

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การขนส่งทางอากาศได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อใช้ตอบสนองความต้องการเดินทางของผู้โดยสารทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เหตุที่ได้รับความนิยมมาจากการเดินทางด้วยความรวดเร็ว ประหยัดเวลาในการเดินทางถึงที่หมาย ได้ตรงตามตารางเวลาบิน สะดวกสบาย และมีความปลอดภัยสูง ธุรกิจการบินช่วยบริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าไปยังจุดหมายปลายทางต่างๆ ที่การขนส่งประเภทอื่นไปไม่ถึง ทำให้เกิดการค้าขึ้นช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว และยังทำให้ประชาชนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารมีโอกาสบริโภคสินค้าของท้องถิ่นอื่น ธุรกิจการบินช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล เป็นจำนวนเงินถึง 482,319 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2549 และเนื่องจากมีผู้นิยมเดินทางและขนส่งสินค้าด้วยเครื่องบินมากขึ้น นอกจากรายได้ทางตรงที่ได้จากค่าโดยสารและค่าระวางของธุรกิจการบินแล้ว ยังมีรายได้ทางอ้อมจากกิจการอื่นๆ อีกด้วย เช่นรายได้จากภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมตรวจคนเข้าเมือง และการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว เป็นต้น จากสถิติข้อมูลการขนส่งทางอากาศย้อนหลังห้าปีล่าสุด (ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2551) มีผู้โดยสารใช้บริการผ่านท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง และท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ มีปริมาณผู้โดยสารใช้บริการเพิ่มขึ้นทุกปี และถ้ามองภาพรวมทั้งประเทศ จะมีผู้โดยสารที่ใช้บริการกว่า 55 ล้านคนต่อปี อย่างไรก็ตามการเดินทางด้วยวิธีใดก็ตาม ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากอุบัติเหตุหรือความล่าช้าในการเดินทางได้เลย หากเกิดอุบัติเหตุหรือความล่าช้าในการเดินทางในแต่ละครั้งก็จะสร้างความสูญเสียเป็นอย่างมากในภาคธุรกิจการบินรวมไปถึงความมั่นใจของประชาชนในการโดยสารเครื่องบิน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้โดยสาร หรือผู้รับตราส่งในกรณีการรับขนของตลอดจนการที่สัมภาระถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายเกิดขึ้นแก่เครื่องบินที่เป็นผู้ขนส่งอีกด้วย

ปัญหาของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ที่จะนำมาปรับใช้กับคดีที่เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้มีปัญหาสะสมมาอย่างยาวนาน จนในที่สุดกรมขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคมเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศ พ.ศ. ... ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999

(Montreal Convention of 1999) มากที่สุด แต่กระทั่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะมีเพียงแต่มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ขึ้นมาดูแลผู้โดยสารเยียวยาในเบื้องต้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมด

จากการที่สายการบินต่างๆ หันมาปรับกลยุทธ์ทางการตลาดเป็นผลทำให้เกิดสายการบินต้นทุนต่ำขึ้นอย่างมากมาย การแข่งขันการให้บริการระหว่างสายการบินทั่วไปกับสายการบินต้นทุนต่ำเป็นไปอย่างรุนแรง เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดทั้งผู้ประกอบการไทยและผู้ขนส่ง หรือผู้ประกอบการต่างประเทศ ทำให้การประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความบกพร่อง เนื่องจากไม่มีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด ขาดความชัดเจน และครอบคลุมเพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการธุรกิจการบินพาณิชย์ ประกอบกับการที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับและควบคุมในเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศสำหรับธุรกิจการบินพาณิชย์ที่มีสัญชาติไทย และต่างชาติ ทั้งเที่ยวบินภายในประเทศ และเที่ยวบินระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ดังนั้น ในกรณีที่เกิดข้อพิพาททางกฎหมายในประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการกิจการการบินพาณิชย์ มีแต่เพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 รับชน และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศสัญชาติไทยทั้งหมด 6 สายการบิน มีทั้งสายการบินทั่วไป และสายการบินต้นทุนต่ำ มีการแข่งขันทางด้านราคาและบริการอย่างรุนแรงและทุกๆ เดือนจะพบได้ว่าสายการบินต่างๆ หันมาใช้กลยุทธ์ทางการตลาดด้านราคาบัตรโดยสาร ออกโปรโมชั่นดึงดูดความสนใจของผู้โดยสาร และใช้ช่องทางการทำโฆษณาหลายช่องทางไม่ว่าจะเป็นตามหน้าหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ แผ่นพับ ตามเว็บไซต์ ฯลฯ เพื่อให้ผู้โดยสารเลือกใช้บริการสายการบินของตน การโฆษณาสินค้าและการบริการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อการเสนอชี้ชวนให้ผู้โดยสารได้มีโอกาสเลือกพิจารณา และตัดสินใจของที่นั่งผ่านอินเทอร์เน็ต อีกทั้งผู้ขนส่งทางอากาศสามารถออกข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาขึ้นแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งทำให้ผู้โดยสารไม่มีส่วนรวมในการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดต่างๆ ของสัญญา สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูป ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายที่เข้าทำสัญญาด้วยในภายหลังนั้นก็คือผู้โดยสารต้องตก

อยู่ในสภาพที่จำต้องยอมรับและเข้าผูกพันตามข้อกำหนดในสัญญาโดยที่ไม่สามารถต่อรองได้ จึงถือได้ว่าเป็นเหตุที่ไม่เกิดความเป็นธรรมในการทำสัญญาขึ้น ผู้โดยสารจำนวนมากไม่ได้รับความเป็นธรรม และได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเกิดการร้องเรียนปัญหาต่างๆที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สำนักงานกฤษฎีกา และกรมขนส่งทางอากาศ

การศึกษาดังกล่าว แยกประเด็นเป็น 5 ประเด็น คือ

1. ปัญหาในการคุ้มครองผู้โดยสารว่าด้วยข้อความในการโฆษณาขายบัตรโดยสาร สายการบินต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสายการบินทั่วไปกับสายการบินต้นทุนต่ำมีการแข่งขันทางด้านราคาและบริการอย่างสูง และใช้ช่องทางการทำโฆษณาหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นตามหน้าหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ แผ่นพับ เว็บไซต์ ฯลฯ เพื่อให้ผู้โดยสารเลือกใช้บริการสายการบินของตน การโฆษณาการขายสินค้าและบริการดังกล่าว ใช้ข้อความโฆษณาที่เน้นด้านราคาและสิทธิต่างๆ เป็นหลัก เมื่อพิจารณาให้ดี จะพบว่าข้อความโฆษณาที่สายการบินต่างๆ ใช้ มีลักษณะกล่าวกล่าวเกินจริง กำกวม ไม่ชัดเจน รวมทั้งเงื่อนไขที่จำกัดหรือยกเว้นความรับผิดชอบของสายการบิน จนทำให้ผู้โดยสารเกิดความเข้าใจผิด

เมื่อนำมาพิจารณาควบคู่กับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แล้วการโฆษณามีวิธีการในลักษณะแอบแฝงซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและบริการ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจสั่งห้ามสายการบินไม่ให้ใช้ข้อความในการโฆษณา โดยใช้อำนาจตามมาตรา 27 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 อีกทั้งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจดำเนินการสั่งปรับบริษัทที่มีกรรมการผู้มีอำนาจลงนามแทนบริษัทฯ ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยคณะกรรมการอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หากกระทำความผิดซ้ำอีก ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

หากนำไปพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศสมาชิกหนึ่งของกลุ่มสหภาพยุโรป กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศมีเนื้อหาสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป เว้นแต่เพียงรายละเอียดปลีกย่อยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของสหภาพยุโรป กล่าวคือ มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใช้บังคับกับสายการบินขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ทั้งสายการบินทั่วไป และสายการบินต้นทุนต่ำ มีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน สำหรับเรื่องการโฆษณาราคาบัตรโดยสาร ข้อบังคับของประชาคม

ยุโรปและสหราชอาณาจักรได้กำหนดหลักการโฆษณาการค้าค่าบัตรโดยสารต่อผู้บริโภค ต้องกระทำอย่างชัดเจน โปร่งใส และเข้าใจง่าย กล่าวคือ ต้องมีการใช้ราคาสุทธิเท่านั้นในการเสนอขายสินค้าและบริการ รวมถึงข้อความในการประชาสัมพันธ์ โดยต้องมีการระบุถึงรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อป้องกันการหลงผิดในราคาบัตรโดยสารที่แท้จริง

ดังนั้น ในเรื่องเกี่ยวกับการราคาขายบัตรโดยสารเครื่องบิน ให้มีแนวทางอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ให้มีผลบังคับกับสายการบินที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ทุกประเภทต้องมีการแสดงราคาบัตรโดยสารซึ่งเป็นราคาสุทธิ และหากมีเงื่อนไขอื่นเป็นสาระสำคัญอื่นใด ก็ต้องแจ้งให้ผู้โดยสารทราบในขณะที่มีการประชาสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้โดยสารจะได้รับข้อมูลครบถ้วนก่อนการตัดสินใจซื้อบริการ

2. ปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย จากประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทย ในเส้นทางบินประจำภายในประเทศลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้บังคับแก่ สายการบินของไทยซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และบินประจำภายในประเทศเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารเครื่องบินของสหภาพยุโรป Regulation (EC) No. 261/2004 ซึ่งมีผลบังคับใช้กับผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากท่าอากาศยานที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐสมาชิกตามสนธิสัญญาที่ใช้บังคับนี้ และผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากท่าอากาศยานที่ตั้งอยู่ในประเทศที่สามไปยังท่าอากาศยานที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐสมาชิกตามกฎหมายฉบับนี้ เว้นแต่ได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือประโยชน์อื่นใดและได้รับความช่วยเหลือจากประเทศที่ 3

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขให้ประกาศฯ ฉบับดังกล่าวมีความคุ้มครองกับผู้โดยสารอย่างเท่าเทียมกัน โดยควรที่จะให้ความคุ้มครองผู้โดยสารที่เดินทางกับสายการบินที่มีสัญชาติไทย และสายการบินต่างประเทศ และในทุกเส้นทางบินที่มีการออกเดินทางจากประเทศไทย ทั้งเส้นทางบินในประเทศ และเส้นทางบินระหว่างประเทศ

3. ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีทำการบินล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดในตารางบินที่ประกาศไว้ พบปัญหาการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการนับเวลาในความล่าช้าว่าควรจะนับหน่วยเป็นชั่วโมง นาที หรือวินาที จึงควรเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ข้อ 6 (1) (2) ประกาศฯ ฉบับดังกล่าว ดังนี้ ให้มีสาระสำคัญว่า “หากการเดินทางล่าช้า หรือไปถึงปลายทางล่าช้า รวมทั้งหมดกว่าสองชั่วโมงขึ้นไป มีสิทธิได้รับการดูแลตามข้อ 9 (1) (ก) และข้อ 9 (2) เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4. ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณี การคืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นๆ เต็มจำนวน กล่าวคือ ในกรณีที่สายการบินมีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน อาจจะมีการเลื่อนเวลาให้เร็วขึ้น หรือล่าช้ากว่ากำหนดเดินทางเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสายการบินเป็นฝ่ายกำหนดเปลี่ยนแปลงเอง โดยผู้โดยสารไม่ยินยอมด้วยนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้โดยสารซึ่งได้ตัดสินใจจองซื้อบัตรโดยสารตามเวลาที่ผู้โดยสารเลือกให้เหมาะสมแล้ว หากในกรณีที่ผู้โดยสารซื้อบัตรโดยสารจากโปรโมชั่นส่งเสริมการขาย หรือบัตรโดยสารราคาลดพิเศษของสายการบินนั้นๆ เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น หากผู้โดยสารไม่สะดวกจะเดินทางตามกำหนดการเดินทางใหม่ที่สายการบินเปลี่ยนแปลงให้ ผู้โดยสารจะไม่ได้รับคืนค่าโดยสาร และค่าธรรมเนียมอื่นๆ เต็มจำนวน โดยสายการบินมักจะอ้างเสมอว่า “เป็นความผิดของผู้โดยสารเองที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สายการบินเสนอมา” หรือในบางกรณีสายการบินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินไปตามความต้องการของผู้โดยสารแล้ว ผู้โดยสารต้องชำระค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งหากจองซื้อบัตรโดยสารใหม่เลย มีราคาถูกกว่าบัตรโดยสารเก่าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน และบัตรโดยสารเก่าก็ไม่สามารถใช้เดินทางได้ เมื่อนำไปคืน สายการบินจะไม่คืนเต็มจำนวนที่ซื้อไป มักจะอ้างเหตุผลนานาประการ เช่น ผู้โดยสารได้รับคืนค่าบัตรโดยสารเพียงร้อยละ 70 ของราคาบัตรโดยสารที่ซื้อตอนแรก สายการบินให้เหตุผลว่าเป็นค่าธรรมเนียมการดำเนินการและต้องใช้เวลารอรับเงินค่าโดยสารคืน 30 วัน ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงประกาศ ฉบับดังกล่าว ให้กำหนดเงื่อนไขที่จะได้รับคืนค่าบัตรโดยสารให้มีความชัดเจน และปรับปรุงเรื่องระยะเวลาในการคืนค่าบัตรโดยสารให้ใช้ระยะเวลา 14 วัน นับแต่ความเสียหายเกิดขึ้น เพื่อให้มีความเป็นธรรมแก่สายการบินในการจัดการทางบัญชี และไม่ให้ผู้โดยสารรอเวลาได้รับเงินคืนเป็นเวลานานซ้ำออกไป

5. ปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่ดูแลตามประกาศ โดยตรง หากเกิดปัญหาข้อพิพาทตามประกาศ เป็นหน้าที่ของกรมขนส่งทางอากาศในการดูแล และบังคับใช้กฎหมาย แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ผู้โดยสารจำนวนมากจะร้องเรียนปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค (สคบ.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) กระทรวงคมนาคม ซึ่งแต่ละหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานมีการประสานกันไม่ทั่วถึง ทำให้เรื่องของผู้โดยสารได้รับความเดือดร้อน หากไปร้องเรียนผิดที่ก็จะถูกเพิกเฉยไม่ได้รับการดูแลแก้ไขปัญหา และเย้ยหยัน ประกอบกับกรมขนส่งทางอากาศมีภารกิจมากมายทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง และไม่มีบทลงโทษให้ผู้ที่ทำให้กระทำความผิดกลัว ประกอบกับการเดินทางของผู้โดยสารทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศของประเทศไทยมี

ผู้โดยสารเดินทางกว่า 55 ล้านคนต่อปี และแนวทางการปฏิบัติงาน มีความซ้ำซ้อนกันจึงก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหา หรือเยียวยาให้กับผู้โดยสารได้ทันเวลาที่

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหภาพยุโรป เช่น ในสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง สภาผู้ใช้งานขนส่งทางอากาศ (Air Transport Users Council) ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์การการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Civil Aviation Authority : CAA) เป็นผู้ดูแลและควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยคุ้มครองผู้โดยสารเครื่องบิน (Advisory Committee for Aviation protection) เพื่อดูแลผู้ให้บริการสายการบินโดยตรง และมีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท และประเมินผลการคุ้มครองผู้โดยสารตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงกฎหมายในอนาคต

ควรจะมีการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคผู้โดยสารเครื่องบินโดยยึดแนวทางการปฏิบัติงานจากคณะกรรมการว่าด้วยคุ้มครองผู้โดยสารเครื่องบิน ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท และประเมินผลการคุ้มครองผู้โดยสารตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงกฎหมายในอนาคต เพื่อจะได้ลดขั้นตอนการพิจารณาข้อพิพาทต่างๆ ให้มีความรวดเร็ว และสามารถเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ และจะได้ยกระดับมาตรฐานของการให้บริการของสายการบินต่างๆ ให้ทัดเทียมกับประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าแล้ว

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลทั้งหมดแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรฐาน และรูปแบบที่ชัดเจน ดังนั้นมีข้อเสนอแนะกล่าวโดยสรุป คือ

1. ประเทศไทยควรที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการกับรับขนคนโดยสารทางอากาศระหว่างประเทศ และควรออกกฎหมายให้มีการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 และควรบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ครอบคลุมถึงการรับขนคนโดยสารทางอากาศทั้งเส้นทางระหว่างประเทศ และเส้นทางภายในประเทศ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องของการรับขนทางอากาศ และประกอบกับได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศ พ.ศ. ... ซึ่งปัจจุบันเรื่องทั้งหมดอยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา

2. ควรกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน เรื่องเกี่ยวกับการโฆษณาขายบัตรโดยสารเครื่องบิน ควรออกกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ โดยมีสาระสำคัญ ให้มีการเสนอขายโดยใช้ราคาขายที่เป็นราคาสุทธิ และมีเงื่อนไขของการใช้บัตรโดยสารอย่างไรบ้าง และเพิ่มบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนทุกรายให้ชัดเจนและเหมาะสม พร้อมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นสายการบินทั่วไป หรือสายการบินต้นทุนต่ำ

2.1 สายการบินทำโฆษณาขายบัตรโดยสารเครื่องบิน กล่าวคือ การนำเสนอขายบัตรโดยสารเครื่องบินโดยสารการบินตามสื่อโฆษณาต่างๆ เช่น แผ่นพับ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ ฯลฯ ควรนำเสนอข้อมูลที่มีสาระสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้โดยสารลงในสื่อโฆษณาด้วย เช่น เงื่อนไขการใช้บริการ ระยะเวลาในการใช้สิทธิ ราคาบัตรโดยสารที่เป็นราคาสุทธิ ค่าปรับในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินหรือการคืนบัตรโดยสาร เป็นต้น เพื่อให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นธรรมต่อผู้โดยสาร และตามสื่อโฆษณาต่างๆ ควรมีข้อความภาษาไทยที่สามารถเห็นและอ่านได้อย่างชัดเจน และให้มีขนาดตัวอักษรไม่เล็กกว่าสองมิลลิเมตร

2.2 ตัวแทนจำหน่ายบัตรโดยสาร หรือเอเจนซีที่จะใช้ข้อความโฆษณาขายบัตรโดยสารราคาถูก ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์เพื่อดึงดูดใจผู้โดยสาร เช่น ใช้ข้อความว่า “Best Buy Tickets. Price you can always trust. Singapore 3,100 Baht...”¹ หากติดต่อเพื่อซื้อบัตรโดยสารจะต้องมีค่าธรรมเนียมต่างๆ แพงมาอีกจำนวนมาก ดังนั้น ควรนำเสนอข้อมูลที่มีสาระสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้โดยสารลงในสื่อโฆษณาด้วย เช่น เงื่อนไขการใช้บริการ

¹ “Tours&Travel”, Bangkok post, (November 12, 2009), p. 8.

ระยะเวลาในการใช้สิทธิ ราคาบัตรโดยสารที่เป็นราคาสุทธิ ค่าปรับในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินหรือการคืนบัตรโดยสาร เป็นต้น เพื่อให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นธรรมต่อผู้โดยสาร

2.3 ในปัจจุบัน สายการบินต่างๆ หันมาออกโปรโมชั่นขายบัตรโดยสารเครื่องบินพร้อมที่พัก ตามที่จุดหมายปลายทางของเครื่องบินซึ่งขายราคาเหมาจ่าย² เช่น ผู้โดยสารเดินทางด้วยโปรโมชั่นดังกล่าว เมื่อไปถึงจุดหมายปลายทาง ปรากฏว่าไม่ได้ห้องพักตามที่โฆษณาไว้ ถ้าผู้โดยสารต้องการห้องพักตามโฆษณาจะต้องชำระราคาเพิ่มเติมให้แก่โรงแรมที่พัก หากเกิดกรณีเช่นนี้ในต่างประเทศ จะเป็นความรับผิดชอบของสายการบินหรือโรงแรมที่พัก ดังนั้น การโฆษณากระทำในประเทศไทย โดยสายการบินของไทย จึงควรเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ที่จะต้องลงโทษสายการบินที่โฆษณาเกินจริง

ฉะนั้น คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และกรมขนส่งทางอากาศ ควรประสานงานกัน เพื่อออกมาตรการในจัดระเบียบการโฆษณาขายบัตรโดยสาร โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ใดเป็นผู้จัดจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบิน รวมทั้งสิ่งอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่อง จะต้องนำเสนอข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้โดยสารลงในสื่อโฆษณาด้วย เช่น เงื่อนไขการใช้บริการ ระยะเวลาในการใช้สิทธิ ราคาบัตรโดยสารที่เป็นราคาสุทธิ ค่าปรับในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินหรือการคืนบัตรโดยสาร เป็นต้น ให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเป็นธรรมต่อผู้โดยสาร ตลอดจนการโฆษณาตามสื่อโฆษณาต่างๆ ควรมีข้อความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อันมีสาระสำคัญเหมือนกัน ซึ่งสามารถเห็นและอ่านได้อย่างชัดเจน

3. ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายการรับขนคนโดยสารทางอากาศ เพื่อควบคุมสัญญาหรือเงื่อนไขของสัญญาจากการใช้บริการธุรกิจการบินพาณิชย์ให้ชัดเจนและรัดกุม กล่าวคือ สัญญารับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 8 รับขน ไม่มีบัญญัติว่าต้องทำเป็นหนังสือ แต่ตามปกติประเพณีการซื้อขายบัตรโดยสารเครื่องบินจะใช้วิธีการซื้อขายผ่านทางโทรศัพท์ หรือทางเว็บไซต์เป็นช่องทางที่ผู้โดยสารโดยทั่วไปโดยส่วนมากนิยมใช้บริการกัน จึงทำให้การซื้อขายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงมีผลผูกพัน และหากบุคคลใดได้ลงลายมือชื่อในหนังสือโดยสามารถระบุถึงความเป็นเจ้าของลายมือชื่อ และสามารถแสดงว่าเป็นเจ้าของลายมือชื่อรับรองข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์ ก็มีผลให้เกิดสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์

² ‘แอร์ไลน์’ เปิดศึกโปรโมชั่นหน้าราคา”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (13 พฤศจิกายน 2552),

ตามมาตรา 7 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544³ ดังนั้น จึงมีผลบังคับใช้ได้เสมือนมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจการซื้อขายตราสารเครื่องบินเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ตามมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522⁴ ดังนั้น ควรออกประกาศกำหนดให้ธุรกิจการบินพาณิชย์เป็นธุรกิจที่ถูกควบคุมสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ให้ธุรกิจการบินพาณิชย์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา
- 2) สัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภคต้องใช้ข้อความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อันมีสาระสำคัญเหมือนกัน ซึ่งสามารถเห็นและอ่านได้อย่างชัดเจน และกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจใช้ข้อสัญญาอันมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณียกเลิกเที่ยวบินผู้ประกอบการธุรกิจต้องแจ้งให้ผู้โดยสารทราบ กล่าวคือ ผู้ประกอบการธุรกิจต้องแจ้งให้ผู้โดยสารทราบถึงสาเหตุแห่งการยกเลิกเที่ยวบิน และการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินผ่านทางเว็บไซต์ของสายการบิน และการติดต่อไปยังผู้โดยสารตามข้อมูลที่ให้ไว้แก่สายการบิน เช่น ส่งข้อความทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์(E-mail) หรือส่งข้อความทาง

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ปฏิเสธความมีผลผูกพันและการบังคับใช้ทางกฎหมายของข้อความใดเพียงเพราะเหตุที่ข้อความนั้นอยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์”

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลพึงลงลายมือชื่อในหนังสือ ให้ถือว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มีการลงลายมือชื่อแล้ว ถ้า

(1) ใช้วิธีการที่สามารถระบุตัวเจ้าของลายมือชื่อ และสามารถแสดงได้ว่าเจ้าของลายมือชื่อรับรองข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นว่าเป็นของตน และ

(2) วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่เชื่อถือได้โดยเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการสร้างหรือส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แวดล้อมหรือข้อตกลงของคู่กรณี”

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 35 ทวิ บัญญัติว่า “ในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

โทรศัพท์มือถือ (SMS) หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้โดยสารได้ทราบข้อมูลดังกล่าว ก่อนกำหนดเวลาเดินทางไม่น้อยกว่า 3 วัน

(2) การผิดสัญญาเรื่องใดของผู้โดยสารที่ผู้ประกอบการกิจการบินพาณิชย์มีสิทธิยกเลิกข้อสัญญาข้อหนึ่งข้อใดหรือทั้งหมด ผู้ประกอบการกิจการบินจะต้องระบุสาเหตุในเรื่องนั้นๆ ไว้ให้ชัดเจน

(3) ผู้โดยสารมีสิทธิทำการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือเปลี่ยนแปลงชื่อผู้โดยสารก่อนการเดินทางล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมสำหรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสามารถเปลี่ยนแปลงข้อมูลข้างต้นผ่านทางศูนย์บริการลูกค้าสัมพันธ์ หรือทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดอันเกี่ยวเนื่องกัน และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผู้ประกอบการต้องเปลี่ยนแปลงให้ทันทีที่ได้รับการแจ้งจากผู้โดยสาร

(4) หากเที่ยวบินใหม่มีอัตราค่าโดยสารต่ำกว่าเที่ยวบินที่ได้ยกเลิกไป ผู้ประกอบการกิจการจะต้องคืนค่าโดยสารส่วนต่างให้แก่ผู้โดยสาร

(5) ในกรณีที่มีการยกเลิกเที่ยวบิน การเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือทำให้เที่ยวบินใดล่าช้าออกไป ผู้ประกอบการกิจการจะต้องรับผิดชอบโดยให้โอนย้ายผู้โดยสารไปยังเที่ยวบินถัดไปของสายการบินเดิม หรือหากเที่ยวบินถัดไปเป็นสายการบินอื่น ให้ผู้ประกอบการกิจการรับผิดชอบส่วนต่างจากการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินไปยังสายการบินอื่น

3) ห้ามมิให้สัญญาระหว่างผู้ประกอบการกิจการกับผู้บริโภคใช้ข้อสัญญาที่มีลักษณะ หรือมีความหมายในทำนองเดียวกัน ดังนี้

(1) ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้โดยสารต้องผูกพันตามข้อกำหนดและเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบการกิจการโดยไม่ได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าทางเว็บไซต์ของสายการบิน และการติดต่อไปยังผู้โดยสารตามข้อมูลที่ให้แก่สายการบิน เช่น ส่งข้อความทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์(E-mail) หรือส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ (SMS) หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผู้โดยสารได้ทราบข้อมูลดังกล่าว

(2) ข้อสัญญาที่เป็นการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบที่เกิดจากการยกเลิกเที่ยวบิน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินที่เกิดจากการผิดสัญญาของผู้ประกอบการกิจการสายการบินพาณิชย์

(3) ข้อสัญญาที่ผู้โดยสารต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายตลอดจนส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ประกอบการกิจการสายการบินพาณิชย์

4. เนื่องจากสื่อโฆษณาเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ที่จะเข้าถึงผู้ให้บริการได้ตรงเป้าหมาย และครอบคลุมผู้โดยสารทุกกลุ่ม สายการบินแต่ละแห่งให้ความสำคัญแก่การทำโปรโมชั่นราคา ออกสู่ตลาดอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นที่นิยมที่ทุกสายการบินหันมาให้ความสำคัญเพื่อดึงดูดใจให้ผู้โดยสารตัดสินใจเลือกสายการบินของตน โดยไม่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนก่อนการตัดสินใจ เมื่อผู้โดยสารเห็นข้อความแสดงราคาในการโฆษณาก็ตัดสินใจจองซื้อในทันที โดยที่ไม่มีการตรวจสอบเงื่อนไขของบัตรโดยสารและค่าธรรมเนียมต่างๆ การทำโฆษณาเชิญชวนในเรื่อง ราคามีทุกสายการบินไม่ว่าจะเป็นสายการบินทั่วไป หรือสายการบินต้นทุนต่ำ ดังนั้น วิธีการตัดสินใจของผู้โดยสารในการเลือกใช้บริการสายการบินใดก็ตาม ต้องคำนึงถึง ความพึงพอใจในราคา ที่ตัดสินใจซื้อไป โดยดูจากราคาสูทธิครั้งสุดท้าย หลังจากที่มีการรวมค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้ว จากนั้นก็นำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับสายการบินอื่นๆ หากราคาต่างกับสายการบินอื่นไม่มาก ก็ต้องพิจารณาถึงสนามบินดอนเมือง หรือสนามบินสุวรรณภูมิที่ผู้โดยสารสะดวกจะเดินทางไป ขึ้นเครื่องบิน อย่างไรก็ตาม หากเป็นไปได้ ควรจะมีการจัดระเบียบสายการบินในการนำเสนอราคา บัตรโดยสาร ให้มีการเสนอราคาสุทธิ โดยปราศจากเงื่อนไขอื่นๆ อีก เพื่อจะสร้างความเป็นธรรม แก่ผู้โดยสาร

อีกประการหนึ่งคือ ตามที่ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2550 ข้อ 8 เรื่องการคืนค่าบัตรโดยสาร ในหลักการบริหารงานขององค์กรต้องมีระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากต้องใช้เวลาในกระบวนการทางบัญชีและกระบวนการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบ ข้อมูลให้มีความชัดเจน แน่นอนเสียก่อน โดยหลักการสากลที่สายการบินต่างๆยอมรับได้ และจะระบุไว้ในเงื่อนไขของบัตรโดยสารคือ ผู้โดยสารสามารถรับค่าโดยสารคืนได้หลังจาก 30 วันทำการ ดังนั้น หากเป็นไปได้ ควรมีการปรับปรุงเรื่องระยะเวลาในการที่สายการบิน คืนค่าโดยสารให้แก่ผู้โดยสาร ให้มีความเป็นธรรมต่อสายการบิน⁵

5. การออกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 7. แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้ กรมขนส่งทางอากาศ เป็นผู้ใช้อำนาจในการดูแลตาม

⁵ สืบพันธุ์ ชุมสาย ณ อยุธยา, รองประธานเจ้าหน้าที่บริหารฝ่ายการตลาด สายการบินนกแอร์, สัมภาษณ์ 27 มีนาคม 2552.

ประกาศกระทรวงคมนาคม แต่ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ นั้นไม่มีบทลงโทษให้สายการบินเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย ทำให้สายการบินจะหลีกเลี่ยงข้อบังคับต่างๆ ประกอบกับกรมขนส่งทางอากาศมีภารกิจมากมายอาจทำให้มีการดูแลสอดส่องไม่ทั่วถึง รวมทั้งเป็นหน่วยงานราชการ หากผู้โดยสารมีเรื่องเดือดร้อนก็ไม่สามารถติดต่อได้ทันที ต้องรอจนถึงเวลาทำการของราชการ จึงจะสามารถติดต่อได้ และทางกรมขนส่งทางอากาศ ก็ไม่มีการแจ้งสิทธิต่างๆ ตามประกาศฯ ฉบับดังกล่าวให้ผู้โดยสารโดยทั่วไปทราบถึงสิทธิของตนเองไม่ว่าจะเป็นทางหน้าเว็บไซต์ของกรมขนส่งทางอากาศ รวมถึงเว็บไซต์ของสายการบินต่างๆ ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับนี้⁶ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า จากการพิจารณาเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง สภาผู้ใช้งานขนส่งทางอากาศ (Air Transport Users Council) ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์การการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Civil Aviation Authority : CAA) เป็นผู้ดูแลและควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมีการเยียวยาผู้โดยสารให้ได้รับความเป็นธรรม ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยคุ้มครองผู้โดยสารเครื่องบิน (Advisory Committee for Aviation protection) เพื่อดูแลผู้ให้บริการสายการบินโดยตรง และมีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท และประเมินผลการคุ้มครองผู้โดยสารตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงกฎหมายในอนาคต ดังนั้น ประเทศไทยควรที่จะมีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงเพื่อผู้โดยสารจะได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว

6. เนื่องด้วย กรมขนส่งทางอากาศมีภาระหน้าที่มากมาย ไม่ว่าจะดูแลกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการดูแล จนในบางครั้งอาจมีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ไม่เข้มงวดมากนัก จนทำให้มีผู้โดยสารร้องเรียนเข้าไปยังกรมขนส่งทางอากาศจำนวนมากหลายร้อยเรื่องต่อปี เช่น เรื่อง สายการบินปฏิเสธการขนส่งโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เรื่องชดเชยค่าเสียหาย

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามประกาศกระทรวงฯ เรื่องที่เกิดกับสายการบินต่างประเทศ เป็นต้น ทางกรมฯ ทำได้เพียงประสานงานไปยังสายการบินที่เกี่ยวข้องว่า มีการดำเนินการให้กับผู้โดยสารอย่างไรบ้าง ปัจจุบันทางกรมฯ เก็บรวบรวมข้อมูล และจะนำไปประมวลผลต่อไป และเพื่อให้ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว ให้มีความเป็นธรรมทั้งฝ่ายสายการบินและผู้โดยสาร⁷

7. ตามที่กรมขนส่งทางอากาศมีการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางของผู้โดยสารเครื่องบิน เช่น สถิติการล่าช้า การยกเลิกเที่ยวบิน และการคืนบัตรโดยสาร เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะมีการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ข้างต้นต่อสาธารณชนด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปจะได้พิจารณาถึงข้อมูลต่างๆ และประกอบการตัดสินใจเลือกสายการบินที่มีความเหมาะสมกับผู้โดยสาร ตามมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกอบมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ⁸

8. ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเวลาเดินทาง ไม่มีข้อบังคับตามประกาศกระทรวงฯ แต่ตามประกาศกระทรวงฯ มีบังคับให้แจ้งข้อมูลแก่ผู้โดยสารเฉพาะกรณียกเลิกเที่ยวบินเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้ว สายการบินทั่วไปได้มีรูปแบบไม่ได้มีการเก็บข้อมูลผู้โดยสารส่วนตัวของผู้โดยสาร เช่น หมายเลขโทรศัพท์มือถือ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เพราะผู้โดยสารโดยส่วนมากซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินผ่านสำนักงานขายบัตรโดยสาร หรือผ่านตัวแทน เมื่อมีการชำระเงินค่าบัตรโดยสารครบถ้วนก็รับบัตรโดยสาร ส่วนสายการบินต้นทุนต่ำ เมื่อมีการสำรองที่นั่งก็ต้องมีการแจ้งข้อมูลเพื่อให้มีการติดต่อกับผู้โดยสารได้ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น

กรณีที่ภูเขาไฟระเบิดที่ประเทศไอซ์แลนด์ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ร้ายแรงถึงขั้นต้องยกเลิกเที่ยวบินทุกเที่ยวบินที่เข้าไปยังกลุ่มสหภาพยุโรป⁹ สายการบินไทยซึ่งมีเที่ยวบินที่เข้าสู่ประเทศใน

⁷ สรัญญ์ สติกรเจริญทรัพย์, นิติกร กรมขนส่งทางอากาศ, สัมภาษณ์ 18 กุมภาพันธ์ 2552.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 6

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

⁹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8623534.stm>

กลุ่มสหภาพยุโรปหลายเที่ยวบินต่อวัน กลับไม่มีการประกาศแจ้งเตือนว่า สายการบินยกเลิกเที่ยวบินทั้งหมดที่เข้าสู่กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เมื่อไปมองเปรียบเทียบกับสายการบินอื่น เช่น สายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ (Malaysia Airlines : MH) ซึ่งมีการประกาศผ่านเว็บไซต์ในทันทีที่มีการยกเลิกเที่ยวบิน และได้ให้ข้อมูลในเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหา และเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินพร้อมถึงวันเวลาเดินทางใหม่โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น สำหรับผู้โดยสารที่ถือบัตรโดยสารของสายการบินทุกประเภท¹⁰ หรือจะเป็นสายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์ (Singapore Airlines : SQ) ก็มีการประกาศผ่านเว็บไซต์ในทันทีที่มีการยกเลิกเที่ยวบิน และได้ให้ข้อมูลในเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเข้าใจได้ง่าย พร้อมถึงสามารถเปลี่ยนแปลงวันเดินทางได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น สำหรับผู้โดยสารที่ถือบัตรโดยสารของสายการบินทุกประเภท¹¹ เนื่องด้วยญาติของผู้เขียนจะเดินทางไปกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2553 ด้วยสายการบินไทย เมื่อไปถึงสนามบินสุวรรณภูมิถึงได้ทราบว่ามีการยกเลิกเที่ยวบิน ซึ่งสายการบินไม่มีการแจ้งผ่านทางเว็บไซต์ หรือส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ และที่สำคัญทางสายการบินไทยยังมีการเอารัดเอาเปรียบ กล่าวคือ ทางเจ้าหน้าที่สายการบินแจ้งต่อผู้โดยสาร ถ้าเที่ยวบินยกเลิกทำให้บัตรโดยสารที่มีอยู่ก็ต้องถูกยกเลิกไปด้วย หากมีความประสงค์จะเปลี่ยนวันเดินทางต้องชำระค่าปรับอีก 3,000 บาทเศษ ถึงจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงวันเดินทางได้ ดังนั้น หากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ทันทีว่า จากการที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องแจ้งให้ผู้โดยสารทราบด้วยวิธีการใดๆ ก็ได้ ในกรณีที่จะมีการยกเลิกเที่ยวบิน ส่งผลกระทบต่อผู้โดยสารจำนวนมากที่เสียค่าใช้จ่ายเพื่อเดินทางไปถึงสนามบินแล้วสายการบินยกเลิก พิจารณาเปรียบเทียบกับสายการบินต่างๆ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าทุกสายการบิน ทั้งเส้นทางบินภายในประเทศ และเส้นทางบินระหว่างประเทศ หากมีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินไม่ว่าจะเป็นการล่าช้า หรือยกเลิกเที่ยวบินต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้โดยสารทราบ อาจจะเป็นทางเว็บไซต์ หรือการส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือ ให้ทราบในทันที

¹⁰ <http://www.malaysiaairlines.com/my/en/includes/icelandVolcanic.html>

¹¹ http://www.singaporeair.com/saa/Util/showPopup.aspx?&method=window&windowUrl=/saa/en_UK/Util/BreakingNewsPopup.jsp?&msgId=11

ฉะนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สายการบินพาณิชย์ควรจะมีการแจ้งข้อมูลในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินล่วงหน้าอย่างน้อย 6 ชั่วโมงก่อนถึงเวลาตามตารางบิน หากผู้โดยสารเดินทางไปยังสนามบินต้องมีค่าใช้จ่ายต่างๆ และก่อให้เกิดความไม่พอใจ หากไปถึงแล้วมีการเลื่อนกำหนดเดินทางออกไป