

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review): EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights

วริษา องสุพันธ์กุล*

วัตถุประสงค์ของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้เขียนโดย Francesco Rossi Dal Pozzo โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศ (regulation of air transport) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความปลอดภัย (safety) และประสิทธิภาพ (efficiency) จุดประสงค์ในการกำกับดูแลทั้งสองประการนี้ทำให้เกิดสิทธิต่างๆ ต่อปัจเจกชนที่เดินทางโดยอากาศไม่ว่าในฐานะผู้โดยสาร (passenger) หรือในฐานะผู้บริโภค (consumer) หนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าบรรดาสิทธิเหล่านี้มีโอกาที่จะทับซ้อนกันหรือขัดแย้งกันเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องหาจุดสมดุลอันเป็นที่ยอมรับโดยได้การแบ่งประเภทของสิทธิตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ สิทธิขั้นปฐมภูมิ (primary rights) เช่น สิทธิในชีวิต ความปลอดภัย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นส่วนตัว และสิทธิขั้นทุติยภูมิ (secondary rights) เช่น สิทธิในการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพและมีการแข่งขัน

ผู้เขียนกำหนดขอบเขตของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่กรอบนโยบายในระดับสหภาพยุโรปในการที่จะหาจุดสมดุลดังกล่าว กล่าวคือ ในด้านหนึ่งสหภาพยุโรปต้องการเปิดตลาดการขนส่งทางอากาศให้มีการแข่งขันโดยเสรีมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองและปกป้องผู้โดยสารในระดับสูงสุดเช่นกัน ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นปฐมภูมิ สหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ความปลอดภัยของผู้โดยสารจะไม่ถูกทำลายโดยผู้ขนส่งทางอากาศที่มุ่งแสวงหากำไรโดยถือเอาประโยชน์ทางธุรกิจมาก่อนปัจเจกชนหรือโดยการแทรกแซงอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ในอีกด้านหนึ่ง การคุ้มครองสิทธิขั้นปฐมภูมิในแง่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการทำความตกลงระหว่างประเทศกับรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น แม้อาจจะส่งผลเป็นการกระทบสิทธิขั้นปฐมภูมิอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แต่ต้องไม่ถึงขนาดเป็นการลดทอนสิทธิเหล่านั้นอย่างไม่สมเหตุสมผล

อนึ่ง เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์สองประการนี้ ผู้เขียนอ้างถึงคำตัดสินของศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice ปัจจุบันคือ Court of Justice of the European Union) ในคดี *Nouvelles Frontières* ปีค.ศ. 1986 ซึ่งมีผลทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในการขนส่งทางอากาศ ผลที่ตามมาคือ บทบาทของรัฐสมาชิกในการอนุญาตและกำกับค่าโดยสารถูกถ่ายโอนไปให้กับคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) คำตัดสินดังกล่าวเป็นคำตัดสินแรกที่กำหนดพันธกรณีต่อรัฐสมาชิกในการงดใช้มาตรการทางกฎหมายที่ขัดกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า นอกจากนี้ นโยบายการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศอื่นๆ ที่ตามมาของสหภาพยุโรปได้ช่วยกำจัดข้อจำกัดในเชิงพาณิชย์ เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเที่ยวบิน ค่าโดยสาร เส้นทางการบิน ส่งผลเป็นการลดอำนาจผูกขาดของรัฐและเอื้อต่อการเกิดขึ้นของผู้ขนส่งทางอากาศรายใหม่ๆ ด้วยเหตุนี้ ผู้บริโภคก็ได้รับประโยชน์จากการที่ค่าโดยสารถูกลงและทางเลือกที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่าการเปิดเสรีดังกล่าวส่งผลต่ออย่างแท้จริงต่อผู้บริโภคในด้าน การรักษาความปลอดภัย (security) และความปลอดภัยจริงๆ หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์ในการชี้ให้เห็นการทับซ้อนและการแทรกแซงซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของการคุ้มครองผู้โดยสาร/ผู้บริโภคทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับของสหภาพยุโรปผ่านการอธิบายและวิเคราะห์กฎหมายต่างๆ ทั้งในแง่ทฤษฎีและทางปฏิบัติและเพื่อที่จะเสนอทางออกที่เป็นไปได้ของปัญหาที่เกิดจากการทับซ้อนดังกล่าว

* นักศึกษาปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัย Aix-Marseille III บทวิจารณ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้จากอาจารย์ ลลิต ก่อวุฒิกรรังษี ที่ได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง และตรวจทานแก้ไขข้อผิดพลาดต่างๆ มาโดยตลอด ผู้วิจารณ์จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

เนื้อหาโดยสังเขป

เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ครอบคลุมหัวข้อหลักๆ ได้แก่ 1. ความปลอดภัยทางการบิน (aviation safety) 2. การรักษาความปลอดภัยทางการบิน (aviation security) 3. สิทธิขั้นปฐมภูมิของผู้โดยสาร 4. การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในบริบทของความมั่นคงและทางปฏิบัติทางการค้า และ 5. สิทธิขั้นทุติยภูมิของผู้โดยสาร

สำหรับสองหัวข้อแรกนั้น ผู้เขียนอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างความปลอดภัยทางการบินและการรักษาความปลอดภัยทางการบินว่าขึ้นอยู่กับประเภทของภัยอันตรายที่เกิดขึ้นกับเที่ยวบิน โดยผู้เขียนได้ยกคำจำกัดความโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization – ICAO) ของคำว่า ‘ความปลอดภัย’ ว่าหมายถึงภาวะที่ความเป็นไปได้ที่จะเกิดอันตรายต่อบุคคลหรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินถูกลดลงในระดับที่ยอมรับได้ และคำว่า ‘การรักษาความปลอดภัย’ ว่าหมายถึง ผลรวมของมาตรการหรือทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการป้องกันการบินพลเรือนจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากนั้นผู้เขียนได้กล่าวถึงพัฒนาการของกฎหมายสหภาพยุโรปในการส่งเสริมความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทางการบินซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้อธิบายถึงบริบทหรือเหตุการณ์สำคัญซึ่งเป็นที่มาของกฎระเบียบต่างๆ ในสหภาพยุโรป เช่น กฎระเบียบ Regulation (EC) No 2320/2002 ลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2002 หนึ่งปีหลังจากเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายโดยเครื่องบินวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยกฎระเบียบดังกล่าวซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมผู้โดยสารและสัมภาระช่วงทางเข้าสนามบิน ทั้งนี้ ในอาร์มภพได้พูดถึงการก่อการร้ายว่าเป็นภัยร้ายแรงที่สุดต่อหลักการประชาธิปไตย เสรีภาพ และความสงบ

ในส่วนหัวข้อเกี่ยวกับสิทธิขั้นปฐมภูมิของผู้โดยสาร ผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อเพื่ออธิบายการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในสามกรณี กรณีแรกคือความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีที่ถูกผู้โดยสารตายหรือบาดเจ็บ โดยผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการความรับผิดชอบที่กำหนดในอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 (Montreal Convention) ซึ่งปรับปรุงมาจากอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 (Warsaw Convention) โดยกำหนดเงื่อนไขในการขอปลดเปลื้องความรับผิดชอบให้กับผู้ขนส่งทางอากาศต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อ การกระทำหรือละเว้นกระทำของผู้ขนส่งทางอากาศ ผู้ได้บังคับบัญชา หรือตัวแทนของเขา หรือพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากบุคคลที่สาม การบัญญัติลักษณะนี้เป็นการกำหนดภาระการพิสูจน์เพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบในเชิงปฏิเสธ (negative formulation of the burden of exonerating proof) ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติในอนุสัญญาวอร์ซอที่กำหนดภาระการพิสูจน์เพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบในเชิงบวก (positive exonerating proof) ซึ่งผู้ขนส่งทางอากาศเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนพยายามทุกวิถีทางที่จำเป็นในการหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นก็เพียงพอที่จะปลดเปลื้องความรับผิดชอบได้แล้ว ทั้งนี้จะเห็นว่าข้อกำหนดในอนุสัญญามอนทรีออลให้ความคุ้มครองผู้โดยสารในระดับที่สูงกว่าข้อกำหนดเดิมในอนุสัญญาวอร์ซอ

จากนั้น ผู้เขียนได้อธิบายความเชื่อมโยงของความคุ้มครองในระดับระหว่างประเทศกับกฎหมายสหภาพยุโรป กล่าวคือ กฎระเบียบ Council Regulation (EC) No 2097/27 ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นการปรับใช้เนื้อหาของข้อกำหนดต่างๆ ในอนุสัญญาวอร์ซอ ต่อมาสหภาพยุโรปก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญามอนทรีออลทำให้มีการแก้ไขกฎระเบียบ Council Regulation (EC) No 2097/27 เพื่อบังคับใช้ระบบความรับผิดชอบกรณีเกิดอุบัติเหตุแก่ผู้โดยสารตามอนุสัญญามอนทรีออลอีกทั้งได้กำหนดให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวขยายไปถึงกรณีการขนส่งทางอากาศภายในรัฐสมาชิกของรัฐหนึ่งซึ่งไม่ใช่การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เนื่องจากกรณีดังกล่าวจะไม่ตกอยู่ใต้บังคับของอนุสัญญาวอร์ซอหรืออนุสัญญามอนทรีออล อนึ่ง เมื่อกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามอนุสัญญามอนทรีออลถูกบรรจุในกฎหมายสหภาพยุโรปแล้ว อนุสัญญามอนทรีออลจึงมีผลบังคับใช้ในลักษณะส่งเสริม (residual application) กล่าวคือใช้บังคับเฉพาะกับบรรดากรณีที่ไม่อาจกล่าวอ้างกฎระเบียบของสหภาพยุโรปได้

กรณีที่สองของหัวข้อสิทธิขั้นปฐมภูมิของผู้โดยสารนั้น ผู้เขียนอธิบายหน้าที่ของผู้ขนส่งทางอากาศในการจัดหาประกันภัยที่ครอบคลุมอันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดกับผู้โดยสารรวมไปถึงสัมภาระ ของ และบุคคลที่สาม ทั้งนี้ ในระดับระหว่างประเทศนั้น มาตรา 50 ของอนุสัญญามอนทรีออลกำหนดให้ผู้ขนส่งทางอากาศที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐสมาชิกต้องจัดหาประกันภัยให้พอเพียงในและครอบคลุมบรรดาความรับผิดชอบต่างๆ ส่วนในระดับสหภาพยุโรป กฎระเบียบ Regulation (EC) No 785/2004 ลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2004 ได้วางข้อกำหนดขั้นต่ำในเรื่องนี้สำหรับทั้งเที่ยวบินพาณิชย์ และเที่ยวบินที่ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรป ได้ทำรายงานแสดงความเห็นต่อการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวว่ามี

ความชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจและปรับใช้ อีกทั้งผู้ขนส่งทางอากาศก็ได้แสดงความตั้งใจที่จะทำตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดหาประกันภัยนี้โดยจะเห็นได้จากการที่ผู้ขนส่งได้แสดงหลักฐานกรรมธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐสมาชิก

กรณีสุดท้ายของหัวข้อนี้คือสิทธิของบุคคลที่ความสามารถในการเคลื่อนไหวดลดลง (persons with reduced mobility: PRMs) ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าสิทธิดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากเนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้มีสัดส่วนที่มากอย่างเห็นได้ชัดจากบรรดาผู้โดยสารทั้งหมดซึ่งไม่ได้หมายถึงแค่คนพิการ (disabled person) ที่มีประมาณ 45 ล้านคนในสหภาพยุโรปหรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดแต่ยังรวมถึงบุคคลบุคคลอื่นๆ ที่ไม่สามารถเดินทางโดยเครื่องบินได้หากปราศจากการช่วยเหลือ เช่น ผู้สูงอายุ ในระดับระหว่างประเทศ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเข้าถึงการเดินทางทางอากาศของบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะถูกบัญญัติอยู่ในภาคผนวกที่ 9 (การอำนวยความสะดวก) ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1994 (Chicago Convention) ในขณะที่กฎหมายสหภาพยุโรปนั้น กฎระเบียบ Regulation (EC) No 1107/2006 ข้อ 2 (a) ได้ให้คำจำกัดความของคนพิการ หรือ บุคคลที่ความสามารถในการเคลื่อนไหวดลดลงว่าหมายถึง บุคคลใดๆ ที่ความสามารถทางการเคลื่อนไหวดขณะใช้ระบบขนส่งลดอันเนื่องมาจากความพิการทางกาย (การรับรู้ความรู้สึก หรือการเคลื่อนไหวด โดยถาวรหรือโดยชั่วคราว) ความบกพร่องทางสติปัญญา หรือ เหตุอื่นใดที่ก่อให้เกิดความพิการ หรืออายุ โดยบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษและได้รับการปรับบริการที่จัดเตรียมสำหรับผู้โดยสารทุกคนให้เหมาะสมกับความจำเป็นอันเฉพาะเจาะจงของเขา

กฎระเบียบดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ ผู้ขนส่งทางอากาศ ตัวแทน หรือบริษัทนำเที่ยวจะต้องไม่ปฏิเสธการจองหรือการขึ้นเครื่องบินของบุคคลที่ความสามารถในการเคลื่อนไหวดลดลงหรือคนพิการ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิต่างๆ ที่พวกเขามี นอกจากนี้ ระหว่างเดินทาง ผู้ขนส่งทางอากาศจะต้องแจ้งหน่วยงานบริหารสนามบินที่เป็นจุดหมายปลายทางซึ่งอยู่ในดินแดนของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปถึงจำนวนบุคคลที่ความสามารถในการเคลื่อนไหวดลดลงและคนพิการรวมถึงความช่วยเหลือที่ต้องการ โดยที่หน้าที่ในการให้ข้อมูลและความช่วยเหลือตาม Regulation (EC) No 1107/2006 ยังได้ขยายผูกพันหน่วยงานบริหารของสนามบินที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก I

ผู้เขียนเห็นว่าอุปสรรคที่ขัดขวางบุคคลกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการการเดินทางทางอากาศได้อย่างเต็มที่ไม่เพียงแต่จะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์แต่ยังเป็นการขัดขวางการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของบุคคลกลุ่มนี้ในภาคบริการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่ความสามารถในการเคลื่อนไหวดลดลงจะต้องสามารถเข้าถึงการเดินทางทางอากาศโดยไม่ต้องทนกับการถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม อีกทั้งผู้เขียนยังได้เชื่อมโยงข้อกำหนดนี้กับบริบทของนโยบายของสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ เช่น ข้อ 21 ของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) และข้อ 10 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) ต่างก็ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ

หัวข้อถัดมาคือเรื่องการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในบริบทของความมั่นคงและทางปฏิบัติทางการค้า อันดับแรก ผู้เขียนอธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการบันทึกข้อมูลผู้โดยสาร (passenger name records: PNRs) ซึ่งถูกบันทึกโดยผู้ขนส่งทางอากาศและมักเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐก็ใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับการก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม (organised crime) และเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขนส่งทางอากาศต้องส่งต่อบันทึกข้อมูลผู้โดยสารให้กับรัฐเป็นการกระทบสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้โดยสาร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่การเก็บข้อมูลดังกล่าวจะต้องทำในรูปแบบและวิธีการที่เคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

ในระดับระหว่างประเทศ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ออกมาตรการต่างๆ อาทิ Document 9444 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลผู้โดยสาร (Document 9444 'Guidelines on Passenger Name Record Data') ซึ่งวางข้อกำหนดที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เช่น การส่งต่อข้อมูลผู้โดยสารจะต้องเป็นไปเท่าที่มีความเกี่ยวข้องและจำเป็นและมีข้อมูลบางประเภทที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือรัฐก็ไม่อาจเรียกเอาจากผู้โดยสารได้ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้การเคลื่อนย้ายข้อมูลใช้วิธีการ 'ผลัก' (push method of transfer) กล่าวคือผู้ขนส่งทางอากาศเป็นฝ่ายส่งข้อมูล

ให้กับรัฐเมื่อรัฐขอแทนที่จะใช้วิธีการ ‘ดึง’ (pull method of transfer) ซึ่งอนุญาตให้รัฐเข้าถึงฐานข้อมูลผู้โดยสารได้โดยตรงอย่างอิสระ

ในบริบทของสหภาพยุโรปเองก็มีมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทั้งสองด้านคือ การต่อสู้กับการก่อการร้ายและการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้โดยสาร เช่น รายงานของคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับ ‘การเคลื่อนย้ายข้อมูลผู้โดยสารทางอากาศ: แนวทางอันเป็นสากลของสหภาพยุโรป’ (Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data: a global EU approach) ปีค.ศ. 2003 หรือรายงานเกี่ยวกับ ‘แนวทางอันเป็นสากลในการเคลื่อนย้ายข้อมูลผู้โดยสารสู่ประเทศนอกสหภาพยุโรป’ (Global Approach to Transfer of Passenger Name Record (PNR) Data to Third Countries) ปีค.ศ. 2010 ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลผู้โดยสารไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกพรมแดนของสหภาพยุโรปซึ่งจะต้องเป็นไปโดยเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว รวมไปถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 8 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (European Convention of Human Rights) และข้อ 7 และ 8 ของ ขอบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป

หัวข้อสุดท้ายคือ เรื่องสิทธิขั้นสุดท้ายของผู้โดยสาร ผู้เขียนเริ่มจากการอธิบายลักษณะของสิทธิกลุ่มนี้ว่าเป็นสิทธิที่ไม่เกี่ยวข้องกับชีวิต ความปลอดภัย หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หากแต่สืบเนื่องมาจากความคาดหวังที่ชอบธรรม (legitimate expectation) ในการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพและได้รับการคืนเงินเมื่อไม่ได้รับบริการดังกล่าว ดังนั้นสิทธิขั้นสุดท้ายจึงก่อให้เกิดความรับผิดของตามสัญญา (contractual liability) และความรับผิดที่ไม่ได้เกิดจากสัญญา (extra-contractual liability) ของผู้ขนส่งทางอากาศ ทั้งนี้ สิทธิกลุ่มนี้ถูกรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งถูกบรรจุอยู่ในอนุสัญญามอนทรีออลและในกฎหมายสหภาพยุโรปซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่กฎบัตรสิทธิของผู้โดยสาร (Charter of Passenger Rights) และกฎระเบียบอื่นๆ เช่น Regulation (EC) No 261/2004 โดยผู้เขียนได้แบ่งอธิบายว่าในแต่ละกรณีว่าผู้โดยสารมีสิทธิเรียกร้องอะไรจากสารการบินบ้าง ได้แก่ กรณีถูกปฏิเสธการขึ้นเครื่อง (denied boarding) ซึ่งมักมีสาเหตุมาจากการให้จองตัวเกินจำนวนที่นั่ง (overbooking) กรณีเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน (long delays of flight) และกรณียกเลิกเที่ยวบิน (cancellations)

ข้อวิพากษ์

หนังสือเล่มนี้พยายามที่จะรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการกำกับกับดูแลการขนส่งทางอากาศเพื่อคุ้มครองสิทธิประเภทต่างๆ ของผู้โดยสาร ผู้เขียนนี้มีวิธีนำเสนอตามแบบแผนของการเขียนตำราทางวิชาการที่ดี มีโครงสร้างที่ชัดเจน เนื่องจากผู้เขียนเริ่มต้นหนังสือในบทนำด้วยการบอกที่มาและความสำคัญของเนื้อหาโดยการเล่าถึงปัญหาสิทธิผู้โดยสารที่ทับซ้อนกันและความบกพร่องของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งแจกแจงวัตถุประสงค์ของหนังสือที่ต้องการจะวิเคราะห์ทฤษฎีต่างๆ ในบริบทของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในตอนท้ายของแต่ละบท ผู้เขียนได้ให้แหล่งอ้างอิงที่สำคัญ (essential bibliography) ทำให้ผู้อ่านสามารถเลือกอ่านและศึกษาหัวข้อย่อยที่สนใจเพิ่มเติมได้โดยสะดวก ทั้งนี้ ผู้วิจารณ์เห็นว่าหนังสือเล่มนี้มีจุดเด่นอยู่สองประการ

ประการแรก แม้ว่าเนื้อหาของหนังสือมุ่งที่จะอธิบายสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศภายใต้กรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปดังที่ปรากฏในชื่อหนังสือ ผู้เขียนก็ไม่ได้มองข้ามความสำคัญของการทำความเข้าใจความเชื่อมโยง ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสหภาพยุโรปในเรื่องดังกล่าวซึ่งแม้จะเป็นการคุ้มครองที่ต่างระดับกันแต่ก็มีความเชื่อมโยง หยิบยืม หรือเสริมซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าผู้เขียนได้แบ่งพื้นที่ในแต่ละบทพื้นฐานเนื้อหากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของบทนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในอนุสัญญามอนทรีออล นอกจากนี้ ในเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป ผู้เขียนก็ไม่เพียงแต่พูดถึงกฎระเบียบที่ใช้บังคับกับรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศนอกสหภาพยุโรปอีกด้วย เช่น ในหัวข้อเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในบริบทของความมั่นคงและทางปฏิบัติทางการค้ามีหัวข้อย่อยเกี่ยวกับความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องการใช้และเคลื่อนย้ายข้อมูลผู้โดยสารโดยผู้ขนส่งทางอากาศ (EU-USA Agreement on the Processing and Transfer of PNR Data by Air Carriers) ความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับออสเตรเลีย (EU-Australia Agreement) และความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับแคนาดา (EU-Canada Agreement) ดังนั้น ผู้อ่านจะได้ทราบถึงแนวปฏิบัติของประเทศอื่นๆ ตาม

พันธกรณีภายใต้ความตกลงที่ทำกับสหภาพยุโรปในเรื่องอื่นๆ จากจุดเด่นในเรื่องความเชื่อมโยงของกฎหมายสหภาพยุโรปกับบริบทระหว่างประเทศที่กว้างขึ้นนี้ทำให้หนังสือเล่มนี้มีความน่าสนใจและทำให้ผู้อ่านเข้าใจบทบาทของสหภาพยุโรปในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในระดับภูมิภาคที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองในระดับสากล

จุดเด่นประการที่สองคือการที่ผู้เขียนเรียบเรียงเนื้อหาออกมาได้เป็นอย่างดี ย่อยง่าย โดยการอธิบายคำจำกัดความและข้อความคิดที่สำคัญ บริบททางประวัติศาสตร์ พร้อมทั้งตัวอย่างและผลของการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ซึ่งบางครั้งส่งผลให้เกิดข้อพิพาทในศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปและทำให้ศาลมีโอกาสได้แสดงความเห็นในการปรับใช้กฎหมายผ่านคำตัดสินเนื้อหาเหล่านี้ทำให้ผู้อ่านเห็นภาพกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือที่มีผลกับการควบคุมการขนส่งทางอากาศอย่างแท้จริง เช่นในสองหัวข้อแรกที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยทางการบิน ผู้เขียนได้เล่าถึงโศกนาฏกรรมทางอากาศที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งสนับสนุนโดยข้อมูลเชิงสถิติ พร้อมกันนั้นก็อธิบายถึงความพยายามขององค์การระหว่างประเทศและสหภาพยุโรปที่จะพัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อป้องกันและลดการเกิดขึ้นของโศกนาฏกรรมดังกล่าวให้มากที่สุด อีกทั้งในแต่ละบทซึ่งมีคำศัพท์เฉพาะ ผู้เขียนก็ไม่ละเลยที่จะอธิบายให้ผู้อ่านเห็นภาพโดยใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือยกตัวอย่าง อาทิ ความแตกต่างระหว่างสิทธิขั้นปฐมภูมิกับสิทธิขั้นทุติยภูมิของผู้โดยสาร ความแตกต่างระหว่างความปลอดภัยกับการรักษาความปลอดภัยทางการบิน หรือความแตกต่างระหว่างวิธีการเคลื่อนย้ายข้อมูลผู้โดยสารแบบ ‘ผลึก’ กับ ‘ดิ่ง’ จุดเด่นดังกล่าวช่วยผู้อ่านในการจับประเด็นสำคัญที่ยุ่งยากซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ของผู้เขียนเพื่อทำความเข้าใจหนังสือเล่มนี้ก็จะพบว่า Francesco Rossi Dal Pozzo เป็นรองศาสตราจารย์ในภาควิชากฎหมายมหาชน เน้นด้านกฎหมายสหภาพยุโรปแห่งมหาวิทยาลัยมิลาน ประเทศอิตาลี ผู้เขียนได้ตีพิมพ์เผยแพร่หนังสือและบทความทางวิชาการมากมายเกี่ยวกับกฎหมายสหภาพยุโรป ทำให้เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ครอบคลุมแง่มุมต่างๆ ของกฎหมายและนิตินโยบายของสหภาพยุโรปได้อย่างกว้างขวางและเป็นระบบโดยไล่ตั้งแต่ สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎระเบียบข้อบังคับ และรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแง่ที่ว่ามาตรการใดได้ถูกดำเนินการแล้วและยังมีมาตรการอื่นใดที่ควรต้องดำเนินการอีก

ในทางกลับกัน ในความเห็นของผู้วิจารณ์ หนังสือเล่มนี้ยังมีจุดที่น่าจะทำได้ดีกว่านี้ได้สามประการ ประการแรก เนื่องจากผู้เขียนไม่ได้ใส่บทสรุปในแต่ละบท ทำให้เมื่ออ่านจบแต่ละบท ผู้อ่านอาจจะพบกับความยากลำบากในการสกัดหัวใจสำคัญของเนื้อหาส่วนนั้นที่ผู้เขียนตั้งใจจะสื่อและความเชื่อมโยงของเนื้อหาในบทเดียวกันนั่นเอง นอกจากนี้ จุดด้อยประการที่สองคือ การที่แม้ผู้เขียนจะกล่าวในบทไว้อย่างชัดเจนในบทนำถึงปัญหาการทับซ้อนและขัดกันของสิทธิประเภทต่างๆ และความตั้งใจของผู้เขียนในการนำเสนอทางออกที่อาจเป็นไปได้ เนื้อหาในหลายๆ ตอนกลับเน้นหนักในส่วนของการให้อธิบายให้ข้อมูล (informative / explanatory) ตัวบทกฎหมายประเภทต่างๆ มากกว่าการวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ (analytical / critical) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้เขียนถ่ายทอดได้ดีในการเล่าถึงวิวัฒนาการของกฎระเบียบต่างๆ รวมถึงใส่ความเห็นของศาลในประเด็นที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้เขียนก็ไม่ได้ประเมินคุณค่าของนิตินโยบายเหล่านั้นจากมุมมองของผู้เขียนเองเท่าที่ควร ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้วิจารณ์คาดหวังว่าจะได้จากการอ่านหนังสือเล่มนี้

โดยส่วนตัวแล้ว ผู้วิจารณ์เห็นว่าความบกพร่องดังกล่าวอาจเกิดจากการที่ผู้เขียนวางโครงสร้างเนื้อหาในแต่ละบทอย่างตรงไปตรงมา เน้นการจัดกลุ่มอย่างเป็นระบบทำให้เนื้อหามีการอธิบายเนื้อหาแบบแยกส่วนเป็นเรื่องๆ ไปมากกว่าแบบบูรณาการ เช่น ในหัวข้อเกี่ยวกับสิทธิขั้นปฐมภูมิของผู้โดยสาร ผู้เขียนแบ่งหัวข้อย่อยออกเป็นสามหัวข้อได้แก่ ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีผู้โดยสารตายหรือบาดเจ็บ หน้าที่ในการจัดหาประกันภัยที่ครอบคลุมอันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดกับผู้โดยสาร และสิทธิของผู้ที่มีความสามารถในการเคลื่อนไหวลดลง ซึ่งในแต่ละหัวข้อย่อย ผู้เขียนก็ให้ข้อมูลถึงกฎหมายประเภทต่างๆ ในการคุ้มครองแต่ละระดับ แต่ไม่ได้เชื่อมโยงให้เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิประเภทไหนจะกระทบกับสิทธิประเภทอื่นหรือไม่อย่างไรหรือผู้เขียนคิดเห็นว่ากฎหมายที่เป็นอยู่มีประสิทธิภาพ หรือยังมีบกพร่องที่ควรปรับปรุงหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ข้อยกเว้นของโครงสร้างเนื้อหาเช่นว่านี้อยู่ที่หัวข้อเรื่องการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในบริบทของความมั่นคงและทางปฏิบัติทางการค้า จากชื่อก็แสดงให้เห็นได้ว่าเนื้อหาของบทนี้มีการวิเคราะห์ข้อถกเถียงระหว่างการขัดกันของสิทธิในความเป็นส่วนตัวซึ่งเป็นสิทธิขั้นปฐมภูมิกับคุณค่าอื่นๆ เช่นความปลอดภัย ความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่บทนี้ผู้เขียนได้

วิเคราะห์ถึงปัญหาของการจัดเก็บข้อมูลผู้โดยสารซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ดีแต่ก็อาจสร้างปัญหาเรื่องการกระทบสิทธิ ผู้วิจารณ์เห็นว่าถ้าเนื้อหาในบทอื่นๆ มีลักษณะเหมือนหัวข้อนี้ก็จะทำให้หนังสือน่าสนใจและกระตุ้นให้เกิดการขบคิดถกเถียงต่อยอดมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผู้วิจารณ์ก็เข้าใจผู้เขียนว่าการทำเช่นนั้นก็อาจทำให้หนังสือเล่มนี้ที่เนื้อหาซับซ้อนอยู่แล้วอ่านยากขึ้นไปอีกและทำให้ผู้เขียนไม่สามารถลงรายละเอียดอธิบายสิทธิแต่ละประเภทได้เท่าที่ควร เช่นในหัวข้อที่ยกตัวอย่างนั้น ผู้เขียนก็ไม่ได้ลงรายละเอียด อธิบายวิวัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้โดยสารแต่กล่าวถึงในบริบทของการจัดเก็บข้อมูลผู้โดยสารไปพร้อมกันเลย ดังนั้นในบทอื่นๆ ผู้เขียนจึงอาจอยากเน้นความเรียบง่าย ชัดเจนครบถ้วนและเป็นระบบมากกว่าการวิเคราะห์ที่สลับซับซ้อน อนึ่ง ข้อดีของประการสุดท้ายอยู่ที่โครงสร้างของหนังสือที่ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่ายังขาดสมดุลเนื่องจากเนื้อหาแต่ละบทมีความน้ำหนักแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวข้อที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นปฐมภูมิมีจำนวนหน้า 14 หน้าในขณะที่หัวข้อเกี่ยวกับสิทธิขั้นทุติยภูมิมีจำนวน 59 หน้า ทั้งๆ ที่สิทธิประเภทแรกน่าจะมีความสำคัญไม่แพ้กันถ้าไม่มากกว่า อย่างไรก็ตาม นั่นก็อาจเป็นเพราะว่าผู้เขียนเห็นว่าเนื้อหาในหัวข้ออื่นๆ ได้แก่ ความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัย และสิทธิความเป็นส่วนตัวก็ล้วนอยู่ในกลุ่มของสิทธิขั้นปฐมภูมิทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้หนังสือเล่มนี้ให้น้ำหนักกับสิทธิขั้นปฐมภูมิอย่างมาก

โดยสรุป หนังสือเล่มนี้สามารถตอบเจตนาของผู้ที่สนใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศในบริบทของกฎหมายสหภาพยุโรปได้ในทุกระดับ สำหรับผู้ที่เริ่มสนใจเกี่ยวกับกฎหมายการเดินทางอากาศในแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในสหภาพยุโรป หนังสือเล่มนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีเนื่องจากทำให้เห็นภาพรวมของสิทธิหลายๆ ประเภทและความท้าทายของโลกยุคใหม่และเข้าใจแนวคิดและทางปฏิบัติในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหัวข้อดังกล่าวมีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับหลายสาขาวิชา ผู้ศึกษาควรมีพื้นฐานความรู้ที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายการเดินทางอากาศ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง กฎหมายสหภาพยุโรป สิทธิมนุษยชน ตลอดจนหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบ การจะทำความเข้าใจเนื้อหาภายในหนังสือเล่มนี้ทั้งหมดจึงต้องอาศัยความรู้เบื้องต้นในศาสตร์เหล่านี้ในระดับหนึ่ง หรือไม่เช่นนั้นผู้อ่านจะต้องหาแหล่งข้อมูลอื่นๆ มาประกอบพร้อมกับการอ่านหนังสือเล่มนี้ไปด้วย กระนั้นผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ด้วยการค้นข้อมูลจากรายการอ้างอิงที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในตอนท้ายของแต่ละบท สำหรับผู้ที่มีพื้นฐานเรื่องกรอบกฎหมายสหภาพยุโรปในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศมาแล้วหรือผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายการเดินทางอากาศโดยตรงแม้จะไม่ใช่นักกฎหมายของสหภาพยุโรป หนังสือเล่มนี้เปรียบเสมือนคู่มือเล่มหนึ่งที่ช่วยให้ผู้อ่านสามารถกลับมาศึกษาเพิ่มเติมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในหรือนโยบายของภูมิภาคอื่น

คุณูปการของหนังสือ

การเขียนหนังสือให้เนื้อหาที่ให้อรรถกถาต่างๆ แต่ต้องครอบคลุมสาระสำคัญของกรอบกฎหมายสหภาพยุโรปในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศซึ่งมีหลายแง่มุมและสลับซับซ้อนนั้นต้องใช้ความสามารถและความพยายามเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหนังสือ EU legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights ของ Francesco Rossi Dal Pozzo นั้นทำออกมาได้ดี ตัวผู้วิจารณ์เองเมื่อได้อ่านไปจนถึงบทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ที่ว่าด้วยสิทธิขั้นทุติยภูมิของผู้โดยสารก็รู้สึกว่เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ไม่ได้น่าสนใจเฉพาะในแวดวงวิชาการของกลุ่มนักกฎหมายการเดินทางอากาศเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับและเป็นเรื่องใกล้ตัวสำหรับบุคคลทั่วไปที่ต้องโดยสารเครื่องบินพลเรือนด้วยเหตุผลต่างๆ ซึ่งปัจจุบันผู้โดยสารก็มีทางเลือกมากขึ้นทั้งในแง่เส้นทางการบิน ระดับการบริการ ราคา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกที่หลากหลายนั้นก็ทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารท้าทายขึ้นด้วยโดยจะเห็นได้จากข่าวเหตุการณ์ละเมิดสิทธิต่างๆ ของผู้โดยสารหรือความไม่เป็นมืออาชีพของสายการบิน

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้เป็นเรื่องที่ทันสมัย มีความสำคัญ และยังต้องการการพัฒนาต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่าผู้เขียนได้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้แง่คิดเกี่ยวกับความสำคัญของการวางระบบการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศ โดยยกกรณีศึกษาของสหภาพยุโรปที่มีการตั้งองค์กรเฉพาะกิจและออกมาตรการต่างๆ มาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์และวิวัฒนาการของกฎหมายดังกล่าว และความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสหภาพยุโรปกับการคุ้มครองในระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้พยายามเสนอกรอบความคิดใหม่ๆ ต่อการพิจารณา

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลไม่ว่าจะในฐานะผู้โดยสารหรือผู้บริโภครวมทั้งคดีนี้คือสิ่งที่ผู้อ่านจะได้จากหนังสือเล่มนี้ที่มีความยาวเพียง 198 หน้าซึ่งผู้ที่สนใจเกี่ยวกับหัวข้อนี้ไม่ควรพลาดอย่างยิ่ง