



ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๒/๒๖๖



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๑๐๐

9 สิงหาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๒/๑๙๐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘
๒. หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๒/๑๙๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๖๑๕๗ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ กพพ ๐๓/๗๓๒๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘

๒. Statement of Commitment on Strengthening Regulatory Authority of CAAT

๓. The Kingdom of Thailand Record of Discussion ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๘

๔. หนังสือ Federal Aviation Administration (FAA) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ และ ๒ กระทรวงคมนาคมขอเสนอเรื่องร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ เพื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา โดยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี มีหนังสือตามที่อ้างถึง ๓ ขอให้กระทรวงคมนาคมชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงคมนาคมขอเรียนชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมว่า สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งรับผิดชอบในการเสนอร่างพระราชกำหนดและบังคับใช้ตามกฎหมายดังกล่าว ให้เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับในรูปแบบพระราชกำหนด (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ดังนี้

๑. เหตุผล ...

๑. เหตุผลและความจำเป็นเร่งด่วนที่เข้าลักษณะ “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้”

การตรากฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA) อย่างครบถ้วน ซึ่งมีลักษณะคือ “มีผลทันที” และ “มีกรอบเวลาที่แน่นอนตายตัว” โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยจะต้องรับการตรวจสอบจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ภายใต้โครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme Continuous Monitoring Approach (USOAP-CMA) ซึ่งมีกำหนดแน่นอนในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘ และไม่สามารถขอเลื่อนหรือขยายระยะเวลาได้ และอีกประเด็นที่สำคัญคือการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ประเทศไทยได้ให้ไว้กับสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration (FAA)) ในการรักษาสถานะ FAA Category 1 ที่ประเทศไทยเพิ่งได้รับคืนในเดือนเมษายน ๒๕๖๘ ซึ่งเงื่อนไขที่สำคัญคือ ประเทศไทยต้องมี “หน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัยการบิน (Safety Oversight Authority) ที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานด้านเทคนิค (Non-Technical Bodies)” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ให้คำมั่นในการเร่งรัดดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รายละเอียดตาม Statement of Commitment on Strengthening Regulatory Authority of CAAT (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) และ The Kingdom of Thailand Record of Discussion ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๘ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) และหนังสือสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๘ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔) นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาข้อบกพร่องที่ประเทศไทยเคยได้รับจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA) ซึ่งชี้ว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อาทิเช่น

(๑) องค์การกำกับดูแล (กพท.) ได้รับข้อตรวจพบว่ายังไม่มีอิสระในการดำเนินการ เช่น ด้านการออกใบอนุญาต การตรวจสอบ หรือการบังคับใช้ทางเทคนิค โดยยังต้องรายงานและขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานด้านเทคนิคในบางเรื่อง เช่น การกำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่เป็นองค์กรด้านนโยบายการบินให้ความเห็นชอบข้อบังคับของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกฎระเบียบทางเทคนิคที่ออกตามภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศอื่น

(๒) ความ ...

(๒) ความเข้าใจหรือไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่าง กพท. โดยผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในประเด็นทางด้านเทคนิคตามมาตรฐานระหว่างประเทศกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น เช่น รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม คณะกรรมการการบินพลเรือน คณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อความน่าเชื่อถือในสายตาขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA)

ดังนั้น การไม่ตรากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ให้แล้วเสร็จทันเวลาดังกล่าวจะถือว่าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามคำมั่น (Commitment) ที่ได้ให้ไว้ต่อสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA) และไม่สามารถแสดงความพร้อมต่อการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ในการตรวจสอบ USOAP-CMA ได้ ซึ่งเข้าข่าย ภาวะวิกฤติด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายในมาตรา ๑๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. เหตุผลที่จำเป็นต้องตราเป็น “พระราชกำหนด” แทน “พระราชบัญญัติ”

ในสถานการณ์ปกติของประเทศไทย การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติควรดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ในกรณีนี้การดำเนินการในช่องทางปกติไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ทันเวลา โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

(๑) กระบวนการตราพระราชบัญญัติจะต้องผ่านหลายขั้นตอนโดยหลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ต้องส่งร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อน และส่งกลับมาให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการตั้งกรรมาธิการพิจารณาเป็นรายมาตรา ผ่านการลงมติวาระที่ ๑ - ๓ จากนั้นต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งโดยเฉลี่ยต้องใช้เวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๖ เดือนในทางปฏิบัติ

(๒) การตรวจสอบของ ICAO มีกำหนดในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘ ซึ่งเหลือเวลาไม่ถึง ๒ เดือนนับจากปัจจุบัน และการร่างกฎหมายจำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับก่อนการตรวจสอบ

(๓) กฎหมายที่ออกจะต้องได้รับการบังคับใช้จริง (Effective Implementation) ก่อนการตรวจสอบ ไม่ใช่เพียงมีผลในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ กพท. จะต้องมีการนำไปปฏิบัติให้เห็นว่ามีการบังคับใช้กฎหมายจริงอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับทันทีโดยไม่ต้องรอการพิจารณาในช่องทางปกติ

ดังนั้น เมื่อพิจารณารวมกับลักษณะของสถานการณ์ที่ “มีกรอบเวลาเร่งด่วนแน่นอนตายตัว และไม่สามารถขยายระยะเวลาได้” และ “ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมีนัยสำคัญต่อประเทศทั้งในระดับเศรษฐกิจและความมั่นคง” จึงเห็นได้ชัดว่ากรณีนี้มีลักษณะตรงตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างแท้จริง

๓. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากไม่สามารถตรากฎหมายทั้งสองฉบับให้มีผลใช้บังคับได้ทันเวลา

หากประเทศไทยไม่สามารถตรากฎหมายทั้งสองฉบับให้มีผลบังคับใช้ได้ทันก่อนการตรวจสอบในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๘ จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงและกว้างขวางในระดับชาติและระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะถูกสำนักงานบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (FAA) ลดระดับเป็น Category 2 จะส่งผลให้สายการบินของไทยไม่สามารถขยายเส้นทางบินไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งตลาดการบินสำคัญที่มีผู้โดยสารจำนวนมากและเป็นโอกาสที่ดีสำหรับสายการบินของไทยในการขยายเส้นทางบินเพื่อสร้างรายได้ให้กับสายการบินของไทย รวมถึงจะส่งผลกระทบต่อนักลงทุนต่างชาติและการประเมินความเสี่ยงของอุตสาหกรรมการบินในไทย โดยอาจกระทบถึงอันดับเครดิตของสายการบินของไทยในตลาดทุน และที่สำคัญยังเป็นการทำลายความพยายามของรัฐบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยผ่านภาคการท่องเที่ยวและโลจิสติกส์ทางอากาศ และนโยบายที่รัฐบาลที่ตั้งเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค

(๒) ผลกระทบต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ

กรณีที่ต้องมีการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เข้ามาตรวจสอบตามโครงการ USOAP – CMA จะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงสูงที่ ICAO จะประเมินว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญในการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบิน และอาจนำไปสู่การ ถูกติดธงแดง (Red Flag) ซึ่งจะเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศไทยโดยชี้ชัดว่าประเทศไทยขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของประเทศให้เกิดความปลอดภัยตามมาตรฐานระหว่างประเทศ จะส่งผลให้สายการบินต่างชาติและประเทศคู่เจรจาทางการบินระหว่างประเทศพิจารณาจำกัดสิทธิการบินของไทยหรือเรียกคืนสิทธิการบินที่เคยให้ไว้

(๓) ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย

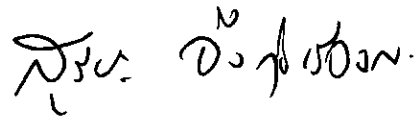
สายการบินไทยอาจถูกจำกัดเส้นทางบินหรือการเพิ่มความจุความถี่ในการทำการบินระหว่างประเทศโดยประเทศที่ทำความตกลงว่าด้วยบริการการบินทางอากาศ (Air Service Agreement) กับประเทศไทย บางประเทศ ทำให้สูญเสียรายได้หลักอย่างฉับพลัน และยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมการบินซึ่งเป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานสูงและเกี่ยวข้อง กับห่วงโซ่เศรษฐกิจโดยรวม

ด้วยเหตุผล ...

ด้วยเหตุผล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายตามที่เรียนชี้แจงมาข้างต้น การตราร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ
ในรูปแบบพระราชกำหนดเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้
ตามมาตรา ๑๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
ในด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ ความเชื่อมั่นในมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน
และการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างแท้จริงเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะ
ที่ถูกลดระดับหรือขาดความน่าเชื่อถือทางด้านการบินจากนานาประเทศที่มีเครือข่ายการบินเชื่อมต่อกับประเทศไทย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองกฎหมาย

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๘๓ ๓๒๓๒

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๖๑๑๖