใครทำ??," updated 7 สิงหาคม 2560, 2017, accessed 2 สิงหาคม 2564, [shorturl.asia/mQ0E7](http://shorturl.asia/mQ0E7).

<sup>17</sup> "ทางออกนอกตำรา : บาดแผล “ปักธงแดง” พืชการบินที่กินกันพุงกาง," updated 12 ตุลาคม 2560, 2560, accessed 18 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thansettakij.com/general-news/218621>.

ซึ่งถือได้ว่า การให้ธงแดงของ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานที่องค์กรเป็นผู้กำหนด<sup>18</sup>

ชลันทิพย์ ประดับพงษา อธิบายเพิ่มเติมว่า ผลการตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ พบข้อบกพร่องที่เป็นนัยสำคัญต่อความปลอดภัยในครั้งนี้อยู่ 2 ข้อ ข้อแรกคือ ข้อบกพร่องที่ขององค์กรหลักด้านการบินพลเรือนอีก 2 องค์กร ที่มีต่อมาตรฐานของการบินพลเรือนของไทย อย่างสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติของสหภาพยุโรป (EASA) และองค์การบริหารการบินแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (FAA) ซึ่งผลการตรวจสอบของ ICAO ยังส่งผลกระทบต่อขยายวงมาถึงสายการบินสัญชาติไทยที่ได้รับใบอนุญาตจากกรมการบินพลเรือนของไทยอีกด้วย โดยพบว่ากรมการบินพลเรือนของหลายประเทศ ได้แสดงท่าทีผ่านมาตรการด้านความปลอดภัยทางการบินที่เข้มข้นขึ้นต่อสายการบินสัญชาติไทย เช่น การเดินทางมาตรวจสอบความปลอดภัย ด้านการบินของสายการบินไทย การเพิ่มมาตรการที่เข้มงวดในการตรวจอากาศยานของผู้ดำเนินการเดินอากาศในพื้นที่ลานจอด (Ramp Inspection) ของท่าอากาศยานในประเทศต่างๆ การจำกัดสิทธิในการขยายเส้นทางการบิน หรือการเพิ่มเที่ยวบินเช่าเหมาลำ เป็นต้น<sup>19</sup>

อย่างไรก็ดี ศูนย์วิจัยกสิกรไทย กล่าวถึงกรณีการขึ้นธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แท้จริงแล้วอาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทย เนื่องจากปัจจุบันธุรกิจสายการบินมีการแข่งขันที่รุนแรง สายการบินต่างประเทศมีการขยายเส้นทางการบินมายังประเทศไทยเพิ่มขึ้น เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศปลายทางท่องเที่ยวอันดับต้นๆ ของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติมีทางเลือกในการใช้บริการสายการบิน และกลายเป็นโจทย์ท้าทายที่สายการบินของไทยจะต้องสร้างความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ของสายการบิน<sup>20</sup>

นอกจากนั้นแล้วงานวิจัยบางส่วนก็เป็นการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ปรีชา ประดับมุข อธิบายถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับองค์การการบินระหว่างประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น สามระยะ คือ แนวทางแก้ไข

<sup>18</sup> "ธงแดง" นี้เป็นผลการตรวจประเมินมาตรฐานของประเทศสมาชิกในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบิน ซึ่งตรวจประเมินตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) ของ ICAO," 2559, <https://aviation609.wordpress.com/tag/red-flag/>.

<sup>19</sup> "ปักธงแดง หรือ ปักธงชัย," 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564,

<https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/556-2016-03-12-14-07-25>.

<sup>20</sup> "ผลกระทบจาก ICAO ต่อธุรกิจการบินของไทยยังจำกัด ... แต่ยังคงต้องติดตามท่าทีของ FAA และ EASA ต่อจากนี้," updated 26 มิถุนายน 2558, 2558, accessed 2 สิงหาคม 2564, <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/34164.aspx>.

ปัญหาระยะสั้น แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว และแนวทางการยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ<sup>21</sup>

ขณะที่งานวิจัยอีกส่วนหนึ่งให้ความสำคัญกับมิติด้านกฎหมายความปลอดภัย ซึ่งเน้นไปที่อนุสัญญาชิคาโก สิริญญ์ สุวรรณเลิศ โดยพูดถึง กฎเกณฑ์ภายในภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาชิคาโกนี้เองที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดพัฒนาการด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งผ่านการนำกฎเกณฑ์ในภาคผนวกไปใช้โดยตรง และการกำหนดกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่เป็นรายละเอียดเพิ่มเติม จาก ภาคผนวกในรูปแบบของมาตรฐานชนิดอื่น คำแนะนำและคู่มือต่างๆ<sup>22</sup>

ภานูมาส สุภาพ ยังกล่าวเพิ่มเติมในงานวิจัยของเขาอีกว่า ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานเป็นปัญหาสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในการเดินทางและความเชื่อมั่นของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของอากาศยาน อันก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ โดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยานถือ เป็นความผิดอาชญากรรมระหว่างประเทศ (Le Crime International) ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ รัฐเป็นอย่างมากเช่นเดียวกับการก่อการร้าย อันเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและเป็น ภัย คุกคามต่อมนุษยชาติ (Human rights and Humanity) รวมถึงเป็นการทำลายความเชื่อมั่นต่อ ความปลอดภัยในการเดินทางอย่างยิ่ง และด้วยความตระหนักถึงปัญหาการกระทำความผิด เกี่ยวกับอากาศยาน จึงทำให้ประชาคมระหว่างประเทศร่วมมือกันสร้างกลไกในทางกฎหมายเพื่อใช้ ในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยาน การดำเนินการขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ผ่านการบังคับใช้อนุสัญญาชิคาโกมีผลโดยตรงต่อชาติภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเหตุให้หน่วยงานอื่นด้านการบินของทั้งฝั่งสหรัฐอเมริกา (FAA) และฝั่งยุโรป (EASA) เข้ามาตรวจสอบมาตรฐานการบินของประเทศที่ไม่ผ่านการตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อีกด้วย และหากประเทศไหนที่ไม่สามารถผ่านมาตรฐานที่ FAA และ EASA ตั้งไว้ก็จะมีผลให้สายการบินเหล่านั้นบิน ไม่สามารถทำการบินเข้าน่านฟ้าของสหรัฐอเมริกาและยุโรป ได้<sup>23</sup>

<sup>21</sup> ปรีชา ประดับมุข, "วิกฤตการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหายั่งยืน" (ปรัชญาตฐุภินันต์ มหาวิทยาลัยบูรพา 2560), หน้า 117-22.

<sup>22</sup> สิริญญ์ สุวรรณเลิศ, "ข้อพิจารณาสถานะทางกฎหมายและคำบังคับของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ," หน้า 36-37.

<sup>23</sup> ภานูมาส สุภาพ, "ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยาน ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆบางประการ ซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2014" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 149.



วรรณกรรมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การการบินระหว่างประเทศจะเน้นไปในเรื่อง แนวทางแก้ปัญหา และในมิติด้านกฎหมาย มากกว่าในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับ Nayar Baldev Raj ที่อธิบายว่า แม้การบินพลเรือนจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีอยู่จำกัดจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น<sup>24</sup>

## 1.5 กรอบการวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิด Neoliberal Institutionalism มาเพื่ออธิบายบทบาทขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยแนวคิด Neoliberal Institutionalism เสนอว่า สภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศสร้างปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างรัฐขึ้นมาหลายประการที่ทำให้แม้รัฐจะมีผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันจากความร่วมมือระหว่างกัน แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นได้ยาก<sup>25</sup> เพราะหนึ่งในสภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศ รัฐไม่อาจวางใจหรือแน่ใจ รัฐฝ่ายอื่นได้อย่างเต็มที่ว่าในขณะที่ตนปฏิบัติตามข้อตกลง รัฐอื่นๆ จะไม่ใช้โอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เข้าตัวแบบเห็นแก่ตัว กล่าวคือ เพิกเฉย ละเลย หรือไม่ร่วมมือปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้<sup>26</sup> ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ความร่วมมือของรัฐที่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็เป็นสูญเปล่า หรือมีความเสียหายตามมาจากการถูกรัฐอื่นมาแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นไปฝ่ายเดียว และสองปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศในสภาวะอนาธิปไตยยังมาจากในความร่วมมือที่จะทำให้รัฐได้รับผลประโยชน์ที่ต้องการร่วมกัน<sup>27</sup> ซึ่งมีจุดประสานการดำเนินการร่วมกันที่ทำได้หลายแบบ แต่จุดประสานแบบหนึ่งให้ประโยชน์และก่อตั้งทุนแก่รัฐต่างๆ ไม่เท่ากัน ในจุดประสานแบบหนึ่ง บางรัฐปรับตัวเข้าหาจุดประสานนั้นได้ไม่ยากแต่ได้รับประโยชน์จากความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาก บางรัฐต้องปรับตัว ปรับขีดความสามารถ ปรับมาตรการดำเนินการต่างๆ และประโยชน์ที่ได้จากการประสานความร่วมมือนั้น แม้จะมีผลดีแต่ก็

<sup>24</sup> Baldev Raj Nayar, "Regimes, Power, and International Aviation," *International Organization* 49, no. 1 (1995): 140., <http://www.jstor.org/stable/2706869>.

<sup>25</sup> Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics* 38, no. 1 (1985), <https://doi.org/10.2307/2010357>, <http://www.jstor.org/stable/2010357>.

<sup>26</sup> Randall L. Schweller and David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate," *Mershon International Studies Review* 41, no. 1 (1997): 2., <https://doi.org/10.2307/222801>, <http://www.jstor.org/stable/222801>.

<sup>27</sup> Joseph M. Grieco, "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism," *International Organization* 42, no. 3 (1988): 485., <https://doi.org/10.1017/S0020818300027715>, <https://www.cambridge.org/core/article/anarchy-and-the-limits-of-cooperation-a-realist-critique-of-the-newest-liberal-institutionalism/B15341ABF136D039DBC1D99A4179A64E>.

มีต้นทุนจากการปรับนโยบายสูง<sup>28</sup> ดังนั้นการเจรจาหาจุดประสานความร่วมมือที่จะลงตัวเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายจึงอาจเกิดขึ้นได้ยาก และถ้าตกลงกันไม่ได้ความร่วมมือก็เกิดขึ้นมาไม่ได้

อย่างไรก็ดี Neoliberal Institutionalism มีสมมุติฐานสำคัญเกี่ยวกับรัฐอยู่ว่านอกจากความเห็นแก่ตัวเอง ที่ทำให้รัฐในสภาวะอนาธิปไตยยอมคำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวอยู่เสมอแล้ว รัฐยังเป็นตัวแสดงที่คิดด้วยเหตุผลได้<sup>29</sup> และโดยเหตุนี้ เมื่อรัฐเห็นว่าความร่วมมือจะช่วยให้แต่ละฝ่ายบรรลุผลประโยชน์ที่ต้องการ รัฐก็จะหาทางแก้ไขด้วยการสร้างกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาทำงานแก้ไขปัญหาอุปสรรคในสภาวะอนาธิปไตยที่สร้างข้อจำกัดต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อช่วยให้รัฐร่วมมือกันได้อย่างมั่นใจ และปฏิบัติตามกรอบความตกลงตามที่ได้เลือกเป็นจุดประสานการดำเนินการระหว่างกันด้วยความเต็มใจ สม่่าเสมอกัน และเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันดีขึ้น<sup>30</sup>

Neoliberal Institutionalism เสนอว่าเมื่อมีกลไกเชิงสถาบันเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการจัดการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สภาวะอนาธิปไตยที่สร้างข้อจำกัดต่อความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อจะนำมาซึ่งความมั่นคงและการร่วมมือกันอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>31</sup> ดังนั้นแนวคิดดังกล่าวจะมุ่งเน้นชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกปัจจุบันมีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างประเทศที่ต่างฝ่ายต้องการจุดประสานเพื่อให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้มั่นใจว่าทุกฝ่ายปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องมีกลไกกลางเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการทำงานของทุกฝ่าย ซึ่งกลไกดังกล่าวจะต้องพัฒนาปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ คือกลไกที่เข้ามารับบทบาทหน้าที่อันจำเป็นต่อความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้องค์กรดังกล่าวมีบทบาทในการต่อรองกับรัฐต่างๆ โดยการวางมาตรฐานที่มีความน่าเชื่อถือให้รัฐสมาชิกและธุรกิจการบินสมัครใจปฏิบัติตาม ซึ่งประกอบด้วย 3 ปัจจัย จากข้อเสนอของ Ian Hurd ดังนี้ ปัจจัยที่ 1 มาตรการบังคับ (Coercion)<sup>32</sup> คือการตรวจสอบและประกาศผลส่งสัญญาณให้ประเทศอื่นๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้รับประโยชน์และผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบถึง

<sup>28</sup> Helen V. Milner and Andrew Moravcsik, *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, ed. Helen V. Milner and Andrew Moravcsik (Princeton University Press, 2009), 9. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7t8fk>.

<sup>29</sup> Anne L. Herbert, "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck," 14 (1996): 227., <https://doi.org/10.15779/Z38135K>, <http://lawcat.berkeley.edu/record/1115586/files/fulltext.pdf>.

<sup>30</sup> Grieco, "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism," 496-97.

<sup>31</sup> Robert O. Keohane, *International institutions and state power : essays in international relations theory* (Boulder: Boulder : Westview Press, 1989), 162-63.

<sup>32</sup> Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics," *International Organization* 53, no. 2 (1999): 383., <http://www.jstor.org/stable/2601393>.

ประเทศที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่ได้มาตรฐานในด้านการบิน และประกาศเผยแพร่สัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงความไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินแก่ประเทศนั้นๆ จนกว่าจะแก้ไขให้เรียบร้อย ปัจจัยที่ 2 ผลประโยชน์ของรัฐ (Self-Interest)<sup>33</sup> คือ กลไกที่ช่วยให้การส่งสัญญาณและคำสั่งระงับมีความศักดิ์สิทธิ์ เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายต่างคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ของตนไม่ให้เสียหายจากการยอมปล่อยให้ฝ่ายที่ไม่ได้มาตรฐานดำเนินการต่อไป เนื่องจากถ้ามีเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น จะเกิดอันตรายและความรับผิดชอบจะตกอยู่กับตน จึงไม่มีประเทศใดจะนำตัวเข้าไปรับความเสี่ยงในลักษณะนั้น และปัจจัยที่ 3 ความชอบธรรม (legitimacy)<sup>34</sup> คือ กลไกดำเนินการขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นกระบวนการที่เปิดเผยให้ทุกฝ่ายสามารถเห็นได้และตรวจสอบได้อย่างชัดเจน โดยการดำเนินการจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ ทั้งความรู้ที่นำมาสู่การวางมาตรฐานและการกำหนดตัวชี้วัด รวมถึงขั้นตอนกระบวนการในการตรวจสอบทางเทคนิคที่มีเกณฑ์ชัดเจน โดยทุกฝ่ายที่ได้รับการตรวจสอบจะทราบล่วงหน้าว่ามีมาตรฐานและการวางมาตรการไว้อย่างไรในแต่ละด้าน ซึ่งกระบวนการตรวจสอบไม่ได้มีเป้าหมายทางการเมืองและความมั่นคงแอบแฝงเข้ามา ต่างจากการตรวจสอบในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ที่อาจถูกมหาอำนาจเข้ามากดดัน นอกจากนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังมีกระบวนการพัฒนามาตรฐานและมาตรการดำเนินการแต่ละด้านให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอยู่ตลอดและถ่ายทอดแนวทางปฏิบัติที่ได้มาตรฐาน (Best Practices) รวมทั้งสนับสนุนการสร้างสมรรถนะขีดความสามารถแก่รัฐสมาชิก

## 1.6 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศในฐานะกลไกกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศในการดำเนินการให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและมาตรฐานระหว่างประเทศ

2. ใช้การดำเนินการขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศต่อประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรในการแก้ไขเหตุบกพร่องที่เกิดขึ้นให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด

<sup>33</sup> Ibid., 385.

<sup>34</sup> Ibid., 387.

## 1.7 ขอบเขตของการวิจัย

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการกำกับดูแลความปลอดภัยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยใช้ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาในช่วงการได้รับสัญญาลักษณะธงแดง ปี ค.ศ.2015 - 2019

## 1.8 วิธีการวิจัย

ผู้ศึกษาจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งศึกษา ผ่านการค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสารทุติยภูมิ (secondary data) โดยศึกษารวบรวมทั้งเอกสารทางราชการ รายงานหนังสือพิมพ์ ข่าวสาร และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

## 1.9 โครงสร้างในการนำเสนอในแต่ละบท

**บทที่ 1** บทนำ ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามและสมมติฐานการวิจัย ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัยและโครงสร้างในการนำเสนอในแต่ละบท

**บทที่ 2** อธิบายการทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งองค์กรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาตรฐานประเทศสมาชิก โดยกฎหมายที่ใช้ในการคุมมาตรฐานความปลอดภัยจะอยู่ภายใต้อนุสัญญาชิคาโก ซึ่งการบังคับใช้ ประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับที่จะปฏิบัติตามเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกตั้งแต่แรก

**บทที่ 3** อธิบายความเป็นมาของการได้รับสัญญาลักษณะธงแดงของประเทศไทย โดยเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตจนนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความไม่ได้มาตรฐานของใบอนุญาตเดินอากาศ กระทั่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เข้ามาดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินและพบข้อบกพร่องจำนวนมาก ซึ่งแนะนำให้ประเทศไทยเร่งแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน แต่ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงติดสัญญาลักษณะธงแดงประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกว่า 2 ปี ในการปลดล็อกธงแดง

**บทที่ 4** สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

## บทที่ 2

### การทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agency) ของสหประชาชาติ (United Nations) ถือกำเนิดขึ้นจากอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation) หรือ อนุสัญญาชิคาโก (Chicago Convention) ดังนั้นการเป็นสมาชิกจะอยู่ในรูปแบบของการเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าว ปัจจุบันมีสมาชิก จำนวน 193 ประเทศ<sup>35</sup> ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบมาตรฐานการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สร้างความร่วมมือด้านการบินพลเรือน นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญในการเข้าไปเสนอแนะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องด้านการบินในแก่ประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือของประเทศสมาชิกในการยอมรับ กฎ กติกา ร่วมกัน คือหลักการสำคัญที่จะทำให้กลไกการทำงานและระบบการตรวจสอบขององค์กรดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์

ในบทนี้จะอธิบายการทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยจะแบ่งเนื้อหา ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 กำเนิดองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ส่วนที่ 2 บทบาทการทำงานขององค์การการบิน ส่วนที่ 3 กฎเกณฑ์ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศบังคับใช้

#### 2.1 กำเนิดองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การบินกลายเป็นส่วนสำคัญในการทำสงคราม อากาศยาน 3 ประเภทหลักที่ใช้ในสงครามโลก ได้แก่ เครื่องบินทิ้งระเบิด เครื่องบินรบ และเครื่องบินขนส่ง<sup>36</sup> การลงทุนในเทคโนโลยี อากาศยานช่วงเวลานี้ผลักดันให้อุตสาหกรรมการบินก้าวหน้า ปูทางสำหรับเครื่องบินสมัยใหม่ที่ใช้ในการปฏิบัติการของผู้โดยสารในปัจจุบัน<sup>37</sup> ประเทศต่างๆ นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้เล็งเห็นความสำคัญ ของธุรกิจการบินและการขนส่งทางอากาศ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงคราม อีกทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานด้านการบินระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการบิน<sup>38</sup> จึงได้มีการเชิญประเทศต่างๆ ที่ทำการบินพลเรือน จำนวน 52 ประเทศ มาประชุม ณ นครชิคาโก มลรัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา เพื่อร่างกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศและใช้แทนอนุสัญญาปารีส ซึ่งเป็นอนุสัญญาการบินพลเรือน

<sup>35</sup> "Dominica becomes ICAO's 193rd Member State ", 2019, accessed 2 August 2021,

<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Dominica-becomes-ICAOs-193rd-member-state.aspx>.

<sup>36</sup> "World War II Aircraft," accessed 2 August 2021, <https://www.e-aircraftsupply.com/articles/world-war-ii-aircraft.aspx>.

<sup>37</sup> "How The Second World War Changed Aviation," updated 11 November 2019, 2019, accessed 3 August 2021, <https://simpleflying.com/second-world-war-aviation/>.

<sup>38</sup> Milde, "Does the Chicago Convention require modernization?," 2.

ระหว่างประเทศฉบับแรกที่ใช้ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยแก้ไขกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานการบินระหว่างประเทศในขณะนั้นให้ทันสมัยกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการบิน และได้มีการลงนามในข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ คือ “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944” หรือที่เรียกกันว่า “อนุสัญญาชิคาโก”<sup>39</sup> ซึ่งร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยและให้สิทธิการบินผ่านโดยสุจริตแก่รัฐผู้ลงนามทุกรัฐ โดยใช้อนุสัญญาปารีสเป็นต้นแบบ<sup>40</sup> ทั้งนี้ ผู้แทนประเทศต่างๆ ได้ร่วมลงนามในเอกสารสุดท้ายของการประชุม (Final Act) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ.1944 ประกอบด้วยข้อตกลงต่างๆ ดังนี้<sup>41</sup>

1. ข้อตกลงชั่วคราวว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (An Interim Agreement on International Civil Aviation) ข้อตกลงนี้ได้ก่อตั้งองค์การชั่วคราวของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Provisional International Civil Aviation Organization)

2. อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (A Convention on International Civil Aviation) หรืออนุสัญญาชิคาโก

3. ความตกลงบริการเดินอากาศระหว่างประเทศผ่านแดน (An International Air Service Transit Agreement) ซึ่งมีองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้ข้อตกลงฉบับนี้

4. ความตกลงการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (An International Air Transport Agreement) เมื่ออนุสัญญาชิคาโกมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 เมษายน ค.ศ.1947 องค์การชั่วคราวของการบินพลเรือนระหว่างประเทศก็สิ้นสุดลง และได้โอนงานทรัพย์สินไปยังองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>39</sup> สิริบุญ สุวรรณเลิศ, "ข้อพิจารณาสถานะทางกฎหมายและคำบังคับของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ," หน้า 37.

<sup>40</sup> "The 1919 Paris Convention: The starting point for the regulation of air navigation," accessed 3 August 2021, [https://applications.icao.int/postalhistory/1919\\_the\\_paris\\_convention.htm](https://applications.icao.int/postalhistory/1919_the_paris_convention.htm).

<sup>41</sup> สุจิตรา ริมดุสิต, เอกสารประกอบการสอน TIM1407 วิชาอุตสาหกรรมการบิน (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2561), หน้า 5.

## 2.2 บทบาทการทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่ไม่มีใช้รัฐ (Non State Actor)<sup>42</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านการเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก สร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยการบินระหว่างประเทศ พัฒนาวិธีการดำเนินงานด้านอากาศยาน รวมไปถึงส่งเสริมการพัฒนาโดยรวมของการบินพลเรือนระหว่างประเทศในทุกพื้นที่<sup>43</sup>

การทำงานขององค์การดังกล่าวจะเป็นการตรวจสอบมาตรฐานกิจการการบินพลเรือน รวมทั้งออกระเบียบข้อบังคับการเดินอากาศ กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ กำหนดลักษณะของท่าอากาศยาน กำหนดมาตรฐานระบบสื่อสารและวิทยุช่วยบิน กิจการศุลกากร คนเข้าเมือง ตลอดจน สินค้า พัสตุล่ำเลี้ยงโดยทางอากาศยาน และทำหน้าที่สอบสวนเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางอากาศยานเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังประสานความร่วมมือให้แก่อากาศยานเพื่อช่วยเหลือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับด้านการบิน<sup>44</sup>

### 2.2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

1. ออกกฎระเบียบและมาตรฐานข้อปฏิบัติด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปกำหนดเป็นกฎระเบียบบังคับใช้ในประเทศตนเอง และระหว่างประเทศภาคีสมาชิก<sup>45</sup>
2. ส่งเสริมและพัฒนาการบิน ท่าอากาศยาน ความปลอดภัยในการบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>46</sup>
3. ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศภาคีสมาชิก จัดโครงการ ฝึกอบรมและให้บริการผู้เชี่ยวชาญ โดยการประสานกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ในการหาแหล่งทุนสนับสนุน<sup>47</sup>

<sup>42</sup> World Health Organization, *Engagement with non-State actors*, WHO (2017), 4., [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB142/B142\\_29-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB142/B142_29-en.pdf).

<sup>43</sup> "Convention on International Civil Aviation," Article 44.

<sup>44</sup> "มารู้จัก IATA กับ ICAO กันเถอะ," updated 23 สิงหาคม 2562, 2562, accessed 3 สิงหาคม 2564, <https://www.lazytax.com/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81-iata-%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A-icao-%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%B0/>.

<sup>45</sup> ปรีชา ประดับมุข, "วิกฤตการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน," หน้า 16.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 16.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 16.

## 2.2.2 โครงสร้างการปฏิบัติงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีโครงสร้างหน่วยงานภายในดังต่อไปนี้

1. สมัชชา (Assembly) ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศ (ปัจจุบัน 193 ประเทศ) ทำหน้าที่เลือกคณะมนตรี จัดคณะอนุกรรมการลงคะแนนเสียงเพื่อการจัดการด้านการเงินขององค์กร พิจารณาข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอนุสัญญา และเสนอแนะข้อเสนอเหล่านั้นแก่ประเทศสมาชิก<sup>48</sup>

2. คณะมนตรี (Council) เป็นองค์การบริหารงาน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 36 ประเทศที่ได้รับเลือกตั้งจากสมัชชาและมีวาระคราวละ 3 ปี<sup>49</sup> โดยได้รับการเลือกจากประเทศภาคีที่มีความสำคัญต่อกิจการขนส่งทางอากาศจำนวน 11 ประเทศ ประเทศที่ให้การสนับสนุนอย่างมากต่อกิจการการบินทางอากาศ จำนวน 12 ประเทศ และ ประเทศที่เป็นตัวแทนภูมิภาคต่างๆ จำนวน 13 ประเทศ<sup>50</sup> โดยมีหน้าที่ในการบริหารงานด้านต่างๆ รวมทั้งจัดการการเงิน และกำกับดูแลหน่วยงานด้านเทคนิค ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการการบินทางอากาศ (Air Navigation Commission) คณะกรรมการขนส่งทางอากาศ (Air Transport Committee) คณะกรรมการกฎหมาย (Legal Committee) คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือในการให้บริการเดินอากาศ (Committee on Joint Support of Air Navigation Services) คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) คณะกรรมการว่าด้วยการแทรกแซงที่ผิดกฎหมาย (Committee on Unlawful Interference) โดยมีประธานคณะมนตรี (President of Council) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร และ เลขาธิการองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเลขานุการ<sup>51</sup>

3. สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเลขาธิการ (Secretary General) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรี โดยมีส่วนงานย่อยภายในสำนักงานเลขาธิการ ดังนี้<sup>52</sup>

<sup>48</sup> สิริบุญ สุวรรณเลิศ, "ข้อพิจารณาสถานะทางกฎหมายและคำบังคับของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ," หน้า 38.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 38

<sup>50</sup> กองควบคุมมาตรฐานสนามบิน กลุ่มงานมาตรฐานเครื่องอำนวยความสะดวก, รายงานผลการฝึกอบรมหลักสูตร AIS Cartography สถาบันการบินพลเรือน กรุงเทพมหานคร (2562), หน้า 2.

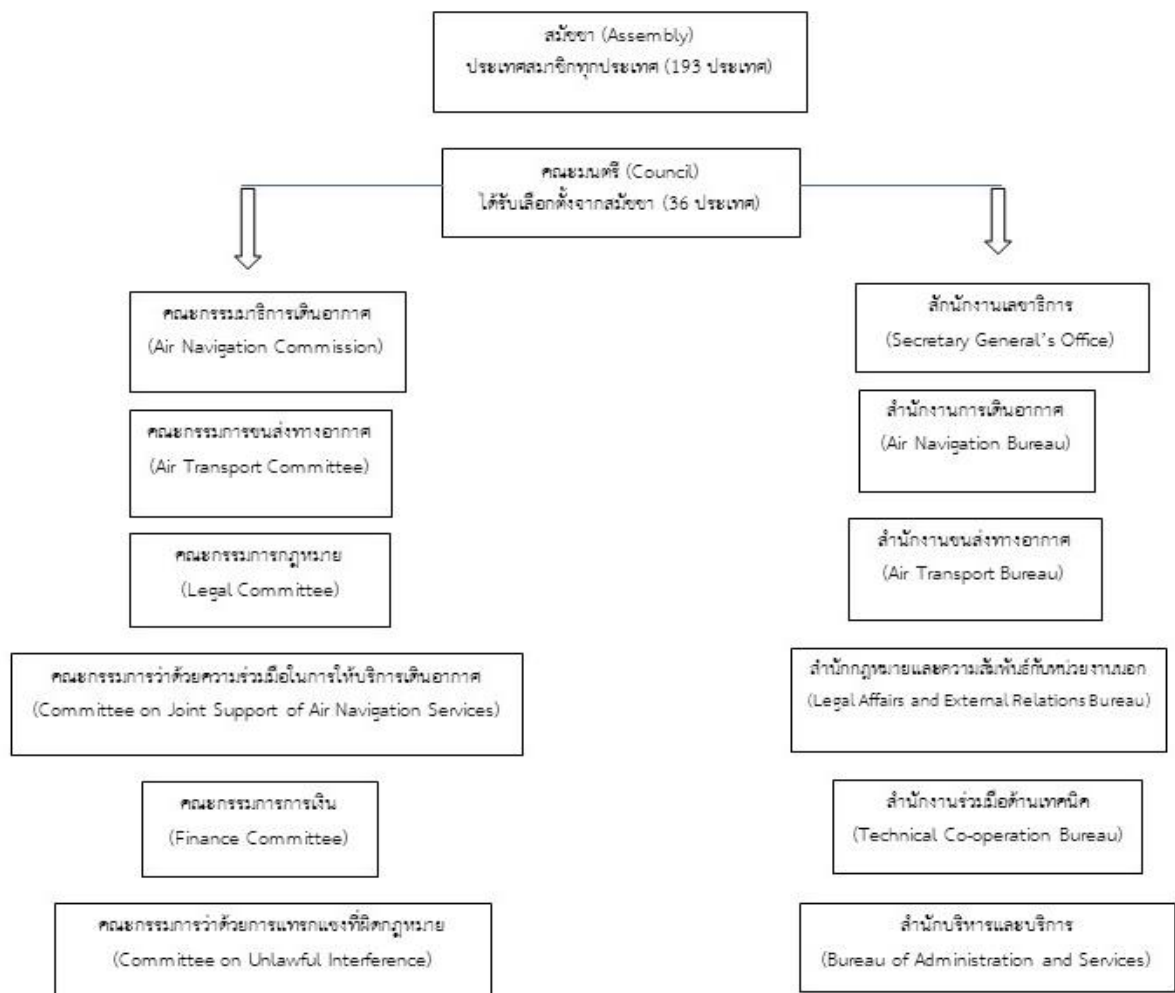
<sup>51</sup> กิติวรรณ ชันติไตรรัตน์, "มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ" (นิตยสารมหาบัณฑิต Text, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 53., [http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU\\_2015\\_5601032633\\_4162\\_3411.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU_2015_5601032633_4162_3411.pdf).

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 54



- สำนักงานการเดินอากาศ (Air Navigation Bureau)
- สำนักงานขนส่งทางอากาศ (Air Transport Bureau)
- สำนักงานร่วมมือด้านเทคนิค (Technical Co-operation Bureau)
- สำนักกฎหมายและความสัมพันธ์กับหน่วยงานนอก (Legal Affairs and External Relations Bureau)
- สำนักบริหารและบริการ (Bureau of Administration and Services)
- สำนักงานเลขาธิการ (Secretary General's Office)

### รูปที่ 1 โครงสร้างองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ



ที่มา : ICAO Secretariat 22 April 2021, International Civil Aviation Organization

<https://www.icao.int/secretariat/Pages/default.aspx>

## 2.3 กฎเกณฑ์ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศบังคับใช้

อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ อนุสัญญาชิคาโก (Chicago Convention) เป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศโดยประกอบด้วย 96 มาตรา โดยแบ่งเป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาค 1 การเดินอากาศ (มาตรา 1 – 42) ภาค 2 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (มาตรา 43 - 66) ภาค 3 การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (มาตรา 63 - 79) ภาค 4 บทบัญญัติสุดท้าย (มาตรา 80 - 96)<sup>53</sup> และภาคผนวกท้ายอนุสัญญา อนุสัญญาดังกล่าวยังก่อให้เกิดองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้กำหนดมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ คือ มาตรการป้องปราม และ มาตรการป้องกัน<sup>54</sup>

### 2.3.1 มาตรการป้องปราม

เป็นกฎหมายระหว่างประเทศทางอาญาว่าความผิดเกี่ยวกับการบินพลเรือน แบ่งเป็น 4 ฉบับ

1. อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน (Convention of Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) หรืออนุสัญญาโตเกียว
2. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) หรืออนุสัญญากรุงเฮก
3. อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation) หรืออนุสัญญามอนทรีออล
4. พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน ซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพิ่มเติมต่อจาก อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)

<sup>53</sup> กลุ่มงานมาตรฐานเครื่องอำนวยความสะดวก, รายงานผลการฝึกอบรมหลักสูตร *AIS Cartography* ณ สถาบันการบินพลเรือน กรุงเทพมหานคร, หน้า 1-2.

<sup>54</sup> วุฒิชัย พงษ์อ้อ, "อุปสรรคทางกฎหมายไทยของธุรกิจการบินพาณิชย์ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีขนส่งมวลชน" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2561), หน้า 25-28., <http://dspace.bu.ac.th/jspui/handle/123456789/3876>.

### 2.3.2 มาตรการในการป้องกัน

เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (International Standard and Recommended Practices: SARPs) จัดทำขึ้นในรูปแบบของภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาชิคาโก (Annex – Chicago Convention) มีเนื้อหาเป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิค วิธีปฏิบัติที่แนะนำในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดของภาคผนวกดังนี้<sup>55</sup>

Annex 1: การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel licensing)

Annex 2: กฎการบิน (Rules of the air)

Annex 3: การให้บริการอุตุนิยมวิทยาสําหรับการบินอากาศ (Meteorological service for international air navigation)

Annex 4: แผนภูมิการบิน (Aeronautical charts)

Annex 5: มาตรฐานสำหรับการปฏิบัติการภาคอากาศและภาคพื้นดิน (Units of measurement used in air and ground operations)

Annex 6: การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of aircraft)

Annex 7: สัญชาติและการจดทะเบียนอากาศยาน (Nationality and registration marks)

Annex 8: ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of aircraft)

Annex 9: สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilitation) (เฉพาะ USAP)

Annex 10: การติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมด้านการบิน (Aeronautical telecommunications)

Annex 11: การให้บริการจราจรทางอากาศ (Air traffic services)

Annex 12: การค้นหาและช่วยเหลือ (Search and rescue)

Annex 13: การสอบสวน (Aircraft accident investigation)

Annex 14: สนามบิน (Aerodromes)

Annex 15: การให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน (Aeronautical information service)

Annex 16: การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental protection)

Annex 17: การรักษาความปลอดภัย (Security)

Annex 18: ความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าอันตราย (The safe transport of dangerous goods)

Annex 19: การบริหารจัดการความปลอดภัย (Safety management)

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 28-29.

### 2.3.3 การบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตาม และการลงโทษ

กฎหมายระหว่างประเทศ (International law) เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในสังคมนานาชาติ โดยรัฐแต่ละรัฐต่างจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนเองเข้าผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ รัฐจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณี รัฐจึงมีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>56</sup> กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจำเป็นต้องให้ความยินยอม ซึ่งทำได้หลายรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา พิธีสาร เสียก่อน จึงทำให้กฎหมายระหว่างประเทศจึงสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์<sup>57</sup> โดยรูปแบบการรับกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศไทย เมื่อลงนามในอนุสัญญาชिकाโก ต้องนำกฎหมายภายในต้นฉบับมาตีความเป็นภาษาไทย และให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ขณะที่บางประเทศมองว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายในประเทศจึงสามารถนำไปบังคับใช้ได้เลย<sup>58</sup> ดังนั้นหลังจากเข้าร่วมอนุสัญญาชिकाโก การปฏิบัติจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลซึ่งเป็นภาระผูกพันระหว่างประเทศหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ในประเศสมาชิก

เพื่อรักษามาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกต้องมีหน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานด้านการบินของตนเอง เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ให้ปฏิบัติตามสอดคล้องกับกฎระเบียบของอนุสัญญาชिकाโกและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนด หากสายการบินไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือกฎหมายการบินภายในประเทศ หน่วยงานที่ดูแลมาตรฐานด้านการบินสามารถลงโทษได้ตามกฎหมาย ซึ่งบทลงโทษจะมีตั้งแต่มาตรการเบา เช่น การออกหนังสือแจ้งเตือน หากสายการบินไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการขั้นรุนแรง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต การเดินอากาศบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิดของสายการบิน<sup>59</sup> โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของหน่วยงานที่กำกับดูแลในประเทศสมาชิกอีกที หากพบว่าหน่วยงานที่ดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศใช้

<sup>56</sup> สิริธร ราชเดิม, "ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน : ศึกษาทางปฏิบัติของตุลาการไทย," วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ 3 (2562): หน้า 4., <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj/article/view/208118>.

<sup>57</sup> "หลักเกณฑ์และกระบวนการทำสนธิสัญญา," accessed 3 สิงหาคม 2564, <https://shortest.link/P7j>.

<sup>58</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (2559), หน้า 12.,

[https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewt/ac/download/article/article\\_20170626114904.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewt/ac/download/article/article_20170626114904.pdf).

<sup>59</sup> hady, "Enforcement and Compliance - Guidelines."

วิธีการประกาศสัญลักษณ์ “ธงแดง” ให้สาธารณชนทราบ<sup>60</sup> เพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันต่อประเทศสมาชิกซึ่งเป็นลักษณะการลงโทษทางอ้อมกับประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน และติดตามการทำงานของประเทศไทยที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างใกล้ชิด รวมไปถึงให้คำแนะนำด้านความปลอดภัย เพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามข้อบังคับที่ตกลงร่วมกัน ให้ถูกต้องตามมาตรฐาน

เห็นได้จากกรณีศึกษาของประเทศไทยซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ไม่มีบทลงโทษในการสั่งห้ามให้ประเทศไทยหยุดทำการบิน แต่การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวลงเว็บไซต์จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นด้านมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศไทยกับนานาประเทศจึงถือได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินเป็นบทลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

### สรุปท้ายบท

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เกิดขึ้นจากอนุสัญญาชิคาโกเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับสหประชาชาติ มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับด้านการบินพลเรือน ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนประเทศสมาชิก นอกจากนี้ยังมีบทบาทส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการบินพลเรือน รวมทั้งสนับสนุนช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งโครงสร้างภายในองค์กรดังกล่าวประกอบด้วย สมัชชา ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกทุกประเทศ คณะมนตรี เป็นองค์การบริหารงาน เลขานุการ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ขององค์การ คณะกรรมการการเดินอากาศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศทำหน้าที่หน้าในการตรวจสอบประเทศสมาชิกโดยใช้ภาคผนวกท้ายอนุสัญญาชิคาโกซึ่งเป็นมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนมีเนื้อหาเป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิค วิธีปฏิบัติที่แนะนำในด้านต่างๆ ในการตรวจสอบประเทศสมาชิก โดยประกอบไปด้วย 19 ภาคผนวก

กฎเกณฑ์ และข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้อง องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นกฎหมายในรูปแบบไม่มีผลบังคับใช้ และไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรดังกล่าว ประเทศที่เข้าร่วมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และข้อกำหนดต่างๆ ที่องค์กรเป็นผู้กำหนด แม้้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะไม่สามารถลงโทษประเทศได้โดยตรงแต่องค์กรดังกล่าวก็สามารถเข้ามามตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนประเทศสมาชิกได้ หากประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ องค์การการบินพลเรือนประเทศสมาชิก

<sup>60</sup> Organization, "Another "No Country Left Behind" success: a Significant Safety Concern resolved! ."

สามารถใช้วิธีการประกาศสัญลักษณ์ธงแดงให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันต่อประเทศสมาชิกซึ่งเป็นลักษณะการลงโทษทางอ้อมกับประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน อย่างเช่นกรณีประเทศไทยได้



### บทที่ 3

#### กรณีศึกษาการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทย

สัญลักษณ์ธงแดง (Red flag) คือ “ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย” (Significant Safety Concerns) ซึ่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศบนเว็บไซต์ขององค์กร สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จากการเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินในช่วงต้นปี ค.ศ.2015 หากประเทศไทยไม่เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ธุรกิจการบิน การท่องเที่ยว ความเชื่อมั่น และชื่อเสียงของประเทศ

ในบทนี้จะอธิบายถึงการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทยจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหา จนกระทั่งสามารถปลดล็อกธงแดงได้สำเร็จ โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 จะอธิบายเกี่ยวกับปัญหามาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทยจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอดีตนำไปสู่การถูกตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ส่วนที่ 2 การเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ส่วนที่ 3 ผลกระทบของการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ส่วนที่ 4 การแก้ไขปัญหาหลังประเทศไทยถูกติดสัญลักษณ์ธงแดง และส่วนที่ 5 การปลดล็อกสัญลักษณ์ธงแดง

#### 3.1 ปัญหามาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทย

ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.2005 รัฐบาลไทยในอดีตได้ดำเนินนโยบายน่านฟ้าเสรี (Open Sky Policy) ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายที่สนับสนุนให้เกิดสายการบินของเอกชนรายย่อย โดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Airlines) จำนวนมาก อีกทั้งยังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการร่วมทุนกับสายการบินแห่งชาติ จากสัดส่วนผู้ถือหุ้นในประเทศ 70% ต่อ ผู้ถือหุ้นต่างชาติ 30% เป็นสัดส่วนผู้ถือหุ้นในประเทศ 51% ต่อ ผู้ถือหุ้นต่างชาติ 49%<sup>61</sup>

จากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัดส่วนการถือครองหุ้นโดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงของประเทศทำให้สายการบินต่างประเทศให้ความสนใจร่วมทุนกับบริษัทคนไทยหลายรายเพื่อใช้สิทธิการบินของประเทศ ขณะที่กรมการบินพลเรือนที่มีผู้ดูแลใบอนุญาตด้านการบิน เพียงแค่ 11 - 12 คน เท่านั้น แต่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการออกใบอนุญาตให้สายการบินสัญชาติไทยมาจาก 18 สายการบินเป็น 42 - 45 สายการบิน<sup>62</sup>

<sup>61</sup> "นโยบาย 'น่านฟ้าเสรี'," updated 28 พฤษภาคม 2558, 2558, accessed 21 กรกฎาคม 2558, 2558, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/634634>.

<sup>62</sup> ฐานเศรษฐกิจ, "ทางออกนอกตำรา : บาดแผล "ปกรณแดง" พิชัยการบินที่กินกันพุงกาง."

ดังนั้น ผู้ที่มีเงินลงทุนก็สามารถจัดตั้งสายการบินใหม่ได้ไม่ยากโดยเฉพาะกลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนายทุนที่มีอิทธิพล ทำให้กรรมการบินพลเรือนต้องออกใบอนุญาตไม่ได้มาตรฐานให้สายการบิน ต้นทุนต่ำ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่บกพร่องต่อหน้าที่ เนื่องจากอิทธิพลของนโยบาย Open Sky Policy ของรัฐบาลในยุคนั้น ทำให้กรรมการบินพลเรือนละเลยการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยสากล เพราะขาดงบประมาณและขาดบุคลากร ไม่สามารถตรวจสอบสายการบินต้นทุนต่ำที่เกิดขึ้นใหม่ที่มาขอใบอนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันรัฐบาลต่อมาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ส่งหนังสือแจ้งเตือนกรรมการบินพลเรือนตั้งแต่ ปี ค.ศ.2009 โดยแจ้งว่า มีผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะเป็นทั้งผู้คุมกฎเกณฑ์และให้บริการท่าอากาศยาน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ และรับรองความปลอดภัยไม่สอดคล้องกับสายการบินที่เพิ่มขึ้น<sup>63</sup> และมีท่าที่จะเข้ามาดำเนินการตรวจสอบประเทศไทย ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่มีสัญญาณในเชิงตอบรับเพื่อดำเนินการแก้ไข อย่างไรก็ตามช่วงเวลาดังกล่าว เกิดเหตุการณ์สำคัญหลายอย่าง เช่น เหตุการณ์น้ำท่วม และ วิกฤติทางการเมือง ทำให้การเข้ามาตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศต้องเลื่อนออกไป<sup>64</sup> จนกระทั่ง ปี ค.ศ.2015 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้เข้ามาตรวจสอบมาตรฐานจึงเป็น ที่มาและผลกระทบของปัญหาด้านความปลอดภัย<sup>65</sup>

### 3.2 การเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของทุกประเทศทั่วโลกที่เป็นสมาชิก ดังนั้นองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้มีการจัดตั้งโครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Program หรือ USOAP) ขึ้น โดยโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในด้านการบินซึ่งเป็นการใช้ข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนด

ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์กรดังกล่าว ดังนั้นจึงได้รับการตรวจสอบและควบคุมให้อยู่ในมาตรฐานหรือข้อกำหนดไม่ต่างกับประเทศสมาชิกอื่นๆ โดยเมื่อวันที่ 19 - 30 มกราคม ค.ศ.2015 กรรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคมของประเทศไทย ได้รับการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

<sup>63</sup> "ประเทศไทยแก้ปัญหาปลดตรงแดง ICAO," accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.pmdu.go.th/timeline-icao/>.

<sup>64</sup> "เกาะติด ICAO ลดเครดิตไทย เร่งสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบิน," updated 29 มิถุนายน 2558, 2558, accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thairath.co.th/content/508015>.

<sup>65</sup> "กว่า 4 ปีเต็ม "บิ๊กตุ๋" ฝ่าวิกฤตทักษิณ จุดชนวนบาป "ธงแดง" ICAO ล่าสุดปี 62 มาตรฐานการบิน(ไทย)พุ่งทัดเทียม 193 ชาติโลกล้วน!!," updated 28 พฤษภาคม 2562, 2562, accessed 18 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://1th.me/3fMKq>.



### 3.2.1 หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ

การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินนั้น ถือเป็นหน้าที่หลักขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งกลไกการตรวจสอบและประเมินประเทศสมาชิก เพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐานและความปลอดภัยสูงสุด การเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินนั้นสืบเนื่องจากมีหลายประเทศยื่นเรื่องร้องเรียนต่อองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่ามีประเทศสมาชิกเป็นจำนวนมาก มีพฤติกรรมละเลยต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาชิคาโก ในมาตรา 37 ซึ่งว่าด้วยการนำมาตรฐานระหว่างประเทศมาบังคับใช้ อีกทั้งกระบวนการดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยในการบินไม่มีความชัดเจนและความไม่เพียงพอในการตรวจสอบด้านความปลอดภัย จึงส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุทางการบินขึ้นทั่วโลก<sup>66</sup> จึงได้มีการสร้างโครงการตรวจสอบประเมินมาตรฐานการบิน (Universal Safety Oversight Audit Program) ขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 เป็นต้นมา และมีการพัฒนาโครงการนี้มาโดยตลอด

ปี ค.ศ.2011 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้เพิ่มความต่อเนื่องเพื่อเฝ้าประเมินติดตามมาตรฐานความปลอดภัยทางการบิน และได้เปลี่ยนชื่อโครงการเป็น “โครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากลอย่างต่อเนื่อง (Universal Safety Oversight Audit Program-Continuous Monitoring Approach: USOAP-CMA)” เพื่อเป็นการเฝ้าติดตามและประเมินความปลอดภัยด้านการบินโดยใช้เครื่องมือในการประเมิน คือ Protocol Questions (PQs)<sup>67</sup> เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้สำหรับการประเมินซึ่งพิจารณาจากคำแนะนำจากข้อปฏิบัติตามแหล่งต่างๆ ได้แก่ 19 ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโก ข้อปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติ (Standards and Recommended Practices) ขึ้นตอนสำหรับบริการการเดินอากาศ Procedures for Air Navigation Services และเอกสารคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจะแก้ไข PQs เป็นระยะอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขข้อกำหนดองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเอกสารอ้างอิงที่ใช้เป็นกรอบการสร้างเครื่องมือประเมินหน่วยงานที่กำกับมาตรฐานความปลอดภัยมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประเด็น (Critical Elements) ดังนี้<sup>68</sup>

<sup>66</sup> นภาพร แสนพิศ, ““ธงแดงของ ICAO ต่อประเทศไทยจบแล้วหรือยัง”,” วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี 14, no. 19 (2562): หน้า 96.

<sup>67</sup> "ICAO's Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)," accessed 21 July 2021, 2021, <https://www.icao.int/safety/CMAForum/Pages/default.aspx>.

<sup>68</sup> The International Civil Aviation Organization, *USOAP CMA 2016 Protocol Questions Aerodromes and ground aids* — AGA, The International Civil Aviation Organization (2016), 1.

CE-1 กฎหมายหลักด้านการบินพลเรือน (Primary aviation legislation) กฎหมายการเดินอากาศต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความซับซ้อนของกิจกรรมการเดินอากาศภายในประเทศ และข้อกำหนดตามที่ปรากฏในอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

CE-2 กฎข้อบังคับเฉพาะด้าน (Specific operating regulations) ข้อบังคับซึ่งบัญญัติต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายการเดินอากาศหลักในระดับประเทศ (สากล) เพื่อกำหนดมาตรฐานวิธีการปฏิบัติการ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นไปตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติในกิจการการบินทุกประเภท (SARPs)

CE-3 ระบบและการทำงานของรัฐ (State system and functions on safety oversight) จัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนและ/หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งบริหารโดยประธานเจ้าหน้าที่บริหาร พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรทางเทคนิคและที่ไม่ใช่ทางเทคนิค รวมถึงได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ

CE-4 บุคลากรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน (Qualified technical personnel) กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำด้านความรู้และประสบการณ์สำหรับบุคลากรทางเทคนิคซึ่งปฏิบัติหน้าที่ดูแลความปลอดภัยและการฝึกอบรมที่เหมาะสมเพื่อรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในระดับที่ต้องการ

CE-5 คำแนะนำทางเทคนิค เครื่องมือและการให้ข้อมูลที่สำคัญต่อความปลอดภัย (Technical guidance, tools, and provision of safety-critical information) รัฐต้องจัดทำคำแนะนำ ขั้นตอน และข้อมูลทางเทคนิคที่เหมาะสมให้กับบุคลากรทางเทคนิคเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและตามขั้นตอนที่กำหนด อย่างเป็นมาตรฐาน

CE-6 การออกใบอนุญาต ใบรับรอง ใบให้อำนาจ หรือภาระผูกพันในการอนุมัติ (Licensing, certification, authorization and/or approval obligations) นำขั้นตอนและกระบวนการทำงานมาใช้เพื่อให้มั่นใจว่าบุคลากรและองค์กรมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดที่วางไว้ก่อนจะได้รับอนุญาต หรือรับรองให้ใช้สิทธิ์ในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านการเดินอากาศ

CE-7 การตรวจติดตาม (Surveillance obligations) รัฐต้องสุ่มตรวจและตรวจประเมินเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ถือใบอนุญาตรับรองดำเนินการใช้สิทธิ์ถูกต้องตามข้อกำหนดของทางการ ตามใบรับรองหรือใบอนุญาตที่ได้รับ

CE-8 การแก้ไขประเด็นด้านความปลอดภัย (Resolution of safety issues) การใช้กระบวนการและขั้นตอนงานเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบในระบบการบินซึ่งอาจกระทบต่อความปลอดภัย ทั้งที่ตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่ทางการโดยตรงหรือเจ้าหน้าที่หน่วยอื่น ๆ

### 3.2.2 ผลการตรวจสอบ

หลังจากการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยทางการบินพบข้อบกพร่องทั้งสิ้น 572 ข้อ ในจำนวนนี้ประกอบด้วยข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยทางการบินพลเรือน (SSC) จำนวน 33 ข้อ กระจายใน 3 ด้าน<sup>69</sup> ได้แก่

#### 1. ด้านการออกใบรับรองผู้ดำเนินการทางอากาศ จำนวน 15 ข้อ โดยสรุปประเด็นได้ดังนี้

1.1 กระบวนการออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางเดินอากาศ ให้แก่ผู้ประกอบการเดินอากาศระหว่างประเทศ ไม่ได้มาตรฐาน

1.2 เอกสารและโครงสร้างของสายการบินทั้งหมดที่ได้รับรองให้เป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศ ไม่ได้รับการประเมินตามข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

1.3 การจัดทำกระบวนการและโครงสร้างเพื่อนำไปใช้สำหรับการออกใบรับรองเอกสารและการต่ออายุของผู้ดำเนินการเดินอากาศและการปฏิบัติพิเศษ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติและบทบัญญัติที่บังคับใช้ทั้งหมดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

#### 2. ด้านการขนส่งสินค้าอันตราย จำนวน 13 ข้อ โดยสรุปประเด็นได้ดังนี้

- กระบวนการอนุญาตสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

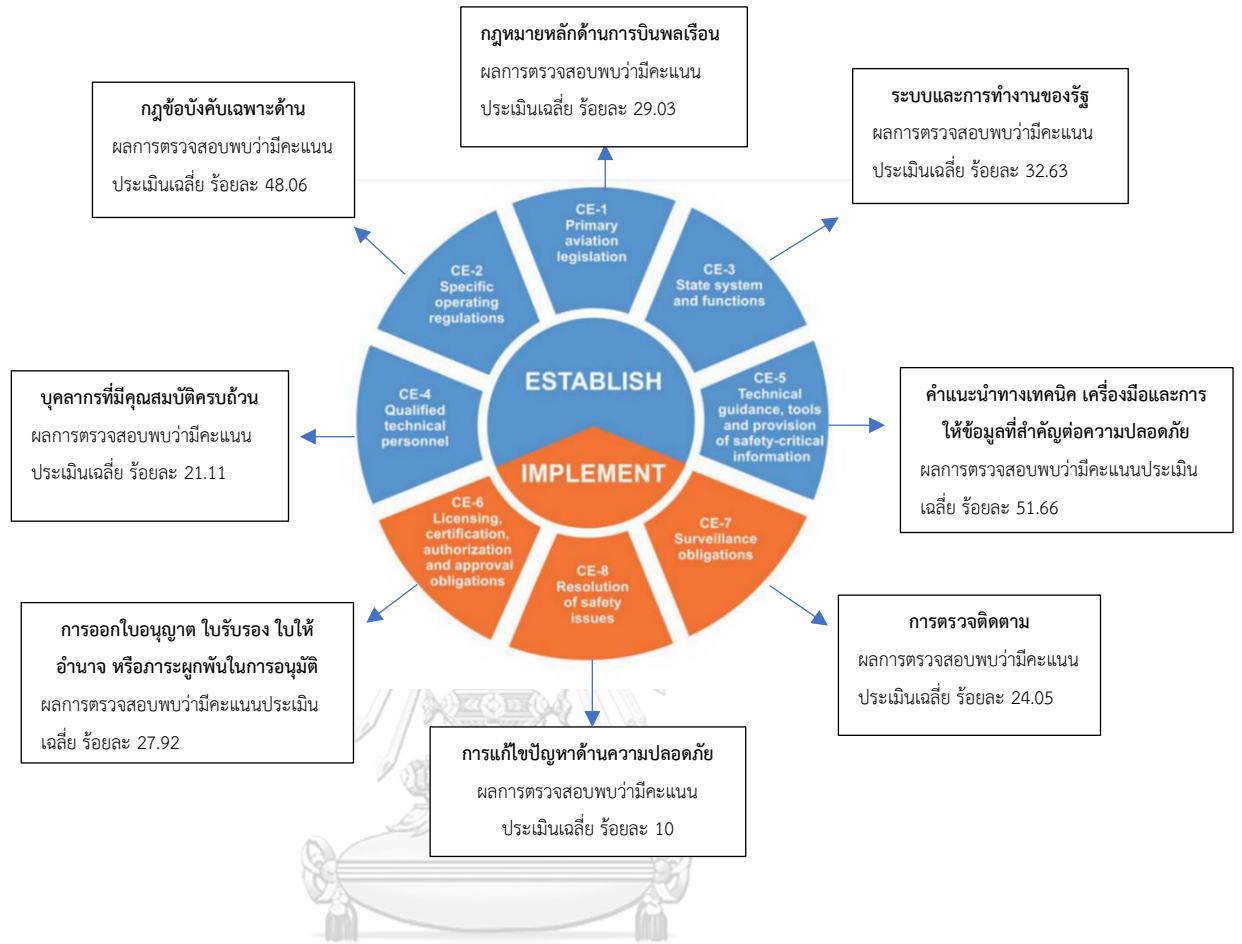
#### 3. ด้านความปลอดภัยทางการบิน จำนวน 5 ข้อ โดยสรุปประเด็นได้ดังนี้

- กระบวนการ ขั้นตอน เอกสาร การบันทึกหลักฐานคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบรับรองความสมควรในการเดินอากาศของอากาศยาน ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

นอกจากข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยทางการบินพลเรือนแล้ว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังพบข้อบกพร่องด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งประกอบด้วยด้านกฎหมายการบินและกฎหมายการบินพลเรือน การฝึกอบรมบุคลากร โครงสร้างการบินพลเรือน การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน การบริการเดินอากาศ และสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้นฐาน ซึ่งกระบวนการไม่ได้มาตรฐานตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด

<sup>69</sup> ปรีชา ประดับมุข, "วิกฤตการณ์การบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน," หน้า 87.

รูปที่ 2 แผนภาพผลการประเมินมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทย



ที่มา : ปรีชา ประดับมุข. "วิกฤตการณ์การบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน." ปรัชญาดุสิตบัณฑิต,  
มหาวิทยาลัยบูรพา 2560, หน้า 29, 88-89.

### 3.3 ผลกระทบของการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลา 90 วัน ซึ่งตรงกับวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ.2015 เว็บไซต์ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้เผยแพร่สัญลักษณ์ธงแดงให้กับประเทศไทย เพื่อบ่งบอกว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยการบิน หลังจากกรมการบินพลเรือนของไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย จากการตรวจสอบตามโครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (USOAP) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

การให้สัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศบนเว็บไซต์ ไม่เพียงแต่บ่งบอกถึงความบกพร่องด้านความปลอดภัยเฉพาะในผู้ให้บริการการเดินอากาศของไทยสายการบินของไทย อากาศยานที่ลงทะเบียนในไทย สนามบิน และส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินเท่านั้น แต่ยังเป็น การบ่งชี้ว่ารัฐไม่ได้ให้การดูแลด้านความปลอดภัยอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>70</sup> ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติตามขั้นตอนปกติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามเอกสาร Doc 9735 (Universal Safety Oversight Audit Program Continuous Monitoring)<sup>71</sup>

ผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศภายหลังการ ประกาศให้สัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากการพบข้อบกพร่อง ที่เป็นนัยสำคัญต่อความปลอดภัยในครั้งนี้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนโดยสามารถแบ่งผลกระทบใหญ่ๆ ได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ 1 ผลกระทบทางตรง** ซึ่งเป็นผลกระทบเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจเนื่องจากภายหลังการให้ สัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สร้างความไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานความปลอดภัย ด้านการบินให้กับนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมายังประเทศไทย ทำให้เกิดส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าความปลอดภัยทางการบิน มีนัยสำคัญมากเป็นพิเศษสำหรับประเทศไทย ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ คือหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักที่ทำรายได้เข้าประเทศ อย่างมหาศาล มีสัดส่วนสูงถึง 12 เปอร์เซ็นต์ของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศทั้งหมดในเวลานี้<sup>72</sup>

<sup>70</sup> "“Red flag” audit helps Thailand to achieve a new level in aviation safety.," updated 3 February 2016, 2016, accessed 4 July 2021, 2021, <https://to70.com/red-flag-audit-helps-thailand-to-achieve-a-new-level-in-aviation-safety/>.

<sup>71</sup> ชลันทิพย์ ประดับพงษา, "ปักธงแดง หรือ ปักธงชัย."

<sup>72</sup> "เทศมอไทย : “ธงแดง” กัการท่องเทียวไทย," updated 15 ตุลาคม 2560, 2560, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2560, [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_59094](https://www.matichonweekly.com/column/article_59094).

นอกจากนี้หากปัญหาการได้รับสัญลักษณ์ธงแดง ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ย่อมมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียความน่าเชื่อถือในเรื่องความปลอดภัยการบินของสายการบินสัญชาติไทย และการขาดโอกาสในการขยายธุรกิจ เนื่องจากไม่สามารถขยายเส้นทางบินหรือเพิ่มความถี่ในการบินไปยังบางประเทศได้ ซึ่งจะทำให้สูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดให้กับสายการบินต่างประเทศที่เป็นคู่แข่งของสายการบินสัญชาติไทย เช่น สายการบินของกลุ่มประเทศตะวันออกกลางอีกด้วย<sup>73</sup> อีกทั้งยังส่งผลโดยตรงกับอากาศยานแบบเช่าเหมาลำที่มีได้บินในตารางเวลาล่วงหน้าตามปกติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอากาศยานที่รับนักท่องเที่ยวจากบริษัททัวร์ นอกจากนี้การเปิดสายการบินใหม่ที่บินออกจากประเทศไทยอาจเจอกับอุปสรรคเนื่องจากระบบการบินเหล่านี้จะต้องมีการขอใบอนุญาตจากกรมการบินพลเรือนที่กำลังประสบปัญหามาตรฐานความปลอดภัย<sup>74</sup>

จากการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนอกจากจะส่งผลกระทบต่อที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมด้านการบินแล้วยังมีความเชื่อมโยงภาคส่วนของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รวมทั้งชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของสายการบินซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อรับมือและเร่งแก้ไขปัญหาคือขอพร่องจากมาตรฐานความปลอดภัยที่เกิดขึ้น เพื่อจะสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวและพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่าผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของสายการบินในการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะชัดเจนและรุนแรงกว่าผลกระทบด้านตลาดนักท่องเที่ยวต่างชาติ เนื่องจากปัจจุบันธุรกิจสายการบินมีการแข่งขันที่สูง ทำให้สายการบินต่างประเทศมีการขยายเส้นทางการบินมายังประเทศไทยเพิ่มขึ้น อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นหนึ่งในประเทศปลายทางท่องเที่ยวอันดับต้นๆ ของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติมีตัวเลือกในการใช้บริการสายการบินอื่นนอกจากสายการบินของไทย และกลายเป็นโจทย์ท้าทายให้กับประเทศไทยจะต้องสร้างความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ของสายการบิน เพื่อไม่ให้สูญเสียโอกาสในการทำตลาดให้กับคู่แข่ง<sup>75</sup>

<sup>73</sup> ชลันทิพย์ ประดับพงษา, "ปีกธงแดง หรือ ปีกธงชัย."

<sup>74</sup> "ธงแดง' สัญญาณเตือน!," updated 15 มีนาคม 2561, 2561, accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thansettakij.com/content/business/268699>.

<sup>75</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, "ผลกระทบจาก ICAO ต่อธุรกิจการบินของไทยยังจำกัด ... แต่ยังคงต้องติดตามท่าทีของ FAA และ EASA ต่อจากนี้."

**ส่วนที่ 2 ผลกระทบทางอ้อม** ผลกระทบต่อท่าทีของประเทศสมาชิกอย่างเช่น องค์การบริหารการบินของสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration : FAA) ซึ่งมีความประสงค์ที่จะเข้ามาตรวจประเมินความปลอดภัยด้านการบินระหว่างประเทศ นอกจากนั้นประเทศต่างอื่นๆ เริ่มมีการกำหนดมาตรการต่างๆ การบินเข้าน่านฟ้า

หลังจากการได้สัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทย FAA ได้เข้ามาทำการตรวจสอบ เมื่อวันที่ 13 - 17 กรกฎาคม ค.ศ.2015 ตามโครงการประเมินผลความปลอดภัยด้านการบินระหว่างประเทศ (International Aviation Safety) โดย FAA ได้อ้างสิทธิ์เข้ามาตรวจสอบเนื่องจากประเทศไทยมีสายการบินที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ และมีเที่ยวบินเข้าสหรัฐอเมริกา เพื่อให้มั่นใจว่าสายการบินที่เข้าและออกประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับใบอนุญาตอย่างถูกต้องจากองค์กรกำกับดูแลของประเทศ และเป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่ง FAA ได้ทำการตรวจสอบและทำการประเมินมาตรฐานความปลอดภัยของกรมการบินพลเรือนของไทย พร้อมทั้งสายการบินของไทยอีก 2 แห่ง ได้แก่ สายการบินไทย และสายการบินบางกอกแอร์เวย์ ผลการตรวจสอบภายใต้โครงการการประเมินความปลอดภัยการบินระหว่างประเทศของ FAA โดยยึดตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเน้นการตรวจ 3 ภาคผนวกภายใต้อนุสัญญาชิคาโก ได้แก่ ภาคผนวกที่ 1 การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel Licensing) ภาคผนวกที่ 6 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of aircraft) และภาคผนวกที่ 8 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of aircraft) เป็นแนวทางการตรวจสอบและประเมิน<sup>76</sup> จากการตรวจสอบจะแบ่งตามมาตรฐานความปลอดภัยเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 (Category 1) ได้มาตรฐานการออกใบอนุญาต และทำการกำกับดูแลสายการบิน และ ประเภทที่ 2 (Category 2) ไม่ได้มาตรฐานการออกใบอนุญาตและทำการกำกับดูแลสายการบิน

ผลการตรวจสอบโดย FAA พบข้อบกพร่องใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรสำหรับการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีไม่เพียงพอ และคุณสมบัติของบุคลากรที่จะตรวจสอบไม่ครบถ้วนตามจำนวนแบบอากาศยานที่ประเทศไทยมีใช้อยู่และมีการจดทะเบียนไว้ 2) แนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ (Technical Guidance) ยังขาดรายการปฏิบัติในบางเรื่องข้อมูลไม่ทันสมัย ไม่ครบถ้วน

<sup>76</sup> The Federal Aviation Administration, *International Aviation Safety Assessment (IASA) Program*, The Federal Aviation Administration (FAA), [https://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/media/faa\\_initiatives\\_iasa.pdf](https://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/media/faa_initiatives_iasa.pdf).

และ 3) การตรวจประเมินเพื่อติดตามการรักษาระบบ (Surveillance) ไม่ครบถ้วน<sup>77</sup> ซึ่ง FAA เสนอให้กรมการบินพลเรือนแก้ไขข้อบกพร่องภายใน 65 วัน<sup>78</sup>

แม้การได้รับสัญลักษณ์ธงแดงทำให้เกิดเป็นข้ออ้างในการเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของ FAA และเป็นผลกระทบทางอ้อมก็ตาม แต่การเข้ามาตรวจสอบดังกล่าว เป็นการตอกย้ำของความไม่ได้มาตรฐาน และจะต้องดำเนินการแก้ไขทั้งบกพร่องขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และ FAA ทั้งสององค์กร อย่างไรก็ตาม หากไม่ดำเนินแก้ไขข้อบกพร่องจะสร้างความเสียหายเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ธุรกิจการบิน ภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวไว้

### 3.4 การแก้ไขปัญหาหลังประเทศไทยถูกติดสัญลักษณ์ธงแดง

การแก้ไขปัญหามาตรฐานการบินพลเรือนของไทยในตอนนี้จึงได้กลายเป็นวาระแห่งชาติ<sup>79</sup> รัฐบาลสั่งการให้กรมการบินพลเรือนได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการขอรับการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านการบิน เช่น Japan Civil Aviation Bureau ประเทศญี่ปุ่น Civil Aviation Safety Authority ประเทศออสเตรเลีย French Civil Aviation Authority ประเทศฝรั่งเศส นอกจากนั้นยังมีการดำเนินการจัดทำและปรับปรุงแผนการแก้ไขข้อบกพร่องโดยได้รับการสนับสนุนคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญขององค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป เพื่อให้เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ การตรวจสอบประเมินในสายการบิน และให้คำปรึกษาในการปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการทำงาน<sup>80</sup> รวมทั้งมีการจัดการฝึกอบรมในด้านความปลอดภัย

ระหว่างดำเนินการแก้ปัญหาสัญลักษณ์ธงแดงขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศอยู่นั้น FAA ได้เข้ามาตรวจประเมินความปลอดภัยการบินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 13 – 17 กรกฎาคม ค.ศ.2015 ภายหลังการตรวจสอบพบว่าประเทศไทยมีข้อมาตรฐานความปลอดภัยที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ FAA กำหนด หากไม่แก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จจะปรับลดระดับความน่าเชื่อถือจาก Category 1 เป็น Category 2

<sup>77</sup> "จาก ICAO มาสู่ FAA ต่อด้วย EASA...นี่เรามาถึงจุดนี้ได้อย่างไร," 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/557-2016-03-12-14-07-25>.

<sup>78</sup> "นับถอยหลัง 60 วัน เร่งปลดล็อก FAA สหรัฐ เสียขยับขึ้นเป็น Category 2 ปมผู้ตรวจนักบินมีคุณสมบัติไม่ครบตามแบบเครื่องบิน ระบุปัญหาเดิม "เงินไม่พอ - คนไม่มี", updated 27 กรกฎาคม 2558, 2558, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://thaipublica.org/2015/07/faa/>.

<sup>79</sup> "ปฏิรูปการบินยุคไร้ธงแดง ด้วยศาสตร์พระราชา," 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/564-2016-03-12-14-07-25>.

<sup>80</sup> "ข้อมูลอัปเดตการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ ICAO," updated 30 สิงหาคม 2559, 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.caat.or.th/th/archives/20494>.

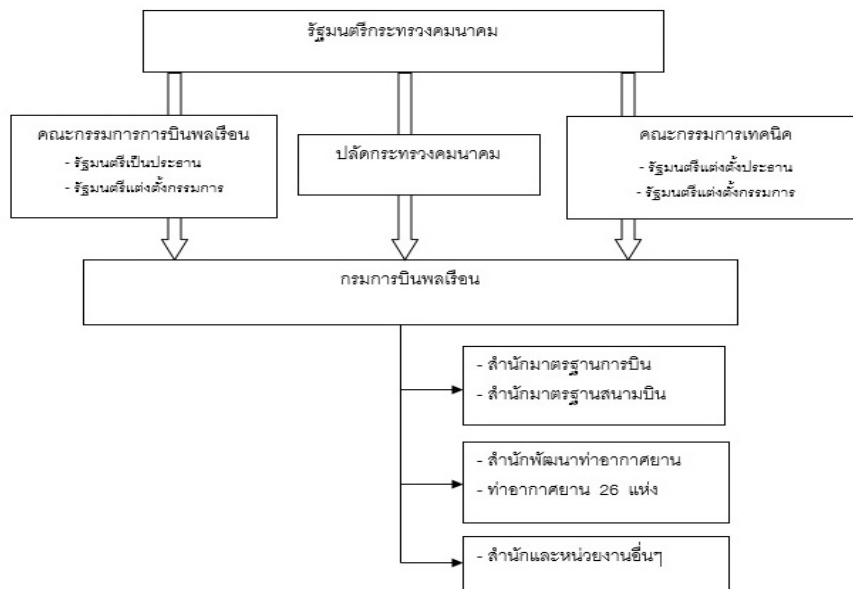


ซึ่งหมายถึงไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาด้านมาตรฐานการบินของประเทศไทยนั้นมีความล่าช้าและไม่ถูกจุดเนื่องมาจากขาดผู้เชี่ยวชาญและแผนงานที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งปัญหาโครงสร้างภายในองค์กร ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้กรมการบินพลเรือนไม่สามารถแก้ไขได้เพียงลำพัง

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขวิกฤตการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพื่อให้การจัดการปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2015 รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 27/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 (ค.ศ.2015) ได้มีคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน” (ศบปพ.) เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน มีหน้าที่หลักในการพัฒนาการบินพลเรือนของไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังมีอำนาจกำหนดนโยบายแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการ และให้ความเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงและพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดแนวทางการทำความเข้าใจกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศและหน่วยงาน ด้านการบินพลเรือนของประเทศสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ<sup>81</sup> หลังจากการจัดตั้ง ศบปพ. ได้มีการเรียกประชุมเพื่อเร่งดำเนินแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องทางด้านการบินพลเรือน แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 (ค.ศ.1954) และเสนอให้มีการตั้งทำโครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนของไทยขึ้น รวมทั้งการจัดหาบุคลากรที่มีคุณวุฒิตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ และยังสอดคล้องกับสิ่งที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำ

<sup>81</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, "การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย," (2558). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/E/215/4.PDF>.

### รูปที่ 3 โครงสร้างกรมการบินพลเรือนเดิม



ที่มา : ไทยพับลิก้า, <https://thaipublica.org/2015/10/pleotian-uttarachai-1/>

ปัญหาของการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ ประเทศไทยได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบการกำกับดูแลด้านการบินที่แตกต่างไปจากระบบของประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสำนักงานบริหารการบินแห่งชาติของสหรัฐ (FAA) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินโดยมีอำนาจในการดำเนินการด้านการบินทั้งหมด ขณะที่ประเทศไทย กรมการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลด้านการบิน แต่ไม่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอำนาจในการอนุญาต กำหนดนโยบาย และการออกกฎระเบียบต่างๆ แต่กลับเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะกรรมการเทคนิค นอกจากนี้ รัฐมนตรียังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนได้โดยไม่มีข้อกำหนดเกณฑ์ด้านความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบด้านการบินกลับประกอบไปด้วยตัวแทนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานเทคนิคด้านการกำกับดูแลการบินที่ดี ส่งผลให้ระบบกฎหมายและกฎระเบียบด้านการบินของประเทศไทยไม่ได้มาตรฐานตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด<sup>82</sup>

<sup>82</sup> "ปิดฉาก "กรมการบินพลเรือน" ตั้งหน่วยงานใหม่ "สงนง.การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย" แก้ไขปัญหาการบินที่เหมาะสมของประเทศไทย?" updated 22 ตุลาคม 2558, 2558, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://thaipublica.org/2015/10/pleotian-uttarachai-1/>.

## รูปที่ 4 โครงสร้างตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

Part A. The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System  
Chapter 3. Critical Elements of a Safety Oversight System

3-9

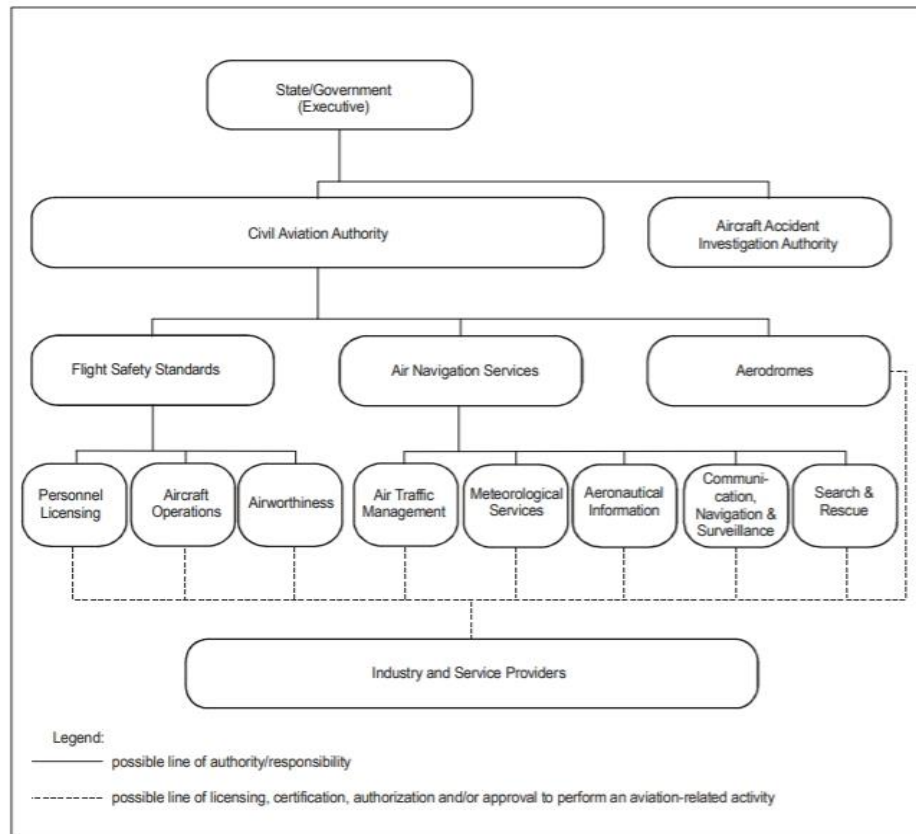


Figure 3-1. Example of the organizational structure of a State civil aviation system

ที่มา : Safety Oversight Manual Second Edition 2006, International Civil Aviation Organization,  
[https://www.icao.int/WACAF/AFIRAN08\\_Doc/9734\\_parta\\_cons\\_en.pdf](https://www.icao.int/WACAF/AFIRAN08_Doc/9734_parta_cons_en.pdf), 3-9

รูปที่ 5 โครงสร้างตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ  
ตามมาตรฐาน Safety Oversight Manual Second Edition 2006



ที่มา : ปรีชา ประดับมุข. "วิกฤตการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน." ปรัชญาดุสิตบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา 2560, หน้า 38.

การปรับปรุงโครงสร้างกรมการบินพลเรือนเดิม ให้เป็นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการแยกหน่วยงานออกจากกัน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์ภายในองค์กรเดียวกัน อย่างไรก็ตามโครงสร้างเดิมของกรมการบินพลเรือน เมื่อพิจารณาแล้วนั้นกรมการบินพลเรือนมีโครงสร้างที่ใหญ่และภาระงานที่มากมายแต่บุคลากรมีจำนวนที่จำกัด ขาดการฝึกอบรม นอกจากนั้น หน่วยงานตรวจสอบและออกกฎหมาย ไม่ควรอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการเอื้อประโยชน์ให้เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกันหรือแม้แต่ความเกรงอกเกรงใจภายในองค์กรได้ ทำให้ไม่สามารถหาหรือประเด็นข้อบกพร่องเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นระบบราชการในรูปแบบรวมศูนย์ (top-down) จึงไม่เหมาะสมกับระบบราชการไทย เนื่องจากอดีตนั้นกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่ ดูแลกฎหมาย และตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย ซึ่งเป็นภาระงานมหาศาล จึงมีความจำเป็นต้องแยกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงเดียวกันออกจากกัน เพื่อความเป็นอิสระในการเข้ามารตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย รวมทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มนักนายเมืองและนายทุน

1 ตุลาคม ค.ศ.2015 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกรมการบินพลเรือนตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอโดยออก “พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558” (ค.ศ.2016) ซึ่งวัตถุประสงค์หลักเพื่อแยกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม ออกไปเป็นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัยและกิจการการบินพลเรือน<sup>83</sup> นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง กรมท่าอากาศยาน ให้เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงคมนาคม กลุ่มค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และเรือประมงภัย และกลุ่มนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เพื่อเป็นการแยกภาระหน้าที่ให้มีความชัดเจนและไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

เมื่อมีการแยกหน่วยงานเพื่อเพิ่มความชัดเจนในการทำงาน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จึงกลายเป็นหน่วยงานอิสระ และเข้ามาทำหน้าที่แทนกรมการบินพลเรือน โดยได้เร่งดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย ทั้ง 33 ข้อ ด้วยการเสนองบในการฝึกอบรมผู้ตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบินและความปลอดภัยด้านอื่นๆ ด้วยวงเงินประมาณ 86 ล้านบาท นอกจากนี้ยังว่าจ้าง บริษัท CAA International<sup>84</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานความร่วมมือด้านเทคนิคของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (Civil Aviation Authority)<sup>85</sup> ด้วยวงเงินประมาณ 185 ล้านบาท รวมกรอบวงเงินทั้งสิ้นประมาณ 271 ล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบินและปลดล็อกสัญลักษณ์แดงจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาและเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะรับการตรวจสอบจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ปรับปรุงทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องขั้นตอนการทำงาน คู่มือ Checklist ตลอดจนปรับปรุงระบบการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate) ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนกำหนด<sup>86</sup> นอกจากนี้ยังมีการคัดเลือกและบรรจุบุคลากรเข้ามาทำงานในหน่วยงาน รวมถึงจัดการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นการพัฒนาคุณสมบัติผู้ตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบิน อีกทั้งยังเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับดำเนินการกำกับดูแลกระบวนการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ<sup>87</sup>

<sup>83</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย," (2558).

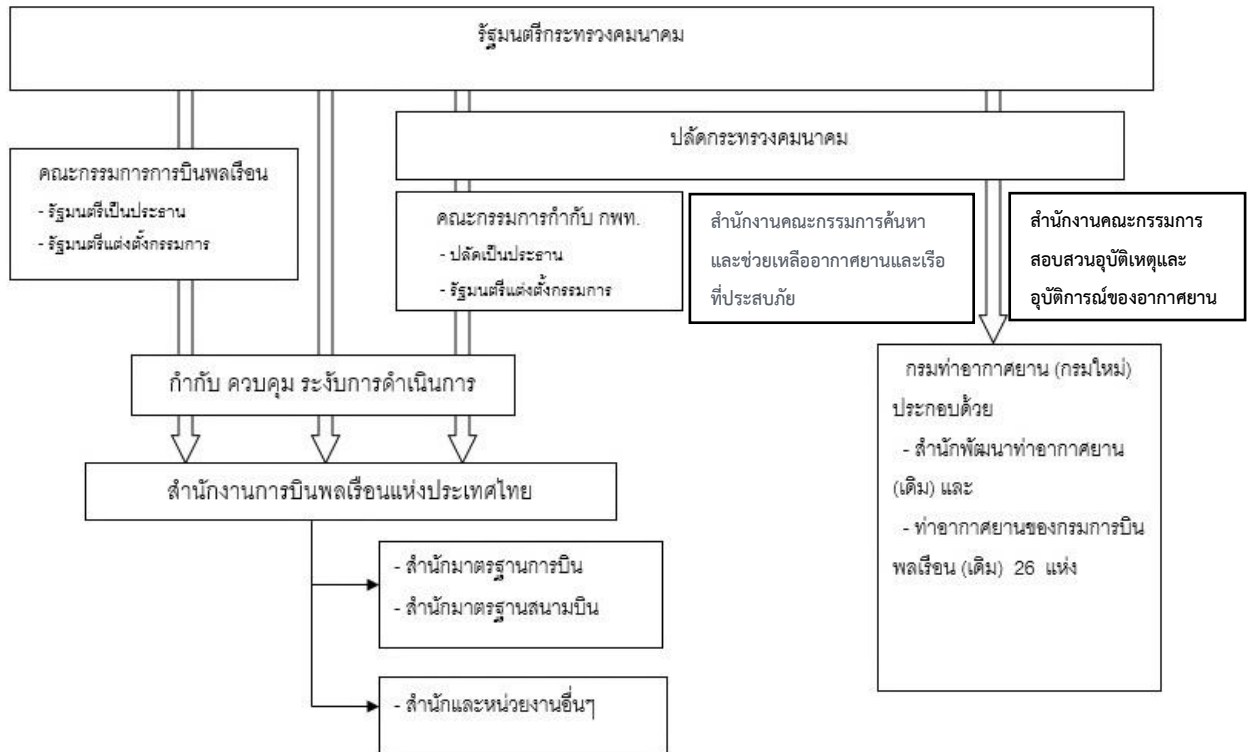
<sup>84</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, แผนการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน, สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (2559), หน้า 2.

<sup>85</sup> "About Us," accessed 4 July 2021, 2021, <https://caainternational.com/about-us/>.

<sup>86</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, ผลการตรวจสอบจาก ICAO ล่าสุดพบการบินพลเรือนไทยได้ระดับมาตรฐานสากลแล้ว, สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (2562), หน้า 1.

<sup>87</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, แผนการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน, หน้า 3.

## รูปที่ 6 โครงสร้างหน่วยงานด้านการบินภายหลังการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างใหม่



ที่มา : ไทยพับลิก้า, <https://thaipublica.org/2015/10/pleotian-uttarachai-1/>

### 3.5 การปลดล็อกสัญลักษณ์ธงแดง

ขณะเดียวกันในช่วงตลอดทั้งปี ค.ศ.2016 ได้มีการประชุมติดตามความก้าวหน้าในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับความปลอดภัยระหว่าง ศบพพ. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด รวมทั้งมีการระดมผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ร่วมกันแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น โดยตลอดระยะเวลาในการแก้ไขข้อบกพร่อง ประเทศไทยได้รายงานความก้าวหน้าต่อองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาโดยตลอด จนกระทั่งเป็นที่แน่ชัดว่าประเทศไทยสามารถจัดการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย ทั้ง 33 ข้อ จึงได้เสนอหนังสือเชิญไปยังองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพื่อให้เข้ามาตรวจสอบประเทศไทย

กันยายน ค.ศ.2017 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ตอบรับคำเชิญและได้ส่งคณะผู้ตรวจสอบ (ICAO Coordinated Validation Mission) เพื่อตรวจสอบความคืบหน้าของประเทศไทย มาตรวจสอบยืนยันความก้าวหน้าและความครบถ้วนของการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความ

ปลอดภัย จำนวน 33 ข้อ ของประเทศไทย ผลการตรวจสอบพบว่าประเทศไทยสามารถแก้ไขข้อบกพร่องจำนวน 33 ข้อได้สำเร็จ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงพิจารณาเห็นชอบให้ประเทศไทยพ้นจากการเป็นประเทศที่มีข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย ทำให้ประเทศไทยสามารถ “ปลดสัญลักษณ์แดง” ได้สำเร็จ<sup>88</sup> อย่างไรก็ตามประเทศไทยจะได้รับการปลดสัญลักษณ์แดงจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสำเร็จ แต่ยังมีข้อบกพร่องที่ไม่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยยังคงเหลือ 463 ข้อที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขต่อไปโดย สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 2 ปี หลังจากปลดสัญลักษณ์แดง ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในส่วนอื่น ที่ยังคงเหลืออยู่อย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งใน ค.ศ.2019 คณะกรรมการตรวจสอบเต็มรูปแบบ (Full ICAO Coordinated Validation Mission) ได้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบข้อบกพร่องที่ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขในระหว่างวันที่ 13 - 22 พฤษภาคม ค.ศ.2019 โดยดำเนินการตรวจสอบ 7 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมายและระเบียบ ด้านการจัดการองค์กรด้านการออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ ด้านการปฏิบัติการบิน ด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน ด้านบริการการเดินอากาศ และด้านสนามบิน<sup>89</sup> ภายหลังจากการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าว พบว่าผลการดำเนินการด้านความปลอดภัยของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 65.07 ซึ่งสูงกว่าค่ามาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดคือ ร้อยละ 60<sup>90</sup> จึงกล่าวได้ว่ามาตรฐานด้านความปลอดภัยด้านการบินของไทยเทียบเท่ากับมาตรฐานเฉลี่ยของประเทศสมาชิก ค่าเฉลี่ยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการแก้ไขปัญหามาตรฐานความปลอดภัยอย่างจริงจังตลอดระยะเวลากว่า 4 ปี แม้ประเทศไทยจะได้รับการปลดสัญลักษณ์แดงจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และได้ค่าเฉลี่ยผลการดำเนินการด้านความปลอดภัยสูงกว่ามาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด แต่ประเทศไทยยังคงต้องปรับปรุงมาตรฐานทางการบินของตนตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

นอกจากการทำงานในด้านการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศสมาชิกแล้ว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังมีบทบาทการทำงานด้านอื่นๆ ที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ เช่น บทบาทของการสร้างความร่วมมือด้านแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม บทบาทด้านการพัฒนาส่งเสริมด้านการฝึกอบรม บทบาทการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ซึ่งบทบาทเหล่านี้ยังเป็นการตอบสนองต่อแนวทางการทำงานในรูปแบบสถาบันอย่างเห็นได้ชัด

<sup>88</sup> สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, ผลการตรวจสอบจาก ICAO ล่าสุดพบการบินพลเรือนไทยได้ระดับมาตรฐานสากลแล้ว, หน้า 1.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 2.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 2

## รูปที่ 7 แผนภาพแสดงลำดับการเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของประเทศไทย

ขั้นต้น	ขั้นกลาง	ขั้นปลาย
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ดำเนินนโยบายผ่านฟ้าเสรี (Open Sky Policy)</li> <li>- มีการเปลี่ยนสัดส่วนผู้ถือหุ้น จาก 70/30 เป็น 51/49</li> <li>- มีการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มนายทุน ทำให้ใบอนุญาตการบินไม่ได้มาตรฐาน</li> <li>- เกิดสายการบิน low cost จำนวนมากในประเทศไทย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICAO เข้ามาตรวจสอบมาตรฐานการบินพลเรือนระหว่างประเทศ</li> <li>- ICAO ให้ “ธงแดง” แก่ประเทศไทย</li> <li>- ประเทศไทยเร่งแก้ไขปัญหา “ธงแดง”</li> <li>- ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ของประเทศไทย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประเทศไทยเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์การการบินพลเรือนของไทย แยกส่วนราชการต่างๆออกจากกัน เพื่อความเหมาะสมในการทำงาน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่</li> <li>- สามารถปลดล็อก “ธงแดง” ได้สำเร็จ</li> </ul>

### สรุปท้ายบท

การเข้ามาตรวจสอบองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทยและพบข้อบกพร่องจำนวนมาก หากพิจารณาสาเหตุของข้อบกพร่องแล้วนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับออกใบรับรองผู้ดำเนินการทางอากาศซึ่งไม่ได้มาตรฐาน โดยปัจจัยที่เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ใบรับรองผู้ดำเนินการทางอากาศไม่ได้มาตรฐานนั้นมาจากนโยบาย Open Sky Policy ของรัฐบาลในอดีต

การดำเนินนโยบายเปิดน่านฟ้าเสรีเป็นการดำเนินนโยบายให้เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนายทุนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมการบินจนทำให้เกิดการละเลยมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดไว้ จนกระทั่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของประเทศไทย ผลจากการตรวจสอบประเทศไทยพบข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน จำนวน 33 ข้อ โดยข้อบกพร่องดังกล่าว ถูกแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการออกใบรับรองผู้ดำเนินการทางอากาศ ด้านการขนส่งสินค้าอันตราย และ ด้านความปลอดภัยทางการบิน นอกจากนั้นยังพบข้อพร่องอื่นๆ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ดังนั้นองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้แนะนำให้ประเทศไทยเร่งดำเนินการแก้ไขภายใน 90 วัน จากนั้นเมื่อประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศขึ้นสัญลักษณ์สัญลักษณ์ธงแดง แสดงให้เห็นถึงความไม่ปลอดภัยของมาตรฐานการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศไทยและภาพลักษณ์ของสายการบินของไทย ซึ่งสาเหตุหลักจากการถูกติดสัญลักษณ์สัญลักษณ์ธงแดงนั้นเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด อีกทั้งยังขาดความเข้าใจในกฎข้อบังคับขององค์การการบินพลเรือนระหว่าง



ประเทศ รวมถึงชาติผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน หากประเทศไทยไม่เร่งดำเนินการแก้ไขจะส่งผลกระทบต่อผลกระทบโดยตรงกับเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ภาพลักษณ์ และความเชื่อมั่นในมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน นอกจากนั้นแล้วยังเกิดผลกระทบทางอ้อมซึ่งทำให้ประเทศขนาดใหญ่อย่างประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน ดังนั้น การเร่งแก้ไขปัญหา และรักษามาตรฐานให้อยู่เกณฑ์ที่กำหนดเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กลับมาโดยเร็ว จึงได้มีนโยบายเร่งด่วนเพื่อที่จะแก้ไขปัญหา

การเร่งดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญด้านความปลอดภัย เป็นการระดมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา โดยการใช้มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับชั่วคราว ตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อเป็นการบูรณาการความร่วมมือแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยด้านการบิน นอกจากนั้นยังมีการปรับปรุงกรมการบินพลเรือน ให้เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อปกป้องปัญหาการเอื้อประโยชน์ภาคในองค์กรเดียวกัน หรือจากกลุ่มนายทุน อีกทั้งยังมีการว่าจากบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศไทยพ้นจากการติดสัญลักษณ์ธงแดง ภายในระยะเวลา 2 ปี และสร้างความเชื่อมั่นให้มาตรฐานด้านความปลอดภัยด้านการบินหลังจากที่ได้รับการตรวจสอบของคณะกรรมการชุดใหญ่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งมีคะแนนที่เป็นที่น่าพอใจ อีก 2 ปี หลังจากปลดสัญลักษณ์ธงแดง รวมระยะเวลาที่แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ประมาณ 4 ปี กว่า

อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาการได้รับสัญลักษณ์ธงแดงของประเทศไทยนั้น แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของฝ่ายถูกตรวจสอบ และฝ่ายตรวจสอบ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศและการประสานการดำเนินงานร่วมกัน ในการจัดตั้งระบบการดูแลที่มีมาตรฐานที่เป็นที่วางใจ การปฏิบัติตามมาตรฐาน การตรวจสอบประเมินให้เป็นไปตามมาตรฐานและการจัดการต่อประเทศที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการทำงานของแนวคิดที่เกี่ยวข้องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือแนวคิดเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neoliberal Institutionalism) ซึ่งแนวคิดนี้จะอธิบาย บทบาทการทำงานขององค์กรระหว่างประเทศที่ให้เกิดการรวมกลุ่ม ความร่วมมือ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์กติกาเพื่อแก้ไขข้อจำกัด และสร้างความเป็นสถาบันให้ประเทศสมาชิก และผลความร่วมมือจะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก

## บทที่ 4

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาการกำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนระหว่างประเทศ : กรณีศึกษา ICAO กับ ประเทศไทย โดยใช้กรอบทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neoliberal Institutionalism) มาเป็นกรอบอธิบายการศึกษา สามารถสรุปได้ว่า การที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย ในปี 2015 โดยหลังจากการตรวจสอบพบว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลา 90 วัน ซึ่งประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ตามระยะเวลาที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศดำเนินการตัดสินลักษณะแดง จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย อีกทั้งยังชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามระยะเวลาที่กำหนดได้ หากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ภาพลักษณ์ และความเชื่อมั่น ทั้งนักท่องเที่ยวและนักลงทุน

การได้รับสัญลักษณ์แดงของประเทศไทยจึงกลายเป็นความท้าทายที่รัฐบาลโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงได้มีการใช้มาตรา 44 จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน” เป็นศูนย์เฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือน โดยมี ผบ.ทอ.เป็น ผู้บัญชาการศูนย์ฯ เพื่อเป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญจากทุกภาคส่วนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้เป็นรูปธรรม หลังจากศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ได้มีการเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างการบินพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นองค์กรอิสระ เมื่อสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นได้มีการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัย โดยการว่าจ้างบริษัทจากต่างชาติร่วมกันแก้ไขปัญหา อีกทั้งยังมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องจนกระทั่ง ในปี 2017 ประเทศไทยสามารถปลดธงแดงได้สำเร็จ เนื่องจากได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องส่วนอื่นๆ จนทำให้มีผลการประเมินด้านมาตรฐานการบินเป็นที่น่าพอใจ อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะสามารถปลดธงแดงได้แล้วเสร็จ แต่ยังมีข้อบกพร่องต่างๆ ที่ยังต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด

การที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีบทบาทที่ทำให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยด้วยความสมัครใจนั้นมีเหตุผลประกอบด้วยกัน 3 ประการที่สามารถอธิบายพฤติกรรมของรัฐต่างๆ ได้ดังนี้ (1) มาจากการที่ ICAO เป็นกลไกเชิงสถาบันทำหน้าที่เป็นจุดประสานการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทำให้การดำเนินการของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพสม่ำเสมอ (2) การปฏิบัติตามข้อกำหนดและคำวินิจฉัยของ ICAO มาจากการที่แต่ละประเทศมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ไม่ต้องการนำเรื่องความปลอดภัยของการบินพลเรือนไปเสี่ยงกับประเทศที่ ICAO ตรวจสอบพบว่าดำเนินการไม่ได้มาตรฐาน และ (3) มาจากข้อเสนอของ Ian Hurd เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความชอบธรรมขององค์การระหว่างประเทศกับการปฏิบัติตามของรัฐสมาชิก สารนิพนธ์เสนอว่า ICAO ได้รับการยอมรับจากรัฐสมาชิกเพราะกฎข้อบังคับและมาตรฐานด้านความปลอดภัย ICAO มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และแนวทางดำเนินการตรวจสอบของ ICAO มีความชัดเจน โปร่งใส และปฏิบัติต่อทุกประเทศด้วยมาตรฐานและแบบแผนอย่างเดียวกัน ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงทำให้องค์กรดังกล่าว มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศสมาชิกเล็งเห็นถึงความสำคัญของมาตรฐานความปลอดภัยที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานนั้นเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิกและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับแนวคิด Neoliberal Institutionalism ที่เสนอว่ารัฐเห็นว่าความร่วมมือจะช่วยให้แต่ละฝ่ายบรรลุผลประโยชน์ที่ต้องการ รัฐก็จะหาทางแก้ไขด้วยการสร้างกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาทำงานแก้ไขปัญหาอุปสรรคในสถานะอนาธิปไตยที่สร้างข้อจำกัดต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อช่วยให้รัฐร่วมมือกันได้อย่างมั่นใจ และปฏิบัติตามกรอบความตกลงตามที่ได้เลือกเป็นจุดประสานการดำเนินการระหว่างกันด้วยความเต็มใจ สม่ำเสมอ และเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันดีขึ้น สะท้อนให้เห็นจากกลไกการทำงานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่มีความสมบูรณ์แบบ (Perfect Organization) ในการกำกับดูแลประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีอยู่ขององค์กรนี้ที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะรักษาระดับความชอบธรรม (legitimate process) รวมไปถึงสะสมองค์ความรู้ (knowledge) ให้ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีการบินและกระบวนการถ่ายทอดตรวจสอบให้เป็นที่ยอมรับอย่างต่อเนื่อง

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

1. มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินที่ประเทศไทยบังคับใช้ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงให้สูงกว่าที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเป็นมาตรฐานให้สายการบินปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

2. กฎเกณฑ์ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศควรมีการปรับปรุงให้ทันสมัยตลอดเวลา แต่ขณะที่ขั้นตอนการออกกฎหมายของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ ข้อกำหนดต่างๆ เป็นไปได้ช้าเนื่องจากมีหลายขั้นตอน ดังนั้นภาครัฐจึงควรลดขั้นตอนการออกกฎหมายเพื่อให้ความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการบินควรมีการประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจในข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์และข้อบังคับอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้องและเหมาะสม โดยควรมีการจัดฝึกอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถ รวมถึงเสวนาถึงข้อบกพร่องให้รับทราบถึงปัญหา ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนควรทำความเข้าใจกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรปลูกฝังจิตสำนึกเจ้าหน้าที่ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยให้ตระหนักรู้ถึงความสำคัญของมาตรฐานความปลอดภัย และพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

## บรรณานุกรม

- Administration, The Federal Aviation. *International Aviation Safety Assessment (Iasa) Program*. The Federal Aviation Administration (FAA).  
[https://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/media/faa\\_initiatives\\_iasa.pdf](https://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/media/faa_initiatives_iasa.pdf).
- "World War II Aircraft." accessed 2 August 2021, <https://www.e-aircraftsupply.com/articles/world-war-ii-aircraft.aspx>.
- Axelrod, Robert, and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions." *World Politics* 38, no. 1 (1985): 226-54.  
<https://doi.org/10.2307/2010357>. <http://www.jstor.org/stable/2010357>.
- "How the Second World War Changed Aviation." Updated 11 November 2019, 2019, accessed 3 August 2021, <https://simpleflying.com/second-world-war-aviation/>.
- "How Changing Icao Standards Impact Business Aviation." 2017, accessed 2 August 2021, <https://nbaa.org/aircraft-operations/international/customs-and-regulatory-issues/changing-icao-standards-impact-business-aviation/>.
- "Convention on International Civil Aviation." 1944.  
[https://www.icao.int/publications/documents/7300\\_orig.pdf](https://www.icao.int/publications/documents/7300_orig.pdf).
- Elfita, Agustini, Kareng Yaya, and Victoria Ong Argo. "The Role of Icao (International Civil Aviation Organization) in Implementing International Flight Safety Standards." [In English]. *KnE Social Sciences* 5, no. 1 (2021).  
<https://doi.org/10.18502/kss.v5i1.8273>.  
<https://knepublishing.com/index.php/KnE-Social/article/view/8273>.
- "My Experience as an Intern at the International Civil Aviation Organization." Updated 20 May 2021, 2020, accessed 2 August 2021,  
<https://unitingaviation.com/news/general-interest/my-experience-as-an-intern-at-the-international-civil-aviation-organization/>.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization* 42, no. 3 (1988): 485-507. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027715>.  
<https://www.cambridge.org/core/article/anarchy-and-the-limits-of-cooperation-a>

[realist-critique-of-the-newest-liberal-institutionalism/B15341ABF136D039DBC1D99A4179A64E.](https://www.icao.int/MID/Documents/2017/NCLB-Aerodrome%20Certification%20Wksp-Trg/Day%202-PPT12-Enforcement%20and%20Compliance%20-%20Guidelines.pdf)

"Enforcement and Compliance - Guidelines." 2007, accessed 2 August 2021, <https://www.icao.int/MID/Documents/2017/NCLB-Aerodrome%20Certification%20Wksp-Trg/Day%202-PPT12-Enforcement%20and%20Compliance%20-%20Guidelines.pdf>.

Helen V. Milner, and Andrew Moravcsik. *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Edited by Helen V. Milner and Andrew Moravcsik. Princeton University Press, 2009. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7t8fk>.

Herbert, Anne L. "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck." 14 (1996). <https://doi.org/10.15779/Z38135K>. <http://lawcat.berkeley.edu/record/1115586/files/fulltext.pdf>.

Hurd, Ian. "Legitimacy and Authority in International Politics." *International Organization* 53, no. 2 (1999): 379-408. <http://www.jstor.org/stable/2601393>.

"About Us." accessed 4 July 2021, 2021, <https://caainternational.com/about-us/>.

Keohane, Robert O. *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*. Boulder: Boulder : Westview Press, 1989.

"มารู้จัก lata กับ Icao กันเถอะ." Updated 23 สิงหาคม 2562, 2562, accessed 3 สิงหาคม 2564, <https://www.lazypax.com/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1/%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%81-iata-%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A-icao-%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%B0/>.

Milde, Michael. "Does the Chicago Convention Require Modernization?" Paper presented at the International Conference on Contemporary Issues in Air Transport, Air law and Regulation, New Delhi, India, 2008.

"“Red Flag” Audit Helps Thailand to Achieve a New Level in Aviation Safety.", Updated 3 February 2016, 2016, accessed 4 July 2021, 2021, <https://to70.com/red-flag-audit-helps-thailand-to-achieve-a-new-level-in-aviation-safety/>.

Nayar, Baldev Raj. "Regimes, Power, and International Aviation." [In English].

*International Organization* 49, no. 1 (1995): 139-70.

<http://www.jstor.org/stable/2706869>.

"The 1919 Paris Convention: The Starting Point for the Regulation of Air Navigation."  
accessed 3 August 2021,

[https://applications.icao.int/postalhistory/1919\\_the\\_paris\\_convention.htm](https://applications.icao.int/postalhistory/1919_the_paris_convention.htm).

"Another “No Country Left Behind” Success: A Significant Safety Concern Resolved! ."   
accessed 2 August 2021,

[https://www.icao.int/EURNAT/Pages/news\\_articles/NoCountryLeftBehind-success.aspx](https://www.icao.int/EURNAT/Pages/news_articles/NoCountryLeftBehind-success.aspx).

"Dominica Becomes Icao’s 193rd Member State ", 2019, accessed 2 August 2021,  
<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Dominica-becomes-ICAOs-193rd-member-state.aspx>.

"Icao's Universal Safety Oversight Audit Programme (Usoap)." accessed 21 July 2021,  
2021, <https://www.icao.int/safety/CMAForum/Pages/default.aspx>.

"Sarps - Standards and Recommended Practices ", accessed 8 August 2021,  
<https://www.icao.int/safety/safetymanagement/pages/sarps.aspx>.

Organization, The International Civil Aviation. *Usoap Cma 2016 Protocol Questions Aerodromes and Ground Aids — Aga*. The International Civil Aviation Organization (2016).

"Icao and the United Nations ", accessed 1 August 2021, 2021,

<https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/icao-and-the-united-nations.aspx>.

Organization, World Health. *Engagement with Non-State Actors*. WHO (2017).

[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB142/B142\\_29-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB142/B142_29-en.pdf).

Schweller, Randall L., and David Priess. "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate." *Mershon International Studies Review* 41, no. 1 (1997): 1-32. <https://doi.org/10.2307/222801>. <http://www.jstor.org/stable/222801>.

"Icao Universal Safety Oversight Audit Programme (Usoap)." accessed 8 August 2021,  
[https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO\\_Universal\\_Safety\\_Oversight\\_Audit\\_Programme\\_\(USOAP\)](https://www.skybrary.aero/index.php/ICAO_Universal_Safety_Oversight_Audit_Programme_(USOAP)).

"กว่า 4 ปีเต็ม "บึกตู่" ฝ่าวิกฤตทักษิณ จุดชนวนบาป "ธงแดง" Icao ล่าสุดปี 62 มาตรฐานการบิน(ไทย) พุ่งทัดเทียม 193 ชาติโลกแล้ว!!", Updated 28 พฤษภาคม 2562, 2562, accessed 18

กรกฎาคม 2564, 2564, <https://1th.me/3fMKq>.

"“ธงแดง” นี้เป็นผลการตรวจประเมินมาตรฐานของประเทศสมาชิกในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบิน ซึ่งตรวจประเมินตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme (Usoap) ของ Icao." 2559, <https://aviation609.wordpress.com/tag/red-flag/>.

"หลักเกณฑ์และกระบวนการทำสนธิสัญญา." accessed 3 สิงหาคม 2564, <https://shortest.link/P7j>.

"นโยบาย ‘น่านฟ้าเสรี’." Updated 28 พฤษภาคม 2558, 2558, accessed 21 กรกฎาคม 2558, 2558, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/634634>.

กลุ่มงานมาตรฐานเครื่องอำนวยความสะดวก, กองควบคุมมาตรฐานสนามบิน. รายงานผลการฝึกอบรมหลักสูตร *Ais Cartography* ณ สถาบันการบินพลเรือน กรุงเทพมหานคร. (2562).

กิติวรรณ ชันดีไตรรัตน์. "มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์อากาศยาน ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ." นิติศาสตรมหาบัณฑิต Text, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

[http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU\\_2015\\_5601032633\\_4162\\_3411.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU_2015_5601032633_4162_3411.pdf).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. "การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย." 2558.

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2558/E/215/4.PDF>.

"จาก Icao มาสู่ Faa ต่อด้วย Easa...นี่เรามาสู่จุดนี้ได้อย่างไร?", 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/557-2016-03-12-14-07-25>.

"ปฏิรูปการบินยุคไร้ธงแดง ด้วยศาสตร์พระราชา." 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564,

<https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/564-2016-03-12-14-07-25>.

"ปักธงแดง หรือ ปักธงชัย." 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564,

<https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/item/556-2016-03-12-14-07-25>.

"ทางออกนอกตำรา : บาดแผล “ปักธงแดง” พิชิตการบินที่กินกันพุงกาง." Updated 12 ตุลาคม 2560, 2560, accessed 18 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thansettakij.com/general-news/218621>.

"ธงแดง' สัญญาณเตือน!", Updated 15 มีนาคม 2561, 2561, accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thansettakij.com/content/business/268699>.



- ณัฐพงศ์ ประกอบการดี. "ความท้าทายในการจัดการด้านมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณท่าอากาศยานและการใช้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการของธุรกิจท่าอากาศยาน." วารสารนักรับบริหาร มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 38, no. 2 (2008): 17-30.
- นภาพร แสนพิศ. "“ธงแดงของ Icao ต่อประเทศไทยจบแล้วหรือยัง”." วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวิ 14, no. 19 (2562).
- ปรีชา ประดับมุข. "วิกฤตการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน." ปรัชญาตชฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา 2560.
- ภานุมาส สุภาพ. "ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการต่อต้านการกระทำความผิดเกี่ยวกับอากาศยาน ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิดและการกระทำความผิดอื่นๆบางประการ ซึ่งกระทำบนอากาศยาน ค.ศ. 1963 และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2014." นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- "เทศมองไทย : “ธงแดง” กับการท่องเที่ยวไทย." Updated 15 ตุลาคม 2560, 2560, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2560, [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_59094](https://www.matichonweekly.com/column/article_59094).
- รัชตพงศ์ มะลิทอง. "พัฒนาการของอากาศยานโดยสารถับการแข่งขันในการบินพาณิชย์ในคริสต์ศตวรรษที่ 20." [In Thai]. 38, no. 2 (2559): 193-217.
- ราชกิจจานุเบกษา. "พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย." 2558.
- วิเทพ วาทะวุฒิ, รัชพงษ์ วงศาโรจน. "บทบาทสายการบินเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน." [In Thai]. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี 12, no. 1 (2561): 315-31.
- วุฒิชัย พงษ์อ้อ. "อุปสรรคทางกฎหมายไทยของธุรกิจการบินพาณิชย์ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: ศึกษากรณีขนส่งมวลชน." นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2561. <http://dspace.bu.ac.th/jspui/handle/123456789/3876>.
- "ผลกระทบจาก Icao ต่อธุรกิจการบินของไทยยังจำกัด ... แต่ยังคงต้องติดตามท่าทีของ Faa และ Easa ต่อจากนี้." Updated 26 มิถุนายน 2558, 2558, accessed 2 สิงหาคม 2564, <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/34164.aspx>.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน. (2559). [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article\\_20170626114904.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20170626114904.pdf).
- "นับถอยหลัง 60 วัน เร่งปลดล็อก Faa สหรัฐ เสี่ยงปรับตกชั้นเป็น Category 2 ปมผู้ตรวจนักบินมีคุณสมบัติไม่ครบตามแบบเครื่องบิน ระบุปัญหาเดิม “เงินไม่พอ – คนไม่มี”." Updated 27

กรกฎาคม 2558, 2558, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564,

<https://thaipublica.org/2015/07/faa/>.

"ปิดฉาก “กรมการบินพลเรือน” ตั้งหน่วยงานใหม่ “สนง.การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” แก้ไขปัญหาการบินที่เหมาะสมของประเทศไทย?", Updated 22 ตุลาคม 2558, 2558, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://thaipublica.org/2015/10/pleotian-uttarachai-1/>.

"วิกฤตการบิน...ใครทำ??", Updated 7 สิงหาคม 2560, 2017, accessed 2 สิงหาคม 2564, [shorturl.asia/mQ0E7](http://shorturl.asia/mQ0E7).

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. แผนการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (2559).

"ข้อมูลอัปเดตเหตุการณ์ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ Icao." Updated 30 สิงหาคม 2559, 2559, accessed 4 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.caat.or.th/th/archives/20494>.

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. ผลการตรวจสอบจาก Icao ล่าสุดพบการบินพลเรือนไทยได้ระดับมาตรฐานสากลแล้ว. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (2562).

"ประเทศไทยแก้ปัญหาปลดธงแดง Icao." accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.pmdu.go.th/timeline-icao/>.

สิริบุญ สุวรรณเลิศ. "ข้อพิจารณาสถานะทางกฎหมายและค่าบังคับของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ." วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 14, no. 18 (2562): 36.

สิริธร ราชเดิม. "ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน : ศึกษาทางปฏิบัติของตุลาการไทย." [In Thai]. วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น 3 (2562): 1-30.

<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/llsj/article/view/208118>.

สุจิตรา रिมนุสิต. เอกสารประกอบการสอน Tim1407 วิชาอุตสาหกรรมการบิน. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2561.

"เกาะติด Icao ลดเครดิตไทย เร่งสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบิน." Updated 29 มิถุนายน 2558, 2558, accessed 21 กรกฎาคม 2564, 2564, <https://www.thairath.co.th/content/508015>.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	พ.อ.อ.ปวีศ อ่อนสุทธิ
วัน เดือน ปี เกิด	20 สิงหาคม 2535
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	- ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สาขาช่างอากาศยาน โรงเรียนจำอากาศ - ศิลปศาสตรบัณฑิตสาขาวิชาภาษาอังกฤษธุรกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร - EASA Part 66 Module 10 Aviation Legislation AERO-Bildung Aviation Training Center Germany - หลักสูตรช่างตรวจอากาศยาน รุ่นที่ 50
ที่อยู่ปัจจุบัน	ตำบล คูคต อำเภอ ลำลูกกา จังหวัด ปทุมธานี

