

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารและการยุติข้อขัดแย้ง หรือการระงับข้อพิพาททางเลือกทางการบินพลเรือน

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเปรียบกับขอบเขตบังคับใช้ของมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร และมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกของของสหราชอาณาจักรราชอาณาจักรสเปน และแคนาดา มาเป็นต้นแบบ เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาหรือออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของประเทศไทยแล้วพบว่าประเทศไทยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารและมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาททางการบินพลเรือนในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง

4.1.1 ขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร

จากการศึกษาปรากฏว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนระหว่างประเทศกลาง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร โดยออกคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้รัฐสมาชิกกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจการบินของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศใน ส่วนที่ 5 เรื่องการคุ้มครองผู้โดยสารว่า ในระหว่างที่ผู้โดยสารเดินทางนั้น หากมีกรณีที่ทำให้การให้บริการของสายการบินหยุดชะงักลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบินหรือไม่ก็ตาม ผู้โดยสารควรได้รับการดูแลอย่างเพียงพอจากสายการบิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้โดยสารถือเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง และจะต้องได้รับการช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนเส้นทางการบิน การคืนเงินค่าโดยสาร การให้ความดูแลและการอำนวยความสะดวก รวมถึงการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้โดยสาร นอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางให้รัฐสมาชิกสามารถพิจารณามาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารโดยขึ้นอยู่กับลักษณะของการแข่งขันและพันธกรณีของหน่วยงานกำกับการบินพลเรือน สายการบิน และผู้โดยสารของ

ประเทศของตน ซึ่งมีหลักการว่าหากรัฐสมาชิกเห็นว่า เมื่อใดที่การประกอบธุรกิจของสายการบินมีลักษณะที่ก้าวล่วงสิทธิที่เป็นการคุ้มครองผู้โดยสาร ทำให้ผู้โดยสารได้รับความเสียหายหรือเสียหายจากการเข้ารับบริการสายการบิน เมื่อนั้น ICAO สนับสนุนให้รัฐสมาชิกควรต้องออกกฎระเบียบเพื่อเข้าแทรกแซงกิจกรรมของสายการบิน แต่มาตรการของแต่ละรัฐสมาชิกจะเป็นประการใดนั้นให้รัฐสมาชิกพิจารณาถึงความเหมาะสมและได้สัดส่วนของกฎระเบียบในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารด้วย

หากพิจารณามาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีสมาชิกจำนวน 27 ประเทศ พบว่าสหภาพยุโรปจะมีการกำหนดขอบเขตในการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในกรณีการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางและถือเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ออกมาใช้บังคับกับรัฐสมาชิกโดยถือว่าเป็นกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกในทันที มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปนี้คุ้มครองผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง มีขอบเขตของการใช้บังคับกับกรณีของผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินที่ตั้งอยู่ในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปไปยังอีกรัฐสมาชิกที่ตั้งอยู่ในสหภาพยุโรปโดยไม่กำหนดสัญชาติของสายการบินที่ให้บริการแก่ผู้โดยสาร หรือเป็นกรณีที่ผู้โดยสารเดินทางจากสนามบินที่ตั้งอยู่นอกเขตของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปแต่เดินทางเข้าสู่สนามบินของสหภาพยุโรปด้วยสายการบินที่ถือสัญชาติของรัฐสมาชิก

กรณีของราชอาณาจักรสเปนรับเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายภายใน เนื่องจากราชอาณาจักรสเปนเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ หากเกิดการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งที่เป็นตามขอบเขตและเงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ผู้โดยสารจะมิได้รับสิทธิการเยียวยาหรือชดเชยจากสายการบินนั้น ส่งผลให้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิจากผู้โดยสาร AESA จะเข้ามามีบทบาทและอำนาจในการพิจารณามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้

กรณีของสหราชอาณาจักร แต่เดิมสหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ดังนั้น สหราชอาณาจักรจึงอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 เช่นกัน แต่ต่อเมื่อภายหลังจากที่สหราชอาณาจักรมีมติออกจากกลุ่มสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติที่ UK 261 โดยกำหนดขอบเขตความคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร โดยมีเงื่อนไขว่า การเดินทางหากมีการใช้บริการสายการบินสัญชาติอังกฤษ ไม่ว่าจะ

เดินทางไปในสนามบินของสหราชอาณาจักรเอง หรือเดินทางไปยังสนามบินของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือเดินทางไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป กรณีนี้หากสายการบินมีการยกเลิกเที่ยวบินการลำตัวของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่ง ผู้โดยสารจะได้รับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามพระราชบัญญัติ UK261 ทุกกรณี นอกจากนี้ หากเป็นการใช้บริการสายการบินที่ถือสัญชาติของกลุ่มสหภาพยุโรป ผู้โดยสารจะได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามพระราชบัญญัติ UK 261 ก็ต่อเมื่อเป็นการออกเดินทางจากสนามบินของสหราชอาณาจักร หรือเป็นการเดินทางออกจากสนามบินของกลุ่มสหภาพยุโรปหรือกลุ่มประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปมายังสนามบินที่ตั้งอยู่ภายในสหราชอาณาจักร รวมถึงหากเป็นสายการบินที่ไม่ได้ถือสัญชาติอังกฤษหรือสัญชาติของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป ผู้โดยสารจะได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามพระราชบัญญัติ UK 261 ได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเดินทางในเส้นทางระหว่างสหราชอาณาจักรไปยังประเทศกลุ่มสมาชิก หรือเป็นการเดินทางภายในสหราชอาณาจักร หรือเดินทางออกจากสหราชอาณาจักรไปยังประเทศใด ๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป และ CAA UK มีอำนาจในการพิจารณามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้

กรณีของแคนาดามีกฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับในกรณีที่เป็นการเดินทางที่เข้าสู่หรือออกจากประเทศแคนาดาและรวมถึงการต่อเที่ยวบิน กรณีนี้ CTA จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้

กรณีของประเทศไทย มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้โดยมีเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารว่าผู้โดยสารที่จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง จะต้องเป็นผู้โดยสารที่ใช้บริการกับสายการบินของไทย และเดินทางในเส้นทางบินภายในประเทศ โดยประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวกำหนดให้ กพท. มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ในขณะที่ทำการศึกษาพบว่าตรวจสอบข้อเท็จจริงของ กพท. จะสามารถดำเนินการได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นการเดินทางโดยใช้สายการบินสัญชาติไทย และเป็นการเดินทางภายในประเทศไทยเท่านั้น ดังนั้น การยกเลิกเที่ยวบิน การลำตัวของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่งในเที่ยวบินระหว่างประเทศ จะอยู่ในอำนาจของ สคบ. ซึ่งกรณีดังกล่าวมีความแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของต่างประเทศที่กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไม่ว่าจะเป็นการเดินทางในเส้นทางบินภายในประเทศ

หรือเส้นทางบินระหว่างประเทศหากปรากฏว่าเป็นไปตามขอบเขตของการบังคับใช้ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจุบันการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางผ่านแดน โดยเริ่มต้นจากดินแดนของประเทศหนึ่ง ผ่านพรมแดนของประเทศอื่นๆ เพื่อมุ่งหน้าไปสู่ดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะของการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศ ดังนั้น หากมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของประเทศไทยกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการเดินทางภายในประเทศไทยเท่านั้น ทำให้ผู้โดยสารที่เดินทางเลือกใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินระหว่างประเทศ ไม่อาจใช้สิทธิร้องเรียนเพื่อเรียกร้องให้สายการบินเยียวยาหรือชดเชยต่อ กพท. ผ่านช่องทางในการแจ้งเรื่องร้องเรียนของ กพท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสายการบินได้ กรณีนี้อาจส่งผลต่อผู้โดยสารให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม และอาจไม่ได้รับการเยียวยา หรือไม่ได้รับการชดเชยจากสายการบินในกรณีที่สายการบินมีการยกเลิกเที่ยวบิน มีการล่าช้าของเที่ยวบิน มีการปฏิเสธการขนส่ง ในท้ายที่สุด ทั้ง ๆ ที่ กพท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยที่ เป็นผู้ออกใบรับรองและใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ให้แก่สายการบินของไทย อย่างไรก็ตาม แม้ กพท. จะกำหนดช่องทางการแจ้งหรือการรับเรื่องร้องเรียนที่อนุญาตให้ผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศโดยใช้บริการสายการบินของไทย สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ กพท. ถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารก็ตาม แต่ประกาศกระทรวงคมนาคมนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ กพท. ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องการให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ช่องทางการแจ้งหรือการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้โดยสารที่ส่งไปยังช่องทางที่ กพท. กำหนดไว้เป็นเพียงช่องทางในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารให้สามารถแจ้งถึงการไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวของสายการบินเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติการร้องเรียนเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งจากการใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินระหว่างประเทศจะอยู่ในอำนาจของ สคบ. ในฐานะหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค แต่มีให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนที่มีอำนาจทางปกครองโดยตรงที่ใช้กำกับดูแลสายการบินดังกล่าวแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าหากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงการให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศจากสายการบินของไทยที่ให้อำนาจแก่ กพท. เป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารแล้ว จะทำให้ผู้โดยสารเกิดข้อสงสัยถึงการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมระหว่าง

ผู้โดยสารที่เข้ารับบริการสายการบินของไทยที่เดินทางภายในประเทศไทยกับผู้โดยสารที่เดินทางกับสายการบินของไทยแต่เดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศได้

กล่าวโดยสรุป ทั้งมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 พระราชบัญญัติที่ UK261 หรือกฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของแคนาดา (Air Passenger Protection Regulations) ต่างมีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างและครอบคลุมกว่าประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และได้มีการกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรจะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้สอดคล้องกับแนวทางของสากล เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิให้เทียบเท่าและมีมาตรฐาน โดยนำกฎระเบียบของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทาง โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตของการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้ครอบคลุมถึงการเดินทางในเที่ยวบินระหว่างประเทศโดยการใช้บริการจากสายการบินสัญชาติไทย

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความอำนาจของ กพท. ในการดำเนินการเรื่องมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร

ด้วยเหตุที่ กพท. นำหลักการตีความว่าเมื่อ กพท. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาและบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่อยู่นอกเหนือจากประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าว โดยให้อยู่ในอำนาจของ สคบ. ในการพิจารณา จึงทำให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบินการปฏิเสธการขนส่งในเที่ยวบินระหว่างประเทศ เป็นเรื่องที่ สคบ. จะต้องดำเนินการให้สายการบินมีการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติหากเป็นกรณีที่ผู้โดยสารเดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศโดยใช้สายการบินของไทย เมื่อผู้โดยสารได้รับผลกระทบจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง จะกำหนดให้อยู่ในอำนาจในการพิจารณาของ สคบ. ก็ตามแต่จากการศึกษาถึงขั้นตอนของการยื่นขออนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจสายการบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศปรากฏว่า นอกจากที่ผู้ยื่นคำขอเพื่อประกอบธุรกิจสายการบินจะต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจากผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (ผอ.กพท.) แล้ว ผู้ยื่นคำขอจะต้องแสดงเอกสารดังนี้ต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน เช่น

แผนธุรกิจสายการบิน¹ แผนเส้นทางบิน² และแผนการรองรับในกรณียกเลิกเที่ยวบิน เที่ยวบินล่าช้า หรือกรณีที่ไม่สามารถนำอากาศยานขึ้นทำการบินไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและการดูแลผู้โดยสาร³ ซึ่งหาก กพท. พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีความพร้อมในการประกอบธุรกิจสายการบิน ตลอดจนมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ และเงื่อนไขแนบท้าย⁴ กพท. ก็จะเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอสามารถประกอบธุรกิจสายการบินได้ และอาจมีการระบุมตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตทั้งในส่วนของมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินภายในประเทศ และผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศ

ประเด็นปัญหามีว่าปัจจุบันคณะกรรมการการบินพลเรือนยังไม่มีกรออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาข้อกำหนดของข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 97 แล้วจะเห็นได้ว่าในการยื่นคำขอเพื่อประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ ผู้ยื่นคำขอจะต้องระบุเส้นทางบินว่าผู้ยื่นคำขอจะขอเปิดสิทธิการบินในเส้นทางบินภายในประเทศเส้นทางบินใด และสิทธิการบินในเส้นทางบินระหว่างประเทศเส้นทางบินใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเป็นไปได้ว่าแผนการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของสายการบินจะถูกระบุเป็นรายละเอียดไว้ว่าสายการบินจะมีแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเป็นประการใด นอกจากนั้น มีความเป็นไปได้ว่าในกรณีที่สายการบินยื่นระบุเส้นทางบินภายในประเทศต่อ กพท. เพื่อพิจารณาในช่วงการยื่นคำขอ แผนการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินภายในประเทศจะเป็นไปตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 แต่ในส่วนของเส้นทางบินระหว่างประเทศนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อยังไม่มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศซึ่ง

¹ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 20 (8).

² ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 20 (13).

³ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 20 (15).

⁴ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 25 (5).

ออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนแล้ว สายการบินอาจจะสร้างมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ไม่แตกต่างไปจากประกาศกระทรวงคมนาคมข้างต้น หรืออาจเลือกใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารภายใต้หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ได้หากสายการบินมีเส้นทางบินไปยังกลุ่มรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การพิจารณา ตรวจสอบ และดำเนินการในมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศนั้นยังอยู่ในอำนาจและวิสัยของ กพท. ที่จะดำเนินการได้ เนื่องจาก กพท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนและเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่สายการบินให้เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาต่อไปว่า ข้อกฎหมายตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 97 ได้กำหนดให้สายการบินจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตด้วย ดังนั้น การที่สายการบินไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตดังกล่าว กพท. ยังคงมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบและติดตามสายการบิน และบังคับใช้มาตรการทางปกครองกับสายการบินโดยอาศัยฐานอำนาจที่ระบุให้สายการบินจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนั้นการเข้าตรวจสอบและติดตามดังกล่าวเป็นไปตามลักษณะของการควบคุมและกำกับดูแลเอกชนโดยรัฐ เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในฐานะผู้โดยสารทางอากาศจะพึงได้รับ กล่าวคือ จะต้องมิสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและชดใช้ความเสียหายจากการที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามที่สายการบินได้ยื่นแผนการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไว้ในขณะยื่นคำขอเพื่อออกใบอนุญาต และถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตเช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของ กพท. ที่จะต้องเข้าแทรกแซงการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวของสายการบิน เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามแผนการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร อยู่ในอำนาจของ กพท. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนและเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์แก่สายการบินได้

อย่างไรก็ดี อาจมีประเด็นต่อไปว่าเมื่อยังไม่มีการเปรียบเทียบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กพท. สามารถพิจารณาหรือดำเนินการอย่างไร ๆ แก่สายการบินในกรณีที่เกิดการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งในเส้นทางบินระหว่างประเทศ นอกจากนั้นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศเป็นกรณีที่สายการบินจัดทำขึ้นเองและเป็นมาตรการภายในของสายการบินเพื่อประกอบการพิจารณาคุณสมบัติของการประกอบธุรกิจสายการบิน อาจทำให้ กพท. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ กพท.

เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย และส่งเสริมให้กิจกรรมการบินพลเรือนมีความปลอดภัย รวมถึงส่งเสริมให้การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ โดยสายการบินสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสารอย่างเป็นธรรม ซึ่งหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของ กพท. คือการออกมาตรการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองผู้โดยสารได้โดยเป็นไปตามฐานอำนาจตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนสามารถออกมาตรการหรือดำเนินการใดเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้

เมื่อปรากฏว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎระเบียบที่กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่างประเทศว่ามีหลักเกณฑ์เป็นประการใด ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมถึงการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเที่ยวบินระหว่างประเทศ กพท. ในฐานะนิติบุคคลมหาชนและเป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการใช้เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กพท. จึงควรออกมาตรการให้สายการบินแจ้งถึงมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเที่ยวบินระหว่างประเทศเพื่อให้ผู้โดยสารรับทราบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเข้ารับบริการจากสายการบิน โดยอาจแจ้งข้อมูลตั้งแต่ขั้นตอนการซื้อตั๋วโดยสาร การแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่อง หรือการประกาศผ่านทาง website ของสายการบิน เป็นต้น เนื่องจากสิทธิในการที่จะได้รับแจ้งถึงข้อมูลนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้โดยสารทางอากาศตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 ของการศึกษานี้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจาก กพท. จะมีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการทางปกครองที่อาจสั่งให้สายการบินจ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยาผู้โดยสารในกรณีการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งโดยอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายการเดินอากาศ คือ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 97 แล้ว กพท. ยังสามารถใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อออกมาตรการการแจ้งข้อมูลอันเป็นการสร้างความชัดเจนในการกำกับดูแลการบินพลเรือนเรื่องมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเที่ยวบินระหว่างประเทศได้

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร

4.2.1 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการพิจารณาข้อพิพาททางการบินพลเรือน

จากการศึกษาถึงมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดาเห็นว่า มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและรัฐบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือน มีความรู้และมีประสบการณ์ในด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนมาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางการบินในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง และมีมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกไม่ว่าหน่วยกำกับดูแลการบินพลเรือนจะเป็นผู้ระงับข้อพิพาทเอง อย่างในกรณีของราชอาณาจักรสเปน และประเทศแคนาดา หรือในกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนอนุมัติให้องค์กรอื่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกจากหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน เช่นกรณีของสหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรสเปน โดยทั้งสามประเทศมีการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาททางเลือกตามที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 3

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่หลักการสำคัญในการขจัดความข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก คือ การที่ข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้นได้รับการพิจารณาโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่มีความรู้ ความชำนาญ มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ดังที่ปรากฏจากกรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งตามกฎหมายข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 ที่ข้อพิพาทส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นและต้องอาศัยหลักการตีความการบังคับใช้บทบัญญัติ ทั้งนี้ แม้ว่าการยกเลิกเที่ยวบินและการปฏิเสธการขนส่งจะมีการให้คำจำกัดความไว้ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีประเด็นปัญหาค่อนข้างมาก เช่น ในกรณีของการยกเลิกเที่ยวบิน นอกจากที่การยกเลิกเที่ยวบินจะมีความหมายตามที่คนส่วนใหญ่เข้าใจ คือ การที่สายการบินไม่นำเครื่องบินออกทำการบินจากสนามบินอันเนื่องจากเหตุผลใด ๆ ก็ตาม แต่ย่อมหมายความรวมถึงกรณีที่นักบินนำเครื่องบินออกจากสนามบินแล้ว แต่บินวนกลับมาลงที่สนามบินเดิมอันเนื่องมาจากปัญหาทางเทคนิค หรือในตัวอย่างของกรณีการปฏิเสธการขนส่งที่แม้ว่ากฎหมายให้สิทธิแก่สายการบินในการปฏิเสธผู้โดยสารได้ หากพบว่าการปฏิเสธดังกล่าวเป็นไปเพื่อความปลอดภัย เป็นไปเพื่อการรักษาไว้ซึ่งชีวิตของผู้โดยสาร หรือกรณีที่ผู้โดยสารมี

เอกสารในการเดินทางไม่ครบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่าแม้สายการบินจะปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารเนื่องจากผู้โดยสารมีเอกสารไม่ครบซึ่งเป็นไปตามคำจำกัดความของกฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 จากการที่ผู้โดยสารมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องแล้ว แต่ต่อมามีผู้แสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องบินเกินกว่าจำนวนที่นั่งของเที่ยวบินนั้น และการที่สายการบินขอความยินยอมจากผู้โดยสารให้สละที่นั่งในเที่ยวบินนั้น จะเป็นไปตามคำจำกัดความของการปฏิเสธการขนส่งแล้ว แต่ในกรณีนี้เกิดจากการที่ผู้โดยสารไม่มีเอกสารการเดินทางอันเนื่องมาจากสายการบินยกเลิกบัตรโดยสารของผู้โดยสาร เท่ากับสายการบินปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในกรณีศึกษาเรื่องการล่าช้าของเที่ยวบิน แม้ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความของการล่าช้าของเที่ยวบินว่าหมายถึงอะไร ซึ่งในความเป็นจริงการพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการล่าช้าของเที่ยวบินนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ร่วมกัน เช่น กำหนดตารางบินที่สายการบินประกาศไว้เพื่อออกเดินทาง หรือแม้แต่กระทั่งความหมายของคำว่า “เที่ยวบิน” เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หลักการสำคัญเบื้องต้นที่จะเป็นจุดตัดในการวิเคราะห์ คือ การล่าช้าของเที่ยวบิน จะต้องเข้าข่ายลักษณะในเรื่องของระยะเวลาที่ล่วงเลยออกไปจากกำหนดตารางบินไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม นอกจากนี้หากเป็นการล่าช้าที่ส่งผลกระทบต่อความสะดวกสบายของผู้โดยสารอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น กรณีที่เที่ยวบินล่าช้าจากกำหนดตารางบินเดิมถึง 25 ชั่วโมง กรณีนี้จะถูกตีความว่าเป็นการยกเลิกเที่ยวบิน ไม่ใช่การล่าช้าของเที่ยวบิน แม้ว่าจะเป็นตารางบินที่แตกต่างจากที่สายการบินประกาศไว้ก็ตาม จะเห็นได้ว่า ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารมีความซับซ้อนที่ต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจถึงลักษณะของการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์เพื่อยุติข้อขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาท ดังนั้น ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดา ล้วนแล้วแต่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานกำกับการบินพลเรือนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องและยุติข้อขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนดังกล่าว

ในกรณีของประเทศไทย มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมูลเหตุอันเป็นที่มาของอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร กล่าวคือ มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้รับการพิจารณา วินิจฉัยและยุติได้นั้น จะมีการแยกหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อพิจารณาเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งจากการใช้บริการสายการบินของไทย ในเส้นทางบินภายในประเทศ กับการใช้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ กพท. และ สคบ. ทำให้เกิดประเด็นปัญหาดังนี้

1) การกำหนดมูลเหตุของการพิจารณาในเรื่องเดียวกันแต่มีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน

การพิจารณาข้อขัดแย้งของมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ถูกแบ่งมูลเหตุแห่งการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง โดยการพิจารณาว่า หากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง เป็นการให้บริการที่เกิดจากการให้บริการในเส้นทางบินภายในประเทศ หรือเที่ยวบินระหว่างประเทศ กล่าวคือ หากผู้โดยสารใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินภายในประเทศ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ กพท. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อขัดแย้ง ในขณะที่การให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ ไม่ได้มีการระบุว่าหน่วยงานใดความเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาในกรณีนี้จึงต้องกลับไปพิจารณาโดยอาศัยหลักการของการคุ้มครองผู้บริโภคว่า เมื่อผู้โดยสารเป็นผู้เสียค่าตอบแทนจากการให้บริการสายการบินที่เป็นผู้ประกอบการ ดังนั้น ผู้โดยสารจึงเป็นผู้บริโภคด้วยเหตุนี้ เมื่อเป็นการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งที่เกิดจากการให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ สคบ. จึงมาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวถูกกำหนดไว้เพียงกรณีที่ผู้โดยสารเดินทางในเส้นทางบินภายในประเทศ หรือใช้บริการสายการบินของไทยเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี ประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร โดยให้ กพท. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเฉพาะแต่กรณีเป็นการให้บริการสายการบินของไทยหรือการให้บริการในเที่ยวบินภายในประเทศนั้นขัดต่อหลักการของการแทรกแซงทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่กำหนดให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินการของสายการบินได้ หากปรากฏว่าการประกอบธุรกิจของสายการบินส่งผลกระทบต่อผู้โดยสารเป็นวงกว้าง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีที่สายการบินประกาศยกเลิกเที่ยวบิน เที่ยวบินล่าช้า หรือปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสาร การดำเนินการดังกล่าวของสายการบินเป็นกรณีที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้โดยสารเป็นจำนวนมาก ดังนั้น กพท. จึงควรมีหน้าที่ที่จะต้องออกมาตรการหรือดำเนินการอย่างใด ๆ ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง เป็นผู้กำกับดูแลการบินพลเรือนได้ตามกฎหมาย และสามารถใช้อำนาจทางปกครองในการยุติข้อขัดแย้ง ตลอดจนสั่งให้สายการบินเยียวยาต่อผู้โดยสาร เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้โดยสารได้ ซึ่งอำนาจในการพิจารณาเพื่อยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะเที่ยวบินภายในประเทศเท่านั้น แต่ควรให้รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นต่อไปว่า

กพท. สามารถใช้อำนาจทางปกครองในการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการในการกำกับดูแลสายการบิน เพื่อให้สายการบินปฏิบัติตามนโยบายด้านการบินพลเรือนและให้การช่วยเหลือผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจาก กพท. เป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.ก. การบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม พัฒนา กำกับดูแลการบินพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นด้านความปลอดภัย ด้านการรักษาความปลอดภัย และด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ และยังมี พ.ร.บ. การเดินอากาศ ที่กำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารแล้ว ด้วยเหตุนี้ กพท. จึงสามารถที่จะบังคับใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน และย่อมเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารได้

2) ความแตกต่างของมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งด้านการบินพลเรือนระหว่างสายการบินและผู้โดยสารของ กพท. และ สคบ.

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15/7 (11) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทำให้ปัจจุบันการพิจารณาเพื่อยุติข้อขัดแย้งในเรื่องการใช้บริการในเส้นทางบินภายในประเทศ และสายการบินของไทย ขาดความชัดเจนและขาดความมีประสิทธิภาพ แต่หากพิจารณาถึงมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งที่เกิดจากการใช้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สคบ. กลับมีมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค พ.ศ. 2559 ที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอน ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการยื่นเรื่องร้องเรียนที่ให้ผู้โดยสารยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าต้องการข้อมูลอย่างใด ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จะดำเนินการส่งหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังสายการบิน หรือผู้โดยสารผู้ยื่นข้อร้องเรียนซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจใช้วิธีการสอบถามในประเด็นข้อสงสัยหรือประเด็นข้อพิพาทเพิ่มเติมจาก กพท. เพื่อให้ กพท. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนอธิบายถึงหลักกฎหมายและแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการเรียกให้สายการบินและผู้โดยสารเข้าระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย และผลของการไกล่เกลี่ยหากยุติลงได้ เจ้าหน้าที่จะจัดทำในรูปแบบของสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นต้น แต่มาตรการปัจจุบันของ กพท. คือการกำหนดให้ผู้โดยสารสามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยัง กพท. ได้ตามช่องทางที่ระบุไว้ แต่ไม่มีการกำหนดขั้นตอน กระบวนการ วิธีการในการยุติข้อขัดแย้ง

หรือการระงับข้อพิพาททางเลือก ทำให้เกิดความไม่แน่นอน และไม่ชัดเจนต่อการพิจารณาข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือนดังกล่าว

กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อมาตรา 15/7 (11) แห่ง พ.ร.บ. การเดินอากาศกำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารได้ ผอ.กพท. ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายการเดินอากาศ จึงสามารถออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร โดยอาศัยมูลเหตุที่เกิดจากมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งได้ และเพื่อขจัดความไม่ชัดเจนถึงมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินดังกล่าว ผู้ศึกษาว่า เมื่อการพิจารณาขอบเขตบังคับใช้ในมูลเหตุที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่งเป็นเรื่องอย่างเดียวกันและมีวิธีการพิจารณาอย่างเดียวกัน การบังคับใช้มาตรการควรจะต้องเป็นไปอย่างเดียวกันและดำเนินการโดยหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย คือ กพท. เนื่องจากการพิจารณาข้อขัดแย้งด้านการบินพลเรือน หากเปรียบเทียบกรณีของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว ในต่างประเทศจะกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทของหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยจึงควรให้อยู่ในอำนาจของ กพท. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยเช่นกัน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญในเรื่องการบินพลเรือน และควรจะต้องมีการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งทางด้านการบินพลเรือน เพื่อเป็นการขจัดความไม่ชัดเจนซึ่งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองของ กพท.

การที่สายการบินไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ปฏิบัติตามแผนการคุ้มครองผู้โดยสารที่สายการบินได้ยื่นเป็นเอกสารประกอบให้ กพท. พิจารณาในขั้นตอนของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ หรือการที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายของใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ หรือเป็นกรณีที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาฐานอำนาจใน

การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศที่ให้อำนาจแก่ กพท. ดำเนินกระบวนการในการพิจารณาและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อการลงโทษสายการบินหากปรากฏว่าสายการบินไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร . ในกรณีนี้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์การแบ่งมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเชิงลงโทษสายการบินได้เป็น 2 มาตรการ ดังนี้

1) มาตรการการลงโทษทางอาญา

การที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามแผนการขึ้นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารตามการยื่นขอเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ในขั้นตอนหรือกระบวนการในการออกใบอนุญาตกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งต่อมาจะต้องผ่านการพิจารณาเอกสาร โดยเจ้าหน้าที่และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และในท้ายที่สุดคณะกรรมการการบินพลเรือนจะเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือนให้ออกใบอนุญาตกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์แก่สายการบินได้ ซึ่งแผนการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารจะถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งกรณีที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามการคุ้มครองผู้โดยสารตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตนั้น เป็นกรณีที่สายการบินปฏิบัติโดยผิดเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาต มิใช่โทษตามมาตรา 67/15 แห่ง พ.ร.บ. การเดินอากาศ ซึ่งเป็นโทษปรับทางอาญาตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 500,000 บาท และปรับอีกวันละ 20,000 บาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งในกรณีโทษปรับทางอาญานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการในการลงโทษทางอาญาดังกล่าวไม่เป็นการสร้างมาตรฐานในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้ดีขึ้น และเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่ตรงจุด เนื่องจากโทษทางอาญามีรูปแบบ และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินการของรัฐต่อผู้กระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเป็นมาตรการที่มุ่งที่จะช่วยเหลือและเยียวยาให้แก่ผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ ด้วยเหตุนี้การลงโทษทางอาญาดังกล่าวไม่เป็นการส่งเสริมให้ข้อพิพาทระหว่างสายการบินและผู้โดยสารยุติลง เพราะการเอาผิดต่อสายการบินไม่ได้เป็นหลักประกันว่ามาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารจะได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมและเป็นธรรมต่อผู้โดยสารได้

2) มาตรการการลงโทษทางปกครอง

หากพิจารณาข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ ที่กำหนดให้อำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยความเห็นชอบจาก

คณะกรรมการการบินพลเรือน⁵ หากปรากฏเหตุว่าสายการบินนั้น ไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือดำเนินการการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแบบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ภายในระยะเวลาที่ ผอ.กพท. กำหนด⁶ ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อสายการบินได้รับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย ผอ.กพท. สั่งให้สายการบินเยียวยาหรือชดเชยผู้โดยสารภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้สายการบินจะดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เมื่อสายการบินได้ดำเนินการเยียวยาหรือชดเชยผู้โดยสารและดำเนินการภายในระยะเวลาที่ ผอ.กพท. กำหนดแล้ว จึงไม่มีเหตุอย่างใด ๆ ที่รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงสังเกตและต้องพิจารณาต่อไปว่าตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์หากปรากฏว่าสายการบินมิได้ควบคุมดูแลให้การประกอบกิจการหรือการดำเนินการเดินอากาศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง⁷ ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อกฎหมายดังกล่าว อาจปรับเข้ากับกรณีได้ว่า การที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามมาตรการการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร หรือกรณีที่ สคบ. ดำเนินการพิจารณาในส่วนของการใช้บริการสายการบินต่างประเทศ หรือในเส้นทางบินระหว่างประเทศ ข้างต้น เป็นกรณีที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ส่งผลให้แท้จริงแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือน สามารถใช้อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องทางให้สามารถเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ได้ตามนัยยะของข้อกฎหมายข้างต้น แต่การจะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ของรายใด อาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นวงกว้างได้ เพราะการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์หมายถึงกรณีที่ทำ

⁵ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 49 (2).

⁶ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 46 (1).

⁷ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 50 (7).

ให้สายการบินจำต้องเลิกประกอบธุรกิจสายการบินไป ด้วยเหตุนี้ กพท. จึงต้องประเมินผลกระทบอย่างรอบคอบและเป็นไปด้วยความระมัดระวังโดยนำหลักแห่งความได้สัดส่วนมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งในปัจจุบันการอ้างอิงถึงบทบัญญัติดังกล่าวจะอ้างอิงเพื่อใช้ประกอบกับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนอื่น ๆ เช่น กรณีไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ด้วยดีหรือไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง⁸ การหยุดทำการบินตามสิทธิในเส้นทางบินที่ได้รับอนุญาตเกินกว่า 15 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก ผอ.กพท.⁹ เป็นต้น¹⁰

จากกรณีของมาตรการการลงโทษข้างต้น ไม่ว่าจะเป็กรณการลงโทษปรับซึ่งเป็นโทษทางอาญา หรือการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง แต่ผู้ศึกษาเห็นควรว่าการจะกำหนดมาตรการในการบังคับใช้อย่างใดนั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนก่อนเป็อันดับแรก กล่าว คือ หลักแห่งความได้สัดส่วนนี้ เป็กรณีที่กำหนดให้มาตรการหรือการดำเนินการอย่างใด ๆ โดย กพท. นั้น จะต้องไม่เป็การสร้างภาระแก่ผู้โดยสารเกินสมควร และจะต้องเลือกหาแนวทางให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จมากกว่าการรุกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาจากประเด็นดังกล่าว คือ การที่ กพท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ไม่มีการบังคับใช้โทษทางปกครองอื่น ๆ นอกจากการพักใช้หรือเพิกถอน หรือลงโทษปรับทางอาญา เนื่องจาก พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ กพท. ในการดำเนินการทางปกครองอื่น ๆ นอกจาก การพักใช้หรือเพิกถอน ดังนั้น จึงควรมีมาตรการในการลงโทษทางปกครองในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การกำหนดโทษปรับทางปกครอง รวมถึงมาตรการบังคับใช้ทางปกครองในรูปแบบอื่นที่ความชัดเจน เช่น การออกหนังสือเตือน ดังนั้น การที่ พ.ร.บ. การเดินอากาศมีแต่เพียงมาตรการที่เป็นโทษปรับทางอาญา และการพักใช้หรือเพิกถอนซึ่งเป็นโทษทางปกครอง ทำให้ กพท. ที่เป็นผู้ใช้อำนาจไม่กล้าที่จะใช้อำนาจผ่านมาตรการทางปกครองในรูปแบบอื่น ๆ

⁸ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 50 (4).

⁹ ข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และการทำงานทางอากาศ. ข้อ 50 (5).

¹⁰ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.caat.or.th/th/archives/67396> [2566, 16 เมษายน]

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน

ในกลุ่มประเทศที่ผู้ศึกษาทำการศึกษามาถึงมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน พบว่ามีหลักเกณฑ์และแนวทางในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนที่เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องของการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง ดังนี้

ในกรณีของสหภาพยุโรปมีการออกคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกของผู้บริโภคมาเป็นแม่แบบในการกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก และอาจตั้งให้มีองค์กรในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้อยู่ในฐานะของกฎหมายที่รัฐสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรปจะนำมาบังคับใช้ได้ทันทีเหมือนกับกรณีของข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรป (EC Regulation) เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการสร้างหลักประกันขั้นต่ำเพื่อความเชื่อมโยงระหว่างกฎระเบียบของรัฐสมาชิก (Minimum Harmonisation) โดยรัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องนำคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าว มาพิจารณาออกเป็นกฎหมายภายในของประเทศตน ซึ่งอาจจะแตกต่างกันในรายละเอียดบางประการเพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเทศตนได้

ในกรณีของราชอาณาจักรสเปนและสหราชอาณาจักรนั้นมีรูปแบบและแนวทางที่คล้ายกันที่กำหนดให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของทั้งสองประเทศเป็นผู้มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน ตลอดจนให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจที่จะตั้งองค์กรผู้ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน เนื่องจากทั้งสองประเทศได้นำคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าวมาออกเป็นกฎหมายภายในกฎหมายของตน และอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ความเหมือนของราชอาณาจักรสเปนและสหราชอาณาจักร เช่น ประการแรก การกำหนดให้ผู้โดยสารยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสายการบินก่อนเป็นอันดับแรก หากสายการบินไม่ตอบกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตอบกลับแต่ผู้โดยสารเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ผู้โดยสารสามารถยื่นเรื่องต่อหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อพิจารณาระงับข้อพิพาททางเลือกต่อไปได้ ประการที่สอง การกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน AESA ของราชอาณาจักรสเปน และ CAA UK ของสหราชอาณาจักร) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและสนับสนุนมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท รวมถึงมีอำนาจในการอนุมัติให้มีบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่ใน

การระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR Entity) ประการที่สาม การกำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นคำขอเป็น ADR Entity ตลอดจนให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลในการตรวจสอบคุณสมบัติต่าง ๆ เช่น ADR Entity จะต้องไม่มีความขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีโครงสร้างและแหล่งเงินทุนที่สามารถทำหน้าที่เป็น ADR Entity ได้ ประการที่สี่ การกำหนดให้ ADR Entity จะต้องให้ข้อมูลและจัดทำรายงานเป็นรายปี และทุก ๆ 2 ปีต่อหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบและติดตามว่า ADR Entity ยังคงดำรงไว้ซึ่งคุณสมบัติของการเป็น ADR Entity อยู่หรือไม่ หากหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนเห็นว่า ADR Entity นั้นมีข้อบกพร่อง จะสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนก่อน หาก ADR Entity ไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนมีสิทธิเพิกถอน ADR Entity ได้ เป็นต้น

กรณีของแคนาดา มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งแห่งแคนาดาให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลด้านการขนส่งของแคนาดา ซึ่งรวมถึงการขนส่งทางอากาศ คือ หน่วยงานขนส่งแห่งแคนาดา (Canadian Transportation Agency : CTA) เป็นผู้มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ดี แคนาดาได้มีการกำหนดขั้นตอนให้ผู้โดยสารยื่นเรื่องร้องเรียนต่อสายการบินที่ใช้บริการก่อน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการขนส่งแห่งแคนาดาดังกล่าว ระบุกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา รูปแบบการรับเรื่องไว้พิจารณา ผลของการพิจารณา กำหนดการรักษาความลับของข้อมูล และให้มีการจัดทำผลการไกล่เกลี่ยโดยสัญญา และมีผลเสมือนหนึ่งเป็นคำสั่งของ CTA นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบออกมาเพื่อใช้กับกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกของการขนส่งของแคนาดาทุกชนิด โดยเป็นการกำหนดกระบวนการ อย่างไรก็ดี ขอบเขตการบังคับใช้กระบวนการในการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่น ๆ ของกฎระเบียบดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ย

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศไทย ปรากฏว่าหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนยังไม่มีมาตรการ กระบวนการและวิธีการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม มีแต่เพียงระบบการแจ้งข้อร้องเรียนผ่านช่องทางที่กำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้น กพท. สามารถพิจารณาข้อร้องเรียนได้เฉพาะขอบเขตที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ซึ่งมีกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้ การที่ กพท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐตามหลักการกระจายอำนาจด้านการบริการ และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศไทย โดย พ.ร.บ. การเดินอากาศ มาตรา 15/7 (11) กำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการ เช่น สายการบิน และผู้ให้บริการ เช่น ผู้โดยสาร แต่ใน

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายลำดับรองที่ออกมารองรับกับกฎหมายแม่บทดังกล่าว ทำให้ขาดความชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร หากข้อพิพาทนั้นยังมีอยู่ ใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาระงับข้อพิพาทได้บ้างนอกจากองค์กรศาล หรือหน่วยงานกำกับดูแลอย่างอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนดังที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ การที่ กพท. ไม่มีกฎระเบียบลำดับรองดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในรูปแบบ กระบวนการ และขาดประสิทธิภาพ ในกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกิดจากการไม่มีมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาททางเลือกที่ชัดเจน ดังนี้

4.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีขั้นตอนที่กำหนดวิธีการในการยื่นข้อร้องเรียนที่ชัดเจน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การยื่นข้อร้องเรียนของผู้โดยสารจากการละเมิดสิทธิของผู้โดยสารนั้นในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งโดยสารการบินของไทยในเส้นทางบินภายในประเทศ ผู้โดยสารสามารถยื่นเรื่องไปยัง กพท. ได้โดยตรง โดยไม่พบว่ามีทางปฏิบัติว่าผู้โดยสารจะต้องยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบินก่อนหรือไม่ และแม้ว่าการยื่นข้อร้องเรียนไปยัง กพท. จะมีข้อดีที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินสามารถวินิจฉัยเรื่องได้ทันที แต่หากพิจารณาในอีกแง่มุมนี้ การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์จะมีผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หากมีผู้โดยสารที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารพร้อมกันยื่นข้อร้องเรียนมายัง กพท. ทำให้เกิดปริมาณข้อร้องเรียนที่สูง และส่งผลต่อระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ กพท. เนื่องจาก กพท. มีบุคลากรที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และในท้ายที่สุดผู้โดยสารไม่ได้รับการพิจารณาข้อร้องเรียนได้อย่างรวดเร็วตามที่สมควรซึ่งขัดกับหลักการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวกับความรวดเร็วและความสะดวก

อย่างไรก็ดี แม้ว่า กพท. จะได้กำหนดมาตรการในการแจ้งข้อร้องเรียนของผู้โดยสารผ่านช่องทางที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้โดยสารสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ กพท. ได้ทันทีดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 แต่หากมีปริมาณข้อร้องเรียนที่มากขึ้น ส่งผลให้ กพท. จะต้องใช้กระบวนการในการพิจารณาที่ยาวนานขึ้นซึ่งหากผู้โดยสารเห็นว่ามี การพิจารณาที่ล่าช้า ผู้โดยสารอาจนำเรื่องร้องเรียนดังกล่าวฟ้องเป็นคดีผู้บริโภคต่อศาลแทนการร้องเรียนได้ ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อความมุ่งหมายของการศึกษานี้ ดังนั้นการที่ไม่มีขั้นตอนในการยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าว ส่งผลให้ข้อพิพาทในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งที่ไม่มีนัยยะสำคัญที่ต้องอาศัยการตีความจาก กพท. มารวมอยู่ในเรื่องข้อร้องเรียนที่ กพท. จะต้องพิจารณาจะมารวมอยู่ที่ กพท. และอาจเกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อผู้โดยสารที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่ากรอบระยะเวลาในการ

พิจารณาจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งหลักการของประเทศไทยในเรื่องนี้แตกต่างจากทั้งสามประเทศที่ผู้ศึกษาทำการศึกษา โดยทั้งสามประเทศจะกำหนดให้ผู้โดยสารที่ได้รับการกระทบสิทธิของผู้โดยสารจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่ง ผู้โดยสารจะต้องดำเนินการร้องเรียนไปยังสายการบินก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเจรจาระหว่างกัน เพราะเมื่อเจรจกันได้ ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งดังกล่าวก็จะยุติลงได้ แต่หากตกลงกันไม่ได้ ผู้โดยสารก็ยังมีสิทธิที่จะยื่นข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนได้ เป็นต้น

4.3.2 ปัญหาของการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน

แม้ว่า กพท. จะได้กำหนดมาตรการในการแจ้งข้อร้องเรียนของผู้โดยสารผ่านช่องทางที่กำหนดไว้ แต่เมื่อผู้โดยสารที่มีสิทธิตามประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวได้ยื่นข้อร้องเรียนตามช่องทางที่ให้ไว้ แต่กลับไม่ปรากฏระยะเวลาในการพิจารณาว่าการพิจารณาเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่งนั้น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน จนถึงการพิจารณาออกคำสั่งให้สายการบินปฏิบัติตามนานเท่าใด ส่งผลให้ผู้โดยสารจะต้องเป็นผู้ติดตามความคืบหน้าของข้อร้องเรียนด้วยตนเอง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเปรียบเทียบกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียนตั้งแต่รับเรื่องจนถึงการออกผลการพิจารณาของต่างประเทศ เช่น แคนาดา จะมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาข้อร้องเรียนที่ชัดเจน โดยให้มีการออกผลการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน แม้ว่าอาจจะขยายระยะเวลาในการพิจารณาได้ แต่การขยายระยะเวลานั้น ก็จำเป็นที่จะต้องไปปรับความยินยอมของคู่กรณีก่อน นอกจากนั้น การกำหนดระยะเวลาในการรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรสเปน หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวจะมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบินและการปฏิเสธการขนส่ง โดยใช้ระยะเวลาตั้งแต่รับเรื่องร้องเรียนจนถึงการออกผลการพิจารณาจะมีระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวอาจขยายระยะเวลาเวลาการพิจารณาได้เช่นกัน แต่ต้องแจ้งให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้า และการจะขยายระยะเวลาได้หรือไม่ ซึ่งในสหราชอาณาจักรจะกำหนดว่าจะการขยายระยะเวลาการพิจารณาสามารถทำได้ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเป็นเรื่องใหม่เท่านั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กพท. ควรจะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ชัดเจน เพราะการที่ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาอาจทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก และความไม่แน่นอนของระยะเวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียนอาจทำให้ผู้โดยสารได้รับความยุติธรรมที่ล่าช้า และเสียประโยชน์ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวขัด

กับหลักการของการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ต้องมีความรวดเร็ว หลักความเป็นธรรม และหลักความมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้แสดงให้เห็นข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า การที่มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารมีขอบเขตการบังคับใช้ที่ไม่ครอบคลุมถึงอำนาจของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในการพิจารณาเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน การปฏิเสธการขนส่งในเส้นทางบินระหว่างประเทศก็ดี การขาดมาตรการทางปกครองที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม เพราะไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนที่ออกมาเพื่อรองรับกับมาตรการทางปกครองที่สำนักงานการบินพลเรือนซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองอาจดำเนินการได้ นอกจากนั้นการขาดมาตรการในการยุติข้อพิพาทหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เป็นประเด็นปัญหาหลักที่ทำให้ผู้โดยสารอาจไม่ได้รับการเยียวยาหรือชดเชยจากการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง และการที่ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนส่งผลให้ผลการพิจารณาของ กพท. และ สคบ. อาจไม่เหมือนกัน เนื่องจากมีวิธีการในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาข้างต้นไว้ในบทที่ 5 เพื่อให้ กพท. ที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศ ใช้พิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะส่งผลให้การกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศต่อไป