

ปัญหาค่าชดเชยและอายุความในเที่ยวบินล่าช้าภายใต้กฎหมายไทย*

Problems on Compensation and Prescription for Delayed Flights under Thai Law

ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี**

Lalin Kovudhikulrungsri

วันที่รับบทความ 20 มกราคม 2564; วันแก้ไขบทความ 1 เมษายน 2564; วันตอบรับบทความ 5 กรกฎาคม 2564

บทคัดย่อ

ผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศมักจะได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายสองชุด คือ กฎหมายรับขนทางอากาศที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เป็นกฎหมายภายใน กฎหมายทั้งสองชุดมีการใช้ที่เหลื่อมซ้อนกันในประเด็นเที่ยวบินล่าช้าและการตีความเรื่องอายุความว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดกำหนด บทความนี้ศึกษาการใช้การตีความในประเด็นดังกล่าวในสหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เป็นต้นแบบให้ประเทศไทยนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน และวิเคราะห์การปรับใช้กฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว พร้อมชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทของประเทศไทย และเสนอทางแก้ที่ควรยกเลิกการให้ค่าชดเชยกรณีเที่ยวบินล่าช้าตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารและใช้บังคับตามกฎหมายรับขนทางอากาศของไทย

คำสำคัญ: สิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศ, อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999, การรับขนทางอากาศ, อายุความ, การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร

* บทความนี้ผู้เขียนได้เรียบเรียงจากประเด็นหนึ่งในรายงานการวิจัย เรื่อง “การจำกัดการฟ้องคดีตามอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ค.ศ. 1999: การตีความอย่างเป็นเอก रूपที่ลดทอนวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ในการคุ้มครองผู้บริโภคในการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ?” ซึ่งได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2564

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

E-mail : lalin@staff.tu.ac.th

Abstract

Air passengers are often protected their rights under two sets of laws, namely, the law on air carriage, which is an international law, and the law on passenger protection, which is a domestic law. Both sets of laws have some overlap, particularly when it comes to delayed flights and prescriptions. It is questionable which law to be applicable. Because the European Union is a pioneer in the regulation on passenger protection, this article will examine how the European Union interprets such issues. This regulation also serves as a model law for Thai law. The article also analyzes an application of the Thai laws and identifies problems in Thai contexts. It proposes solutions that Thailand should repeal a provision on flight delay compensation under the Thai passenger protection and apply a provision under the Thai carriage by air law.

Keywords: air passenger's rights, Montreal Convention 1999, air carriage, prescription, passenger protection

1. บทนำ

การเดินทางทางอากาศเป็นอีกหนึ่งทางที่ได้รับความนิยมในบริบทการเดินทางทางอากาศภายในประเทศ และการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศ เพราะมีความสะดวกรวดเร็ว และราคาถูกลงเมื่อมีรูปแบบธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ เนื่องจากกำหนดเวลาเป็นสาระสำคัญของการเดินทาง เมื่อเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน เที่ยวบินยกเลิก หรือผู้โดยสารถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่องจึงกระทบต่อแผนการเดินทางตามกำหนดเวลาในสัญญารับขนคนโดยสารที่ผู้โดยสารทำไว้กับผู้ขนส่งหรือสายการบิน ด้วยเหตุนี้จึงมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในสามกรณีข้างต้น โดยกฎหมายที่ได้ตราออกมาเพื่อปรับใช้ในกรณีดังกล่าวนี้มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ขอบเขตเนื้อหา และสภาพบังคับในแง่เที่ยวบิน คือมีทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายระดับภูมิภาค คือกลุ่มสหภาพยุโรป และกฎหมายภายในรวมถึงประเทศไทย เมื่อกฎหมายมีความแตกต่างกันจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับแก่พฤติการณ์และอายุความที่บังคับใช้ควรเป็นอายุความใด บทความนี้มุ่งพิจารณาในประเด็นดังกล่าวโดยมุ่งเน้นที่ประเด็นค่าชดเชยกรณีเที่ยวบินล่าช้า และกรณีอายุความที่มีตัวอย่างกรณีศึกษาจากกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป รวมถึงสหราชอาณาจักรเมื่อครั้งยังเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เพื่อดูแนวทางการใช้การตีความสำหรับเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศไทย วัตถุประสงค์แห่งการศึกษามุ่งเน้นพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายเรื่องสิทธิผู้โดยสารของสหภาพยุโรปและการตีความของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป เพื่อนำมาเป็นตัวอย่างแก่ประเทศไทย แต่ไม่ได้มุ่งพิจารณาบริบทการปรับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปในรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปแต่อย่างใด

บทความแบ่งเป็น 5 หัวข้อ หัวข้อที่ 2 กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มี 2 ลักษณะหรือชุดกฎหมาย หัวข้อที่ 3 จะอธิบายและวิเคราะห์การปรับใช้และตีความกฎหมายสองชุดดังกล่าวในบริบทของสมาชิกสหภาพยุโรปผ่านคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเป็นหลัก หัวข้อที่ 4 จะพิจารณากฎหมายไทยในประเด็นที่คล้ายคลึงกับหัวข้อที่ 3 และหัวข้อสุดท้ายจะเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศ

กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ สิทธิ และหน้าที่ระหว่างผู้ขนส่งทางอากาศและคนโดยสารมีกฎหมายใหญ่ ๆ สองชุดด้วยกัน กฎหมายกลุ่มแรก คือ กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศที่ออกในรูปกฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐภาคีอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน และกฎหมายกลุ่มสอง คือ กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในด้านเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการในที่นี่คือผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือสายการบิน

2.1 กฎหมายรับขนทางอากาศ

การขนส่งทางอากาศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศมีโอกาสที่จะมีข้อเท็จจริงเกี่ยวพันกับองค์ประกอบระหว่างประเทศ เช่น นาย ก. คนไทย โดยสารเครื่องบินสายการบินของสหราชอาณาจักร เดินทางจาก กรุงเทพมหานคร สหราชอาณาจักร ไปยัง กรุงโคโร ประเทศอียิปต์ หากเที่ยวบินล่าช้า จะใช้กฎหมายใดในการพิจารณา ข้อเท็จจริงแห่งคดีตามตัวอย่างเกี่ยวพันกับองค์ประกอบต่างประเทศ เช่น

สัญญาผู้โดยสาร สัญญาผู้ขนส่งทางอากาศที่มักเป็นนิติบุคคล ถิ่นที่สัญญาได้ทำขึ้น ถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางแห่งการขนส่ง ดังนี้เพื่อตัดปัญหาการใช้กฎหมายขัดกันจึงเกิดแนวคิดการตรากฎหมายระหว่างประเทศเพื่อทำกฎเกณฑ์ในเรื่องการขนส่งทางอากาศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้น โดยกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีผลใช้บังคับคือ อนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ¹ (อนุสัญญาออร์ซอ) ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง จนเกิดปัญหาว่ารัฐบางรัฐไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารครบทุกฉบับที่แก้ไขทำให้การบังคับใช้ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงเกิดการจัดทำสนธิสัญญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1999 คือ อนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ² (อนุสัญญามอนทรีออล) เพื่อป้องกันปัญหาว่าจะใช้อุสัญญาออร์ซอหรืออนุสัญญามอนทรีออลบังคับแก่คดีในกรณีที่รัฐเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับ อนุสัญญามอนทรีออลได้กำหนดไว้ว่าอนุสัญญามอนทรีออลจะมีผลใช้บังคับเหนือกว่ากฎเกณฑ์ตามอนุสัญญาออร์ซอ³

อนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออลใช้บังคับกับการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศที่เข้าตามเงื่อนไข คือ ถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา⁴ เช่น การเดินทางจากประเทศญี่ปุ่น ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาโดยอากาศยาน จะอยู่ภายใต้บังคับอนุสัญญามอนทรีออล เพราะประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาคืออนุสัญญามอนทรีออล⁵ และหากเป็นการซื้อตั๋วโดยสารแบบเดินทางไปกลับ จะเป็นกรณีที่ถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางอยู่ในประเทศเดียวกัน ส่วนประเทศที่เดินทางไปเป็นถิ่นหยุดพักที่ตกลงกัน (agreed stopping place) ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะพิจารณาเพียงว่ารัฐถิ่นต้นทางและรัฐถิ่นปลายทางเป็นภาคีอนุสัญญาเท่านั้น⁶

สำหรับการรับขนทางอากาศภายในประเทศ อนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่มุ่งใช้บังคับ แต่ภาคีอนุสัญญาหลายภาคีก็เลือกใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับการรับขนทางอากาศภายในประเทศด้วย เช่น ประเทศไทย⁷ หรือกลุ่มสหภาพยุโรป⁸ การขยายกรอบการบังคับใช้อุสัญญานี้ไม่ขัดกับกรอบกฎหมายระหว่างประเทศเพราะเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่จะขยายกรอบการบังคับใช้ตราบทเท่าที่ไม่ขัดต่อพันธกรณีที่มีในสนธิสัญญา⁹

¹ Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Warsaw, (12 Oct. 1929) (Warsaw Convention).

² Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, [Montreal Convention] (28 May 1999), ICAO Doc. 9740 (Montreal Convention).

³ Montreal Convention, Art. 55.

⁴ Warsaw Convention, Art. 1; Montreal Convention, Art. 1.

⁵ International Civil Aviation Organization, *Current lists of parties to multilateral air law treaties*, <http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl99_EN.pdf> accessed 30 December 2020

⁶ Warsaw Convention, Art. 1 (2); Montreal Convention, Art. 1 (2).

⁷ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, มาตรา 57.

⁸ Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents, as amended by Regulation (EC) No 889/2002 (Regulation 2027), (30 May 2002) OJ L 140, P. 0002 – 0005, art. 1. (Regulation 2027 as amended).

⁹ Ludwig J. Weber, 'Recent Developments in International Air Law' (2004) 29 *Air & Space Law* 280, 286.

ตามชื่อของอนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออล กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการรวบรวมกฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศเท่านั้น เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับรายละเอียดที่ต้องมีในใบตราส่ง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ขนส่งในการรับขนคนโดยสารในกรณีผู้โดยสารเสียชีวิตหรือบาดเจ็บแก่กาย¹⁰ หรือขนส่งล่าช้า¹¹ และสัมภาระของผู้โดยสารในกรณีสูญหาย เสียหาย¹² หรือขนส่งล่าช้า¹³ รวมถึงประเด็นเรื่องอายุความในการฟ้องร้องที่ระบุว่า

1. สิทธิในค่าเสียหายเป็นอันระงับสิ้นไป ถ้าไม่ได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่มาถึงปลายทาง หรือนับแต่วันที่อากาศยานนั้นควรจะได้ถึงแล้ว หรือนับแต่วันที่การรับขนนั้นได้หยุดลง

2. วิธีการคำนวณระยะเวลาดังกล่าว ให้คำนวณตามกฎหมายของศาลที่พิจารณาคดีนั้น¹⁴

ดังนั้น จึงมีกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่ไม่ได้ถูกรวบรวมในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ เช่น เรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในกรณีเที่ยวบินยกเลิก และในกรณีผู้ขนส่งปฏิเสธการขนส่ง เป็นต้น

เพื่อให้กฎเกณฑ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออล จึงได้วางหลักเพื่อกันคู่ความอาศัยความแตกต่างทางกฎหมายเลือกฟ้องคดีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อจะได้รับประโยชน์ดีกว่าการฟ้องคดีในอีกประเทศ กฎเกณฑ์ดังกล่าว เช่น เรื่องอายุความ ตามที่กล่าวไปข้างต้น และการวางหลัก exclusivity ไว้ในข้อ 24 แห่งอนุสัญญาออร์ซอ และข้อ 29 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ซึ่งจำกัดสิทธิการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศตามอนุสัญญาให้ต้องฟ้องภายใต้อนุสัญญาเท่านั้น¹⁵ หมายความว่าหากเป็นความเสียหายที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาแล้ว จะไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับอื่นเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ ต้องใช้อนุสัญญา เท่านั้น เช่น หากผู้โดยสารต้องการเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างโดยสารอากาศยาน ผู้โดยสารต้องใช้ออนุสัญญาออร์ซอหรือมอนทรีออลแล้วแต่กรณีในการฟ้องร้อง จะใช้กฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายสิทธิมนุษยชน ฟ้องไม่ได้¹⁶

¹⁰ Warsaw Convention, Art. 17; Montreal Convention, Art. 17.

¹¹ Warsaw Convention, Art. 19; Montreal Convention, Art. 19.

¹² Warsaw Convention, Art. 18; Montreal Convention, Art. 18.

¹³ Warsaw Convention, Art. 19; Montreal Convention, Art. 19.

¹⁴ Montreal Convention, Art. 35; คำแปลอนุสัญญามอนทรีออล โปรตุเกส ประเศรัฐ ป้อมป้องศึก และ ลลิล ก่อวุฒิกุลรังษี, พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 (2560)

¹⁵ รายละเอียดเพิ่มเติม ดู Elmar Giumulla et al, *Montreal Convention*, (Kluwer Law International 2010) p.article 19-13; ลลิล ก่อวุฒิกุลรังษี, ‘อนุสัญญารับขนระหว่างประเทศทางอากาศกับการมีผลเหนือกฎหมายภายใน : กรณีมูลฐานความรับผิด’ (2556) 7 วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 7, 85.

¹⁶ ดู *Sidhu v. British Airways*, [1997] AC 430 (HL); *El Al Isr. Airlines, Ltd. v. Tseng*, 525 U.S. 155 U.S. (1999); *King v. American Airline Inc.*, 146 F.Supp.2d 159 (2001); *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67; *Stott v. Thosmas Cook Toue Operators*, [2014] UKSC 15.

2.2. กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศของสหภาพยุโรป

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า อนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออลไม่ได้ครอบคลุมข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศในทุกเรื่อง สหภาพยุโรปซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศ โดยเริ่มจากการออก Council Regulation 295/91 ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 เพื่อคุ้มครองผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง (denied boarding)¹⁷ ต่อมาสหภาพยุโรปได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศโดยออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ European Union, Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91 หรือที่รู้จักในชื่อ Regulation 261/2004 (กฎระเบียบ 261/2004)¹⁸ กฎหมายฉบับนี้เป็นต้นแบบให้การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ อีกด้วย¹⁹

กฎระเบียบ 261/2004 เป็นกฎระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารและเป็นต้นแบบให้กับกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในหลายประเทศ²⁰ รวมถึงประเทศไทยสังเกตได้จากขอบเขตและเนื้อหาการใช้บังคับของกฎหมายไทยซึ่งจะได้อภิปรายต่อไปในหัวข้อ 4.1 เนื้อหาของกฎระเบียบ 261/2004 ครอบคลุมสิทธิของผู้โดยสารในกรณีถูกปฏิเสธการขนส่ง (denied boarding) ถูกยกเลิกเที่ยวบิน (cancellation) หรือเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน (long delay of flight)²¹

¹⁷ Council Regulation 295/91 of 4 February 1991 establishing common rules for a denied boarding compensation system in scheduled air transport.

¹⁸ European Union, *Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91*, L 46/1. (Regulation 261/2004).

¹⁹ See Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on rail passengers' rights and obligations OJ L 315, 03.12.2007, 14–41; Regulation (EU) No 1177/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 OJ L 334, 17.12.2010, 1–16; Regulation (EU) No 181/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 concerning the rights of passengers in bus and coach transport and amending Regulation (EC) No 2006/2004 OJ L 55, 28.02.2011, 1–12.

²⁰ See Vincent Correia and Noura Rouissi, 'Global, Regional and National Air Passenger Rights – Does the Patchwork Work?' (2015) 40 *Air & Space Law* 123, 123–146.

²¹ Regulation 261/2004, Art. 1.

ขอบเขตการใช้บังคับกฎระเบียบ 261/2004 ใช้กับผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากสนามบินที่ตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐสมาชิก หรือผู้โดยสารที่ออกเดินทางจากสนามบินที่ตั้งอยู่ที่ประเทศอื่นแต่เดินทางเข้ามายังสนามบินที่ตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐสมาชิกด้วยผู้ขนส่งทางอากาศที่เป็นสายการบินของรัฐสมาชิก²²

ผู้โดยสารที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามกฎระเบียบ 261/2004 จะมีสิทธิตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้ตามแต่กรณี คือ กรณีเที่ยวบินถูกยกเลิก หรือถูกปฏิเสธการขนส่งจะได้รับเงินคืนหรือเปลี่ยนเที่ยวบิน และสิทธิได้รับการดูแล ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม อุปกรณ์ติดต่อสื่อสาร และที่พัก และมีสิทธิได้รับค่าเสียหายตามจำนวนที่ระบุ²³ แต่ในกรณีเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน จะได้รับสิทธิในการได้รับเงินคืนหรือเปลี่ยนเที่ยวบิน และสิทธิได้รับการดูแล ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม อุปกรณ์ติดต่อสื่อสาร และที่พัก²⁴ กรณีเที่ยวบินล่าช้านี้หมายถึงเที่ยวบินล่าช้ากว่ากำหนดเวลาออกเดินทาง²⁵

กฎระเบียบ 261/2004 ใช้บังคับกับผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของรัฐสมาชิกที่กฎระเบียบ 261 ใช้บังคับ และใช้บังคับกับผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินที่ตั้งอยู่ในประเทศอื่นแต่เดินทางมายังสนามบินที่ตั้งอยู่ในเขตแดนของรัฐสมาชิก หากเดินทางโดยสายการบินที่ดำเนินการโดยรัฐสมาชิกเว้นแต่ผู้โดยสารจะได้รับความคุ้มครองตามประเทศนั้น ๆ อยู่แล้ว²⁶

3. ความทับซ้อนของกฎหมายรับขนทางอากาศและกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศ: ประเด็นปัญหาในสหภาพยุโรป

เนื่องจากสหภาพยุโรปรวมถึงรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปล้วนเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล²⁷ จึงได้ออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล คือ Regulation (EC) No 889/2002 of the European Parliament and of the Council of 13 May 2002 amending Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents หรือเรียกโดยย่อว่า Regulation (EC) No 889/2002 เพื่อแก้ไข Regulation (EC) No 2027/97 (รวมเรียกว่า กฎระเบียบ 2027 ฉบับแก้ไข)²⁸ ในขณะเดียวกันก็มีกฎระเบียบ 261/2004 จึงเกิดประเด็นต้องพิจารณาถึงความทับซ้อนของเนื้อหาของกฎหมายสองชุดตามที่ได้อธิบายไปในหัวข้อ 2 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization) ได้วางหลักการในการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐออกควรได้สัดส่วน และ

²² Regulation 261/2004, Art. 3(1).

²³ Regulation 261/2004, Art. 7, 9.

²⁴ Regulation 261/2004, Art. 6, 8, 9.

²⁵ Laura Pierallini, 'Regulation 261/2004 – Passengers' Right to Compensation in Case of Flight Delay. Looking for a Fair Balance of Interests. The Role of the Court of Justice of the EU and the Risk to Waste a Chance for Reform' in Pablo Mendes de Leon (ed.) *From Lowlands to High Skies: A Multilevel Jurisdictional Approach Towards Air Law: Essays in Honour of John Balfour* (Brill 2013) 119.

²⁶ Regulation 261/2004, Art 3.

²⁷ International Civil Aviation Organization (n 5).

²⁸ Regulation 2027 as amended.

สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออล²⁹ ในสหภาพยุโรป องค์การตุลาการ คือ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป และศาลภายในรัฐสมาชิก ในหัวข้อนี้จะมุ่งเน้นพิจารณาคดีที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป และศาลภายในรัฐสมาชิก ได้ตีความประเด็นที่เชื่อมโยงกับเรื่องอายุความในการรับขนทางอากาศว่าเป็นไปตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำเพียงใด

3.1 ขอบเขตการใช้บังคับกฎระเบียบ 261/2004 และหลัก exclusivity

จากหัวข้อ 2 จะเห็นว่าทั้งอนุสัญญามอนทรีออล และกฎระเบียบ 261/2004 ต่างมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเที่ยวบินล่าช้า ดังนี้จึงเกิดประเด็นว่าจะใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างไร อีกทั้งอนุสัญญามอนทรีออลมีขอบเขตที่ตัดการเรียกร้องตามกฎหมายอื่นถ้าการเรียกร้องนั้นอยู่ภายใต้กรอบสัญญารับขนทางอากาศระหว่างประเทศ³⁰ ดังนี้ข้อบทดังกล่าวในกฎระเบียบ 261 จะขัดกับพันธกรณีที่สหภาพยุโรปมีตามอนุสัญญามอนทรีออลหรือไม่ ที่ประชุมใหญ่ (Grand Chamber) แห่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ได้ตัดสินในคดี *International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v. Department for Transport* (คดี IATA)³¹

คดี IATA นี้เริ่มต้นจากการที่สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association) ซึ่งเป็นสมาคมที่มีสมาชิกเป็นสายการบินมากกว่า 270 สายการบินจาก 130 ประเทศ และ European Low Fares Airline Association ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนสายการบินต้นทุนต่ำจำนวน 9 สายการบินที่ก่อตั้งในประเทศในทวีปยุโรป ได้ฟ้องคดีต่อศาล High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) เพื่อให้พิจารณาถึงการใช้บังคับกฎระเบียบ 261/2004³² ศาลอังกฤษได้ส่งประเด็นคำถามให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปพิจารณาโดยประเด็นคำถามที่เชื่อมโยงกับอนุสัญญามอนทรีออล คือ คำถามแรกจากทั้งหมด 8 คำถาม โดยถามว่า ข้อ 6 แห่งกฎระเบียบ 261/2004 ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิของผู้โดยสารกรณีเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน ไม่มีผลใช้บังคับหรือไม่ เนื่องจากข้อ 6 ไม่สอดคล้องกับข้อ 19 ข้อ 22 และข้อ 29 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล³³

เหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีไม่อ้างถึงข้ออื่น ๆ ของกฎระเบียบ 261 /2004 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะสิทธิของผู้โดยสารกรณีเที่ยวบินยกเลิก หรือ กรณีถูกปฏิเสธการขนส่งนั้น ผู้โดยสารยังไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตของ

²⁹International Civil Aviation Organization, 'ICAO Core Principles on Consumer Protection'

<https://www.icao.int/sustainability/SiteAssets/pages/eap_ep_consumerinterests/ICAO_CorePrinciples.pdf> accessed 30 December 2020.

³⁰ Montreal Convention, Art. 29.

³¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 January 2006, *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport*, Case C-344/04.

³² Case C-344/04, para 19.

³³ Case C-344/04, para 20.

อนุสัญญามอนทรีออลแต่อย่างใด เนื่องจากความเสียหายที่อนุสัญญามอนทรีออลให้แก่ผู้โดยสารนั้นจะต้องเป็นกรณีความเสียหายจากการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บแก่กายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการในการขึ้นหรือการลงจากอากาศยาน หรือเกิดขึ้นในอากาศยาน³⁴ หรือเป็นความเสียหายจากการขนส่งล่าช้า³⁵ แต่กรณีเที่ยวบินยกเลิกหรือกรณีถูกปฏิเสธการขนส่ง การขนส่งระหว่างผู้ขนส่งและคนโดยสารยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ตามหลักกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป ความตกลงที่ทำโดยสหภาพยุโรปจะมีผลเหนือกว่ากฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป³⁶ และอนุสัญญามอนทรีออลซึ่งสหภาพยุโรปเข้าเป็นภาคีก็อยู่ตามหลักกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปจึงต้องพิจารณาว่าข้อ 6 แห่งกฎระเบียบ 261/2004 ที่ให้สายการบินช่วยเหลือและดูแลผู้โดยสารในกรณีเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานานในทุกกรณี และพิจารณาอนุสัญญามอนทรีออลโดยอาศัยหลักการตีความสนธิสัญญา³⁷

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้พิจารณาอารัมภบทของอนุสัญญามอนทรีออลที่เห็นความสำคัญของการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคในการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ และความจำเป็นสำหรับค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมตามหลักการของการชดใช้³⁸ และศาลได้ให้เหตุผลว่ากฎระเบียบ 261/2004 เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายมาหาชน แต่อนุสัญญามอนทรีออลเป็นกฎหมายเอกชน กฎหมายทั้งสองครอบคลุมความเสียหายคนละประเภทกัน ความเสียหายจากเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานานนั้นมีสองประเภท คือ ความเสียหายที่ผู้โดยสารได้รับเหมือนกันทุกคน เป็นความเสียหายที่เกิดก่อนเที่ยวบิน และความเสียหายที่ต่างกันไปในผู้โดยสารแต่ละคน ความเสียหายแบบหลังนี้อยู่ภายใต้อนุสัญญามอนทรีออล ส่วนกฎระเบียบ 261/2004 เยียวยาความเสียหายประเภทแรก ดังนั้น กรอบการใช้บังคับจึงไม่ทับซ้อนและไม่ขัดแย้งกัน³⁹

เหตุผลประการสำคัญที่คดี IATA ไม่ขัดกับอนุสัญญามอนทรีออล เนื่องจากมาตรา 6 แห่ง Regulation 261 ไม่ระบุให้ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินตามมาตรา 7 ทำให้มองได้ว่าค่าเสียหายกรณีนี้ยังคงเป็นไปตามอนุสัญญามอนทรีออล แต่ต่อมาได้มีคดีไปสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปในประเด็นว่าเที่ยวบินที่ล่าช้าจะถือว่าเป็นเที่ยวบินยกเลิกได้หรือไม่ โดยไม่ได้ถามเกี่ยวกับค่าเสียหายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม หลังจากศาลได้ตัดสินในคดี IATA แล้ว ในปี พ.ศ. 2552 ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ตัดสินในคดี *Sturgeon v. Condor Flugdienst* ว่าเที่ยวบินที่ล่าช้าไม่ถือเป็นเที่ยวบินยกเลิก แต่สถานะของผู้โดยสารที่เที่ยวบินล่าช้าเมื่อเทียบกับสถานะของผู้โดยสารที่เที่ยวบินยกเลิกมีความคล้ายคลึงกันในแง่ความเสียหายจึงควรได้รับการปฏิบัติในแบบเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ศาลได้ขยายความคุ้มครองผู้โดยสารออกไป คือผู้โดยสารในเที่ยวบินที่ไปถึงที่หมายล่าช้าจากเวลาที่กำหนด 3 ชั่วโมงขึ้นไปมีสิทธิได้รับค่าเสียหายตาม มาตรา 7

³⁴ Montreal Convention, Art. 17; ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และ ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี (n 14).

³⁵ Montreal Convention, Art. 19.

³⁶ Case C-344/04, para 35.

³⁷ Case C-344/04, para 40.

³⁸ Case C-344/04, para 41.

³⁹ Case C-344/04, paras 43-48.

แห่งกฎระเบียบ 261/2004 เช่นกัน⁴⁰ แม้คำตัดสินจะได้รับเสียงวิจารณ์ในทางวิชาการว่าขัดกับหลักพื้นฐานของกฎหมายสหภาพยุโรป เช่น หลักความแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) ที่ควรนำมาใช้ในกรณีนี้ เพราะกฎระเบียบ 261/2004 เขียนไว้ชัดเจนแล้ว⁴¹ แต่ในทางปฏิบัติของศาล คำตัดสินนี้ได้รับการรับรองในคดีอื่น ๆ อีกหลายคดีรวมทั้งคดีที่ตัดสินโดยที่ประชุมใหญ่อย่างคดี *Emeka Nelson and Others v Deutsche Lufthansa AG and TUI Travel plc and Others v Civil Aviation Authority*⁴² โดยคดีนี้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปให้เหตุผลว่าการเสียเวลาจากเที่ยวบินล่าช้าก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบายตามความหมายของกฎระเบียบ 261/2004 และไม่สามารถระบุเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการล่าช้าตามข้อ 19 ของอนุสัญญามอนทรีออลได้ และอยู่นอกกรอบการใช้บังคับข้อ 29 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล⁴³

3.2 อายุความกรณีเที่ยวบินยกเลิก

กฎระเบียบ 261/2004 เกี่ยวโยงกับอายุความ เมื่อผู้โดยสารได้รับความเสียหายและต้องการฟ้องร้องปัญหา คือ จะใช้อายุความใดในการกำกับการใช้สิทธิตามกฎระเบียบ 261/2004 ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้รับโอกาสให้พิจารณาคำถามดังกล่าว และได้ให้คำตอบในคดี *Moré v KLM*

ข้อเท็จจริงแห่งคดี คือ นาย Moré ได้ซื้อตั๋วโดยสารกับสายการบิน KLM เพื่อเดินทางจากเซี่ยงไฮ้ ประเทศจีน ไปยังบาร์เซโลนา ประเทศสเปน ในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2005 แต่เที่ยวบินถูกยกเลิกทำให้นาย Moré ต้องเดินทางโดยสายการบินอื่น⁴⁴ ต่อมาในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 นาย Moré จึงนำคดีมาฟ้องสายการบิน KLM ที่ศาลประเทศสเปน ภายใต้กฎระเบียบ 261/2004 เพื่อเรียกค่าเสียหาย 2,990 ยูโร และดอกเบี้ยจากความเสียหายที่เที่ยวบินยกเลิก⁴⁵ สายการบิน KLM จึงต่อสู้ว่าคดีขาดอายุความด้วยเหตุผลว่าอายุความมีกำหนดเวลา 2 ปี ตามที่ระบุในข้อ 29 แห่งอนุสัญญาออร์ซอ⁴⁶ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ใช้บังคับกับคดีในขณะนั้น ศาลประเทศสเปนได้ตัดสินในวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 โดยไม่เห็นด้วยกับข้อต่อสู้ของสายการบิน KLM เพราะเห็นว่าคดีพิพาทเป็นประเด็นกฎหมายตามกฎระเบียบ 261/2004 ซึ่งไม่ได้ระบุอายุความ

⁴⁰ Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 19 November 2009, Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon and Alana Sturgeon v Condor Flugdienst GmbH (C-402/07) and Stefan Böck and Cornelia Lepuschitz v Air France SA (C-432/07), Joined Cases C-402/07 and C-432/07, para. 69.

⁴¹ John Balfour, 'Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004' (2010) 35 Air & Space L.71, 74.

⁴² Judgment of the Court (Grand Chamber), 23 October 2012, *Emeka Nelson and Others v Deutsche Lufthansa AG and TUI Travel plc and Others v Civil Aviation Authority*, Joined Cases C-581/10 and C-629/10, (*Nelson*).

⁴³ *Nelson*, para 49.

⁴⁴ Case C-139/11 *Cuandrench Moré v. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.* [2013] 2 All ER (Comm) 1152. para 16. (*Moré*').

⁴⁵ *Moré*, para 17.

⁴⁶ *Moré*, para 18.

จึงต้องใช้อายุความตามกฎหมายสเปน และให้สายการบิน KLM ชำระเงินจำนวน 600 ยูโร และดอกเบี้ย โดยอาศัยฐานกฎระเบียบ 261/2004⁴⁷

สายการบิน KLM จึงอุทธรณ์ไปยังศาลจังหวัดบาร์เซโลนา (Audiencia Provincial de Barcelona (Provincial Court, Barcelona)) และศาลได้ขอความเห็นไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปซึ่งให้ความเห็นในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ว่า กฎระเบียบ 261/2004 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความ และในกรณีที่กฎหมายสหภาพยุโรปไม่ได้กล่าวถึงไว้ ย่อมเป็นกรณีที่รัฐสมาชิกสามารถปรับใช้กฎหมายภายในได้ ตามหลัก Principles of equivalence and effectiveness⁴⁸ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายวิธีพิจารณาตามกฎหมายภายในจะต้องดำเนินการในแบบเดียวกันสำหรับสิทธิที่มีตามกฎหมายภายในและกฎหมายสหภาพยุโรป⁴⁹ สำหรับกรณีเที่ยวบินยกเลิกเป็นเรื่องตามกฎระเบียบ 261/2004 และอยู่นอกขอบเขตของอนุสัญญาออร์ซอ และอนุสัญญามอนทรีออล⁵⁰

จากคำพิพากษา สามารถพิจารณาได้ว่าเนื่องจากข้อเท็จจริงคดี *More* เป็นกรณีเที่ยวบินยกเลิก จึงไม่มีประเด็นตามหลัก exclusivity ว่าจะต้องบังคับใช้อนุสัญญาระหว่างประเทศหรือใช้บังคับกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป ผู้เสียหายคือ นาย *More* จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องตามกฎระเบียบ 261/2004 ปัญหาที่เพียงว่าจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาใด คำพิพากษาคดี *More* สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อเนื้อหาแห่งคดีเป็นตามกฎระเบียบ 261/2004 แล้วย่อมไม่ทับซ้อนกับอนุสัญญาด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อกฎระเบียบไม่ระบุอายุความไว้จึงเป็นเรื่องตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก ทำให้เรื่องตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายระดับภูมิภาคไม่

3.3 อายุความกรณีถูกปฏิเสธการขนส่ง

จนถึงปี ค.ศ. 2020 ยังไม่มีคดีที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปตัดสินเกี่ยวกับอายุความในกรณีผู้โดยสารถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่อง แต่หากเทียบเคียงกับกรณีคดี *More* แล้วจะเห็นว่าการถูกปฏิเสธการขนส่งก็อยู่นอกขอบเขตการบังคับตามอนุสัญญาออร์ซอ หรือ อนุสัญญามอนทรีออล เช่นกัน หมายความว่าอายุความในการนำคดีขึ้นสู่ศาลสำหรับกรณีถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่องย่อมเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก

3.4 อายุความกรณีเที่ยวบินล่าช้า

กรณีเที่ยวบินล่าช้านั้นผู้โดยสารอาจเลือกได้ว่าจะฟ้องร้องตามกฎระเบียบ 261/2004 หรือตามอนุสัญญาออร์ซอ หรือ อนุสัญญามอนทรีออลแล้วแต่กรณี เพราะหากยึดตามคำตัดสินคดี *IATA* แล้วการเรียกร้องทั้งสองฐานไม่ขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด แต่เมื่อมีคดี *Sturgeon* ที่ให้ค่าเสียหายแก่ผู้โดยสาร

⁴⁷ *More*, para 19.

⁴⁸ *More*, paras 24-26.

⁴⁹ Alexander Türk, *Equivalence and effectiveness*, (LexisNexis)

<<https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/equivalence-effectiveness>> accessed 30 December 2020

⁵⁰ *More*, para 28.

ที่เที่ยวบินล่าช้าด้วย โดยอาศัยฐานตามกฎหมายระเบียบ 261/2004 ทำให้เกิดข้อพิพาทมาได้ว่าประเด็นอายุความนั้นควรใช้กฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในโดยอาศัยฐานตามกฎหมายระเบียบ 261/2004 มาใช้บังคับ

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปไม่ได้รับโอกาสให้พิจารณาประเด็นคำถามดังกล่าว แต่ศาลในสหราชอาณาจักรได้ตอบคำถามนี้ ในคดี *Dawson v. Thomson Airways Limited* (คดี *Dawson*) ในคดีนี้ศาลอุทธรณ์ (England and Wales Court of Appeal (Civil Division)) ได้ตัดสินจากคำอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล Cambridge County Court โดยศาลอุทธรณ์ตัดสินในปี ค.ศ. 2014 หลังจากคดี *Moré* จึงมีการกล่าวถึงผลคำตัดสินไว้เช่นกัน ประเด็นในคดี *Dawson* นั้น เป็นประเด็นที่นาย Dawson ฟ้องสายการบิน Thomson Airways จากเหตุเที่ยวบินจากสนามบิน Gatwick ไปยังสาธารณรัฐโดมินิกันในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 ล่าช้าเป็นเวลา 6 ชั่วโมง และเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายระเบียบ 261/2004 โดยนาย Dawson เริ่มฟ้องคดีในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 หรือก่อนครบกำหนดหกปีตามกฎหมาย Limitation Act 1980 ของอังกฤษ⁵¹ สายการบินจึงต่อสู้ว่าอายุความต้องเป็นไปตามข้อ 35 แห่งอนุสัญญามอนทรีออลที่กำหนดอายุความไว้ที่ 2 ปีเท่านั้น⁵² เพราะความเสียหายและค่าเสียหายในกรณีล่าช้าอยู่ภายใต้ข้อ 19 และ 22 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ศาลชั้นต้นเห็นว่าจะต้องผูกพันตามแนวของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปตามมาตรา 3 ของ European Communities Act 1972 จึงเห็นด้วยกับข้อต่อสู้ของโจทก์ คือ คดียังไม่ขาดอายุความตามกฎหมายภายในอังกฤษ⁵³

ศาลอุทธรณ์ได้กล่าวถึง โดยพิจารณาถึงคดีที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเคยตัดสินไว้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในคดี *Dawson* ได้แก่ คดี *ATA* ว่าศาลในคดีดังกล่าวได้วิเคราะห์ขอบเขตบทบัญญัติเรื่องการขนส่งล่าช้าของกฎหมายระเบียบ 261/2004 และข้อบทในอนุสัญญามอนทรีออลว่าไม่ทับซ้อนกัน แต่ในคดี *Sturgeon* ศาลได้ขยายให้ผู้โดยสารที่เที่ยวบินล่าช้าเกิน 3 ชั่วโมงได้รับค่าเสียหายด้วยตามหลักการที่เรียกว่า “สิทธิในการได้รับค่าเสียหายที่เป็นมาตรฐาน” (a right to standardized compensation)⁵⁴ ส่วนคดี *Moré* มีความเกี่ยวข้องในประเด็นการใช้อายุความใช้ตามกฎหมายภายในของประเทศสเปนคือ 10 ปี

ประเด็นที่ศาลอุทธรณ์พิจารณาต่อมา คือ สหราชอาณาจักรจำเป็นต้องผูกพันตามแนวคำพิพากษาหรือไม่ ศาลอุทธรณ์เห็นว่าสหราชอาณาจักรจำเป็นต้องผูกพันตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ว่าการเรียกร้องตามกฎหมายระเบียบ 261/2004 ไม่ทับซ้อนกับอนุสัญญามอนทรีออล จึงไม่ใช่อนุสัญญามอนทรีออลบังคับ และในกรณีอายุความต้องใช้อายุความตามกฎหมายภายในตามที่ศาลได้ตัดสินไว้แล้ว⁵⁵

ทั้งนี้ผู้พิพากษา Lord Justice Moore-Bick ผู้ทำคำพิพากษา ได้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าจจะรับทราบข้อวิจารณ์ว่าคำตัดสินของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปทั้งในคดี *Sturgeon* คดี *Nelson* ที่ตัดสินยืนยันคดี *Sturgeon* และคดี *Moré* จะทำให้เกิดความแตกต่างในการปรับใช้อายุความระหว่างข้อ 19 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล และข้อ 7 แห่งกฎหมายระเบียบ 261/2004 แต่ก็ยังไม่มื่อน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้สามารถปรับใช้อายุความ

⁵¹ [2014] EWCA Civ 845, para 3 (*Dawson*).

⁵² *Dawson*, para 3.

⁵³ *Dawson*, paras 17-18.

⁵⁴ *Dawson*, para 14.

⁵⁵ *Dawson*, para 24.

ตามอนุสัญญามอนทรีออลบังคับแก่การเรียกร้องตามกฎระเบียบ 261/2004 ได้⁵⁶ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าอายุความกรณีเที่ยวบินล่าช้าก็ใช้อายุความตามกฎหมายภายในเช่นกัน

3.5 ความหลากหลายของอายุความ

การตัดสินคดี *Dawson* ก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมในวงวิชาการและในทางปฏิบัติ เพราะสะท้อนให้เห็นว่าอายุความตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เช่นกรณีของสเปนอายุความคือสิบปี แต่อังกฤษกำหนดไว้หกปี⁵⁷ คำถามที่เกิดขึ้นคือจะใช้อายุความตามกฎหมายประเทศใดในกรณีการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศที่มีองค์ประกอบต่างประเทศหลายประเทศ กรณีเช่นนี้จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายขัดกันหรือไม่ มีผู้เสนอว่าสายการบินอาจกำหนดอายุความไว้ในเงื่อนไขการขนส่ง (conditions of carriage)⁵⁸ แต่ตามกฎระเบียบ 261/2004 ระบุไว้ชัดเจนว่าสิทธิของผู้โดยสารไม่อาจถูกจำกัดได้ ดังนั้นการจำกัดสิทธิโดยสัญญาจึงไม่น่ากระทำได้⁵⁹

4. ประเทศไทย

ประเทศไทยก็มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศในลักษณะเดียวกับกลุ่มรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป คือ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติรับขนฯ) ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล⁶⁰ และกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร 2 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 (ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ) และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ พ.ศ. 2556 (ประกาศเช่าเหมาลำ)

4.1 ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศโดยสังเขป

ในหัวข้อนี้มุ่งพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายสองชุด สามฉบับข้างต้นโดยเน้นเรื่องขอบเขตการใช้บังคับในการขนส่งคนโดยสาร และสิทธิของผู้โดยสารกรณีเที่ยวบินล่าช้า และอายุความเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีโอกาสทับซ้อนและเป็นปัญหาว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับแก่กรณี

⁵⁶ *Dawson*, para 24.

⁵⁷ Jeremias Prassl, 'EU Aviation Law before the English Courts: *Dawson*, *Huzar*, and Regulation 261/2004' (2014) 6 *Air & Space Law* 365, 378.

⁵⁸ S. Rai & G. Grand, 'Case Update: *Dawson v. Thomson Airways Limited*' (2014) *DLA Piper* 1, 2.

⁵⁹ Jeremias Prassl (n 57) 379.

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 56 ก หน้า 16 วันที่ 26 พฤษภาคม 2560 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

4.1.1 พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติรับขนฯ ใช้บังคับกับการรับขนทางอากาศไม่ว่าจะเป็นการรับขนคนโดยสาร สัมภาระ หรือของทางอากาศยาน โดยการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศมีความหมายเช่นเดียวกับความหมายตามอนุสัญญามอนทรีออล ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อ 2.1 คือมุ่งพิจารณาถึงต้นทางและถิ่นปลายทางตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐภาคี⁶¹ สิ่งพิเศษใน พระราชบัญญัติรับขนฯ คือ การบัญญัติหมวด 6 การรับขนทางอากาศภายในประเทศ โดยให้นำความในพระราชบัญญัติที่อนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออลมาใช้บังคับแก่การรับขนทางอากาศภายในประเทศด้วย⁶²

ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งคนโดยสารหรือสัมภาระล่าช้า ตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติรับขนฯ และอายุความในการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรับขนทางอากาศ คือ สองปีนับแต่วันที่อากาศยานถึงถิ่นปลายทาง หรือนับแต่วันที่อากาศยานนั้นควรจะได้ถึงแล้ว หรือนับแต่วันที่การรับขนได้หยุดลง⁶³

ดังนั้นพระราชบัญญัติรับขนฯ จึงใช้บังคับกับกรณีความเสียหายจากการขนส่งคนโดยสารล่าช้าทั้งในการเดินทางทางอากาศภายในประเทศและระหว่างประเทศ

4.1.2 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553

ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553⁶⁴ มีใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารฉบับแรกในประเทศไทย เพราะก่อนหน้านี้ประเทศไทยได้มีกฎหมายในทำนองเดียวกันมาแล้ว 2 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ⁶⁵ ที่ประกาศ ณ วันที่ 24 ธันวาคม 2546 (ประกาศ 2546) ซึ่งถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ⁶⁶ (ประกาศ 2550) ซึ่งถูกยกเลิกโดยประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ⁶⁷

⁶¹ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, มาตรา 3.

⁶² พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, มาตรา 57.

⁶³ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, มาตรา 55.

⁶⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 128 ง 5 พฤศจิกายน 2553 หน้า 11-17.

⁶⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 21 ง 30 มกราคม 2551 หน้า 8-9. มีข้อสังเกตว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมได้ประกาศตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2546 แต่ได้เผยแพร่ลงราชกิจจานุเบกษา 30 มกราคม 2551 และไม่มีเนื้อหาระบุว่าประกาศจะมีผลใช้บังคับเมื่อใด แต่ให้เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศเฉพาะผู้ประกอบการเดินอากาศแบบประจำภายในประเทศ.

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 21 ง 30 มกราคม 2551 หน้า 10-15.

⁶⁷ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553, ข้อ 1 (ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ).

ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับกฎระเบียบ 261/2004 คือ คຸ້ມครองสิทธิผู้โดยสารในกรณีเที่ยวบินล่าช้า การยกเลิกเที่ยวบิน และการปฏิเสธการขนส่ง โดยผู้โดยสารที่ได้รับ ความคุ้มครองคือผู้โดยสารที่เดินทางเส้นทางบินประจำภายในประเทศที่ได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่อง (check in) ภายในเวลาที่สายการบินระบุไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเนื้อหาประกาศสิทธิผู้โดยสาร ภายในประเทศไม่ได้มุ่งแยกรูปแบบทางธุรกิจว่าเป็นสายการบินต้นทุนต่ำหรือสายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบ แต่แยกเป็นเส้นทางบินประจำ (scheduled service) เท่านั้น⁶⁸

เที่ยวบินล่าช้าตามที่ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศมุ่งคุ้มครองนั้นเป็นกรณีเที่ยวบินล่าช้าก่อนออกเดินทาง โดยพิจารณาจากคำนิยามที่ให้ความหมายว่า “เที่ยวบินที่ปฏิบัติการบินล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดตามตารางการบินซึ่งได้ประกาศไว้แล้ว”⁶⁹ แสดงว่าเนื้อหาของประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ ไม่ครอบคลุมถึงกรณีสายการบินปรับเปลี่ยนตารางบินเร็วขึ้นกว่าเดิม เนื้อหาของประกาศสิทธิผู้โดยสาร ภายในประเทศกำหนดหน้าที่ให้สายการบินกรณีเที่ยวบินล่าช้า แบ่งตามระยะเวลาที่ล่าช้าเป็นสี่ช่วง โดยเริ่ม ตั้งแต่ (1) ล่าช้าเกินกว่า 2 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 3 ชั่วโมง (2) ล่าช้าเกินกว่า 3 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 5 ชั่วโมง (3) ล่าช้าเกินกว่า 5 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และ (4) ล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมง⁷⁰ หากเที่ยวบินล่าช้า น้อยกว่าเวลาที่กำหนด สายการบินยังไม่มีหน้าที่ตามประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ⁷¹ สิทธิของผู้โดยสารในกรณีเที่ยวบินล่าช้าในสามกรณีแรกนั้นมีจุดร่วมเหมือนกันสองสิทธิ คือ สิทธิได้รับการจัดหาอาหารหรือเครื่องดื่มโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และสิทธิในการได้รับการจัดหาอุปกรณ์เพื่อใช้ติดต่อสื่อสาร⁷² ส่วนสิทธิเฉพาะตามระยะเวลาที่เที่ยวบินล่าช้า นั้น คือ กรณีล่าช้าเกินกว่า 2 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 3 ชั่วโมง หากผู้โดยสารไม่ประสงค์เดินทางต่อไปสายการบินต้องคืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมเต็มจำนวน⁷³ กรณีล่าช้าเกินกว่า 3 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 5 ชั่วโมงผู้โดยสารมีสิทธิเลือกว่าจะรับเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมคืนหรือเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือเดินทางโดยการขนส่งอื่นที่เหมาะสม⁷⁴ เช่น กรณีสายการบินหนึ่งเกิดปัญหาเที่ยวบินล่าช้าเกินกว่า 3 ชั่วโมง เนื่องจากปัญหาบริหารจัดการอากาศยาน สายการบินได้จัดหาอาหารให้ผู้โดยสารระหว่างรอ และเสนอคืนเงินค่าโดยสาร หรือเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน หรือเดินทางโดยการขนส่งทางอื่น⁷⁵

⁶⁸ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 3(1).

⁶⁹ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 2.

⁷⁰ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4(1).

⁷¹ Nokair, ‘กรมการบินพลเรือนเรียกนกแอร์ แจงเหตุเที่ยวบินล่าช้า’ (Nokair) <<https://nokair.net/กรมการบินพลเรือน/>> สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2564.

⁷² ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4.

⁷³ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4(1)(ค).

⁷⁴ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4(2)(ค).

⁷⁵ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, ‘CAAT News 8/2564 : การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารกรณีเที่ยวบินล่าช้าและเที่ยวบินยกเลิกของสายการบินไทยเวียดเจ็ท’ (สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย 5 เมษายน 2564) <<https://www.caat.or.th/th/archives/57147>> สืบค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2564.

จุดที่น่าสนใจ คือ กรณีล่าช้าเกินกว่า 5 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และกรณีล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมง เพราะสายการบินมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ โดยกรณีล่าช้าเกินกว่า 5 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมงนั้น สายการบินต้องชำระค่าชดเชยเป็นเงินสดจำนวน 600 บาท เว้นแต่สายการบินจะพิสูจน์ได้ว่าการล่าช้าของเที่ยวบินนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยซึ่งอยู่เหนือการควบคุมของสายการบิน⁷⁶ เช่น สายการบินหนึ่งไม่สามารถพิสูจน์เหตุที่จะไม่ต้องชำระค่าชดเชย สายการบินนั้นจึงให้สิทธิผู้โดยสารเลือกว่าจะรับค่าชดเชยเป็นเงินสด 600 บาท หรือเลือกรับ travel voucher มูลค่า 900 บาท⁷⁷

ส่วนกรณีล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมงจะเหมือนกับการยกเลิกเที่ยวบิน⁷⁸ กล่าวคือ สายการบินต้องชำระค่าชดเชยเป็นเงินสดจำนวน 1,200 บาท เว้นแต่สายการบินพิสูจน์ว่าเกิดจากเหตุสุดวิสัยซึ่งอยู่เหนือการควบคุมของสายการบิน⁷⁹ ในกรณีเที่ยวบินยกเลิกมีเหตุยกเว้นอีกสองเหตุ คือ สายการบินได้แจ้งข่าวการยกเลิกเที่ยวบินล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน หรือ ในกรณีแจ้งไม่ถึง 3 วัน แต่ได้เปลี่ยนเที่ยวบินให้โดยไปถึงจุดหมายปลายทางเร็วหรือช้ากว่ากำหนดเวลาเดิมไม่เกิน 3 ชั่วโมง⁸⁰ แต่ผู้เขียนเห็นว่าไม่อาจนำมาปรับใช้กับกรณีเที่ยวบินล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมงได้ เพราะหากสายการบินแจ้งการล่าช้าไว้ล่วงหน้ามากกว่า 3 วันแล้ว ผู้โดยสารย่อมไม่มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่องอันเป็นเงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครองจากประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ หรือหากสายการบินเปลี่ยนเวลาบินให้ถึงจุดหมายปลายทางเวลาต่างกันไม่เกิน 3 ชั่วโมง ย่อมไม่อาจเกิดกรณีล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมงขึ้นได้

มีข้อสังเกตว่าประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศแบ่งระยะเวลาที่ล่าช้าและให้สิทธิที่แตกต่างจากประกาศ 2546 และ ประกาศ 2550 อย่างมีนัยสำคัญ ประกาศ 2546 นั้นให้สิทธิผู้โดยสารได้รับอาหารหรือที่พักในกรณีการบินล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดตามตารางการบินเกินกว่า 3 ชั่วโมงไม่ว่าเหตุใด ๆ แต่ไม่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการให้ค่าชดเชย⁸¹ ส่วนประกาศ 2550 แบ่งเที่ยวบินล่าช้าเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ล่าช้าเกินกว่า 2 ชั่วโมงขึ้นไป (2) ล่าช้าเกินกว่า 3 ชั่วโมง และ (3) ล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดมากกว่าหนึ่งวัน⁸² แต่ไม่ว่าจะเป็นเที่ยวบินล่าช้าประเภทใดก็ตามประกาศ 2550 ผู้โดยสารก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยที่คงสงวนไว้สำหรับกรณีการปฏิเสธการขนส่งและการยกเลิกเที่ยวบินเท่านั้น⁸³

⁷⁶ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4(3)(ข) วรรคหนึ่ง.

⁷⁷ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, (ก 75).

⁷⁸ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 4(4).

⁷⁹ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 5(3)(ค).

⁸⁰ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 5(3)(ก), (ข).

⁸¹ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของประเทศไทยภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2546, ข้อ 2(4).

⁸² ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550, ข้อ 6.

⁸³ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550, ข้อ 7.

ในเรื่องการร้องเรียนนั้น ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศระบุช่องทางการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของสายการบินไว้⁸⁴ แต่ไม่ได้ระบุถึงการฟ้องร้องคดีและเรื่องอายุความการฟ้องคดีแต่อย่างใด

4.1.3 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ พ.ศ. 2556

ประกาศเช่าเหมาลำใช้บังคับกับสายการบินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศแบบไม่ประจำที่ให้บริการเช่าเหมาลำ โดยการเช่าเหมาลำ (charter) อาจเป็นเส้นทางภายในประเทศหรือเส้นทางระหว่างประเทศก็ได้⁸⁵

มาตรการคุ้มครองผู้โดยสารกรณีเที่ยวบินล่าช้าสำหรับสายการบินที่ให้บริการเช่าเหมาลำจะไม่ได้แบ่งละเอียดเท่ากรณีประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ แต่แบ่งเพียงสองกรณี คือ (1) กรณีล่าช้าเกินกว่า 2 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และ (2) กรณีล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมงขึ้นไป โดยกรณีแรกนั้นผู้โดยสารได้รับสิทธิเรื่องอาหารและเครื่องดื่ม และสิทธิจัดหาอุปกรณ์อำนวยความสะดวกเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสาร⁸⁶ แต่ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยแต่อย่างใด กรณีการล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมง สายการบินต้องปฏิบัติต่อผู้โดยสารเช่นเดียวกับว่าเที่ยวบินนั้นยกเลิก แต่ประกาศเช่าเหมาลำไม่ได้ให้สิทธิได้รับค่าชดเชยใด ๆ⁸⁷

ประกาศเช่าเหมาลำไม่ได้ระบุเรื่องอายุความไว้ แต่มีมาตรการป้องกันในเรื่องสายการบินไม่ดำเนินการด้วยการบังคับให้สายการบินวางหนังสือค้ำประกันของธนาคารต่อกรมการบินพลเรือน (ปัจจุบัน คือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย)⁸⁸ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดดังกล่าวเพื่อป้องกันปัญหาสายการบินเช่าเหมาลำทิ้งผู้โดยสารอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีต⁸⁹

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศกับกฎหมายของสหภาพยุโรป

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายไทยใน 3 ประเด็น คือ ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมาย รูปแบบสายการบินที่อยู่ภายใต้บังคับ และการให้ค่าเสียหายกรณีเที่ยวบินล่าช้า

4.2.1 ช่วงเวลาการประกาศใช้กฎหมาย

ประเทศไทยไม่เคยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกใช้บังคับพระราชบัญญัติรับขนฯ และ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ หรือ ประกาศเช่าเหมาลำขึ้นสู่ศาลดังเช่นกรณีคดี IATA และหากสังเกตช่วงเวลาที่ใช้กฎหมายพระราชบัญญัติรับขนฯ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ และประกาศเช่าเหมาลำ

⁸⁴ ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ, ข้อ 10.

⁸⁵ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ พ.ศ. 2556, ข้อ 3 (ประกาศเช่าเหมาลำ).

⁸⁶ ประกาศเช่าเหมาลำ, ข้อ 6(1).

⁸⁷ ประกาศเช่าเหมาลำ, ข้อ 6(2).

⁸⁸ ประกาศเช่าเหมาลำ, ข้อ 5.

⁸⁹ MGR Online, 'เกาหลียึดเครื่องบินพีซีแอร์ ค้างท่าสนามบิน-น้ำมัน คนไทยกว่า 400 คนแคว้ง!' (MGR Online 17 ตุลาคม 2555) <<https://mgronline.com/business/detail/9550000127455>> สืบค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2563.

จะเห็นว่ามีความแตกต่างจากกรณีของกฎหมายของสหภาพยุโรป กล่าวคือ สหภาพยุโรปได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออลในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1999 และภาคยานุวัติในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2004⁹⁰ และกฎหมายที่อนุวัติการคือ Regulation (EC) No 889/2002 ออกในปี ค.ศ. 2002 ส่วนกฎระเบียบ 261/2004 ออกในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 หมายความว่าในระหว่างที่สหภาพยุโรปวางแผนภาคยานุวัติอนุสัญญามอนทรีออล สหภาพยุโรปก็ได้ยกร่างกฎระเบียบ 261/2004 และได้ประกาศใช้ในเวลาไล่เลี่ยกัน อีกทั้งกฎหมายที่อนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออลได้ออกมาก่อนกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร แต่สำหรับประเทศไทย ประเทศไทยไม่เคยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซอ และออกประกาศเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศฉบับแรกตั้งแต่ปี 2546 กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารของประเทศไทยจึงออกก่อนพระราชบัญญัติรับขนฯ ที่ออกในพ.ศ. 2558 และออกก่อนวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2560 อันเป็นวันที่อนุสัญญามอนทรีออลมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย⁹¹

หากเทียบกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารของไทยกับสหภาพยุโรปจะเห็นว่า ประกาศ 2546 ได้ออกในช่วงเวลาไล่ ๆ กับที่สหภาพยุโรปยกร่างกฎระเบียบ 261/2004 ส่วนประกาศปี 2550 มีรูปแบบและเนื้อหาใกล้เคียงกับกฎระเบียบ 261/2004 ค่อนข้างมาก น่าจะเป็นไปได้ว่าประเทศไทยได้รับแรงบันดาลใจจากกฎระเบียบ 261/2004 สำหรับประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ ออกในปี พ.ศ. 2553 เมื่อเทียบกับช่วงเวลาที่ตีพิมพ์พจนานุกรม *Sturgeon* ที่ตีพิมพ์ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) จะเห็นได้ว่าประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศออกหลังจากคดี *Sturgeon* จึงเป็นไปได้ว่าการให้สิทธิผู้โดยสารที่ได้รับผลจากเที่ยวบินล่าช้าได้รับค่าชดเชยเป็นแนวคิดจากคดี *Sturgeon*

4.2.2 รูปแบบธุรกิจสายการบินภายใต้บังคับ

อนุสัญญามอนทรีออลและพระราชบัญญัติรับขนฯ ใช้บังคับกับผู้ขนส่งที่เข้าเงื่อนไขการรับขนโดยใช้อากาศยานเพื่อสินค้า⁹² โดยไม่ได้กำหนดรูปแบบธุรกิจว่าเป็นสายการบินประเภทใด หรือให้บริการเที่ยวบินประจำมีกำหนดหรือเที่ยวบินเช่าเหมาลำ เช่นเดียวกันกับกฎระเบียบ 261/2004 ในทางตรงข้าม ประเทศไทยได้ออกประกาศแยก คือ ประกาศที่กำกับดูแลสายการบินที่ให้บริการเส้นทางบินประจำภายในประเทศ และสายการบินที่ให้บริการเช่าเหมาลำทั้งในประเทศและต่างประเทศ รายละเอียดสรุปตามตารางแสดงการใช้บังคับกฎหมายกับเที่ยวบินประเภทต่าง ๆ

⁹⁰ International Civil Aviation Organization (n 5)

⁹¹ International Civil Aviation Organization Ibid.

⁹² Montreal Convention, Art. 1.

ตารางแสดงการใช้บังคับกฎหมายกับเที่ยวบินประเภทต่าง ๆ

| กฎหมาย* | เที่ยวบินระหว่างประเทศ | | เที่ยวบินภายในประเทศ | |
|---------------------------------|------------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | เที่ยวบินไม่ประจำ | เที่ยวบินประจำ | เที่ยวบินไม่ประจำ | เที่ยวบินประจำ |
| อนุสัญญาออร์ซอ | / | / | | |
| อนุสัญญามอนทรีออล | / | / | | |
| กฎระเบียบ 2027 ฉบับแก้ไข | / | / | / | / |
| พระราชบัญญัติรับขนฯ | / | / | / | / |
| ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ | | | | / |
| ประกาศเช่าเหมาลำ | / | | / | |

* การแยกขอบเขตการใช้บังคับเป็นการแยกในภาพรวมเท่านั้น รายละเอียดจะต้องพิจารณาเงื่อนไขของกฎหมายแต่ละฉบับ

4.2.3 ค่าเสียหายกรณีเที่ยวบินล่าช้า

กฎระเบียบ 261/2004 ไม่ให้ค่าเสียหายแก่ผู้โดยสารที่เที่ยวบินล่าช้า แต่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ตีความหรืออาจมองได้ว่าเป็นการเขียนกฎหมายใหม่เสียเองโดยการให้สิทธิแก่ผู้โดยสารที่ได้รับความเสียหายจากเที่ยวบินล่าช้าในระยะเวลาที่กำหนดให้ได้รับค่าเสียหายเสมือนเที่ยวบินยกเลิกตามคดี *Sturgeon* การได้รับค่าเสียหายนี้มีผลกับผู้โดยสารในเที่ยวบินประจำและเที่ยวบินเช่าเหมาลำ และเที่ยวบินภายในประเทศและระหว่างประเทศที่อยู่ในกรอบบังคับของกฎระเบียบ 261/2004

ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศให้สิทธิได้รับค่าชดเชยในเที่ยวบินล่าช้าในกรณีเที่ยวบินประจำภายในประเทศ สำหรับเที่ยวบินเช่าเหมาลำไม่ว่าจะเป็นเที่ยวบินภายในหรือระหว่างประเทศจะไม่ได้รับค่าชดเชยตามประกาศเช่าเหมาลำ

อนุสัญญามอนทรีออลและพระราชบัญญัติรับขนฯ ให้สิทธิผู้โดยสารเรียกค่าเสียหายกรณีเที่ยวบินล่าช้าได้ตามเงื่อนไขที่ระบุในกฎหมาย ในเที่ยวบินระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญามอนทรีออลนอกจากนี้พระราชบัญญัติรับขนฯ ยังได้ขยายกรอบการบังคับไปยังเที่ยวบินภายในประเทศด้วย หมายความว่าผู้โดยสารเที่ยวบินภายในประเทศไทยสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ตามพระราชบัญญัติรับขนฯ ไม่ว่าจะเป็เที่ยวบินในเส้นทางบินประจำซึ่งอาจได้รับตามประกาศคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารหรือเที่ยวบินเช่าเหมาลำซึ่งไม่ได้รับตามประกาศเช่าเหมาลำ

เมื่อปรับการใช้บังคับของพระราชบัญญัติรับขนฯ เข้ากับประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ และประกาศเช่าเหมาลำแล้ว จะเห็นว่า ผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศในเที่ยวบินระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเที่ยวบินเช่าเหมาลำ หรือเที่ยวบินในเส้นทางบินประจำ จะไม่ได้รับค่าชดเชยใด ๆ จากกรณีเที่ยวบินล่าช้าตาม

ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ดังนั้นประเทศไทยจึงไม่มีประเด็นว่ากฎหมายภายในจะออกขัดหรือถูกตีความให้ขัดกับพันธกรณีตามข้อ 29 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล ในเรื่อง exclusivity

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศภายในประเทศที่ได้รับความเสียหายจากเที่ยวบินล่าช้าเกินกว่า 5 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมง และกรณีล่าช้าเกินกว่า 6 ชั่วโมง ที่ได้รับค่าชดเชยตามประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ อาจเกิดความทับซ้อนกับสิทธิที่จะฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติรับขนฯ ที่นำมาใช้บังคับกับการเดินทางทางอากาศภายในประเทศด้วยโดยอนุโลม กรณีนี้แม้จะไม่ขัดกับพันธกรณีในข้อ 29 เพราะเป็นกรณีที่ประเทศไทยสมัครใจนำกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศมาใช้กับการขนส่งทางอากาศภายในประเทศเอง แต่อาจเกิดปัญหาในการใช้บังคับว่าจะใช้กฎหมายใดในการเรียกร้องค่าเสียหาย และจะใช้อายุความใดในการพิจารณาซึ่งบทความนี้จะได้นำเสนอต่อไปในหัวข้อ 4.3

4.3 อายุความตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร

เหมือนเช่นกฎระเบียบ 261/2004 กฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารทั้งสองฉบับไม่ได้กล่าวถึงเรื่องอายุความไว้แต่อย่างใด หรือหากกล่าวโดยเฉพาเจาะจงลงไปอาจกล่าวได้ว่าประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศและประกาศเช่าเหมาลำไม่ได้กล่าวถึงขั้นตอนที่ผู้โดยสารจะดำเนินการฟ้องคดีทางแพ่งต่อสายการบินได้เลย

สำหรับพระราชบัญญัติรับขนฯ ก็เช่นเดียวกับอนุสัญญามอนทรีออล ที่กำหนดอายุความไว้ที่ 2 ปี คำถามจึงเป็นเช่นเดียวกับกรณีคดี *More* และคดี *Dawson* ว่าประเทศไทยจะใช้กฎหมายใดกำหนดอายุความในกรณีผู้โดยสารเรียกร้องค่าชดเชยจากกรณีเที่ยวบินยกเลิก ถูกปฏิเสธการขนส่ง และเที่ยวบินล่าช้าตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารของไทย เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารของไทยไม่ได้มีการแก้ไขให้ เป็นไปตามคำพิพากษาคดี *More* และศาลไทยยังไม่เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณะ ในหัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายเป็นสำคัญ

ก่อนที่จะพิจารณาอายุความในแต่ละกรณี หลักการทั่วไปที่กฎหมายไทยระบุไว้ คือ อายุความเป็นเรื่อง นิตินโยบาย คู่กรณีจึงไม่สามารถตกลงดัดอายุความ หรือขยายหรือย่ออายุความได้⁹³ จึงมีการรองรับว่าเรื่องอายุความเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การตกลงแตกต่างย่อมเป็นโมฆะ⁹⁴

4.3.1 อายุความกรณีเที่ยวบินยกเลิก

ตามที่ได้สรุปแล้วในหัวข้อ 4.1.2 และ 4.1.3 ว่าประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ และประกาศเช่าเหมาลำ ตามลำดับ ไม่ระบุเรื่องอายุความไว้ และตามหัวข้อ 3.2 ว่าเที่ยวบินยกเลิกไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญามอนทรีออล ย่อมหมายความว่าไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติรับขนฯ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงไม่นำอายุความ 2 ปี ตามพระราชบัญญัติรับขนฯ มาใช้บังคับ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติเรื่องอายุความไว้ จำต้องพิจารณาบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁹³ กำชัย จงจักรพันธ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 11, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 262.

⁹⁴ เพิ่งอ้าง 262-263.

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต้องพิจารณาบทบัญญัติเรื่องอายุความตามมาตรา 193/1 ถึง 193/5 ที่ระบุถึงอายุความเฉพาะกรณีไว้ก่อน⁹⁵ จากการพิจารณาพบว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดอายุความเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับการขนส่งไว้ใน มาตรา 193/34 (3) ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ขนส่งคนโดยสารหรือสิ่งของหรือผู้รับส่งข่าวสาร เรียกว่าค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม รวมทั้งเงินที่ได้ทดรองไป” มีกำหนดอายุความสองปี⁹⁶ กำชัย จงจักรพันธ์ อธิบายว่า คำว่า “ผู้ขนส่งคนโดยสารหรือสิ่งของ” ตามมาตรานี้ รวมถึงผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศด้วย⁹⁷ การอธิบายนี้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผู้ขนส่งทางอากาศเรียกค่าระวางขนส่งต้องทำภายในกำหนดอายุความสองปี⁹⁸ หากสามารถใช้อายุความตามมาตรา 193/1 ซึ่งมีระยะเวลาเท่ากันกับอายุความตามพระราชบัญญัติรับขนฯ แม้จะไม่ได้ระบุเวลาที่เริ่มนับอายุความไว้ แต่ก็จะไม่เกิดปัญหาอย่างในกรณีของสหภาพยุโรป แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 193/4 (3) เป็นกรณีที่ผู้ขนส่งเป็นฝ่ายฟ้องเพื่อเรียกค่าโดยสาร หากใช้กรณีคนโดยสารเรียกร้องไม่ ดังนี้จึงไม่สามารถใช้อายุความตามมาตรา 193/4 (3) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องนำมาตรา 193/30 ที่กำหนดให้ใช้อายุความสิบปี กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เฉพาะ⁹⁹

4.3.2 อายุความกรณีถูกปฏิเสธการขนส่ง

กรณีถูกปฏิเสธการขนส่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีเที่ยวบินยกเลิก คือ ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติรับขนฯ และเมื่อผู้โดยสารมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ เมื่อไม่กำหนดอายุความไว้ ผู้โดยสารสามารถใช้อายุความสิบปีในการเรียกร้องได้ตามมาตรา 193/30 เช่น นายเอ เดินทางโดยสายการบินสยาม (สมมติว่าเป็นสายการบินที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการเดินอากาศในประเทศไทย) จากกรุงเทพฯ ไปร้อยเอ็ด ในเที่ยวบินที่มีกำหนดออกเดินทางเวลา 13.30 น. ของวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ปรากฏว่าเมื่อนายเอไปแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่องเวลา 11.45 น. ก่อนเวลาเดินทาง แต่เจ้าหน้าที่สายการบินสยามปฏิเสธการขนส่งโดยที่นายเอไม่มีความผิดแต่อย่างใด และไม่ได้ชำระค่าชดเชยจำนวน 1,200 บาทให้นายเอ เช่นนี้ นายเอสามารถเรียกร้องได้โดยอาศัยอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.3.3 อายุความกรณีเที่ยวบินล่าช้า

กรณีเที่ยวบินล่าช้าจะแตกต่างจากสองกรณีแรกในแง่ที่ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอาจมี 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรับขนฯ และประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ หรือ ประกาศเข้าเหล้าแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป จึงไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานที่มีอำนาจในการตีความจะตีความในประเด็นดังกล่าวอย่างไร แม้กระนั้นหากเป็นการตีความตามแนวของสหภาพยุโรปซึ่งประเทศไทยนำตัวอย่างกฎระเบียบ 261/2004 มาร่างเป็นกฎหมาย และยังปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับคำตัดสินในคดี *Sturgeon* ด้วยนั้น มีโอกาสเป็นไปได้สูงว่า ประเทศไทยจะมองว่า

⁹⁵ เฟิงอ้าง 176.

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, ม. 193/34(3).

⁹⁷ กำชัย จงจักรพันธ์ (น93) 138.

⁹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2333/2558.

⁹⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, ม. 193/30.

ค่าชดเชยจากเที่ยวบินล่าช้าเป็นค่าเสียหายคนละส่วนกับค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติรับขนฯ และไม่ใช่อายุความตามพระราชบัญญัติรับขนฯ ดังนั้นกรณีจะไม่ต่างจากข้อเท็จจริงกรณีเที่ยวบินยกเลิก และกรณีถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่อง คือ ให้อายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หากเป็นการปรับใช้กฎหมายเช่นว่า ย่อมหมายความว่าในข้อเท็จจริงเดียวกัน ถ้าผู้โดยสารเรียกร้องตามประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศจะให้อายุความสิบปี แต่เมื่อเรียกร้องตามพระราชบัญญัติรับขนฯ จะให้อายุความสองปี เช่น นางสาว ก. เดินทางโดยสายการบินสยาม จากกรุงเทพฯ ไปภูเก็ต ในเที่ยวบินที่มีกำหนดออกเดินทางเวลา 08.30 น. ของวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ปรากฏว่าเที่ยวบินล่าช้าจากความบกพร่องของสายการบินสยาม ทำให้นางสาว ก. ออกเดินทางได้ในเวลา 14.00 น. ของวันเดียวกัน เช่นนี้หมายความว่า เที่ยวบินที่นางสาว ก. ประสงค์จะเดินทางนั้นล่าช้าไปถึง 5 ชั่วโมง 30 นาที กรณีนี้เป็นกรณีล่าช้าเกินกว่า 5 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 6 ชั่วโมง ดังนั้นสายการบินสยาม ต้องชำระค่าชดเชยเป็นเงินสดให้นางสาว ก. จำนวน 600 บาททันที แต่หากสายการบินไม่ได้ชำระค่าชดเชย นางสาว ก. จะนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกค่าชดเชยจำนวน 600 บาท นางสาว ก. สามารถให้อายุความสิบปีได้ อย่างไรก็ตาม หากนางสาว ก. ได้รับความเสียหายอื่น ๆ เช่น การเดินทางไปถึงจุดหมายล่าช้าทำให้พลาดการเดินทางต่อไปยังเกาะสิมิลัน และต้องเสียค่าจองที่พักในตัวเมืองภูเก็ตเพิ่มขึ้น การเรียกร้องดังกล่าวต้องกระทำภายในอายุความสองปีตามพระราชบัญญัติรับขนฯ

4.4 สิทธิในการได้รับค่าชดเชยที่แตกต่างกัน

จากการที่ประเทศไทยแบ่งกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารตามประเภทของเส้นทางบิน และเนื้อหาสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองแตกต่างกัน อันเป็นกรณีที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติรับขนฯ ที่กำหนดให้สิทธิของผู้โดยสารไม่ว่าจะเดินทางโดยสายการบินที่ให้บริการเที่ยวบินประจำมีกำหนดหรือเที่ยวบินเช่าเหมาลำ หรือเส้นทางบินภายในประเทศหรือระหว่างประเทศล้วนอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เหมือนกัน ดังนี้จึงเกิดกรณีที่ (1) ผู้โดยสารที่เดินทางในเที่ยวบินประจำมีกำหนดภายในประเทศ (2) ผู้โดยสารที่เดินทางด้วยเที่ยวบินประจำมีกำหนดเส้นทางบินระหว่างประเทศ และ (3) ผู้โดยสารที่เดินทางด้วยเที่ยวบินเช่าเหมาลำไม่ว่าจะเดินทางภายในหรือระหว่างประเทศ จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ต่างกัน และผู้โดยสารที่เดินทางด้วยเที่ยวบินประจำมีกำหนดเส้นทางบินระหว่างประเทศจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารฉบับใดเลย เช่น นายหนึ่ง เดินทางจากกรุงเทพฯ ไปหาดใหญ่ โดยซื้อตั๋วโดยสารเที่ยวบินประจำมีกำหนด นายสอง เดินทางจากกรุงเทพฯ ไปหาดใหญ่ โดยซื้อตั๋วโดยสารเที่ยวบินเช่าเหมาลำ นายสามเดินทางจากกรุงเทพฯ ไปเมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน โดยสารการบินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเดินอากาศจากประเทศไทย หากทั้งสามคนเดินทางมาขึ้นเครื่องที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และพบว่าเที่ยวบินของทั้งสามคนถูกยกเลิก เช่นนี้ สิทธิของนายหนึ่งจะอยู่ภายใต้ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศ คือมีสิทธิได้รับค่าชดเชยทันที รวมถึงสิทธิได้รับการดูแล นายสองจะอยู่ภายใต้ประกาศเช่าเหมาลำที่ให้สิทธิในการดูแล ส่วนนายสามไม่อยู่ภายใต้กฎหมายเรื่องคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารของไทยฉบับใดเลย และไม่เข้ากรณีตามพระราชบัญญัติรับขนฯ ดังนั้นสิทธิที่นายสามมีต่อสายการบินย่อมเป็นไปตามสัญญา

ข้อพิจารณาจึงมีอยู่ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁰⁰ เหตุใดประเทศไทยจึงกำหนดการคุ้มครองผู้โดยสารแตกต่างกัน ทั้งที่ผู้โดยสารถูกสายการบินปฏิเสธสิทธิตามสัญญารับขนคนโดยสารเหมือนกัน ข้อแตกต่างมีเพียงเรื่องเส้นทางบินและประเภทของเที่ยวบินซึ่งไม่ได้เป็นสาระสำคัญในการกำหนดความแตกต่างในกรณีของพระราชบัญญัติรับขนฯ หรือแม้แต่ในกรณีของกฎระเบียบ 261/2004

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายรับขนทางอากาศและกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารมีเนื้อหาเหลื่อมทับซ้อนกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิของผู้โดยสารในการขนส่งล่าช้าทำให้เกิดประเด็นการใช้การตีความ ในสหภาพยุโรปซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารมีคำพิพากษาจำนวนหนึ่งที่ตัดสินและให้ความคุ้มครองแก่ผู้โดยสารเพิ่มขึ้นจากกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร คือ การให้ผู้โดยสารที่เที่ยวบินล่าช้าได้รับค่าชดเชยเสมือนเที่ยวบินยกเลิก และให้ใช้อายุความตามกฎหมายภายในในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร จึงเกิดปัญหาในการปรับใช้อายุความอนตรืออลที่ควรจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในบรรดารัฐสมาชิก

ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญามอนตรืออล และมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารเช่นเดียวกับสหภาพยุโรปและน่าจะได้รับอรรถิพลจากสหภาพยุโรปในการยกอ้าง เนื่องจากได้แก้ไขกฎหมายให้ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับค่าชดเชยในกรณีที่เที่ยวบินล่าช้าเกินกว่าห้าชั่วโมง อย่างไรก็ตาม สิ่งประเทศไทยขาดในตัวกฎหมายและขาดการตีความตามอย่างศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป คือ เรื่องอายุความว่าจะใช้ตามกฎหมายใด และประเทศไทยยังมีเอกลักษณ์เฉพาะในการกำหนดกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารแยกเป็นสองฉบับ คือ เที่ยวบินประจำมีกำหนด และเที่ยวบินเช่าเหมาลำ กฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อหาคล้ายแต่ไม่เหมือนกันในเรื่องสิทธิในการได้รับค่าชดเชย ทำให้เกิดคำถามว่าเหตุใดสิทธิผู้โดยสารแต่ละประเภทถึงแตกต่างกัน

จากการวิเคราะห์กฎหมายของสหภาพยุโรป และกฎหมายไทยในบทความนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจุดเริ่มต้นในการออกกฎระเบียบ 261/2004 นั้นเป็นจุดเริ่มต้นที่มีเจตนาตีเพื่อต้องการคุ้มครองผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศ แต่การตีความว่าสิทธิในกรณีเที่ยวบินล่าช้าไม่ขัดหรือแย้งกับอนตรืออลเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง และซ้ำร้ายเหมือนการกีดกระดุมเม็ดแรกผิด การกีดกระดุมเม็ดต่อ ๆ มาจึงผิดตามไปด้วย คือ การตัดสินให้ผู้โดยสารในเที่ยวบินที่ล่าช้าในระยะเวลาหนึ่งมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเหมือนเที่ยวบินยกเลิก

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยได้รับเอาการกีดกระดุมที่ผิดพลาดมาบัญญัติในกฎหมาย แม้ขอบเขตการบังคับใช้ประกาศสิทธิผู้โดยสารภายในประเทศจะจำกัดกว่ากรณีกฎระเบียบ 261/2004 คือ ไม่ครอบคลุมเที่ยวบินระหว่างประเทศ ทำให้ไม่ขัดแย้งกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีตามอนตรืออลก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเหตุใดผู้โดยสารที่ได้รับความเสียหายในลักษณะเดียวกัน คือ ต้องเสียเวลาเหมือนกัน จึงได้รับความคุ้มครองที่ต่างกัน

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 46.

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อการกีดกันการค้าที่เมื่อก่อนก็ต้องแก้ไขโดยการกีดกันการค้าใหม่ คือ การตีความให้หน้าที่ของสายการบินตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญามอนทรีออล และยกเลิกการให้ค่าชดเชยแก่กรณีเที่ยวบินล่าช้า เพราะผู้โดยสารสามารถเรียกร้องตามอนุสัญญามอนทรีออล หรือพระราชบัญญัติรับขนฯ อยู่แล้ว เพื่อป้องกันปัญหาการใช้อายุความที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้กรณีของประเทศไทย ควรกำหนดให้สิทธิของผู้โดยสารในเที่ยวบินต่าง ๆ มีความเหมือนกันโดยไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกประเภทตามการบินประจำหรือการบินแบบเช่าเหมาลำ ส่วนกรณีการบินระหว่างประเทศนั้น กฎหมายไทยสามารถใช้บังคับกับผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ได้รับอนุญาตตามใบอนุญาตของไทยได้ ทำให้สามารถใช้บังคับกับสายการบินที่ประกอบการโดยนิติบุคคลไทยในเที่ยวบินระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามสำหรับรายละเอียดในเนื้อหาสิทธิและหน้าที่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจพิจารณาโดยรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งกลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้โดยสารเพื่อกำหนดเนื้อหาให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย