

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำของประเทศไทย

ธุรกิจสายการบินเป็นกิจการการบินพลเรือนเพื่อการพาณิชย์ และนับเป็นกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงได้ออกกฎหมายเข้ามาควบคุมกำกับดูแล ตั้งแต่ขั้นตอนการเข้าสู่ตลาด การให้บริการ ตลอดจนความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ ในวิทยานิพนธ์นี้จึงแบ่งการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็นกฎหมายเดินอากาศที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำโดยตรง กับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำ

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตลาดธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำในประเทศไทยและการให้บริการ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497
- (2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515
- (3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะหุ้นส่วนบริษัท รับชน
- (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520
- (5) ประมวลรัษฎากร
- (6) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542
- (7) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522
- (8) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551
- (9) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

พ.ศ.2551

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำโดยตรง ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนและกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการ

เดินอากาศ พ.ศ.2497 อันเป็นบทบัญญัติใช้บังคับเฉพาะสำหรับการบินพลเรือน ไม่ใช่บังคับกับ
ราชการทหาร ฯลฯ¹

1. กฎหมายการเดินอากาศ

ประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐสมาชิกภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาชิคาโก² และรัฐสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีพันธกรณีต้องผูกพันในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและเป็นรัฐสมาชิกด้วยความสุจริต³ ได้ตราพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ซึ่งบางส่วนของพระราชบัญญัตินี้เป็นการอนุวัติการอนุสัญญาชิคาโก โดยประเทศไทยอนุวัติการภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโกเป็นกฎหมายลำดับรองหลายประเภท เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน คำสั่งกระทรวงคมนาคม ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ(กรมการบินพาณิชย์เดิม) เป็นต้น⁴ การอนุวัติการตามองค์การการบินพลเรือนฉบับล่าสุดได้แก่ การกำหนดให้ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะต้องดำเนินการตามมาตรฐานเกี่ยวกับระบบการจัดการด้านนิรภัย⁵ (Safety Management System – SMS)ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ(ฉบับที่ 11)พ.ศ.2551⁶

¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

² มาตรา 4

“อนุสัญญา” หมายความว่า อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2487 รวมตลอดถึงภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกหรืออนุสัญญานั้น

³ เนาวรัตน์ ไรจน์ชีวิน, การสร้างกฎเกณฑ์และการบังคับการให้เป็นไปตามภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546 น. 49

⁴ เฟื่องอ้าง น. 51

⁵ “ระบบการจัดการด้านนิรภัย” หมายความว่า วิธีการจัดการด้านนิรภัยการบินและด้านนิรภัยภาคพื้น เพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดโครงสร้างองค์กร ระบบความรับผิดชอบ และวิธีการที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัย

⁶ มาตรา 60/15

โดยทั่วไปกฎหมายการเดินอากาศของไทยแบ่งออกได้เป็น 4 หัวข้อหลัก ได้แก่

- (1) ด้านความปลอดภัย(safety)
- (2) ด้านเศรษฐกิจ(economic)
- (3) ด้านความมั่นคง(security) และ
- (4) ด้านสิ่งแวดล้อม(environment)

โดยหัวข้อหลักด้านความปลอดภัยนั้นจะบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน กฎหมายด้านเศรษฐกิจจะเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร โดยกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ประกาศกำหนด มีเพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น การกำหนดราคาค่าโดยสาร สนามบินและค่าบริการสนามบิน ที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 โดยนโยบายในเรื่องการให้ใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศบัญญัติอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

1.1 การจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำ

ธุรกิจสายการบินเป็นกิจการการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์ อันเป็นบริการสาธารณะและกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐควบคุมและจัดการการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากธุรกิจสายการบินมีความสำคัญและอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชน ความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515⁷ (ปว.58) ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบธุรกิจการบินหรือกิจการการเดินอากาศ

⁷ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(1) ...

(4) การเดินอากาศ

ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

ข้อ 6 ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

ข้อ 7 ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

ซึ่งถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ฉะนั้นผู้ที่ต้องการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศในประเทศไทย จะต้องทำคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อกระทรวงคมนาคม โดยผ่านทางกรมการขนส่งทางอากาศ หรือ ขอ.(Department of Civil Aviation : DCA) เพื่อขอใบอนุญาตผู้ประกอบการกิจการค้าขายในการเดินอากาศ(Air Operator License : AOL)เสียก่อน

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการค้าขายในการเดินอากาศต้องมีใบอนุญาตผู้ประกอบการกิจการค้าขายในการเดินอากาศซึ่งออกให้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ให้เป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศ⁸ หรือได้รับสัมปทานจากรัฐ⁹ สำหรับการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศทุกประเภททั้งในและนอกประเทศไทย การประกอบกิจการขนส่งทั้งแบบเที่ยวบินประจำและไม่ประจำ ดังนั้น การจัดตั้งธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำในประเทศไทยจึงต้องขออนุญาตตามข้อกำหนดนี้

หลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ กำหนดไว้ว่า ผู้ซึ่งขออนุญาตประกอบกิจการจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทย ถ้าเป็นนิติบุคคล กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย มีสำนักงานใหญ่ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย หรือหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ขออนุญาตต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท¹⁰ ผู้ขออนุญาตจะต้องเสนอแผนการดำเนินงานโดยละเอียดเกี่ยวกับประเภทการบริการที่เสนอขอ (ผู้โดยสาร สินค้า ไปรษณีย์ภัณฑ์ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้อย่างบังคับแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

ข้อ 9 ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถไฟและการเดินอากาศ

⁸ “ผู้ดำเนินการเดินอากาศ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ

⁹ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาประเทศไทยเคยให้สัมปทานแก่บริษัท การเดินอากาศ เป็นเวลา 25 ปี แต่ปัจจุบันภาครัฐเลือกที่จะใช้วิธีการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศให้แก่ผู้ประกอบการแทนที่จะพิจารณาให้สัมปทาน

¹⁰ สำหรับการบินแบบประจำ

รวมกัน) เส้นทางบิน ความถี่ (โดยประมาณ) จำนวนบุคลากร (ผู้ประจำหน้าที่ในอากาศยาน นักบิน และภาคพื้น พนักงานประจำสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขา) แผนการดำเนินการด้านปฏิบัติการบิน สนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่จะใช้ ตลอดจนเครื่องมือวิทยุสื่อสาร อำนวยความสะดวกภาคพื้น ข้อความเศรษฐกิจ และข้อความเกี่ยวกับอากาศยาน

เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศจากรัฐมนตรีว่ากระทรวงคมนาคมแล้ว ก็ต้องพิจารณาถึงเส้นทางบินที่จะให้บริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเส้นทางบินแบ่งออกเป็นเส้นทางบินภายในประเทศ(Domestic Routes) และเส้นทางบินระหว่างประเทศ(International Routes) หลังจากพิจารณาเลือกเส้นทางบินแล้วก็ต้องพิจารณาเลือกเครื่องบินหรืออากาศยาน¹¹ อันเป็นยานพาหนะที่จะให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางอากาศที่เหมาะสมกับเส้นทางบินที่จะให้บริการ จากนั้นก็ต้องนำอากาศยานที่เลือกแล้วไปจดทะเบียนอากาศยานเพื่อให้ได้ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ(Airworthiness)¹² รวมถึงใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ และต้องให้เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานมีใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่อีกด้วย ทั้งยังต้องมีผู้ควบคุมอากาศยานในการบินแต่ละเที่ยวด้วย¹³

1.1.1 คุณสมบัติและแบบพิธี

การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการสายการบินของไทย กระทรวงคมนาคมโดยกรมการขนส่งทางอากาศได้กำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบ

¹¹ “อากาศยาน” หมายความว่า เครื่องทั้งลำที่ขึ้นซึ่งทรงตัวในบรรยากาศ โดยปฏิบัติการแห่งอากาศ เว้นแต่วัตถุซึ่งระบุงกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

¹² “ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ” หมายความว่า หนังสือสำคัญสำหรับอากาศยานที่ออกให้เพื่อแสดงว่าอากาศยานลำใดมีความสมควรเดินอากาศตามมาตรา 41/61 และให้หมายความรวมถึงใบสำคัญสมควรเดินอากาศที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือประเทศที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทยออกให้ตามมาตรา 41/72

¹³ รศ.บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท เพรส แอนด์ ดีไซน์, 2548), น. 85

กิจการค้าขายในการเดินอากาศโดยใช้อากาศยานปีกแข็ง เฮลิคอปเตอร์ และบอลลูน¹⁴ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ 7 ข้อ ดังนี้¹⁵

(1) ทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว

ผู้ประกอบการจะต้องมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาทสำหรับการบินแบบประจำโดยใช้อากาศยานปีกแข็ง

(2) หุ่น

บริษัทสายการบินจะต้องไม่มีหุ่นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และหุ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ่นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลประเภทต่อไปนี้ แต่ละประเภทโดยลำพัง หรือหลายประเภทรวมกัน

(ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

(ข) กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล

(ค) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด

(ง) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด

(จ) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) กรรมการบริษัท

กรรมการเกินครึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย

(4) แผนดำเนินการ

การประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศแบบประจำโดยใช้อากาศยานปีกแข็ง ต้องเสนอแผนการดำเนินการโดยละเอียด การกำหนดเส้นทางบินต้องเป็นไปตามประกาศ

¹⁴ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศแบบประจำโดยใช้อากาศยานปีกแข็งเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ

¹⁵ ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549

กระทรวงคมนาคม เรื่อง นโยบายการบินสำหรับสายการบินภายในประเทศ¹⁶ และความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ

(5) อากาศยาน

อากาศยานปีกแข็งไม่จำกัดจำนวนเครื่องยนต์ กรณีอากาศยานเครื่องยนต์เดียวทำการบินรับขนผู้โดยสาร ต้องทำการบินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน¹⁷ ไม่จำกัดขนาดและน้ำหนักของอากาศยาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับบริการที่เสนอขอ อากาศยานที่จัดหามาให้บริการต้องมีอายุการใช้งานไม่เกิน 14 ปี นับตั้งแต่วันที่นำอากาศยานมาจดทะเบียน เว้นแต่จะได้ดำเนินการตามข้อกำหนดว่าด้วยความสมควรเดินอากาศ เรื่องการบำรุงรักษาอากาศยานที่มีอายุการใช้งานสูง และการประกอบแบบประจำรับขนผู้โดยสารจะต้องมีอากาศยานไม่น้อยกว่า 2 ลำ

(6) การประกันภัย

ผู้ประกอบการแบบประจำโดยใช้อากาศยานปีกแข็งทั่วไป จะต้องทำประกันภัยสำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกัน ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน ส่วนการใช้อากาศยานที่มีน้ำหนักสูงสุดเมื่อบินขึ้นไม่เกิน 5,700 กิโลกรัม ผู้ประกอบการจะต้องทำประกันภัยสำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน

(7) ความปลอดภัยในการปฏิบัติการบิน

ผู้ประกอบการต้องจัดทำคู่มือปฏิบัติการบิน (FLIGHT OPERATION MANUAL) และคู่มือการซ่อมบำรุง (GENERAL MAINTENANCE MANUAL) ซึ่งจะต้องได้รับ

¹⁶ ปัจจุบันคือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2549 และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551) ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2551 โปรดดูหัวข้อ 1.3.1

¹⁷ เงื่อนไขที่กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 2/2543 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2543

ความเห็นชอบจากกรรมการขนส่งทางอากาศ และต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจาก กรรมการขนส่งทางอากาศก่อนได้รับการอนุญาตให้ทำการบิน

แบบพิธีในการเข้าสู่ตลาด เมื่อผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศมี คุณสมบัติครบถ้วนตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการยื่นคำร้องขออนุญาตเข้าสู่ ตลาดตามแบบพิธีที่กำหนด โดยในการยื่นคำร้องขอใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการ เดินอากาศนี้ ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการจะต้องขอรับแบบคำร้องขอการรับรองคุณสมบัติและคำ ร้องขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศก่อน จากนั้นจึงยื่นคำขอเป็นหนังสือพร้อม แนบเอกสารรายละเอียดต่างๆ ต่อกรรมการขนส่งทางอากาศ เพื่อให้กรรมการขนส่งทางอากาศ นำเสนอต่อกระทรวงคมนาคมในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁸ เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตผู้ ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศดังกล่าว และในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบ กิจการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นแนบท้าย ใบอนุญาตดังกล่าว เพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติได้¹⁹

ความมุ่งหมายของกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการ พิจารณาควบคุมและจัดการตลาดการค้าขายในการเดินอากาศ ดังนั้น กระทรวงคมนาคมในฐานะ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบการได้ ทางปฏิบัติที่ผ่านมา กระทรวงคมนาคมจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต ไว้ในใบอนุญาตดังกล่าว

เกณฑ์ที่รัฐใช้ในการเพิกถอนใบอนุญาตนี้ โดยปกติรัฐจะใช้เกณฑ์เดียวกันกับ ผู้ประกอบการทุกราย กล่าวคือ รัฐจะพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ สามารถดำเนินกิจการได้ หรือในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต รวมทั้งในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย ระเบียบ หรือในคำสั่งอื่นใดที่รัฐกำหนด

¹⁸ ข้อ 9 ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟ และการ เดินอากาศ

¹⁹ ข้อ 7 ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้อง กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

ใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศจะมีอายุ 10 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกครั้งละ 10 ปี โดยความเห็นชอบของกระทรวงคมนาคม โดยผู้ขอต่อใบอนุญาตจะต้องได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศรวมทั้งกฎและระเบียบต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศทุกประการ

1.1.1.1 เงินทุน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนในการขออนุญาตจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำนั้น กฎหมายกำหนดเงินทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไว้ที่ 200 ล้านบาทตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เงินทุนในการจัดตั้งธุรกิจสายการบินนั้นต้องอาศัยการลงทุนที่สูงมากสำหรับเป็นค่าจัดหาอากาศยาน ค่าดำเนินงานทางธุรกิจ ฯลฯ ตัวอย่างการจัดหาอากาศยานหนึ่งลำก็มีความมากกว่า 200 ล้านบาทแล้วการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเงินทุนขั้นต่ำจำนวน 200 ล้านบาทจึงนับว่าเหมาะสมและไม่เป็นอุปสรรคสำหรับการจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำแต่อย่างใด²⁰

คุณสมบัติด้านเศรษฐกิจตามข้อบังคับของประชาคมยุโรปและสหราชอาณาจักรกำหนดว่าผู้ประกอบการจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นในการให้บริการภายใต้สถานการณ์จริงได้เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสำหรับสองปีแรก และจัดการต้นทุนในการดำเนินการเป็นเวลา 3 เดือนนับจากเริ่มดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำรายได้ที่เกิดขึ้นมาใช้ ทำให้เห็นได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่มีความรัดกุม ทั้งนี้เนื่องจากในประชาคมยุโรปมีสายการบินแบบประจำจัดตั้งขึ้นใหม่จำนวนมาก จึงต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาสายการบินล้มละลาย

ในขณะที่ประเทศไทยมีตลาดการบินที่เล็กกว่าประชาคมยุโรป มีจำนวนผู้ประกอบการสายการบินแบบประจำน้อยราย การนำหลักเกณฑ์คุณสมบัติด้านการเงินของประชาคมยุโรปและสหราชอาณาจักรมาปรับใช้จึงไม่เหมาะสมกับสภาพตลาดของไทยในขณะนี้ เพราะจะทำให้การเข้าสู่ตลาดเข้มงวดมากเกินไป หลักเกณฑ์ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำจึงมีความเหมาะสมกับประเทศไทยแล้ว

²⁰ สัมภาษณ์ โสภณ อ่อนน้อม, ผู้อำนวยการแผนกบริการลูกค้าภาคพื้นสถานีกรุงเทพ.,

1.1.1.2 สัดส่วนการถือครองหุ้น

ประเทศไทยกำหนดสัดส่วนการถือครองหุ้นในสายการบินของคนไทย กับของชาวต่างชาติ โดยกำหนดให้ผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติมีสิทธิถือครองหุ้นตามเพดานชั้นสูงสุดจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 49 ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2546 ทำให้มีนักลงทุนต่างชาติรวมถึงบริษัทสายการบินจากต่างชาติสนใจเข้ามาลงทุนจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำในประเทศไทย เช่น สายการบินแอร์เอเชียเข้ามาจัดตั้งสายการบินไทยแอร์เอเชีย เป็นต้น

สัดส่วนการถือครองหุ้นความเป็นเจ้าของธุรกิจสายการบินระหว่างคนชาติกับชาวต่างชาติ นั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองการลงทุนของคนชาติ ในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามามีโอกาสในการลงทุนทำธุรกิจในประเทศไทย โดยประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการมีเงินทุนเข้ามาหมุนเวียน มีการสร้างงานและการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาในประเทศ

การที่จะสร้างแรงดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติสนใจที่จะเข้ามาลงทุนธุรกิจสายการบินซึ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมากนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีความแน่นอนในระดับที่นักลงทุนจะมั่นใจได้ว่าเมื่อลงทุนไปแล้วจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในภายหลังจนกระทบต่อแผนการทางธุรกิจ การที่ประเทศไทยกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการไว้ในประกาศของกรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยง่ายโดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐสภาเหมือนอย่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทำให้นักลงทุนไม่มั่นใจในการที่จะเข้ามาลงทุน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการยก ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดการขนส่งทางอากาศ เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในธุรกิจการขนส่งทางอากาศของไทย

ลักษณะของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำซึ่งเป็นสายการบินพาณิชย์ในปัจจุบันนี้ มีลักษณะเป็นตลาดเปิด(open market)²¹ หมายถึง ตลาดที่กฎหมายกำหนดอนุญาตให้เอกชนเข้ามาประกอบการได้ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางส่วนใหญ่ที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เพราะโดยทั่วไปธุรกิจสายการบินถือว่ามีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐ และอาจกระทบต่อความเป็นอยู่และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้

²¹ ทศพร ลิขิตธรรม, “การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ.” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540 น. 15

ผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติโดยทั่วไปในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการเอกชนของไทย ปัจจุบันอยู่ในระดับที่เหมาะสม

1.1.2 คำจำกัดความของ “ผู้ดำเนินการเดินอากาศ”(air carrier)

กฎหมายการเดินอากาศปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “ผู้ดำเนินการเดินอากาศ” หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ ซึ่งหมายความรวมถึงกิจการค้าขายในการเดินอากาศต่าง ๆ ทุกประเภทที่ให้บริการไม่ว่าจะเป็นการขนส่งคนโดยสารหรือขนส่งพัสดุภัณฑ์ ให้บริการแบบประจำหรือไม่ประจำ ฯลฯ ทั้งสายการบินปกติและสายการบินต้นทุนต่ำ ดังนั้น สายการบินต้นทุนต่ำจึงอยู่ในความหมายตามกฎหมายดังกล่าว

การที่กฎหมายกำหนดความหมายของผู้ดำเนินการเดินอากาศไว้รวมกันทั้งหมด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ดำเนินการเดินอากาศแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท และมีแนวทางในการดำเนินธุรกิจต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาเมื่อมีการบังคับใช้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เกิดความไม่เหมาะสมทำให้การแข่งขันระหว่างสายการบินเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างได้แก่เรื่องจำนวนเงินชดเชยกรณีสายการบินปฏิเสธการขนส่งหรือยกเลิกเที่ยวบิน ค่าบริการสนามบิน ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบให้เหมาะสมแก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศในแต่ละประเภทเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะจะทำให้ธุรกิจสายการบินมีความเป็นธรรมทั้งในการแข่งขันระหว่างสายการบินและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ

เพื่อเป็นแนวทางและเป็นการวางกรอบความหมายของลักษณะสายการบินต้นทุนต่ำต่อไป และเพื่อการพัฒนากฎระเบียบให้มีความเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจ จากแนวทางในการดำเนินธุรกิจ และกลุ่มผู้โดยสารที่มีความแตกต่างจากสายการบินปกติดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 การจะออกระเบียบหรือกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับรูปแบบการให้บริการนั้นจึงนับเป็นปัญหาพอสมควร ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ จึงกำหนดความหมายของสายการบินต้นทุนต่ำ ดังนี้

“ผู้ดำเนินการเดินอากาศสายการบินต้นทุนต่ำ” หมายถึง ผู้ให้บริการขนส่งคนโดยสารทางอากาศแบบประจำ มีกำหนดเวลา โดยให้บริการเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับการขนส่งคนโดยสาร เพื่อให้ราคาโดยสารถูกที่สุด

1.1.3 ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ(Air Operator Certificate : AOC)

เป็นข้อกำหนดของกฎหมายเพื่อให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัย²² ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 45 เรื่อง ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ จึงกำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศซึ่งมีสถานที่ประกอบธุรกิจหลักหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรตั้งอยู่ในประเทศไทยที่ประสงค์จะใช้อากาศยานขนส่ง²³ในการรับขนคนโดยสาร ต้องแสดงรายละเอียดเพื่อขอรับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจากกรมการขนส่งทางอากาศก่อน²⁴ จึงจะสามารถใช้อากาศยานในการรับขนคนโดยสารได้ ซึ่งรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับอากาศยาน แผนการในการซ่อมบำรุงอากาศยานและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของการปฏิบัติการบิน(Type of Operations) เส้นทางบินและประเภทการบิน(Route and Type of Flight)

²²พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 21 ผู้จดทะเบียนอากาศยาน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ประจำหน้าที่บุคคลที่อยู่ในอากาศยาน และผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ ต้องปฏิบัติตามเพื่อความปลอดภัยตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

ผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะและผู้ประกอบการในสนามบินอนุญาตต้องรับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนรักษาความปลอดภัยและแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ

²³ “อากาศยานขนส่ง” หมายความว่า อากาศยานซึ่งใช้หรือมุ่งหมายสำหรับใช้ขนส่งของหรือคนโดยสารเพื่อพาณิชย์เป็นทางค้า

²⁴ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 45 เรื่อง ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

ข้อ 2 ผู้ดำเนินการเดินอากาศซึ่งมีสถานที่ประกอบธุรกิจหลักหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรตั้งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะใช้อากาศยานขนส่งในการรับขนคนโดยสารหรือสินค้าจะต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจากพนักงานเจ้าหน้าที่

วันที่คาดว่าจะดำเนินการ ข้อมูลทางการเงิน คู่มือปฏิบัติการบิน(Operations Manual)²⁵ เอกสารหลักฐานอื่นตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร²⁶

พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการเพื่อออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศและข้อกำหนดการปฏิบัติการ (Operations Specifications) แนบท้ายใบรับรอง เมื่อได้ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประเมินความพร้อมทางด้านองค์กร มาตรการควบคุมและการกำกับดูแลการปฏิบัติการบิน แผนการฝึกอบรม และการจัดการซ่อมบำรุง และการสาธิตการปฏิบัติการเมื่อเห็นว่าจำเป็นได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าสอดคล้องกับลักษณะของการปฏิบัติการที่เสนอขอ และผู้ขอมีความสามารถดำเนินบริการได้อย่างปลอดภัย ก็จะออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศให้โดยมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมและมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสถานที่ตั้ง ฯลฯ ได้²⁷

ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศดังกล่าวจะเป็นเครื่องแสดงว่าผู้ประกอบการธุรกิจได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด ใบรับรองนี้มีอายุตามที่กำหนดในใบรับรองแต่ไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่ออกและสามารถต่ออายุได้ ซึ่งกรรมการขนส่งทางอากาศจะเข้ามาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยในการต่ออายุแต่ละครั้ง²⁸

²⁵ กรณาดูประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง แนวทางการจัดทำคู่มือการปฏิบัติการ (Operations Manual) ประกาศ ณ วันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2551

²⁶ ข้อ 3 คู่มือละเอียดเพิ่มเติมในแบบคำร้องขอใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

²⁷ ข้อ 8 ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดการปฏิบัติการ คู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่และตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยตามที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด และจะต้องยินยอมให้พนักงาน เจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่ตั้ง สถานีหลัก สถานีย่อยและอากาศยาน เพื่อทำการตรวจสอบว่าผู้ได้รับ ใบรับรองคงไว้ซึ่งมาตรฐานในการดำเนินการได้อย่างปลอดภัย โดยต้องชี้แจงแสดงเหตุผลข้อเท็จจริงหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

²⁸ ข้อ 10

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้แก้ไขการฝ่าฝืนรายละเอียดตามใบรับรองการเดินอากาศ²⁹ พักใช้³⁰ หรือเพิกถอน³¹ ใบรับรองการเดินอากาศของผู้ประกอบกิจการได้เมื่อปรากฏการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับใบรับรองการเดินอากาศแล้ว ยังมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติก่อนทำการบินเพื่อมาตรฐานด้านความปลอดภัยตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยานอีกด้วย³²

²⁹ ข้อ 11 เมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศกระทำการดังต่อไปนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับใบรับรองทำการตรวจหรือแก้ไขเอกสารหรือการกระทำตามรายการและภายในระยะเวลาที่กำหนด

- (1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดการปฏิบัติการ
- (2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ
- (4) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยที่กรรมการบินพาณิชย์กำหนด

(5) แก้ไขเปลี่ยนแปลงคู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่

³⁰ ข้อ 12 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ข้อ 11 (1) (2) (3) และ (4) หรือการแก้ไขตาม ข้อ 11 (5) อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่การเดินอากาศ

(2) เมื่อผู้ได้รับใบรับรองไม่ทำการตรวจหรือแก้ไขเอกสารหรือการกระทำตามรายการและภายในเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดใน ข้อ 11

- (3) เมื่อเห็นว่าผู้ได้รับใบรับรองไม่สามารถดำเนินการไปได้ด้วยความปลอดภัย

³¹ ข้อ 13 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ข้อ 11 (1) (2) (3) และ (4) หรือการแก้ไขตาม ข้อ 11 (5) ก่อให้เกิดอันตรายแก่การเดินอากาศ

- (2) เมื่อผู้ได้รับใบรับรองถูกพักใช้ใบรับรองเกิน 2 ครั้ง

บทสรุป³³ เมื่อได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บริษัทหรือสายการบินที่จะใช้อากาศยานขนส่งคนโดยสารขึ้นทำการบิน ต้องมีสิ่งเหล่านี้เกี่ยวกับอากาศยาน

- (ก) ใบสำคัญการจดทะเบียน
- (ข) เครื่องหมายสัญชาติ และทะเบียน
- (ค) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ
- (ง) สมุดปูมเดินทาง
- (จ) ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่แต่ละคน
- (ฉ) ใบอนุญาตให้ใช้เครื่องวิทยุคมนาคม และใบอนุญาตให้ตั้งสถานีวิทยุ

คมนาคม

- (ช) ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ
- (ซ) ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

การปฏิบัติการเพื่อมาตรฐานด้านความปลอดภัยนั้น นับเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งของการขนส่งทางอากาศ ดังนั้น ไม่ว่าสายการบินปกติหรือสายการบินต้นทุนต่ำก็ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดให้สูงกว่าหรือเท่ากับมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้น มาตรฐานความปลอดภัยของสายการบินทั้งสองประเภทจึงควรเป็นอย่างเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบการขอใบรับรองการเดินทางอากาศของไทยกับของสหราชอาณาจักร จะเห็นว่าเป็นการแสดงถึงรายละเอียดของอากาศยานและรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบินให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อมาตรฐานความปลอดภัยในการบินในลักษณะเดียวกัน โดยของประเทศไทยผู้ตรวจสอบจะเป็นสำนักมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินอากาศ กรมการขนส่งทางอากาศ ซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับ SRG ขององค์การการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร

³² ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 78 ว่าด้วยการเดินอากาศของอากาศยาน หมวด 1 ข้อกำหนดทั่วไปของผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

³³ กรมการขนส่งทางอากาศ, คู่มือติดต่อราชการส่วนทะเบียนและใบอนุญาต, 2547 น. 22

1.2 ราคาค่าโดยสารและการให้บริการ

หัวข้อการศึกษา ราคาค่าโดยสารและการให้บริการนี้ หมายถึง การศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่าใช้บริการสนามบิน ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงหลักเกณฑ์การโฆษณาประชาสัมพันธ์ราคาค่าโดยสารสายการบินต้นทุนต่ำให้แก่ผู้บริโภคด้วย

1.2.1 การกำหนดราคาค่าโดยสาร

ธุรกิจการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์นับเป็นบริการสาธารณะ การกำหนดค่าโดยสารของอากาศยานต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ และให้แยกประเภทของบริการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม³⁴ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารของผู้ประกอบการสายการบิน แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง³⁵ โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม³⁶ ส่วนค่าโดยสารสำหรับเส้นทางระหว่างประเทศให้เป็นไป

³⁴ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

³⁵ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการยกร่างแก้ไขกฎกระทรวง โปรดดูหัวข้อ 1.3.3

³⁶ มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ตาม

มาตรา 20

- (3) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ ตามมาตรา 56(2) และ (3)

(4) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (1) ค่าโดยสารหรือค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตาม มาตรา 20 ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามมาตรา 56 หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา 57

- (5) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ตามที่กำหนดในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยบริการเดินอากาศ แล้วแต่กรณี³⁷ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดเก็บค่าโดยสาร ได้แก่ สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ กรมการขนส่งทางอากาศ

- หลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าโดยสารเส้นทางบินภายในประเทศ

เดิมในประเทศไทยเคยมีการกำหนดราคาค่าโดยสารขั้นต่ำและขั้นสูง โดยขั้นต่ำจะคิดจากราคาเฉลี่ยต่อกิโลเมตรของสายการบินที่ราคาถูกที่สุด ส่วนราคาขั้นสูงคิดจากราคาเฉลี่ยของสายการบินที่คิดราคาแพงที่สุด ซึ่งในขณะนั้นการบินไทยเป็นสายการบินหลักในการให้บริการภายในประเทศ และหลาย ๆ เส้นทางเป็นการให้บริการเพื่อตอบสนองนโยบายทางการเมือง ทำให้ราคาค่าโดยสารต่ำกว่าราคาต้นทุนที่แท้จริง

ความมุ่งหมายของการที่ต้องมีการกำหนดราคาขั้นต่ำก็เพื่อป้องกันการตัดราคาเพื่อมุ่งหวังทำลายคู่แข่งทางธุรกิจ เพื่อรักษาโครงสร้างราคาค่าโดยสาร และเพื่อให้สายการบินสามารถนำผลตอบแทนจากการดำเนินการไปลงทุนต่อได้ ส่วนการกำหนดราคาขั้นสูงก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ป้องกันการกำหนดราคาที่สูงเกินสมควรทำให้ผู้โดยสารได้รับความเดือดร้อน

ต่อมาเมื่อรัฐบาลเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาทำการบินภายในประเทศได้อย่างเสรี ได้ยกเลิกเพดานราคาค่าโดยสารขั้นต่ำ ทำให้สายการบินโดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำสามารถให้บริการด้วยราคาที่ถูกลงได้ อันเป็นประโยชน์แก่ผู้โดยสารโดยรวม

ราคาค่าโดยสารนั้น นับเป็นกลยุทธ์สำคัญในการประกอบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ เป็นแรงจูงใจที่ทำให้ผู้โดยสารเลือกที่จะใช้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำแทนที่จะเป็น

³⁷ มาตรา 20 การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะ

การกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางของอากาศยานขนส่งต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยให้แยกประเภทของบริการการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม

การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งระหว่างประเทศให้เป็นไปตามที่กำหนดในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยบริการเดินอากาศ แล้วแต่กรณี

สายการบินปกติ เพราะโดยทั่วไปจะมีราคาสูงกว่าสายการบินปกติถึงร้อยละ 40-60 หรือแทนที่จะเดินทางกับรถส่วนตัว รถไฟหรือรถปรับอากาศเพราะราคาใกล้เคียงกัน แต่สามารถที่จะประหยัดเวลาได้มากกว่าหลายเท่า ด้วยความสะดวกสบายในระดับเดียวกัน

การกำหนดราคานี้ ย่อมมาจากต้นทุนบวกกับกำไร โดยสายการบินที่สามารถควบคุมต้นทุนให้ต่ำกว่าคู่แข่งได้ และบริการอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะได้เปรียบในการแข่งขัน และในการกำหนดราคา คือ สามารถกำหนดราคาที่ต่ำกว่าคู่แข่งในตลาดได้ สายการบินต้นทุนต่ำโดยทั่วไปได้เปรียบสายการบินปกติในแง่การลดต้นทุนดำเนินงาน แต่ในขณะเดียวกัน ก็เสียเปรียบการเดินทางทางรถปรับอากาศหรือรถไฟ เพราะมีระเบียบควบคุมดูแลเป็นจำนวนมาก มาตรฐานด้านความปลอดภัยสูง และเทคโนโลยีที่ต้องลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก

- การโฆษณาโดยสาร

แนวทางการกำหนดราคาโดยสารและการเรียกเก็บค่าโดยสารตาม Regulation No 1008/2008 ของประชาคมยุโรปตามหัวข้อ 1.2.1 ในบทที่ 3 นั้น ทำให้เห็นเป็นตัวอย่างได้ว่า ปัญหาการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยไม่ได้แจ้งต่อผู้โดยสารอย่างแน่ชัดก่อนถือเป็นการเอาเปรียบผู้โดยสารอย่างหนึ่ง ทำให้ผู้โดยสารเกิดความสับสนในการเปรียบเทียบราคา ระหว่างแต่ละสายการบินและไม่กล้าที่จะเดินทางทางอากาศหรือเดินทางน้อยลง ประชาคมยุโรปจึงได้กำหนดให้การเสนอราคาขายของแต่ละสายการบินต้องกระทำอย่างโปร่งใส กล่าวคือ มีการแจ้งจำนวนแต่ละค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บ การเสนอราคาขายและการโฆษณาต้องเป็นราคาสุทธิที่รวมค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดไว้แล้วเท่านั้น

นอกจากนี้แนวทางการเสนอขายในลักษณะราคาสำหรับที่นั่งโดยสารอย่างเดียว (seat-only sales) โดยค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าประกันภัย จะไม่รวมอยู่ในราคาโดยสาร แต่นับเป็นทางเลือกของผู้โดยสารเฉพาะที่แสดงความยินยอมเท่านั้น ก็นับเป็นการแก้ปัญหาสายการบินคิดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมไปกับราคาค่าเดินทางซึ่งนับเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเช่นกัน

ข้อบังคับนี้กำหนดหน้าที่ไว้ทั้งสำหรับสายการบินปกติและสายการบินต้นทุนต่ำ แต่โดยเฉพาะสำหรับผู้โดยสารสายการบินต้นทุนต่ำนั้นเรื่องราคาโดยสารนับเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเดินทางกับสายการบินใดหรือควรจะเดินทางทางอากาศหรือไม่ ดังนั้น การแก้ปัญหาโดยกำหนดให้สายการบินเสนอราคาขายอย่างโปร่งใสดังกล่าว เป็นการส่งเสริมและสร้างความสะดวกให้แก่ผู้โดยสารทางอากาศของสายการบินต้นทุนต่ำมากขึ้น และน่าจะเป็นการเพิ่มจำนวนผู้โดยสารทางอากาศเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

สำหรับประเทศไทย ปัญหาการเสนอราคาขายของสายการบินและการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทำให้ประชาชนหลงเข้าใจผิดในเรื่องราคาค่าโดยสาร นับเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาร้องเรียนระหว่างผู้บริโภคกับสายการบิน ทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถเปรียบเทียบราคาสุทธิของแต่ละสายการบินได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากการโฆษณาดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายบังคับเกี่ยวกับการเสนอราคาขายของสายการบินที่จะต้องเสนอราคาขายเป็นราคาสุทธิเท่านั้นดังเช่นในประชาคมยุโรป ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหา ประเทศไทยควรนำแนวทางของข้อบังคับดังกล่าวมาปรับใช้โดยออกเป็นกฎหมายบังคับให้สายการบินต้องเสนอราคาขายที่เป็นราคาสุทธิเท่านั้น ทั้งการเสนอขายในเว็บไซต์และการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่าง ๆ

ส่วนการเสนอขายนั้น ผู้บริโภคก็จำเป็นต้องรับเอาค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเดินทางโดยตรง เช่น ค่าประกันภัย รวมไว้กับราคาค่าโดยสาร โดยผู้โดยสารไม่มีทางเลือกที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายนั้นหรือไม่แล้วแต่สายการบินจะเป็นผู้กำหนด โดยผู้โดยสารไม่มีสิทธิเลือกเอง ทำให้ราคาค่าโดยสารสูงเกินกว่าเฉพาะที่จำเป็น ดังนั้น ก็ควรมีการออกกฎหมายให้ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเดินทางโดยตรง ต้องได้รับความยินยอมจากผู้โดยสารก่อนสายการบินจึงจะสามารถเรียกเก็บได้

1.2.2 สนามบินที่ให้บริการและค่าบริการสนามบิน(airport charges)

ต้นทุนด้านค่าบริการสนามบินเป็นต้นทุนหลักประการหนึ่งของธุรกิจสายการบิน โดยสายการบินต้นทุนต่ำมีกลยุทธ์การปรับลดค่าบริการส่วนนี้ ด้วยการเลือกใช้สนามบินรองที่มีความหนาแน่นน้อยกว่าสนามบินหลักที่เป็นศูนย์กลางและมีค่าบริการสนามบินที่ย่อมเยากว่า แต่ด้วยประเทศไทยขาดแคลนสนามบินรอง ในขณะที่ในกรุงเทพมหานครก็มีนโยบายให้ใช้สนามบินสุวรรณภูมิเพียงสนามบินเดียว ไม่ได้ปรับให้สนามบินดอนเมืองเป็นสนามบินสำหรับสายการบินต้นทุนต่ำ ผู้ประกอบการสายการบินต้นทุนต่ำจึงต้องเสียค่าบริการผู้โดยสารขาออกในระดับเดียวกับกับผู้โดยสารของสายการบินปกติ ทั้งที่ผู้โดยสารส่วนใหญ่ของสายการบินต้นทุนต่ำไม่ได้ใช้บริการสนามบินเท่ากับกับผู้โดยสารของสายการบินปกติ เช่น ไม่มีเครื่องเดินทาง จึงทำให้ไม่ต้องใช้เครื่องตรวจและสายพานลำเลียงเครื่องเดินทาง

ในประชาคมยุโรป มีหลักการกำหนดให้สนามบินเรียกเก็บค่าบริการสนามบินโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสัญชาติของสายการบินหรือประเภทของธุรกิจสายการบิน เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องด้วยในเมืองใหญ่ของทวีปยุโรป มักจะมีสนามบินให้บริการมากกว่าหนึ่งแห่ง และสายการบินต้นทุนต่ำของประชาคมยุโรปก็มักจะเลี่ยงการ

ใช้บริการสนามบินที่เป็นศูนย์กลางที่มีค่าบริการสูง ไปใช้สนามบินรองที่มีค่าบริการต่ำกว่า ส่วนสายการบินปกติโดยทั่วไปก็จะให้บริการเฉพาะที่สนามบินหลักอยู่แล้ว

สำหรับประเทศไทย ในส่วนการอนุญาตสนามบินให้บริการสาธารณะและหลักเกณฑ์พิจารณาการเรียกเก็บค่าบริการสนามบิน กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้กำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ³⁸ แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง³⁹ โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม⁴⁰

ปัจจุบันอัตราการกำหนดค่าบริการสนามบินภายในประเทศของไทย ได้กำหนดอัตราไว้สำหรับสายการบินปกติและสายการบินต้นทุนต่ำเท่ากัน⁴¹ โดยค่าบริการสนามบินหมายถึง⁴²

- (1) ค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหมวด 6 ทวิ
- (2) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน
- (3) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน
- (4) ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน
- (5) ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราช

กฤษฎีกา

ซึ่งคณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดอัตราเรียกเก็บได้แต่ต้องไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴³ โดยค่าบริการสนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางในประเทศ แบ่งเป็น

³⁸ มาตรา 15(4)

³⁹ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการยกร่างแก้ไขกฎกระทรวง โปรดดูหัวข้อ 1.2.3

⁴⁰ มาตรา 6

⁴¹ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 66 ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน

⁴² มาตรา 60/37

⁴³ กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ให้กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตามมาตรา 56 ดังต่อไปนี้

(ก) สำหรับสนามบินสมุยและสนามบินสุโขทัย ครั้งละไม่เกิน 400 บาท

(ข) สำหรับสนามบินตราด ครั้งละไม่เกิน 200 บาท

(ค) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) ปัจจุบันได้แก่ สนามบินสุวรรณภูมิ สนามบินดอนเมือง สนามบินเชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ และภูเก็ต ครั้งละไม่เกิน 100 บาท

(ง) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ และสนามบินอื่น ๆ นอกจาก (ก) (ข) และ (ค) ครั้งละไม่เกิน 50 บาท

สายการบินต้นทุนต่ำจะใช้กลยุทธ์สำคัญประการหนึ่งในการลดต้นทุน ก็คือการเลือกใช้สนามบินรองที่มีค่าบริการถูกกว่าสนามบินที่เป็นศูนย์กลางหรือเป็นฮับ แต่ด้วยประเทศไทยนั้น ตลาดการบินมีขนาดเล็ก ในต่างจังหวัดจึงมีเพียงสนามบินของจังหวัดเพียงสนามบินเดียวเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในกรุงเทพมหานคร นโยบายล่าสุดก็เตรียมจะให้เลือกใช้สนามบินสุวรรณภูมิเป็นสนามบินหลักเพียงสนามบินเดียว ซึ่งเป็นนโยบายที่สายการบินต้นทุนต่ำได้รับผลกระทบ เพราะทั้งนกแอร์และวันทูโก ต้องเสียค่าขนย้ายกลับไปให้บริการที่สนามบินสุวรรณภูมิ และต้องไปแออัดที่สุวรรณภูมิ ซึ่งแตกต่างและขัดแย้งกับแนวทางของสายการบินต้นทุนต่ำในต่างประเทศ ที่สามารถเลือกที่จะให้บริการยังสนามบินรองเพื่อลดต้นทุนค่าบริการสนามบิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อากาศยานให้สามารถเพิ่มเที่ยวบินได้มากขึ้น

ด้วยลักษณะของประเทศไทยที่ไม่มีสนามบินรองที่จะรองรับการดำเนินการของสายการบินต้นทุนต่ำ รวมถึงปัจจุบันยังไม่มีการสร้างอาคารเฉพาะสำหรับผู้โดยสารสายการบินต้นทุนต่ำในสนามบินขนาดใหญ่เช่นเดียวกับในประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย จึงทำให้กลยุทธ์การใช้สนามบินรองของสายการบินต้นทุนต่ำไม่อาจกระทำได้ ส่งผลให้ต้นทุนของสายการบินต้นทุนต่ำในประเทศไทยในด้านค่าใช้บริการสนามบินไม่แตกต่างกับสายการบินปกติ แนวทางการแก้ไขผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีนโยบายการลดค่าบริการสนามบินบางส่วนให้กับสายการบินต้นทุนต่ำ ตัวอย่างได้แก่ การกำหนดค่าบริการสนามบินที่แตกต่างกันระหว่างช่วงเวลาสำคัญที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่นให้สูงกว่าช่วงเวลาที่มีผู้โดยสารน้อย ซึ่งมักเป็นเวลาที่สายการบินต้นทุนต่ำได้รับสิทธิ

(1) ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน

(ก) เพื่อเดินทางไปต่างประเทศ ครั้งละ 1,000 บาท

(ข) เพื่อเดินทางภายในประเทศ ครั้งละ 500 บาท

เวลาเข้า/ออกสนามบินให้ทำการบินได้ หรือค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ต่างกันระหว่างผู้โดยสารที่มีเครื่องเดินทางกับไม่มีเครื่องเดินทาง ฯลฯ เป็นต้น

1.2.3 วิเคราะห์ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับค่าโดยสาร ค่าระวาง และค่าบริการสนามบิน

- ร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ พ.ศ.

ร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำ กำหนดว่า อัตราค่าโดยสารและค่าระวางของอากาศยานขนส่งภายในประเทศให้มีดังต่อไปนี้

(1) ค่าโดยสารให้คิดได้ไม่เกินสามสิบบาทต่อหนึ่งกิโลเมตร เว้นแต่เส้นทางการบินที่มีระยะทางการบินไม่เกิน 200 กิโลเมตร มีการเดินทางภาคพื้นสะดวก และเส้นทางการบินสามารถบินเชื่อมระหว่างภาคได้โดยไม่แวะกรุงเทพฯ ให้ผู้ประกอบการกำหนดอัตราค่าโดยสารได้โดยเสรี

เดิมประเทศไทยเคยมีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคาค่าโดยสารขั้นต่ำสำหรับเส้นทางบินภายในประเทศ แต่ภายหลังได้มีการยกเลิกเมื่อมีการเปิดเสรีการบินเส้นทางภายในประเทศ อันนำมาสู่การเข้ามาในตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำ การยกเลิกราคาขั้นต่ำ ทำให้สายการบินกำหนดราคาได้ยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็ปรากฏปัญหาว่ามีการทุ่มตลาดกันมากขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดราคาค่าโดยสารที่ต่ำกว่าความเป็นจริงของราคาต้นทุน ทำให้สายการบินรายอื่นไม่อาจแข่งขันได้

ในขณะที่การกำหนดเพดานราคาขั้นสูงนั้น เป็นสิ่งที่น่าคิดว่าเป็นเรื่องจำเป็นหรือไม่ เมื่อมีการเปิดเสรีเส้นทางการบินแล้ว เนื่องจากหากสายการบินใดกำหนดราคาค่าโดยสารแพงเกินไป ผู้โดยสารก็จะเลือกเดินทางกับสายการบินอื่นที่ราคาถูกลงกว่าได้อยู่แล้ว

- ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ.

ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยานของตน แทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต โดยให้รวมเรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสารหรือเอกสารอย่างอื่นที่แสดงรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้โดยสารจะต้องชำระ แล้วค่อยรวบรวมนำส่งเงินที่จัดเก็บได้ส่งแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน โดยเจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำหน้าที่จัดเก็บ อาจได้รับค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเฉพาะ

สำหรับผู้โดยสารที่เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ตามจำนวนที่เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินได้ตกลงกัน

การจัดเก็บค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากผู้โดยสารนั้น ควรจัดเก็บรวมกันเพียงครั้งเดียว เพื่อความสะดวกรวดเร็วระหว่างการเดินทาง ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางของร่างกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ข้อพิจารณาสำคัญคือ การแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั้น ควรจะมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการแสดงรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดรวมถึงค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้อย่างชัดเจนในบัตรโดยสารหรือเอกสารอย่างอื่น(ปัจจุบันเป็น e-ticket ทั้งหมด) ตามแนวทางของร่างกฎกระทรวงฉบับนี้⁴⁴ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถที่จะเปรียบเทียบราคาได้อย่างชัดเจนและได้แย้งได้หากเห็นเป็นกรณีที่มีการเรียกเก็บไม่ถูกต้อง

นอกจากนี้ยังควรมีบทบัญญัติที่ห้ามผู้ดำเนินการเดินอากาศโดยเฉพาะที่เป็นสายการบินต้นทุนต่ำ เรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเดินทาง เช่น ค่าประกันภัย ฯลฯ ซึ่งสายการบินบางสายอาจคิดรวมอยู่ในค่าโดยสาร แต่ควรให้เป็นทางเลือกของผู้โดยสารที่จะพิจารณาเองว่าต้องการหรือไม่ ในลักษณะเดียวกับ seat only sale ของประชาคมยุโรป เพื่อให้ราคาค่าโดยสารเป็นราคาสำหรับค่าเดินทางที่แท้จริงเท่านั้น

1.3 การจัดสรรเส้นทางบิน ความถี่

การจัดสรรเส้นทางบินและสิทธิการบินให้แก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศของไทย แบ่งเป็นการทำการบินระหว่างประเทศ และการทำการบินภายในประเทศ⁴⁵

หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกทำการบินโดยเฉพาะเส้นทางระหว่างประเทศ คือ อำนาจอธิปไตย(sovereignty) ที่รับรองว่ารัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและน่านฟ้าของตน ดังนั้น การที่อากาศยานต่างสัญชาติไม่ว่าจะเป็นอากาศยานทหารหรือเพื่อการพาณิชย์จะทำการบินผ่านหรือขึ้นลงยังรัฐใดรัฐหนึ่งได้นั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของน่านฟ้า ที่เรียกว่าสิทธิการบินเสียก่อน หลักอำนาจอธิปไตยนี้ได้รับการรับรองและ

⁴⁴ ข้อ 2

⁴⁵ การจัดสรรเส้นทางบินและสิทธิการบิน

<http://www.aviation.go.th/rbm/51-allotmentTraff.pdf> (3 สิงหาคม 2551)

บัญญัติไว้ใน Article 2⁴⁶ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 หรือ อนุสัญญาชิคาโก โดยมีข้อยกเว้นกรณีรัฐประสบเหตุฉุกเฉินตาม Article 9 ในส่วนของประเทศไทยก็ได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจอธิปไตยไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ⁴⁷ ด้วยเช่นเดียวกัน

การเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน หรือความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ (Air Services Agreement)⁴⁸ คือ การเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างกัน โดยการกำหนดกรอบในการบริการเดินอากาศระหว่างคู่ภาคีที่เกี่ยวข้อง(ทวิภาคีหรือพหุภาคี) ในเรื่องของจำนวนผู้ประกอบการ เส้นทางบิน สิทธิขนส่งการจราจร ความจุความถี่ของบริการ และการกำหนดขีดอัตราค่าขนส่ง รวมทั้งกรอบการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยทั่วไป รูปแบบที่ใช้ในการเจรจาสหสิทธิการบิน เพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างรัฐ-รัฐ จะแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ ความตกลงแบบเบอร์มิวด้า(Bermuda Agreement) ความตกลงแบบกำหนดความจุความถี่ไว้ล่วงหน้า(Capacity Predetermination) และความตกลงแบบเปิดน่านฟ้าเสรี(Open Skies หรือ Free – determination Agreement) ซึ่งการเจรจาจะใช้รูปแบบใดนั้น มักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือนโยบายของรัฐ เป็นต้น สำหรับประเทศไทย ความตกลงฯส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 ที่ประเทศไทยจัดทำกับประเทศต่าง ๆ จะเป็นความตกลงแบบกำหนดความจุความถี่ล่วงหน้า เนื่องจากแนวทางการเจรจาสหสิทธิการบินของไทย ตั้งแต่อดีตจะเป็นไปในลักษณะที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของสายการบินแห่งชาติ ได้แก่ การบินไทย เป็นหลัก⁴⁹

⁴⁶ 'for the purpose of this Convention the territory of a State shall be deemed to be the land areas and territorial waters adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such State'

⁴⁷ มาตรา 28 ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี

⁴⁸ ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ (ทวิภาคี)

<http://www.aviation.go.th/rbm/46-bilateralAgr.pdf> (3 สิงหาคม 2551)

⁴⁹ ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำความตกลงว่าด้วยบริการขนส่งทางอากาศกับประเทศต่าง ๆ รวม 94 ฉบับ กับ 91 ประเทศและ 3 เขตเศรษฐกิจ (ฮ่องกง, ไต้หวัน และมาเก๊า) โดยจัดทำกับประเทศเซเชลส์เป็นประเทศล่าสุด

แต่ปัจจุบันแนวคิดการค้าอย่างเสรีได้แพร่หลายและมีบทบาทอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐในหลาย ๆ ด้านรวมถึงด้านการขนส่งทางอากาศด้วย และประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลก(WTO) มีพันธกรณีที่ต้องเปิดตลาดเสรีการขนส่งทางอากาศซึ่งถือเป็นการค้าบริการประเทศหนึ่ง นโยบายของไทยที่เกี่ยวกับการเจรจาสิทธิการบินจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้แนวทางในการเปิดเสรีตามลำดับ (gradual liberalization) โดยการเพิ่มพีดานความจุความถี่ให้สูงเพียงพอ และการยกระดับสิทธิรับขนจรรยา หรือเสรีภาพทางอากาศ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 9 เสรีภาพ ดังนี้⁵⁰

เสรีภาพที่ 1 (First Freedom) คือ สิทธิที่อากาศยานของรัฐใดรัฐหนึ่งในการทำการบินผ่านอาณาเขตของรัฐอื่น โดยมิได้แวะลง(overflight)

เสรีภาพที่ 2 (Second Freedom) คือ สิทธิที่อากาศยานของรัฐใดรัฐหนึ่ง จะทำการบินแวะลงในอาณาเขต ของรัฐอื่น โดยมิได้มีวัตถุประสงค์ทางการค้า (non – commercial landing)

เสรีภาพที่ 3 (Third Freedom) คือ สิทธิที่อากาศยานของรัฐใดรัฐหนึ่ง ในการทำการบินขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ จากอาณาเขตของตนไปยังอาณาเขตของรัฐภาคีอีกประเทศหนึ่ง

เสรีภาพที่ 4 (Fourth Freedom) คือ สิทธิที่อากาศยานของรัฐใดรัฐหนึ่ง ในการทำการบินขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ จากรัฐอื่นกลับมายังรัฐตน

เสรีภาพที่ 5 (Fifth Freedom) คือ สิทธิที่อากาศยานของรัฐใดรัฐหนึ่ง ในการทำการบินขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ ระหว่างรัฐที่สองและรัฐที่สาม ทั้งนี้ โดยเป็นเที่ยวบินที่ทำการบินออกไปจากหรือกลับมายังรัฐตนเองด้วย

เสรีภาพที่ 6 (Sixth Freedom) คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรที่เคลื่อนย้ายระหว่างสองรัฐ ผ่านรัฐเจ้าของสายการบิน

เสรีภาพที่ 7 (Seventh Freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนส่งการจราจรระหว่างอาณาเขตของรัฐที่ให้สิทธิกับรัฐที่สามใด ๆ โดยไม่มีเงื่อนไขว่าบริการดังกล่าว

⁵⁰ เสรีภาพทางอากาศ (Freedom of the Air)

จะต้องรวมจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ได้รับสิทธิ กล่าวคือ บริการไม่จำเป็นต้องเชื่อมกับจุดในรัฐเจ้าของสายการบิน

เสรีภาพที่ 8 (Eighth Freedom) หรือ cabotage คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรระหว่างสองจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิ ในบริการที่เริ่มต้นหรือสิ้นสุดลงในรัฐเจ้าของสายการบินต่างชาติหรือรัฐใด ๆ นอกอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิ

เสรีภาพที่ 9 (Ninth Freedom) คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรระหว่างสองจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิ โดยบริการทั้งหมดกระทำภายในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิ

1.3.1 การทำการบินเส้นทางสายต่าง ๆ

1.3.1.1 หลักเกณฑ์การจัดสรรเส้นทางบินและสิทธิการบินการทำการบินเส้นทางระหว่างประเทศ

สายการบินของไทยที่จะทำการบินจากประเทศไทยไปยังจุดต่าง ๆ ต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นสายการบินที่กำหนด (airline designation) เพื่อใช้สิทธิทำการบินภายใต้ความตกลงทวิภาคีว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคีนั้น ๆ ดังนั้นผู้ประกอบการสายการบินของไทยรายใดประสงค์จะใช้สิทธิความตกลงฯ ฉบับใด จะต้องยื่นคำขอไปยังกรมการขนส่งทางอากาศ เพื่อให้กรมการขนส่งทางอากาศแต่งตั้งให้เป็นสายการบินที่กำหนด และแจ้งให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งทราบว่าไทยประสงค์จะแต่งตั้งให้สายการบินนั้นเป็นสายการบินที่กำหนดของไทยในการใช้สิทธิการบินภายใต้ความตกลงการบินนั้นๆ

ในการพิจารณาและจัดสรรสิทธิการบินที่มีอยู่ให้กับสายการบินของไทยที่จะเข้ามาในตลาดการบินนั้นๆ ได้กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรสิทธิการบินให้กับสายการบินของไทย ดังนี้⁵¹

(1) ความพร้อมและความเหมาะสมของการใช้อากาศยาน เป็นการพิจารณาความพร้อมของผู้ประกอบการสายการบินในการให้บริการตามเส้นทางบินที่เสนอขอรับการจัดสรรสิทธิการบิน โดยพิจารณาจากจำนวนอากาศยานที่มี วิธีการจัดหาอากาศยาน ความเหมาะสมระหว่างจำนวนอากาศยานที่มีกับจำนวนสิทธิในเส้นทางบินและความจุ/ความถี่ที่

⁵¹ ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรสิทธิในเส้นทางบินระหว่างประเทศให้กับผู้ประกอบการกิจการค้าขายในการเดินอากาศของไทย ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2548

ให้บริการ และ/หรือ สิทธิในเส้นทางบินที่เสนอขอรับการจัดสรรการใช้อากาศยาน (Aircraft Utilization) และแผนการใช้อากาศยาน (Aircraft Rotation)

ในกรณีที่ตลาดการบินใดมีหลายสายการบินยื่นเสนอขอในเวลาเดียวกันจะพิจารณาข้อมูลแต่ละข้อของแต่ละสายการบิน โดยนำมาเปรียบเทียบกันระหว่างสายการบิน สายการบินที่มีความพร้อมที่สุดคือสายการบินที่มีคะแนนสูงที่สุด

(2) ประวัติการดำเนินการบริการที่ผ่านมา เป็นการพิจารณาการให้บริการของผู้ประกอบการสายการบินในเส้นทางบินที่ได้รับการจัดสรรสิทธิไว้แล้ว เพื่อพิจารณาความพร้อมและการบริหารจัดการ รวมทั้งความตั้งใจในการดำเนินการบริการที่ผ่านมา เช่น ความสม่ำเสมอของการให้บริการ การยกเลิกเที่ยวบินหรือการหยุดให้บริการหรือการออกเดินทางล่าช้า ข้อร้องเรียนของผู้ใช้บริการและของประเทศปลายทางในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือคำสั่งใดๆ ตามที่ทางราชการกำหนด โดยพิจารณาจากจำนวนสิทธิในเส้นทางบิน ความจุและความถี่ ทั้งที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้วและที่ให้บริการจริง

ในกรณีที่ตลาดการบินใดมีหลายสายการบินยื่นเสนอขอในเวลาเดียวกัน สายการบินที่มีประวัติดีที่สุดคือสายการบินที่ได้รับคะแนนสูงที่สุด

(3) ผลการศึกษาคือความเป็นไปได้ของการให้บริการในเส้นทางบินที่ยื่นขอรับการจัดสรร โดยพิจารณาจากขนาดของตลาดการบินในขณะนั้น ความสมเหตุสมผลในการประมาณการ จำนวนผู้โดยสารหรือสินค้า ความเป็นไปได้ของกลยุทธ์ในการสร้างตลาดหรือหาลูกค้า รวมทั้งความสมเหตุสมผลในการประมาณการรายรับ-รายจ่ายและกำไรจากการดำเนินงาน

ในกรณีที่สายการบินได้รับจัดสรรสิทธิการบินระหว่างประเทศไปแล้ว แต่ไม่ทำการบินตามสิทธินั้น ภายในระยะเวลาหนึ่งฤดูกาลบิน (นับตั้งแต่วันสิ้นสุดฤดูกาลบินที่ได้แจ้งตามแผนการทำการบินว่าจะเริ่มทำการบิน) หรือให้บริการไม่ครบฤดูกาลบินในฤดูกาลบินใดๆ โดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้สิทธิตกกลับมาเป็นของกองกลาง

จากการศึกษาเบื้องต้นที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำของไทยมีลักษณะเสียเปรียบสายการบินต้นทุนต่ำของยุโรปและสหรัฐอเมริกาที่ ประเทศไทยยังมีตลาดการบินที่แคบอยู่และการยกระดับเสรีภาพทางอากาศถือว่าช้ามากเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ทำให้การเลือกทำการบินเส้นทางระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดและขั้นตอนอยู่อีกมาก สาเหตุเหล่านี้ นับเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัจจุบันมีสายการบินต้นทุนต่ำของไทยเพียงไม่กี่รายที่ทำการบินระหว่างประเทศและด้วยเส้นทางเพียงไม่กี่เส้นทาง

1.3.1.2 การทำการบินเส้นทางภายในประเทศ

จากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ สายการบินของไทยทั้งสายการบินของรัฐและสายการบินของเอกชนมีสิทธิทำการบินภายในประเทศในทุกเส้นทางได้เท่าเทียมกัน โดยกรมการขนส่งทางอากาศได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการที่ผู้ประกอบการสายการบินอาจมุ่งความสนใจให้บริการในตลาดขนาดใหญ่ที่มีผู้โดยสารจำนวนมาก และหยุดหรือลดการให้บริการไปยังท่าอากาศยานภูมิภาคที่มีปริมาณผู้โดยสารน้อย ดังนี้⁵²

(1) กำหนดเส้นทางบินภายในประเทศตามจำนวนผู้โดยสารต่อปี ออกเป็น 3 ประเภท คือ

- สายหลัก ได้แก่ เส้นทางบินที่มีผู้โดยสารใช้บริการตั้งแต่ 300,000 คนต่อปี

- สายรอง ได้แก่ เส้นทางบินที่มีผู้โดยสารใช้บริการตั้งแต่ 50,000 คน แต่ไม่ถึง 300,000 คนต่อปี

- สายย่อย ได้แก่ เส้นทางที่มีผู้โดยสารใช้บริการไม่ถึง 50,000 คนต่อปี

ในกรณีที่เส้นทางบินใหม่ที่ไม่เคยมีสายการบินใดให้บริการมาก่อนหรือเคยมีสายการบินให้บริการมาแล้ว แต่สายการบินทั้งหมดหยุดให้บริการไปเกินกว่าหนึ่งปี นับถึงวันประกาศกำหนด จะถือเป็นเส้นทางสายย่อย และเส้นทางบินไปยังหรือออกจากสนามบินสุวรรณภูมิให้ถือเป็นเส้นทางบินไปยังหรือออกจากสนามบินดอนเมืองและกลับ กระทรวงคมนาคมจะทำการกำหนดทุก 3 ปี โดยกำหนดจากสถิติจำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการในเส้นทางบินในรอบปีปฏิทินก่อนปีที่ประกาศเป็นเกณฑ์การคำนวณ

⁵² ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2549 และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551) ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2551

(2) ผู้ให้บริการในเส้นทางสายรองและสายย่อย จะได้รับความคุ้มครอง โดยรัฐจะอนุญาตให้มีผู้ให้บริการในเส้นทางบินสายรองในแต่ละเส้นทางไม่เกิน 3 ราย และในเส้นทางบินสายย่อยในแต่ละเส้นทางไม่เกิน 2 ราย⁵³

(3) การขออนุญาตทำการบินในเส้นทางบินที่ไม่ใช่เส้นทางสายย่อย จะต้องเสนอขอให้บริการในเส้นทางบินสายย่อยอย่างน้อยหนึ่งเส้นทาง ด้วยความถี่ไม่น้อยกว่า 3 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ทั้งนี้การให้บริการดังกล่าวอาจเป็นการให้บริการด้วยตนเองหรือโดยการใช้อัฒสิทธิ์เที่ยวบินร่วมกัน (Code Share)⁵⁴ กับสายการบินอื่น ภายใต้ความร่วมมือประเภทการประกันที่นั่งชั้นต่ำ (Block Seat) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนที่นั่งต่อเที่ยวบินก็ได้

(4) สายการบินผู้ได้รับอนุญาตให้บริการในเส้นทางบินสายย่อยที่ได้รับอนุญาตแล้วอย่างต่อเนื่อง โดยในทุกช่วงระยะเวลา 6 เดือนมีการยกเลิกเที่ยวบินไม่เกินร้อยละ 30 มีสิทธิขออนุญาตประกอบกิจการในเส้นทางสายหลักและสายรองเพิ่มได้ โดยไม่ต้องเสนอขอให้บริการในเส้นทางสายย่อยเพิ่มเติม

(5) ในกรณีที่สายการบินผู้ได้รับอนุญาตไม่ประกอบกิจการให้บริการในเส้นทางสายย่อยหรือหยุดให้บริการในเส้นทางสายย่อยติดต่อกันเกินหกเดือน อาจถูกเพิกถอนสิทธิในการให้บริการในเส้นทางบินสายหลัก หรือสายรอง หรือทั้งสายหลักและสายรองที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดหรือบางส่วนได้

หลักเกณฑ์การจัดสรรเส้นทางบินภายในประเทศของไทยนี้ เป็นหลักเกณฑ์ทั้งสำหรับสายการบินปกติและสายการบินต้นทุนต่ำ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งเมื่อเทียบกับสิทธิทำการบินของสายการบินในประชาคมยุโรปหรือสหราชอาณาจักร โดยการกำหนดว่าสายการบินที่จะทำการบินเส้นทางสายหลักนั้น จะต้องทำการบินเส้นทางสายย่อยด้วย โดยกรมการขนส่งทางอากาศให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้สายการบินทำการบินเฉพาะแต่เส้นทางที่มี

⁵³ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์การนับจำนวนผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศที่ให้บริการในเส้นทางสายรองและเส้นทางสายย่อย ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

⁵⁴ การบินโดยใช้อัฒสิทธิ์เที่ยวบินร่วมกัน หมายถึง การบินในเที่ยวบินเดียวกัน มีรหัสเที่ยวบินของสายการบินกำกับอยู่มากกว่าหนึ่งสายการบิน

โปรดดู เรื่องนำรู้เกี่ยวกับสิทธิการบิน

<http://www.aviation.go.th/rbm/traffic%20right.pdf> (3 สิงหาคม 2551)

ผู้โดยสารมาก และละเลยไม่ทำการบินในเส้นทางที่มีผู้โดยสารน้อย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวก็คือหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรง เหตุใดจึงผลักภาระนี้ไปให้แก่ผู้ประกอบการสายการบินซึ่งเป็นเอกชนและประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร

ข้อกำหนดนี้ทำให้สายการบินต้นทุนต่ำที่จะทำการบินเส้นทางสายหลักหรือสายรองต้องมีภาระในการทำการบินเส้นทางสายย่อยด้วย ซึ่งมักจะต้องขาดทุนหรือไม่มีกำไร ทำให้ผลขาดทุนนี้ต้องถูกนำไปสะท้อนอยู่ในค่าโดยสารเส้นทางการบินสายหลักหรือสายรอง การมีข้อกำหนดบังคับให้สายการบินต้องบินเส้นทางย่อยด้วยนั้น แม้อาจจะเกิดประโยชน์ทำให้เส้นทางการบินเหล่านั้นมีเครื่องบินทำการบิน แต่ก็ไม่ควรให้ผลประกอบการขาดทุนนั้นสายการบินต้องรับอยู่แต่เพียงผู้เดียว โดยหวังไปเอาคืนจากการได้รับอนุญาตให้ทำการบินในเส้นทางอื่น ๆ นั้น จึงกระทบต่อการกำหนดราคาตามต้นทุนตามความเป็นจริง ทำให้ไม่สามารถกำหนดราคาที่ถูกต้องที่สุดได้ โดยเฉพาะกลยุทธ์การกำหนดราคานั้นนับเป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินธุรกิจของสายการบินต้นทุนต่ำ แนวทางการแก้ไขอาจให้ส่วนจังหวัดซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงจากการมีเครื่องบินทำการบินนั้นเข้ามาช่วยแบกรับภาระในส่วนนี้ หรือภาครัฐควรจะมีมุ่งส่งเสริมการพัฒนาสนามบินและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการสายการบินสนใจที่จะเข้าไปทำการบินเส้นทางดังกล่าว เช่น การให้สิทธิเวลาเข้า/ออกสนามบินที่ดีที่สุดแก่สายการบินที่เข้าไปทำการบินก่อน โดยกำหนดระยะเวลาให้สิทธิเป็นเวลานาน ๆ เช่น 10 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ 1.3.2 ต่อไป

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ในประกาศนี้ได้กำหนดความคุ้มครองสายการบินไว้ กล่าวคือ คุ้มครองให้เส้นทางการบินสายรองจะมีผู้ได้รับอนุญาตไม่เกิน 3 ราย เส้นทางสายย่อยไม่เกิน 2 ราย โดยกำหนดวิธีการนับจำนวนผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศในเส้นทางบินสายรองและในเส้นทางบินสายย่อย ไว้ในประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับที่สอง เรื่องหลักเกณฑ์การนับจำนวนผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศที่ให้บริการในเส้นทางสายรองและเส้นทางสายย่อยว่า จะนับเฉพาะผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศที่ให้บริการแบบประจำมีกำหนดที่ประกอบการด้วยตนเองจริง (Operating Carrier) เท่านั้น ทั้งนี้ หากมีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตแต่ยังไม่ได้ทำการบินตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาตหรือเคยทำการบินจริงแต่ต่อมาหยุดทำการบิน ให้ถือว่าผู้ประกอบการดังกล่าวยังคงเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเองจริง จนกว่าจะถูกเพิกถอนสิทธิในเส้นทางนั้น ๆ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนสิทธิดังกล่าวไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในเส้นทางการบินสายรองเส้นทางหนึ่ง มีผู้ได้รับอนุญาตรายหนึ่งไม่ได้ทำการบิน ทำให้อีก 2 สายการบินที่เหลือซึ่งไม่ใช่สายการบินต้นทุนต่ำกำหนดราคาค่าโดยสารสูง ทำให้

ผู้โดยสารไม่ยากใช้บริการ สายการบินต้นทุนต่ำอื่น ๆ อาจจะเข้าไปบิน ก็ติดข้อจำกัดในข้อนี้ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางและทำให้เส้นทางการบินสายนี้มีผู้โดยสารน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ด้วยลักษณะของสภาพทางธุรกิจ ถ้าเส้นทางการบินใดมีผู้โดยสารมากหรือสามารถที่จะขยายตลาดได้ ถึงจะมีสายการบินเข้าไปบิน การเข้าไปทำการบินในเส้นทางใดแล้วต้องขาดทุน ก็คงไม่มีสายการบินใดเข้าไปทำการบินอยู่แล้ว ดังนั้น น่าจะให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมเอง การให้การคุ้มครองในเส้นทางสายรองจึงน่าจะทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันมากกว่าประโยชน์ที่สายการบินจะได้รับ

แนวทางการแก้ไขคือ เพิ่มข้อกำหนดว่าหากผู้ได้รับอนุญาตในเส้นทางการบินสายรองไม่ได้ทำการบินติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่ง ต้องถูกเพิกถอนสิทธิ เพื่อให้สายการบินอื่นเข้ามาบินแทนเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้โดยสาร นอกจากนี้การมีสายการบินต้นทุนต่ำแท้จริงไม่ได้กระทบหรือไม่ได้เป็นคู่แข่งกับสายการบินปกติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นควรเพิ่มข้อกำหนดว่าผู้ได้รับอนุญาตทำการบินนั้นต้องมีผู้ประกอบการสายการบินต้นทุนต่ำอย่างน้อย 1 ราย หรือหากผู้ได้รับอนุญาตทั้งหมดไม่ใช่สายการบินต้นทุนต่ำ ก็ให้สายการบินต้นทุนต่ำอีกสายการบินหนึ่งเข้าไปทำการบินได้ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้โดยสารและเพิ่มจำนวนผู้โดยสาร

ผู้เขียนเห็นว่าการเปิดเสรีอย่างแท้จริงสำหรับการแข่งขันนั้นจะต้องยกเลิกข้อจำกัดที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำการบิน และข้อจำกัดที่ทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ ตามแนวทางการพัฒนาหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างสายการบินของประชาคมยุโรปและสหราชอาณาจักรซึ่งจะทำให้ตลาดการบินสามารถเติบโตได้อย่างเต็มที่

1.3.2 การจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน(slot)

การจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน หมายถึง การจัดสรรสิทธิของสายการบินในการทำการบินลงยังสนามบินหนึ่งในช่วงเวลาที่กำหนด โดยเวลาเข้า/ออกสนามบินโดยเฉพาะเวลาการบินในช่วงเวลาที่สำคัญนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจใช้บริการเที่ยวบินนั้น ๆ ของผู้โดยสารมากกว่าชื่อเสียงของสายการบินที่ให้บริการเสียอีก เพราะผู้โดยสารย่อมต้องการที่จะเดินทางในเวลาของตนเองสะดวกที่สุด ซึ่งเวลาเข้า/ออกสนามบินในช่วงเวลาสำคัญ เช่น ช่วงเช้านอกก่อนเข้างานหรือช่วงเย็นหลังเลิกงาน จึงเป็นช่วงที่มีผู้โดยสารต้องการใช้บริการมากที่สุด เที่ยวบินในเวลาดังกล่าวจึงมักจะมีราคาโดยสารแพงที่สุดและมีผู้ให้บริการเต็มหรือเกือบเต็มความจุโดยที่สายการบินไม่จำเป็นต้องทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ตรงกันข้ามกับเที่ยวบินในเวลาอื่น ๆ เช่น เช้ามืดหรือยามดึก ที่มีผู้ให้บริการน้อยเพราะไม่สะดวกด้วยประการต่าง ๆ เช่น ไม่ปลอดภัยในการ

เดินทางต่อจากสนามบินถึงที่พัก ฯลฯ เวลาเข้า/ออกสนามบินที่ดีจะช่วยให้สายการบินสามารถสร้างผลกำไรได้มากขึ้น ด้วยการลงทุนที่น้อยกว่าเพราะสามารถประหยัดค่าประชาสัมพันธ์ไปได้

ดังนั้น เวลาเข้า/ออกสนามบินในสนามบินที่มีความคับคั่งเช่นสนามบินขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะในช่วงเวลาสำคัญ(peak load) ซึ่งนับเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่มีผู้ที่ต้องการ(demand)มาก การจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบินจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การแข่งขันระหว่างสายการบินเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน มีแต่คณะกรรมการจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน(Slot Coordinator Committee) ประกอบด้วย กรมการขนส่งทางอากาศ บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน)และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน) โดยกำหนดบทบาทให้กรมการขนส่งทางอากาศในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินกรณีมีปัญหาในเรื่องการจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน บริษัท ท่าอากาศยานไทย ทำหน้าที่ในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมของท่าอากาศยานในการรองรับเที่ยวบิน และการบินไทยเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน(Slot Coordinator) ทำให้การบินไทยสามารถที่จะเลือกทำการบินในช่วงเวลาบินใดก็ได้ อย่างอิสระ แล้วเวลาการบินที่เหลือสายการบินต่าง ๆ จึงจะมีสิทธิเลือกเพื่อที่จะไปกำหนดเที่ยวบินต่อไป

ในขณะที่ Regulation (EEC) No 95/93 ของประชาคมยุโรป กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน โดยจะพิจารณาสิทธิจากประวัติในการทำการบิน (history) ที่รู้จักกันในชื่อกฎ Grandfather Rights กล่าวคือ สายการบินใดเป็นผู้ใช้สิทธิทำการบินลงยังสนามบินในช่วงเวลาเข้า/ออกสนามบินที่กำหนดนั้นอยู่ก่อน และมีการใช้สิทธินั้นอย่างสม่ำเสมอไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ก็จะได้รับสิทธิในเวลาเข้า/ออกสนามบินนั้นในฤดูกาลบินถัดไป หากทำการบินน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดก็ต้องเสียสิทธิในเวลาเข้า/ออกสนามบินนั้นไปตามกฎ “use it or lose it” หลังจากนั้นจึงจะพิจารณาจัดสรรจากเวลาเข้า/ออกสนามบินที่สายการบินร้องขอและเวลาเข้า/ออกสนามบินที่เหลือ

การที่คณะกรรมการจัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบิน กำหนดบทบาทให้การบินไทยเป็นผู้จัดสรรเวลาเข้า/ออกสนามบินแต่ผู้เดียว ทำให้การบินไทยได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างสายการบินเป็นอย่างยิ่ง สายการบินที่จัดตั้งใหม่โดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำไม่สามารถเข้าถึงเวลาเข้า/ออกสนามบินที่สำคัญได้ และการที่การบินไทยถือเอาเวลาเข้า/ออกสนามบินที่สำคัญไว้กับตัวเองทั้งหมด ทำให้เที่ยวบินในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีการแข่งขันระหว่างสายการบิน ทำให้

ผู้โดยสารที่ต้องเดินทางในเวลาดังกล่าว ไม่มีทางเลือกในการเดินทางด้วยสายการบินประเภทอื่น นอกจากยินยอมเสียค่าโดยสารตามราคาเที่ยวบินไทยกำหนด ซึ่งเป็นการทำให้ผู้โดยสารในฐานะผู้บริโภคเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับหากมีการแข่งขัน นอกจากนี้การที่ประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แน่นอน ทำให้สายการบินอื่นไม่สามารถวางแผนทางธุรกิจล่วงหน้าตามสมควรได้ และไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้าไปทำการบุกเบิกเวลาเช้า/ออกสนามบินหรือเส้นทางบินใหม่ ๆ เนื่องจากไม่ทราบว่าตนเองจะได้รับสิทธิเวลาเช้า/ออกสนามบินนั้นในฤดูกาลบินถัดไปหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรจะมีการจัดสรรเวลาเช้า/ออกสนามบินอย่างเป็นทางการเป็นธรรมระหว่างแต่ละสายการบินรวมถึงการบินไทยด้วย เพราะแม้การบินไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจใน ความควบคุมของรัฐ ก็ควรจะแข่งขันในตลาดอย่างเป็นธรรมเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค การออกกฎหมายโดยการใช้ประวัติในการบินนั้นนับเป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้ เพราะเป็นการสนับสนุนให้สายการบินพัฒนาการให้บริการของตนเองได้อย่างเต็มที่ สามารถทำ แผนการตลาดส่งเสริมเวลาเที่ยวบินของตนเอง เพราะมั่นใจว่าหากปฏิบัติการบินตามกำหนดขึ้น ต่ำแล้ว ก็จะได้สิทธิเวลาเช้า/ออกสนามบินนั้นในฤดูกาลบินต่อไปแน่นอน รวมถึงสนับสนุนให้สาย การบินโดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำเข้าไปบุกเบิกทำการบินในเส้นทางใหม่ ๆ เวลาเช้า/ออก สนามบินใหม่ ๆ ที่ยังว่างอยู่ อีกทั้งยังเป็นแนวทางสากลที่สายการบินส่วนใหญ่ให้การยอมรับ

แนวทางการจัดสรรควรกำหนดให้เวลาเช้า/ออกสนามบินที่มีสายการบินร้องขอ จำนวนมากนั้นต้องทำการประมูล โดยกำหนดให้มีการประมูลทุก 3 ถึง 5 ปี เพื่อให้ผู้ประกอบการ สายการบินสามารถวางแผนทางธุรกิจได้ ส่วนเวลาเช้า/ออกสนามบินที่ไม่มีสายการบินร้องขอหรือ มีเพียงหนึ่งราย ควรนำเอาแนวทาง Grandfather Rights มาปรับใช้เพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจของสาย การบินที่จะบุกเบิกเข้าไปทำการบินเส้นทางใหม่ ๆ เพราะเมื่อเส้นทางดังกล่าวมีจำนวนผู้โดยสาร มากขึ้น และสายการบินอื่นเข้ามาทำการแข่งขัน สายการบินที่ทำการบินอยู่ก่อน ก็จะได้เปรียบใน การแข่งขัน ซึ่งถือเป็นผลตอบแทนจากการเข้ามาบุกเบิก แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดระยะเวลาการ เป็นเจ้าของสิทธินั้น เช่น ไม่เกิน 10 ปีเพื่อป้องกันการผูกขาด

ผู้ที่เป็นเจ้าของเวลาเช้า/ออกสนามบินจะต้องมีการใช้สิทธินั้นอย่างสม่าเสมอ เช่น ทำการบินอย่างน้อยร้อยละ 80 อย่างเช่นของประชาคมยุโรป และการใช้นั้นจะต้องเป็นการใช้ สิทธิอย่างสุจริตด้วย หากเป็นกรณีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเช่นทำการบินเที่ยวบินเปล่าเพียงเพื่อ รักษาสิทธิจะต้องมีมาตรการลงโทษให้สายการบินต้องเสียสิทธิเวลาเช้า/ออกสนามบินนั้นไป ใน ส่วนการแลกเปลี่ยนเวลาเช้า/ออกสนามบินระหว่างสายการบิน ต้องสามารถกระทำได้ โดยสาย

การบินอาจเสนอผลประโยชน์อย่างอื่นเพิ่มเติมในการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน เพื่อความสะดวกและเหมาะสมในทางธุรกิจ

1.3.3 วิเคราะห์แผนการเปิดเสรีการบินของภูมิภาคอาเซียนและผลกระทบ

ความเป็นมาของแผนการเปิดเสรี

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 ที่กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาเชิงวัฒนธรรมในภูมิภาค และส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยปัจจุบันมีสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว พม่า มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม มีประชากรประมาณ 600 ล้านคน มีมูลค่าทางการค้า (trade) รวมกันประมาณ 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐ

ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้วางกรอบการเจรจาเกี่ยวกับการค้าบริการในชื่อ กรอบความตกลงว่าด้วยบริการอาเซียน (the ASEAN framework Agreement on Services : AFAS) ที่ลงนามเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2538 ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย มุ่งที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือด้านบริการระหว่างประเทศสมาชิก ขจัดข้อจำกัดที่สำคัญต่อการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิก และเปิดเสรีด้านการค้าบริการโดยขยายระดับและขอบเขตของการเปิดเสรีให้มากกว่าที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ “เกตส์” ขององค์การการค้าโลก(WTO) โดยหัวข้อสำคัญในการเจรจา ประกอบด้วยเจ็ดหัวข้อหลัก หนึ่งในนั้นคือการขนส่งทางอากาศ จากการเจรจาการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN free trade area : FTA) กำแพงกีดกันทางการค้าจะถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2558 และข้อจำกัดอย่างเต็มรูปแบบในปีพ.ศ.2563 สำหรับการขนส่งคนโดยสารทางอากาศนั้นวางกรอบไว้ที่ปี พ.ศ.2558

การพัฒนาความร่วมมือในการบริการขนส่งทางอากาศได้ถูกบรรจุเป็นหัวข้อหนึ่งใน the ASEAN Plan of Action in Transport and Communications ในปี พ.ศ.2540 และเริ่มมีการเสนอแนวคิดในการเตรียมอาเซียนให้พร้อมสำหรับการเปิดเสรีการบิน

ในปี พ.ศ.2543 บันทึกความเข้าใจ(the ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Services) ได้รับการลงนามจากรัฐสมาชิกทั้ง 10 รัฐของอาเซียน ทำให้การให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศของสายการบินที่ได้รับการแต่งตั้งจากแต่ละรัฐที่ไม่เกิน 100 ต้นต่อสัปดาห์⁵⁵ สามารถทำได้โดยไม่จำกัดความถี่และประเภทของอากาศยาน รวมถึงการ

⁵⁵ ในปี พ.ศ.2550 ได้แก้ไขเพิ่มเติมการขนส่งเป็น 250 ต้นต่อสัปดาห์

เปิดเสรีภาพที่ 3 และ 4 นี่ถือเป็นก้าวแรกของการเปิดเสรีการขนส่งสินค้าทางอากาศอย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศในอาเซียนยังมีความวิตกกังวลถึงการเปิดตลาดการบินภายในประเทศให้แก่สายการบินต่างชาติเข้ามาทำการแข่งขัน โดยเฉพาะในตลาดการขนส่งคนโดยสาร ทำให้กระบวนการในการเปิดเสรีการขนส่งคนโดยสารต้องค่อย ๆ ก้าวหน้าพัฒนามาตามลำดับ

เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2546 ได้มีการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยข้อตกลงฉบับที่ 2 หรือปฏิญญาบาห์ลี ฉบับที่ 2 (the Declaration of ASEAN Concord II , Bali Concord II) ที่อาเซียนได้ผูกพันที่จะขยายระดับและขอบเขตของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มและการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกเพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(ASEAN Economic Community) และเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งได้ระบุให้เจรจาลดข้อจำกัดทางการค้า ซึ่งรวมถึงการค้าบริการด้านการขนส่งทางอากาศด้วย

ในส่วนของความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดประชุมคณะทำงานด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 - 27 มกราคม 2543 ที่กรุงบันดาเสรี เบกาวัน ประเทศบรูไน ครึ่งล่าสุด ครั้งที่ 19 เมื่อวันที่ 17 - 20 มีนาคม 2552 ที่เมืองโกตา กินาบาลู ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นการหารือเพื่อจัดทำความร่วมมือ ความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2550 ประเทศในอาเซียนบรรลุข้อตกลงการไม่จำกัดความถี่ของเที่ยวบินระหว่างเมืองหลวงของแต่ละประเทศสมาชิก โดยเริ่มต้นใช้ตั้งแต่ปีพ.ศ.2552 ซึ่งจะทำให้สายการบินของอาเซียนสามารถที่จะทำการบินผ่านโดยไม่ลงจอด , หยุดพักเพื่อเติมน้ำมันเชื้อเพลิงหรือตรวจสอบเครื่องยนต์ โดยไม่ต้องมีการขนถ่ายผู้โดยสารหรือสินค้า, ขนส่งคนโดยสารและสินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ล่าสุดได้จัดทำความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าทางอากาศ และความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยบริการเดินอากาศ(ASEAN Multilateral Agreement on Air Services) พร้อมพิธีสารแนบท้ายซึ่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาในการเข้าเป็นภาคีของความตกลงทั้งสองฉบับและพิธีสารแนบท้ายทุกฉบับ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2552 แล้ว และอาเซียนได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องเพื่อขยายระดับและขอบเขตของความร่วมมือระหว่างกัน โดยภายหลังจากการหารือในแต่ละประเด็นจะมีการจัดทำหนังสือสัญญาในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างกัน

กรอบการเจรจาได้กำหนดให้มีการจัดตั้งตลาดการบินร่วมอาเซียน(The ASEAN Single Aviation Market : ASAM)⁵⁶ เพื่อลดข้อจำกัดสำหรับผู้ประกอบการของอาเซียน ในการทำการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้า และการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องภายใน รัฐสมาชิกอาเซียน ด้วยนโยบายร่วมในเรื่องต่าง ๆ อาทิ กรรมสิทธิ์ของสายการบิน ค่าภาระ พิกัด อัตราค่าขนส่ง พฤติกรรมการแข่งขัน ความปลอดภัย การจัดการจราจรทางอากาศ เป็นต้น

ตลาดการบินร่วมอาเซียน ได้ถูกนำเสนอโดยกลุ่มทำงานเพื่อการคมนาคมทาง อากาศอาเซียน(the ASEAN Air Transport Working Group) ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยการ ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสในด้านการคมนาคมทางอากาศของอาเซียน(the ASEAN Senior Transport Officials Meeting) และได้มีการลงนามรับรองโดยบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคมอาเซียน, มีการนำเสนอการเปิดน่านฟ้า และการจัดการในระดับภูมิภาคในปี 2015.

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตลาดการบินร่วมอาเซียนก็เพื่อผลประโยชน์หลาย ประการ ทั้งช่วยขยายเศรษฐกิจการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิกและการ ไหลเวียนด้านบริการต่างๆ ในระหว่างประเทศสมาชิกให้เพิ่มขึ้น สร้างเสริมปัจจัยแวดล้อมของการ ขนส่งสินค้าและคนโดยสารอย่างเสรีในภูมิภาค นอกจากนี้ ตลาดการบินร่วมอาเซียนยังมุ่งที่จะ พัฒนาระบบมาตรฐานด้านความปลอดภัยและเทคนิคให้เป็นหนึ่งเดียวกันในภูมิภาคอาเซียน และ สนับสนุนการค้าและการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพในส่วนของการขนส่งทางอากาศ

1.3.4 แนวทางการส่งเสริมการทำการบินเส้นทางสายรองและสายย่อย

เส้นทางสายรอง คือ เส้นทางการบินที่มีผู้โดยสารตั้งแต่ 50,000 คน แต่ไม่ถึง 300,000 คนต่อปี ส่วนเส้นทางสายย่อย ได้แก่ เส้นทางที่มีผู้โดยสารน้อยกว่า 50,000 คนต่อปี ซึ่ง โดยทั่วไปปัจจัยของเส้นทางที่มีผู้โดยสารน้อยนั้นมาจากหลายสาเหตุ เช่น การท่องเที่ยว สภาพ เศรษฐกิจ ฯลฯ ในขณะที่ปัจจัยอันเกิดจากการเดินทาง เช่น มีการเดินทางที่ไม่สะดวก หรือไม่ เพียงพอ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนเชื่อมโยงถึงกัน กล่าวคือ หากการท่องเที่ยวได้รับความนิยม ก็จะมีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มมากขึ้น หรือหากมีการเดินทางสะดวกและเพียงพอ ก็จะทำให้ ธุรกิจท่องเที่ยวและธุรกิจเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ขยายตัว ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาถึงแนวทางที่จะส่งเสริมปัจจัย

⁵⁶CAPA, Developing ASEAN's Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangements with Dialogue Partners

ในแง่การเดินทางให้มีความสะดวกและเพียงพอมากขึ้น โดยการใช้อนุญาบัตรสร้างแรงจูงใจให้สายการบินขยายเส้นทางมากขึ้น หรือมีความถี่เที่ยวบินเพิ่มมากขึ้น

Regulation (EC) No 1008/08 ได้กำหนดหลักการ “หน้าที่บริการสาธารณะ” (public service obligations) สำหรับกรณีเส้นทางที่มีผู้โดยสารน้อย แต่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาสังคมของภูมิภาค ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ทางธุรกิจแล้วจะทำให้ไม่มีสายการบินทำการบิน โดยเส้นทางที่กำหนดให้เป็นหน้าที่บริการสาธารณะนั้นจะจำกัดไม่ให้สายการบินเข้ามาแข่งขันภายในเวลาที่กำหนด ทำให้สายการบินที่ทำการบินสามารถวางแผนทางธุรกิจและกำหนดราคาเพื่อให้มีบริการทางอากาศอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ในเส้นทางสายย่อยของประเทศที่มีศักยภาพ เช่น มีแหล่งท่องเที่ยวที่ยังไม่ได้รับการส่งเสริม ฯลฯ ควรนำแนวทางการกำหนดให้เป็นหน้าที่บริการสาธารณะของประชาคมยุโรปมาปรับใช้เพื่อให้การคุ้มครองสายการบินที่ทำการบินในระยะเวลาตามที่กำหนด แต่ควรที่จะเพิ่มข้อกำหนดให้มีการประชุมหารือแผนระหว่างสายการบิน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการร่วมมือกันรับผิดชอบต้นทุนในการทำการบินเพื่อให้มีบริการขนส่งทางอากาศในเส้นทางดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยสายการบินที่มีศักยภาพในการทำการบินเส้นทางสายย่อยที่มีศักยภาพโดยไม่ต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินงานมาก ได้แก่ ธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ

1.3.4.1 การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ภายหลังการประชุมของคณะกรรมการมีประเด็นการพิจารณาสรุปเห็นชอบแนวนโยบายการจัดลำดับความสำคัญโครงการลงทุนของภาครัฐที่จะให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนร่วมกับภาครัฐ โดยจัดโครงการลงทุนของภาครัฐออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 โครงการลงทุนในเชิงพาณิชย์ (First Tier) เป็นโครงการที่มีความพร้อมและเอกชนสนใจร่วมลงทุน รวมทั้งประชาชนมีส่วนในการจ่ายค่าบริการ เช่น โครงการลงทุนในสาขาพลังงาน โทรคมนาคมขนส่งทางอากาศ และขนส่งทางน้ำ⁵⁷

⁵⁷ <http://www.newswit.com/news/2009-03-27/d90d497fc6fdd2705362a0c5c5>

โดยปกติของการทำธุรกิจสายการบิน เส้นทางใดที่เมื่อทำการบินแล้ว ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือกำไร ก็ย่อมจะไม่มีสายการบินใดเข้าไปทำการบิน อันส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองนั้น ๆ หยุดชะงัก หรือไม่พัฒนาเท่าที่ควร ในต่างประเทศจึงมีภาคเอกชนหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นยื่นมือเข้ามาทำความเข้าใจกับสายการบินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสร้างแรงจูงใจ การให้เงินช่วยเหลือ เพื่อให้สายการบินเปิดให้บริการเส้นทางการบินมายังเมืองดังกล่าว ส่วนในประเทศไทยในอดีต การบินไทยจะเป็นผู้ให้บริการเส้นทางภายในประเทศแต่เพียงผู้เดียว และการเลือกเส้นทางบินบางครั้งก็เป็นไปตามนโยบายทางการเมือง โดยการบินไทยยอมที่จะขาดทุนจากการให้บริการ

ในปัจจุบันการให้บริการของการบินไทยไม่อาจให้บริการในเส้นทางที่ขาดทุนได้อีกต่อไป เนื่องมาจากปัญหารัฐฐานะทางการเงินของบริษัท ประกอบกับการเข้ามาในตลาดของสายการบินใหม่ ๆ โดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำที่มีความเหมาะสมในการให้บริการเส้นทางที่มีผู้โดยสารน้อย ๆ มากกว่า เช่น ราคาต่ำโดยสรวถุก มีอากาศยานขนาดเล็กให้บริการ ฯลฯ ทำให้การบินไทยมีความจำเป็นน้อยลงที่จะต้องเปิดให้บริการเส้นทางที่ขาดทุน อีกทั้งแนวทางการพัฒนาจากท้องถิ่นก็มีทางเลือกในการหันไปสนับสนุนสายการบินอื่น ๆ โดยเฉพาะที่เป็นสายการบินต้นทุนต่ำให้เข้ามาเปิดให้บริการ ซึ่งการมีสายการบินบินเข้าสู่จังหวัดเปรียบเสมือนกุญแจสำคัญในการพัฒนาเขตพื้นที่จังหวัด เพราะช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจ ทั้งภาคการท่องเที่ยว และการลงทุนของจังหวัดนั้น ๆ พัฒนาไปได้ ตัวอย่างเช่น จังหวัดระนอง ซึ่งมีสายการบินไทยแอร์เอเชียเปิดให้บริการ⁵⁸

⁵⁸ วันที่ 23 มีนาคม 2552 สายการบินไทยแอร์เอเชียได้ประกาศที่จะหยุดทำการบินเส้นทางระนอง-กรุงเทพฯ และกรุงเทพฯ-ระนองตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน 2552 เนื่องมาจากปัญหาการขาดทุน ซึ่งส่งผลให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่กำหนดให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ และศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้าทางทะเลฝั่งอันดามัน ตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดระนองต้องชะงักงัน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวแทนผู้ประกอบการในภาคธุรกิจการโรงแรม การท่องเที่ยว และธุรกิจบริการ หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระนอง ซึ่งเคยร่วมกันผลักดันให้มีการเปิดให้บริการเที่ยวบินดังกล่าว กำลังหาแนวทางเพื่อที่จะแก้ปัญหาต่อไป

1.3.4.2 การพัฒนาสนามบินหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสนามบิน

คุณภาพของสนามบินนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของข้อพิจารณาว่าควรเปิดทำการบินเส้นทางบินนั้นหรือไม่ ได้แก่ ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมสนามบิน มาตรฐานความปลอดภัยของสนามบิน ระยะทางของสนามบินกับตัวเมือง ฯลฯ ซึ่งจะมีผลต่ออัตราค่าโดยสาร และการตัดสินใจเลือกวิธีการเดินทางของผู้โดยสาร ดังนั้นการพัฒนาคุณภาพของสนามบินจึงจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้สายการบินทำการบินมายังเส้นทางดังกล่าว

ปัจจุบันสนามบินที่อยู่ในการบริหารจัดการของกรมการขนส่งทางอากาศทั้ง 26 แห่ง(ยกเว้นสนามบินนานาชาติกระบี่) ล้วนมีผลประกอบการขาดทุนทั้งสิ้น จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องหาแนวทางในการแก้ไขผลขาดทุนดังกล่าว โดยการศึกษาความเหมาะสมในการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสนามบินแทน

กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้เอกชนผู้ประสงค์จะจัดตั้งสนามบินสาธารณะ⁵⁹หรือสนามบินส่วนบุคคล ที่มีคุณสมบัติครบสามารถขอจัดตั้งได้ ไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน พ.ศ.2550 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 6 และมาตรา 56 ด้วยการแสดงแผนการดำเนินการของสนามบินนั้น โดยกฎหมายจะกำหนดประเภทของค่าธรรมเนียมที่เจ้าของสนามบินสามารถเรียกเก็บ และอัตราขั้นสูงไว้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการพิจารณาให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งกิจการค้าขายในการเดินอากาศเป็นกิจการที่รัฐอาจให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แต่โครงการที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการได้นั้น ต้องเป็นการลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นต้องมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป⁶⁰ เว้นแต่คณะรัฐมนตรี

⁵⁹ ข้อ 2

“สนามบินสาธารณะ” หมายความว่า สนามบินที่ให้บริการทั่วไปให้บริการได้

⁶⁰ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535

กำหนดให้ดำเนินการได้⁶¹ ทำให้การลงทุนสนามบินในภูมิภาคซึ่งน่าจะใช้เวลาลงทุนไม่ถึงจำนวนดังกล่าว ไม่อาจให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการแทนรัฐได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบ

1.3.4.3 การให้เงินทุนสนับสนุน

จากการศึกษาเปรียบเทียบการขนส่งทางอากาศกับการขนส่งทางอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การขนส่งทางบกทั้งทางรถปรับอากาศและรถไฟ ผู้เขียนเห็นว่าการขนส่งทางอากาศนั้นนับว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่และระบบเศรษฐกิจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการขนส่งทางอื่นดังกล่าวมา แต่ภาครัฐกลับไม่เคยมีนโยบายให้เงินทุนสนับสนุนสายการบิน เจก เช่นเดียวกับการให้เงินทุนสนับสนุนกิจการรถปรับอากาศหรือกิจการรถไฟ ปีละนับพันล้านบาท โดยผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรจะเข้ามาให้การสนับสนุนธุรกิจการขนส่งทางอากาศ โดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำบ้าง เพราะถือได้ว่าเป็นการขนส่งขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งในโลกปัจจุบันที่ประชาชนต้องเดินทางแข่งขันกับเวลามากยิ่งขึ้น

สำหรับในทวีปยุโรปนั้นในอดีตแต่ละประเทศก็เคยให้เงินทุนสนับสนุนโดยตรงแก่สายการบินของชาติตนเอง แต่ภายหลังการให้เงินทุนสนับสนุนดังกล่าวมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากหลักการการเป็นตลาดการบินร่วมทวีปยุโรป แต่ภาครัฐก็ยังมีสิทธิให้การสนับสนุนธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบินได้ เช่น สนามบิน เป็นต้น ดังนั้น การให้เงินทุนสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการสายการบินของไทย ซึ่งไม่มีข้อจำกัดห้ามไว้ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้ธุรกิจสายการบินของไทยมีความแข็งแกร่งเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างในประเทศจีน⁶² ที่ประกาศอัดฉีดเงินทุนให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมสายการบิน เพื่อฟื้นฟูอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศ หลังจากอุตสาหกรรมถูกกระทบอย่างหนักจากภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัว โดยสายการบินของจีนจะได้รับการยกเว้นภาษีค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิงไปจนถึงปี พ.ศ.2553 ลดหย่อนภาษีเป็นวงเงิน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมลงทุนหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

⁶¹ มาตรา 10 และมาตรา 11

⁶² <http://www.ryt9.com/s/iq03/500925/> (18 มีนาคม 2552)

รวม 360 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้กับสายการบินที่เผชิญปัญหาด้านการเงิน และจะปล่อยวงเงินกู้มูลค่ารวม 26,000 ล้านดอลลาร์ให้บริษัทผลิตเครื่องบินรายใหญ่ ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดต้นทุนได้ถึง 2,500 ล้านดอลลาร์ หรือ 360 ล้านดอลลาร์ หลังจากสายการบินของจีนขาดทุนอย่างหนักถึง 7 พันล้านหยวนในช่วงปี พ.ศ.2551

1.4 ปัญหาสิทธิของผู้โดยสารที่กระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการ

- กรณีสายการบินปฏิเสธการขนส่ง ยกเลิกเที่ยวบิน หรือทำการบินล่าช้าเกิน

สมควร

สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ⁶³ หมายถึง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในกรณีที่สายการบินปฏิเสธการขนส่ง (Denied Boarding) ยกเลิกเที่ยวบิน (Flight Cancellation) หรือทำการบินเที่ยวบินล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดในตารางการบินที่ประกาศไว้ (Flight Delay) เกินควร

การปฏิเสธการขนส่ง หมายถึง การปฏิเสธที่จะรับผู้โดยสารเพื่อเดินทางไปกับเที่ยวบินที่ระบุไว้ในบัตรโดยสาร แม้ว่าผู้โดยสารนั้นจะได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่องตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่ไม่รวมถึงการปฏิเสธการขนส่งที่มีเหตุผลอันสมควร เช่น สุขภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย หรือเอกสารการเดินทางไม่สมบูรณ์

การยกเลิกเที่ยวบินไม่รวมถึงกรณีเกิดจากเหตุสุดวิสัย อันได้แก่ สถานการณ์ทางการเมือง สภาพอากาศที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติการบิน การรักษาความปลอดภัย เหตุการณ์ใด ๆ ที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการทำการบินของอากาศยานและผู้โดยสาร การนัดหยุดงานหรือการกระทำใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของสายการบินซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติการบินของสายการบิน และเหตุสุดวิสัยอื่นใดที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบิน

เมื่อมีการปฏิเสธการขนส่ง หรือยกเลิกเที่ยวบิน ผู้โดยสารมีสิทธิในการได้รับคืนค่าโดยสารพร้อมเงินชดเชย เปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือเดินทางโดยการขนส่งทางอื่น กรณีเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินหรือเดินทางโดยการขนส่งทางอื่น ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับการดูแลจากสายการ

⁶³ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2550

บินผู้ให้บริการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม การโทรศัพท์ หรือที่พักแรมตามความจำเป็นและความเหมาะสม

กรณีการขอรับค่าโดยสารคืน ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับคืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ถูกเรียกเก็บเต็มจำนวน และเงินชดเชยจากสายการบินผู้ให้บริการ เป็นจำนวน 1,200 บาท เว้นแต่ กรณีที่สายการบินสามารถจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางและการออกเดินทางสามารถทำได้ภายในเวลาไม่เกิน 3 ชั่วโมงจากกำหนดเวลาเดิม สายการบินสามารถลดเงินชดเชยลงได้ดังนี้

กรณีเที่ยวบินล่าช้ากว่ากำหนดเวลาเกินกว่า 2 ชั่วโมงขึ้นไป ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับการดูแลเรื่องอาหารและการโทรศัพท์ หากล่าช้าเกินกว่า 3 ชั่วโมงขึ้นไป จึงจะมีสิทธิในการได้รับคืนค่าโดยสาร เปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือเดินทางโดยการขนส่งทางอื่น หากล่าช้าเกินกว่ากำหนดมากกว่า 1 วัน ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับการดูแลเรื่องที่พัก

ประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อผู้ประกอบการธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ เนื่องจาก โดยปกติสายการบินได้ตระหนักดีอยู่แล้วว่า การทำการบินให้ตรงต่อเวลานั้น นอกจากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการแล้ว ยังเป็นการลดต้นทุนในการประกอบกิจการอีกด้วย⁶⁴ และการเดินทางถึงที่หมายอย่างตรงต่อเวลา นับเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้โดยสารสายการบินให้ความสำคัญ⁶⁵ สายการบินจึงหลีกเลี่ยงที่จะทำการบินล่าช้าอยู่แล้ว ประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ จึงเป็นการสร้างอุปสรรคในการบริหารงานให้กับสายการบิน มากกว่าผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ อีกทั้งจำนวนเงินชดเชยและการดูแลผู้โดยสารที่กำหนดนั้นไม่ได้มีการแยกการดูแลและจำนวนเงินชดเชยระหว่างสายการบินปกติกับสายการบินต้นทุนต่ำ จำนวนเงินชดเชยและการดูแลผู้โดยสารที่กำหนดนั้น จึงไม่สอดคล้องกับราคาค่าโดยสารของสายการบินต้นทุนต่ำ ที่มีอยู่ในระดับเพียงไม่เกินสองพันบาท และการจัดให้ผู้โดยสารมีที่พักนั้นก็ไม่ใช่วิธีการทางธุรกิจของสายการบินต้นทุนต่ำ ที่มักจะเป็นการกำหนดเส้นทางการบินในเส้นทางสั้น ๆ มีระยะเวลาการบินไม่เกิน 3 ชั่วโมง ข้อกำหนดต่าง ๆ นี้ทำให้ต้นทุนในการ

⁶⁴Booz-Allen & Hamilton, Punctuality : How Airlines Can Improve On-Time Performance

<http://www.aviation.go.th/rbm/Punctuality.pdf> (31 กรกฎาคม 2551)

⁶⁵ ปัสสณา เจริญสำราญ, ปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549 น. 27

ประกอบการธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากธุรกิจมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น อันเป็นอุปสรรคต่อการทำให้ราคาค่าโดยสารของสายการบินต้นทุนต่ำนั้นเป็นราคาที่ต่ำที่สุด

การที่สายการบินต้นทุนต่ำใช้แนวทางการรับรองที่นั่งเกินอัตรา(overbooking) เป็นแนวทางธุรกิจที่สายการบินทั้งในยุโรปและในประเทศไทยนิยมใช้ ผู้โดยสารมีส่วนได้รับประโยชน์จากการที่สามารถเดินทางในราคาค่าโดยสารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากกฎหมายกำหนดเงินชดเชยรวมถึงสิทธิของผู้โดยสารอื่น ๆ ให้สูงจนสายการบินต้องล้มเลิกแนวทางการรับรองที่นั่งเกินอัตราไป ผลที่เกิดขึ้นคือสายการบินต้นทุนต่ำจะมีต้นทุนที่สูงขึ้นมาก และต้นทุนที่สูงขึ้นก็จะมาสะท้อนเป็นราคาค่าโดยสารที่สูงขึ้นนั่นเอง

1.5 มาตรการด้านความปลอดภัย

การควบคุมผู้ประกอบการ อันได้แก่สายการบินและหน่วยซ่อมบำรุงอากาศยานโดยกำหนดว่าผู้ประกอบการสายการบินจะต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ(Air Operator Certificate)ที่ทั่วโลกรู้จักกันดีในชื่อใบ AOC นั้น ซึ่งก่อนที่จะออกใบรับรองการเดินอากาศ กรมการขนส่งทางอากาศจะพิจารณาว่าบริษัทนั้น ๆ ได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้วหรือไม่ สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบรับรองการเดินอากาศนั้นใช้มาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยประเทศไทยได้ออกข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ 45 เรื่อง ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องมีใบรับรองการเดินอากาศ โดยแบ่งการพิจารณาก่อนออกใบรับรองการเดินอากาศเป็นสามส่วนหลัก ๆ คือ⁶⁶

(1) พิจารณาเรื่องเงินทุนในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัย

เช่นเงินทุนในการฝึกนักบิน การทบทวนการบินในกรณีฉุกเฉิน เช่นการแก้ไข ปัญหาเมื่อเกิดกรณีเครื่องยนต์ดับหรือเครื่องยนต์เกิดไฟไหม้ในทุกเฟสของการบิน ซึ่งจะต้องดำเนินการทุก ๆ 6 เดือนโดยประมาณ การฝึกอบรมช่างและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังรวมถึงเงินทุนในการสำรองอะไหล่ที่จำเป็นสำหรับอากาศยาน

⁶⁶ เบื้องหลังความปลอดภัย

<http://www.aviation.go.th/rbm/behind%20the%20safety.pdf> (4 ธันวาคม 2550)

(2) พิจารณาเรื่องการปฏิบัติการบินโดยจะต้องให้การรับรองคู่มือ ปฏิบัติการบิน (Operation Manuals) ต่าง ๆ เช่น คู่มือการปฏิบัติการบิน (FOM – Flight Operation Manual), คู่มือประกอบการบิน (AOM – Aircraft Operation Manual), คู่มือพนักงานต้อนรับบนอากาศยาน (Flight Attendant Manual), คู่มือพนักงานอำนวยความสะดวกการบิน (Flight Operation Officer or Dispatcher Manual), รายการอุปกรณ์ขั้นต่ำที่ใช้งานได้ (MEL – Minimum Equipment List), คู่มือเส้นทางบิน (Route Manual), คู่มือการฝึกอบรม (Training Manual), คู่มือวัตถุอันตราย (Dangerous Goods Manual), คู่มือรักษาความปลอดภัย (Security Manual), คู่มือปฏิบัติเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน (Emergency Manual) นอกจากนั้นยังพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรของฝ่ายบินว่ามีความพร้อมในการดำเนินการด้านการปฏิบัติการบินสำหรับอากาศยานของบริษัท และจะต้องทำการตรวจสอบว่าสายการบินนั้น ๆ ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคู่มือต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองหรือไม่ รวมทั้งการอนุญาตให้นักบินทำการบินโดยไม่เกินขีดจำกัด (Flight time and flight duty period limitations) ซึ่งจะเป็นการกำหนดค่าความล้าให้นักบิน

(3) พิจารณาเรื่องการซ่อมบำรุงอากาศยานโดยจะต้องพิจารณาให้การรับรองคู่มือการซ่อมบำรุงทั่วไป (GMM – General Maintenance Manual) รวมทั้งแผนการซ่อมบำรุงอากาศยาน (Maintenance Program) ในด้านการซ่อมบำรุงย่อยอาจใช้นายช่างภาคพื้นดินทำการซ่อมได้ แต่ถ้าเป็นการซ่อมบำรุงที่เกินกว่าขีดความสามารถของนายช่างภาคพื้นดินจะต้องดำเนินการโดยใช้หน่วยซ่อมบำรุงอากาศยานที่ได้ใบรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศเท่านั้น นอกจากนั้นยังพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรของฝ่ายช่างว่ามีความพร้อมในการดำเนินการด้านการซ่อมบำรุงสำหรับอากาศยานของบริษัทหรือไม่

เมื่อพิจารณาและประเมินความพร้อมทั้งสามส่วนคือ ฐานะการเงิน การปฏิบัติการบิน และการซ่อมบำรุงอากาศยาน หากเห็นว่ามีผลจำเป็นอาจให้บริษัทสาธิตการปฏิบัติการบิน (Proving Flight) ให้ดูว่าบริษัทมีความพร้อมในการดำเนินการได้อย่างปลอดภัย หลังจากนั้นจึงจะออกใบรับรองการเดินอากาศให้ โดยกำหนดให้ดำเนินการตามข้อกำหนดการปฏิบัติการ (Operations Specifications)

สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปคือการตรวจสอบตามระยะเวลาอย่างต่อเนื่องที่ ICAO เรียกว่า On – going inspections ซึ่งจะรวมทั้งการตรวจสอบภาคพื้นดิน เช่นตรวจสอบประวัติการฝึกอบรม การตรวจ Line Stations และการตรวจสอบแล้วเห็นว่าบริษัทไม่สามารถดำเนินการได้อย่างปลอดภัยก็สามารถพักใช้หรือเพิกถอนใบรับรองการเดินอากาศได้

นอกจากนี้ยังต้องมีการพิจารณาอนุญาตหากจะมีการปฏิบัติการบินในกรณีพิเศษ เช่น การบินลงสู่สนามบินด้วย ILS Category I, II, III (A, B, C) landing, การปฏิบัติการบินแบบ ETOPS – Extended Range Operations by aeroplanes with two turbine power – units, การปฏิบัติแบบ RVSM – Reduced Vertical Separation Minimum, MNPS – Minimum Navigation Performance Specification Airspace เป็นต้น

ในส่วนภาคพื้นดินก็ยังมีตรวจสอบในลักษณะที่คล้ายคลึงกันอีก เช่น การตรวจสอบสนามบินเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และหน่วยงานที่ให้บริการจราจรทางอากาศอีกเป็นต้น

การกำกับดูแลทางด้านความปลอดภัยในการเดินอากาศนั้น กรมการขนส่งทางอากาศจะเน้นการดูแลที่ระบบการทำงานและความรับผิดชอบของบริษัทและสายการบิน มากกว่าการเน้นที่ตัวบุคคลเนื่องจากต้องการให้องค์กรนั้น ๆ สร้างระบบในการตรวจสอบตนเองขึ้นมาด้วยแนวคิดที่ว่า ความรับผิดชอบเบื้องต้นในเรื่องความปลอดภัยเป็นของผู้ประกอบการ

1.5.1 หน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการค้าขายในการเดินอากาศของไทย ประกอบด้วย

1.5.1.1 กรมการขนส่งทางอากาศ(Depart of Civil Aviation : DCA)

กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม หรือ ขอ. มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนา และกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้ได้มาตรฐานสากล มีความปลอดภัยและมีระเบียบ เพื่อให้การพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่่าเสมอ มีประสิทธิภาพและถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ อันมีผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนมีหน้าที่ในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบินพลเรือนในภูมิภาค โดยกรมการขนส่งทางอากาศมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁶⁷

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ⁶⁸ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁶⁷ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ

<http://www.aviation.go.th/rbm/responsibility.pdf> (3 สิงหาคม 2551)

⁶⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.2521

(2) ศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือน
ของประเทศ

(3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ
อุตสาหกรรมการบินและการบินพลเรือน

(4) ดำเนินการจัดระเบียบการบินพลเรือน

(5) กำหนดมาตรฐาน กำกับ ดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้าน
การบินพลเรือน

(6) จัดให้มีและดำเนินกิจการท่าอากาศยานในสังกัดกรมการขนส่ง
ทางอากาศ

(7) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง
ในประเทศและต่างประเทศในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลง
ระหว่างประเทศ

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
กรมการขนส่งทางอากาศหรือตามที่กระทรวงคมนาคมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ
กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2552⁶⁹

นอกจากบทบาทการกำกับดูแลในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล
(Regulator) ของกรมการขนส่งทางอากาศที่มีต่อสายการบิน บุคลากรทางด้านการบิน ตัวอากาศ
ยาน หน่วยซ่อมบำรุงอากาศยาน และโรงเรียนการบินแล้ว กรมการขนส่งทางอากาศก็ถูกกำกับ
ดูแลจากองค์กรระหว่างประเทศเช่นกัน ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบและประเมินขีดความสามารถของ
หน่วยงาน ว่าได้มาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยหรือไม่⁷⁰ อัน
ได้แก่⁷¹

(1) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

(2) องค์การบริหารการบินแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

⁶⁹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม พ.ศ.2552
ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2552 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2552

⁷⁰ สัมพันธ์ วงศ์ไทย. กรมการขนส่งทางอากาศ. สัมภาษณ์, 2551

⁷¹ Behind the Safety ภาค Inter.

(3) องค์การความร่วมมือด้านการบินในกลุ่มสหภาพยุโรป

(4) สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

การกำกับดูแล โดยเฉพาะการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ(economic regulation) นั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลงานด้านนี้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁷² เพื่อให้ธุรกิจการบินมีความคล่องตัว โดยภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเฉพาะกรณี ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจต่อรองระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ หรือปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องจากการประกอบธุรกิจการบินและมีผลกระทบต่อสังคม เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ และปัญหาการร้องเรียนจากผู้ให้บริการ

1.5.1.2 คณะกรรมการการบินพลเรือน

กฎหมายการเดินอากาศของไทย⁷³ กำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและให้อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ⁷⁴เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่รับผิดชอบ⁷⁵ตามที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศกำหนดและออกข้อบังคับ⁷⁶ตามพระราชบัญญัติและตามอนุสัญญา⁷⁷ โดยหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำ ได้แก่ หน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารของผู้ประกอบการสาย

⁷² ระบบการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางอากาศ

<http://portal.aviation.go.th/LoginWeb/aviationknowledge.jsp> (4 ธันวาคม 2550)

⁷³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

⁷⁴ “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศมอบหมาย

⁷⁵ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

⁷⁶ เรียกว่า ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

⁷⁷ “อนุสัญญา” หมายความว่า อนุสัญญาดำเนินการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2497 รวมตลอดถึงภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกหรืออนุสัญญานั้น

การบิน และเป็นผู้กำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด ในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ⁷⁸

1.5.1.3 คณะกรรมการเทคนิคและคณะกรรมการสอบสวน

กฎหมาย⁷⁹ กำหนดให้มีคณะกรรมการเทคนิคคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบเจ็ดคน ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานและการบำรุงรักษาอากาศยาน โดยต้องมีอาจารย์ ประจำผู้สอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็น กรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ออกข้อกำหนดให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศในเรื่องเทคนิคเพื่อการปฏิบัติการ⁸⁰

สำหรับคณะกรรมการสอบสวนนั้น ในกรณีมีอุบัติเหตุให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร⁸¹ได้

คณะกรรมการเทคนิคได้รับการกำหนดเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาใน ด้านเทคนิคการปฏิบัติการบินและเพื่อความปลอดภัย ส่วนคณะกรรมการสอบสวนนั้น รัฐมนตรีมี อำนาจจัดตั้งขึ้นเมื่อปรากฏอุบัติเหตุเกี่ยวกับการเดินอากาศในราชอาณาจักร

1.5.2 การบังคับใช้

กรมการขนส่งทางอากาศมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลการให้บริการและ การดำเนินการของสายการบิน เพื่อให้อยู่ในมาตรฐานทั้งด้านความปลอดภัยและสิทธิของผู้บริโภค การศึกษาในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงได้ยกกรณีตัวอย่างการกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางอากาศ กรณีการพักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศของสายการบินหนึ่ง เนื่องจากปรากฏเหตุการณ์

⁷⁸ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 1.3

⁷⁹ มาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

⁸⁰ มาตรา 15/4

⁸¹ มาตรา 63

และพฤติกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร รวมถึงผลกระทบต่อภาพลักษณ์การเดินทางทางอากาศของประเทศ

- กรณีการพักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศของสายการบินวันทูโก

ข้อเท็จจริงกรณีการพักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศของบริษัท โอเรียนท์ ไทย แอร์ไลน์ จำกัด และ บริษัท วัน ทู โก แอร์ไลน์ จำกัด⁸²

กรมการขนส่งทางอากาศได้ออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ(Air Operator Certificate) ให้กับบริษัท โอเรียนท์ ไทย แอร์ไลน์ จำกัด และบริษัท วัน ทู โก แอร์ไลน์ จำกัด ซึ่งตามข้อ 8 ของข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 45 เรื่อง ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ กำหนดให้ผู้ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดการปฏิบัติการ คู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยตามที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด

กรมการขนส่งทางอากาศได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติการบินและการบำรุงรักษาอากาศยานของบริษัท โอเรียนท์ ไทย แอร์ไลน์ จำกัด และบริษัท วัน ทู โกแอร์ไลน์ จำกัด พบข้อบกพร่องสำคัญซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

ในส่วนของบริษัท วัน ทู โกฯ

(1) ไม่มีระบบควบคุมคุณภาพ (Quality Assurance) สำหรับตรวจสอบตนเอง และบริษัทผู้ให้เช่าเครื่องบิน โดยปล่อยปละละเลยให้ผู้ให้เช่าเครื่องบินกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด อันก่อให้เกิดอันตรายแก่การเดินอากาศ โดยเฉพาะการจัดตารางบินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่องการกำหนดข้อจำกัดเวลาทำการบิน และเวลาปฏิบัติหน้าที่ และคู่มือ Flight Operations Manual(FOM) ที่ได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ

(2) ไม่มีระบบบริหารจัดการที่เหมาะสม และไม่มีองค์กรและบุคลากรที่เป็นของตนเองอย่างแท้จริง โดย

⁸² ข่าวกรมการขนส่งทางอากาศ

(2.1) ให้พนักงานอำนวยความสะดวกการบินของบริษัทฯ ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานอำนวยความสะดวกการบินของบริษัท โอเรียนท์ฯ ไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่กันได้

(2.2) จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมนักบิน แบบ MD 80 Series และใช้ฝึกอบรมนักบินของบริษัท โอเรียนท์ฯ โดยที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ

(2.3) ไม่จัดให้พนักงานอำนวยความสะดวกการบินเข้ารับการอบรม ตามที่กำหนดไว้ใน Flight Operations Officer Manual (FOOM) ที่ได้รับการรับรองจากกรมการขนส่งทางอากาศ

(2.4) ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำผิดกฎหมาย โดยยื่นผลการตรวจสอบความเชี่ยวชาญ นักบินในฝูงเครื่องบิน แบบ MD 80 Series อันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นการผิดตามกฎหมายอาญา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมการขนส่งทางอากาศ พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทฯ ไม่ปฏิบัติตามคู่มือที่ได้รับความเห็นชอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด อันอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยแก่การเดินอากาศ จึงอาศัยอำนาจตามข้อ 12 ของข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 45 กรมการขนส่งทางอากาศ พักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ ของบริษัทฯ เป็นระยะเวลา 30 วัน ตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม ถึง 21 สิงหาคม พ.ศ.2551 โดยให้บริษัทฯ ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว หากปรากฏว่า บริษัทฯ เพิกเฉยหรือดำเนินการไม่สมบูรณ์ กรมการขนส่งทางอากาศสงวนสิทธิที่จะขยายระยะเวลาพักใช้ หรือเพิกถอนใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ ทั้งนี้ กรมการขนส่งทางอากาศจะอนุญาตให้บริษัทฯ ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อได้ตรวจสอบและเห็นว่า การแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ ตามมาตรฐานความปลอดภัยแล้ว

แต่ต่อมาสายการบินวันทูโกยังไม่สามารถปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง โดยเฉพาะการปรับปรุงคู่มือ FLIGHT OPERATIONS MANUAL และการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือโครงสร้างบุคลากรยังไม่มี ความชัดเจน กรมการขนส่งทางอากาศจึงสั่งพักใช้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศอีก 30 วันเป็นครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2551 และครั้งที่ 3 อีก 30 วันตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2551

จากตัวอย่างทำให้เห็นได้ว่าการละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยอันเป็นเรื่องสำคัญนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุหรือการปฏิบัติที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้โดยสารสายการบินของไทยทั้งที่เป็นชาวไทย

หรือต่างประเทศ ดังนั้นกรมการขนส่งทางอากาศในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการค้าขายในการเดินอากาศของไทยจึงควรที่จะกำกับดูแลการดำเนินการของสายการบินทั้งสายการบินปกติหรือสายการบินต้นทุนต่ำให้อยู่ในระดับมาตรฐานความปลอดภัยหรือสูงกว่าที่อนุญาตให้สายการบินพลเรือนระหว่างประเทศและที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด และปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดตลอดเวลาโดยไม่อาจแบ่งแยกประเภทของสายการบินได้ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. กฎหมายอื่น ๆ

นอกจากกฎหมายการเดินอากาศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปสำหรับการประกอบธุรกิจ อันรวมถึงการประกอบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ ทั้งในส่วนที่เป็นการส่งเสริมในการลงทุน การประกอบธุรกิจ การควบคุมการประกอบธุรกิจ ไปจนถึงเรื่องความรับผิดชอบของสายการบินต่อผู้บริโภค

2.1 ด้านการส่งเสริมการลงทุน

กฎหมายด้านการส่งเสริมการลงทุนของไทยปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือบีโอไอ (The Board of Investment of Thailand : BOI) ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่มีสิทธิได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อบรรเทาภาระด้านการคลังของรัฐบาล และเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนไว้ ดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้สิทธิและประโยชน์ภาษีอากร โดยให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีผล ประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และใช้หลักการบริหารและการจัดการองค์การที่ดี (Good Governance) ในการให้ สิทธิและประโยชน์ด้าน ภาษีอากร โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับ การส่งเสริม เพื่อให้สำนักงาน ได้ตรวจสอบก่อนใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ

(2) สนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการ ส่งเสริม ทุกรายได้มีโครงการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป

(ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับ ใบรับรองระบบ คุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า

(3) ปรับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ให้สอดคล้องกับข้อตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยการยกเลิกเงื่อนไข การส่งออกและการใช้ชิ้นส่วน ในประเทศ

(4) สนับสนุนการลงทุนเป็นพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ และมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย โดยให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรสูงสุด

(5) ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำของ โครงการ ที่จะได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

(6) ให้ความสำคัญแก่กิจการเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากร มนุษย์ กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน กิจการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรม เป้าหมาย

หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร

สิทธิและประโยชน์สำหรับโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะได้รับตามเขตการลงทุนที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ยกเว้น กรณีที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกิจการประเภทนั้น ซึ่งแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- (1) กิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ
- (2) กิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ
- (3) นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม
- (4) นโยบายส่งเสริม SMEs
- (5) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย
- (6) กิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่นๆ

ทั้งนี้ การให้สิทธิและประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจะกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ยกเว้นโครงการตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม นโยบายส่งเสริม SMEs นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรไทย และประเภทกิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะบางประเภท จะไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

- หลักเกณฑ์เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางอากาศ

สำหรับประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน กำหนดให้กิจการขนส่งมวลชนและสินค้าขนาดใหญ่⁸³ ซึ่งตามบัญชีเอกสารแนบท้าย⁸⁴ ได้ระบุให้กิจการขนส่งทางอากาศ เป็นกิจการประเภทกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ โดยมีเงื่อนไขกล่าวคือ ต้องเป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงคมนาคมด้วย

สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ

- (1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
- (2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
- (3) สิทธิประโยชน์อื่นให้ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอากาศยาน

นอกเหนือจากกิจการขนส่งทางอากาศที่บีโอไอ กำหนดให้เป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแล้ว กิจการที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกิจการขนส่งทางอากาศ อันได้แก่ กิจการการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอากาศยาน ก็ถือเป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษเช่นเดียวกันโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจัดให้อยู่ในประเภทอุตสาหกรรมที่เป็น

⁸³ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2 /2543 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2543

...

6. ให้กิจการต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

6.3 กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการพื้นฐาน ได้แก่

6.3.2 กิจการขนส่งมวลชนและสินค้าขนาดใหญ่ (ประเภท 7.2)

⁸⁴ บัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน

หมวด 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภค

7.2 กิจการขนส่งมวลชนและสินค้าขนาดใหญ่

7.2.3 กิจการขนส่งทางอากาศ

เป้าหมาย⁸⁵ และถือเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม(Skill Technology & Innovation – STI)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Skill Technology & Innovation – STI) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยปีโอไอได้ปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Skill Technology & Innovation-STI) โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่โครงการที่มีการพัฒนาด้าน STI โดยตรง ได้แก่ กิจการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือเครื่องใช้บนอากาศยาน⁸⁶

สิทธิและประโยชน์สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (Skill Technology & Innovation – STI) คือ

- (1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
- (2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าตั้งอยู่เขตใด
- (3) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร

ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ แต่เครื่องจักรนั้นต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิต หรือประกอบได้ในราชอาณาจักร ซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่ผลิตในต่างประเทศ และมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้

⁸⁵ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2543

...

6. ให้กิจการต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

6.5 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่

6.5.5 การผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอากาศยาน (ประเภท 4.7)

⁸⁶ กลุ่มที่ส่งเสริมการพัฒนา STI โดยตรง ได้แก่

...

- 3) กิจการผลิตหรือซ่อมอากาศยาน รวมทั้งชิ้นส่วนอุปกรณ์หรือเครื่องใช้บนอากาศยาน (ประเภท 4.7)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การให้การส่งเสริมแก่กิจการใดหรือผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดไม่สมควรให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามมาตรา 28 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะให้การส่งเสริมแก่กิจการนั้น หรือผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้น และรายต่อ ๆ ไปโดยให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเพียงกึ่งหนึ่ง หรือจะไม่ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเลยก็ได้

รายได้ที่ต้องนำมาคำนวณกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงรายได้จากการจำหน่าย ผลพลอยได้และรายได้จากการจำหน่ายสินค้าสำเร็จรูป ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

ในกรณีประกอบกิจการขาดทุนในระหว่างเวลาได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้นำผลขาดทุนประจำปีที่เกิดขึ้นในระหว่างเวลานั้นไปหักออกจากกำไรสุทธิที่เกิดขึ้นภายหลังระยะเวลาได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลมีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลานั้น โดยจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้

เงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล⁸⁷ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ตลอดระยะเวลาที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น

หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ตามผลการดำเนินงาน

ผู้ได้รับการส่งเสริมจะต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการให้สำนักงานตรวจสอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้สิทธิประโยชน์มีความถูกต้องและสอดคล้องกับเงื่อนไขการให้การส่งเสริมอย่างแท้จริง และเพื่อให้ผู้ได้รับส่งเสริมมีการบริหารและการจัดการองค์กรที่ดี

2.2 ด้านภาษี

ผู้ประกอบการกิจการขายการбинต้นทุนต่ำมีหน้าที่ต้องเสียภาษีนิติบุคคล (Corporate Income Tax) ในฐานะผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล⁸⁸ และเสีย

⁸⁷ มาตรา 31

⁸⁸ ประมวลรัษฎากร มาตรา 39 ประกอบมาตรา 68 และ 69

ภาษีมูลค่าเพิ่ม(Value Added Tax : VAT) ในฐานะผู้ประกอบการ⁸⁹ ภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น ผู้ประกอบการสายการบินต้นทุนต่ำโดยทั่วไปใช้อัตราร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ⁹⁰ (กำไรสุทธิทางภาษี)⁹¹ ซึ่งกำไรสุทธินั้นมีที่มาจากรายได้หักด้วยรายจ่าย หากมีรายได้มากกว่ารายจ่ายถือเป็นกำไรสุทธิ หากรายได้ไม่น้อยกว่ารายจ่ายถือเป็นขาดทุนสุทธิ

การเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลสายการบินต้นทุนต่ำของไทยเป็นไปตามหลักถิ่นที่อยู่ (worldwide income) โดยรายได้ที่ต้องนำมารวมคำนวณ หมายถึง รายได้ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการรับขนคนโดยสารซึ่งเรียกเก็บจากคนโดยสารทั้งในกรณีที่บริษัทสายการบินขายตั๋วโดยสารให้คนโดยสารโดยตรง และในกรณีที่บริษัทสายการบินขายตั๋วโดยสารให้คนโดยสารโดยผ่านตัวแทนโดยไม่คำนึงว่ารายได้ดังกล่าวจะมากกว่าหรือน้อยกว่าราคาค่าโดยสารที่ระบุในตัวโดยสาร⁹²

ฐานภาษีสำหรับการให้บริการรับขนคนโดยสาร ให้คำนวณจากมูลค่าของค่าโดยสารที่ได้รับหรือพึงได้รับ สำหรับระยะทางจากต้นทางถึงปลายทางตามที่ระบุในตัวโดยสาร รวมถึงค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์อื่นใดที่เรียกเก็บจากคนโดยสารอันเนื่องมาจากการให้บริการรับขนคนโดยสาร ไม่ว่าสายการบินนั้นจะให้บริการรับขนเองทั้งหมดหรือให้ผู้ประกอบการอื่นรับขนส่งช่วงให้⁹³

⁸⁹ มาตรา 77/1(5)

ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลผู้ขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่

⁹⁰ มาตรา 65

⁹¹ ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, กฎหมายภาษีอากร. (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) น. 10

⁹² คำสั่งกรมสรรพากร ที่ ป.53/2537 เรื่อง การเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับกิจการให้บริการรับขนคนโดยสารระหว่างประเทศโดยอากาศยาน และสำหรับกิจการให้บริการเป็นตัวแทนขายตั๋วโดยสาร ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2537

⁹³ คำสั่งกรมสรรพากร ที่ ป.55/2538 เรื่อง ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีสำหรับการให้บริการรับขนคนโดยสารหรือสินค้าระหว่างประเทศ ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2538

สำหรับการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศนั้น ประเทศซึ่งผู้มีเงินได้มีถิ่นที่อยู่เท่านั้นที่มีสิทธิเก็บภาษี ประเทศซึ่งเงินได้เกิดขึ้นหรือประเทศแหล่งเงินได้ไม่มีสิทธิเก็บภาษี ฉะนั้น สายการบินต้นทุนต่ำของไทยที่เปิดให้บริการที่ต่างประเทศจึงไม่ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศนั้น เว้นแต่จะมีความตกลงระหว่างกันต่างหาก⁹⁴

กรณีสายการบินต้นทุนต่ำมีผลประกอบการขาดทุน สามารถที่จะนำผลขาดทุนสุทธิไปหักผลกำไรในรอบระยะเวลาบัญชีที่มีผลกำไรได้ แต่ผลขาดทุนสุทธิที่จะนำไปหักจากกำไรปีต่อไป ต้องเป็นผลขาดทุนสุทธิที่ยังไม่เกินห้ารอบระยะเวลาบัญชี⁹⁵

ภาษีมูลค่าเพิ่ม⁹⁶นั้น ประมวลรัษฎากรกำหนดให้กิจการที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ กิจการขายสินค้าในราชอาณาจักร กิจการการให้บริการในราชอาณาจักร และการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น สายการบินต้นทุนต่ำที่ให้บริการ⁹⁷ขนส่งคนโดยสารและขาย⁹⁸สินค้า เช่น สินค้าที่ระลึก ฯลฯ จึงมีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม(อัตราปัจจุบันคือ อัตราร้อยละ 7⁹⁹ ของรายรับก่อนหักรายจ่าย)

⁹⁴ อนุสัญญาระหว่างประเทศไทยกับฟิลิปปินส์กำหนดให้ประเทศแหล่งเงินได้มีสิทธิเก็บภาษี แต่ไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 91 น.502

⁹⁵ มาตรา 65 ตี

⁹⁶ ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการบริโภค เป็นภาษีทางอ้อม(Indirect Tax)

⁹⁷ มาตรา 77/1(10)

บริการ หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันหาประโยชน์อันมีมูลค่าซึ่งมิใช่เป็นการขายสินค้า และให้หมายความรวมถึงการใช้บริการของตนเองไม่ว่าประการใด ๆ

⁹⁸ มาตรา 77/1(8)

ขาย หมายความว่า จ่าย โอนสินค้า ไม่ว่าจะมีประโยชน์หรือค่าตอบแทนหรือไม่

⁹⁹ อัตราร้อยละ 7 นี้ใช้บังคับถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2553 เท่านั้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2553 เป็นต้นไป ต้องใช้อัตราร้อยละ 10

ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 91 น.15

แต่เนื่องจากการให้บริการขนส่งคนโดยสารภายในประเทศเป็นการให้บริการขนส่งในราชอาณาจักรจึงได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม¹⁰⁰ โดยที่ผู้ประกอบการสายการบินต้นทุนต่ำมีสิทธิแจ้งต่ออธิบดีกรมสรรพากรเพื่อขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม¹⁰¹ เพื่อขอรับคืนภาษีซื้อได้

การให้บริการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศโดยอากาศยานไม่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ได้รับสิทธิเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0¹⁰² ซึ่งดีกว่าการได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะการเสียภาษีในอัตราร้อยละ 0 ผู้ประกอบการมีสิทธิได้รับคืนภาษีซื้อ ในขณะที่ผู้ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มไม่มีสิทธิได้รับคืนภาษีซื้อ

2.3 ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำเป็นธุรกิจหนึ่งที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยบริการขนส่งคนโดยสาร ถือเป็น “บริการ” อย่างหนึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522¹⁰³ และการ “ขาย”¹⁰⁴ อาหารเครื่องดื่ม ของใช้หรือของที่ระลึกของสายการบิน ซึ่งเป็น “สินค้า”¹⁰⁵ อย่างหนึ่งที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน

¹⁰⁰ มาตรา 81 ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การขายสินค้าที่มีใช้การส่งออก หรือการให้บริการ ดังต่อไปนี้
- (ณ) การให้บริการขนส่งในราชอาณาจักร

¹⁰¹ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดให้กิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้ (ฉบับที่ 241) พ.ศ.2534

¹⁰² มาตรา 80/1 ให้ใช้อัตราร้อยละ 0 ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (3) การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศโดยอากาศยาน หรือเรือเดินทะเลที่กระทำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล

¹⁰³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคคุ้มครองผู้โดยสารถายการบินต้นทุนต่ำในฐานะ “ผู้บริโภค”¹⁰⁶ ไม่ให้ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ “ผู้ประกอบการธุรกิจ”¹⁰⁷ สายการบินต้นทุนต่ำ จากการ “โฆษณา”¹⁰⁸ ส่งเสริมการขายสินค้าและบริการทั้งในเรื่องคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคเข้าทำ “สัญญา”¹⁰⁹ เนื่องจากผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการ ทำให้อยู่ในภาวะเสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจ

ในการดำเนินคดีผู้บริโภคนั้นปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ออกกฎหมาย และเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2551 โดย “คดีผู้บริโภค”¹¹⁰ หมายความว่า

¹⁰⁴ “ขาย” หมายความว่ารวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

¹⁰⁵ “สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย

¹⁰⁶ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความว่ารวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541)

¹⁰⁷ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการและหมายความว่ารวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

¹⁰⁸ “โฆษณา” หมายความว่าถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า

“สื่อโฆษณา” หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ โทรทัศน์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือป้าย

¹⁰⁹ “สัญญา” หมายความว่า ความตกลงกันระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อซื้อและขายสินค้าหรือให้บริการ

¹¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 3

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค¹¹¹ตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น การฟ้องคดีแพ่งให้สายการบินต้นทุนต่ำรับผิดชอบจากการให้บริการขนส่งคนโดยสารหรือการขายอาหารเครื่องดื่ม ของใช้และของที่ระลึก หรืออันตรายที่เกิดจากการใช้สินค้าหรือบริการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 ที่เกิดแก่ผู้ที่ใช้สินค้าหรือบริการนั้นตลอดถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับความเสียหาย¹¹² เช่น บุคคลในครอบครัว เพื่อน หรือบุคคลที่บังเอิญได้รับความเสียหายนั้นด้วย รวมถึง

¹¹¹ ปัจจุบันมีอยู่ 3 องค์กร ได้แก่

(ก) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ 2 กรณี คือ คดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร และคดีที่ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิร้องขอซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

(ข) สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 40 และ 41 มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคที่เป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้น

(ค) มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง มีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551

ชาญณรงค์ ปราณจิตต์, วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ลักษณะพิเศษและข้อสังเกตที่สำคัญ

¹¹² พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.

ความรับผิดชอบจากสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ เช่น สัญญาประกันภัย ฯลฯ ก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาเฉพาะสำหรับคดีผู้บริโภคตามกฎหมายนี้¹¹³

นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นกรณีที่ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคเป็นโจทก์ฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจเป็นจำเลยเท่านั้น หากแต่รวมถึงคดีที่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นโจทก์ฟ้องผู้บริโภคเป็นจำเลยด้วย¹¹⁴

ข้อสังเกตสำคัญตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่อาจเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ ได้แก่

- การกำหนดให้ประกาศ โฆษณา หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจจะมอบให้ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ผู้บริโภคเพื่อตอบแทนที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญา ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่ผู้บริโภคสามารถนำสืบเป็นพยานหลักฐานได้¹¹⁵

¹¹³ มาตรา 7 กระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา 6 ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามมาตรา 6 ได้แก่ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีในคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551)

¹¹⁴ มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะฟ้องผู้บริโภคเป็นคดีผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลอื่นได้ด้วย ให้ผู้ประกอบการธุรกิจเสนอคำฟ้องต่อศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลได้เพียงแห่งเดียว

¹¹⁵ มาตรา 11 ประกาศ โฆษณา คำรับรอง หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ในขณะทำสัญญาว่าผู้ประกอบการธุรกิจตกลงจะมอบให้ หรือจัดหาให้ซึ่งสิ่งของบริการ หรือสาธารณูปโภคอื่นใด หรือจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ผู้บริโภคเพื่อเป็นการตอบแทนที่ผู้บริโภคเข้าทำสัญญา หรือข้อตกลงใด ๆ ที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้บริโภคเพิ่มเติมขึ้นจากที่ได้ทำสัญญาไว้ ให้ถือว่าข้อความ การกระทำหรือข้อตกลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งผู้บริโภคสามารถนำสืบพยานบุคคล หรือพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อตกลงดังกล่าวได้ ถึงแม้ว่าการทำสัญญาเช่นว่า

หลักการนี้ทำให้การโฆษณาของสายการบินต้นทุนต่ำต้องระมัดระวังถึงการไขข้อความสนใจในลักษณะที่แปลความหมายได้หลายทาง ที่อาจทำให้ผู้โดยสารเข้าใจหรือคาดหวังว่าจะได้รับสินค้าหรือบริการสูงกว่าความเป็นจริง

- การกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ประเด็นข้อพิพาทในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการผลิต หรือการให้บริการตกอยู่กับผู้ประกอบการธุรกิจ¹¹⁶

กล่าวคือ เมื่อผู้โดยสารสายการบินต้นทุนต่ำฟ้องคดีกล่าวหาว่าสายการบินขายสินค้าหรือให้บริการที่ไม่ได้คุณภาพ ก็เป็นหน้าที่ของสายการบินต้นทุนต่ำที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสินค้าหรือการให้บริการนั้นมีมาตรฐานและการดำเนินการอย่างไร และตนได้ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวแล้ว

- การกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าเสียหายเกินกว่าที่โจทก์ร้องขอ¹¹⁷ หรือสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ¹¹⁸

หลักการนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำยังต้องระมัดระวังต่อการให้บริการด้วยความไม่สุจริต และศาลอาจมองว่าเป็นการจงใจเอาเปรียบผู้บริโภคได้

ตัวอย่างคดีผู้บริโภคที่ฟ้องดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ ได้แก่ คดีที่ผู้โดยสารคนหนึ่ง ฟ้องกรมการขนส่งทางอากาศและสายการบินนกแอร์เป็นจำเลย ให้รับผิดชอบในกรณีที่มีได้มีการจัดให้มีเครื่องตรวจวัดระยะเปิดแก่ผู้โดยสารก่อนขึ้นเครื่อง ที่สนามบินนครศรีธรรมราช

ข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวคือ โจทก์ยื่นฟ้องบริษัท สายการบินนกแอร์ จำกัด และกรมการขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นผู้บริหารจัดการสนามบินนครศรีธรรมราช เนื่องจากไม่ได้จัดให้มีเครื่องตรวจวัดระยะเปิดและโลหะหนัก เพื่อตรวจค้นตัวผู้โดยสารที่จะขึ้นเครื่องสนามบินจังหวัด

นั้นกฎหมายจะกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานเป็นหนังสือและไม่ปรากฏข้อตกลงนั้นในหนังสือที่ได้ทำขึ้นก็ตาม

¹¹⁶ มาตรา 29 ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการนั้น

¹¹⁷ มาตรา 39

¹¹⁸ มาตรา 42

นครศรีธรรมราช ในเที่ยวบินสายการบินนกแอร์ ที่ DD 7811 วันที่ 16 ส.ค.51 ซึ่งโจทก์เป็นผู้หนึ่งที่ใช้บริการดังกล่าวเดินทางจากจังหวัดนครศรีธรรมราชมายังกรุงเทพฯ

กรณีดังกล่าว สนามบินได้ให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ขอยืมเครื่องตรวจวัตถุระเบิดไป และเจ้าหน้าที่บกพร่องไม่นำเครื่องตรวจวัตถุระเบิดฯ มาติดทันทีเมื่อได้รับคืนจาก ม.วลัยลักษณ์ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงจากทางนำสืบว่า หลังจากมหาวิทยาลัยยืมเครื่องตรวจวัตถุระเบิดไปใช้ดูแลความปลอดภัยในงานวันรับปริญญาบัตรแล้วได้ส่งคืนเมื่อวันที่ 15 ส.ค.51 แต่กว่าเจ้าหน้าที่ของสนามบินจะนำเครื่องมาติดตั้งก็ในวันที่ 17 ส.ค.51

ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า สนามบินต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้โดยสารอย่างเพียงพอ ในกรณีดังกล่าวสนามบินไม่ได้จัดให้มีเครื่องตรวจวัตถุระเบิดซึ่งเป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างหนึ่ง โดยไม่มีข้ออ้างที่จำเป็น ทำให้ผู้โดยสารตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อความอันตราย แต่เนื่องจากสายการบินนกแอร์มิได้มีหน้าที่ในการให้บริการของสนามบิน จึงให้ยกฟ้องสายการบินนกแอร์ แต่พิพากษาลงโทษปรับกรมการขนส่งทางอากาศ ในฐานะผู้กำกับดูแลสนามบินนครศรีธรรมราช 50,000 บาทให้แก่โจทก์