

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการบินขนส่งทางอากาศมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น อันสังเกตได้จากปริมาณความต้องการใช้บริการรับขนทางอากาศที่เพิ่มสูงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นจำนวนคนโดยสารหรือสินค้าที่ใช้บริการมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยกิจกรรมหลักที่ดีว่ามีบทบาทอย่างมากในอุตสาหกรรมนี้ คือ สายการบิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบินที่ให้บริการในเส้นทางบินระหว่างประเทศ อันมีทั้งสายการบินของไทยและสายการบินต่างประเทศ และสำหรับสายการบินต่างประเทศแล้วถือว่าปริมาณการจราจรมากที่สุด จึงนับได้ว่าสายการบินต่างประเทศ มีความสำคัญยิ่งในกิจกรรมนี้ นอกจากนี้จะสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยได้อย่างมหาศาลแล้ว ยังสานสร้างความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศอีกด้วย

การกำกับดูแลการประกอบกิจการสายการบินต่างประเทศถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างรัฐและผู้ประกอบกิจการดังกล่าว และเนื่องจากปริมาณของคนโดยสารที่ใช้บริการสายบินมีมากกว่าสินค้าเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ภาครัฐมีความจำเป็น ต้องมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเรื่องนี้ และโดยที่กิจกรรมสายการบินต่างประเทศเป็นกิจกรรมที่ให้บริการต่อสาธารณะ เมื่อรัฐไม่อาจดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วยตนเองได้ อันถือว่าได้มอบให้เอกชนต่างชาติหรือสายการบินต่างประเทศดำเนินกิจกรรมนี้แทนแล้ว จึงควรต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลผู้ดำเนินกิจการนี้ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ และระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเอง ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยและของโลก ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ และมีมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่าระดับสากล

จากความสำคัญของเรื่องจึงศึกษาปัญหากฎหมายของไทยในการกำกับดูแลสายการบินต่างประเทศ ภายใต้กรอบของสมมุติฐานที่ว่า กฎหมายด้านการบินของประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีเพียงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่ใช้บังคับกับอากาศยานต่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาที่มุ่งกล่าวถึงเฉพาะเรื่องความปลอดภัยของการปฏิบัติการบินเท่านั้น อันไม่มีบทบัญญัติในเชิงเศรษฐกิจต่อสายการบินต่างประเทศ ส่งผลให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการค้าขายทางอากาศของสายการบินต่างประเทศของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่เหมาะสมต่อกาลสมัย และไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและทางปฏิบัติของต่างประเทศ

ในบทบาทของภาครัฐซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการรับขนทางอากาศ จำเป็นต้องศึกษาหลักการเบื้องต้นของเรื่องนี้ พร้อมทั้งแนวนโยบายของภาครัฐที่มีอยู่ได้ พบหลักการทั่วไปในการกำกับดูแลของภาครัฐ มีหลักในการกำกับดูแลโดยใช้คำสั่งทางปกครอง และมีการใช้อำนาจในขอบเขตที่มีอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ตามอำนาจที่มีการก่อตั้งจากที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในทฤษฎีบริการสาธารณะ กำหนดให้บริการขนส่งทางอากาศอันเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่เสนอบริการแก่สาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นกิจการค้าขายที่กระทบต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน รัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลให้ผู้ให้บริการจัดให้บริการตามทฤษฎีบริการสาธารณะ อันประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

- 1) ความเสมอภาค มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่จัดทำขึ้นเพื่อประชาชนทุกคน
- 2) ความต่อเนื่อง ด้วยบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประชาชน หากหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้ บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ และ
- 3) ความปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ และสำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลของภาครัฐนั้น ได้อธิบายว่า ภาครัฐต้องเข้าแทรกแซง หรือกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ผลิตบริการ และผู้บริโภคเพื่อ

จุดประสงค์บางอย่าง เนื่องจากกิจการการขนส่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยการผลิตขั้นต้น ที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจำเป็นต้องมีนโยบายในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ตามแนวคิดใน 2 ประการนี้ คือ แนวคิดการกำกับดูแลทางสังคมที่รัฐจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคอย่างใกล้ชิด และแนวคิดในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้ตลาดมีการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาด เป็นทั้งผู้ตัดสินระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และผู้ไกล่เกลี่ยประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการ โดยไม่เข้าแทรกแซง ดังนั้น หลักการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางอากาศ ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาททั้งด้านควบคุมช่วยเหลือ ดำเนินงาน ตลอดจนอุดหนุนต่าง ๆ เพื่อให้กิจการดำเนินงานได้

ในหลักการเบื้องหลังที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักการความหมาย การทำการเคารพ การใช้บังคับและการตีความสนธิสัญญา อันทำให้ทราบถึงหลักการของพันธกรณีของสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องผูกพันอยู่ว่า ต้องเคารพนับถือว่าสัญญาต้องสัญญาและปฏิบัติตามด้วยความสุจริต นอกจากนี้ ยังมี ความหมายของสายการบินต่างประเทศ ซึ่งไม่ได้เป็นของประเทศที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือเช่าหรือจัดการอื่น เพื่อใช้ในการขนส่งต่างประเทศ อันจะทำให้กำหนดขอบเขตของสิ่งที่ศึกษาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการสายการบินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจให้รัฐบาลต้องดำเนินการในระยะการบริการราชการ 4 ปี ในการสร้างความเข้มแข็งและเสริมภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศของระบบบริหารจัดการการขนส่งสินค้าและบริการ ตลอดจนและโครงสร้างพื้นฐาน จึงได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ซึ่งกำหนดการกำกับดูแลการขนส่งทุกด้านไว้ด้วย และหลักการของความตกลงว่าด้วยบริการการเดินอากาศ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ หลักต่างตอบแทน เป็นหลักในการจัดทำความตกลง ซึ่งวงการการบินได้ใช้ทำความตกลงในเรื่องสิทธิการบินหรือสายการบินต่างประเทศมานานกว่า 50 ปีแล้ว ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบินระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี



ในการนี้อาจเกิดปัญหาตามมาได้ว่าหากจะมีกฎหมายภายในว่าด้วยการกำกับดูแลการประกอบกิจการของสายการบินต่างประเทศขึ้นใหม่จะทำได้ หรือไม่ จะขัดหรือแย้งต่อพันธกรณีระหว่างประเทศเรื่องใดบ้าง และกฎหมายนั้นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร ขอบเขตของกฎหมายนั้นจะครอบคลุมได้มากน้อย เพียงใด ต่อการกำกับดูแลการประกอบกิจการของสายการบินต่างประเทศ รวมทั้งเนื้อหาสาระของกฎหมายนี้ควรเป็นอย่างไร เพื่อให้ได้มาตรฐานระดับสากลที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติสากลเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการสายการบินต่างประเทศที่มีความเหมาะสม จึงต้องวิเคราะห์ให้ครอบคลุมต่อประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ 5 ประการ พบ ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายภายในประเทศไทย

ในเรื่องการกำกับดูแลการประกอบกิจการสายการบินต่างประเทศ พบว่ากฎหมายไทยที่มีในปัจจุบันไม่อาจใช้บังคับได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งล้ำสมัยอีกด้วย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลกิจการบินพลเรือนของประเทศไทย กลับบัญญัติแต่ในเรื่องความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศการเดินอากาศ ห้ามข้อบทที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศในเชิงเศรษฐกิจแต่อย่างใดไม่

2) ปว. 58 ไม่สามารถใช้บังคับกับสายการบินต่างประเทศที่ดำเนินกิจกรรมการบินระหว่างประเทศ โดยใช้สิทธิบินผ่าน หรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เพราะมิใช่พาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศไทย

3) บัญชีสองของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพแต่เฉพาะการขนทางอากาศภายในประเทศ ทำให้สายการบินต่างประเทศซึ่งมีการให้บริการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ไม่ตกเป็นธุรกิจที่ต้องห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการ

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ใช้อำนาจกำกับดูแลสายการบินต่างประเทศ

ซึ่ง ควรสังกัดอยู่ที่กรมการบินพลเรือนตามเดิม แต่ต้องปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้เหมาะสมต่อภารกิจให้มากขึ้น และมีองค์กรย่อยซึ่งทำหน้าที่โดยครบถ้วนให้เหมาะสมขึ้นในการกำกับดูแล รวมทั้งการทำความเข้าใจ ปรับปรุงกฎหมาย กำกับดูแลออกใบอนุญาต ตลอดจนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสายการบินต่างประเทศในการปฏิบัติตามใบอนุญาตที่ได้รับไป นอกจากนี้ องค์กรนี้ควรมีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างแท้จริงซึ่งต้องปรับปรุงรูปแบบองค์กร เช่น องค์กรอิสระ เป็นต้น เพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กร ได้อย่างเบ็ดเสร็จ สมบูรณ์ต่อการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการบินพลเรือนของประเทศ

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องการเดินอากาศ

ตามอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 และความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศผ่านแดน ค.ศ. 1944 กำหนดให้สิทธิแก่ประเทศไทยสามารถกำกับดูแลการประกอบกิจการสายการบินต่างประเทศได้ รวมทั้งการออกใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไข กำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่สายการบินได้อย่างเป็นระบบ ประเทศไทยจึงสามารถออกกฎหมายภายในเพื่อการนี้ได้ โดยความเคารพต่อสนธิสัญญาและด้วยความสุจริต อย่างไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่จากเดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้ตามผลของการตีความตามตัวอักษรของสนธิสัญญาดังกล่าว นอกจากนี้ ความตกลงทวิภาคีว่าด้วยบริการการเดิน อากาศของไทยต้องมีการปรับให้สอดคล้องร่างต้นแบบความตกลงฉบับที่ ICAO กำหนดด้วย เพื่อให้ความตกลงของไทยมีมาตรฐานเทียบเท่าสากล

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบของสายการบินต่างประเทศ

ตามอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 ที่กำหนดในเรื่องเอกสารการขนส่งทางอากาศ การจำกัดความรับผิดชอบของสายการบิน เพียงคนโดยสารได้รับความล่าช้า ความบาดเจ็บ ความเสียหาย หรือตายที่เกิดขึ้นบนอากาศยานหรือระหว่างการดำเนินการใด ๆ

สายการบินต้องรับผิดชอบ โดยเคร่งครัด ค่าชดเชยล่วงหน้า และวงเงินประกันภัยตามที่
 อนุสัญญากำหนด แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้บัญญัติในบางเรื่องของ
 อนุสัญญาไว้แล้ว เช่น ในเรื่องความรับผิดชอบกลับบัญญัติให้สายการบินต้องรับผิดชอบ
 ไม่จำกัด เป็นต้น อันเป็นการขัดต่อหลักอนุสัญญานี้ ซึ่งมีรัฐภาคีร้อยกว่าประเทศ นั้นย่อม
 หมายถึงทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นสากลในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว นับว่ากฎหมาย-
 แพ่งในเรื่องนี้เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย และไม่ครอบคลุมเพียงพอในประการอื่นอีก
 ดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยจึงต้องเร่งรัดการให้สัตยาบันและดำเนินการการเข้าเป็นภาคี
 อนุสัญญานี้ ทั้งออกกฎหมายไทยรองรับอย่างเหมาะสม

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสายการบินต่างประเทศของไทยตามทางปฏิบัติ

สากล

ซึ่งประเทศไทยควรมีกฎหมายอย่างไรในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานสากล
 นั้น จึงวิเคราะห์ตัวอย่างของกฎหมายต่างประเทศ ที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการ
 กำกับดูแลสายการบินต่างประเทศในเชิงระบบได้แก่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา
 ส่วนองค์กรกำกับดูแลและความชัดเจนในการอนุญาตนั้นควรใช้กฎหมายของประเทศ
 แคนาดาเป็นตัวอย่าง สำหรับความก้าวหน้าของกฎหมายในแง่ที่เป็นกฎหมายที่มี
 รายละเอียดอย่างชัดเจนและใช้บังคับกฎหมายแบบกลุ่มประเทศนั้น กฎหมายของ
 สหภาพยุโรปสามารถนำมาใช้เป็นแบบอย่างในการพัฒนาประเทศไทยและประเทศ
 ในกลุ่มอาเซียนได้ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอให้มีกฎหมายไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการ
 สายการบินต่างประเทศขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยค่านึงถึง 2 เรื่อง ดังนี้

2.1 เนื้อหากฎหมายควรอยู่ในกรอบที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลการประกอบกิจการใน เชิงระบบ

เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีเนื้อหาครบถ้วนเป็นกระบวนการอันอยู่บนหลักการของทฤษฎีบริการสาธารณะ ตามแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางอากาศ นโยบายด้านการบินของรัฐบาลและกรมการบินพลเรือน ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสายการบิน ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีรายละเอียดที่สอดคล้องกับทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ อันต้องมีเนื้อหาอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1) อากาศยานต่างประเทศที่จะบินบินเข้า-ออก ในราชอาณาจักรไทยต้องได้รับอนุญาตจากกรมการบินพลเรือน ตามหลักการข้อ 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ที่ทุกรัฐยอมรับอำนาจอธิปไตยเหนือห้วงอากาศ

2) สายการบินต่างประเทศต้องขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายทางอากาศ และปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งใบอนุญาตนี้ ที่สะท้อนตามทฤษฎีบริการสาธารณะด้วย (ใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และสหภาพยุโรป เป็นตัวอย่าง) ในการให้บริการแบบประจำที่ต้องได้รับอนุญาตพิเศษ หรืออนุญาตอย่างอื่นจากรัฐนั้น ตามข้อกำหนด แห่งใบอนุญาต ดังหลักการข้อ 6 แห่ง อนุสัญญาชิคาโก คือ

(1) มีคุณสมบัติเป็นสายการบินที่ได้รับการแต่งตั้ง (Designated Airline) จากรัฐภาคีตามความตกลงว่าด้วยบริการการบินอากาศ

(2) มีการแต่งตั้งตัวแทนซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงจากเจ้าของสายการบินต่างประเทศในการรับมอบดำเนินกิจการทั้งปวงและมีสำนักงานเพื่อดำเนินกิจการไว้ในประเทศไทย

3) ได้รับการจัดสรรเส้นทางบินจากกรมการบินพลเรือน กรณีเป็นเส้นทางที่มีปริมาณการจราจรทางอากาศคับคั่ง มีกฎหมายกำหนดประเภทของเส้นทางบินระหว่างประเทศ เช่น สายหลัก สายรอง และสายย่อย (ใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่าง) เว้นแต่ ในกรณีที่เส้นทางที่มีปริมาณการจราจร ไม่คับคั่งหรือเทียบเท่ากับเส้นทางสายย่อย ให้ได้รับการอนุญาตเป็นฤดูกาลบินจากกรมการบินพลเรือนได้ (อนุญาตอย่างอื่น) ไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ

4) ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate--AOC) จากรัฐที่สายการบินต่างประเทศนั้นถือสัญชาติอยู่ และต้องคงความต่อเนื่องของ AOC ไว้ตลอดเวลาที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศของไทย

5) มีประกันภัยความรับผิดที่ครอบคลุมเพียงพอในเหตุที่คนโดยสารบาดเจ็บ ได้รับอันตราย หรือเสียชีวิต ในสายการบินต่างประเทศนั้น ตามวงเงินที่กรมการบิน-พลเรือนกำหนด (ใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปและอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 เป็นตัวอย่าง)

6) แจกราคาและเงื่อนไขของราคาค่าโดยสารของการให้บริการทุกประเภท ในการให้บริการแบบประจำให้กรมการบินพลเรือนทราบ โดยราคาและเงื่อนไขของราคาต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมการบินพลเรือนกำหนด (ใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เป็นตัวอย่าง) หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่กรมการบินพลเรือนกำหนด สายการบินต้องทบทวนและแก้ไขในทันทีที่ได้รับแจ้งจากกรมการบินพลเรือน พร้อมรับโทษปรับจากกรมการบินพลเรือนด้วย เว้นแต่ เป็นค่าโดยสารราคาพิเศษ เช่น คนโดยสารพิการ คนโดยสารที่เป็นคู่สมรสหรือบุคคลในครอบครัวของผู้ประจำหน้าที่ในอากาศยาน คนโดยสารสูงวัย คนโดยสารที่เป็นพนักงานของสายการบิน คนโดยสารที่เป็นทารก เป็นต้น ให้แจ้งราคาและเงื่อนไขให้กรมการบินพลเรือนทราบก่อนล่วงหน้าด้วย

7) แจกข้อกำหนดแห่งสัญญาที่แสดงถึงสิทธิคนโดยสาร ในกรณียกเลิกเที่ยวบิน เที่ยวบินล่าช้า และปฏิเสธการรับขนคนโดยสาร ให้กรมการบินพลเรือนทราบ โดยข้อกำหนดนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมการบินพลเรือนกำหนด (ใช้ตัวอย่างอนุสัญญามอนทรีออล 1999 เป็นตัวอย่าง) หากข้อกำหนดและสายการบินไม่ได้ปฏิบัติ สายการบินต้องทบทวนและข้อกำหนดแห่งสัญญาและการปฏิบัติในทันทีที่ได้รับแจ้งจากกรมการบินพลเรือน พร้อมรับโทษปรับจากกรมการบินพลเรือนด้วย

8) มีข้อกำหนดในใบอนุญาต คือ ให้บริการที่เสมอภาคต่อประชาชน และคนโดยสารสามารถเข้าถึงการใช้บริการได้โดยทั่วถึงและเสมอภาคกัน ให้บริการด้วยความต่อเนื่อง ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (ทฤษฎีบริการสาธารณะ) และเมื่อสายการบินต่างประเทศจะหยุดหรือยกเลิกการ

ให้บริการต้องแจ้งให้กรมการบินพลเรือนทราบก่อน พร้อมแสดงเหตุผลอันสมควร โดยกรมการบินพลเรือนต้องกำหนดโทษปรับของการฝ่าฝืนข้อกำหนดใบอนุญาตตามความหนักเบาและการกระทำผิดซ้ำด้วย

9) สายการบินต่างประเทศต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ เงื่อนไข หรือข้อจำกัด ในการขนถ่ายคนโดยสาร ขึ้น หรือลงจากอากาศยานได้ ตามที่ประเทศไทยเห็นว่าจำเป็น ในการให้บริการแบบไม่ประจำ หากมีการขนถ่ายคนโดยสารซึ่งได้ค่าจ้างที่แตกต่างจากแบบประจำ ตามหลักการข้อ 5 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ให้โดยนำ 2)-7) มาบังคับใช้โดยอนุโลม ตามหลักเกณฑ์ที่กรมการบินพลเรือนกำหนด ยกเว้น 8) เนื่องจากการให้บริการแบบไม่ประจำไม่มีลักษณะการให้บริการต่อสาธารณะ

10) สายการบินต่างประเทศต้องปฏิบัติตามด้วยความปลอดภัยและรักษาความปลอดภัยตามมาตรฐานที่กรมการบินพลเรือนกำหนด (ตามมาตรฐาน ICAO)

11) สายการบินต่างประเทศต้องแข่งขันทางการค้าบริการอย่างเป็นธรรมระหว่างสายการบินต่างประเทศด้วยกัน และสายการของไทย ในเส้นทางที่บินเข้ามาออกไปจากราชอาณาจักร และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของไทย ด้วย (ใช้ตัวอย่างกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา)

12) กรมการบินพลเรือนต้องกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษปรับทางปกครอง รวมทั้งการทำความผิดซ้ำไว้ด้วย โดยมีอัตราส่วนที่ชัดเจน เช่น กระทำผิดครั้งที่ 1 ปรับร้อยละ 50 ครั้งที่ 2 ปรับร้อยละ 75 และครั้งที่ 3 ปรับร้อยละ 100 เป็นต้น

13) กรมการบินพลเรือนต้องกำหนดหลักเกณฑ์โทษทางปกครองเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาลงโทษ (ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาโทษพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต) ในการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศของสายการบินต่างประเทศ ตามความหนักเบาและการกระทำผิดซ้ำด้วย ส่วนการเพิกใบอนุญาตให้กระทำได้ในกรณี

(ก) ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศของสายการบินต่างประเทศนั้นได้ถูกเพิกถอน หรือ

(ข) รัฐบาลต่างประเทศได้ถอนจากการแต่งตั้งให้เป็นสายการบินที่กำหนดจากประเทศตน หรือ

(ค) เหตุจำเป็นอื่นที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง

14) กำหนดองค์คณะและคุณสมบัติของคณะกรรมการเจรจาสิทธิการบินไว้ในกฎหมายด้วย

15) ให้มีเจ้าพนักงานตรวจการสายการบิน โดยให้มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติตามใบอนุญาต การอนุญาตอื่น เงื่อนไขหรือข้อกำหนดการอนุญาต อันเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา

16) ให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

17) กำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยการรับฟังความเห็นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

18) กำหนดการทบทวนประสิทธิภาพและการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีคณะเจ้าหน้าที่เฉพาะทำการวิจัย ทุก 4 ปี เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม

2.2 รูปแบบกฎหมายไทยในการกำกับดูแลสายการบินต่างประเทศของไทย

กฎหมายในการกำกับดูแลสายการบินต่างประเทศ ของไทยควรมีรูปแบบหรือลำดับศักดิ์ในการตรากฎหมายตามความเหมาะสมกับเนื้อหาและการบังคับโทษตามกฎหมาย โดยต้องมีการบัญญัติอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ใน 2 แนวทางเลือกดังนี้

1) ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะที่ว่าด้วยการประกอบกิจการค้าขายทางอากาศ มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการประกอบกิจการค้าทางอากาศในด้านเศรษฐกิจในทุกกิจกรรม อันใช้บังคับต่อผู้ประกอบกิจการไทยและผู้ประกอบกิจการต่างประเทศ เพื่อให้มีกรอบของการกำกับดูแลการประกอบกิจการทางอากาศทั้งหมดอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประกอบกิจการสนามบิน กิจการผลิตชิ้นส่วนและอะไหล่เครื่องบิน กิจการซ่อมบำรุงอากาศยาน เป็นต้น โดยเนื้อหาส่วนหนึ่งกล่าวถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการของสายการบินของไทยและสายการบินต่างประเทศ ที่มีเนื้อหาตาม 2.1 และมีประกาศกรมการบินพลเรือนซึ่งรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการ (โดย

ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเศรษฐกิจ) ออกเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักกฎเกณฑ์รายละเอียด ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการออกกฎหมายและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เป็นการสร้างกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและปรับปรุงได้ง่าย (แนวทางที่ 2 ไม่อาจปฏิบัติได้ภายในเวลาอันสั้น หรือนานกว่า 5 ปี) หรือ

2) ตราเป็นกฎหมายลำดับรองระดับกฎกระทรวงตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. เพื่อให้การขนส่งของประเทศมีกฎหมายกำกับดูแลการขนส่งที่เป็นระบบในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางบก ทางราง ทางน้ำและทางอากาศ รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว ซึ่งจะมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และรวดเร็ว (Logistic) มีเนื้อหาตาม 1) และมีรายละเอียดเป็นประกาศกรมการบินพลเรือน

และเมื่อได้ตราเป็นกฎหมายในแนวทางหนึ่งแนวทางใดแล้ว เห็นควรเสนอยกเลิก ปว. 58 เสีย เนื่องจากความจำเป็นของกฎหมายในเรื่องนี้ได้หมดไปแล้ว ที่สอดคล้องตามมติคณะรัฐมนตรีในการยกเลิก ปว. 58 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมนี้จึงได้ขอร่างกฎหมายตาม 2 แนวทางที่ได้วิเคราะห์ไว้ ดังนี้

(1) ร่างกฎหมายแนวทางที่ 1 คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการค้าขายประกอบกิจการค้าขายทางอากาศ พ.ศ. ปราบกฏตามภาคผนวก 1

(2) ร่างกฎหมายแนวทางที่ 2 คือ ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ . . . (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ปราบกฏตามภาคผนวก 2