

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของต่างประเทศและประเทศไทย

เพื่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการศึกษานี้ จะทำการศึกษาโดยอิงจากข้อพิพาทที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนเท่านั้น โดยการศึกษานี้จะเปรียบเทียบมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารในกรณีการยกเลิกเที่ยวบิน ผลเรียนในเรื่องอำนาจของมาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างผู้โดยสารและสายการบิน องค์การที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบิน ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน ประเทศแคนาดา และประเทศไทย

ในการนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาถึงรายละเอียดของมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการในการระงับข้อพิพาททางเลือกของ ICAO และมาตรการในการระงับข้อพิพาทของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นแนวทางของมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือก

3.1 มาตรการการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกทางด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

3.1.1 มาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ตามอนุสัญญาชิคาโก

อนุสัญญาชิคาโก¹ กำหนดหลักการการระงับข้อพิพาททางเลือกและกำหนดให้เรื่องพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญาและภาคผนวกที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้

¹ International Civil Aviation Organization (ICAO). (1944). *Convention on International Civil Aviation*. (Online). Available: <https://portal.icao.int/icao-net/ICAO Documents/chicago.pdf>. [2023, 16 April]

สามารถเข้ากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ โดยคณะมนตรีเป็นองค์กรในการพิจารณา ระงับข้อพิพาททางเลือกดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การนำเสนอเรื่องข้อพิพาทจะทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐสมาชิก สมครใจในการให้คณะมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท ซึ่งผลของการระงับข้อพิพาทจะ ผูกพันรัฐสมาชิกได้ในกรณีที่รัฐสมาชิกยอมให้ผูกพันหรือได้มีการแจ้งต่อคณะมนตรีก่อนที่จะ ดำเนินกระบวนการพิจารณาว่าจะยอมผูกพันตน²

การใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกของอนุสัญญาดังกล่าวมีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก ก่อนที่รัฐสมาชิกที่มีข้อพิพาทระหว่างกันจะยื่นเรื่องต่อคณะมนตรีเพื่อให้มีการระงับ ข้อพิพาททางเลือกนั้น จะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน โดยการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐ สมาชิกก่อน ประการที่สอง หากพิจารณาถ้อยคำของมาตรา 84 ของอนุสัญญาชิคาโกจะปรากฏความ หนักแน่นของการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน โดยอนุสัญญาใช้คำว่า “ต้อง” ซึ่งจะส่งผลให้อำนาจ ของคณะมนตรีในการพิจารณาระงับข้อพิพาทดังกล่าวเป็นลักษณะเชิงบังคับ

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงเป็นกรณีพิพาทกันระหว่างรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือ การบังคับใช้อนุสัญญา คือ กรณีพิพาทระหว่างปากีสถานและอินเดีย โดยปากีสถานอ้างว่าอินเดีย ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามอนุสัญญาเนื่องจากการอ้างไม่ให้มีเที่ยวบินบินจากปากีสถานไปยังน่านฟ้าของ อินเดีย ส่งผลให้ปากีสถานได้รับความเสียหาย เรื่องนี้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคณะ มนตรีตามมาตรา 84 ของอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งคณะมนตรีได้ตัดสินให้ปากีสถานเป็นฝ่ายชนะข้อ พิพาท³

If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council. No member of the Council shall vote in the consideration by the Council of any dispute to which it is a party. Any contracting State may, subject to Article 85, appeal from the decision of the Council to an ad hoc arbitral tribunal agreed upon with the other parties to the dispute or to the Permanent Court of International Justice. Any such appeal shall be notified to the Council within sixty days of receipt of notification of the decision of the Council.

² Ruwantissa Abeyratne. (2014). *Convention on International Civil Aviation : A commentary*. Switzerland. Page 664.

³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. (1972). *REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS APPEAL RELATING TO THE JURISDICTION OF THE ICAO COUNCIL (INDIA V. PAKISTAN)*. (Online). Available: <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/54/054-19720818-JUD-0100-EN.pdf> [2023, 16 April]

แม้ว่าการระงับข้อพิพาททางเลือกของอนุสัญญาอูทเทคจะไม่ได้กำหนดในเรื่องของการระงับข้อพิพาททางเลือกในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร แต่ก็แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนมีการกำหนดหลักการในการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกเอาไว้ ซึ่งหลักการดังกล่าวอาจนำมาพัฒนาในการดำเนินการระงับข้อพิพาททางเลือกในเรื่องอื่น ๆ ได้

3.1.2 มาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกทางการบินพลเรือนของกลุ่มสหภาพยุโรป

กลุ่มสหภาพยุโรปมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือก 2 ฉบับ คือ คำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีผู้บริโภค และกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 เป็นกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกคดีผู้บริโภคด้วยวิธีออนไลน์ ซึ่งได้รับการพัฒนาให้เกิดความเป็นรูปธรรมของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.2.1. มาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กับการบินพลเรือนของกลุ่มสหภาพยุโรป

1) คำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 เรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับข้อพิพาทของผู้บริโภค และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ EC2006/2004 และคำสั่งสหภาพยุโรปที่ 2009/22/EC (Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR))⁴

ภายใต้ Directive on consumer ADR ผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยผ่านหน่วยงานผู้รับผิดชอบ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท (ADR Entity) : ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยตรง

Directive on consumer ADR มีที่มาจากแนวความคิดที่กล่าวว่าการซื้อขายสินค้าและบริการอาจกิจกรรมบางส่วนที่อยู่นอกเหนือจากซื้อขายหรือบริการภายในเขตแดนของรัฐสมาชิก และจะอย่างไรเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าผู้บริโภคจะได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เป็นธรรม ซึ่งมุ่งถึงการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีผู้บริโภคทุกประเภท ด้วยเหตุนี้ รัฐสมาชิกจึงควรต้องส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็น

⁴ ซึ่งต่อไปในการศึกษานี้ จะเรียกว่า “Directive on consumer ADR”

กระบวนการที่เรียบง่าย รวดเร็วและประหยัด และเป็นกระบวนการที่เป็นการแก้ไขปัญหาการพิพาทที่เกิดขึ้นนอกศาล ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงควรกำหนดแนวทางและกรอบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกและกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถอนุมัติให้มี ADR Entity ได้และกำหนดแนวทางในการแลกเปลี่ยนซึ่งข้อมูลระหว่างกัน ตลอดจนแนวปฏิบัติในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best practice)⁵ อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาททางเลือกของ Directive on consumer ADR จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความสมัครใจของกลุ่มว่าสมัครใจที่จะเข้าระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างกันหรือไม่ ทั้งนี้ ผู้บริโภคสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกได้โดยไม่เป็นการตัดสิทธิผู้บริโภคที่จะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล หากปรากฏว่ากฎหมายภายในของรัฐนั้นบัญญัติให้ผู้บริโภคดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้⁶

⁵ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Whereas :

(2) In accordance with Article 26(2) TFEU, the internal market is to comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods and services is ensured. The internal market should provide consumers with added value in the form of better quality, greater variety, reasonable prices and high safety standards for goods and services, which should promote a high level of consumer protection.

...

(5) Alternative dispute resolution (ADR) offers a simple, fast and low-cost out-of-court solution to disputes between consumers and traders...

...

(54) Close cooperation between ADR entities and national authorities should strengthen the effective application of Union legal acts on consumer protection. The Commission and the Member States should facilitate cooperation between the ADR entities, in order to encourage the exchange of best practice and technical expertise and to discuss any problems arising from the operation of ADR procedures. Such cooperation should be supported, inter alia, through the Union's forthcoming Consumer Programme.

...

⁶ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer*

1.1) ขอบเขตของคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU

Directive on consumer ADR ใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางเลือกในเรื่องการซื้อขายสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นภายในรัฐสมาชิกและที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศระหว่างผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ในกลุ่มรัฐสมาชิกและผู้บริโภคที่มีถิ่นที่อยู่ภายในกลุ่มรัฐสมาชิกผ่านผู้ที่ทำหน้าที่หรือองค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่กำหนดผลของการพิจารณาอย่างสมานฉันท์⁷

1.2) หลักการในการระงับข้อพิพาททางเลือกตามให้แก่รัฐสมาชิกตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU (Directive on consumer ADR)

(1) มีการกำหนดเงื่อนไขของการยื่นคำขอเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR Entity) โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการตรวจสอบ ADR Entity ของตน เช่น การกำหนดให้มีข้อกำหนดในเรื่องของการจัดทำข้อมูลให้ทันสมัยผ่าน website การจัดทำให้มีการเข้าถึงข้อมูลได้ด้วยวิธีการที่ง่ายต่อการเข้าถึง การอนุญาตให้ผู้บริโภคเข้าถึงการ

disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR). (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 1. **Subject matter.**

The purpose of this Directive is, through the achievement of a high level of consumer protection, to contribute to the proper functioning of the internal market by ensuring that consumers can, on a voluntary basis, submit complaints against traders to entities offering independent, impartial, transparent, effective, fast and fair alternative dispute resolution procedures. This Directive is without prejudice to national legislation making participation in such procedures mandatory, provided that such legislation does not prevent the parties from exercising their right of access to the judicial system.

⁷ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR).* (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 2. **Scope.**

1. This Directive shall apply to procedures for the out-of-court resolution of domestic and cross-border disputes concerning contractual obligations stemming from sales contracts or service contracts between a trader established in the Union and a consumer resident in the Union through the intervention of an ADR entity which proposes or imposes a solution or brings the parties together with the aim of facilitating an amicable solution.

ร้องเรียนตามช่องทางปกติ การกำหนดเงื่อนไขในการปฏิเสธข้อร้องเรียนของ ADR Entity ต่อผู้บริโภค หากปรากฏว่าผู้บริโภคไม่พยายามที่จะยื่นเรื่องต่อผู้ประกอบการก่อน หรือการยื่นเรื่องร้องเรียนเกิดจากความไม่สุจริตของผู้บริโภคเอง⁸

(2) มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทมีความชำนาญ มีความอิสระ และมีความเป็นกลาง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก การไม่ตกอยู่ในความขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่ว่าโดยทางใด การได้รับมาซึ่งค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้รับมาจากผลแห่งคดี การเปิดเผยข้อมูลหากเห็นว่าตนเองมีส่วนได้เสียในคดี การจูงใจให้รัฐสมาชิกจัดให้มีการฝึกอบรมบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก⁹

⁸ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 5.

2. Member States shall ensure that ADR entities:

(a) maintain an up-to-date website which provides the parties with easy access to information concerning the ADR procedure, and which enables consumers to submit a complaint and the requisite supporting documents online;

(b) provide the parties, at their request, with the information referred to in point (a) on a durable medium;

(c) where applicable, enable the consumer to submit a complaint offline;

(d) enable the exchange of information between the parties via electronic means or, if applicable, by post;

...

⁹ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 6. Expertise, independence and impartiality.

(3) มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาเพื่อให้มีหลักแห่งความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงประเภทคดีที่สามารถระงับข้อพิพาทได้ การกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ใช้ในการพิจารณาข้อพิพาท ระยะเวลาในการพิจารณาข้อพิพาท ผลบังคับของการพิจารณา¹⁰

(4) มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการพิจารณาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ¹¹

(5) มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น การกำหนดให้คู่พิพาทสามารถชี้แจง หรือส่งพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ หรือให้ ADR Entity ต้องแจ้งสิทธิแก่คู่พิพาทในการบอกเลิกกระบวนการในการระงับข้อพิพาทเมื่อใดก็ได้ ตลอดจนให้แจ้งสิทธิแก่คู่พิพาทถึงการยอมรับผลของการพิจารณา¹²

¹⁰ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 7. Transparency.

¹¹ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 8. Effectiveness.

¹² EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 9. Fairness.

(6) มีการกำหนดแนวทางให้รัฐสมาชิกจัดให้ ADR Entity ของตนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลความร่วมมือระหว่างกันได้¹³

(7) มีการกำหนดแนวทางให้รัฐสมาชิกจัดให้ ADR Entity ร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจภายในรัฐสมาชิกในการแลกเปลี่ยนซึ่งข้อมูล รวมถึงบทบัญญัติในการประเมินข้อมูลเชิงเทคนิคระหว่าง ADR Entity กับหน่วยงานที่มีอำนาจ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อข้อมูลความลับที่เป็นปกติธุระทางการค้า รวมถึงหน้าที่ในการเก็บรักษาความลับ¹⁴

2) กฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 ว่าด้วยเรื่องการระงับข้อพิพาทของผู้บริโภคด้วยวิธีออนไลน์ และแก้ไขกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ EC 2006/2004 และคำสั่งสหภาพยุโรปที่ 2009/22/EC (REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR))

การระงับข้อพิพาทของผู้บริโภคด้วยวิธีออนไลน์ของกลุ่มสหภาพยุโรปจะมีการกำหนดให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจของกลุ่มรัฐสมาชิกสามารถเชื่อมโยงกับระบบ ODR platform ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการธิการ (Commission) โดย ODR platform นี้จะต้องได้รับการพัฒนาให้ง่ายต่อการเข้าใช้งาน (user-friendly) และบุคคลทั่วไปสามารถเข้าใช้งานได้ โดยไม่คิดค่าบริการ และระบบ ODR platform จะมีการใช้ภาษาราชการของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ปัจจุบัน ODR platform มีลักษณะการเปิดใช้งานแบบ single point of entry ซึ่งประกาศผ่านทางเว็บไซต์

¹³ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 16. Cooperation and exchange of experience between ADR Entity.

¹⁴ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *DIRECTIVE 2013/11/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&qid=1683287251010> [2023, 16 April]

Article 17. Cooperation between ADR Entity and national authorities enforcing Union Legal Act on Consumer protection.

ไซต์ “Your Europe Portal”¹⁵ ซึ่ง ODR platform ดังกล่าวได้รับการออกแบบในเรื่องของการพัฒนา การปฏิบัติการ และการบำรุงรักษาว่าสามารถเก็บรักษาข้อมูลความลับของกลุ่มนี้ได้ไม่ว่า กระบวนการการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีออนไลน์จะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ¹⁶

2.1) ขอบเขตของกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC524/2013¹⁷

กฎข้อบังคับนี้กำหนดให้มีขอบเขตของบังคับใช้ในการระงับข้อพิพาทนอกศาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ตามสัญญาที่เกิดจากการซื้อขายออนไลน์ หรือสัญญาการให้บริการ ระหว่างผู้บริโภคที่อาศัยอยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปและผู้ประกอบกิจการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรปผ่านองค์กรการระงับข้อพิพาท (ADR Entity) ที่ขึ้นทะเบียนไว้ โดยมีขอบเขตการใช้บังคับรวมถึงการเสนอเรื่องให้มีการระงับข้อพิพาทนอกศาลโดยผู้ประกอบการต่อผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกนั้น ๆ ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องแจ้งต่อ คณะกรรมาธิการว่าการระงับข้อพิพาทนอกศาลที่มีการตั้งข้อร้องเรียนโดยผู้ประกอบการต่อ ผู้บริโภค สามารถดำเนินการได้หรือไม่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐสมาชิกของตน นอกจากนี้ การยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวที่ได้กระทำลงโดยผู้ประกอบการเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้องนั้นจะ ไม่เป็นการสร้างหน้าที่หรือความผูกพันต่อองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

2.2) กระบวนการเริ่มต้นและกระบวนการดำเนินการของข้อร้องเรียน

บุคคลที่จะเริ่มต้นข้อเรียกร้องไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการ จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การยื่นข้อร้องเรียน

¹⁵ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0524&qid=1683287251010> [2023, 16 April].

Article 5.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0524&qid=1683287251010> [2023, 16 April].

Article 2.

ให้คู่กรณียื่นข้อร้องเรียนผ่าน ODR platform ด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเข้าถึงได้ง่ายและง่ายต่อการใช้งาน โดยข้อร้องเรียนนั้นจะต้องมีข้อมูลที่เพียงพอและให้ผู้ร้องเรียนแนบเอกสารหลักฐานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเพื่อที่จะทำให้ทราบว่าการระงับข้อพิพาทใดจะเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาในเรื่องที่ร้องเรียน¹⁸

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการภายหลังยื่นข้อร้องเรียน

เมื่อคู่กรณีได้ยื่นข้อร้องเรียนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เรียบร้อยแล้ว ระบบจะดำเนินการแจ้งไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายโดยไม่ชักช้า เพื่อให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งรับทราบ นอกจากนี้หากคู่กรณีประสงค์จะให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทใด (ADR Entity) ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีออนไลน์ ระบบจะดำเนินการส่งข้อพิพาทดังกล่าวให้ ADR Entity นั้น โดยปราศจากค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ระบบอาจเสนอให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทผ่าน ODR platform ได้ ทั้งนี้ เมื่อคู่กรณีอีกฝ่ายได้รับข้อร้องเรียนแล้ว จะต้องดำเนินการตอบกลับภายใน 10 วัน (calendar day) นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และหากคู่กรณีอีกฝ่ายที่ถูกร้องเรียนตกลงให้มีการใช้กระบวนการในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีออนไลน์แล้ว ระบบก็จะมีการแจ้งกลับไปยังคู่กรณีทำการร้องเรียน โดยมีรายละเอียด เช่น ชื่อ รายละเอียดการติดต่อ รายละเอียดเว็บไซต์ขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท ค่าธรรมเนียมในการระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นต้น เมื่อคู่กรณีรับทราบแล้ว ระบบ ODR platform จะส่งเรื่องต่อไปให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท (ADR Entity) โดยไม่ชักช้า และ ADR Entity ต้องดำเนินการแจ้งผลให้คู่กรณีทราบว่า ADR Entity นั้นยอมรับหรือปฏิเสธเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณา หาก ADR Entity ยอมรับเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณา ให้ ADR Entity ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์และระเบียบที่ใช้ในการพิจารณา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพิจารณา ภาษาที่ใช้ในการพิจารณา ระยะเวลาที่คาดว่าจะใช้ในการดำเนินการพิจารณา โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนผลผูกพันของการพิจารณา เป็นต้น ในบางกรณีการดำเนินการพิจารณาอาจไม่จำเป็นต้องมีการปรากฏตัว ณ สถานที่ที่ทำการพิจารณาได้ เว้นแต่ ADR Entity จะได้กำหนดกระบวนการพิจารณาว่าจะต้อง

¹⁸ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0524&qid=1683287251010> [2023, 16 April].

กระทำต่อหน้า หรือคู่กรณีตกลงกันให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อหน้า¹⁹ และนอกจากนี้ ADR Entity จะส่งข้อมูลดังกล่าวให้รับทราบแล้ว ข้อมูลดังกล่าวยังเป็นไปเพื่อให้คู่กรณีสามารถได้รับทราบข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะยังคงใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย ADR Entity หรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าคู่กรณีจะตัดสินใจเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกแล้ว ในระหว่างการพิจารณา คู่กรณีอาจถอนตัวจากระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ โดยไม่ตัดสิทธิคู่กรณีจะนำเรื่องดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาล

อย่างไรก็ดี หาก ADR Entity ปฏิเสธไม่พิจารณา ส่งผลให้ข้อร้องเรียนนั้น จะไม่ได้รับการดำเนินการต่อ โดย ADR Entity จะต้องแจ้งไปยังคู่กรณีที่ยื่นข้อร้องเรียนให้รับทราบต่อไป²⁰

จะเห็นได้ว่าเมื่อถูกข้อบังคับ EC 524/2013 ดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับภายในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งมีการวางหลักเกณฑ์ในการยื่นข้อร้องเรียนให้กับกลุ่มรัฐสมาชิกในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีออนไลน์ นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงกลไกและกระบวนการ ขั้นตอนในการดำเนินการระงับข้อพิพาทที่มีความชัดเจน และเป็นไปตาม Directive on consumer ADR ข้างต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการยื่นข้อร้องเรียนตลอดจนกระบวนการพิจารณาการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีออนไลน์มีข้อดีอยู่หลายประการ เช่น การกำหนดให้การยื่นข้อร้องเรียนสามารถดำเนินการโดยภาษาทางการภาษาใดภาษาหนึ่งของกลุ่มรัฐสมาชิก ทำให้คู่กรณีสามารถเข้าใจถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก วิธีการยื่นข้อร้องเรียน และการพิจารณาได้โดยง่าย และยังมีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดกว่าการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล

¹⁹ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0524&qid=1683287251010> [2023, 16 April].

Article 10.

²⁰ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *REGULATION (EU) No 524/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0524&qid=1683287251010> [2023, 16 April].

Article 9.

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นต่อไปว่า ในกรณีของการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบินและการปฏิเสธการขนส่ง ผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะเลือกใช้กระบวนการในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีปกติและยังสามารถเลือกการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีออนไลน์ได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก การเดินทางด้วยวิธีการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์นั้น มีลักษณะของความเป็นระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการเดินทางจากจุดหนึ่ง ผ่านพรมแดนต่าง ๆ ไปยังจุดหนึ่งที่เป็นจุดหมายปลายทางที่อยู่กันคนละประเทศ หรือแม้กระทั่งเป็นการใช้บริการสายการบินที่ไม่ได้มีสถานประกอบการในประเทศนั้น ๆ แต่ได้ให้บริการภายในรัฐสมาชิก เป็นต้น นอกจากนี้หากพิจารณาถึงขอบเขตการบังคับใช้ตาม EC 261/2004 ยังกำหนดให้มีขอบเขตของการบังคับใช้กับการเดินทางที่เข้าสู่หรือออกจากรัฐสมาชิกไปยังระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกัน หรือเป็นการรับบริการจากสายการบินที่จดทะเบียนภายใต้ทะเบียนอากาศยานของประเทศกลุ่มสมาชิกดังกล่าวมาแล้วในข้างต้น

3.1.2.2. หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารและการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศ

หากพิจารณาตามมาตรา 16²¹ ของกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC261/2004 กำหนดให้รัฐสมาชิกแต่ละประเทศต้องมีหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสมาชิกนั้น ๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎข้อบังคับฉบับนี้ สำหรับกรณีเที่ยวบินที่ออกจากสนามบินที่ตั้งอยู่ภายในเขตรัฐของตน และกรณีที่เที่ยวบินที่ออกจากสนามบินที่อยู่ในประเทศอื่นมายังสนามบินภายในของรัฐตน และหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบนี้จะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นอย่างไร ๆ เพื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสิทธิของผู้โดยสารจะได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ ผู้โดยสารอาจยื่นข้อร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่ได้ตั้งขึ้น หรืออาจยื่นข้อ

²¹ EUR-Lex – Access to European Union Law. (2023). *Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91*. (Online). Available: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0261> [2023, 16 April].

Article 16. Infringements

1. Each Member State shall designate a body responsible for the enforcement of this Regulation as regards flights from airports situated on its territory and flights from a third country to such airports. Where appropriate, this body shall take the measures necessary to ensure that the rights of passengers are respected. The Member States shall inform the Commission of the body that has been designated in accordance with this paragraph.

ร้องเรียนไปยังองค์กรอื่นใดที่ตั้งขึ้นโดยรัฐสมาชิก และหากมีมาตรการการลงโทษสำหรับการละเมิดกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ดังกล่าว มาตรการนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพจะต้องได้สัดส่วน และเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการละเมิดกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้โดยสารดังกล่าว

จากการศึกษาปรากฏว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารขนส่งทางอากาศตาม EC 261/2004 เป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิของผู้โดยสารที่จะได้รับจากกรณีที่ผู้ขนส่งทางอากาศหรือสายการบินมีการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบินหรือการปฏิเสธการขนส่งเท่านั้น

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของสหราชอาณาจักร

3.2.1 ฐานอำนาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

ก่อนที่สหราชอาณาจักรจะนำมาตรการในเรื่ององค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างการบินที่ได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างการบิน (Approved ADR Entity) มาใช้กับข้อพิพาททางด้านการบินระหว่างผู้โดยสารและสายการบินนั้น ใน ค.ศ. 1970 ข้อร้องเรียนของผู้โดยสารจะถูกส่งไปให้คณะกรรมการผู้ใช้บริการการขนส่งทางทำอากาศยาน (Airport Transport Users Council: AUC)²² เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Civil Aviation Authority: CAA UK)²³ โดยมีหน้าที่ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้โดยสารในฐานะผู้บริโภค และการยุติข้อร้องเรียนของผู้โดยสาร นอกจากนั้นก่อนที่จะมีกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรป EC 261/2004 จะมีผลบังคับใช้ มีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในการพิจารณาของ AUC โดยเฉลี่ยประมาณ 500 – 1,000 เรื่องต่อปี แต่เมื่อกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรป EC 261/2004 ออกมามีผลบังคับใช้แล้ว เรื่องร้องเรียนที่ส่งไปยัง AUC กลับเพิ่มสูงขึ้นเป็น 5,000 – 6,000 เรื่องต่อปี ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเกิดเหตุภูเขาไฟระเบิดขึ้นในปี ค.ศ. 2010 เรื่องร้องเรียนที่ส่งมายัง AUC พุ่งสูงถึง 12,000 เรื่องต่อปี

²² ต่อไปในการศึกษานี้จะเรียกว่า “AUC”

²³ ต่อไปในการศึกษานี้จะเรียกว่า “CAA UK”

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว คณะทำงานให้คำปรึกษาและพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้โดยสาร (Passenger Advice and Complaints Team: PACT)²⁴ ได้เข้ามาทำหน้าที่แทน AUC และต่อมาในระหว่างที่ PACT เป็นผู้ทำหน้าที่ในการรับเรื่องและพิจารณาข้อร้องเรียนแทน AUC นั้น ข้อร้องเรียนกลับมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อการทำงานของ PACT สหราชอาณาจักรจึงหันมาทบทวนกระบวนการในการรับเรื่องและพิจารณาผลร้องเรียนของผู้โดยสารแล้ว ปรากฏว่ากระบวนการในรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาของ PACT อาจมีข้อด้อยหรือจุดบกพร่องในหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก แม้ว่า CAA UK จะมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะผู้โดยสาร แต่ไม่มีกฎระเบียบหรือกฎหมายภายในที่ให้อำนาจ CAA UK ในการพิจารณาและระงับข้อพิพาททางเลือกในกรณีที่เป็นเรื่องของผู้บริโภคในแต่ละราย (individual) ประการที่สอง จากคำตัดสินของศาลในคดี Nelson ที่ขยายหลักการการชดเชยในเรื่องของเหตุการณ์พิเศษ (extraordinary circumstance) ส่งผลให้สายการบินต่าง ๆ นำเหตุการณ์พิเศษดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการไม่จ่ายค่าชดเชย ประการที่สาม งบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของ PACT จัดเก็บจากสายการบินที่มีสัญชาติอังกฤษ โดยจะจัดเก็บจากจำนวนเรื่องข้อร้องเรียนระหว่างผู้โดยสารต่อสายการบินสัญชาติอังกฤษเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้ข้อร้องเรียนบางเรื่องที่เกิดจากการปฏิบัติตามการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของสายการบินต่างชาติ สายการบินต่างชาติไม่ต้องนำส่งงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ PACT ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสายการบินที่ถือสัญชาติสหราชอาณาจักร ประการที่สี่ ผลจากการพิจารณาของ CAA UK ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ละราย ปราศจากอำนาจในการบังคับทางกฎหมาย (legal binding force)

ต่อมาเมื่อ Directive on consumer ADR มีผลบังคับใช้ สหราชอาณาจักรจึงนำหลักการในการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคดังกล่าวมาออกเป็นกฎหมายภายในของตน และก่อให้เกิดระบบกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกทางการบินที่สามารถให้ความคุ้มครองผู้โดยสารในฐานะผู้บริโภคเป็นรายกรณีได้ ทำให้ข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาทระงับได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล²⁵ นอกจากนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2016 เป็นต้นไป CAA UK ได้แก้ไขวิธีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมที่ใช้ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ PACT จากเดิมที่เรียกเก็บเฉพาะแต่สายการบินสัญชาติอังกฤษ เป็นเรียกเก็บในทุกข้อร้องเรียนที่เกิดจากกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ 261/2004 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้สาย

²⁴ ต่อไปในการศึกษาจะเรียกว่า “PACT”

²⁵ United Kingdom Civil Aviation Authority. (2017). *Civil Aviation Publication 1602 : ADR in the aviation sector – a first review*. (Online). Available: https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1602_ADR%20in%20the%20aviation%20sector%20%E2%80%93%20a%20first%20review.pdf [2023, 15 April]

การบินทุกสายเข้าเป็นคู่สัญญา กับ ADR Entity ที่ได้รับการอนุมัติจาก CAA UK ซึ่งขณะนี้ มีอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บสายการบินจากการพิจารณาเรื่องข้อร้องเรียนของ PACT ในอัตรา 203 ปอนด์สเตอร์ลิงต่อเรื่อง²⁶

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างผู้โดยสารและสายการบิน

1) กฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (The Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes (Competent Authorities and Information) Regulations 2015 (as amended by The Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes (Amendment) Regulations 2015))

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าที่ Directive เป็นเพียงกฎเกณฑ์ในรูปแบบ Minimum Harmonisation ที่หากรัฐสมาชิกจะนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้เป็นกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก รัฐสมาชิกจะต้องแปรรูปกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการนำเอาหลักเกณฑ์ของ Directive มาพัฒนาแก้ไขเป็นกฎหมายภายใน ดังนั้น การพัฒนากฎหมายในส่วนของ Directive จึงอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละบริบทตามแต่ที่รัฐสมาชิกจะได้พิจารณาความเหมาะสมในการบังคับใช้²⁷ อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยในขณะนั้นสหราชอาณาจักรเป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักรจึงได้พัฒนาหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR โดยแก้ไขกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 โดยกำหนดให้ United Kingdom Civil Aviation Authority (CAA UK) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณา ระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน ยังให้อำนาจ CAA UK ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านการ

²⁶ United Kingdom Civil Aviation Authority. (2023). *CAA Scheme Charges (Operating Licences, Air Transport Licences, Foreign Registered Aircraft Operating Permits, Third Country Operator Certificate, Alter Native Dispute Resolution Scheme and Scarce Capacity Allocation Certificate.)* (Online). Available: [https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/FY2324%20CAA%20Statutory%20Charges%20Consultation%20Response%20\(CAP2525\).pdf](https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/FY2324%20CAA%20Statutory%20Charges%20Consultation%20Response%20(CAP2525).pdf) [2023, 15 April]

²⁷ ภิขญา จงอุดมการณ์. (2563). *กลไกการระงับข้อพิพาทในคดีผู้บริโภคข้ามแดนสำหรับอาเซียน*. คุยฎีนิพนธ์นิติศาสตรคุยฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 107-116.

บินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร สามารถพิจารณาอนุมัติให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR Entity) เพื่อทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินได้²⁸

กฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังได้กำหนดแนวทางให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาท (Competent Authority) ในการประเมินองค์กรที่จะยื่นขอเป็น ADR Entity ไว้ และยังเป็นรากฐานของ CAA UK ในการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางการบินที่ได้รับการอนุมัติโดย CAA UK ต่อไป ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์ตามกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยละเอียดพอสังเขปก่อนที่จะอธิบายหลักเกณฑ์ของข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (Civil Aviation Publication (CAP)) ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาทต่อไป

หลักเกณฑ์ตามกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดขั้นตอน คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ สิ่งที่ ADR Entity ต้องดำเนินการต่อไป เช่น การให้ข้อมูลของ ADR Entity ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาทในการอนุมัติ ADR Entity การเพิกถอน ADR และผลของการพิจารณา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁹

1.1) ขั้นตอนในการยื่นขอเป็น ADR Entity

- (1) ชื่อของ ADR Entity ผู้ขอ รายละเอียดการติดต่อ และชื่อเว็บไซต์
- (2) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างและแหล่งเงินทุนของผู้ยื่นขอเป็น ADR Entity ซึ่งอาจรวมถึงข้อมูลอื่นที่หน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาท (Competent Authority) อาจร้องขอ เช่น ผู้ทำหน้าที่ของ ADR Entity ค่าตอบแทน ระยะเวลาในการทำงาน และบุคคลผู้ทำหน้าที่ถูกจ้าง โดยบุคคลใด

²⁸ Part 2. Competent Authorities and ADR Entities. 8 (3).

(a) a competent authority for the purposes of these Regulations in relation to the area for which it has regulatory responsibility or any area for which it has oversight under any enactment, and

(b) the relevant competent authority in relation to an ADR entity or ADR applicant which offers alternative dispute resolution services in that area.

²⁹ Schedule 2. Information that and ADR applicant must supply

- (3) ระเบียบที่ใช้ในการระงับข้อพิพาททางเลือก
- (4) ค่าธรรมเนียมที่ ADR Entity จะเรียกเก็บจากการให้บริการการระงับข้อพิพาท
- (5) หากผู้ขอเป็น ADR Entity มีการดำเนินงานในการระงับข้อพิพาททางเลือกอยู่ก่อนให้นำส่งกระบวนการพิจารณาที่ระบุถึงระยะเวลาในการพิจารณาข้อพิพาท
- (6) ภาษาที่จะใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณานับตั้งแต่การยื่นข้อพิพาทถึงช่วงการพิจารณาข้อพิพาท
- (7) เอกสารที่ระบุถึงรูปแบบของการระงับข้อพิพาททางเลือก
- (8) เหตุผลที่ผู้ยื่นขอเป็น ADR Entity จะไม่รับพิจารณาข้อพิพาท (ถ้าหากมี)
- (9) เอกสารแสดงถึงเหตุผลใด ๆ ที่ ADR Entity ยอมรับว่าจะปฏิบัติตาม หรือเสนอว่าจะปฏิบัติตามภาคผนวกที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบฉบับนี้

1.2) คุณสมบัติของผู้ยื่นขอเป็น ADR Entity³⁰

คุณสมบัติที่หน่วยงานต้องพิจารณาผู้ยื่นขอเป็น ADR Entity สามารถสรุปได้ดังนี้

- (1) สามารถระงับข้อพิพาททางเลือกในส่วนที่เป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกภายในประเทศ และระหว่างประเทศได้ และแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทของ ADR Entity จะไม่ดำรงตำแหน่งภายใต้การว่าจ้างของผู้ประกอบธุรกิจที่กำลังดำเนินการระงับข้อพิพาทอยู่
- (2) สามารถคงไว้ซึ่งข้อมูลล่าสุดที่ใช้ในการระงับข้อพิพาททั้งภายในและระหว่างประเทศเมื่อได้รับการร้องขอ ADR Entity สามารถจัดให้มีเอกสารในรูปแบบกระดาษ หรืออิเล็กทรอนิกส์ให้แก่คู่กรณีได้
- (3) ทำให้ผู้บริโภคมั่นใจได้ว่าสามารถยื่นเรื่องพิพาทด้วยวิธีการออนไลน์ได้ รวมถึงอนุญาตให้ผู้บริโภคยื่นข้อร้องเรียนได้ด้วยวิธีทางไปรษณีย์ นอกจากนี้จะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถได้รับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์หรือโดยทางไปรษณีย์ได้ ตลอดจนให้มีช่องทางในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีออนไลน์ตามที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 (Regulation on consumer ODR) โดยสามารถระงับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นไปตามกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 (Regulation on consumer ODR) ได้
- (4) ดำรงไว้ซึ่งความเชี่ยวชาญ ความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง
- (5) มีความโปร่งใส

³⁰ Schedule 3. Requirement that a competent authority must be satisfied that the person meets.

(6) สามารถดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยไม่มีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์

(7) สามารถแสดงให้เห็นว่าการระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(8) สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทเป็นไปด้วยความยุติธรรม และมีความชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาทได้รับคำขอจากผู้ขอเป็น ADR Entity แล้ว หากเห็นว่าผู้ยื่น ADR Entity มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะสามารถเป็นองค์กรที่ได้รับอนุมัติให้ระงับข้อพิพาททางเลือกแล้ว ให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกดังกล่าว แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ยื่นคำขอเป็น ADR Entity ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร และจะต้องขึ้นทะเบียน ADR Entity ที่ได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้ให้หน่วยงานที่อนุมัติ ADR Entity ประเมินคุณสมบัติของ ADR Entity ต่อไป³¹

อย่างไรก็ดี หากต่อมาหน่วยงานที่อนุมัติ ADR Entity เชื่อว่า ADR Entity นั้นอาจขาดคุณสมบัติ ให้หน่วยงานที่อนุมัติแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยัง ADR Entity โดยระบุเหตุผลที่เชื่อว่า ADR Entity ขาดคุณสมบัติและกำหนดระยะเวลาการแก้ไข โดยให้ ADR Entity แก้ไขให้ถูกต้องภายใน 3 เดือน หากว่า ADR Entity ไม่ปฏิบัติตาม และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ADR Entity ดังกล่าวขาดคุณสมบัติอย่างเป็นทางการเป็นสาระสำคัญ ให้หน่วยงานที่อนุมัติดำเนินการแจ้งเพิกถอนการเป็น ADR Entity เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งให้ลบชื่อของ ADR Entity ออกจากทะเบียนโดยไม่มีชักช้า³²

1.3) การดำเนินการของ ADR Entity ที่ต้องดำเนินการต่อไปภายหลังได้รับอนุมัติ

(1) จัดส่งรายงานให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลที่ให้อนุมัติภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่ครบวงรอบการดำเนินงานในปีแรก และจัดส่งรายงานให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลที่ให้อนุมัติภายในกำหนด 1 เดือนในปีที่สอง นอกจากนี้ต้องจัดส่งข้อมูล³³ เช่น จำนวนคดีที่ทำการระงับ เรื่องที่ทำการระงับ จำนวนร้อยละของคดีที่มีความจำเป็นต้องยุติก่อนที่จะได้รับผลการพิจารณา ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดี อัตราของการปฏิบัติหน้าที่ตามของคู่กรณี (ถ้ามี) คำแนะนำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อการทำงานในการระงับข้อพิพาทเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในภายหลัง หาก ADR Entity มีข้อกำหนดถึงความร่วมมือกับองค์กรระงับข้อพิพาทอื่น ๆ ให้ทำการประเมินผลของความร่วมมือประสิทธิภาพของการร่วมมือระหว่างกันนั้น จัดส่งรายละเอียดการ

³¹ Ongoing assessment of an ADR entity. 12.

³² Removal of Approval. 13.

³³ Ongoing information obligation of an ADR Entity. 11(1)(2).

ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท (ถ้ามี) และการประเมินผลของประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทของ ADR Entity พร้อมทั้งข้อเสนอในการพัฒนาการปฏิบัติงาน³⁴ ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวให้นำส่งต่อหน่วยงานที่อนุมัติทุก ๆ 2 ปี³⁵

(2) ให้ความร่วมมือกับ ADR Entities อื่น ๆ ในการแลกเปลี่ยนซึ่งข้อมูลของวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) นอกจากนั้นจะต้องร่วมมือประสานกับหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศอื่น ๆ ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามกฎหมายยุโรปที่ EC261/2004 ซึ่งการร่วมมือดังกล่าวให้รวมถึงการแลกเปลี่ยนซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ผู้บริโภคได้เคยยื่นข้อร้องเรียนมาแล้ว³⁶

1.4) การนำความตกลงเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท³⁷

ข้อตกลงระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการในการยื่นข้อพิพาทให้แก่ ADR Entity ไม่ผูกพันผู้บริโภค หากสิ้นสุดก่อนที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรอื่น และกรณีที่ข้อตกลงนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภค หรือการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล

1.5) ความผูกพันของผลของการพิจารณา³⁸

โดยหลักการแล้ว การพิจารณาข้อพิพาทของ ADR Entity จะไม่ผูกพันคู่กรณีเว้นแต่ ADR Entity จะได้แจ้งให้คู่กรณีรับทราบว่าผลการพิจารณาจะผูกพันคู่กรณี และคู่กรณียอมรับให้ผลการพิจารณาดังกล่าวผูกพันตน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตามกฎหมายระบุว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการผนวกรวมเรื่องของการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคด้วยวิธีการออนไลน์ตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 ว่าด้วยเรื่องของการระงับข้อพิพาทของผู้บริโภคด้วยวิธีออนไลน์ (Regulation on consumer ODR) เช่นกัน ดังนั้น หลักการและกระบวนการที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยื่นข้อร้องเรียน กระบวนการยื่นข้อร้องเรียนที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 524/2013 จึงย่อนำมาใช้บังคับกับการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคตามกฎหมายระเบียบ

³⁴ Schedule 6. Information which ADR entity must communicate to the relevant competent authority every two years

³⁵ Ongoing information obligation of an ADR Entity. 11(3).

³⁶ The ADR entity's duty to cooperate. 14A.

³⁷ Agreement to submit disputes to and ADR entity. 14B.

³⁸ Binding outcome requirements. 14C.

ว่าด้วยระเบียบข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

2) ข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (Civil Aviation Publications) ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย ADR Entity

ภายหลังจากที่สหราชอาณาจักรได้ออกหลักเกณฑ์ตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR แล้ว CAA UK ได้มีการศึกษาเพิ่มเติมถึงความ เป็นไปได้ในการที่จะอนุมัติให้องค์กรระงับข้อพิพาทอื่นเข้าทำการระงับข้อพิพาททางการบิน พลเรือนแทน CAA UK จึงได้มีการออกข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรดังต่อไปนี้

2.1) ข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรที่ CAP 1286 เรื่อง การจัดการข้อร้องเรียนของผู้บริโภค และกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก: นโยบาย ของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนและการแจ้งความเห็นชอบเงื่อนไขสำหรับผู้ยื่นขอเป็น องค์กรระงับข้อพิพาท (CAP 1286 Consumer complaints handling and ADR: CAA policy statement and notice of approval criteria for applicant ADR bodies)

ความเป็นมาของข้อมูลประกาศของ CAA UK ที่ CAP 1286 เกิดจากการริเริ่มของ CAA UK ในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการข้อร้องเรียนโดยนำกระบวนการในการระงับข้อพิพาท ทางเลือกมาใช้ ก่อนที่จะอนุมัติให้มี ADR Entity ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการ บิน CAA UK ได้รับคำปรึกษาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขกฎระเบียบว่าด้วยระเบียบข้อ พิพาททางเลือกข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้อำนาจ CAA UK ในการอนุมัติให้มี ADR Entity เพื่อทำหน้าที่ในการระงับ ข้อพิพาททางการบินในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานกำกับดูแล และเรื่องอื่นใดที่ CAA UK จะต้องดำเนินการตรวจสอบ ติดตามและกำกับดูแลภายใต้กฎหมายการ บินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่ง CAA UK เชื่อมั่นว่า ADR Entity³⁹ ที่ได้รับการอนุมัตินั้นจะมี ความเป็นอิสระ ทั้งจากผู้โดยสาร จากสายการบิน หรือบุคคลใดก็ตามที่มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อ ร้องเรียนดังกล่าว เพื่อเป็นยกระดับการคุ้มครองผู้โดยสารที่ซื้อบัตรโดยสารเข้าสู่อากาศ หรือออกจาก สนามบินของสหราชอาณาจักร⁴⁰ อย่างไรก็ตาม การระงับข้อพิพาททางเลือกนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ สัญญา โดยที่จะใช้บังคับกับสายการบินที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หากสายการบินดังกล่าว

³⁹ Civil Aviation Authority. (2015). *CAP 1286 Consumer complaints handling and ADR: CAA policy statement and notice of approval criteria for applicant ADR bodies*. London: CAA House. Page 9.

⁴⁰ *Ibid.* Page 5-6.

ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับ ADR Entity หรือสายการบิน ไม่ได้เลือกใช้การระงับข้อพิพาทด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก ผู้โดยสารยังสามารถที่จะยื่นข้อร้องเรียนผ่าน PACT ของ CAA UK ได้

แม้ว่า CAA UK จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนซึ่งนอกจากมีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติของ ADR Entity ว่าเป็นไปตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว CAA UK ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติให้แก่ ADR Entity .ในลักษณะที่เข้มงวดเพื่อให้มั่นใจว่าผู้โดยสารจะได้รับความคุ้มครอง โดยสามารถพิจารณาหลักการที่เพิ่มขึ้นจากมาตรฐานขั้นต่ำตาม Directive on consumer ADR และกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ CAA UK ได้นำมาใช้ในการพิจารณาอนุมัติแก่ ADR Entity มีดังนี้⁴¹

(1) ADR Entity จะต้องสามารถที่จะพิจารณาเรื่องทั่วไปในกรณีข้อพิพาทระหว่างสายการบินและผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง

(2) ในกรณีที่ ADR Entity ไม่อาจระงับข้อพิพาททางการบินพลเรือนให้เกิดการยอมรับของคู่กรณีได้ ADR Entity นั้นต้องออกคำวินิจฉัยที่เป็นการผูกพันสายการบิน ทั้งนี้จะต้องปรากฏว่าผู้โดยสารยอมรับผลการตัดสินของ ADR Entity ดังกล่าว

(3) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้โดยสารต้องมีอัตราต่ำ

(4) ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารจะต้องคืนให้แก่ผู้โดยสาร หากปรากฏว่า ADR Entity ยืนตามผลการพิจารณาเดิม

(5) ต้องไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้โดยสารหากปรากฏว่าข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีมูลเหตุแห่งข้อพิพาทที่เกิดจากการเข้าถึงการบริการหรือความเท่าเทียมกันของการรับบริการ

2.2) ข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรที่ CAP 1324 เรื่อง นโยบายสำหรับผู้ยื่นขอเป็นองค์กรระงับข้อพิพาททางเลือกและการให้ความเห็นชอบให้เป็นองค์กรระงับข้อพิพาททางเลือก และที่แก้ไขเพิ่มเติม (CAP 1324 Policy for ADR applicants and approved ADR entities and Amendment)

ข้อมูลประกาศของ CAA UK ที่ CAP 1324 เป็นการกำหนดนโยบายสำหรับผู้ยื่นคำขอเป็น ADR Entity และการให้ความเห็นชอบให้เป็น ADR Entity ซึ่งประกอบไปด้วยใบสมัครเอกสารเพื่อการลงนามของกรรมการ รายการที่เป็นรายละเอียดสำหรับผู้ยื่นคำขอ เป็นต้น

⁴¹ *Ibid.* Page 16.

ผู้ยื่นคำขอเป็น ADR Entity กับ CAA UK จะต้องจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ พร้อมทั้งเอกสารประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ CAA UK ร้องขอ⁴² ดังนี้

(1) เอกสารตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบว่าด้วยระเบียบข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภคร (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น ชื่อ ข้อมูลการติดต่อ และข้อมูล website นอกจากนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและเอกสารประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับ โครงสร้าง และแหล่งเงินทุนของผู้ยื่นคำขอ ซึ่งรวมถึงข้อมูลของบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กร ค่าตอบแทน และระยะเวลาการจ้าง และบุคคลผู้ทำหน้าที่ถูกจ้างโดยบุคคลใด ทั้งนี้ CAA UK จะไม่อนุมัติให้เป็น ADR Entity หากผู้ยื่นคำขอได้รับการครอบงำหรือถูกควบคุมโดยสายการบินหรือสนามบิน

(3) บุคคลผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรจะต้องไม่ดำเนินการอย่างใด ๆ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น มีการแสดงถึงข้อสัญญาว่าจะไม่กระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในสัญญาว่าจ้างหรือไม่ ผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรถือหุ้นในสายการบินหรือสนามบินหรือไม่ ค่าตอบแทนที่ได้จะต้องไม่ได้มาจากผลการพิจารณาข้อร้องเรียนระหว่างผู้บริโภครและผู้ประกอบกิจการ

(4) มีระเบียบการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางเลือก โดยระเบียบดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นให้ผู้โดยสารและสายการบินรับทราบได้อย่างชัดเจน เช่น ขั้นตอนในการรับข้อร้องเรียน ระยะเวลาในการตอบกลับประเด็นข้อพิพาทระหว่าง ADR Entity กับผู้โดยสารหรือสายการบิน ทั้งนี้ CAA UK จะกำหนดให้ ADR Entity ต้องดำเนินการตอบกลับประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวภายในระยะเวลา 14 วัน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งการสิ้นสุดของการรับฟังพยานหลักฐาน และจะกำหนดให้ ADR Entity จะต้องออกผลการพิจารณาภายใน 90 วัน และหากจำเป็นต้องขยายระยะเวลาในการทำคำพิจารณา โดยจะต้องแจ้งให้ผู้โดยสารและสายการบินรับทราบด้วย

(5) ผลของการพิจารณาจะผูกพันผู้โดยสารต่อเมื่อผู้โดยสารยอมรับในผลการพิจารณา

(6) มีข้อความที่แจ้งให้ผู้โดยสารรับทราบว่า การยื่นข้อร้องเรียนต่อ ADR Entity จะต้องผ่านการยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบินโดยตรงก่อน และหากยื่นข้อร้องเรียนไปยังสาย

⁴² Civil Aviation Authority. (2020). *CAP 1324 Policy for ADR applicants and approved ADR entities and Amendment*. West Sussex: Aviation House.

การบินแล้ว ให้ผู้โดยสารรอ 8 สัปดาห์ก่อนแล้วจึงจะสามารถยื่นต่อ ADR Entity ได้ หรือยื่นร้องเรียนต่อสายการบินแล้ว แต่ไม่ได้รับคำตอบภายในกำหนดระยะเวลา 8 สัปดาห์นั้น

(7) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคต้องไม่เกิน 25 ปอนด์สเตอร์ลิง โดยเรียกเก็บเป็นรายข้อร้องเรียน ไม่ใช่รายผู้โดยสาร

(8) ภาษาที่ใช้ในการพิจารณา

(9) ข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทได้ เช่น การยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง

(10) เหตุที่สามารถปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้

(11) มีข้อมูลที่เพียงพอที่ปรากฏบน website สำหรับการเข้าถึงของผู้โดยสาร

(12) มีการจัดการข้อร้องเรียนด้วยวิธีออนไลน์

(13) บุคคลผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทขององค์กรจะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ

(14) จัดทำรายงานและข้อมูลเพื่อนำส่ง CAA UK ทั้งนี้เป็นไปตามข้อมูลประกาศของ CAA UK ที่ CAP 1390 เรื่อง ข้อมูลสำหรับองค์กรระงับข้อพิพาทที่ได้รับการเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (รวมถึงแนวทางที่เกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อกำหนดของข้อมูลเพิ่มเติม)

เมื่อผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอมายัง CAA UK แล้ว CAA UK จะดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบคุณสมบัติว่าผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะสามารถทำหน้าที่เป็น ADR Entity ได้หรือไม่ หากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วน CAA UK จะออกหนังสืออนุมัติให้เป็น ADR Entity ได้ ส่งผลให้ ADR Entity มีสิทธิในการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนได้

2.3) ข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรที่ CAP 1390 เรื่อง ข้อมูลสำหรับองค์กรระงับข้อพิพาทที่ได้รับการเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (รวมถึงแนวทางที่เกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อกำหนดของข้อมูลเพิ่มเติม) (CAP 1390 Information for ADR entities approved by the CAA (including guidance on regulatory and additional information requirements))⁴³

ข้อมูลประกาศของ CAA UK ที่ CAP 1390 เป็นการออกมาตรการเพื่อให้ ADR Entity เก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อบันทึกและจัดทำรายงานส่ง CAA UK โดยข้อมูลที่ CAA UK

⁴³ Civil Aviation Authority. (2019). *CAP 1390 Information for ADR entities approved by the CAA (including guidance on regulatory and additional information requirements*. West Sussex: Aviation House. Page 1-27.

ประสงค์จะให้ ADR Entity เก็บรวบรวมและจัดทำเป็นรายงานประกอบด้วยข้อมูลการร้องเรียน ซึ่งจะต้องเก็บรวบรวมจากข้อร้องเรียนเป็นรายกรณี ๆ โดย CAA UK จะดำเนินการร้องขอข้อมูลดังกล่าวเพื่อที่ CAA UK จะนำมาใช้พิจารณาประกอบข้อมูลในการขยายขอบเขต ปรับปรุงแก้ไขมาตรการในการคุ้มครองผู้โดยสาร รวมถึงการจัดทำกฎระเบียบเพื่อการบังคับใช้ในด้านคุ้มครองผู้โดยสาร ดังนั้น ADR Entity จะต้องให้ความมั่นใจกับ CAA UK ว่าจะสามารถจัดทำกรรายงานข้อมูลทั้งทางด้านการให้ข้อมูลที่เป็นรายละเอียด ตลอดจนมาตรการการลงโทษสายการบิน โดยสามารถเปิดเผยชื่อสายการบินที่ละเมิดกฎระเบียบดังกล่าวให้ CAA UK รับทราบได้ นอกจากนี้ ADR Entity จะต้องอนุญาตให้ CAA UK สามารถเข้าถึงหน่วยข้อมูลการร้องเรียนของผู้โดยสารเป็นรายกรณี ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการพัฒนากฎระเบียบด้านการคุ้มครองผู้โดยสารที่เหมาะสมต่อไป

ตัวอย่างของข้อมูลที่ ADR Entity ต้องเก็บรวบรวมและจัดทำให้ CAA UK เช่น

(1) จำนวนของข้อร้องเรียนที่เป็นเรื่องภายในสหราชอาณาจักรและเรื่องที่เป็นข้อร้องเรียนข้ามชาติ

(2) ประเภทของการร้องเรียน

(3) การบรรยายลักษณะของปัญหาที่ ADR Entity อาจประสบกับระบบการปฏิบัติการสำหรับการจัดการข้อร้องเรียน

(4) ข้อเสนอแนะจาก ADR Entity ในการปรับและพัฒนาระบบการพิจารณาข้อร้องเรียนเพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีระบบที่ดีขึ้นสำหรับการจัดการกับข้อร้องเรียนในอนาคต

(5) ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาข้อร้องเรียน

(6) จำนวนข้อร้องเรียนที่อยู่นอกขอบอำนาจในการพิจารณาของ ADR Entity

นอกจากการเก็บรวบรวมข้อมูลข้างต้นแล้ว หน้าที่ของ ADR Entity จะต้องจัดทำรายงานเป็นรายปีและทุก 2 ปี ซึ่งเป็นไปตามข้อ 11 (2) (3) ของกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ให้ ADR Entity เปิดเผยรายงานประจำปีใน website ของ ADR Entity ด้วย โดยมีตัวอย่างข้อมูลเหมือนกับตัวอย่างข้างต้น เพียงแต่ให้เพิ่มเติมในเรื่องของการประเมินประสิทธิภาพของการพิจารณาโดยใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกและความเป็นไปได้ในการพัฒนาแนวทางปฏิบัติการดังกล่าว

2.4) ข้อมูลประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรที่ CAP 1427 เรื่อง นโยบายการเพิกถอนองค์การระดับข้อพิพาทที่ได้รับการเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (CAP 1427 Withdrawal of ADR Entity Approval Policy)⁴⁴

ข้อมูลประกาศของ CAA UK ที่ CAP 1427 เป็นมาตรการของ CAA UK ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และติดตาม ADR Entity ที่ได้รับอนุมัติจาก CAA UK เนื่องจาก CAA UK เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทด้านการบินพลเรือนและเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการการบินพลเรือน เพื่อให้มั่นใจว่า ADR Entity จะดำรงไว้ซึ่งคุณสมบัติของการเป็น ADR Entity ที่ได้รับการอนุมัติจาก CAA UK ให้เป็นผู้นำที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน ทั้งนี้ CAA UK หวังที่จะให้ ADR Entity สามารถปฏิบัติตามนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน นอกจากนั้น CAA UK เห็นว่าการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นเรื่องใหม่ ซึ่ง CAA UK จะมีการออกนโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาใหม่เพื่อแก้ไขนโยบายเดิม ซึ่งการออกนโยบายใหม่ที่แก้ไขนโยบายเดิมนั้น CAA UK จะใช้วิธีการแข็งไปยัง ADR Entity ภายในระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้ ADR Entity สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

โดยหลักการแล้ว การพิจารณาขอบเขตในด้านการระงับข้อพิพาททางเลือกจะกำหนดนิยามของผู้บริโภคว่าเป็นบุคคลผู้ได้รับบริการขั้นสุดท้ายในการบริการด้านการบินพลเรือน และต้องไม่ใช่บุคคลผู้ให้บริการในช่วงหนึ่งช่วงใด นอกจากนั้น ในบริบทของการระงับข้อพิพาททางเลือก ผู้บริโภคจะหมายถึงบุคคลที่ใช้บริการ ADR Entity ในการร้องเรียนต่อการให้บริการของสายการบินหรือสนามบิน

การบังคับใช้มาตรการของ CAA UK ต่อ ADR Entity สามารถดำเนินการได้โดยการเรียกร้องค่าชดเชยจากการละเมิดของ ADR Entity หรือการตั้งข้อสงสัยแก่ ADR Entity ถึงการไม่ปฏิบัติตามนโยบายของ CAA UK นอกจากนั้น การดำเนินการของ CAA UK ต่อ ADR Entity เพื่อให้มั่นใจว่า ADR Entity ดังกล่าวจะปฏิบัติตามนโยบายของ CAA UK เช่น การให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ การประกาศแนวทางการดำเนินงาน การออกใบเตือน การร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม การสั่งให้ปฏิบัติตาม และการเพิกถอนการเป็น ADR Entity ซึ่งการที่ CAA UK จะเลือกมาตรการใดมาบังคับใช้นั้น ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการละเมิดของ ADR Entity

3.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

3.2.2.1 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (United Kingdom Civil Aviation Authority (CAA UK))

⁴⁴ Civil Aviation Authority. (2016). *CAP 1427 Withdrawal of ADR Entity Approval Policy*. West Sussex: Aviation House. Page 1-12.

ตามพระราชบัญญัติการบินพลเรือน ค.ศ. 1982 (Civil Aviation Act 1982)⁴⁵ กำหนดให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน แต่ต้องมีจำนวนไม่เกิน 16 คน มีอำนาจหน้าที่⁴⁶ เช่น การดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบินพลเรือนนี้ ออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ใบอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอากาศยาน การให้บริการการเดินอากาศ รวมถึงการให้ข้อมูลข่าวสารและการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนอากาศยาน การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในการเดินอากาศ การ

⁴⁵ Civil Aviation Act 1982.

2. Constitution of CAA.

(1) There shall continue to be a body corporate called the Civil Aviation Authority (in this Act referred to as “the CAA”), which shall be constituted in accordance with the following provisions of this section.

(2) The CAA is to consist of at least seven but not more than sixteen members.

(2A) It is to consist of—

(a) a person appointed to chair the CAA (“the chair”) and other non-executive members, and

(b) a chief executive and other executive members.

...

⁴⁶ Functions of CAA.

The functions of the CAA shall be—

(a) the functions conferred on it by the following provisions of this Part of this Act;

(b) the functions conferred on it by or under this Act with respect to the licensing of air transport, the licensing of the provision of accommodation in aircraft, the provision of air navigation services F3... and the provision of assistance and information;

(c) such functions as are for the time being conferred on it by or under Air Navigation Orders with respect to the registration of aircraft, the safety of air navigation and aircraft (including airworthiness, the health of persons on board aircraft), the control of air traffic, the certification of operators of aircraft and the licensing of air crews and aerodromes;

(d) such other functions as are for the time being conferred on it by virtue of this Act or any other enactment; and nothing in this Act relating to the CAA shall be construed as derogating from any power exercisable by virtue of any enactment whatsoever (including an enactment contained in this Act) to make an Order in Council or other instrument conferring a function on the CAA.

จัดการจราจรทางอากาศ การออกใบรับรองให้แก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ สมาชิกลูกเรือ และ ใบอนุญาตสนามบิน เป็นต้น

CAA UK ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือได้รับสถานพิเศษ ได้รับสิทธิประโยชน์ หรือมีความคุ้มกันอย่างไร ๆ รวมตลอดถึงไม่ได้รับการยกเว้นภาษีอากร อัตราค่าธรรมเนียมอื่นใด และสามารถมีทรัพย์สินของตนเองได้แต่ทรัพย์สินดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินของทางราชการ⁴⁷

3.2.2.2 ผู้ที่ได้รับอนุมัติจาก CAA UK ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน (Approved ADR Entity)

ตามกฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ CAA UK เป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทด้านการบินพลเรือน นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ CAA UK มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้มี ADR Entity เพื่อทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน ทั้งนี้ หากว่า CAA UK เห็นว่าหน่วยงานที่ยื่นคำขอเป็น ADR Entity มีคุณสมบัติ CAA UK จะส่งหนังสือแจ้งไปยัง ADR Entity โดยภายหลังจากที่ ADR Entity ได้รับหนังสือแจ้งแล้ว ADR Entity ดังกล่าวจะต้องดำรงคุณสมบัติไม่ว่าจะเป็นด้าน โครงสร้างองค์กร แหล่งเงินทุน หลักความไม่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลรายงานต่อ CAA UK ในทุกปี หรือรายงานทุก 2 ปี เพื่อให้แน่ใจว่า ADR Entity ดังกล่าวจะมีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักแห่งความเป็นกลาง หลักแห่งความเป็นอิสระจากสายการบินทั้งปวง

3.2.3 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก ระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

3.2.3.1 กระบวนการและขั้นตอน โดยคณะทำงานให้คำปรึกษาและพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้โดยสาร (Passenger Advice and Complaints Team: PACT)⁴⁸

การยื่นข้อร้องเรียนต่อ PACT ให้เป็นผู้พิจารณาข้อร้องเรียน มีขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาของ PACT พอสรุปได้ดังนี้

⁴⁷ 2(4) It is hereby declared that the CAA is not to be regarded as the servant or agent of the Crown or as enjoying any status, privilege or immunity of the Crown or as exempt from any tax, duty, rate, levy or other charge whatsoever, whether general or local, and that its property is not to be regarded as property of, or held on behalf of, the Crown.

⁴⁸ United Kingdom. (2023). *Our process for dealing with complaints about airlines and airports*. (Online). Available: <https://www.caa.co.uk/media/utrbcnu/pact-process-for-dealing-with-complaints.pdf> [2023, 16 April]

1) ผู้โดยสารจะต้องผ่านกระบวนการยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบินก่อนเป็นอันดับแรก หากสายการบินไม่ตอบกลับภายใน 8 สัปดาห์ หรือตอบกลับแต่ไม่ได้รับผลที่น่าพอใจ ผู้โดยสารสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อ PACT ได้

2) เมื่อผู้โดยสารยื่นเรื่องข้อร้องเรียนต่อ PACT แล้ว PACT จะเริ่มต้นโดยการประเมินข้อร้องเรียนของผู้โดยสาร ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้เวลาประมาณ 1 สัปดาห์

3) PACT จะพิจารณาว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ PACT หรือไม่ ซึ่งในกรณีของการศึกษานี้ในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งอยู่ภายใต้อำนาจของ PACT ที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้ โดยกระบวนการพิจารณานี้ อาจใช้ระยะเวลาประมาณ 4 สัปดาห์

4) เมื่อปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ PACT ที่จะพิจารณาได้ PACT จะดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยพิจารณาจากกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และอาจร้องขอให้สายการบินยื่นข้อมูลเพิ่มเติมได้

5) เมื่อ PACT ร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากสายการบิน สายการบินจะยื่นข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้ PACT ใช้สำหรับประกอบการพิจารณา (กระบวนการในข้อ 3. รวมถึงกระบวนการในข้อ 4. และอาจใช้ระยะเวลาในการพิจารณาประมาณ 2 สัปดาห์)

6) เมื่อขั้นตอนที่ 4 แล้วเสร็จ PACT จะให้ผลการพิจารณาโดยใช้ระยะเวลาประมาณ 8 สัปดาห์

อย่างไรก็ดี ผู้โดยสารสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อ PACT ได้ เมื่อปรากฏว่าสายการบินที่ผู้โดยสารใช้บริการไม่ได้เป็นคู่สัญญากับ ADR Entity ที่ได้รับการอนุมัติให้เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางการบินจาก CAA UK⁴⁹ นอกจากนี้ มีข้อควรพิจารณาว่าสถานะของผลการพิจารณาของ PACT ไม่มีผลทางกฎหมายแต่ประการใด

3.2.3.2 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย ADR Entity

CAA UK ได้อนุมัติให้มืองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางการบินพลเรือน 2 องค์กร คือ Aviation ADR และ CEDR แต่เพื่อประโยชน์ของการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะขอยกตัวอย่างเฉพาะการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย Aviation ADR เท่านั้น

⁴⁹ United Kingdom. (2023). *How the CAA could help if you are not satisfied with the response from your airline or airport.* (Online). Available: <https://www.caa.co.uk/passengers/resolving-travel-problems/how-the-cao-can-help/how-the-cao-can-help/> [2023, 16 April]

Aviation ADR⁵⁰ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทด้านการบินพลเรือนระหว่างผู้โดยสาร สายการบิน และสนามบินที่เป็นคู่สัญญากับ Aviation ADR และการยื่นข้อร้องเรียนจากผู้โดยสารโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

ก) วัตถุประสงค์ของขอบเขตในการระงับข้อพิพาทของ Aviation ADR มีดังต่อไปนี้

(1) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับและจัดการเรื่องร้องเรียนที่อยู่ภายในเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่าง ๆ ที่เป็นคู่สัญญา

(2) เป็นผู้พิจารณา ระงับข้อพิพาท และ/หรือการเพิกถอนข้อร้องเรียน หรือข้อขัดแย้งระหว่างคู่สัญญาและลูกค้า

(3) อำนาจความสะดวกในเรื่องการเยียวยา ค่าชดเชยที่มีการเสนอผ่านข้อร้องเรียนระหว่างบริษัทคู่สัญญาและลูกค้าตามความเหมาะสม

(4) ให้ข้อพึงแนะนำ (recommendation) เกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการ และการให้บริการกับบริษัทคู่สัญญาตามความเหมาะสม

ข) อำนาจหน้าที่ของ Aviation ADR⁵¹

(1) จัดให้บริษัทคู่สัญญาดำเนินการอย่างไร้ข้อสงสัย หรือระงับการดำเนินการ รวมถึงการจัดให้มีการออกหนังสือขอโทษอย่างเป็นทางการแก่ผู้ร้องเรียน

(2) จัดให้บริษัทคู่สัญญาชำระค่าชดเชยเป็นตัวแทนแก่ผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ ค่าชดเชยที่สามารถสั่งให้ชำระได้จะต้องมีจำนวนเงินไม่เกิน 25,000 ปอนด์ โดยจะพิจารณาจากผลขาดทุนที่แท้จริง หรือผลขาดทุนที่เกิดจากการดำเนินการที่เกิดจากการร้องเรียน และ/หรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการร้องเรียนของผู้ร้องเรียน

ค) วิธีการยื่นข้อร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นข้อร้องเรียนได้ 3 วิธี คือ การยื่นข้อร้องเรียนทางไปรษณีย์ การยื่นข้อร้องเรียนด้วยวิธีออนไลน์ และการแจ้งข้อร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์⁵²

⁵⁰ AviationADR. (2019). *Purpose and scope*. (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/aboutaviationadr/> [2023, 15 April]

⁵¹ Aviation ADR. (2023). *AIRLINE' SCHEME RULES AMENDED MAY 2021* (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/AviationADR-Scheme-Rules-airline-May-09-2022.pdf> [2023, 8 April]

⁵² Aviation ADR. (2023). *AIRLINE' SCHEME RULES AMENDED MAY 2021* (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/AviationADR-Scheme-Rules-airline-May-09-2022.pdf> [2023, 8 April] หน้า 6.

ง) การยื่นข้อร้องเรียนต่อ Aviation ADR สามารถกระทำได้ต่อเมื่อผู้โดยสารได้แจ้งข้อร้องเรียนไปยังสายการบินโดยตรงเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว และได้รับการแจ้งตอบจากสายการบินแต่ผู้โดยสารเห็นว่า การแจ้งตอบของการสายบินดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือสายการบินไม่ได้แจ้งตอบมาภายในระยะเวลา 8 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้โดยสาร

จ) เรื่องที่ Aviation ADR สามารถพิจารณาได้ ได้แก่ เรื่องการปฏิเสธการขนส่ง การล่าช้าของเที่ยวบิน และการยกเลิกเที่ยวบิน และเรื่องอื่น ๆ เช่น กรณีสัมภาระถูกทำลาย สูญหายหรือล่าช้า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสารที่ต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ราคาตั๋วโดยสาร เป็นต้น

ฉ) กระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณา⁵³

กระบวนการที่ 1 การยื่นข้อร้องเรียน

ผู้โดยสารที่ประสงค์จะยื่นข้อร้องเรียน สามารถดำเนินการได้ภายหลังจากที่ได้ร้องเรียนไปยังสายการบินผู้ให้บริการโดยตรงก่อนแล้ว แต่ได้รับคำตอบจากสายการบินที่ผู้โดยสารเห็นว่าไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับคำตอบจากสายการบินภายใน 8 สัปดาห์ สามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อ Aviation ADR ได้

กระบวนการที่ 2 กระบวนการภายหลังจากที่ Aviation ADR รับทราบข้อร้องเรียน

1) การประเมินขั้นต้น (initial assessment)

ภายหลังจากที่ Aviation ADR ได้รับข้อร้องเรียนจากผู้โดยสารแล้ว Aviation ADR จะใช้เวลา 2 วันในการประเมินเรื่องว่าข้อร้องเรียนที่ผู้โดยสารยื่นมานั้นเป็นข้อร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจในการพิจารณาของ Aviation ADR หรือไม่ หาก Aviation ADR พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในอำนาจที่จะพิจารณาได้ Aviation ADR ก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีอำนาจในการพิจารณา ให้ Aviation ADR แจ้งต่อผู้โดยสารที่ร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์

2) การส่งเรื่องร้องเรียนไปยังสายการบิน (Case passed to Airline)

Aviation ADR จะส่งเรื่องข้อร้องเรียนไปยังสายการบิน เพื่อให้สายการบินพิจารณาว่าจะยื่นข้อแก้ต่างหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากสายการบินยอมรับตามข้อร้องเรียนดังกล่าว สายการบินจะต้องดำเนินการชดเชยหรือเยียวยาผู้โดยสารภายในกำหนดเวลา 28 วัน ทั้งนี้ หากสายการบินไม่ได้ยอมรับตามข้อร้องเรียน และได้ยื่นข้อแก้ต่างแล้ว ผู้โดยสารจะมีเวลา 7 วันปฏิทิน (7 calendar days) ที่จะให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในเรื่องที่สายการบินโต้แย้งมา นอกจากนั้น เมื่อผู้โดยสารได้ให้ข้อคิดเห็นแล้ว Aviation ADR จะแจ้งไปยังผู้โดยสารและสายการบินว่า ได้รับทราบประเด็น

⁵³ Aviation ADR. (2023). *AIRLINE' SCHEME RULES AMENDED MAY 2021* (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/AviationADR-Scheme-Rules-airline-May-09-2022.pdf> [2023, 8 April] หน้า 8.

ในเรื่องพิจารณาว่าครบถ้วนแล้ว “Complete complaint file” ทำให้ทั้งผู้โดยสารและสายการบินจะไม่สามารถยื่นหลักฐานอย่างใด ๆ เพิ่มเติมได้อีกต่อไปเมื่อได้รับแจ้งจาก Aviation ADR ดังกล่าว

3) การรับทราบประเด็นในเรื่องพิจารณาว่าครบถ้วนแล้ว (Complete complaint file) ภายหลังจากที่ Aviation ADR ได้รับทราบประเด็นในเรื่องพิจารณาว่าครบถ้วนแล้ว (Complete complaint file) Aviation ADR โดยผู้พิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทจะดำเนินการพิจารณาและออกผลของคำชี้ขาดภายในระยะเวลา 90 วันภายหลังจากขั้นตอนการแจ้งรับทราบประเด็นในเรื่องพิจารณาว่าครบถ้วน “Complete complaint file” อย่างไรก็ดี ผลของคำชี้ขาดอาจขยายได้มากกว่า 90 วันหากปรากฏว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน แต่ Aviation ADR จะต้องแจ้งให้ผู้โดยสารและสายการบินทราบล่วงหน้าก่อน

4) ผลของคำชี้ขาด (Decision)⁵⁴

ผลของคำชี้ขาดจะยังไม่ผูกพันผู้โดยสารจนกว่าผู้โดยสารจะได้ตกลงให้คำชี้ขาดมีผลบังคับ โดยผู้โดยสารจะต้องแจ้งยืนยันว่าตนยอมรับผลของคำชี้ขาดภายใน 7 วันปฏิทิน (7 calendar days) ทั้งนี้ หากผู้โดยสารไม่ได้แจ้งกลับมาในระยะเวลาดังกล่าว จะถือว่าผู้โดยสารไม่ยอมรับผลของคำชี้ขาดนั้น

นอกจากนั้น เมื่อผู้โดยสารยอมรับในคำชี้ขาดของผู้วินิจฉัยข้อพิพาทของ Aviation ADR แล้ว สายการบินจะต้องจ่ายค่าชดเชยเป็นตัวเงินให้แก่ผู้โดยสารภายใน 30 วัน และมีหน้าที่ที่จะต้อง Aviation ADR ว่าได้จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้โดยสาร โดยแนบหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบภายใน 7 วันปฏิทิน ทั้งนี้ หากผู้ให้บริการเป็นคู่สัญญากับ Aviation ADR ผู้ให้บริการดังกล่าวจะต้องผูกพันในผลของคำตัดสินของ Aviation ADR

ข) สิทธิในการขอเพิกถอนกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน⁵⁵

ผู้โดยสารมีสิทธิในการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ทุกเมื่อ เพื่อที่จะนำเรื่องฟ้องเป็นคดีต่อศาล โดยจะต้องยื่นหนังสือต่อ Aviation ADR อย่างไรก็ดี ผู้โดยสารพึงระลึกว่าการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว และนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้น ผู้โดยสารอาจจะได้รับผลการพิจารณาข้อร้องเรียนที่แตกต่างไปจากการนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อ

⁵⁴ Aviation ADR. (2023). *AIRLINE’ SCHEME RULES AMENDED MAY 2021* (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/AviationADR-Scheme-Rules-airline-May-09-2022.pdf> [2023, 8 April] หน้า 13.

⁵⁵ Aviation ADR. (2023). *AIRLINE’ SCHEME RULES AMENDED MAY 2021* (Online). Available: <https://www.aviationadr.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/AviationADR-Scheme-Rules-airline-May-09-2022.pdf> [2023, 8 April] หน้า 11.

พิพาททางเลือกโดย Aviation ADR แต่ในทางตรงกันข้าม สายการบินไม่มีสิทธิที่จะเพิกถอนกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ เว้นแต่ปรากฏว่าเรื่องที่กำลังดำเนินการพิจารณานั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนหรือเป็นเรื่องใหม่

กล่าวโดยสรุป กฎระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาททางเลือกของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค (หน่วยงานที่มีอำนาจและข้อมูลข่าวสาร) ค.ศ. 2015 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ของคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป (ADR on Consumer) โดยมีการออกเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมลงในกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร ทำให้เห็นผู้ศึกษาเห็นถึงกลไกในการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคที่มีความครอบคลุมถึงข้อพิพาทด้านการบินพลเรือนของสหราชอาณาจักรด้วย เพราะตามกฎระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ CAA UK ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของสหราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือน นอกจากนี้ หากพิจารณาเพิ่มเติมถึงกฎระเบียบดังกล่าวที่อนุญาตให้ CAA UK สามารถอนุมัติให้มีองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือนแทน CAA UK โดยถือเสมือนว่า CAA UK ยังเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือนนั้น ส่งผลดีในแง่ที่ว่าข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้เชี่ยวชาญในการระงับข้อพิพาททางเลือก แต่ในขณะเดียวกัน CAA UK ก็ยังเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบคุณสมบัติของ ADR Entity ที่ได้รับอนุมัติให้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน เช่น การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทว่ายังดำรงไว้ซึ่งคุณสมบัติตลอดเวลาที่ได้รับอนุมัติให้เป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือกทางด้านการบินหรือไม่ นอกจากนี้ ADR Entity ดังกล่าวมีความบกพร่องในคุณสมบัติอย่างร้ายแรง และ CAA UK ได้แจ้งให้ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข CAA UK มีอำนาจในการเพิกถอนการอนุมัติให้เป็น ADR Entity ดังกล่าวได้

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของราชอาณาจักรสเปน⁵⁶

3.3.1 ฐานอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

เนื่องด้วยราชอาณาจักรสเปนเป็นรัฐสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป ดังนั้น คำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR และกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรป ที่ EC 524/2013 เรื่อง Regulation on consumer ODR เป็นที่มาของมาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของราชอาณาจักรสเปน อย่างไรก็ตาม ราชอาณาจักรสเปนมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้โดยสารและการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างผู้โดยสารและสายการบิน

1) พระราชบัญญัติที่ 7/2017 ออกเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2017 ซึ่งนำคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 เรื่อง การระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับข้อพิพาทของผู้บริโภคมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายสเปน (Law 7/2017, of November 2, which incorporates the Spanish legal system Directive 2013/11/EU, of the European Parliament and of the Council, of May 21, 2013, regarding the alternative resolution of consumer disputes)

การที่ราชอาณาจักรสเปนเป็นรัฐสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรสเปนจึงต้องมีการนำหลักการของคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR เข้ามาออกกฎระเบียบเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่คำสั่งแห่งสหภาพยุโรป (Directive) มีลักษณะของความเป็น minimum harmonisation ซึ่งมีลักษณะของ

⁵⁶ ก่อนที่ผู้ศึกษาจะดำเนินการอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของราชอาณาจักรสเปน มีความจำเป็นที่จะต้องรับทราบในเบื้องต้นก่อนว่า ขณะที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาอยู่นั้น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งราชอาณาจักรสเปน (The Spanish Aviation Safety and Security Agency : AESA) อยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางด้านการบินจากสำนักงานความปลอดภัยการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Union Aviation Safety Agency: EASA) (Pending accreditation of EASA as an alternative dispute resolution entity.)

การสร้างหลักเกณฑ์และแนวทางร่วมบางประการภายในกลุ่มรัฐสมาชิกภายในสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ การนำหลักการและแนวทางของคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU ของราชอาณาจักรสเปน จึงอาจมีความแตกต่างในบางประการจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปอื่น ๆ ได้ เพราะต้องยอมรับว่าแต่ละประเทศมีลักษณะ ความเป็นมา แนวความคิดและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

ราชอาณาจักรสเปนได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ 7/2017 เพื่อนำหลักการของคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR มาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในของตน ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดหลักการของการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) มาใช้กับข้อพิพาทของผู้บริโภคที่รวมถึงการร้องเรียนของผู้โดยสารที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางเลือกว่าจะมีกระบวนการอย่างไร แต่เป็นการกำหนดขอบเขตของยื่นข้อร้องเรียนเพื่อให้องค์กรการระงับข้อพิพาททางเลือกหากว่าคู่กรณีจะประสงค์ที่จะใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องพึงทำความเข้าใจในพระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้เป็นการนำคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปในเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคมาดำเนินการจัดทำเป็นกฎหมายภายใน ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานเบื้องต้น โดยอาจให้หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องที่ถูกระบุในพระราชบัญญัตินี้ สามารถเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ร้องขอทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ตรงตามมาตรฐานกลาง หน่วยงานกำกับดูแลจึงอาจกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติเพิ่มเติมได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรศึกษาพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ การก่อตั้งองค์กรผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก คุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก หน้าที่ขององค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือก เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัตินี้

(1) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

การตราพระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันแก่ผู้บริโภคที่อาศัยอยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรป ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีความเป็นอิสระมีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและยุติธรรม โดยจะมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับองค์กรที่จะหน้าที่เป็นผู้ระงับข้อพิพาททางเลือก คุณสมบัติขององค์กรผู้ทำ

หน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก และกำหนดหน้าที่ให้องค์กรระงับข้อพิพาททางเลือกให้ปฏิบัติตาม⁵⁷

(2) การก่อตั้งองค์กรผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก

ผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน⁵⁸ซึ่งก่อตั้งขึ้นในราชอาณาจักรสเปน โดยมีขั้นตอนการยื่นขอเป็นผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกในกรณีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไว้ดังนี้⁵⁹

⁵⁷ Article 1. Object and purpose.

1. The purpose of this law is to guarantee consumers residing in the European Union access to alternative dispute resolution mechanisms for consumer disputes that are of high quality because they are independent, impartial, transparent, effective, fast, and fair.

2. For these purposes, the purpose of this law is:

a) Determine the requirements that alternative dispute resolution entities must meet so that, within the framework of application of this law, they can be included in the list of entities accredited by each competent authority as well as in the national list of entities that it prepares the Spanish Agency for Consumer Affairs, Food Safety and Nutrition.

b) Regulate the procedure for the accreditation of alternative dispute resolution entities that request it.

c) Establish the obligations that accredited alternative resolution entities must assume.

d) Guarantee consumers' knowledge of the existence of accredited alternative resolution entities for consumer disputes, by establishing the information obligation of businessmen and the actions of the competent Public Administrations.

⁵⁸ Article 2. Definitions

h) "Alternative resolution entity": natural person or entity, of a public or private nature, which, regardless of how it is called or mentioned, carries out alternative resolution procedures for consumer disputes.

⁵⁹ Article 29. Beginning of the accreditation procedure.

1. The accreditation procedure for alternative resolution entities will begin at the request of the interested party.

2. Alternative resolution entities must address their accreditation request to the corresponding competent authority and it must necessarily contain the following data:

a) Identification data of the entity, as well as its postal address, electronic address and website address. This information must be accompanied by supporting documentation that the entity is established in Spain.

- ทางเลือก
- (1) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจเป็นผู้ระงับข้อพิพาท
 - (2) จัดส่งข้อมูลชื่อ ที่อยู่ รายละเอียดการติดต่อ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ และที่อยู่ของ website
 - (3) ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและแหล่งเงินทุน
 - (4) สำเนาเอกสารยืนยันว่าตนมีถิ่นที่อยู่หรือสถานประกอบการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของราชอาณาจักรสเปน
 - (5) ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกในเรื่องการฝึกอบรม ประสบการณ์ รายละเอียดผู้ว่าจ้างบุคคลดังกล่าว ค่าตอบแทน และระยะเวลาของการทำหน้าที่

-
- b) Information on the structure and financing of the entity.
 - c) Copy of the statute or regulation of organization and operation of the entity referred to in article 6.1.
 - d) Information on the natural persons in charge of resolving disputes, their training and experience, identification of the natural or legal person that employs them, form of remuneration and duration of the mandate.
 - e) Detailed description of the alternative resolution procedure that they manage, as well as the binding nature or not, for each of the parties, of the resolutions that they adopt.
 - f) If the physical presence of the parties or their representatives is necessary in the alternative resolution procedure and if it will take place orally or in writing.
 - g) The rates that, where appropriate, apply to businessmen.
 - h) The average duration of alternative resolution procedures.
 - i) The official Spanish languages and languages in which claims can be filed and the alternative resolution procedure carried out. In any case, the use of Spanish and, when available, of the co-official language of the Autonomous Community where the entity is established.
 - j) The types of litigation they deal with and the sector or category to which they refer.
 - k) The causes of inadmissibility of claims for processing, always in accordance with the provisions of article 18.
 - l) Compliance with the specific requirements of independence and impartiality established in this law for persons employed or remunerated exclusively by professional organizations or business associations.
 - m) Reasoned statement on compliance with all the requirements referred to in this law, accompanied by supporting documentation.

(6) รายละเอียดเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ใช้ในการพิจารณาการระงับข้อพิพาททางเลือก ลักษณะของความผูกพันของผลการพิจารณา

(7) อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ในการยื่นข้อร้องเรียนของผู้บริโภคนั้น ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม⁶⁰

(8) ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาข้อร้องเรียน

(9) ภาษาที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น ภาษาสเปน หรือภาษาอื่นใดตามที่คู่กรณีร้องขอ

(10) ประเภทของการดำเนินการระงับข้อพิพาททางเลือก

(11) เรื่องที่จะไม่อยู่ในอำนาจที่จะรับไว้พิจารณา

(12) กฎระเบียบต่าง ๆ ที่แสดงถึงความมีอิสระ และเป็นกลางของผู้ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก

(13) คำชี้แจงอื่นใดที่สมเหตุสมผลของผู้ยื่นคำขอ พร้อมทั้งเอกสารประกอบเพื่อสนับสนุนคำชี้แจงดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในส่วนขององค์กรที่สามารถอนุมัติให้มีผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินได้นั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของสเปน⁶¹ ซึ่งกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งราชอาณาจักรสเปน (The Spanish Aviation Safety and Security Agency : AESA)⁶² เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคมดังกล่าว จึงเป็นผู้มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน⁶³

(3) คุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก⁶⁴

⁶⁰ Article 11. Cost of procedures.

The procedures must be free for consumers.

⁶¹ Article 26. Competent authorities for the accreditation of alternative resolution entities.

4.The competent authority for the accreditation of alternative dispute resolution entities on the rights of air transport users established in the regulations of the European Union will be, for all purposes provided for in this law, the person in charge of the Ministry of Public Works and Transport. .

⁶² ต่อไปในการศึกษานี้จะเรียกว่า “AESA”

⁶³ AESA. (n.d.). *Alternative dispute resolution*. (Online). Available: <https://www.seguridadaerea.gob.es/eambitos/derechos-de-los-pasajeros/resolucion-alternativa-de-litigios> [2023, 9 April]

⁶⁴ Article 22. Conditions and qualification of the persons in charge of resolving disputes.

(1) จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย และไม่ตกเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลที่แสดงให้เห็นว่าไม่อาจเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกได้

(2) มีความรู้ ความสามารถในการเรื่องกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก ทั้งทางด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและทางด้านกฎหมาย

(3) ทำประกันความเสี่ยงให้ครอบคลุมถึงความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดจากการดำเนินการในการพิจารณา ทั้งนี้ หากเป็นองค์กรทางด้านมหาชนให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำประกันความเสี่ยงดังกล่าว

(4) จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

1. The resolution of disputes corresponds exclusively to natural persons who meet the following conditions:

a) They are in full exercise of their civil rights, have not been disqualified by final judgment for the development of that function and are not incompatible with the exercise of their usual profession.

b) They are in possession of the necessary knowledge and skills in the field of alternative or judicial resolution of consumer disputes, as well as sufficient general knowledge of the Law.

2. The people in charge of resolving disputes or, on their behalf, the alternative resolution entities in which they intervene, have to subscribe an insurance or equivalent guarantee that covers civil liability derived from their actions in the procedures. Public alternative resolution entities, as well as the people who intervene in their dispute resolution procedures, are excepted from the foregoing.

Article 23. Principles of independence and impartiality.

1. In the exercise of their functions, the persons in charge of resolving disputes must act at all times with due independence and impartiality, guaranteeing that:

a) Are appointed for a term of not less than two years, and cannot be removed from their duties without just cause.

b) They do not receive instructions from any of the parties, nor from their representatives, nor maintain, nor have they maintained in the three preceding years a personal, professional or commercial relationship with them. At any time, either party may request clarification of the relationship that said persons maintain with the other party.

c) The remuneration they receive for the performance of their duties will not bear any relation to the outcome of the procedure.

2. When the resolution of a dispute corresponds to a collegiate body, it must be made up of an equal representation of consumer and user associations, constituted in accordance with the provisions of state or regional consumer protection regulations, and of business associations, as well as by an independent person.

(5) จะต้องเปิดเผยซึ่งข้อมูลนี้อาจส่งผลต่อการทำหน้าที่ เช่น การขัดกันแห่งผลประโยชน์

(4) หน้าที่ภายหลังจากที่ได้รับเลือกขององค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือก ภายหลังจากที่ผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกแล้ว ให้หน่วยงานกำกับดูแลที่อนุมติดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ และแจ้งไปยังยังคณะกรรมการของสหภาพยุโรป นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ กำหนดหน้าที่ให้จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณา ความร่วมมือระหว่างองค์กรในการระงับข้อพิพาทด้วยกัน กฎระเบียบที่ใช้ในการพิจารณา ระยะเวลาในการพิจารณา เรื่องที่ไม่อาจพิจารณาได้ การทำข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความล่าสุด การจัดส่งรายงานประจำปี และทุก ๆ 2 ปี ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้มีความคล้ายคลึงกับของสหราชอาณาจักรดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

(5) การเพิกถอนผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก⁶⁵

หากปรากฏว่าผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับอนุมติจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องมีลักษณะที่ขัดต่อสิ่งที่หน่วยงานกำกับดูแลได้ให้อนุมติไว้ เช่นในเรื่องคุณสมบัติ หรือผิดเงื่อนไขที่ได้รับอนุมติ และหน่วยงานกำกับดูแลที่อนุมติดังกล่าวได้แจ้งเตือนให้ผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลา 3 เดือนนั้น แต่เมื่อเวลาล่วงไปกลับไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่แจ้งเตือนดังกล่าว ให้หน่วยงานกำกับดูแลที่ได้อนุมติดังกล่าวถอนชื่อออกจากทะเบียนผู้ทำหน้าที่หรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท รวมถึงให้หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวแจ้งไปยังคณะกรรมการของสหภาพยุโรปต่อไป

⁶⁵ Article 33. Failure to comply with the accreditation requirements or the obligations assumed by the accredited entities. At the moment in which a competent authority determines that an entity accredited by it has ceased to meet any of the necessary requirements for accreditation provided for in Title I or has breached any of the obligations established in Title II, it will require said entity to immediately rectify the breach detected, warning that if a period of three months elapses without having rectified the breach, it will be excluded from the corresponding list of accredited entities referred to in the previous article.

Article 34. Notification to the European Commission of the exclusion of an entity from the national list of entities. The exclusion of an entity from the national list of entities will be notified to the European Commission in the manner provided for in article 32.

2) คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เลขที่ TMA/201/2022 ลงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2022 (Ministerial Order TMA/201/2022, of 14 March)

จากการศึกษาคำสั่งดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งนี้มีขึ้นเนื่องจากการตราพระราชบัญญัติที่ 7/2017 เมื่อราชอาณาจักรสเปนได้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายในราชอาณาจักรสเปน โดยคำสั่งรัฐมนตรีฉบับนี้มีขอบเขตเป็นการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบินและการปฏิเสธการขนส่งตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ AESA⁶⁶

นอกจากนั้น มีข้อสังเกตว่า ในระหว่างที่คำสั่งนี้ยังไม่ได้มีผลใช้บังคับ คณะทำงานได้พิจารณาและขยายขอบเขตในการคุ้มครองผู้โดยสารแม้ว่าจะยังไม่มีสถานะเป็นผู้โดยสารตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC261/2004 โดยพิจารณาประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบจากเหตุโควิด แม้จะยังไม่เข้าข่ายสถานะของการเป็นผู้โดยสารก็ตาม ให้สามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อ AESA ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าคำสั่งฉบับนี้มีลักษณะเป็นการสร้างหลักประกันและความสร้างมั่นใจในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนให้แก่ผู้โดยสาร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเกิดความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่คู่กรณี ผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งฉบับนี้มีความน่าสนใจหลายประการ เช่น มีกำหนดขอบเขตของเรื่องการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนไว้อย่างชัดเจน และสร้างความชัดเจนและความเป็นรูปธรรมของกระบวนการใน

⁶⁶ Augusta Abogados. (2022). *New ADR proceeding aims to improve resolution of air passenger disputes*. (Online). Available: <https://www.lexology.com/commentary/aviation/spain/augusta-abogados/new-adrproceeding-aims-to-improve-resolution-of-air-passenger-disputes-1> [2023, 15 April]

การระงับข้อพิพาททางเลือกของ AESA โดยมีรายละเอียด ขอบเขตที่อยู่ภายใต้คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เลขที่ TMA/201/2022 ที่ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้⁶⁷⁶⁸

⁶⁷ Article 2. Scope.

1. This order applies to the procedure that the State Aviation Safety Agency (hereinafter the Agency), as an alternative dispute resolution entity in the air transport sector, accredited and notified to the European Commission, provides to air transport users to resolve their disputes regarding the application of Regulations (EC) No 261/2004, of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and repealing Regulation (EEC) No 295/91; and (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air.

2. Notwithstanding the foregoing, this procedure is applicable to disputes between all air transport users, even if they do not have the status of consumers, hereinafter referred to as passengers, with the air carriers that transport them, whether or not they are established in the European Union, by application of:

(a) Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 where:

1. Passengers depart from an airport located in Spanish territory, or,
2. Passengers depart from an airport located in a country that is not a member of the European Union, bound for another located in Spanish territory, unless they enjoy benefits or compensation and assistance in that country not belonging to the European Union, when the operating airline is a Community air carrier.

(b) Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 where:

1 People with disabilities or reduced mobility who use or intend to use commercial passenger flights departing from, arriving at or transiting through airports located in Spanish territory; or

2. In the cases provided for in Articles 3, 4 and 10 of the aforementioned regulation, passengers departing from an airport located in a country outside the European Union do so to another airport located in Spanish territory, if the operating airline is Community.

3. By way of derogation from paragraph 2, where the refusal to board a passenger is caused by the procedures or requirements set out in the National Civil Aviation Security Programme, in any regulations on documentary requirements to confirm the identity of passengers on boarding or other travel documentation, as well as in compliance with the required public health requirements, the Agency will only hear claims that arise in relation to flights departing from airports located in Spanish territory.

4. In addition, this alternative dispute resolution procedure is applicable to disputes brought by passengers pursuant to Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5

(ก) ใช้บังคับกับกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินที่ AESA เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา

(ข) ใช้บังคับกับเรื่องที่อยู่ภายใต้การนำกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินมาใช้ คือ เรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และปฏิเสธการขนส่ง ตามกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC261/2004 โดยใช้บังคับกับผู้โดยสารที่เดินทางออกจากราชอาณาจักรสเปน หรือผู้โดยสารที่เดินทางออกจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่ได้ใช้บริการสายการบินที่มีสัญชาติของรัฐสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรป และใช้บังคับกับการปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารที่ต้องได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติม เช่น ผู้พิการ องค์กร องค์กรใดก็ได้ ในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาไม่ได้ทำการศึกษาในการศึกษานี้

(ค) ใช้บังคับกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้โดยสารสายการบินทุกราย

(ง) แม้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินจะต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี แต่หากข้อพิพาทดังกล่าวได้ถูกส่งต่อมาให้อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของ AESA และผู้โดยสารไม่ได้โต้แย้งอย่างชัดเจนในเรื่องกล่าว ให้ถือคู่กรณีสมัครใจให้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินดังกล่าว

1) กำหนดหน้าที่ของสายการบินให้แจ้งข้อมูลให้ผู้โดยสารทราบถึงขั้นตอนในการอุทธรณ์ข้อร้องเรียนต่อ AESA⁶⁹

July 2006 against the managers of airports located in Spanish territory, adhering to the procedure, either previously or for voluntarily participating in it after the passenger's complaint has been submitted to the Agency. To this end:

(a) Airports whose manager has formally notified the Agency of such accession shall be deemed to have adhered to this procedure prior to this procedure.

(b) It will be considered that they agree to participate voluntarily in the procedure when, having transferred the claim by the passenger by the Agency, they do not expressly reject its application.

⁶⁸ Augusta Abogados. (2023). *Latest updates on Spain's New ADR Procedure for air passenger disputes*. (Online). Available: <https://www.lexology.com/commentary/aviation/spain/augusta-abogados/latest-updates-on-spains-new-adr-procedure-for-air-passenger-disputes> [2023, 10 April]

⁶⁹ Article 5. Information to passengers.

Air carriers and airport managers shall inform passengers of the possibility of appealing to the Agency in the cases referred to in this provision and, where they are members of them, to the consumer arbitration system or the arbitration system for the resolution of complaints and claims regarding equal opportunities, non-

- 3) กำหนดขั้นตอนในการยื่นข้อร้องเรียนต่อ AESA
 - 4) กำหนดกระบวนการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน
 - 5) กำหนดให้กระบวนการพิจารณาในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินต้องมีลักษณะและมีหลักการ เช่น ความมีอิสระ ความเป็นกลาง ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และความชอบด้วยกฎหมาย
 - 6) ไม่มีการคิดค่าธรรมเนียมในการยื่นข้อร้องเรียนโดยผู้โดยสาร นอกจากนั้นกระบวนการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้โดยสาร และผลของการพิจารณาไม่ผูกพันผู้โดยสาร อย่งไรก็ดีในกรณีของสายการบินกำหนดให้ผลของการพิจารณาผูกพันสายการบิน
 - 7) มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ชัดเจน ทั้งนี้ อาจขยายระยะเวลาได้หากปรากฏว่าเรื่องที่พิจารณามีความซับซ้อน
- ทั้งนี้ รายละเอียดของกระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน ผู้ศึกษาจะขออธิบายโดยมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในข้อ 3.3.3 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของราชอาณาจักรสเปนต่อไป

3.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

AESA เป็นหน่วยงานของรัฐ⁷⁰ สังกัดกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานในกิจการการบินพลเรือน มีผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนเป็นหัวหน้าของหน่วยงานดังกล่าว⁷¹ หน่วยงานนี้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ตรวจสอบ และบริหารจัดการกิจการการขนส่งทางอากาศ การให้บริการการเดินทางอากาศ และการจัดการด้านความปลอดภัย

discrimination and accessibility on grounds of disability, as appropriate, in the terms provided for in article 40.2 of Law 7/2017, of November 2.

⁷⁰ Royal Decree 184/2008, of February 8, which approves the Statute of the State Aviation Safety Agency.

Article 1. Legal nature of the State Aviation Safety Agency.

1. The State Aviation Safety Agency (hereinafter the Agency or AESA) is a public body regulated by Law 28/2006, of July 18, on State Agencies for the improvement of public services.

...

⁷¹ Article 14. The President.

The President of the Agency will be the General Director of Civil Aviation.

ของสนามบิน⁷² นอกจากนั้น ยังมีหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของการขนส่งทางอากาศ และเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษบุคคลที่ทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านการบินพลเรือน⁷³

3.3.3 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

1) ขั้นตอนก่อนเริ่มกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย AESA

ก่อนการเริ่มต้นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารโดย AESA มีเรื่องที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นในขั้นตอนการดำเนินการกล่าวคือ ผู้โดยสารจะต้องเริ่มต้นการร้องเรียนไปยังสายการบินที่ให้บริการก่อนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อให้

⁷² Article 8. Object of the State Aviation Safety Agency.

1. The State Aviation Safety Agency, within the scope of competences corresponding to the State, and in accordance with the authorization carried out by the third additional provision of Law 28/2006, of July 18, has the purpose of executing the management, supervision and inspection functions of air transport safety and air navigation and airport security systems, in their aspects of inspection and control of aeronautical products, air activities and aeronautical personnel, as well as the functions of detection, analysis and evaluation of security risks in this mode of transport.

2. In order to fulfill said object, the Agency will be guided by the following action criteria:

- a) Preserve the safety of air transport in accordance with the principles and regulations in force in civil aviation.
- b) Promote the development and establishment of national and international aeronautical regulations on air safety and air transport user protection, as well as the procedures for their application.
- c) Promote a safety culture in all areas of civil aviation.
- d) Protect and defend the interests of society, and in particular of users, ensuring the development of safe, effective, efficient, accessible, fluid, quality and environmentally friendly air transport.
- e) Develop their skills in response to the needs of civil aviation, in terms of quality, effectiveness and efficiency and competitiveness.

⁷³ Article 9. Powers.

1. The State Aviation Safety Agency exercises the following powers:

...

e) The exercise of the sanctioning power in matters of civil aviation regulated in Title V of Law 21/2003, of July 7.

f) Risk management in the field of civil aviation security.

...

ผู้โดยสารและสายการบินหรือกัน โดยเริ่มต้นการเจรจาก่อน และหากสามารถตกลงกันได้ ขั้นตอนนี้จะเป็นการลดปริมาณเรื่องที่จะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกของ AESA ได้ และเมื่อสายการบินได้รับแจ้งข้อร้องเรียนจากผู้โดยสารแล้ว จะกำหนดให้สายการบินต้องตอบกลับผู้โดยสารภายใน 30 วันนับแต่ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้โดยสาร และในกรณีที่สายการบินปฏิเสธข้อร้องเรียนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้โดยสารจะสามารถยื่นข้อร้องเรียนมายัง AESA เพื่อเข้าสู่กระบวนการการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ นอกจากนั้นการยื่นข้อร้องเรียนต่อ AESA ผู้โดยสารจะต้องยื่นข้อร้องเรียนภายในกำหนดเวลา 1 ปี หลังจากที่ยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบิน หากผู้โดยสารไม่ยื่นข้อร้องเรียนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ส่งผลให้ AESA ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ แต่ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้โดยสารที่ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล⁷⁴

2) การเริ่มต้นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกโดย AESA⁷⁵

ภายหลังจากที่ผู้โดยสารได้ยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบิน และไม่ว่าสายการบินจะไม่ได้ตอบกลับผู้โดยสารภายใน 30 วัน หรือเป็นกรณีที่สายการบินตอบกลับแต่ได้ปฏิเสธข้อร้องเรียนของผู้โดยสารไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว กระบวนการพิจารณาจะประกอบด้วย การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา การพิจารณาพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งในกระบวนการนี้จะกำหนดให้สายการบินจะต้องยื่นหนังสือแย้งข้อร้องเรียนของผู้โดยสารภายในกำหนดระยะเวลา 20 วัน ซึ่งข้อมูลประกอบจะต้องเกี่ยวข้องกับรายงานของเที่ยวบินที่เป็นข้อพิพาท

3) ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา⁷⁶

ระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อการระงับข้อพิพาททางเลือกจะไม่เกิน 90 วัน แต่อาจมีการขยายระยะเวลาได้หากปรากฏว่า เรื่องพิพาทมีความซับซ้อน

4) ผลการพิจารณา⁷⁷

ผลการพิจารณาของ AESA ผูกพันสายการบิน แต่ไม่ผูกพันผู้โดยสาร และหาก AESA มีการสั่งให้สายการบินจ่ายเงินเยียวยาหรือเงินชดเชยจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง สายการบินจะต้องดำเนินการจ่ายให้แก่ผู้โดยสารให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับจากที่มีผลพิจารณา อย่างไรก็ดี การที่สายการบินอุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าวไม่เป็นการทำให้สายการบินไม่ต้องปฏิบัติตามการใช้หรือเยียวยาผู้โดยสารได้

⁷⁴ Augusta Abogados. *Ibids.*

⁷⁵ *Ibids.*

⁷⁶ *Ibids.*

⁷⁷ *Ibids.*

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของแคนาดา

3.4.1 ฐานอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

รัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งของแคนาดา (Canada Transportation Act)

หน่วยงานด้านการขนส่งแห่งแคนาดา (Canadian Transportation Agency : CTA)⁷⁸

รัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งของแคนาดากำหนดให้ มีอำนาจหน้าที่ในการยุติข้อขัดแย้งและการระงับข้อพิพาทด้านการบิน และมีอำนาจในการออกกฎระเบียบในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของแคนาดาเมื่อการรับคำปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของแคนาดาแล้ว และให้ CTA มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเรื่องการขนส่งทางอากาศ เมื่อได้รับการร้องขอจากคู่กรณี⁷⁹ และในกรณีที่เป็นเรื่องข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิของผู้โดยสารให้ CTA ดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย หรืออาจแต่งตั้งบุคคลใดให้เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁸⁰

3.4.2 หน่วยงานที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

ในอดีตหน่วยงานการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Agency) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายด้านการขนส่งทางอากาศ แต่ต่อมารัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งแห่งแคนาดา (Canada Transportation Act) ได้กำหนดรวมบทบาทของหน่วยงานการขนส่งแห่งชาติ ให้ทำงานต่อไปได้โดยให้ใช้ชื่อใหม่เรียกว่า CTA⁸¹ ด้วยเหตุนี้ CTA จึงเป็นหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ตาม

⁷⁸ ต่อไปในการศึกษา จะเรียกว่า “CTA”

⁷⁹ Canada Transportation Act. Mediation

Request by parties

36.1 (1) If there is a dispute concerning a matter within the Agency’s jurisdiction, all the parties to the dispute may, by agreement, make a request to the Agency for mediation. On receipt of the request, the Agency shall refer the dispute for mediation.

⁸⁰ Air Travel Complaints

Review and mediation

85.1 (1) If a person has made a complaint under any provision of this Part, the Agency, or a person authorized to act on the Agency’s behalf, shall review and may attempt to resolve the complaint and may, if appropriate, mediate or arrange for mediation of the complaint.

⁸¹ Agency continued

ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เรื่องการขนส่งทางอากาศระบอบอยู่ในส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญนี้⁸²

CTA เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (quasi-judicial tribunal) และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจที่สามารถให้ผลการพิจารณาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งแห่งแคนาดา⁸³ ทั้งนี้ CTA สามารถดำเนินการในการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ ทั้งประเภทการอำนวยความสะดวก (facilitation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการอนุญาโตตุลาการ (เฉพาะการขนส่งระบบราง)

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ CTA

1) องค์ประกอบของ CTA⁸⁴

7 (1) The agency known as the National Transportation Agency is continued as the Canadian Transportation Agency.

⁸² PART II. Air Transportation

⁸³ Canadian Transportation Agency. (n.d.). *Organization and mandate*. (Online). Available: <https://otccta.gc.ca/eng/organization-and-mandate> [2023, 10 April]

⁸⁴ Composition of Agency

7 (2) The Agency shall consist of not more than five members appointed by the Governor in Council, and such temporary members as are appointed under subsection 9(1), each of whom must, on appointment or reappointment and while serving as a member, be a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act.

Chairperson and Vice-Chairperson

7 (3) The Governor in Council shall designate one of the members appointed under subsection (2) to be the Chairperson of the Agency and one of the other members appointed under that subsection to be the Vice-Chairperson of the Agency.

Term of members

8 (1) Each member appointed under subsection 7(2) shall hold office during good behaviour for a term of not more than five years and may be removed for cause by the Governor in Council.

Reappointment

(2) A member appointed under subsection 7(2) is eligible to be reappointed on the expiration of a first or subsequent term of office.

Temporary members

9 (1) The Minister may appoint temporary members of the Agency from the roster of individuals established by the Governor in Council under subsection (2).

รัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งแห่งแคนาดา (Canada Transportation Act) กำหนดให้ CTA มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกแบบประจำ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้แทนแห่งสภา (Governor in Council) โดยจะต้องมีสถานะเป็นพลเมืองของแคนาดาหรือผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรของแคนาดา (permanent resident) และสมาชิกแบบชั่วคราวที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแห่งแคนาดา จำนวนไม่เกิน 5 คน นอกจากนั้นผู้แทนแห่งสภา (Governor in Council) จะต้องเลือกสมาชิกดังกล่าวให้เป็นประธานของหน่วยงานด้านการขนส่งแห่งแคนาดา (Chairperson) จำนวน 1 คน และรองประธานของหน่วยงานด้านการขนส่งแห่งแคนาดา (Vice-Chairperson) อีก 1 คนจากสมาชิกประจำของ CTA มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ได้หากอยู่ครบวาระ ส่วนสมาชิกชั่วคราวมีวาระในการดำรงตำแหน่งได้ 1 ปี ต่อได้อีก 1 ครั้ง และไม่อาจเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีกหากปรากฏว่าดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว 2 ครั้ง

2) CTA มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้แทนของแคนาดาในการดำเนินการทำความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน⁸⁵

(2) ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ⁸⁶

...

Term of temporary members

9 (4) A temporary member shall hold office during good behaviour for a term of not more than one year and may be removed for cause by the Governor in Council.

No reappointment

9 (5) A person who has served two consecutive terms as a temporary member is not, during the twelve months following the completion of the person's second term, eligible to be reappointed to the Agency as a temporary member.

⁸⁵ Duties and functions of Agency under international agreements, etc.

77. Where the Agency is identified as the aeronautical authority for Canada under an international agreement, convention or arrangement respecting civil aviation to which Canada is a party, or is directed by the Minister to perform any duty or function of the Minister pursuant to any such agreement, convention or arrangement, the Agency shall act as the aeronautical authority for Canada or perform the duty or function in accordance with the agreement, convention, arrangement or direction, as the case may be.

⁸⁶ Agency powers qualified by certain agreements, etc.

- (3) พักใช้หรือยกเลิกใบอนุญาต หรือปฏิเสธการขอออกใบอนุญาต⁸⁷
- (4) ออกมาตรการให้การยกเว้นในการปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้⁸⁸
- (5) สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับใบอนุญาต ใบรับรองที่ได้ให้ไว้⁸⁹
- (6) ทำหน้าที่ในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาทระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร⁹⁰

78 (1) Subject to any directions issued to the Agency under section 76, the powers conferred on the Agency by this Part shall be exercised in accordance with any international agreement, convention or arrangement relating to civil aviation to which Canada is a party.

⁸⁷ Agency may refuse licence — individuals

79 (1) Where the Agency has suspended or cancelled the licence of an individual under this Part or where an individual has contravened section 59, the Agency may, for a period not exceeding twelve months after the date of the suspension, cancellation or contravention, refuse to issue a licence in respect of an air service to the individual or to any corporation of which the individual is a principal.

Agency may refuse licence — corporations

(2) Where the Agency has suspended or cancelled the licence of a corporation under this Part or where a corporation has contravened section 59, the Agency may, for a period not exceeding twelve months after the date of the suspension, cancellation or contravention, refuse to issue a licence in respect of an air service to

- (a) the corporation;
- (b) any person who, as a principal of the corporation, directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in a contravention that gave rise to the suspension or cancellation; and
- (c) any body corporate of which the corporation or the person referred to in paragraph (b) is a principal.

⁸⁸ Exemption

80 (1) The Agency may, by order, on such terms and conditions as it deems appropriate, exempt a person from the application of any of the provisions of this Part or of a regulation or order made under this Part where the Agency is of the opinion that

- (a) the person has substantially complied with the provision;
- (b) an action taken by the person is as effective as actual compliance with the provision; or
- (c) compliance with the provision by the person is unnecessary, undesirable or impractical.

⁸⁹ Inquiry into licensing matters

81 For the purposes of ensuring compliance with this Part, the Agency may inquire into any matter for which a licence, permit or other document is required under this Part.

⁹⁰ Air Travel Complaints

(7) ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน⁹¹

Review and mediation

85.1 (1) If a person has made a complaint under any provision of this Part, the Agency, or a person authorized to act on the Agency's behalf, shall review and may attempt to resolve the complaint and may, if appropriate, mediate or arrange for mediation of the complaint.

⁹¹ Regulations

86 (1) The Agency may make regulations

- (a) classifying air services;
- (b) classifying aircraft;
- (c) prescribing liability insurance coverage requirements for air services or aircraft;
- (d) prescribing financial requirements for each class of air service or aircraft;
- (e) respecting the issuance, amendment and cancellation of permits for the operation of international charters;
- (f) respecting the duration and renewal of licences;
- (g) respecting the amendment of licences;
- (h) respecting traffic and tariffs, fares, rates, charges and terms and conditions of carriage for international service, including
 - (i) providing for the disallowance or suspension by the Agency of any tariff, fare, rate or charge,
 - (ii) providing for the establishment and substitution by the Agency of any tariff, fare, rate or charge disallowed by the Agency,
 - (iii) authorizing the Agency to direct a licensee or carrier to take the corrective measures that the Agency considers appropriate and to pay compensation for any expense incurred by a person adversely affected by the licensee's or carrier's failure to apply the fares, rates, charges or terms or conditions of carriage that are applicable to the service it offers and that were set out in its tariffs, if the Agency receives a written complaint and, if the complaint is related to any term or condition of carriage concerning any obligation prescribed by regulations made under subsection 86.11(1), it is filed by the person adversely affected,
 - (iii.1) authorizing the Agency to make applicable, to some or to all passengers of the same flight as the complainant, all or part of the Agency's decision respecting a complaint related to any term or condition of carriage concerning any obligation prescribed by regulations made under paragraph 86.11(1)(b), to the extent that it considers appropriate, and
 - (iv) requiring a licensee or carrier to display the terms and conditions of carriage for its international service on its Internet site, if the site is used for selling the international service of the licensee or carrier;

(8) ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับหน้าที่ของสายการบินต่อผู้โดยสารในเรื่องหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง⁹²

(i) requiring licensees to file with the Agency any documents and information relating to activities under their licences that are necessary for the purposes of enabling the Agency to exercise its powers and perform its duties and functions under this Part and respecting the manner in which and the times at which the documents and information are to be filed;

(j) requiring licensees to include in contracts or arrangements with travel wholesalers, tour operators, charterers or other persons associated with the provision of air services to the public, or to make those contracts and arrangements subject to, terms and conditions specified or referred to in the regulations;

(k) defining words and expressions for the purposes of this Part;

(l) excluding a person from any of the requirements of this Part;

(m) prescribing any matter or thing that by this Part is to be prescribed; and

(n) generally for carrying out the purposes and provisions of this Part.

⁹² 86.11 (1) The Agency shall, after consulting with the Minister, make regulations in relation to flights to, from and within Canada, including connecting flights,

...

(b) respecting the carrier's obligations in the case of flight delay, flight cancellation or denial of boarding, including

(i) the minimum standards of treatment of passengers that the carrier is required to meet and the minimum compensation the carrier is required to pay for inconvenience when the delay, cancellation or denial of boarding is within the carrier's control,

(ii) the minimum standards of treatment of passengers that the carrier is required to meet when the delay, cancellation or denial of boarding is within the carrier's control, but is required for safety purposes, including in situations of mechanical malfunctions,

(iii) the carrier's obligation to ensure that passengers complete their itinerary when the delay, cancellation or denial of boarding is due to situations outside the carrier's control, such as natural phenomena and security events, and

(iv) the carrier's obligation to provide timely information and assistance to passengers;

...

3.4.3 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

1) การยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย (Mediation)⁹³

โดยที่รัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งแห่งแคนาดา กำหนดให้อำนาจ CTA เป็นผู้มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินพลเรือนได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยจะกระทำได้โดยความสมัครใจของกลุ่มพิพาท และเป็นการเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อหน่วยงานดังกล่าว

ที่ผ่านมาเรื่องที่ CTA ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยได้แก่การปฏิเสธการขนส่ง การยกเลิกเที่ยวบิน และการล่าช้าของเที่ยวบิน รวมถึงกรณีสัมภาระสูญหาย

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยของ CTA มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดย CTA จะกำหนดกระบวนการให้คู่กรณีดำเนินการตาม เช่น การกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาให้ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาตั้งแต่การเริ่มต้นและสิ้นสุดภายใน 30 วัน เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงเป็นอย่างอื่น นอกจากนั้น กระบวนการพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถเก็บรักษาความลับได้ระหว่างคู่กรณี เป็นต้น

จากการศึกษาในขั้นตอนและกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางเลือกระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งของแคนาดา (Canada Transportation Act)⁹⁴ มีรายละเอียดที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การระงับข้อพิพาททางเลือกระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยเกิดจากความตกลงระหว่างคู่กรณี⁹⁵

2) เมื่อคู่กรณีได้ยื่นคำร้องขอให้ CTA และเมื่อ CTA ได้รับคำร้องแล้ว จะเริ่มต้นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย⁹⁶

⁹³ Canadian Transport Agency. (n.d.). *Resolution of Disputes through Mediation - A Resource Tool*. (Online). Available: Resolution of Disputes through Mediation - A Resource Tool | Canadian Transportation Agency (otc-cta.gc.ca) [2023, 15 April]

⁹⁴ Canadian Transportation Agency. (n.d.). *Resolution of Disputes through Mediation - A Resource Tool*. Online. Available: <https://otc-cta.gc.ca/eng/publication/resolution-disputes-through-mediation-a-resource-tool> [2023, 15 April]

⁹⁵ Id. Arts 36.1 (1)

⁹⁶ *Ibid.*

3) CTA จะดำเนินการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งของ CTA เข้าทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวน 1 หรือ 2 คน⁹⁷

4) เมื่อมีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยดำเนินการกระบวนการพิจารณาเฉพาะในกรณีที่เป็นกรณีการไกล่เกลี่ยที่ได้กระทำลงใน CTA เท่านั้น⁹⁸

5) ให้ข้อมูลที่ได้มาระหว่างการดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นความลับ เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงเป็นอย่างอื่น นอกจากนั้น ข้อมูลที่ได้มาในระหว่างการดำเนินการไกล่เกลี่ย ห้ามไม่ให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น เว้นแต่คู่กรณีอีกฝ่ายจะยินยอม⁹⁹

6) ให้ระยะเวลาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ที่ CTA ได้ส่งเรื่องให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่คู่กรณีจะตกลงเป็นอย่างอื่น¹⁰⁰

7) เมื่อข้อพิพาทอยู่ในระหว่างการไกล่เกลี่ยแล้ว การดำเนินการใด ๆ ก่อนที่จะมีการไกล่เกลี่ยให้อยู่ในขอบเขตของการไกล่เกลี่ยนี้ และอาจขยายระยะเวลาได้ ทั้งนี้เป็นไปตามการวินิจฉัยของ CTA¹⁰¹

⁹⁷ Appointment of mediator

36.1 (2) When a dispute is referred for mediation, the Chairperson shall appoint one or two persons to mediate the dispute.

⁹⁸ Mediator not to act in other proceedings

36.1 (3) A person who is appointed to mediate a dispute may not act in any other proceedings before the Agency in relation to that matter.

⁹⁹ Time limit for completion of mediation

36.1 (5) Unless the parties to a dispute otherwise agree, the mediation of the dispute shall be completed within 30 days after the dispute is referred for mediation.

¹⁰⁰ Confidentiality of mediation

36.1 (4) All matters relating to the mediation of a dispute shall be kept confidential, unless the parties to the dispute otherwise agree, and information provided by a party for the purposes of mediation shall not be used for any other purpose without the consent of that party.

¹⁰¹ Effect of mediation on proceedings

36.1 (6) The mediation has the effect of

(a) staying for the period of the mediation any proceedings before the Agency in so far as they relate to a matter that is the subject of the mediation; and

(b) extending the time within which the Agency may make a decision or determination under this Act with regard to those proceedings by the period of the mediation.

8) ข้อตกลงที่ยอมรับกันซึ่งเป็นผลมาจากการไกล่เกลี่ยให้ยื่นต่อ CTA และเมื่อยื่นแล้วให้ถือเสมือนเป็นคำสั่งของ CTA¹⁰² สามารถใช้บังคับระหว่างกันได้

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยการขนส่งของแคนาดา (Canada Transportation Act) เปิดโอกาสให้ CTA สามารถดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนได้ ทั้งนี้ การเลือกให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้น จะต้องเกิดจากความสัญญาของคู่สัญญา โดยยินยอมเป็นหนังสือสัญญาให้ CTA ดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยได้ และการไกล่เกลี่ยยังเป็นการรักษาความลับของข้อมูล อีกทั้งหากมีข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน เมื่อได้ยื่นต่อ CTA สามารถบังคับกันได้เสมือนเป็นคำสั่งที่ออกจาก CTA นอกจากนี้ หากพิจารณาสถิติของการรับเรื่องข้อร้องเรียนของ CTA

3.5 มาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารในประเทศไทย

3.5.1 ฐานอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางการบินพลเรือนอยู่ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. การเดินอากาศ กับระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559

1) พ.ร.บ. การเดินอากาศ กำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินกับผู้โดยสาร โดย ผอ.กพท. มีอำนาจในการออกมาตรการให้สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของ กพท. ในเรื่องมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าว

หากพิจารณาถึงฐานอำนาจที่ ผอ.กพท. จะนำมาออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามของผู้ประกอบกิจการการบินพลเรือนที่เป็นสายการบิน ดังนั้น ฐานอำนาจทางกฎหมายลำดับรองที่ ผอ.กพท. จะต้องออกมาเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศ คือ การ

¹⁰² Filing of mediation agreement

36.1 (7) An agreement that is reached as a result of mediation may be filed with the Agency and, after filing, is enforceable as if it were an order of the Agency.

ออกเป็นระเบียบของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย¹⁰³ ซึ่งขณะนี้ กพท. ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารดังกล่าว

2) ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ระบุว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559

ระเบียบฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งระเบียบฉบับนี้มีการกำหนดขั้นตอนในการยื่นข้อร้องเรียน และกำหนดกระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย นอกจากนั้นยังได้กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาไกล่เกลี่ย และผลของการไกล่เกลี่ยซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของสัญญาประนีประนอมยอมความ ทั้งนี้ รายละเอียดและขั้นตอน ผู้ศึกษาจะได้อธิบายต่อไปในข้อ 3.5.3

3.5.2 หน่วยงานที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

1) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.)

กพท. เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁰⁴ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนากิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล และเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบ ติดตาม ควบคุม รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการบินและกิจการการบินพลเรือนปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรฐานสากล¹⁰⁵ โดยมี ผอ.กพท. ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการกำกับ กพท.¹⁰⁶ ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของ กพท. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ กพท. ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบายและมติของคณะกรรมการกำกับ กพท.¹⁰⁷

กพท. ได้มีการจัด โครงสร้างองค์กร โดยแบ่งส่วนงานภายในออกเป็น 4 สายงาน¹⁰⁸ คือ สายงานกำกับมาตรฐานความปลอดภัยในการบินพลเรือน สายงานพัฒนาเศรษฐกิจการบิน สายงานบริหารและพัฒนาองค์กร และสายงานบริหารโครงการพิเศษ ทั้งนี้ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร และการพัฒนากลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกิจการการบินพลเรือน เช่น

¹⁰³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 15/10 วรรคสอง.

¹⁰⁴ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. มาตรา 5

¹⁰⁵ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. มาตรา 7. และมาตรา 8.

¹⁰⁶ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. มาตรา 23.

¹⁰⁷ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. มาตรา 28.

¹⁰⁸ ระเบียบคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2565. ข้อ 5.

สายการบิน และผู้ให้บริการ เช่น ผู้โดยสาร จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสายงานพัฒนาเศรษฐกิจ การบิน

สายงานพัฒนาเศรษฐกิจการบินมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลและ ส่งเสริมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาและสนับสนุนปฏิบัติการการเดินอากาศให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้กิจการในการพัฒนาการบินพลเรือนเป็นไปด้วยความยั่งยืน¹⁰⁹ โดยสายงานพัฒนาเศรษฐกิจการบินได้มีการแบ่งสายงานในสังกัด ได้แก่ ฝ่ายมาตรฐานการรักษา ความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือน ฝ่ายกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ฝ่ายพัฒนา และส่งเสริมการบินพลเรือน ฝ่ายบริหารงานและปฏิบัติการเดินอากาศ และศูนย์บริการทางการ บิน¹¹⁰

กองคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเป็นส่วนงานย่อยภายในฝ่ายกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น พิจารณาคำเนิการเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการที่ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบการเดินอากาศ และผู้ดำเนินการ การบินทุกประเภทให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ผู้ใช้บริการ พัฒนากลไกยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบ กิจการการบินพลเรือนกับผู้ใช้บริการ รวมถึงศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนา มาตรฐาน กฎหมาย กฎ ระเบียบ และจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงมาตรการในการตรวจมาตรฐาน การให้บริการและการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการ¹¹¹ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. การเดินอากาศ ได้กำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และรับผิดชอบในการกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนในเรื่องการ ประกอบกิจการการบินพลเรือน มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการ การคุ้มครองผู้ใช้บริการ และ มาตรการการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการที่เป็นสายการบิน และผู้ใช้บริการที่เป็นผู้โดยสาร และกำหนดให้ ผอ.กพท. มีอำนาจทางกฎหมายมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการบิน

¹⁰⁹ ระเบียบคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2565. ข้อ 5 (2).

¹¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยว่าด้วยการแบ่งส่วนงานภายในของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2565. ข้อ 6 (4).

¹¹¹ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.caat.or.th/wpcontent/uploads/2022/10/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%84%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%89%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-3.2565.pdf> [2566, 9 เมษายน]

พลเรือนแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ¹¹² ด้วยเหตุนี้ ผอ.กพท. จึงต้องกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือน และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานบินพลเรือนแห่งประเทศไทย โดยจะต้องกำหนดให้มีการดำเนินการและมีมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งด้านการบินพลเรือนระหว่างสายการบินและผู้โดยสารดังกล่าว

2) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้มีคณะกรรมการหนึ่งคณะ โดยมีชื่อว่าคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค¹¹³ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ¹¹⁴ และมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค¹¹⁵ ซึ่งต่อมาได้มีระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 กำหนดขั้นตอนและแนวทางในการไกล่เกลี่ยของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับการแต่งตั้งให้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากปรากฏว่าในชั้นการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ไม่สำเร็จ นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงเหตุผลของการที่มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องเที่ยวบินต่างประเทศ หรือสายการบินต่างประเทศ ไม่ได้มีกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบแล้ว จึงต้องนำเรื่องที่เป็นข้อพิพาทเข้าสู่การดำเนินการของ สคบ. เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ¹¹⁶

3.5.3 กระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

1) กรณีเป็นข้อร้องเรียนเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามประกาศกระทรวงคมนาคม

แม้ว่าประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวจะกำหนดให้กรมการบินพลเรือน (ซึ่งปัจจุบันคือ กพท.) เป็นหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการ

¹¹² พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 15/10.

¹¹³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 9.

¹¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 10 (1).

¹¹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 10 (1/1).

¹¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 21.

ต่อไป¹¹⁷ ซึ่งอาจมีลักษณะคล้ายกับเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก แต่จากการศึกษา ไม่ปรากฏ ขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจ กพท. ในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารได้แต่ขณะที่ทำการศึกษาฯ นี้ ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองออกมารับกับฐานอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาสามารถสรุปขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้โดยสารที่ได้รับการกระทบสิทธิของผู้โดยสารตามประกาศกระทรวงคมนาคมได้ดังนี้

(1) การยื่นข้อร้องเรียน¹¹⁸

ในกรณีที่ผู้โดยสารผู้ถูกกระทบสิทธิที่เกิดจากการที่สายการบินยกเลิกเที่ยวบินเที่ยวบินล่าช้า หรือถูกปฏิเสธการขนส่งตามประกาศกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีขอบเขตการบังคับใช้กับกรณีการเดินทางด้วยสายการบินของไทย และเดินทางในเที่ยวบินภายในประเทศแล้ว ผู้โดยสารอาจยื่นข้อร้องเรียนไปยัง กพท. ผ่านช่องทางการร้องเรียนได้โดยตรง โดยระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ชื่อ ที่อยู่ ประเภทเรื่องที่ร้องเรียน ช่องทางการติดต่อ ข้อมูลเกี่ยวกับสายการบิน ข้อมูลการเดินทางวันและเวลาที่ปรากฏตามกำหนดตารางบิน สนามบินที่เกิดเหตุ ตลอดจนหมายเลขการจอง เป็นต้น โดยผู้โดยสารสามารถติดตามเรื่องราวร้องเรียนโดยใช้เลขที่คำขอเพื่อตรวจสอบสถานะของผลการพิจารณา หรือโทรศัพท์ไปยังเบอร์ที่ กพท. ให้ไว้เพื่อดำเนินการติดต่อ สอบถามข้อมูลเพิ่มเติม หรือติดตามสถานะ

(2) กระบวนการภายหลังจากการยื่นข้อร้องเรียน

เมื่อ กพท. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้โดยสารแล้ว กพท. จะดำเนินการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยพนักงานผู้รับผิดชอบดังกล่าวอาจส่งหนังสือเรียกให้สายการบินเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารประกอบเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความครบถ้วน

(3) ระยะเวลาของกระบวนการพิจารณา

จากการศึกษาไม่ปรากฏว่าการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานเท่าใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าระยะเวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียนอาจขึ้นอยู่กับปริมาณข้อร้องเรียนที่มีอยู่ ณ

¹¹⁷ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทย ในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553. ข้อ 10.

¹¹⁸ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2561). *ขั้นตอนการร้องทุกข์หรือร้องเรียน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: ระบบแจ้งเรื่องร้องเรียน (caat.or.th) [2566, 15 เมษายน]

ขณะนั้น ซึ่งหากมีปริมาณข้อร้องเรียนมาก อาจนำไปสู่ความล่าช้าของการพิจารณาได้ อย่างไรก็ตามก็ได้
ผู้โดยสารสามารถติดตามสถานะได้จากช่องทางที่ กพท. ได้แจ้งไว้ได้ข้างต้น

(4) ผลการพิจารณา

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสายการบินมีการละเมิดมาตรการการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามที่ร้องเรียนจริง กพท. จะออกคำสั่งทางปกครองสั่งให้สายการบินเยียวยาหรือชดใช้ให้แก่ผู้โดยสารตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข และอาจดำเนินการระบวนการทางอาญาเอาผิดแก่สายการบินโดยลงโทษปรับทางอาญา¹¹⁹ เนื่องจากถือว่าสายการบินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้าย

อย่างไรก็ดี ตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไว้เฉพาะเพียงการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือ การปฏิเสธการขนส่ง โดยมีขอบเขตแห่งการบังคับใช้เฉพาะในกรณีการเดินทางภายในประเทศกับสายการบินของประเทศไทยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะถึงกรณีผู้โดยสารเดินทางในเที่ยวบินระหว่างประเทศ ดังนั้น สคบ. จึงเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการบิน และผู้โดยสารที่ซื้อบัตรเพื่อโดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

2) กรณีเป็นข้อร้องเรียนเรื่องอื่นที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามประกาศกระทรวงคมนาคม

ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ของการศึกษานี้ เมื่อปรากฏว่าผู้โดยสารทางอากาศคือผู้บริโภครูปอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผู้เข้ารับบริการบริการจากผู้ประกอบการที่เป็นสายการบิน ดังนั้นโดยทั่วไป หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคแล้ว สคบ. จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไป เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น

แม้ว่าในขณะที่ผู้โดยสารจะยื่นแจ้งข้อร้องเรียนหรือร้องทุกข์ไปยังช่องทางที่ กพท. กำหนดไว้ จะมีช่องทางการแจ้งถึงการร้องทุกข์ที่เกิดจากสายการบินต่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 และจากการศึกษาปรากฏว่า กพท. จะส่งต่อเรื่องร้องเรียนไปยัง สคบ. เพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป ซึ่ง สคบ. มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือก คือ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

¹¹⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 107/3.

(1) ขั้นตอนการยื่นข้อร้องเรียนต่อ สคบ.

ผู้โดยสารจะต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อ สคบ. ตามช่องทางที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบัน สคบ. ได้พัฒนาระบบของการร้องทุกข์ผ่านช่องทางออนไลน์¹²⁰ โดยผู้โดยสารจะต้องดำเนินการแจ้งชื่อว่าจะร้องทุกข์ใคร และจะต้องระบุเรื่องร้องทุกข์ให้พอเข้าใจโดยสังเขป ซึ่งจากข้อเท็จจริงขณะทำการศึกษารากฎว่าเรื่องการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสายการบินจัดอยู่ในประเภทการร้องทุกข์ลำดับที่ 5¹²¹

(2) กระบวนการภายหลังจากการยื่นข้อร้องเรียน

เมื่อ สคบ. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะทำการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงประเด็นแห่งการร้องเรียนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาของตนลงนามในหนังสือเชิญหรือเรียกให้สายการบินเข้ามาพบหรือจัดส่งเอกสารให้ และแจ้งให้เข้ารับการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ย โดยจะระบุวิธีการ สถานที่ และวันเวลาในการไกล่เกลี่ยต่อไป อย่างไรก็ตาม คูกรณอาจจะไม่ประสงค์ที่จะเข้าไกล่เกลี่ยก็ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกไว้และเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการต่อไป¹²² โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยจะดำเนินการเป็นการลับ และไม่ให้มีการบันทึกรายละเอียดการไกล่เกลี่ยไว้ เว้นแต่ว่าคูกรณตกลงให้บันทึกรายละเอียดได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

(3) ระยะเวลาของกระบวนการพิจารณา

(3.1) กระบวนการพิจารณาในชั้นของเจ้าหน้าที่

ในการพิจารณาที่อยู่ในชั้นของเจ้าหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ไม่เกิน 2 ครั้ง โดยจะต้องมีระยะเวลารวมกันไม่เกิน 90 วันนับจากวันที่มีการไกล่เกลี่ยในครั้งแรก¹²³

(3.2) กระบวนการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค

¹²⁰ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2023). *ระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: ระบบร้องทุกข์ผู้บริโภค (ocpb.go.th) [2566.15 เมษายน]

¹²¹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2023). *รายงานการรับเรื่องร้องทุกข์ทั่วประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: รายละเอียดการวิเคราะห์ข้อมูล - OCPB Connect [2566.15 เมษายน]

¹²² ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559. ข้อ 5.

¹²³ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559. ข้อ 12.

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจไต่ถามได้เป็นผลสำเร็จแต่คู่กรณีประสงค์ที่จะไต่ถามต่อไป เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะนำเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการไต่ถามเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค โดย สคบ. จะออกหนังสือเชิญคู่กรณีให้เข้ารับการไต่ถาม โดยในชั้นของคณะกรรมการไต่ถามเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค สามารถพิจารณาไต่ถามได้อีกโดยมีระยะเวลารวมกันไม่เกิน 90 วัน นับจากการไต่ถามของคณะกรรมการไต่ถามเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคในครั้งแรก¹²⁴

(4) ผลการพิจารณา

เมื่อการไต่ถามสามารถบรรลุถึงการที่คู่กรณีได้ทำความตกลงยอมรับผลของการไต่ถามร่วมกัน ให้ผู้ไต่ถาม (เจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการไต่ถามเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคแล้วแต่กรณี) จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น โดยผลของการลงนามร่วมกันระหว่างคู่กรณีในสัญญาประนีประนอมยอมความ ทำให้ข้อพิพาทระงับสิ้นไป ทำให้คู่กรณีเกิดสิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว¹²⁵

กล่าวโดยสรุป แม้ว่า พ.ร.บ. การเดินอากาศ จะกำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารได้ แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวไว้ ส่งผลให้ข้อพิพาทหรือข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารจะถูกแยกพิจารณาโดยหน่วยงานกำกับดูแล 2 หน่วยงาน กล่าวคือ หากเป็นการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้โดยสารถูกระทบสิทธิจากการใช้บริการในเที่ยวบินภายในประเทศไทย หรือใช้บริการจากสายการบินของไทย ประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวจะกำหนดให้ กพท. เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว และแม้ว่าประกาศดังกล่าวจะกำหนดหน่วยงานผู้พิจารณาข้อร้องเรียนที่ชัดเจนแต่กลับไม่ปรากฏถึงกระบวนการในการพิจารณาข้อร้องเรียนว่าจะใช้ระยะเวลาใด ผลของการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไร

แต่หากเป็นกรณีของข้อร้องเรียนที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่งที่เกิดจากการที่ผู้โดยสารเดินทาง โดยเป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ สำนักงาน

¹²⁴ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไต่ถามหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559. ข้อ 12.

¹²⁵ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไต่ถามหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559. ข้อ 16.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว เนื่องจากผู้โดยสารทางอากาศถือเป็นผู้บริโภคอย่างหนึ่งตามนิยามของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการออกระเบียบซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไต่ถามเคลียร์หรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559

กล่าวโดยสรุปผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยมีแนวทางที่แตกต่างจากมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกของต่างประเทศ เนื่องจากไม่ว่าในสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดาต่างก็ให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศของตนเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินของตนได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบินพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้เป็นผู้พิจารณาและระงับข้อพิพาททางเลือก จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากกว่า