

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะที่รัฐอาจมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่เอกชน เป็นผู้ดำเนินการจัดทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเมื่อรัฐได้มอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวไปแล้ว รัฐจะต้องมีมาตรการในการควบคุมคุณภาพให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง และมีความปลอดภัยซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ การที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการในการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ของเอกชนได้ จะต้องปรากฏว่าการประกอบธุรกิจของสายการบินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้เข้ารับบริการเป็นวงกว้าง ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการอย่างใด ๆ ต่อเหตุการณ์ดังกล่าว อาจทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างการประกอบธุรกิจสายการบิน และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้โดยสาร ในฐานะผู้ใช้บริการด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ากำกับดูแลและควบคุมเอกชน โดยการออกกฎระเบียบในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้ครอบคลุมถึงการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งจากการที่ผู้โดยสารเข้ารับบริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ รวมถึงการออกกฎระเบียบในเรื่องมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร ซึ่งมีขั้นตอน และกระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสารที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาถึงขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดาพบว่า มีขอบเขตการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งที่ไม่เพียงแต่เฉพาะการใช้บริการในเส้นทางบินภายในประเทศเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการเดินทางออกจากสนามบินต้นทางของรัฐหนึ่งไปยังรัฐอื่นที่เป็นรัฐสมาชิก อย่างในกรณีของราชอาณาจักรสเปน หรือกรณีที่เดินทางไปรัฐอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกแต่มีการใช้บริการสายการบินที่ถือสัญชาติของตน เช่น กรณีของสหราชอาณาจักร หรือแม้แต่กระทั่งให้มีความคุ้มครองรวมถึงการบริการต่อเที่ยวบินจากจุดใดจุดหนึ่งของ

ประเทศตน เช่น แคนาดา อย่างไรก็ตามก็ตีหากพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการคุ้มครองสิทธิของประเทศไทยในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง จะเป็นไปตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ซึ่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนจะสามารถพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกิดจากเหตุดังกล่าวได้แต่เฉพาะกรณีการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่งที่เกิดจากการใช้บริการสายการบินของไทย และเกิดจากการใช้บริการเส้นทางบินภายในประเทศไทย แต่ในส่วนของการใช้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศจะอยู่ในอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน

นอกจากนั้น จากการศึกษามาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดา พบว่ามีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารที่เกิดจากกรณีการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการยุติข้อขัดแย้งด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

1) สหราชอาณาจักร มีบทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติที่ได้รับอิทธิพลจากคำสั่งแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2013/11/EU เรื่อง Directive on consumer ADR โดยสหราชอาณาจักรได้นำหลักการตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าวตราเป็นกฎหมายภายในที่อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ก่อนที่สหราชอาณาจักรจะยื่นขอออกจากการเป็นสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป (Brexit) โดยกำหนดให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (CAA UK) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งทางการบินพลเรือนด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่ CAA UK สามารถอนุมัติให้มี ADR Entity ที่มีคุณสมบัติในการยื่นขอเป็นผู้นำที่ระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนได้ หากว่ามีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน มีแหล่งเงินทุน ไม่มีการขัดกันของผลประโยชน์ เช่น องค์กรไม่มีการครอบงำหรือถือหุ้นโดยสายการบิน หรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย นอกจากนั้น CAA UK ยังได้ออกข้อมูลประกาศ (CAA Publications) ที่กำหนดแนวทางในการอนุมัติและพิจารณาคุณสมบัติของ ADR Entity เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการ รวมถึงขั้นตอนในการยื่นคำขอและเป็น ADR Entity และยังสามารถกำหนดหลักการในการกำกับดูแล ADR

Entity โดยกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คู่แฉ ADR Entity จะต้องดำรงไว้ซึ่งคุณสมบัติของการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่ถูกรอบงำโดยสายการบิน หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นใด และกำหนดให้สิทธิแก่ CAA UK ในการเข้าถึงข้อมูลการร้องเรียนได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ ADR Entity จัดทำรายงานส่งให้ CAA UK เป็นรายปี และเป็นรายสองปี เป็นต้น โดย CAA UK สามารถออกนโยบายเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน และจัดส่งไปให้ ADR Entity รับทราบและให้ถือปฏิบัติตาม และให้ CAA UK มีมาตรการแจ้งเตือนไปยัง ADR Entity ให้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องและกำหนดระยะเวลาให้แก้ไข ทั้งนี้ หากปรากฏว่า ADR Entity ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหรือไม่แก้ไขภายในกำหนดระยะเวลาที่ได้ให้ไว้ CAA UK มีอำนาจในการเพิกถอน ADR Entity ได้

2) ราชอาณาจักรสเปนมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารคล้ายกับสหราชอาณาจักร เนื่องจากราชอาณาจักรสเปนเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้ ราชอาณาจักรสเปนจึงนำหลักการในการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวกับผู้บริโภคตามคำสั่งแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าว (Directive on Consumer ADR) โดยตราเป็นกฎหมายภายในของตนที่อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติเช่นกัน และกำหนดให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งราชอาณาจักรสเปน (AESA) มีอำนาจในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน ตลอดจนมีอำนาจในการอนุมัติให้มี ADR Entity และเพิกถอนองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าขาดคุณสมบัติของการเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทได้ อย่างไรก็ตาม ขณะที่ผู้ศึกษาทำการศึกษายู่นี้ พบว่า AESA อยู่ระหว่างการได้รับอนุมัติให้เป็นหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนจากสำนักงานความปลอดภัยการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Union Aviation Safety Agency) ซึ่งหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานการบินพลเรือนกลางแห่งสหภาพยุโรป

3) แคนาดา มีมาตรการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินที่เกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ เช่น การยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน หรือการปฏิเสธการขนส่ง โดยกำหนดให้หน่วยงานขนส่งแห่งแคนาดา (Canadian Transportation Agency : CTA) มีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ อย่างไรก็ตาม การที่ CTA จะมีอำนาจในการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนได้หรือไม่นั้น คู่กรณีกล่าวคือ สายการบินและผู้โดยสารจะต้องทำสัญญามอบข้อพิพาทดังกล่าวให้ CTA เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ นอกจากนี้ กระบวนการในการพิจารณาของหน่วยงานขนส่งแห่งแคนาดา (CTA) มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และการพิจารณาด้วยการไกล่เกลี่ย

กำหนดให้มีการรักษาความลับระหว่างการดำเนินการเว้นแต่คู่กรณีจะยินยอมให้เปิดเผยทั้งหมดหรือบางส่วน และมีผลผูกพันสายการบินและผู้โดยสาร

4) ในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร โดยผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (ผอ.กพท.) มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่อให้มีมาตรการหรือการดำเนินการอย่างใด ๆ ในการยุติข้อขัดแย้งทางการบินพลเรือนระหว่างสายการบินและผู้โดยสารได้ แต่ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งทางการบินพลเรือนระหว่างสายการบินและผู้โดยสารที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม

จะเห็นได้ว่า การศึกษานี้ใช้การเปรียบเทียบถึงขอบเขตการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองผู้โดยสารของต่างประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของต่างประเทศมีแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ครอบคลุมกว่าของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดข้อเสนอว่าประเทศไทยควรจะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารให้มีการคุ้มครองไม่เฉพาะแต่กรณีที่ใช้บริการสายการบินของไทยและเดินทางในเส้นทางบินของประเทศไทยเท่านั้น แต่ควรจะต้องให้มีความคุ้มครองถึงการเดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ การศึกษานี้แสดงให้เห็นต่อไปถึงมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนว่า การที่ประเทศไทยมีกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบโดยให้ กพท. ที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนซึ่ง ผอ.กพท. มีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของ กพท. ดังนั้น ผอ.กพท. จึงควรออกกฎระเบียบซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งทางการบินพลเรือนระหว่างสายการบินและผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง โดยอาจออกมาตรการให้ครอบคลุมถึงขั้นตอน กระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการยุติข้อขัดแย้งทางการบินพลเรือนดังกล่าว เพื่อให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลให้การกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ และเป็นการรับรองถึงสิทธิของผู้โดยสารที่จะได้รับการเยียวยาหรือชดเชยอย่างเป็นธรรมต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารและมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารในประเทศไทย โดยมีข้อเสนอแนะดังที่จะระบุต่อไปในข้อ 5.2 ดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง

การที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจะพิจารณาออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารนั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยผูกพันในฐานะรัฐสมาชิกตามอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติด้วย กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่เป็นคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ที่ปรากฏอยู่ในคู่มือ DOC 9587 เรื่อง นโยบายและคู่มือเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจการบินของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (DOC 9587 Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport) ที่วางแนวทางให้รัฐสมาชิกออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนระหว่างความสามารถในการแข่งขันของสายการบิน พันธกรณีที่สายการบินมีต่อหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน ตลอดจนระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร โดยให้คำแนะนำว่าหากการปฏิบัติการของสายการบินส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้โดยสารเกินกว่าที่จะยอมรับได้ รัฐสมาชิกควรจะต้องมีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแทรกแซงและป้องกันไม่ให้สายการบินดำเนินการอย่างใด ๆ ที่จะเป็นการกระทบสิทธิของผู้โดยสาร ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 มีระยะเวลาของการใช้บังคับมาแล้วกว่า 10 ปี และเป็นการออกกฎหมายลำดับรองโดยใช้ฐานอำนาจของกฎหมายระดับประกาศกระทรวง ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง จนถึงครั้งล่าสุดคือ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ในปี พ.ศ. 2562 และมีการกำหนดให้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการบินเรือน ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จะมีอำนาจในการออกมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเรื่องการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งให้รวมถึงการใช้บริการในเส้นทางบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในประเทศไทยให้มีความทันสมัยและทัดเทียมกับต่างประเทศ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ 2 ประการดังนี้

1) เสนอแนะให้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ และออกกฎหมายใหม่ที่อยู่ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรอง โดยให้ออกเป็นข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในเส้นทางบินภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยสายการบินของไทย พร้อมทั้งนำหลักการการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารของกฎแห่งข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปที่ EC 261/2004 และ UK 261 มาพิจารณาปรับในเรื่องขอขบเขตการบังคับใช้สำหรับกรณีที่ผู้โดยสารออกเดินทางจากสนามบินในประเทศไทยโดยใช้สายการบินของไทยไปยังสนามบินของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป จะได้รับความคุ้มครองตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับนี้ โดยให้มีสิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยได้

2) เสนอแนะให้เพิ่มการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงการเดินทางที่เป็นการต่อเที่ยวบิน (connecting flight) จากการเดินทาง ณ สนามบินต้นทางมายังประเทศไทย และต่อเครื่องบินไปยังสนามบินอื่นภายในประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นการใช้บริการสายการบินของประเทศไทยให้ได้รับความคุ้มครองตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีความครอบคลุมถึงการเดินทางทั้งหมดของเที่ยวบินที่มีการเชื่อมต่อมายังประเทศไทย

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบังคับใช้มาตรการทางปกครองของ กพท.

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือนประเภทการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์และประเภทการทำงานทางอากาศ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดมาตรการในการบังคับใช้โทษทางปกครองไว้ 2 กรณี คือ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนนั้น นอกจากนั้นการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนจะพิจารณาพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้นั้นจะต้องประกอบด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกันซึ่งในทางปฏิบัติการที่จะดำเนินการพักใช้หรือเพิกถอนนั้น กพท. จะพิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลกระทบต่อการบินที่สายการบินนั้นหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว หรือเลิกประกอบกิจการไป ดังนั้น การดำเนินการพักใช้หรือเพิกถอนจึงอาจไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนที่ว่า การออกกฎหรือมาตรการอย่างใด ๆ จะต้องได้สัดส่วนและไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้โดยสารเกินสมควร และอาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำให้เกิดความต่อเนื่องด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นทำได้ยากในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ว่า ไม่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือนจะพิจารณาพักใช้หรือเพิกถอนดังกล่าวย่อมเกิดผลกระทบต่อผู้โดยสารโดยตรงและมีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึง

ขอเสนอแนวทางและกระบวนการซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองอย่างอื่นก่อนที่จะมีการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตสายการบิน ดังนี้

มาตรการทางปกครองที่เป็นดำเนินการ โดยการแจ้งเตือน

1) ทันทีที่มีการร้องเรียนจากผู้โดยสารถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารขอเสนอให้ กพท. ให้ดำเนินการออกประกาศเตือนสายการบินดังกล่าวให้ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร พร้อมทั้งให้สายการบินจัดส่งเหตุผลประกอบว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธินั้นได้

2) เมื่อ กพท. ได้รับข้อชี้แจงจากสายการบินถึงเหตุแห่งการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ให้ กพท. ออกประกาศแจ้งข้อมูลพร้อมทั้งเหตุผลของสายการบินดังกล่าวผ่านทางช่องทางที่ กพท. กำหนดไว้ เช่น เว็บไซต์ของ กพท. เพื่อให้ผู้โดยสารรับทราบข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเข้ารับบริการสายการบินดังกล่าว

3) ให้มีการจัดทำสถิติเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความถี่และประเภทของเรื่องร้องเรียนของสายการบินที่ไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวเป็นรายไตรมาส และให้เรียกสายการบินที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเข้าหารือถึงแนวทางและมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาอีก โดยเป็นการหาทางออกร่วมกันระหว่าง กพท. และสายการบิน พร้อมทั้งแจ้งให้สายการบินรับทราบเหตุแห่งการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

4) ออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางให้สายการบินถือปฏิบัติตามในเรื่องของช่องทางการแจ้งสิทธิของผู้โดยสาร หรือกำหนดช่องทางในการร้องเรียน กล่าวคือ ให้สายการบินปิดประกาศแจ้งสิทธิของผู้โดยสารผ่านเว็บไซต์ของสายการบิน ในขณะที่ผู้โดยสารจะจองซื้อตั๋วโดยสารติดประกาศผ่านเคาท์เตอร์เช็คอินสัมภาระ (Check in counter) ตลอดจนกำหนดข้อความไว้ในตั๋วโดยสาร โดยใช้ถ้อยคำว่า “หากผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบิน ถูกปฏิเสธการขนส่ง หรือเที่ยวบินล่าช้าเกินกำหนดเวลา ให้ผู้โดยสารทำการติดต่อสายการบินเพื่อให้ได้มาซึ่งถ้อยคำร้องเรียนเกี่ยวกับเงินเยียวยาหรือเงินชดเชยต่อไป” พร้อมทั้งออกมาตรการให้สายการบินจัดเตรียมเอกสารสำหรับการร้องเรียนเพื่อช่วยเหลือผู้โดยสารในเบื้องต้น

5) ในกรณีที่สายการบินไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ กพท. ออกหนังสือเตือนแจ้งสายการบินอีกครั้ง เพื่อแจ้งว่าหากสายการบินไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารอีก กพท. จะดำเนินการพักใช้ใบอนุญาตของสายการบิน พร้อมทั้งให้ กพท. แจ้งผลของการพักใช้ใบอนุญาตให้สายการบินทราบ

6) หากสายการบินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารอีก ให้ กพท. เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบิน

พลเรือนพิจารณาพักใช้ใบอนุญาต ทั้งนี้ การพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว ให้ กพท. แจ้งสายการบินล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 เดือน และประกาศแจ้งผู้โดยสารผ่านทางช่องทางที่ กพท. กำหนดไว้ พร้อมทั้งกำหนดให้สายการบินแจ้งต่อผู้โดยสารที่สำรองบัตรโดยสารล่วงหน้าถึงมาตรการในการเยียวยาผู้โดยสารที่อาจมีขึ้นต่อไป

มาตรการที่เป็นโทษปรับทางปกครอง

เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มหมวด “โทษปรับทางปกครอง” โดยให้อำนาจแก่ กพท. ในการปรับทางปกครองแก่สายการบิน ก่อนที่จะดำเนินการพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองหรือใบอนุญาตใด โดยให้รวมถึงกรณีที่สายการบินฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน

การที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร โดยให้ ผอ.กพท. เป็นผู้มีอำนาจในการออกมาตรการหรือดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับข้อปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร โดยผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีฐานอำนาจทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ ผอ.กพท. ในกรณีของมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกระหว่างสายการบินและผู้โดยสาร คือ การออกระเบียบของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย¹ เรื่อง การกำหนดมาตรการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน

เมื่อมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้ กพท. มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกกฎระเบียบที่เป็นกฎหมายลำดับรองแล้ว การออกกฎระเบียบของ ผอ. กพท. จะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักแห่งความได้สัดส่วนของการออกกฎระเบียบด้วย กล่าวคือ ผอ.กพท. จะต้องพิจารณาว่าการออกมาตรการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้นจะเป็นไปประโยชน์ในการคุ้มครองของผลประโยชน์สาธารณะ และต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ผู้โดยสารเกินสมควร โดยจะต้องเลือกหาแนวทางที่เหมาะสมและประสบความสำเร็จมากกว่าการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการ ตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการ กระบวนการพิจารณาที่เหมาะสม และชัดเจน และส่งผลให้การกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นไปอย่างมี

¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 15/10 วรรคสอง.

ประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีมาตรการ กระบวนการ และวิธีการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยดังต่อไปนี้

1) เสนอแนะให้หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้ง กพท. เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ตลอดจนส่งเสริมกิจกรรมทางด้านการบินพลเรือนให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลการบินพลเรือนจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กพท. โดยตรง นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าข้อพิพาททางด้านการบินพลเรือน มีลักษณะเฉพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ไม่ว่าจะเป็นคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน หลักการตีความการบังคับใช้มาตรการในการคุ้มครองสิทธิในเรื่องของการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งที่มีลักษณะของกฎหมายเป็นกฎหมายเชิงเทคนิค ดังนั้น การที่ กพท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศ และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กพท. ควรจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทด้านการบินพลเรือนเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความสับสน ความไม่ชัดเจน ตลอดจนความไม่สอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน และเมื่อการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือนเป็นผู้พิจารณาและมีความรับผิดชอบในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างสายการบินและผู้โดยสารเพียงหน่วยงานเดียวแล้ว จะส่งผลให้การกำกับดูแลกิจกรรมการบินพลเรือนของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาเพื่อยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน กพท. อาจดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพิ่มเติมเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยจะต้องดำเนินการสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติ เช่น ผ่านการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางเลือก หรือมีประสบการณ์ในการระงับข้อพิพาททางเลือกมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

2) เสนอแนะให้มีการกำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบิน

จากการศึกษาถึงมาตรการและกระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือกของสหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรสเปน และแคนาดา ผู้ศึกษาเห็นว่า มีมาตรการและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยผู้ศึกษาขอ

เสนอแนะขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก ทางด้านการบินพลเรือน ดังนี้

ขั้นตอนในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรมีการกำหนดให้ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการยกเลิกเที่ยวบิน การล่าช้าของเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่งว่า ก่อนการยื่นข้อร้องเรียนเพื่อให้ กพท. พิจารณา ผู้โดยสารจะต้องยื่นข้อร้องเรียนไปยังสายการบินก่อน และหากผู้โดยสารไม่ได้รับคำตอบจากสายการบินภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร เช่น 30 วัน หรือได้รับคำตอบแล้วแต่เห็นว่าไม่เป็นธรรม ให้ผู้โดยสารสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อ กพท. ได้ และเมื่อผู้โดยสารมีสิทธิยื่นข้อร้องเรียนต่อ กพท. แล้ว เสนอให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้โดยสารในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

กระบวนการในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกด้านการบินพลเรือน

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้ กพท. จัดให้มีการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีออนไลน์ (หากมีการร้องขอ) โดยให้ออกระเบียบเพื่อรองรับถึงขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตลอดจนช่องทางในการพิจารณาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทผ่าน platform ที่ กพท. กำหนด โดยอาจใช้ชื่อว่า CAAT ADR ซึ่งจะต้องมีมาตรฐาน และมีความปลอดภัยทางไซเบอร์ ทั้งนี้ หากผู้กรณีประสงค์จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวิธีออนไลน์ ให้ผู้กรณีส่งเอกสารผ่านช่องทางผ่าน platform ที่ กพท. กำหนดไว้ และให้ กพท. ดำเนินการเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนกระบวนการและวิธีการที่ใช้ในการยุติข้อขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยข้อมูลที่เปิดเผยต่อผู้โดยสารผ่านทาง website ของ กพท. จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีสามารถยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้ กำหนดให้สายการบินต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้โดยสารว่าผู้โดยสารมีสิทธิยื่นข้อร้องเรียนต่อ กพท. ได้ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาที่จะใช้ในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ทั้งนี้ กพท. อาจขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปได้ แต่ต้องแจ้งให้สายการบินหรือผู้โดยสารทราบก่อน และสายการบินและผู้โดยสารต้องยินยอมให้มีการขยายระยะเวลานั้น นอกจากนั้น ให้ผลของการพิจารณาผูกพันสายการบินในทุกกรณี แต่ไม่ผูกพันผู้โดยสาร เว้นแต่ผู้โดยสารจะตกลงยินยอมในผลการพิจารณานั้น หากสายการบินต้องจ่ายเงินชดเชยหรือเงินเยียวยาจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสาร ให้สายการบินชำระแก่ผู้โดยสารให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน พร้อมส่งหลักฐานการชำระเงินดังกล่าวแก่ผู้โดยสาร เพื่อให้ กพท. รับทราบถึงการชำระเงิน