

สรุปสาระสำคัญของงานสัมมนาออนไลน์
เรื่อง “COVID ขีดการบิน: มุมมอง ปัญหา ความท้าทายและทางออก”
เมื่อวันอังคารที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 เวลา 09.00 – 12.00 น.
จัดโดย “ศูนย์กฎหมายพาณิชย์และธุรกิจร่วมกับสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์”

สุดากร ยารังษี*

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดงานสัมมนาทางวิชาการเป็นครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2563 โดยในครั้งนี้ ได้มีการเสวนาถึงปัญหาเกี่ยวกับการบินในสถานการณ์ช่วงโควิด-19 ทั้งนี้ เพื่อต้องการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ได้มีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนนี้อย่างไรบ้าง สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกเจริญกร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวต้อนรับและแนะนำวิทยากรทั้ง 3 ท่าน ได้แก่

1. ดร.จุฬา สุขมานพ (ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย)
2. คุณ Louis Moser (Area Manager Thailand, Laos, Cambodia and Myanmar สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ)
3. อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิภักดิ์ (อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ดร.จุฬา สุขมานพ:

จากสถานการณ์โควิด-19 รัฐมองว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัย ถือเป็นสถานการณ์ที่ไม่มีผู้ใดคาดการณ์มาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ภาคการบินมองว่าเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อการบินตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2562 และเมื่อสถานการณ์โควิด-19 ร้ายแรงขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากกว่าเดิม กล่าวคือ เกิดผลกระทบต่อการบินมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความต้องการในการเดินทางของผู้โดยสารลดน้อยลง แม้ว่าสายการบินต้องการจะประกอบธุรกิจต่อไป ก็ไม่สามารถกระทำการได้

โดยภาพรวม บทบาทของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (“สำนักงานฯ”) จะดูแลเรื่องความปลอดภัยและมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของการบิน อีกมุมหนึ่ง ดูแลเรื่องอัตราค่าโดยสารและการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทในการส่งเสริมอุตสาหกรรมการบินด้วยเช่นกัน สถานการณ์โควิด-10 ถือเป็นโจทย์ใหม่ที่รัฐบาลและสำนักงานฯ ต้องเผชิญ บทบาทใหม่ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องของสาธารณสุข การป้องกันโรค เป็นการคุ้มครองประชาชนภายในประเทศและให้ความมั่นใจว่าคนต่างประเทศได้รับความคุ้มครองเพื่อไม่ให้เกิดโรคระบาดมากยิ่งขึ้น

สำหรับบทบาททางสาธารณสุข สำนักงานฯ ต้องเรียนรู้ว่าโควิด-19 เป็นโรคใหม่และยังไม่สามารถตรวจพบสาเหตุที่แท้จริงของโรค ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ต้องร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก (WHO) เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางสาธารณสุขภายใต้สถานการณ์โควิด-19 มาตรการที่ผ่านมาจึงเป็นการควบคุม

* น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ให้เกิดการระบาดน้อยที่สุด กล่าวคือ ประเทศไทยต้องจำกัดการเดินทางระหว่างประเทศ เนื่องจากโควิดไม่ใช่โรคประจำถิ่น แต่เป็นโรคที่มาจากต่างประเทศ จึงจำกัดการเดินทาง เพื่อมิให้พาหะของโรคเข้ามาภายในประเทศ

ประการแรก สิ่งที่ต้องทำ คือ มีการตรวจสอบตั้งแต่ก่อนขึ้นเครื่อง ในเชิงอำนาจนั้น สำนักงานฯ ไม่สามารถกระทำการได้ แต่ในสถานการณ์นี้ จึงต้องใช้สายการบินเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมโรค กล่าวคือ ตามกฎหมาย ถ้าสายการบินขนส่งผู้โดยสารเข้ามาและมีโรคติดต่อเกิดขึ้น สายการบินต้องเป็นรับภาระในการขนส่งผู้โดยสารกลับ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระสายการบิน จึงมีการกำหนดแต่แรกว่า ต้องมีการตรวจสอบตั้งแต่ก่อนขึ้นเครื่อง หากรัฐเป็นผู้ออกกฎหมาย สายการบินก็จะไม่ต้องรับภาระในเรื่องการปฏิเสธผู้โดยสาร

ฉะนั้น ผู้โดยสารจะเดินทางได้ต้องมีใบตรวจรับรองโรคก่อน จึงจะสามารถเดินทางได้ ในช่วงแรกที่ออกมาตราการดังกล่าวไป มีผู้ร้องเรียนจำนวนมากทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อผู้โดยสาร แต่ภายหลังจากนั้น การระบาดของโรคมีมากขึ้น มาตรการเหล่านี้ จึงถือว่าไม่เพียงพอต่อการป้องกันโรคโควิด-19

ประการถัดมา สำนักงานฯ ต้องทำการห้ามขนส่งผู้โดยสารเข้ามาภายในประเทศ แม้กระทั่งผู้ถือสัญชาติไทย ด้วยเพราะเชื้อโรคไม่ได้เลือกสัญชาติ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นให้บุคคลสัญชาติไทยสามารถเดินทางเข้ามาภายในประเทศได้ แต่จำต้องวิเคราะห์เป็นกรณีไป อีกทั้ง มิได้มีการปิดน่านฟ้าไปเสียทีเดียว เนื่องจากยังอนุญาตให้สายการบินทำการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้ ประเทศไทยเองมีการขนส่งสินค้ามากพอสมควร หากทำการปิดน่านฟ้าไปทั้งหมด อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าว ก็มีได้ห้ามผู้โดยสารเดินทางออกนอกประเทศแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม มาตรการฉบับต่อไป ซึ่งจะมีผลบังคับใช้หลังวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ถูกจัดทำขึ้นเพื่อผ่อนปรน ระบุให้มีข้อยกเว้นในการเดินทางเข้าประเทศมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจภายในประเทศจำเป็นต้องดำเนินต่อนักลงทุนหรือผู้เชี่ยวชาญก็จำเป็นต้องเข้ามาภายในประเทศเพื่อดูแลกิจการและสานต่อธุรกิจ เมื่อผู้โดยสารเข้ามาภายในประเทศ ผู้โดยสารทุกคนทำการกักตัวเป็นเวลา 14 วัน และภาครัฐจะต้องจัดหาสถานที่และอำนวยความสะดวกในมาตรการกักตัวดังกล่าว เนื่องจากกำหนดระยะเวลา 14 วันเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและโอกาสที่จะติดลดลงมากภายหลังระยะเวลา 14 วัน

สายการบินและสนามบินจำเป็นต้องรับรู้ถึงมาตรการทางสาธารณสุขว่าต้องกระทำการอย่างไร สำนักงานฯ จึงได้นำแนวปฏิบัติของยุโรปมาปรับใช้กับประเทศไทยประกอบกับมาตรการสาธารณสุขในประเทศ เพื่อรวบรวมเป็นแนวปฏิบัติส่งต่อให้สายการบินปรับเปลี่ยนมาตรการภายในต่อไป กล่าวคือ ต้องมีการเว้นระยะห่างในสายการบินภายในประเทศก่อน แต่ภายหลัง งานวิจัยสากลระบุว่า การเว้นระยะห่างบนเครื่องบินไม่มีความจำเป็น เนื่องจากบนเครื่องบินมีระบบกรองอากาศมาตรฐานสูงอยู่แล้ว จึงได้ยกเลิกการเว้นระยะห่างบนเครื่องบินไป อีกทั้งเป็นการลดภาระสายการบินด้วย แต่ในขณะเดียวกัน ภายในสนามบินยังคงต้องมีการเว้นระยะห่าง เช่น การเข้าสนามบิน การนั่งรอเรียกขึ้นเครื่อง การเข้าคิวก่อนขึ้นเครื่อง เป็นต้น

อีกทั้ง มีมาตรการประการถัดมาคือ การบังคับให้ผู้โดยสารสวมหน้ากากอนามัยระหว่างการเดินทาง เนื่องจากผลวิจัยระบุว่า การใส่หน้ากากอนามัยได้ผลดีมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ผู้โดยสารใส่หน้ากากตลอดเวลา ยกเว้นตอนรับประทานอาหาร ต่อไป มาตรการบังคับใส่หน้ากากอนามัยนี้ จะกลายเป็นกติการะหว่างประเทศเพื่อการปรับใช้มาตรการสาธารณสุขในแต่ละรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันการปฏิเสธจากผู้โดยสาร และเป็นการลดความยุ่งยากที่สายการบินต้องอธิบายต่อผู้โดยสารอีกด้วย

ดร.จุฬา สุขมานพ ยังได้กล่าวอีกว่า ปีพ.ศ. 2562 มีผู้โดยสารทั้งหมด 165 ล้านคน โดย 89 ล้านคนเป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ อีก 76 ล้านคนเป็นเที่ยวบินภายในประเทศ ปีนี้ จึงคาดการณ์ว่า ผู้โดยสารจะลดน้อยลงประมาณ 70% ของปีที่ผ่านมา ปีพ.ศ. 2563 จึงเป็นปีที่ส่งผลกระทบหนักและยาวนานที่สุดของประวัติศาสตร์การบิน

อย่างไรก็ตาม จำต้องรอสถานการณ์ภายนอกหน้าว่าจะมีการแก้ไขอย่างไร ปัจจุบัน สายการบินภายในประเทศเริ่มกลับมาดำเนินการต่อได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลว่าจะสามารถทำให้ประชาชนภายในประเทศกลับมาท่องเที่ยวได้เหมือนเดิมหรือไม่

คุณ Louis Moser:

มุมมองที่เกิดขึ้นต่อสถานการณ์โควิด-19 นั้นไม่เคยมีผู้ใดพบเห็นมาก่อน ส่วนปัญหาที่พบ คือ ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ความท้าทายในเหตุการณ์นี้นั้น มากที่สุดเท่าที่เคยมีมา แม้ว่าที่ในอดีต จะมีเหตุการณ์โรคระบาดหรือเหตุการณ์อื่น ๆ มากมาย เช่น โรคซาร์ส โรคไข้หวัดนก ภูเขาไฟระเบิด หรือเหตุการณ์ 911 แต่ที่ผ่านมาก็ไม่เคยได้รับผลกระทบหนักอย่างเช่นปัจจุบัน กล่าวคือ แม้มีเหตุการณ์อื่น ๆ ที่ผ่านมา อย่างน้อยธุรกิจการบินก็ดำเนินไปได้ แต่สถานการณ์โควิด-19 เป็นโรคระบาดหนักมาก กิจกรรมการบินไม่สามารถดำเนินไปได้เลย เท่ากับเป็นศูนย์ ซึ่งจากการเสวนาดังกล่าว สามารถแบ่งประเด็นในการอภิปรายได้ ดังนี้

1. What happened?

ผู้บริหารสูงสุดของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) กล่าวไว้ว่า “This industry faces its gravest crisis.” กล่าวคือ นี่คือนาทีที่แย่ที่สุดของภาคธุรกิจ มีการสูญเสียมากที่สุด ทั้งขาดทุนและความต้องการการบินของผู้โดยสารที่ลดลงอย่างมาก เที่ยวบินมีการยกเลิกและนอกจากนี้ สถานการณ์โควิด-19 ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศทั่วโลก (Global Gross Domestic Product หรือ Global GDP) ลดลง 5.0% ถือเป็นปีที่แย่ที่สุดของธุรกิจการบิน ซึ่งนอกจากความต้องการการบินของผู้โดยสารจะลดลงแล้ว ความต้องการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศก็ลดลงไปด้วย ทำให้สภาพคล่องการบินลดน้อยลงและค่าใช้จ่ายของแต่ละสายการบินเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2. What if?

จากผลวิเคราะห์ ประเทศไทยถือว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่รับมือกับโรคระบาดได้ดี แต่อย่างไรก็ตาม โดยรวมระดับโลก ถือว่าสถานการณ์ดังกล่าวยังน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะในแถบทวีปอเมริกา ส่วนการแก้ไขจากภาครัฐ ต้องดูการจัดการภายในประเทศเป็นหลัก อีกทั้งที่ผ่านมามากมาย ๆ สายการบินจำเป็นต้องปิดตัวลงเพราะไม่สามารถไปต่อได้ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว

ในช่วงล่าสุดที่ผ่านมา จากผลสำรวจ ผู้โดยสารส่วนมากเกิดความไม่มั่นใจในการเดินทาง โดยต้องการเว้นห่างการเดินทางทางสายการบินไปก่อน ผู้โดยสารส่วนมากที่สุดต้องการรอดูสถานการณ์ไปอีกประมาณ 1-2 เดือน ผลสำรวจส่วนถัดมา คือ จะสามารถกลับมาเดินทางได้หลังระยะเวลา 6 เดือนถัดจากนี้ นอกจากนั้น ก็มีผู้โดยสารบางส่วนที่ไม่มีความพร้อมในการเดินทางเลยเป็นจำนวนลดลงมา นอกจากนี้ พบว่า ผู้โดยสารมีการจองตั๋วโดยสารล่วงหน้าลดลง เพราะไม่มั่นใจในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

กล่าวโดยสรุปคือ ต้องทำให้ความมั่นใจในการเดินทางของผู้โดยสารกลับคืนมา หากมีการเปิดการเดินทางอีกครั้ง พบว่าผู้โดยสารส่วนมากไม่ต้องการถูกกักตัว ดังนั้น สิ่งที่สามารถทำให้เกิดการเดินทางได้และสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้โดยสารมากที่สุด ได้แก่ การตรวจอุณหภูมิ การใส่หน้ากากอนามัยตลอดการเดินทางและการทำความสะอาดของสายการบิน

3. Now what?

ขั้นตอนถัดไปคือ หาวิธีการแก้ไขปัญหา จากผลสำรวจพบว่า แม้ในประเทศที่มีการควบคุมโรคประเทศได้ดี ก็ไม่ได้ทำให้ความมั่นใจในการเดินทางของผู้โดยสารเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม บางประเทศเช่น ประเทศจีนและเกาหลีใต้ กลับมีการเดินทางมากขึ้นหลังจากที่สายการบินในประเทศกลับมาเปิดบริการ ดังนั้น สิ่งสำคัญคือการสร้างความมั่นใจและทำให้การเดินทางในประเทศกลับคืนมาเช่นเดิม

4. What next?

คาดการณ์ว่า ประมาณไตรมาสที่ 3 ของปีพ.ศ. 2563 จะเริ่มมีการเดินทางในประเทศมากขึ้น และในไตรมาสที่ 4 ของปีนี้ จะเริ่มเปิดการเดินทางระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับที่ท่านดร.จุฬา สุขมานพ กล่าวไว้ในตอนต้นว่า จะเริ่มมีการผ่อนปรนการเดินทางในมาตรการฉบับถัดไป

5. So what?

เริ่มการ Restart กล่าวคือ ต้องมีการเตรียมความพร้อมของระบบ เช่น มีใบรับรองแพทย์ก่อนการเดินทาง มีประกันการเดินทาง ควบคุมจำนวนของพนักงานในการบริการ การตรวจวัดก่อนขึ้นเครื่อง การเว้นระยะห่างบนเครื่องบิน ที่ตอนหลังมีผลวิจัยระบุว่า การพ่นอากาศด้วยมาตรฐานสูงสุดมีผลดีกว่า จึงมีการลดเว้นระยะห่างบนเครื่องบิน แต่ยังคงรักษาระยะห่างภายในสนามบิน การใส่หน้ากากอนามัยระหว่างการเดินทาง การทำความสะอาดเครื่องบินของสายการบิน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้โดยสาร โดยกำหนดมาตรการ คำแนะนำและประกันการเดินทาง แก่ผู้โดยสาร มีการพิจารณา fit to fly ก่อนการเดินทาง รวมถึงขั้นตอนการขอวีซ่าเข้าประเทศในแต่ละรัฐ มาตรการในการเสิร์ฟอาหาร ซีนอาหาร ขั้นตอนการเอากระเป๋า การเข้าออกสนามบินและอื่น ๆ

กล่าวโดยรวมคือ ทุกอย่างเข้าสู่ระบบ new normal ทุกคนจำเป็นต้องปรับตัวเพราะสถานการณ์โควิด-19 ยังคงอยู่กับเราไปอีกสักระยะ ผู้โดยสารควรเตรียมพร้อมจากบ้าน มีการเช็กอินออนไลน์ การใส่หน้ากากอนามัยตลอดเวลา การเว้นระยะห่างภายในสนามบิน การกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลดการ carry on บนเครื่องบิน หรือสายการบินแจกแอลกอฮอล์ทำความสะอาดบนเครื่องบิน ซึ่งปัจจุบัน ทุกอย่างกำลังเข้าสู่กระบวนการ Restart โดยการพยายามทำให้มาตรการการเดินทางที่กล่าวมา เป็นกติการะหว่างประเทศ ที่ยอมรับได้และปฏิบัติได้จริง เพื่อให้ทุกอย่างเข้าที่เข้าทาง ลดค่าใช้จ่ายและภาระของสายการบินและสายการบินสามารถกลับมาดำเนินกิจการต่อไปได้ภายใต้ความมั่นใจที่กลับคืนมาของผู้โดยสาร

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิภักดิ์:

ถัดไปเป็นการเสวนาถึงสถานการณ์โควิด ด้านมุมมองในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแต่ละประเทศมีมาตรการการเดินทางที่จำกัด โดยในการนี้ จะกล่าวถึงสิทธิของผู้โดยสารที่ปรากฏในกฎหมายไทย 2 ประเภท

1. กฎหมายรับขนทางอากาศ

- (ก) Montreal Convention 1999 ซึ่งไทยเป็นภาคีในอนุสัญญา
- (ข) พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558

2. กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร

- (ก) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทย พ.ศ. 2553
- (ข) EC Regulation 261/2004

นอกจากนี้ยังได้มีการกล่าวถึง ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยว พ.ศ. 2563 อีกด้วย

ประการแรก เป็นการปรับใช้กฎหมายในกรณีที่ก่อนผู้โดยสารออกเดินทาง ขณะนั้น ยังไม่มีการห้ามผู้โดยสารเข้าประเทศ ต่อมา ระหว่างการเดินทาง อาจมีผู้โดยสารที่ต้องเปลี่ยนเครื่อง ระหว่างที่รอเปลี่ยนเครื่องนั้นเอง รัฐได้มีมาตรการห้ามนำผู้โดยสารเข้าประเทศ ทำให้เกิดกรณีผู้โดยสารตกค้าง ไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศในขณะนั้นได้ การนี้ต้องพิจารณาว่า ผู้โดยสารมีสิทธิเรียกร้องต่อสายการบินอย่างไรบ้าง แม้ตัวโดยสารจะขึ้นเป็น cancelled แต่ในทาง

กฎหมายระหว่างประเทศสามารถตีความได้ว่า ตัวเป็นสัญญาไร้รอยต่อ จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าเหตุการณ์เช่นนี้ ถือเป็นเที่ยวบินล่าช้าหรือเที่ยวบินยกเลิก

(1) กรณีที่ถือเป็นเที่ยวบินล่าช้า จะเป็นไปตาม Montreal Convention 1999 ข้อ 19 และมาตรา 12 พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 วางหลักว่า ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการล่าช้าในการรับขนทางอากาศซึ่งคนโดยสารหรือสัมภาระหรือของ

อย่างไรก็ตาม ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการล่าช้า ถ้าผู้ขนส่งพิสูจน์ได้ว่า ตนและลูกจ้างหรือตัวแทนของตนได้ดำเนินมาตรการทั้งปวงที่ควรต้องกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายนั้น หรือเป็นการพ้นวิสัยที่ผู้ขนส่ง และลูกจ้าง และตัวแทนของผู้ขนส่งจะดำเนินมาตรการทั้งปวงที่ควรต้องกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายนั้น

ปรากฏแนวคำตัดสินของศาลที่ผ่านมา คือ ในกรณีที่เป็นการล่าช้า ภูเขาไฟระเบิด เหล่านี้เป็นการพ้นวิสัย ซึ่งเมื่อปรับเข้ากับสถานการณ์โควิด สายการบินจึงไม่ต้องรับผิดชอบ เป็นการพ้นวิสัยเช่นกัน ความเห็นส่วนตัวก็ตีความว่าสายการบินไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นไปได้อย่างที่ผู้ขนส่งจะต้องกระทำการอย่างอื่นเพื่อแก้ไขสถานการณ์เยียวยาผู้โดยสารได้ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาว่า ผู้โดยสารเรียกร้องประการใดได้บ้าง โดยส่วนตัวคิดว่า หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มีโอกาสเป็นไปได้ยาก อาจจะต้องไปดูกฎหมายช่องทางอื่น เช่น กฎหมายมหาชน เป็นต้น

ประเด็นถัดมา มีปัญหาเรื่องการแก้ไข Montreal Convention 1999 ในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2562 อนุสัญญาดังกล่าวถูกแก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิด กล่าวคือ มีการปรับอัตราความรับผิดเพราะอัตราเงินเฟ้อทั่วโลกเปลี่ยนไป ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีจึงจำต้องแก้กฎหมายด้วย ดังนั้น จึงต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีแก้ไขเกี่ยวกับอัตราความรับผิดดังกล่าว โดยไทยเริ่มประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2563 หมายความว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป คือ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2563 ประเด็นปัญหา คือ ถ้ามีผู้โดยสารเรียกร้องให้ผู้ขนส่งรับผิดชอบระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขนั้น จะคิดอัตราความรับผิดอย่างไร เนื่องด้วยไทยใช้ระบบทวินิยม กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในเป็นคนละส่วนกัน ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ก่อน ถึงจะบังคับใช้ภายในประเทศได้ ดังนั้น แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นคือ หากฟ้องศาลไทย อาจต้องใช้อัตราความรับผิดเดิมก่อนการแก้ไข

(2) กรณีที่เป็นเที่ยวบินยกเลิก กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าว มิได้เป็นไปตามความรับผิดที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายคุ้มครองผู้โดยสารอื่น ซึ่งในมุมมองนักกฎหมายการบิน เรียกว่า กฎหมายมหาชน หรืออาจพิจารณาได้จากสัญญาฉบับรับขน กรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีการถกกับสายการบินเรื่องการเลื่อนตัวโดยสาร ในช่วงมีนาคมที่ผ่านมา

กรณีของต่างประเทศ กฎหมายหลาย ๆ บทบัญญัติ มาจากสหภาพยุโรป ในเรื่องการคุ้มครองกรณีเที่ยวบินล่าช้า เที่ยวบินยกเลิกหรือการปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสาร Right to care สิทธิที่จะได้รับการดูแล เช่น การจัดหาเครื่องดื่ม อาหาร ที่พักและการอำนวยความสะดวก Right to reimbursement and reroute สิทธิที่จะได้รับค่าตัวโดยสารคืนและเปลี่ยนเส้นทางเดินทาง Right to compensation สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหาย ซึ่งจำกัดเฉพาะบางกรณีเท่านั้น

ตัวอย่างกรณีศึกษาต่างประเทศในคดี Denise McDonagh v Ryanair Ltd กล่าวคือ McDonagh ผู้โดยสารสายการบิน Ryanair ได้ราคาตั๋วมาในช่วงโปรโมชั่น ผู้โดยสารอยู่ระหว่างการท่องเที่ยวในยุโรปและจะต้องเดินทางไปยังไอซ์แลนด์ อย่างไรก็ตาม ก่อนการเดินทาง เกิดเหตุการณ์ภูเขาไฟระเบิดที่ไอซ์แลนด์ ทำให้เที่ยวบินถูกยกเลิก จากกำหนดการที่จะได้เดินทางในวันที่ 14 เมษายน ทำให้ผู้โดยสารคนดังกล่าว ต้องเดินทางกลับอีกทีในวันที่ 17 เมษายน ซึ่งระหว่างนั้น ต้องเสียค่าที่พักเอง 3 วัน ผู้โดยสารจึงได้ทำการฟ้องร้องต่อศาลสูงแห่งสหภาพยุโรป ว่าสมควรจะได้ Right to care จากสายการบิน ต่อมา สายการบินต่อสู้ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ถือเป็นสถานการณ์พิเศษที่ไม่ใช่แค่ Extraordinary แต่เป็น Super extraordinary ซึ่งสายการบินควรได้รับการยกเว้นทุกหน้าที่ ศาลสูงของสหภาพยุโรปตัดสินว่า การปิด

น่านฟ้า แม้ทำให้มีผู้โดยสารประสบปัญหาจำนวนมาก หลายเที่ยวบินต้องยกเลิก หากสายการบินต้องรับผิดชอบก็จะเป็นการรับผิดชอบที่ก่อภาระอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ศาลตัดสินว่าเหตุการณ์ดังกล่าว เป็น Extraordinary ไม่มี Super extraordinary แต่อย่างใด กระนั้น สายการบินมีหน้าที่ต้องดูแลผู้โดยสารอยู่ โดยผู้โดยสารยังมีสิทธิจะได้ Right to care คำตัดสินนี้จึงกลายเป็นแนวคำตัดสินเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม คำตัดสินดังกล่าวทำให้สายการบินเสียหายมาก ปัจจุบันจึงเป็นปัญหาที่จำต้องแก้ไขกฎหมายกันอยู่

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์โควิด สหภาพยุโรปได้ออกคู่มือการตีความ Right to care ว่า สายการบินยังคงมีหน้าที่แบบเดียวกับที่เคยตีความไว้อยู่ แต่ค่าชดเชยในการยกเลิกเที่ยวบินหรือเที่ยวบินล่าช้า อันเกิดมาจากโรคระบาด ระดับโลกนั้นอยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบิน สายการบินจึงไม่ต้องชดเชยค่าชดเชยดังกล่าว แต่ยังคงมีประเด็นในด้านการตีความที่สายการบินจะต้องหาเที่ยวบินใหม่ให้ ซึ่งการหาเที่ยวบินเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในด้านการบริหารจัดการ

ในขณะเดียวกัน ทางฝั่งอเมริกา ก่อนหน้านี้นี้มีการกำหนดหลักการว่า ถ้าเที่ยวบินยกเลิก และไม่เป็นความผิดของผู้โดยสารเกิดขึ้น หลักการคือ สายการบินต้องคืนเป็นเงิน ห้ามคืนเป็น voucher อย่างไรก็ตาม เมื่อมีสถานการณ์โควิดเกิดขึ้น Department of Transportation (“DOT”) ระบุว่า แม้การไม่คืนเงินจะผิดกฎ แต่ในสถานการณ์โควิด อนุญาตให้สายการบินคืนเป็น voucher สำหรับการเดินทางในอนาคตได้ หากแต่ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่ DOT กำหนด กล่าวคือ มีชี้แจงสิทธิให้ทราบก่อน เพื่อเป็นการลดเว้นการลงโทษสายการบิน และผ่อนปรนให้เข้ากับสถานการณ์โควิด

ตัวอย่างสายการบินที่มีการเยียวยาผู้โดยสารในต่างประเทศ เช่น สายการบิน Scoot มีนโยบายในการ Refund ในแต่ละช่วงที่จองตั๋วโดยสาร สำหรับสายการบิน Emirates มี Travel voucher หรือจะ Refund ก็ได้แต่อาจจะช้า ส่วน Qatar มีการชี้แจงเรื่อง voucher เช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทย มีประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราการจ่ายเงินค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยว พ.ศ. 2563 ใช้กับการเดินทางภายในประเทศ หลักการคล้ายกับสหภาพยุโรป กล่าวคือ มี Right to care และค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีเรื่องของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ พ.ศ. 2556 ซึ่งได้ Right to care เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เที่ยวบินภายในประเทศลดน้อยลง เกิดขึ้นจากประกาศที่เข้มงวดของแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดนราธิวาสมีมาตรการที่เข้มงวด และมีการยกเลิกเที่ยวบิน ได้มีผู้โดยสารสอบถามทางสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยใน Facebook ว่า กรณีเที่ยวบินดังกล่าวยกเลิก จะสามารถทำการใดทำได้บ้าง เป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ตีความได้ว่าสายการบินพ้นวิสัยในเรื่องของค่าชดเชย แต่ในขณะเดียวกัน เรื่องของ Right to care ถูกยกเว้นด้วยหรือไม่ ปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีคู่มือการตีความแบบสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ได้กล่าวถึงการยกเว้นในการจ่ายค่าชดเชย แต่ก็ไม่ได้ระบุการยกเว้น Right to care ซึ่งควรมีการออกคู่มือการตีความมาช่วย

ประการถัดมา เป็นการพิจารณาถึงสิทธิของผู้โดยสารที่เป็นคนไทย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่ 7/2563 ว่า การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 39 บรรคแรก ประเด็นปัญหาถัดมาคือ การที่ห้ามคนไทยเข้าประเทศถือเป็นการห้ามหรือเป็นการชะลอ คำถามคือ พันธกรณีของรัฐมีแค่ไหนที่จะห้ามให้คนเข้าภายในประเทศหรือทำอย่างไรให้สอดคล้องกับการควบคุมโรคภายในประเทศ เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป

ประการที่สาม เป็นการพิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม ในคราวแรกปีนี้ ICAO มีวาระหนึ่งว่า จะใช้ปีนี้เป็นปีฐานในการวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเมื่อเกิดปัญหานี้ อาจทำให้การประเมินเป็นไปได้ยาก จึงมีประเด็นว่า รัฐสามารถทำการใดได้บ้างเพื่อช่วยเหลือสายการบิน โดยสหภาพยุโรปพยายามที่จะออกมาตรการช่วยสายการบินทุก ๆ สายการบิน หลักการคือ การไม่เลือกปฏิบัติ ต้องรักษาโครงสร้างตลาดก่อนโควิด และปูทางไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่ม NGO มีข้อเสนอเพิ่มเติมให้เพิ่มเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมในการให้เงินช่วยเหลือสายการบิน เพื่อแก้ปัญหาโลกร้อนไปด้วย ประเด็นปัญหาคือ ถ้าเอามาปรับใช้กับประเทศไทย จะเป็นการกระทบต่อภาระที่สายการบินหรือผู้โดยสารหรือไม่

ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาคือ ถ้ากลับมาให้บริการตามเดิม เส้นทางการบินจะเป็นอย่างไร ความถี่หรือความจุการบินเป็นอย่างไร เพราะจะมีผลต่อการคำนวณต้นทุนตัวโดยสาร การลดค่าธรรมเนียมภาษีสรรพสามิตน้ำมัน จะส่งผลต่อราคาค่าตัวโดยสารหรือไม่ นอกจากนี้ ในการเก็บข้อมูล Biometric ที่สายการบินจะเก็บจากผู้โดยสาร จะมีเก็บอย่างไร เก็บกี่วัน การ Transit สายการบินจะก่อให้เกิดปัญหามั้ย ทั้งนี้ การรักษาสสมดุลของ Regulator Operator Passenger เป็นสิ่งที่ต้องกระทำการเช่นไร เพื่อให้เกิดความสมดุลมากที่สุด

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑิธ เอกจริยกร ได้เสริมและสรุปประเด็นปัญหาที่ได้ทำการสัมมนาในตอนต้น อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้วิทยากรแต่ละท่านได้เสริมและเพิ่มเติมคำแนะนำอีกครั้งก่อนกล่าวสรุป

ดร.จุฬา สุขมานพ:

กล่าวเพิ่มเติมในเรื่องใบรับรองการเดินทางที่จำเป็นจะต้องขอจากกระทรวงการต่างประเทศ มีประเด็นปัญหาว่า ควรได้ใบรับรองการเดินทางก่อนแล้วจึงได้ตัวโดยสาร หรือควรได้รับตัวโดยสารก่อนค่อยทำการออกใบรับรองการเดินทาง เพราะการระบุงการเดินทงล่วงหน้าได้ จะช่วยทำให้ปลายทางสามารถรับมือได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง ต่อไป สนามบินจะมีการบริหารความเสี่ยงการจัดการให้ดียิ่งขึ้น หรืออาจมีการจัดตั้ง Lab mobile ที่สามารถตรวจเชื้อโควิดได้ที่สนามบินเลย ในกรณีที่ผู้โดยสารจะเดินทางเข้ามาภายในประเทศน้อยกว่า 14 วัน ซึ่งจะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในเรื่องของกฎหมายและมาตรการที่ประเทศไทยไม่ได้มีคู่มือการตีความของการเยียวยาผู้โดยสารที่ชัดเจน ทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่า การพันวิสัยความรับผิดชอบของสายการบินจะเป็นไปในทิศทางใดได้บ้าง ท้ายที่สุด การป้องกันประชาชนภายในประเทศสำคัญที่สุด หลาย ๆ รัฐบาลมีความกังวลในเรื่องของ second wave ดังนั้น จึงต้องเตรียมรับมือให้ดีที่สุด

คุณ Louis Moser:

ยังคงเป็นห่วงเรื่องธุรกิจสายการบินที่กำลังประสบปัญหา โดยเฉพาะพวก supply chain ที่มีการปิดตัวลงไปเรื่อย ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็มี Startup มาซื้อกิจการไป ดังนั้น การขายตัวโดยสารในอนาคตอาจต้องทำเป็นออนไลน์ หรือมีคนที่ต้องการรวบรวมกิจการเอามาทำเป็นกิจการรูปแบบใหม่ๆ หรืออีกแนวทางช่วยเหลือคือการรอนายทุนซึ่งก็คือรัฐบาลเข้ามาช่วยในรูปแบบของ Soft loan และจากประสบการณ์ที่ผ่านมา เห็นว่าสายการบินอาจมีการปรับตัวในความเปลี่ยนแปลงได้ เช่น การทำสายการบินแบบ Grab หรือรอให้มีผู้โดยสารก่อน ค่อยขึ้นบิน เป็นต้น ท้ายที่สุดในหลาย ๆ ธุรกิจก็จะค้นพบช่องทางการเป็นไป การ Restart จึงน่าจะเป็นทางออกเพื่อไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงใหม่ ๆ เช่นเดียวกัน

อ.ดร.ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี:

โควิดเป็นเรื่องที่ใหม่ ต้องเรียนรู้ และมาตรการที่เกิดขึ้นค่อนข้างเร่งด่วน ดังนั้น การคุ้มครองผู้โดยสารก็ต้องคำนึงถึงความหลากหลาย ทางด้านอายุ ความสามารถทางการเข้าถึงเทคโนโลยี หรือแม้แต่ข้อจำกัดในการเว้นระยะห่าง เช่น กลุ่มคนพิการ อาจประสบปัญหาในด้านนี้ เป็นประเด็นปัญหาต่อมาว่า สามารถหาแนวทางแก้ไขในเรื่องเหล่านี้ได้หรือไม่ แต่ท้ายที่สุด สิทธิในการเดินทางของผู้โดยสารก็ต้องมีความเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังฝากถึงประเด็นการ

เก็บข้อมูลชีวภาพของผู้โดยสารว่าจะต้องมีกระบวนการอย่างไรต่อไป หรือหากเอกชนเป็นผู้เก็บข้อมูลของผู้โดยสาร จะถือว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือไม่ ต่อมาคือ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร ในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาความปลอดภัยของการบินไว้ด้วย อีกทั้ง มาตรการที่ออกมา ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับที่จะนำไปใช้ต่อประชาชน ควรมีความเข้าใจต่อมาตรการนั้น ๆ อย่างดี และมีการเผื่อเวลาเพื่อการบังคับใช้ต่อผู้โดยสารต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริต์ เอกจริยกร:

ได้มีการแนะนำเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน ที่แม้สนามบินจะมีการเว้นระยะห่างที่ดี ลดจำนวนผู้คน แต่ด้วยความโล่งเกินไปของสนามบิน อาจทำให้ผู้โดยสารบางกลุ่มที่ขาดการเข้าถึงข้อมูล ขาดความรู้ในการปฏิบัติตนในการเดินทาง อาจปฏิบัติตนด้วยความยากลำบาก ดังนั้น การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้โดยสารจึงเป็นสิ่งสำคัญ สุดท้ายแล้วความท้าทายและทางออก ก็คือ การที่เราไม่รู้ว่าจะสิ่งใดจะเข้ามาท้าทายเราอีก และทางออกจะต้องแก้ไขอย่างไร ทุกคนควรพร้อมที่จะปรับตัวเสมอ การสัมมนาในวันนี้ ทุกคนคงจะได้ประโยชน์ไม่มากนักน้อย ขอบพระคุณทุกท่านที่เข้ามาช่วยดูแล และให้คำแนะนำในแต่ละเรื่อง ขอบคุณทุกท่านที่สละเวลามาเล่าให้ประชาชนได้รับฟัง หวังว่าจะได้พบกันอีกในโอกาสถัดไป ขออนุญาตยุติการสัมมนา ขอบพระคุณทุกท่าน