

วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี



ปีที่ 12 ฉบับที่ 15

โครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์
ปีที่ 12 ฉบับที่ 15

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ เอกเจริญกร

อาจารย์ทวีศักดิ์ เอื้ออมรวณิช

นางวาสนา เอกเจริญกร

นางสาวนิภา บุญจันทร์

นางสาวศุภลักษณ์ ไทยแท้

คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้ประเมินบทความภายนอก
(Peer Review)

พ.ต.อ. ดร.ชวลิต ชวลิตพงศ์พันธุ์

อาจารย์ สมพร ไพลิน

อาจารย์เกียรติพล ตันติกุล

จัดทำวารสารที่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พฤษภาคม 2560

ประชาสัมพันธ์ลงเว็บไซต์ www.law.tu.ac.th

บทความหรือข้อความคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์เป็นวรรณกรรมของ
ผู้เขียนโดยเฉพาะ สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี

ปีที่ 12 ฉบับที่ 15

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี ปีที่ 12 ฉบับที่ 15 ซึ่งโครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดทำขึ้น เพื่อเผยแพร่บทความวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายขนส่งรูปแบบต่างๆ และกฎหมายพาณิชย์นาวี ตลอดจนสรุปการสัมมนาที่ทางโครงการสถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวีได้จัดขึ้น

บทความต่างๆในวารสารฉบับนี้มี 3 บทความ เช่น คุณอรชมน พิเชฐวรกุล ได้เขียนบทความเรื่อง การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในกฎหมายประเทศฝรั่งเศส คุณสุรางคณา ล่ำรุ่งเรือง และคุณวิรัตน์ ศิริยุทธ์วัฒนา ได้เขียนบทความเรื่อง การยกเว้นความรับผิดตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายของผู้โดยสารในกรณียกเลิกเที่ยวบิน คุณสุวิดา ช่วยพิทักษ์ และคุณณิกานต์ รัตน์เดช ได้เขียนบทความเรื่อง การกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดา คุณวริษา อังสุพันธ์กุล ได้เขียน บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review): EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights และ คุณสุดารัตน์ ตรีเทพ บทถอดเทปการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “เรื่อง “ผลกระทบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล 1999”(การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ)”

วารสารวิชาการกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี
ปีที่ 12 ฉบับที่ 15

สารบัญ

การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในกฎหมายประเทศฝรั่งเศส	อรัชมน พิเชฐวรกุล	1
การยกเว้นความรับผิดตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายของผู้โดยสารในกรณียกเลิกเที่ยวบิน	สุรางคณา ลำรุ่งเรือง และ วิรัตน์ ศิริยทธ์วัฒนา	11
การกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดา	สุวิดา ช่วยพิทักษ์ และ ณิชากรันต์ รัตนเดช	26
บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review): EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights	วริษา อองสุพันธ์กุล	46
สาระสำคัญของการสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “ผลกระทบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล 1999” (การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ) เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์	สุดารัตน์ ตรีเทพ	53

การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

อรัชมน พิเชฐวรกุล¹

บทคัดย่อ

เราอาศัยอยู่บนโลกที่การติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากในปัจจุบัน อินเทอร์เน็ตมีบทบาทและมีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของคนเราเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการศึกษา พาณิชยกรรม ธุรกรรม วรรณกรรม เป็นต้น เพราะทำให้วิถีชีวิตเราทันสมัย และทันเหตุการณ์อยู่เสมอ อีกทั้งการติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตนั้นมีอยู่ในทุกแห่ง แม้กระทั่งบนเครื่องบิน เพื่ออำนวยความสะดวกในการสื่อสาร และสนับสนุนการเข้าถึงเทคโนโลยีสื่อสารรูปแบบใหม่ แก่ผู้ใช้บริการบนเครื่องบิน ในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา สายการบินระดับโลกหลายสายการบิน รวมกระทั่งถึงสายการบินในฝรั่งเศสเอง ได้หันมาให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายขณะทำการบินมากยิ่งขึ้น โดยใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน ในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในประเทศฝรั่งเศสได้มีการเข้าถึงการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินตั้งแต่ปี 2008 ทั้งนี้กฎระเบียบที่ใช้บังคับกับการให้บริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินอยู่ภายใต้กฎระเบียบของการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้ข้อบังคับของยุโรป ซึ่งวางหลักให้แต่ละรัฐสมาชิกได้ดำเนินการตรากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องขึ้น ซึ่งทางฝรั่งเศสเองก็ได้มีการออกกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กฎหมายไปรษณีย์และการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (CPCE) และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อนำมาปรับใช้กับการให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน

คำสำคัญ : อินเทอร์เน็ตไร้สาย เครื่องบิน ฝรั่งเศส

¹ นักศึกษากฎหมาย มหาวิทยาลัยปารีส 11 (Université Paris 11-Sud) ประเทศฝรั่งเศส สาขากฎหมายกิจการโทรคมนาคม

Abstracts

We live in a world where communication over the internet is important because today, internet plays a very important role in our daily lives, in the field of education, commerce, literary, etc. It keeps our way of life up-to-date. Moreover, communication across the Internet is everywhere, even in aircraft to facilitate communication and support for new forms of access to aircraft. In the last 1-2 years, global airlines, including airlines in France, use Wi-Fi Internet service on the plane by utilizing current technological advances in Wi-Fi Internet connectivity on the aircraft. In France, there has been access to Wi-Fi Internet on airplanes since 2008. The rules governing mobile phone services are governed by the electronic communications regulations under European law, which mandate each Member State to implement relevant and consistent internal legislation. The French have also enacted relevant Internet law, such as the Postal and Electronic Communications Law (CPCE) and related decrees to apply to Wi-Fi Internet service access on aircraft.

Keywords: Wi-Fi Internet, aircraft, France

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการบินมีการแข่งขันกันอย่างมาก ซึ่งหนึ่งในประเด็นการแข่งขันนั้น คือ การให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในระหว่างการเดินทาง โดยในอดีตการเดินทางโดยเครื่องบินนั้นมีกฎระเบียบและข้อห้ามมากมายที่เกี่ยวข้องกับการพกพาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องมือสื่อสารขึ้นเครื่องบิน รวมถึงการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวในระหว่างการบิน เห็นได้ว่าในปัจจุบันเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง คือ สามารถใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องมือสื่อสารสำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินได้ แต่รูปแบบและวิธีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน มีความซับซ้อนมากกว่าการใช้อินเทอร์เน็ตบนพื้นดินที่สามารถเข้าถึงได้อย่างง่ากว่า

ในบทความนี้จะอธิบายทางด้านเทคนิคและทางกฎหมายของการให้บริการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินเป็นสองส่วน คือ 1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน และ 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินของกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

1. ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน

- การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินนั้นทำอย่างไร²

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันที่จะใช้ในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินนั้น มีสอง วิธีการ ซึ่งทั้งสองวิธีได้ยืมการใช้งานของสัญญาณโทรศัพท์มือถือมาใช้ ดังนี้

1. การติดตั้งเสาอากาศบนพื้นดิน ซึ่งก็คือการใช้เครือข่ายของเสาโทรศัพท์มือถือที่ตั้งอยู่บนพื้นดินในลักษณะของเสาอากาศโทรศัพท์มือถือ เพื่อที่จะส่งข้อมูลไปยังเครื่องบิน เสาอากาศจะทำหน้าที่เหมือนกับการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนพื้นโลก โดยเสาอากาศเหล่านี้จะอยู่ตามเส้นทางการบินของแต่ละเที่ยวบิน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเครื่องบินจะต้องบินผ่านเส้นทางซึ่งถูกปกคลุมด้วยสัญญาณอินเทอร์เน็ต วิธีการนี้มีข้อดีที่ไม่ต้องลงทุนมาก แต่ข้อเสียคือ สามารถติดตั้งได้เฉพาะบนพื้นดิน และไม่สามารถติดตั้งให้ครอบคลุมได้หมดทุกพื้นที่ เช่น ในทะเล เป็นต้น

2. การใช้ดาวเทียมสื่อสาร นิยมใช้สำหรับเที่ยวบินระยะไกล ซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง แต่วิธีการนี้ จะไม่มีปัญหาในเรื่องเขตแดน และพื้นที่ทางทะเล ด้วยเทคโนโลยี L-band³ ซึ่งปัจจุบันนี้ยังถือว่าช้าและค่อนข้างแพง และมีเทคโนโลยี Ku - Band⁴ ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีราคาประหยัด และมีคลื่นความถี่ที่เสถียรภาพ สามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้ถึง 50 เมกะไบต์ ซึ่งถือว่าใช้ได้ดีสำหรับการบินอยู่เหนือมหาสมุทร ไม่ว่าจะเป็นวิธีใดก็ตามเครื่องบินจะต้องติดตั้งเสาอากาศและโมเด็มเพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งตอนนี้หลายสายการบินที่เป็นเที่ยวบินขนาดเล็กที่ทางสายการบินให้บริการเที่ยวบินระยะสั้นและกลาง ได้ใช้เทคโนโลยี Air to Ground network (ATG-4) ของโกโก (Gogo) คือ การติดโมเด็มและเสาอากาศโดยตรงบนเครื่อง โดยใช้โครงสร้างพื้นฐานภาคอากาศและภาคพื้นที่มีอยู่ ซึ่งจะให้ความเร็วในการดาวน์โหลดสูงถึง 9.8 เมกะบิตต่อวินาที⁵

² <http://www.clubic.com/actualite-320500-teste-wifi-avion.html>

³ Long Wave คือย่านหนึ่งของสเปกตรัมคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า อยู่ในย่านความถี่ที่ 1-2 GHz

⁴ Kurz-uder อยู่ในย่านความถี่ที่ 12-18 GHz คือย่านหนึ่งของสเปกตรัมคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า มีการใช้งานโดยทั่วไปในการสื่อสารดาวเทียมสำหรับติดต่อกับกระสวยอวกาศและการสื่อสารกับสถานีอวกาศนานาชาติ อีกทั้งยังมีการใช้งานสำหรับการส่งข้อมูลไปยังที่ห่างไกล

⁵ <https://www.facebook.com/weloveaeroplane/posts/759971997408248>

- ขอบเขตของการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน

เมื่อกล่าวถึงการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน สิ่งที่ผู้โดยสารคำนึงถึงเป็นส่วนใหญ่ คือเรื่องของประสิทธิภาพในการใช้งาน โดยจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยหลายประการ เช่น จำนวนผู้โดยสารบนเครื่องบิน และกิจกรรมในการใช้งานต่างๆของผู้โดยสารเป็นหลัก อินเทอร์เน็ตบนเครื่องบินไม่สามารถมีความเร็วเท่ากับอินเทอร์เน็ตบนพื้นดินได้เนื่องจากปัจจัยที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะใช้อินเทอร์เน็ตในการทำกิจกรรมกับไฟล์ขนาดใหญ่ได้⁶

- ค่าใช้จ่ายในการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน

การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายสามารถเรียกเก็บเงินได้ดังนี้ คือ ในยุโรปหากผู้โดยสารใช้อินเทอร์เน็ตบนเครื่องบินผู้โดยสารต้องเสียค่าบริการให้กับสายการบิน แล้วสายการบินจะต้องเสียค่าบริการให้ผู้ให้บริการตามสัญญาของบริษัทของสายการบินนั้นๆ โดยใช้หลักการบริการข้ามเครือข่าย (roaming) เหมือนกับการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันเริ่มตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2017 เป็นต้นมา ได้มีการยกเลิกอัตราค่าบริการข้ามเครือข่ายสำหรับทุกประเทศในสหภาพยุโรป โดยสามารถจ่ายในราคาปกติเหมือนกับอยู่ที่ประเทศตนเอง⁷ สำหรับฝรั่งเศสได้มีการปรับใช้ข้อบังคับของสหภาพยุโรปในกฎหมายภายในแล้วเช่นกัน กฎหมายภายในของฝรั่งเศส (ดังจะกล่าวต่อไปในส่วนที่ 2) ได้มีการปรับใช้รวมไปถึงการบริการข้ามเครือข่ายทางทะเล และดินแดนโพ้นทะเล อีกด้วย⁹

⁶ <https://generationvoyage.fr/fonctionnement-wifi-avion/>

⁷ Règlement (UE) 2017/920 du Parlement Européen et du conseil du 17 mai 2017 modifiant le règlement (UE) no 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance

⁸ ดินแดนโพ้นทะเล (Territoire d'outre-mer : TOM) และ เขตการปกครองโพ้นทะเล (Départements d'outre-mers : DOM) เป็นหน่วยการบริหารของประเทศฝรั่งเศส

⁹ [https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=0&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=2057&tx_gsactualite_pi1\[annee\]=&tx_gsactualite_pi1\[theme\]=&tx_gsactualite_pi1\[motscl\]=&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=26&cHash=f136377a81ce4f7765ce40a175dd09aa](https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=0&tx_gsactualite_pi1[uid]=2057&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=&tx_gsactualite_pi1[motscl]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=f136377a81ce4f7765ce40a175dd09aa) : Site de l'Autorité de regulation des communications électroniques et des postes.

ตัวอย่างสายการบินที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ¹⁰

สายการบิน	Wi-Fi บนเครื่อง	ราคาและเงื่อนไข
Air China	มี	ฟรี แต่ห้ามการเชื่อมต่อกับสมาร์ทโฟน
Emirates	มี	ไฟฟรี 10 Mb / 1\$ สำหรับ 500 Mb เพิ่มเติม
Hong Kong Airline	มี	ฟรี
Jet Blue	มี	ฟรีสำหรับการท่องอินเทอร์เน็ต แต่สำหรับสตรีมมิ่ง คิด 9 \$ ต่อชั่วโมง
Nok Air	มี	ฟรี
Norwegian	มี	ฟรี
Philippines Airline	มี	ฟรี
Turkish Airline	มี	ฟรีสำหรับผู้โดยสารชั้นบิสเนสขึ้นไป

ข้อมูลปรับปรุงล่าสุดวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2017

ตัวอย่าง สายการบินอื่นๆ ที่คิดค่าบริการอินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบิน¹¹

สายการบิน	Wi-Fi บนเครื่อง	ราคาและเงื่อนไข
Aeroflot	มี	\$5 (~5€) : 10 Mb \$15 (~14€) : 30 Mb \$40 (~37€) : 100 Mb \$50 (~47€) : 150 Mb
Air Asia	มี	9 RM (~2€) pour 3 Mb (Chat plan) 18 RM (~4€) pour 10 Mb (Internet plan)
Air Berlin	มี	4,90€, 30 minutes, 20 Mb 8,90€, 60 minutes, 50 Mb 13,90€, เทียบวินระยะไกล 90 Mb 18,90€, เทียบวินระยะไกล 120 Mo
Air Europe	มี	7€ : 15 Mb 13€ : 30 Mb 20€ : 50 Mb
Air France	มี	เริ่มมีการให้บริการในปี 2017 ส่วนราคาต้อง สอบถามแต่ละสายการบิน
British Airways	มี	£8 (~9€) ต่อชั่วโมง £15 (~18€) ต่อวัน
Cathay Pacific	มี	\$ 9.95 (~9€): 1 ชั่วโมง

¹⁰ <https://www.skyscanner.fr/actualites/wifi-dans-l-avion-les-compagnies-aeriennes-qui-le-font>

¹¹ <https://www.skyscanner.fr/actualites/wifi-dans-l-avion-les-compagnies-aeriennes-qui-le-font>

สายการบิน	Wi-Fi บนเครื่อง	ราคาและเงื่อนไข
		\$ 12.95 (≈12€) เที่ยวบินน้อยกว่า 6 ชั่วโมง \$ 19.95 (≈19€) เที่ยวบินนานกว่า 6 ชั่วโมง
Etihad	มี	เริ่มต้นที่ \$5 (≈5€) 30 minutes
EasyJet	ไม่มี	-
Ryanair	ไม่มี	-
Oman Air	มี	เริ่มต้นที่ \$10 (≈9€)
SAS	มี	8-12 €
Thai Airways	มี	\$4,99 (≈5€), 10 Mb \$8,99 (≈9€), 20 Mb \$12,99 (≈12€), 30 Mb \$34,99 (≈33€), 100 Mb

ข้อมูลปรับปรุงล่าสุดวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2017

- การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินเป็นอันตรายต่อการบินหรือไม่

ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ถูกพบบ่อย ซึ่งสามารถตอบได้ว่าการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินนั้นไม่ได้รับกวนระบบสัญญาณการบินแต่อย่างใด แต่สิ่งที่ต้องพึงระวัง คือ การปิดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ทุกครั้งในระหว่างเครื่องบินขึ้นและลงจอด เนื่องจากอาจมีสัญญาณที่สามารถรบกวนอุปกรณ์การนำทางของเครื่องบินได้ ดังนั้นจึงควรปิดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ทุกครั้งในระหว่างเครื่องบินขึ้นและลงจอด¹²

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ Wi-Fi บนเครื่องบินในประเทศฝรั่งเศส

ภายใต้การประชุม European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT)¹³ วันที่ 8 มีนาคม 2013 ได้มีรายงานสรุปว่า

คณะกรรมการยุโรปตัดสินใจที่จะรวมคลื่นความถี่ใหม่สำหรับการสื่อสารบนเครื่องบิน โครงการนี้ได้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนระหว่างวันที่ 25 มีนาคม ถึงวันที่ 11 เมษายน 2013 หลังจากการประชุมดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปก็ได้มีการออก Decision 2013/654/EU¹⁴ แก้ไข Decision 2008/294/CE ขึ้น เพื่อที่จะคำนึงถึงคำแนะนำของ CEPT ในการขยายกรอบการใช้งานสำหรับ UMTS¹⁵

¹² <https://generationvoyage.fr/fonctionnement-wifi-avion/>

¹³ การประชุม CEPT เป็นการประชุมที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ไปรษณีย์ และสหภาพโทรคมนาคมของยุโรป และประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป ปัจจุบันมีประเทศที่เป็นสมาชิกทั้งหมด 48 ประเทศ โดยการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อการออกนโยบายร่วมกันของแต่ละรัฐสมาชิก และเป็นการสัมมนาของแต่ละรัฐสมาชิก (conférence de plénipotentiaires)

¹⁴ Décision d'exécution de la commission du 12 novembre 2013 (2013/654/UE) modifiant la décision 2008/294/CE afin d'y inclure de nouvelles technologies d'accès et bandes de fréquences pour les services de communications mobiles à bord des aéronefs (services MCA)

¹⁵ Universal Mobile Telecommunications Systems เป็นหนึ่งในเทคโนโลยีของโทรศัพท์มือถือในยุค 3G ซึ่งอยู่ในขั้นตอนพัฒนาต่อไปยัง 4G ในปัจจุบันรูปแบบพื้นฐานของยูเอ็มทีเอสใช้งาน W-CDMA โดยตามมาตรฐานของ 3GPP และเป็นการตอบรับกับ ITU IMT-2000 สำหรับระบบการสื่อสาร ในบางครั้งจะเรียกยูเอ็มทีเอสว่า 3GSM เพื่อป้องกันถึงเทคโนโลยีของ 3G และมาตรฐาน GSM

และเทคโนโลยี LTE¹⁶ และเปิดให้บริการ Mobile Communications on board Aircraft (MCA) เพื่อจะใช้คลื่นความถี่ 1800 เมกะเฮิรตซ์ และ 2.1 กิกะเฮิรตซ์ขึ้น¹⁷

องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมฝรั่งเศส (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : ARCEP) มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ 3G / 4G บนเครื่องบินในน่านฟ้าของฝรั่งเศสที่ระดับความสูง 3,000 เมตรเหนือพื้นดิน¹⁸ ภายใต้กฎการบินพลเรือน นอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่บัญญัติไว้แล้วตั้งแต่ปี 2008 สำหรับการใช้ความถี่ 2G บนเครื่องบิน การอนุมัตินี้เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่ 2.100 เมกะเฮิรตซ์ สำหรับระบบ 3G และคลื่นความถี่ 1.800 เมกะเฮิรตซ์ สำหรับระบบ 4G¹⁹ ทั้งนี้ ARCEP ได้ระบุว่าข้อกำหนดเงื่อนไขการใช้ 3G / 4G บนเครื่องบินที่ระดับความสูง 3,000 เมตรเหนือพื้นดินนั้นก็เพื่อเป็นการปกป้องเครือข่ายโทรศัพท์มือถือบนพื้นโลก ซึ่งมาจากหลักการที่ผู้ประกอบการการติดตั้งเครือข่ายจะต้องป้องกันการรบกวนที่เป็นอันตรายต่อสัญญาณโทรศัพท์มือถือบนพื้นโลก และขจัดความเสี่ยงของการเชื่อมต่อระบบการให้บริการการสื่อสารเคลื่อนที่บนเครื่องบินไปยังเครือข่ายโทรศัพท์มือถือบนพื้นดิน²⁰

ความเป็นมาของการเข้าถึงการใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายบนเครื่องบินในฝรั่งเศสนั้น เริ่มต้นในปี 2008 สำหรับการใช้ความถี่ 2G บนเครื่องบิน โดยคณะกรรมการยุโรปได้ดำเนินการผ่าน Decision 626/2008/CE²¹ ในการจัดสรรคลื่นความถี่ 2 กิกะเฮิรตซ์ ในการให้บริการมือถือผ่านดาวเทียมสำหรับการใช้งานทั่วยุโรป มีสองบริษัทที่ได้รับการคัดเลือก บริษัทแรก คือ Inmarsat Ventures Limited (Inmarsat) โดยการตัดสินใจของ ARCEP วันที่ 21 เดือนตุลาคม 2014 ให้อำนาจ Inmarsat ใช้คลื่นความถี่ 1980-1995 เมกะเฮิรตซ์ และ 2170-2185 เมกะเฮิรตซ์²² ในการสร้างและใช้งานเครือข่ายมือถือผ่านดาวเทียมในประเทศฝรั่งเศส

Inmarsat เปิดตัวดาวเทียมให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ EAN (European Aviation Network) เพื่อปรับใช้และใช้งานกับเสาอากาศบนพื้นดิน สำหรับเสริมการบริการและการทำงานโดยดาวเทียมความสามารถในการปรับใช้เสาอากาศดังกล่าวจะให้บริการภายใต้กรอบการกำกับดูแลในยุโรป Inmarsat มุ่งมั่นที่จะช่วยให้การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในเครื่องบินผ่านการเชื่อมต่อ โดยดาวเทียม และเพื่อให้การใช้งานที่สมบูรณ์เหล่านี้ถ่ายเทสู่เสาอากาศบนพื้นดิน²³

บริษัทที่สอง คือ Solaris Mobile Limited ซึ่งใช้คลื่นความถี่ที่ 1995 เมกะเฮิรตซ์และ 2010 เมกะเฮิรตซ์ สำหรับการสื่อสารระหว่างพื้นดินและดาวเทียมสื่อสาร

¹⁶ Long Term Evolution เป็นชื่อโครงการของระบบสื่อสารโทรศัพท์มือถือ 4G โดยมีเป้าหมายในการออกแบบให้สามารถส่งผ่านข้อมูลได้มากขึ้นและเร็วขึ้น แอลทีอีได้มีการเปิดตัวในชื่อโทรศัพท์มือถือ 4G LTE โดยเทเลคอมโมบิลิตี้ ในสต็อกโฮล์ม และ ออสโล ในวันที่ 14 ธันวาคม 2552 โดยพัฒนาเพิ่มเติมจากระบบยูเอ็มทีเอส ของระบบ 3G

¹⁷ <http://www.ariase.com/fr/news/arcep-avion-3g-4g-article-3386.html>

¹⁸ <http://www.universfreebox.com/article/26869/L-ARCEP-autorise-l-utilisation-de-la-3G-4G-dans-les-avions>

¹⁹ http://www.huffingtonpost.fr/2014/07/18/internet-avion-arcep-3g-4g_n_5598128.html

²⁰ <https://www.nextinpact.com/news/88754-larcep-autorise-3g4g-dans-avions-peu-importe-votre-operateur.htm>

²¹ Décision No 626/2008/CE du parlement européen et du conseil du 30 juin 2008 concernant la sélection et l'autorisation de systèmes fournissant des services mobiles par satellite (MSS)

²² Décision n° 2014-1257 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 21 octobre 2014 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Inmarsat Ventures Limited pour un réseau ouvert au public du service mobile par satellite

²³ [https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=0&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=2070&tx_gsactualite_pi1\[annee\]=&tx_gsactualite_pi1\[theme\]=&tx_gsactualite_pi1\[motscl\]=&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=26&cHash=05976d40dba0c185a374c4cdea10826d](https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=0&tx_gsactualite_pi1[uid]=2070&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=&tx_gsactualite_pi1[motscl]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=05976d40dba0c185a374c4cdea10826d)

ปัจจุบันฝรั่งเศสได้มีผู้ประกอบการที่ได้ผ่านการคัดเลือกจาก ARCEP แล้ว ดังนี้ บริษัท Halys, Inmarsat, Aeromobile, Onair, Bouygues Telecom, Orange, และ SFR โดยมีสามบริษัทที่สามารถให้บริการ Global System for Mobile Communications (GSM) บนเครื่องบินได้ ซึ่งได้แก่ Inmarsat, Aeromobile และ Onair ส่วนบริษัทอื่นกำลังอยู่ในช่วงพัฒนาให้สามารถใช้ระบบ GSM บนเครื่องบินได้ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการให้บริการสื่อสารภาคพื้นดินอยู่สำหรับคลื่นความถี่ 900 และ 1800 เมกะเฮิร์ตซ์²⁴

สำหรับกฎระเบียบที่ใช้บังคับกับการให้บริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินอยู่ภายใต้กฎระเบียบของการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ภายใต้ Decision 2008/294 / EC และ Recommendation 2008/295/ EC วันที่ 7 เมษายน 2008²⁵ โดยระบุให้ยึดตามความในกรอบการกำกับดูแลภาคการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ตาม Directive วันที่ 7 มีนาคม 2002 หรือที่เป็นที่รู้จักในชื่อ « Directive autorisation » นั่นเอง ซึ่งหลักการการออกใบอนุญาตให้ใช้หลักการ การอนุญาตเป็นการทั่วไป « autorisation générale » โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะก่อน ซึ่งจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการใด ๆ ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนด และเงื่อนไขพื้นฐานของการอนุญาตสามารถให้บริการได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดเลือก เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนทุกรายจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามที่กำหนด ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ รัฐสมาชิกแต่ละรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการในกฎหมายระดับชาติของตนตามที่กำหนดไว้โดยคณะกรรมการยุโรป เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะให้บริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินในน่านฟ้าของฝรั่งเศส เป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะให้บริการเหล่านี้หรือไม่²⁶ โดยรัฐสมาชิกต้องแจ้งต่อคณะกรรมการที่ดูแลในเรื่องดังกล่าวของประเทศตนและรัฐสมาชิกอื่น ๆ ด้วย สำหรับการลงทะเบียน การให้บริการ MCA บนดินแดนของตน รวมไปถึงการแจ้งการดำเนินการของบริการดังกล่าวในน่านฟ้าที่จดทะเบียนนอกสหภาพยุโรป

สำหรับการอนุญาตสายการบินอื่นที่จดทะเบียนนอกสหภาพยุโรป ในการให้บริการ MCA ที่จะบินผ่านน่านฟ้าในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จะต้องได้รับข้อมูลจากบริษัทที่จะลงทะเบียนการให้บริการ MCA โดยเฉพาะและสามารถประยุกต์ใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของกฎระเบียบทางวิทยุสื่อสาร « règlement des radiocommunications » ของ ITU²⁷

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า กฎระเบียบที่ใช้บังคับกับการให้บริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินสามารถแบ่งเป็นสองส่วนคือ กฎของผู้ประกอบการการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และกฎสำหรับความปลอดภัยทางอากาศอีกด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์แรกฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในสองกฎหมายหลักๆ คือ

- กฎหมายไปรษณีย์และการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (CPCE) มาตรา L. 33-3 (1) และ มาตรา L. 36-6 (4°) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงเงื่อนไขการติดตั้งเครื่องรับวิทยุเพื่อให้บริการแก่การสื่อสาร

²⁴ https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/synt-gsm-avions-nov08.pdf

²⁵ Recommandation de la commission (2008/295/CE) du 7 avril 2008 sur l'autorisation des services de communications mobiles à bord des aéronefs (services MCA) dans la Communauté européenne

²⁶ ARCEP, « Services de communications mobiles à bord des aéronefs », *Synthèse de la consultation publique*, 10 septembre – 3 octobre 2008, p. 2.

²⁷ Recommandation de la commission (2008/295/CE) du 7 avril 2008 sur l'autorisation des services de communications mobiles à bord des aéronefs (services MCA) dans la Communauté européenne

โทรศัพท์มือถือระบบ GSM ให้เป็นมาตรฐานสำหรับเครื่องบินในน่านฟ้าของฝรั่งเศสที่ระดับความสูงเหนือ 3000 เมตร เหนือพื้นดิน²⁸

- ทางด้านกฎระเบียบของผู้ประกอบการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อผูกพันจะได้รับการเติมเต็มด้วยพระราชกฤษฎีกา²⁹ ซึ่งจะระบุการผูกพันเกี่ยวกับผู้ประกอบการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการ MCA บนเครื่องบินที่จดทะเบียนในประเทศฝรั่งเศสโดยไม่คำนึงถึงประเทศที่บินผ่าน

การให้บริการ MCA บนเครื่องบินตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น มีระเบียบกฎเกณฑ์ของการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์อยู่สองข้อ คือ

- ในแง่ของการใช้คลื่นความถี่บนเครื่องบินในน่านฟ้าของประเทศฝรั่งเศส โดยไม่คำนึงว่าเครื่องบินนั้นๆ จะลงทะเบียนไว้ที่ประเทศใดบ้าง กรณีนี้เป็นเรื่องของการตัดสินใจเป็นกรณีๆ ไป
- ในแง่ของกฎระเบียบของผู้ประกอบการ MCA บนเครื่องบินที่ลงทะเบียนที่ประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะบินไปที่ประเทศใด กรณีนี้จะถูกระบุในกฎระเบียบเพิ่มเติม ซึ่งระบุอย่างชัดเจนในข้อบังคับต่างๆ ให้ผู้ประกอบการ MCA บนเครื่องบินที่จดทะเบียนในฝรั่งเศสต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะบินผ่านน่านฟ้าประเทศใดก็ตาม โดยมีเงื่อนไขในการติดตั้งเครื่องรับวิทยุสำหรับคลื่นความถี่ 1 710 -1 785 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 1 805-1 880 เมกะเฮิร์ตซ์ ที่ใช้สำหรับการบริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินโดยวิธี Base Transceiver Station (BTS)³⁰ สำหรับการให้บริการการสื่อสารเคลื่อนที่ในระบบ GSM และ คลื่นความถี่ 460-470 เมกะเฮิร์ตซ์, 921-960 เมกะเฮิร์ตซ์, 1 805-1 880 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 2 110-2 170 เมกะเฮิร์ตซ์ เพื่อป้องกันการเชื่อมต่อของ mobile terminal ที่มีเครือข่ายภาคพื้นดิน³¹

สำหรับกฎเพื่อความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยบนเครื่องบินนั้น ได้รับการยืนยันจากคณะกรรมการยุโรปเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2008 ว่าปัญหาความปลอดภัยในการบิน และการใช้งานของระบบโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินถูกรวมอยู่ในใบรับรองการบิน « certificat de navigabilité » และคู่มือการใช้เที่ยวบินที่เกี่ยวข้อง « manuel de vol associé » และได้รับการแก้ไขให้เครื่องบินที่ถูกใช้โดยผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะให้สอดคล้องกับเอกสารเหล่านี้และกฎระเบียบของอากาศยานโดยทั่วไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่การบินของฝรั่งเศสได้กำหนดกฎระเบียบในการดำเนินงานของการใช้มือถือ GSM ในอากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศฝรั่งเศส และระบุวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะเคารพในกฎนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องปรับมาตรการ และวิธีการที่กำหนดโดยกรอบการกำกับดูแลที่มีอยู่ภายใต้ความปลอดภัยการบินพลเรือน แต่ให้อยู่ภายใต้หลักการของ การเคลื่อนย้ายอย่างเสรี

²⁸ Décision n° 2008-1187 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 6 novembre 2008 précisant les conditions d'utilisation des installations radioélectriques en vue de fournir un service de communications mobiles à bord des aéronefs circulant dans l'espace aérien français.

²⁹ Décision n° 2008-1188 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 6 novembre 2008 assignant des fréquences aux installations radioélectriques utilisées pour la fourniture de services de communications mobiles à bord des aéronefs circulant dans l'espace aérien français

³⁰ Base Transceiver Station สถานีรับส่งสัญญาณฐาน เป็นอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการสื่อสารไร้สายระหว่างอุปกรณ์ของผู้ใช้กับเครือข่าย

³¹ Décision n° 2008-1187 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 6 novembre 2008 précisant les conditions d'utilisation des installations radioélectriques en vue de fournir un service de communications mobiles à bord des aéronefs circulant dans l'espace aérien français.

(libre circulation) ของเครื่องบินภายใต้อนุสัญญาชิคาโกวันที่ 7 ธันวาคม 1944 อันจะใช้สิทธิภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับชาติสำหรับการลงทะเบียนของเครื่องบินดังกล่าว ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยการบินได้รับการดูแลโดยหน่วยงานควบคุมการบินที่ได้รับการมอบหมายการตัดสินใจสำหรับบริการ MCA³²

บทสรุป

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการเข้าถึงการใช้ Wi-Fi บนเครื่องบินในฝรั่งเศสนั้น ตั้งแต่ปี 2008 ทั้งนี้กฎระเบียบที่ใช้บังคับกับการให้บริการโทรศัพท์มือถือบนเครื่องบินอยู่ภายใต้กฎระเบียบของการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้ข้อบังคับของยุโรป ซึ่งวางหลักให้แต่ละรัฐสมาชิกได้ดำเนินการตรากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องขึ้น ซึ่งทางฝรั่งเศสเองก็ได้มีการออกกฎหมายภายใน อันได้แก่ กฎหมายไปรษณีย์และการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (CPCE) และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ส่วนในเรื่องของการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการนั้น ฝรั่งเศสใช้วิธีการอนุญาตเป็นการทั่วไป « autorisation générale » โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะก่อน สำหรับกฎเพื่อความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยบนเครื่องบินนั้นถูกรวมอยู่ในใบรับรองการบิน « certificat de navigabilité » และคู่มือการใช้เที่ยวบินที่เกี่ยวข้อง « manuel de vol associé » ทั้งยังอยู่ภายใต้หลักการของ (libre circulation) ของเครื่องบินภายใต้อนุสัญญาชิคาโกวันที่ 7 ธันวาคม 1944

³² <https://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/gsm/projdec-assignation-freqavions-sept08.pdf>

การยกเว้นความรับผิดตามสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายของผู้โดยสารในกรณียกเลิกเที่ยวบิน

สุรางคณา ลำรุ่งเรือง*

วิรตี ศิริฤทธิ์วัฒนา**

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารระหว่างประเทศในกรณีที่ถูกยกเลิกเที่ยวบิน เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการยกเลิกเที่ยวบินระหว่างประเทศ จึงต้องพิจารณาจากเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน ทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

ผู้เขียนจึงได้ทำการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ 261/2004 และพระราชบัญญัติสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศของประเทศฟิลิปปินส์ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารระหว่างประเทศไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการได้รับการเยียวยาความเสียหาย รวมถึงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองของนานาชาติ

คำสำคัญ ความรับผิด การบินระหว่างประเทศ ยกเลิกเที่ยวบิน

Abstract

This Article presents a legal issue about protecting the rights of passengers in case of international flight cancellation. Due to the fact that Thailand does not have any law related to international flight cancellation, the contractual terms and conditions are applicable instead. This results in an improper treatment to passengers.

The authors have compared the law of Thailand with Regulation (EC) No. 261/2004 and the Air Passenger Bill of Rights of the Philippines, therefore the authors suggest that Thailand should have specific law to protect the rights of international passengers in order to clearly rectify the treatment and align with an international protection standard.

Keywords Liability, International air transport, Flight cancellation

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย

** นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย

บทนำ

การขนส่งคนโดยสารทางอากาศนั้น ในช่วงแรกถูกจำกัดไว้ในกลุ่มผู้โดยสารที่มีฐานะทางการเงิน เนื่องจากค่าโดยสารค่อนข้างสูง แต่ในระยะเวลาต่อมาการขนส่งมีการพัฒนาทำให้มีสายการบินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการตลาดและมีการปรับลดราคาค่าโดยสารลงจนบุคคลทั่วไปสามารถใช้บริการได้ ทำให้มีผู้โดยสารเข้าใช้บริการการเดินทางโดยอากาศยานเป็นจำนวนมาก และสายการบินมีได้มุ่งเน้นที่จะจำหน่ายบัตรโดยสารในราคาแพงอีกต่อไป แต่กลับจำหน่ายบัตรโดยสารราคาถูกซึ่งจะสามารถจำหน่ายบัตรโดยสารได้จำนวนมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการตลาดที่คำนึงถึงปริมาณเป็นสำคัญ การตลาดลักษณะนี้ทำให้ผู้ประกอบการมุ่งเน้นถึงการขายบัตรโดยสารจนไม่คำนึงถึงความสามารถในการให้บริการ ทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังมากมาย อาทิ การขายบัตรโดยสารเกินอัตรา (overbookings) หรือการยกเลิกเที่ยวบิน (flight cancellation) เป็นต้น

แม้ว่าในปัจจุบันราคาบัตรโดยสารจะถูกปรับลดลงมาเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม แต่ก็ยังถือว่ามีราคาสูงหากเทียบกับกับการขนส่งรูปแบบอื่น เนื่องด้วยการขนส่งทางอากาศมีต้นทุนในการขนส่งค่อนข้างสูง ทั้งค่าเชื้อเพลิง ค่าภาษีสนามบิน และค่าจ้างลูกเรือซึ่งต้องใช้ทักษะทางวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้ทำให้สายการบินต้องพยายามใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้คุ้มค่ากับการขึ้นบินต่อครั้ง และหาวิธีที่จะสร้างรายได้ให้กับสายการบินให้ได้มากที่สุด โดยสายการบินมักนำค่าใช้จ่ายเหล่านี้รวมเข้ากับค่าโดยสารทำให้ค่าโดยสารมีราคาแพง หรือหากเป็นสายการบินต้นทุนต่ำ (Low cost Airline) ผู้ประกอบการมักเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพิ่มเติมนอกเหนือจากราคาบัตรโดยสาร เช่น ค่าโหลดกระเป๋า ค่าอาหาร ค่าเลือกที่นั่ง เป็นต้น และด้วยเหตุที่เครื่องบินแต่ละลำมีราคาสูงมาก หากปล่อยทิ้งไว้อยอมทำให้สายการบินเสียโอกาส และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุง บางสายการบินจึงนำเครื่องบินทั้งหมดมาใช้ในการรับขน และขายบัตรโดยสารเกินกว่าจำนวนที่สามารถรับขนได้จริง ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุนอกเหนือความคาดหมาย เช่น ไม่สามารถขึ้นบินช่วงเช้าได้เนื่องจากสภาพอากาศไม่เหมาะสม ทำให้ตารางการใช้เครื่องบินไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ ส่งผลให้เครื่องบินไม่เพียงพอที่จะใช้รับขนตามที่ได้ขายบัตรโดยสาร และจำเป็นต้องยกเลิกเที่ยวบิน อันก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ดังนั้นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นการยกเลิกการบินทั้งลำ ทำให้มีผู้โดยสารที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก

เนื้อหา

จากการศึกษาชุดข้อมูล Passengers Denied Confirmed Space Report ของ Bureau of Transportation Statistics พบว่า การขายบัตรโดยสารเกินอัตรา และปฏิเสธผู้โดยสารเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำทุกปี แต่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารกรณีดังกล่าวไว้เพียงในประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 เท่านั้น ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดค่านियามคำว่า “สายการบิน” ให้หมายถึงเฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศแบบประจำในเส้นทางบินภายในประเทศ¹ ดังนั้นประกาศฉบับนี้จึงใช้บังคับกับสายการบินของไทยที่มีเส้นทางบินภายในประเทศไทยเท่านั้น และหากผู้โดยสารเห็นว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในประกาศฉบับนี้ ผู้โดยสารสามารถร้องเรียนต่อสถาบันการบินพลเรือน (Civil Aviation Training Center) ได้² จะเห็นได้ว่าผู้โดยสารที่จะได้รับประโยชน์จากประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 จึงถูกจำกัดไว้เฉพาะผู้โดยสารที่เดินทางกับสายการบินของไทยและเป็นการเดินทางภายในประเทศไทย

¹ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ข้อ 2

² ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ข้อ 10

สำหรับผู้โดยสารที่เดินทางกับสายการบินต่างประเทศ หรือเดินทางในเที่ยวบินระหว่างประเทศนั้นกลับไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเยียวยาความเสียหายไว้แต่อย่างใด ทำให้ผู้โดยสารไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนว่าหากถูกสายการบินปฏิเสธไม่ให้เดินทางจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้มากน้อยเพียงใด ในกรณีนี้เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ จึงต้องพิจารณาจากข้อสัญญาระหว่างคู่กรณี กล่าวคือความตกลงที่ทำกันไว้ขณะทำสัญญาซื้อบัตรโดยสารซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุติสนธิสัญญาและคำสนองต้องตรงกันเกิดเป็นความผูกพันตามสัญญา

ส่วนประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ พ.ศ.2556 แม้จะมีมาตรการคุ้มครองผู้โดยสารกรณียกเลิกเที่ยวบิน แต่ก็ใช้กับเฉพาะสายการบินที่เดินอากาศแบบไม่ประจำที่ให้บริการเที่ยวบินเช่าเหมาลำ ดังนั้นในการโดยสารสายการบินตามปกติแบบประจำทางจึงไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามประกาศฉบับนี้

ในการทำสัญญาซื้อบัตรโดยสาร ไม่ว่าจะเป็นการซื้อจากสายการบินโดยตรง หรือซื้อผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต จะมีการระบุเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน (Term and conditions) ไว้ในสัญญา หากผู้โดยสารเข้าทำสัญญาถือว่าผู้โดยสารได้ยอมรับเงื่อนไขเหล่านี้โดยปริยาย การที่ประเทศไทยไม่มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารเส้นทางบินระหว่างประเทศไว้เป็นการเฉพาะจนต้องไปใช้เงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับการเยียวยาในระดับต่ำ และแต่ละสายการบินกำหนดสิทธิในการเยียวยาที่แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละสายการบินมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินได้เอง ทำให้เงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินของแต่ละสายการบินมีความแตกต่างกัน(4) เป็นผลให้ไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจนแน่นอนในการคุ้มครองสิทธิ นอกจากนี้บางสายการบินยังมีการกำหนดให้นำอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ค.ศ.1999 (Montreal Convention) หรืออนุสัญญาออร์ซอ (Warsaw Convention) มาใช้บังคับกับสัญญาขนส่ง³ ซึ่งทั้งสองอนุสัญญานั้นมีการบัญญัติความรับผิดชอบที่แตกต่างกันอยู่หลายประการ ทำให้เกิดปัญหาว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจะต้องนำอนุสัญญาฉบับใดมาใช้บังคับ

ในทางปฏิบัติสายการบินมักกำหนดข้อยกเว้นความรับผิด โดยระบุว่าสายการบินมีสิทธิเปลี่ยนแปลงเวลาการเดินทางได้ไม่ว่าในเวลาใดๆ โดยที่สายการบินไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสารอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว⁴ และในกรณีที่สายการบินทำการยกเลิกเที่ยวบินเพราะเหตุอันเนื่องมาจากสถานะที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบิน หรือด้วยเหตุผลทางด้านความปลอดภัย หรือด้วยเหตุผลในเชิงพาณิชย์ สายการบินมีดุลยพินิจในการเลือกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยอาจให้ผู้โดยสารเดินทางในเที่ยวบินถัดไปที่ยังเหลือที่นั่งว่าง หรือเก็บค่าโดยสารไว้เป็นวงเงินคงเหลือเพื่อใช้สำหรับการซื้อบัตรโดยสารเที่ยวบินอื่นๆ ของสายการบินเดียวกัน แต่จะต้องทำการสำรองที่นั่งใหม่ภายใน 90 วันนับจากกำหนดการเดิม⁵ สายการบินจะเลือกรับผิด

³ Terms & Conditions, การบินไทย ; “ระบบอนุสัญญามอนทรีออร์หรืออนุสัญญาออร์ซออาจนำมาใช้กับการเดินทางของคุณและอนุสัญญาเหล่านี้ควบคุมและอาจจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งทางอากาศสำหรับการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บทางกาย กระเป๋าเดินทางสูญหายหรือเสียหาย และสำหรับความล่าช้าที่เกิดขึ้น” จาก https://www.thaiairways.com/en_TH/Terms_condition/contract_of_carriage.page

⁴ Terms & Conditions, แอร์เอเชีย ; “...อย่างไรก็ตามเวลาที่ปรากฏในตารางเที่ยวบิน กำหนดการ หรือที่อื่นใดนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ไม่ว่าเวลาใดๆ แล้วแต่กรณี และสายการบินไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสารอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว” จาก <https://www.airasia.com/th/en/about-us/terms-and-conditions-ak.page>

Terms & Conditions, ไทยไลอ้อนแอร์ ; “เมื่อมีการยกเลิกและ/หรือเปลี่ยนแปลงตารางการบิน สายการบินจะดำเนินการตามข้อ 11.2 เท่านั้น และจะไม่รับผิดชอบเป็นอย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้” จาก <https://www.lionairthai.com/en/Terms-And-Conditions>

⁵ Terms & Conditions, แอร์เอเชีย; “ไม่ว่าเวลาใดก็ตาม ภายหลังจากการสำรองที่นั่ง สายการบินฯ อาจทำการเปลี่ยนแปลง ยกเลิก ปรับ เลื่อน หรือทำให้เที่ยวบินใดก็ตามล่าช้าออกไป หากมีเหตุอันเนื่องมาจากสถานะที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบินฯ หรือด้วยเหตุผลทางด้านความปลอดภัย หรือด้วยเหตุผลในเชิงพาณิชย์ ในกรณีที่สายการบินฯ จำเป็นต้องยกเลิกเที่ยวบิน สายการบินฯ จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

เพียงประการใดประการหนึ่ง จากสองประการดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น และจะไม่รับผิดชอบนอกเหนือจากที่ระบุไว้⁶ ในกรณีที่ผู้โดยสารประสงค์จะไม่เดินทางอีกต่อไป ผู้โดยสารสามารถขอรับเงินค่าโดยสารคืนได้เฉพาะกรณีที่ถูกลาย การบินยกเลิกเที่ยวบิน และ/หรือถูกเปลี่ยนแปลงกำหนดการเดินทาง ก่อนหรือหลังเวลาออกเดินทางเดิมตั้งแต่ 3 ชั่วโมงขึ้นไปโดยไม่มีเหตุจำเป็น⁷

ประเด็นปัญหาที่พบคือ การกำหนดช้อยกเว้นเช่นนี้ย่อมเป็นการกำหนดยกเว้นความรับผิดชอบของสายการบิน ฝ่ายเดียว ทั้งยังระบุข้อความที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตน และผลักภาระให้แก่ผู้โดยสาร ทำให้ผู้โดยสารได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร กล่าวคือ สายการบินไม่ต้องรับผิดชอบแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเวลาการเดินทางจากที่ได้ตกลงไว้กับผู้โดยสาร ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้โดยสารที่จะต้องติดตามและตรวจสอบเวลาการเดินทางอยู่เสมอ ทั้งที่การเปลี่ยนแปลงเวลาย่อมถือได้ว่าเป็นการผิดสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้แต่เดิม นอกจากนี้ข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าวยัง กำหนดให้ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับการชดเชยเพียงไม่กี่กรณีเท่านั้น เช่น สายการบินประกาศยกเลิกเที่ยวบิน และเป็น สิทธิของสายการบินในการเลือกที่จะเยียวยาโดยอาศัยวิธีใด มีใช้ให้สิทธิแก่ผู้โดยสารเป็นผู้ตัดสินใจ

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ไม่ว่าสายการบินจะเลือกดำเนินการโดยให้ผู้โดยสารเดินทางใน เที่ยวบินถัดไป หรือให้สำรองเที่ยวบินใหม่ภายในเวลาที่กำหนด ล้วนไม่สะท้อนถึงความเสียหายที่แท้จริง เนื่องจาก ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกเที่ยวบินไม่ได้จำกัดเฉพาะค่าบัตรโดยสาร แต่ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ อาทิ ค่าจองที่พัก ค่าซื้อบัตรท่องเที่ยวล่วงหน้า ค่าขาดประโยชน์จากการลางานเพิ่มเติม เป็นต้น ส่วนกรณีที่ผู้โดยสารประสงค์ขอรับ เงินคืน ก็เป็นการผลักภาระให้ผู้โดยสารมีหน้าที่ต้องไปยื่นเอกสารเพื่อขอรับเงินคืน ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน และต้องใช้เวลาในการอนุมัติคืนเงิน⁸ จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิของผู้โดยสารระหว่างประเทศที่ ถูกยกเลิกเที่ยวบินยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ประกอบกับไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ ทำให้สาย การบินซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า สามารถออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปมาใช้บังคับกับ สัญญาฉบับอื่นได้

สัญญาฉบับอื่นโดยสารระหว่างประเทศอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปอย่างหนึ่ง เนื่องจากสายการบินได้กำหนดข้อสัญญาไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดให้สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาเป็นไปตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน และสายการบิน ได้นำสัญญานี้มาใช้ในการประกอบกิจการรับขนของตน⁹ เมื่อปรากฏว่าข้อตกลงในสัญญาฉบับอื่นโดยสารซึ่งเป็น สัญญาสำเร็จรูป มีข้อกำหนดที่ทำให้สายการบินได้เปรียบผู้โดยสารเกินสมควร กล่าวคือ การที่สายการบินกำหนด

-
- (ก) ให้ผู้โดยสารเดินทางไปกับเที่ยวบินถัดไปที่เร็วที่สุดหากยังคงมีที่นั่งว่างอยู่ โดยผู้โดยสารไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นนี้ หรือหาก จำเป็นสายการบินฯ จะขยายระยะเวลาของการสำรองที่นั่งของผู้โดยสารออกไป หรือ
- (ข) ให้ผู้โดยสารเก็บยอดค่าโดยสารไว้ในบัญชีเครดิตเป็นวงเงินคงเหลือที่ท่านสามารถนำมาใช้สำหรับการเดินทางในโอกาสต่อไปได้ โดยท่าน ต้องทำการสำรองที่นั่งใหม่ภายในระยะเวลา เก้าสิบ (90) วัน นับจากกำหนดการเดินทางเดิม

จาก <https://www.airasia.com/th/en/about-us/terms-and-conditions-ak.page>

⁶ Terms & Conditions, แอร์เอเชีย; “เมื่อมีการยกเลิกและ/หรือเปลี่ยนแปลงตารางการบิน สายการบินจะดำเนินการตามข้อ 9.2 (ก) หรือ (ข) เท่านั้น และจะไม่รับผิดชอบเป็นอย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้” จาก <https://www.airasia.com/th/en/about-us/terms-and-conditions-ak.page>

⁷ Terms & Conditions, แอร์เอเชีย; “หากคุณประสงค์ที่จะยกเลิกการเดินทางด้วยเหตุอันเนื่องมาจากสายการบินฯ ยกเลิกเที่ยวบิน และ/หรือ เปลี่ยนแปลงกำหนดการเดินทาง ก่อนหรือหลังเวลาออกเดินทางเดิมตั้งแต่ สาม (3) ชั่วโมง ขึ้นไป คุณสามารถขอรับค่าโดยสารคืนผ่าน ทางบัญชีธนาคาร บัตรเครดิต หรือบัตรเดบิต ทั้งนี้สายการบินฯ ขอสงวนสิทธิ์ไม่อนุญาตให้ขอคืนเงินในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำให้เกิดการล่าช้า ของเที่ยวบิน ยกเลิกเที่ยวบิน และ/หรือ เปลี่ยนแปลงกำหนดการเดินทางในวันเดินทาง” จาก <https://www.airasia.com/th/en/about-us/terms-and-conditions-ak.page>

⁸ Terms & Conditions, นกแอร์; “การขอการคืนเงิน จะต้องมีการส่งเอกสาร พร้อมกับต้นฉบับรายละเอียดเที่ยวบิน และ/หรือ หมายเลขการจอง หลักฐานในการชำระเงิน และบัตรประชาชน ทั้งนี้บริษัทฯ ขอคืนค่าโดยสารผ่านช่องทางที่ผู้โดยสารชำระมาเท่านั้น โดยใช้เวลาดำเนินการ 45 วันทำการ”

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 3

ข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดความรับผิดชอบแต่ต้นจะเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญาก็ตาม ย่อมมีผลทำให้ผู้โดยสารรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนพึงคาดหมายได้ ข้อสัญญาเหล่านี้จึงเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามข้อสัญญาไม่เป็นธรรมนี้ไม่ใช่การยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยจึงมิได้ตกเป็นโมฆะ¹⁰ เพียงแต่จะมีผลใช้บังคับได้เท่าที่เป็นธรรมเท่านั้น¹¹ ศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบข้อสัญญาได้ว่าเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด หากศาลเห็นว่าข้อสัญญาข้อใดไม่เป็นธรรม ศาลมีอำนาจแก้ไขได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี แต่ต้องพึงระวังไว้ว่าข้อตกลงที่สายการบินได้เปรียบเกินสมควรเท่านั้นที่จะเป็นข้อสัญญาไม่เป็นธรรม¹² ส่วนข้อตกลงอื่นๆ ยังคงมีผลตามเดิม¹³

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 ขึ้นนั้น ในกรณีที่ผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบินระหว่างประเทศ ต้องพิจารณาจากเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน เนื่องจากเป็นข้อสัญญาที่คุ้มครองตกลงทำขึ้นตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) แต่หากเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือกรณีที่มิได้มีข้อกำหนดไว้ จึงไปพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁴ แต่เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้ขอบเขตตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะกระทำเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัตินี้เท่านั้น และจะไปใช้กฎหมายอื่นได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 7/4 กำหนดให้ ข้อกำหนดใดๆ ที่คู่สัญญามุ่งหมายที่จะไม่ใช้กฎหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ย่อมเป็นโมฆะ

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศฯ แม้จะใช้กับการขนส่งระหว่างประเทศ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ มีขอบเขตเฉพาะกรณีที่คนโดยสารถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บทางร่างกาย¹⁵ สัมภาระลงทะเลเบียนหรือไม่ลงทะเลเบียนสูญหาย สูญหาย หรือเสียหาย¹⁶ รับขนคนโดยสารหรือสัมภาระล่าช้า¹⁷ ของถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย¹⁸ รับขนของล่าช้า¹⁹ ประกอบกับมาตรา 54 กำหนดให้เรียกค่าเสียหายได้ในการรับขนคนโดยสาร สัมภาระ และของ²⁰ ดังนั้นบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศฯจะต้องเป็นความเสียหายจากเหตุข้างต้นเท่านั้น

สำหรับการถูกปฏิเสธไม่ให้ขึ้นบินเนื่องจากการขายบัตรโดยสารเกินอัตรา หรือการถูกยกเลิกเที่ยวบิน ยังเป็นที่ถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการว่า การที่สายการบินได้เลือกดำเนินการแก้ไขโดยให้ขึ้นบินในเที่ยวบินอื่น จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการรับขนคนโดยสารล่าช้า ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าถือไม่ได้ว่าเป็นการรับขนล่าช้า แต่เป็นการ

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 8

¹¹ ศรีญา โสภณโชติสมบุรณ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบ,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.39.

¹² จริญญา ภักดีธนากุล, “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540,” ดูพาท 45 (มกราคม-มิถุนายน 2541): น.93.

¹³ เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 1989/2552 “... ข้อ 8 ที่ให้จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์อยู่แล้ว ถือเป็นการเอาเปรียบจำเลยเกินสมควร และเป็นการผลักภาระให้จำเลยต้องรับผิดชอบเกินกว่าวิญญูชนทั่วไปจะคาดหมายได้ตามปกติ อันเข้าลักษณะข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ข้อตกลงการใช้บัตรวีซ่า ข้อ 8 จึงไม่มีผลใช้บังคับ ”

¹⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558

¹⁵ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 10

¹⁶ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 11

¹⁷ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 12

¹⁸ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 37

¹⁹ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 38

²⁰ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 มาตรา 54 “การฟ้องเรียกค่าเสียหายในการรับขนคนโดยสาร สัมภาระ และของ ไม่ว่าจะฟ้องในมูลคดีตามพระราชบัญญัตินี้ มูลหนี้ตามสัญญา หนี้ที่เกิดจากมูลละเมิด หรือมูลหนี้อื่น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและเกณฑ์จำกัดความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ผู้เสียหายไม่อาจได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือค่าเสียหายอื่นที่มีใช้ศาลสินไหมทดแทนจากการฟ้องคดีตามวรรคหนึ่ง”

ดำเนินการเยียวยาความเสียหายโดยการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบิน เนื่องจากมิใช่การเดินทางโดยเที่ยวบินเดิมแต่ไปถึงจุดหมายปลายทางล่าช้ากว่ากำหนด

จะเห็นได้ว่าการถูกยกเลิกเที่ยวบินนั้น มิใช่กรณีที่คนโดยสารถึงแก่ความตาย บาดเจ็บ หรือถึงจุดหมายปลายทางล่าช้า ดังนั้นจึงไม่ใช่เหตุที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศฯ ผู้โดยสารจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายโดยอาศัยพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศฯ ได้ จึงต้องกลับไปใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 หมวด 2 เรื่องการรับขนคนโดยสาร แต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 634 ก็บัญญัติเพียงว่า “ผู้ขนส่งจะต้องรับผิดชอบคนโดยสารในความเสียหายอันเกิดแก่ตัวเขา หรือในความเสื่อมเสียอย่างใด ๆ อันเป็นผลโดยตรง แต่การที่ต้องชดเชยในการขนส่ง...” โดยไม่ได้กำหนดว่าการรับผิดชอบนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง และมีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะความเสียหายอันเกิดแต่ชีวิต ร่างกาย หรือการรับขนคนโดยสารชดเชย ดังนั้นจึงมีขอบเขตเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศฯ ทำให้กรณีที่ถูกลบเที่ยวบิน ผู้โดยสารไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 หมวด 2 เรื่องการรับขนคนโดยสารได้ ในที่สุดผู้โดยสารจึงต้องกลับมาใช้เงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินตามเดิม ซึ่งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้นว่าเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินนั้นถูกกำหนดโดยสายการบิน และมีได้มีกฎหมายภายในเข้ามาควบคุมกฎเกณฑ์ขั้นต่ำทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับการเยียวยาตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

ด้วยเหตุที่ในสัญญาการบินทางอากาศมักจะกำหนดให้สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน ดังนั้นเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย หากปรากฏว่าสายการบินไม่ได้ดำเนินการเยียวยาตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบิน ผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิทางศาล โดยการฟ้องสายการบินเป็นคดีแพ่งฐานผิดสัญญาการบินทางอากาศต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ ในการฟ้องคดีฐานผิดสัญญานั้น การที่สายการบินไม่ชำระหนี้ในส่วนของตนให้ถูกต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ ผู้โดยสารมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 และเมื่อการไม่ชำระหนี้ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้โดยสารยังคงมีสิทธิเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้อีกด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 215 เนื่องจากการเรียกค่าเสียหายเป็นความรับผิดต่างหากจากการบังคับชำระหนี้ แต่การเรียกค่าเสียหายนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 222 กำหนดให้ผู้โดยสารจะเรียกได้เฉพาะค่าเสียหายตามปกติที่ย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้ หากเป็นค่าเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ ผู้โดยสารจะเรียกได้ต่อเมื่อสายการบินคาดเห็นหรือควรคาดเห็นได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น จากบทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นได้ว่าผู้โดยสารสามารถเรียกคืนค่าบัตรโดยสารได้เนื่องจากเป็นค่าเสียหายตามปกติ แต่ค่าเสียหายอื่นๆ นอกเหนือจากค่าบัตรโดยสาร เช่น ค่าที่พัก ค่าบัตรท่องเที่ยวที่ได้ซื้อล่วงหน้าจะเป็นปัญหาในการตีความกฎหมายและหน้าที่นำสืบของฝ่ายผู้โดยสารว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้ถือเป็นค่าเสียหายตามปกติที่สายการบินต้องรับผิดชอบด้วยหรือไม่

แม้ว่าผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิเรียกร้องฐานผิดสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่การใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการนี้ นอกจากจะไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการรับขนของทางอากาศระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ผู้โดยสารซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเกินสมควร เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน หากผู้โดยสารประสงค์จะฟ้องสายการบินเป็นคดีแพ่งทั่วไป ผู้โดยสารต้องติดต่อกับอัยการเพื่อให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเมื่อนำมาคำนวณแล้วอาจไม่คุ้มกับค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับจากสายการบินหากศาลพิพากษาให้ผู้โดยสารชนะคดี นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 ยังกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง มีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น ดังนั้นการที่ผู้โดยสารเป็นฝ่ายนำคดีไปฟ้องต่อศาล ผู้โดยสารจึงมีภาระที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสายการบินเป็นผู้กระทำผิดตามสัญญาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน หากผู้โดยสารไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาสืบ หรือไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่ได้ฟ้องคดีไว้ ศาลย่อมพิพากษายกฟ้องและไม่สั่งให้สายการบินชดเชยเงินตามฟ้อง ด้วยเหตุนี้

การใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงยังไม่ใช่วิธีที่จะแก้ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารอย่างแท้จริง

สรุป

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิผู้โดยสารในกรณีที่ถูกยกเลิกเที่ยวบิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องการรับขนคนโดยสาร แม้จะใช้บังคับกับสายการบินระหว่างประเทศด้วย แต่ไม่ครอบคลุมถึงการยกเลิกเที่ยวบิน ส่วนประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 แม้จะมีการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ถูกยกเลิกเที่ยวบิน แต่ก็ไม่ได้ใช้บังคับกับสายการบินระหว่างประเทศ จากการศึกษาพบว่าในหลายๆ ประเทศมีการออกกฎระเบียบที่กำหนดหน้าที่ของสายการบินในกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาฯรับขนระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการยกเลิกเที่ยวบินด้วย เช่น กฎระเบียบสหภาพยุโรป 261/2004 เป็นต้น ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎระเบียบที่มีอยู่ในประเทศไทย สามารถเทียบได้กับประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังนี้

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2553²¹ เป็นหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศยึดถือและปฏิบัติตาม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทย และเป็นเส้นทางบินประจำภายในประเทศ และเป็นการยกเลิกประกาศฉบับเดิมคือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2550²² ในประกาศกระทรวงคมนาคมฯ พ.ศ.2553 กำหนดให้ผู้โดยสารที่จะได้รับความคุ้มครองได้แก่ ผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินประจำภายในประเทศเท่านั้น²³ หากถูกยกเลิกเที่ยวบิน หรือปฏิเสธการขนส่ง สายการบินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกได้ว่าประสงค์จะรับเงินค่าโดยสารคืนเต็มจำนวน หรือสำหรับส่วนที่ยังไม่ได้เดินทาง หรือเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเพื่อเดินทางไปสถานที่เดิมหรือสถานที่ใกล้เคียง โดยเร็วที่สุดหรือตามวันที่ผู้โดยสารต้องการหากสายการบินสามารถจัดหาที่นั่งว่างให้ได้ โดยที่ผู้โดยสารไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมแต่หากเที่ยวบินใหม่มีราคาต่ำกว่าเดิม สายการบินต้องชำระส่วนต่างคืนให้แก่ผู้โดยสาร หรือเปลี่ยนไปเดินทางโดยการขนส่งรูปแบบอื่นเพื่อเดินทางไปสถานที่เดิมหรือสถานที่ใกล้เคียงโดยเร็วที่สุด หากการขนส่งรูปแบบใหม่มีราคาต่ำกว่าเดิม สายการบินต้องชำระส่วนต่างคืนให้แก่ผู้โดยสาร

ประการที่สอง สายการบินต้องจัดหาอาหารและเครื่องดื่มให้แก่ผู้โดยสารตามความเหมาะสมโดยพิจารณาความเหมาะสมจากระยะเวลาที่ผู้โดยสารต้องรอขึ้นเครื่องบินในคราวถัดไป และจัดหาอุปกรณ์ติดต่อสื่อสารให้แก่ผู้โดยสารตามความเหมาะสม เช่น โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น นอกจากนี้หากปรากฏว่าผู้โดยสารต้องรอเที่ยวบินใหม่เป็นเวลาเกินกว่า 1 วัน สายการบินต้องจัดหาที่พักให้แก่ผู้โดยสาร พร้อมจัดหาการขนส่งระหว่างที่พักและสนามบิน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

ประการที่สาม นอกจากที่สายการบินต้องดำเนินการตามสองประการข้างต้นแล้ว ก่อนที่ผู้โดยสารจะออกเดินทาง สายการบินมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยจำนวน 1,200 บาท เว้นแต่สายการบินจะพิสูจน์ได้ว่า (1) สายการบินได้แจ้งข่าวการยกเลิกเที่ยวบินและทางเลือกในการเดินทางอื่นๆ ให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน (2)

²¹ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 11

²² ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 1

²³ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 3

แจ้งล่วงหน้าไม่ถึง 3 วันแต่เที่ยวบินใหม่เดินทางออกก่อนหรือหลังกำหนดเดิม และไปถึงจุดหมายปลายทางเร็วหรือช้ากว่ากำหนดเดิมไม่เกิน 3 ชั่วโมง หรือ (3) การยกเลิกเที่ยวบินเกิดจากเหตุสุดวิสัยซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบิน หรือเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือพนักงานนัดหยุดงาน หากสายการบินไม่ต้องการจะจ่ายเงินชดเชย สายการบินมีภาระที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเข้าช้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งในสามประการดังกล่าว มิฉะนั้นสายการบินมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ผู้โดยสารตามที่กำหนดไว้²⁴

ในกรณีที่สายการบินมีหน้าที่ต้องคืนเงิน เป็นดุลยพินิจของผู้โดยสารที่จะเลือกวิธีการชำระเงินคืนแก่ตน เช่น ให้ชำระคืนด้วยเงินสด โอนผ่านบัญชีธนาคาร หรือเช็คธนาคารก็ได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้โดยสารเป็นหลัก หากสายการบินประสงค์จะคืนเป็นบัตรกำนัล (travel vouchers) และ/หรือสิ่งอื่นจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้โดยสารแล้วเท่านั้น แต่ไม่ว่าผู้โดยสารจะเลือกวิธีการชำระเงินคืนแบบใด สายการบินก็ต้องดำเนินการคืนเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่ประกาศกำหนด กล่าวคือ หากผู้โดยสารทำการซื้อบัตรโดยสารด้วยเงินสด สายการบินจะต้องคืนเงินภายใน 7 วัน แต่หากผู้โดยสารทำการซื้อบัตรโดยสารด้วยบัตรเครดิต สายการบินจะต้องคืนเงินภายใน 45 วัน²⁵

ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ เป็นการที่รัฐออกประกาศมาคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเป็นการทั่วไป ดังนั้นสิทธิตามประกาศฉบับนี้จึงเป็นสิทธิที่ได้มาตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ สายการบินมีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กำหนด เมื่อผู้โดยสารได้รับการเยียวยาตามประกาศฉบับนี้แล้ว ไม่ตัดสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาอีก และหากสายการบินมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารไว้สูงกว่าประกาศนี้ ให้สายการบินดำเนินการตามมาตรการที่สูงกว่า²⁶

เหตุที่ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ไม่ครอบคลุมถึงเส้นทางบินระหว่างประเทศเนื่องจากรัฐสามารถใช้อำนาจนั้นเหนือบุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ในดินแดนของตนได้ อำนาจนั้นรวมถึงสิทธิโดยชอบธรรมในการออกกฎหมายมาใช้บังคับภายในดินแดนของตนด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงออกประกาศโดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าประกาศที่ออกโดยรัฐไทยสามารถไปถึงการรับขนระหว่างประเทศได้ หากว่าการรับขนนั้นมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย ดังเช่น กฎระเบียบสหภาพยุโรป และพระราชบัญญัติสิทธิผู้โดยสารทางอากาศของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งกำหนดให้ครอบคลุมไปถึงการรับขนระหว่างประเทศเช่นกัน หากประเทศไทยมีการแก้ประกาศให้ครอบคลุมถึงเส้นทางระหว่างประเทศ ก็จะสามารถใช้บังคับได้ ดังเช่นสหภาพยุโรป และประเทศฟิลิปปินส์ (ดูหัวข้อ: เปรียบเทียบกฎหมายไทย สหภาพยุโรป และประเทศฟิลิปปินส์)

กฎระเบียบสหภาพยุโรป

กฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ 261/2004 (Regulation (EC) No. 261/2004)²⁷ เป็นกฎทั่วไปเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยและการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้โดยสาร ในกรณีที่ผู้โดยสารถูกปฏิเสธไม่ให้เดินทาง และยกเลิกเที่ยวบิน หรือเที่ยวบินล่าช้าเป็นเวลานาน โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และมีผลผูกพันกับทุกประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป²⁸ ในระเบียบกำหนดให้กฎระเบียบนี้ใช้บังคับกับผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินของรัฐสมาชิก และผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินของประเทศที่สามเพื่อไปยังสนามบินของรัฐสมาชิก เว้นแต่ผู้โดยสาร

²⁴ ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 5

²⁵ ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 6

²⁶ ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ.2553 ข้อ 9

²⁷ 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

²⁸ Regulation (EC) No 261/2004 Article 19 “This Regulation shall enter into force on 17 February 2005 This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.”

จะได้รับค่าชดเชยในประเทศที่สามแล้ว ถ้าเป็นการเดินทางโดยสายการบินของสหภาพยุโรป²⁹ ดังนั้นผู้โดยสารที่จะได้รับสิทธิตามกฎหมายระเบียบของสหภาพยุโรป ได้แก่

ประการแรก เส้นทางการบินที่บินภายในสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินของสหภาพยุโรปหรือไม่ก็ตาม

ประกาศที่สอง เส้นทางการบินที่บินจากนอกสหภาพยุโรป เข้ามายังในสหภาพยุโรป และเป็นสายการบินของสหภาพยุโรป

ประการที่สาม เส้นทางการบินที่บินจากในสหภาพยุโรป ไปยังนอกสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินของสหภาพยุโรปหรือไม่ก็ตาม³⁰

ในกรณีที่ผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบิน ผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตามที่ระเบียบกำหนดไว้ดังต่อไปนี้
 ประการแรก ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกระหว่างการขอรับเงินคืนเต็มจำนวน หรือรับเงินคืนสำหรับส่วนที่ยังไม่เดินทาง และหากผู้โดยสารไม่ประสงค์จะเดินทางต่อไปแต่ต้องการกลับไปยังประเทศที่ได้เดินทางมา ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินคืนในส่วนที่ได้เดินทางไปแล้วด้วย ซึ่งสายการบินต้องดำเนินการคืนเงินให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วัน หรือเลือกที่จะเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางเดิม ซึ่งผู้โดยสารมีสิทธิเลือกได้ว่าจะเดินทางโดยเร็วที่สุดด้วยการขนส่งที่เทียบเท่ากับการขนส่งเดิม หรือเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางเดิมตามวันที่ผู้โดยสารต้องการหากสายการบินสามารถจัดหาที่นั่งว่างให้ได้³¹

ประกาศที่สอง สายการบินต้องจัดหาอาหารและเครื่องดื่มให้แก่ผู้โดยสารตามความเหมาะสมโดยพิจารณาความเหมาะสมจากระยะเวลาที่ผู้โดยสารต้องรอขึ้นเครื่องบินในคราวถัดไป และให้สิทธิผู้โดยสารสามารถโทรศัพท์ โทรเลข โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวน 2 ครั้ง นอกจากนี้หากปรากฏว่าผู้โดยสารต้องรอเที่ยวบินใหม่เป็นเวลา 1 วันหรือมากกว่านั้น สายการบินต้องจัดหาที่พักให้แก่ผู้โดยสาร พร้อมจัดหาการขนส่งระหว่างที่พักและสนามบิน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย³²

²⁹ Regulation (EC) No 261/2004 Article 3 “This Regulation shall apply:

(a) to passengers departing from an airport located in the territory of a Member State to which the Treaty applies;
 (b) to passengers departing from an airport located in a third country to an airport situated in the territory of a Member State to which the Treaty applies, unless they received benefits or compensation and were given assistance in that third country, if the operating air carrier of the flight concerned is a Community carrier.”

³⁰ http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_en.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2560)

³¹ Regulation (EC) No 261/2004 Article 8 “Right to reimbursement or re-routing

1. Where reference is made to this Article, passengers shall be offered the choice between:
 (a) - reimbursement within seven days, by the means provided for in Article 7(3), of the full cost of the ticket at the price at which it was bought, for the part or parts of the journey not made, and for the part or parts already made if the flight is no longer serving any purpose in relation to the passenger’s original travel plan, together with, when relevant,
 - a return flight to the first point of departure, at the earliest opportunity;
 (b) re-routing, under comparable transport conditions, to their final destination at the earliest opportunity; or
 (c) re-routing, under comparable transport conditions, to their final destination at a later date at the passenger’s convenience, subject to availability of seats.”

³² Regulation (EC) No 261/2004 Article 9 “Right to care

1. Where reference is made to this Article, passengers shall be offered free of charge:
 (a) meals and refreshments in a reasonable relation to the waiting time;
 (b) hotel accommodation in cases
 - where a stay of one or more nights becomes necessary, or
 - where a stay additional to that intended by the passenger becomes necessary;
 (c) transport between the airport and place of accommodation (hotel or other).
 2. In addition, passengers shall be offered free of charge two telephone calls, telex or fax messages, or e-mails”

ประการที่สาม นอกจากที่สายการบินต้องดำเนินการตามสองประการข้างต้นแล้ว ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามระยะทางของเที่ยวบินโดยคำนวณจากระยะทางถึงจุดหมายปลายทางเป็นหลัก ดังนี้

(ก) สำหรับทุกเที่ยวบินที่มีระยะทาง 1500 กิโลเมตรหรือต่ำกว่านั้น ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจำนวน 250 ยูโร

(ข) สำหรับทุกเที่ยวบินที่มีระยะทางระหว่าง 1500 ถึง 3500 กิโลเมตร และเที่ยวบินภายในสหภาพยุโรปที่มีระยะทางมากกว่า 1500 กิโลเมตร ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจำนวน 400 ยูโร

(ค) สำหรับทุกเที่ยวบินที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับ (ก) และ (ข) ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจำนวน 600 ยูโร

การจ่ายค่าชดเชยจะจ่ายด้วยเงินสด โอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือเช็คธนาคารก็ได้ หากสายการบินประสงค์จะคืนเป็นบัตรกำนัล (travel vouchers) และ/หรือสิ่งอื่นจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้โดยสารแล้วเท่านั้น³³

อย่างไรก็ตามหากสายการบินสามารถพิสูจน์ได้ว่าการยกเลิกเที่ยวบินนั้น เข้าเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้สายการบินไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้โดยสาร

(1) ผู้โดยสารได้รับแจ้งจากสายการบินถึงการยกเลิกเที่ยวบินไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ ก่อนถึงกำหนดการเดิม

(2) ผู้โดยสารได้รับแจ้งจากสายการบินถึงการยกเลิกเที่ยวบินในช่วงระหว่าง 2 สัปดาห์ถึง 7 วันก่อนถึงกำหนดการเดิม และเที่ยวบินใหม่ออกเดินทางก่อนเวลาเดิมไม่เกิน 2 ชั่วโมงและจะไปถึงปลายทางช้ากว่ากำหนดการเดิมไม่เกิน 4 ชั่วโมง

(3) ผู้โดยสารได้รับแจ้งจากสายการบินถึงการยกเลิกเที่ยวบินน้อยกว่า 7 วันก่อนถึงกำหนดการเดิม และเที่ยวบินใหม่ออกเดินทางก่อนเวลาเดิมไม่เกิน 1 ชั่วโมงและถึงปลายทางช้ากว่ากำหนดการเดิมไม่เกิน 2 ชั่วโมง³⁴

เมื่อสายการบินได้แจ้งผู้โดยสารให้ทราบถึงการยกเลิกเที่ยวบินแล้ว สายการบินมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลถึงการขนส่งอื่นๆ ที่ผู้โดยสารอาจสามารถเดินทางไปได้ด้วย และต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้โดยสารทราบถึงหลักเกณฑ์สำหรับค่าชดเชยและความช่วยเหลือตามระเบียบนี้³⁵

³³ Regulation (EC) No 261/2004 Article 7 “Right to compensation

1. Where reference is made to this Article, passengers shall receive compensation amounting to:

(a) EUR 250 for all flights of 1500 kilometres or less;

(b) EUR 400 for all intra-Community flights of more than 1500 kilometres, and for all other flights between 1500 and 3500 kilometres;

(c) EUR 600 for all flights not falling under (a) or (b)

2. ...

3. The compensation referred to in paragraph 1 shall be paid in cash, by electronic bank transfer, bank orders or bank cheques or, with the signed agreement of the passenger, in travel vouchers and/or other services.”

³⁴ Regulation (EC) No 261/2004 Article 5.1“(c) have the right to compensation by the operating air carrier in accordance with Article 7, unless:

(i) they are informed of the cancellation at least two weeks before the scheduled time of departure; or

(ii) they are informed of the cancellation between two weeks and seven days before the scheduled time of departure and are offered re-routing, allowing them to depart no more than two hours before the scheduled time of departure and to reach their final destination less than four hours after the scheduled time of arrival; or

(iii) they are informed of the cancellation less than seven days before the scheduled time of departure and are offered re-routing, allowing them to depart no more than one hour before the scheduled time of departure and to reach their final destination less than two hours after the scheduled time of arrival.”

³⁵ Regulation (EC) No 261/2004 Article 14.2 “An operating air carrier denying boarding or cancelling a flight shall provide each passenger affected with a written notice setting out the rules for compensation and assistance in line with this Regulation...”

ประเทศฟิลิปปินส์

อีกประเทศหนึ่งที่มีการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศในเส้นทางบินระหว่างประเทศ คือประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีการออกกฎหมายชื่อว่าพระราชบัญญัติสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศ (Air Passenger Bill of Rights-DOTC-DTI JAO No. 01 Series of 2012) โดยกำหนดถึงสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศและหน้าที่ของผู้ขนส่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน และครบถ้วนเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อกำหนดและเงื่อนไขการบินในสัญญาการบินทางอากาศ และสิทธิในการได้รับเงินชดเชยในกรณีที่เที่ยวบินถูกยกเลิกหรือล่าช้า โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2555 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่สัญญาการบินทางอากาศสำหรับสายการบินของประเทศฟิลิปปินส์ที่เดินทางเข้ามา ออกจาก หรือภายในประเทศฟิลิปปินส์ และสำหรับสายการบินต่างชาติที่เดินทางออกจากประเทศฟิลิปปินส์³⁶ ดังนั้นผู้โดยสารที่จะได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

ประการแรก เส้นทางการบินที่บินภายในประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินของประเทศฟิลิปปินส์หรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง เส้นทางการบินที่บินจากนอกประเทศฟิลิปปินส์ เข้ามายังในประเทศฟิลิปปินส์ และเป็นสายการบินของประเทศฟิลิปปินส์

ประการที่สาม เส้นทางการบินที่บินจากในประเทศฟิลิปปินส์ ไปยังนอกประเทศฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินของประเทศฟิลิปปินส์หรือไม่ก็ตาม

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นเดียวกับกฎระเบียบสหภาพยุโรป

ในกรณีที่ผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบิน ผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ตามที่กำหนดไว้ โดยแบ่งตามระยะเวลาในการแจ้งยกเลิกเที่ยวบิน หากสายการบินได้แจ้งล่วงหน้าเกินกว่า 24 ชั่วโมง สายการบินจะลดหน้าที่ในการรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

หากมีการยกเลิกเที่ยวบินน้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเวลาออกเดินทาง ผู้โดยสารมีสิทธิ 5 ประการได้แก่

- 1) ได้รับการแจ้งล่วงหน้าโดยการประกาศสาธารณะ แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรและบริการอพยพสถานอยู่ที่เที่ยวบิน³⁷
- 2) หากผู้โดยสารอยู่ที่สนามบินขณะที่มีการประกาศยกเลิกเที่ยวบิน สายการบินต้องจัดหาอาหารและเครื่องดื่มให้แก่ผู้โดยสาร ที่พัก พร้อมจัดหาการขนส่งระหว่างที่พักและสนามบิน และให้ผู้โดยสารใช้โทรศัพท์ ส่งข้อความ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในกรณีที่จำเป็น สายการบินต้องจัดให้มีการช่วยเหลือเบื้องต้น³⁸
- 3) สิทธิในการได้รับเงินคืนค่าบัตรโดยสารรวมถึงภาษีและค่าธรรมเนียมของเที่ยวบินที่ถูกยกเลิก หรือถ้าผู้โดยสารไม่ประสงค์จะเดินทางต่อไปสายการบินต้องคืนเงินเต็มจำนวน³⁹
- 4) ให้สิทธิผู้โดยสารเลือกเดินทางกับสายการบินอื่นโดย

³⁶ Air Passenger Bill of Rights Section 3 “This Regulation shall apply to all aspects of contracts of carriage for flights or portions of a flight into, from, and within the territory of the Philippines operated by Philippine air carriers, and flights or portions of a flight from the territory of the Philippines operated by foreign air carriers”

³⁷ Air Passenger Bill of Rights Section 11.1(a) “In case of flight cancellation attributable to the carrier, a passenger shall have the right to: Be notified beforehand via public announcement, written/published notice and flight status update service”

³⁸ Air Passenger Bill of Rights Section 11.1(b) “Be provided with the following, if he/she is already at the airport at the time of the announcement of the flight cancellation: sufficient refreshments or meals (e.g. snacks consisting of at least a bottle of water and a sandwich, or breakfast, lunch, or dinner, or a voucher for the same, as the case may be); hotel accommodation (conveniently accessible from the airport); transportation from the airport to the hotel, v.v.; free phone calls, text or e-mails, and first aid, if necessary; and”

³⁹ Air Passenger Bill of Rights Section 11.1(c) “Reimbursement of the value of the fare, including taxes and surcharges, of the sector cancelled, or both/all sectors, in case the passenger decides not to fly the ticket or all the routes/sectors; or”

ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม จัดหาที่ว่าง และสิ่งอื่นๆ เช่น ที่พักใหม่⁴⁰ 5) สิทธิจองบัตรโดยสารใหม่ในเที่ยวบินถัดไปที่ มีที่นั่งว่าง หรือภายใน 30 วันโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม แต่ถ้าจองใหม่หลังพ้น 30 วัน สายการบินสามารถเรียก เก็บค่าธรรมเนียมส่วนที่ต่างได้⁴¹

หากมีการยกเลิกเที่ยวบินอย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนเวลาออกเดินทาง⁴² สายการบินมีเพียงหน้าที่แจ้ง ผู้โดยสารล่วงหน้าถึงการยกเลิกเที่ยวบินตาม Section 11.1(a) และให้สิทธิผู้โดยสารสามารถออกบัตรโดยสารใหม่ ตาม Section 11.1(e) หรือคืนเงินค่าบัตรโดยสารตาม Section 11.1(c) แต่สายการบินไม่มีหน้าที่ต้องจัดหาอาหาร และเครื่องดื่ม รวมถึงไม่มีหน้าที่ต้องจัดหาสายการบินอื่นให้แก่ผู้โดยสารด้วย

อย่างไรก็ตามหากเหตุที่ต้องยกเลิกเที่ยวบินเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย เพื่อความปลอดภัย และ/หรือเหตุด้าน ความปลอดภัยอื่นตามที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์กำหนด ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินคืนเต็ม จำนวนเท่านั้น⁴³

ในกรณีที่สายการบินต้องจ่ายค่าชดเชย สายการบินจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ ณ เคาน์เตอร์ของสายการบินที่สนามบินในวันที่ผู้โดยสารเกิดสิทธิรับค่าชดเชย หรือที่สำนักงานใหญ่ หรือสำนักงาน สาขา สายการบินต้องชำระเป็นเช็คระบุจำนวน หรือเงินสด หรือเอกสารที่จำเป็นเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่จะ สามารถจะแปลงสภาพเป็นเงินสดได้ภายใน 15 วันนับจากวันที่ผู้โดยสารเกิดสิทธิรับค่าชดเชย⁴⁴

สิทธิของผู้โดยสารตามที่ได้กล่าวข้างต้น เป็นเพียงสิทธิขั้นต่ำของผู้โดยสารในกรณีที่ถูกละเมิดเที่ยวบิน ดังนั้น จึงไม่เป็นการห้าม หากสายการบินมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารไว้สูงกว่าพระราชบัญญัติ⁴⁵

เปรียบเทียบกฎหมายไทย สหภาพยุโรป และประเทศฟิลิปปินส์

จากที่ได้ศึกษาหลักเกณฑ์เรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารทางอากาศของสหภาพยุโรปและประเทศ ฟิลิปปินส์ จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็ยังมีหลายประการที่มีความแตกต่างกัน และมีข้อน่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้โดยสารเท่ากับหรือมากกว่าที่

⁴⁰ Air Passenger Bill of Rights Section 11.1(d) “Be endorsed to another air carrier without paying any fare difference, at the option of the passenger, and provided that space and other circumstances permit such re-accommodation; or”

⁴¹ Air Passenger Bill of Rights Section 11.1(e) “Rebook the ticket, without additional charge, to the next flight with available space, or, within thirty (30) days, to a future trip within the period of validity of the ticket. However, for rebooking made in excess of the aforementioned thirty (30) days for a trip likewise within the validity of the ticket, fees and/or fare difference shall apply”

⁴² Air Passenger Bill of Rights Section 11.1 “Provided, that in case a carrier cancels a flight at least twenty-four (24) hours before the ETD, it shall not be liable for the foregoing amenities, except, it shall be obliged to notify the passenger, and, in accordance with the preceding provisions, to rebook or reimburse the passenger, at the option of the latter”

⁴³ Air Passenger Bill of Rights Section 11.2 “In case the air carrier cancels the flight because of force majeure, safety and/or security reasons, as certified by the Civil Aviation Authority of the Philippines, a passenger shall have the right to be reimbursed for the full value of the fare.”

⁴⁴ Air Passenger Bill of Rights Section 16 “An air carrier liable for any and all compensations provided by these rules shall make the same available to the affected passenger at the air carrier’s counters at the airport on the date when the occasion entitling the passenger to compensation occurred, or at the main office or any branch of the air carrier at the discretion of the passenger. The air carrier shall tender a check for the amount specified, or cash, or the document necessary to claim the compensation or benefits mentioned above; *Provided*, that such document shall be convertible to cash within fifteen (15) days from the date when the occasion entitling the passenger to such compensation occurred”

⁴⁵ Air Passenger Bill of Rights Section 11.3 “the provisions of this Section shall be the minimum entitlement of a passenger in case of cancellation, and shall not prohibit the air carrier from granting more favourable conditions or recourses, as it may deem appropriate”

กฎระเบียบสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้อีกด้วย⁴⁶ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบ และจำแนกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

ขอบเขตการใช้บังคับ สหภาพยุโรปและประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากเป็นสายการบินของยุโรปหรือฟิลิปปินส์ จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์นี้ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางการบินที่บินภายใน บินเข้ามา หรือบินออกจากประเทศก็ตาม แต่หากเป็นสายการบินของประเทศอื่น จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์นี้เฉพาะเส้นทางที่บินภายใน หรือบินออกจากประเทศเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกับการขนส่งโดยสายการบินของไทยและต้องเป็นเส้นทางบินประจำภายในประเทศเท่านั้น

	สายการบินของตน	สายการบินอื่นๆ
ในประเทศ → ในประเทศ	✓	✓
ในประเทศ → นอกประเทศ	✓	✓
นอกประเทศ → ในประเทศ	✓	✗

สิทธิได้รับเงินค่าบัตรโดยสารคืน ทั้งสามประเทศกำหนดให้ผู้โดยสารมีสิทธิได้รับเงินคืนเต็มจำนวน หรือตามส่วนที่ยังไม่ได้เดินทาง และในประเทศฟิลิปปินส์หากการยกเลิกเที่ยวบินเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกี่ยวกับความปลอดภัย สายการบินต้องคืนเงินเต็มจำนวน

สิทธิเดินทางด้วยเที่ยวบินอื่น ทั้งสามประเทศกำหนดให้ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกที่จะเดินทางในเที่ยวบินถัดไป หรือตามวันที่ผู้โดยสารต้องการได้หากเที่ยวบินนั้นๆ มีที่ว่าง โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม แต่จะมีบางประเทศที่กำหนดให้สิทธิแก่ผู้โดยสารไว้มากกว่าปกติ กล่าวคือ ประเทศไทยกำหนดให้ผู้โดยสารมีสิทธิเลือกเดินทางไปยังสถานที่ใกล้เคียงกับจุดหมายเดิมได้อีกด้วย โดยสายการบินจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากสนามบินใหม่ไปยังสนามบินปลายทางเดิม และหากปรากฏว่าบัตรโดยสารใหม่มีราคาต่ำกว่าที่ได้ชำระไป สายการบินต้องคืนเงินส่วนต่างให้แก่ผู้โดยสาร ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ ผู้โดยสารจองเที่ยวบินใหม่ได้แต่ต้องกระทำภายใน 30 วันนับจากกำหนดการเดิม หากเกินกว่า 30 วันสายการบินมีสิทธิเรียกเก็บเงินส่วนต่างได้ นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิให้ผู้โดยสารสามารถเลือกเดินทางไปกับสายการบินอื่นได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งสามประเทศกำหนดให้สายการบินมีหน้าที่ต้องจัดหาอาหารและเครื่องดื่มให้แก่ผู้โดยสารตามความเหมาะสม และต้องจัดหาอุปกรณ์ในการติดต่อสื่อสาร ที่พัก รวมถึงการขนส่งจากสนามบินไปยังที่พักให้แก่ผู้โดยสารด้วยโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่มีรายละเอียดแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ เรื่องการจัดหาอุปกรณ์ในการติดต่อสื่อสาร ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ไม่ได้กำหนดว่าผู้โดยสารมีสิทธิใช้อุปกรณ์ติดต่อสื่อสารโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนกี่ครั้ง เพียงแต่ให้จัดหาตามความเหมาะสมเท่านั้น ในขณะที่สหภาพยุโรปให้สิทธิผู้โดยสารใช้อุปกรณ์ติดต่อสื่อสารโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพียง 2 ครั้งเท่านั้น ส่วนในเรื่องการจัดหาที่พักนั้น ประเทศไทยและสหภาพยุโรปกำหนดให้สายการบินมีหน้าที่จัดหาที่พักต่อเมื่อต้องรอเที่ยวบินใหม่เป็นเวลา 1 คืนขึ้นไปเท่านั้น ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์เพียงแต่กำหนดให้เป็นหน้าที่สายการบินต้องจัดหาที่พักโดยไม่ได้อำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการรอเที่ยวบินใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ยังกำหนดให้สายการบินต้องจัดให้มีการช่วยเหลือเบื้องต้นหากมีกรณีจำเป็นอีกด้วย

สิทธิได้รับเงินชดเชย นอกจากสายการบินจะมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกต่างๆ และจัดหาเที่ยวบินใหม่แล้ว สายการบินยังมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้โดยสารอีกด้วย สำหรับประเทศไทย ด้วยเหตุที่เป็นการใช้บังคับกับเที่ยวบินภายในประเทศเท่านั้นทำให้การจ่ายค่าชดเชยจึงไม่สูงมากและไม่มีข้อกำหนดที่ซับซ้อน กล่าวคือ หากผู้โดยสารถูกยกเลิกเที่ยวบินไม่ว่าจะเป็นระยะทางเท่าใดก็ตาม สายการบินมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยเป็นจำนวน

⁴⁶ <http://www.cab.gov.ph/m/news/866-air-passenger-bill-of-rights> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560)

เดียวกันคือ 1,200 บาทต่อคน ส่วนสหภาพยุโรปนั้น การจ่ายเงินชดเชยจะขึ้นอยู่กับระยะทางที่ถูกยกเลิกเที่ยวบิน หากมีระยะทางมากผู้โดยสารก็จะได้รับเงินชดเชยมาก โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ระยะทาง(กิโลเมตร)	เงินชดเชย(ยูโร)
ทุกเที่ยวบิน 1 - 1,500	250
ทุกเที่ยวบิน 1,500 - 3,500	400
ภายในสหภาพ 1,500 ขึ้นไป	400
เที่ยวบินนอกสหภาพ 3,500 ขึ้นไป	600

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้สายการบินต้องจ่ายเงินชดเชยเฉพาะกรณีที่กระเป๋าสัมภาระสูญหาย เสียหาย หรือส่งมอบชั่งช้า และกรณีที่ผู้โดยสารถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บเท่านั้น ดังนั้นในกรณีที่ถูกลบเที่ยวบิน ผู้โดยสารจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชย

วิธีการคืนเงิน ทั้งสามประเทศกำหนดให้สามารถจ่ายด้วยเงินสดหรือเช็คก็ได้ และหากสายการบินประสงค์จะชำระคืนด้วยบัตรกำนัลหรือสิ่งอื่น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้โดยสารก่อน แต่ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดเพิ่มเติมให้สายการบินสามารถส่งมอบเป็นเอกสารในการเรียกร้องให้ชำระเงินที่จะสามารถจะแปลงสภาพเป็นเงินสดได้ ภายใน 15 วันนับจากวันที่ผู้โดยสารเกิดสิทธิรับค่าชดเชย

ระยะเวลาในการคืนเงิน ประเทศไทยกำหนดให้สายการบินต้องคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันหากผู้โดยสารซื้อบัตรโดยสารด้วยเงินสด และภายใน 45 วันหากผู้โดยสารซื้อบัตรโดยสารด้วยบัตรเครดิต ในขณะที่สหภาพยุโรปกำหนดให้สายการบินต้องคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันโดยไม่คำนึงว่าผู้โดยสารจะซื้อบัตรโดยสารด้วยวิธีการใด ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้กำหนดว่าสายการบินต้องคืนเงินภายในกี่วัน

กรณีที่สายการบินไม่ต้องจ่ายเงินชดเชย กรณีนี้แต่ละประเทศมีการกำหนดแตกต่างกันออกไป ดังนี้ ประเทศไทยกำหนดให้สายการบินไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยหากสายการบินพิสูจน์ได้ว่าเป็นไปตามประการใดประการหนึ่ง คือ 1) สายการบินใดแจ้งข่าวการยกเลิกเที่ยวบินและทางเลือกในการเดินทางอื่นๆ ให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน 2) แจ้งล่วงหน้าไม่ถึง 3 วันแต่เที่ยวบินใหม่เดินทางออกก่อนหรือหลังกำหนดเดิม และไปถึงปลายทางเร็วหรือช้ากว่ากำหนดเดิมไม่เกิน 3 ชั่วโมง 3) การยกเลิกเที่ยวบินเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกี่ยวกับความปลอดภัย ส่วนสหภาพยุโรปกำหนดให้สายการบินไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยหากสายการบินพิสูจน์ได้ว่าเป็นไปตามประการใดประการหนึ่ง คือ 1) สายการบินใดแจ้งข่าวการยกเลิกเที่ยวบินล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ 2) แจ้งล่วงหน้า 7 วัน ถึง 2 สัปดาห์ และเที่ยวบินใหม่ออกเดินทางก่อนเวลาเดิมไม่เกิน 2 ชั่วโมงและไปถึงปลายทางช้ากว่าเวลาเดิมไม่เกิน 4 ชั่วโมง 3) แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันและเที่ยวบินใหม่ออกเดินทางก่อนเวลาเดิมไม่เกิน 1 ชั่วโมงและไปถึงปลายทางช้ากว่าเวลาเดิมไม่เกิน 2 ชั่วโมง สำหรับประเทศฟิลิปปินส์เนื่องจากไม่มีกรณีที่ต้องจ่ายเงินชดเชย จึงไม่มีกรณีที่จะได้รับยกเว้นการจ่ายเงินชดเชย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ที่แคบกว่าในต่างประเทศ ทำให้การกำหนดคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารน้อยกว่าในประเทศอื่นๆ เช่น เรื่องจำนวนเงินชดเชยที่กำหนดให้สายการบินจ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย โดยไม่คำนึงถึงระยะทางของเที่ยวบินที่ถูกยกเลิก และช้อยกเว้นความรับผิดชอบของสายการบินที่กำหนดให้สายการบินไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยหากได้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ซึ่งในทางปฏิบัติการแจ้งล่วงหน้าเพียง 3 วัน เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ผู้โดยสารไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาเนื่องจากการเดินทางแต่ละครั้งอาจต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมตัวนานร่วมสัปดาห์ ด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร ผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบันการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศเป็นที่นิยมแพร่หลาย และมีผู้ใช้บริการทั่วโลกเป็นจำนวนมาก การเดินทางระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะในการทำการค้าระหว่างประเทศต่างๆ แม้ว่าการเดินทางทางอากาศจะมีความปลอดภัยสูงและมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ก็ยังเกิดปัญหาต่างๆ

ขึ้น ไม่ว่าจะเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคนโดยสาร ทรัพย์สิน หรือของ ดังนั้นประเทศไทยควรมีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้โดยสารระหว่างประเทศไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการเดินทางในประเทศและระหว่างประเทศมีปัจจัยที่แตกต่างกันอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาในการเดินทาง ราคาบัตรโดยสาร ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น ดังนั้นการใช้กฎหมายเดียวกันให้ครอบคลุมถึงการเดินทางภายในและระหว่างประเทศอาจไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ประเทศไทยอาจแก้ปัญหาด้วยการกำหนดให้การชดเชยขึ้นอยู่กับระยะทางของเที่ยวบินนั้นๆ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบสหภาพยุโรป ส่วนปัญหาในเรื่องของเขตอำนาจรัฐ

ผู้เขียนเห็นว่ารัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับรัฐของตนได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงสามารถออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารทางอากาศระหว่างประเทศได้ เพียงแต่ขอบเขตการใช้บังคับจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยในทางใดทางหนึ่ง เช่น เที่ยวบินที่บินออกจากประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายเช่นนี้ไม่ได้เป็นการวางหลักเกณฑ์ใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากประเทศอื่นๆ ก็มีการออกกฎหมายที่มีขอบเขตทำนองเดียวกันนี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังควรเพิ่มมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้โดยสารระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและความชัดเจนในการได้รับการเยียวยาความเสียหาย เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกสายการบินซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่าออกกฎเกณฑ์ในรูปของสัญญาสำเร็จรูปมาใช้บังคับเพื่อลดทอนสิทธิผู้โดยสาร และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองของนานาประเทศ นอกจากนี้การกำหนดความคุ้มครองที่สูงขึ้นยังเป็นการช่วยให้สายการบินมีความพยายามในการลดปัญหาการยกเลิกเที่ยวบินเพื่อไม่ต้องใช้ค่าเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

การกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดา

สุวิตา ช่วยพิทักษ์*

ณิชกานต์ รัตนเดช**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความประสงค์ที่จะนำเสนอบทบัญญัติกฎหมายและหน่วยงานในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีความแตกต่างจากการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุรูปแบบอื่น ๆ กล่าวคือ การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจะกระทำเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น และนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อหามาตรการป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุเช่นนี้อีกในอนาคต โดยบทความนี้ได้นำพระราชบัญญัติคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย (Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989) และ กฎระเบียบของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Safety Board Regulations) อันเป็นบทบัญญัติกฎหมายของประเทศแคนาดา มาศึกษาการบัญญัติกฎหมายและการจัดตั้งคณะกรรมการในการกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ

คำสำคัญ สืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ, การขนส่ง, ประเทศแคนาดา

Abstract

This Article aims to present legal provisions and an institute concerning transport accident investigation because of its distinguish characters comparing to other types of an accident investigation. Transport accident investigation is conducted in order to find factual causes of such accident. It then applies such factual causes to analyze measures to prevent any accident in the future. This Article examines the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989 and Transportation Safety Board Regulations., These Canadian legal provisions are studied in particularly on the establishment of a transportation accident investigation board for accidents in every type of transport.

Keywords Accident investigation, transportation, Canada

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, เนติบัณฑิตไทย

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น, เนติบัณฑิตไทย

ในปัจจุบันการขนส่งมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารเพราะระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ยกเว้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศไปสู่ระดับนานาชาติ¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งระหว่างประเทศที่ต้องเดินทางข้ามพรมแดนซึ่งสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การขนส่งทางบก การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางราง การขนส่งทางถนนหรือการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ทั้งนี้ การขนส่งแต่ละประเภทย่อมมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตาม การขนส่งทุกรูปแบบย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สินค้าหรือผู้โดยสารสามารถเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางได้อย่างปลอดภัย ความปลอดภัยในการขนส่งและความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งจึงเป็นสาระสำคัญที่ผู้ประกอบการขนส่งทุกรูปแบบต้องคำนึงถึง เพราะหากเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งอาจทำให้ผู้โดยสารหรือสินค้าเดินทางไปไม่ถึงจุดหมายปลายทางและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการขนส่งระหว่างประเทศในปัจจุบันทรัพย์สินในการขนส่งมีมูลค่าสูงและมีการขนส่งผู้โดยสารมากขึ้น² ความเสียหายจากอุบัติเหตุในการขนส่งจึงมีแนวโน้มว่าจะกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและระบบการเงินรุนแรงขึ้น ทั้งนี้อุบัติเหตุในการขนส่งยังเป็นสาเหตุนำไปสู่การฟ้องร้องทางแพ่งและทางอาญา เป็นการลดความเชื่อมั่นในระบบความปลอดภัยของการขนส่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจึงเป็นสาระสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นเพื่อหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุอย่างเดียวกันซ้ำอีกในอนาคต โดยต้องวิเคราะห์ว่ามีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้น อุบัติเหตุเกิดขึ้นได้อย่างไร จะมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นอีกได้หรือไม่ การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งมีความแตกต่างจากการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุรูปแบบอื่นที่มุ่งพิจารณาเพียงว่าเกิดอะไรขึ้น ใครเป็นผู้กระทำ และจะนำตัวผู้นั้นมาลงโทษได้อย่างไร การสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจึงสมควรต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ

¹ กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, “ความเป็นมาหรือหลักการเหตุผล” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2561, <http://www.sri.cmu.ac.th/~transportation/site.php?go=history>.

² ตัวอย่างเช่น การขนส่งสินค้าทางถนนและทางทะเลจากประเทศไทยไปยังเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง สาธารณรัฐประชาชนจีน มีปริมาณการค้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก มูลค่าการนำเข้าจากประเทศไทยผ่านเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง ในปี พ.ศ. 2558 มีมูลค่าเท่ากับ 1,373.23 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 215 จากปี พ.ศ. 2557 (จาก ดร.บุญทรัพย์ พานิชการ, ดร.กฤษณา ไสรัตน์ และนางสาวนันทน์หทัย หลงสะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ท่าเรือรอบอ่าวเป๋ยปู เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง, มีนาคม 2560) และหลังจากประเทศไทยสามารถปลดธงแดง ICAO ได้สำเร็จ สายการบินของไทยสามารถขยายเส้นทางกรบินระหว่างประเทศมากขึ้น ในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2561 ปริมาณการจราจรทางอากาศของท่าอากาศยานทั้ง 6 แห่งของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีจำนวนเที่ยวบินรวม 214,302 เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.64 เมื่อเทียบกับงวดเดียวกันของปีก่อน แบ่งเป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ 112,325 เที่ยวบินและเที่ยวบินภายในประเทศ 101,977 เที่ยวบิน ส่วนจำนวนผู้โดยสารรวมทั้ง 34.64 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.76 เมื่อเปรียบเทียบกับงวดเดียวกันของปีก่อนแบ่งเป็นผู้โดยสารระหว่างประเทศ 19.77 ล้านคนและผู้โดยสารภายในประเทศ 14.87 ล้านคน มีกำไรสุทธิ 6,219.52 ล้านบาทถือว่าเพิ่มขึ้นจากงวดเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 22.33 (จากคำอธิบายและวิเคราะห์งบการเงิน ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561)

อุบัติเหตุและการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำนิยามไว้ว่า อุบัติเหตุ หมายถึง เหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่ทันคิดหรือความบังเอิญเป็น³

อุบัติเหตุ หมายถึง “...เหตุการณ์ที่ไม่ปกติหรือไม่อาจคาดหมายได้โดยบุคคลซึ่งต้องประสบเหตุ เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย...”⁴

อุบัติเหตุ หมายถึง “เหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดหรือไม่ได้ตั้งใจ และโดยปกติก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือคนได้รับบาดเจ็บ”⁵

จึงกล่าวได้ว่า “อุบัติเหตุ” เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้มีการคาดการณ์มาก่อน และนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินและในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

วันที่ 22 พฤษภาคม 2558 เรือลากจูงบรรทุกถ่านหินจำนวน 1,700 ตัน ล่มบริเวณปากอ่าวแม่น้ำเจ้าพระยา ต.บางปู อ.เมืองสมุทรปราการ อันเนื่องมาจากคลื่นลมแรงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศชายฝั่ง เนื่องจากความเข้มข้นของละอองถ่านหินแขวนลอยที่เพิ่มขึ้นในแหล่งน้ำบดบังแสงแดดที่ส่องลงไปยังพื้นทะเล การตกตะกอนของเศษผงถ่านหินลดความสามารถในการสังเคราะห์แสงของพืช เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีในถ่านหินที่ยังไม่เผาไหม้ในสิ่งแวดล้อมทางน้ำ⁶

วันที่ 3 เมษายน 2559 เกิดอุบัติเหตุรถไฟชนกับรถทัวร์นำเที่ยวบริเวณจุดตัดทางรถไฟ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม มีผู้โดยสารเสียชีวิต 3 คนและได้รับบาดเจ็บ 26 คน⁷

วันที่ 1 สิงหาคม 2559 เกิดเหตุเครื่องบินรุ่น Piper PA-31-350 Navajo Chieftain เครื่องบินโดยสารขนาดเล็กซึ่งเป็นบริการให้เช่าเหมาลำของสายการบิน Rabbit Wings เดินทางจากจังหวัดนครราชสีมาไปยังที่สนามบินสุวรรณภูมิ ตกในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร มีผู้เสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 4 คน⁸

เมื่อมีอุบัติเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนต้องทำการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุนั้นและการสืบสวนอุบัติเหตุ (Accident Investigation) หมายถึง กระบวนการในการค้นหาความจริง หรือสาเหตุที่แท้จริง (The Root Cause) ของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น แล้วนำข้อเท็จจริงที่ได้มาประเมินเพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการควบคุมหรือป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำเดิม

³ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, “อุบัติเหตุ,” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561, <http://www.royin.go.th/dictionary/index.ph>.

⁴ Jack Miles, “Accident or Occurrence”, *SOUTH TEXAS LAW* 1, p. 396 (1955).

⁵ สมชาย พิพัชญ์วัฒน์, “การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน,” วารสารกฎหมายนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2559, หน้า 41.

⁶ ธารา บัวคำศรี, “เมื่อเรือขนส่งถ่านหินล่มในทะเล เราก็จะล่มจมไปด้วย,” Greenpeace Thailand, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560, <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/52979/>.

⁷ “ม้าเหล็กขี้อรธทัวร์ตาย4เจ็บ26,” ไทยรัฐ, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560, <https://www.thairath.co.th/content/600741>.

⁸ “TCIJ: สถิติอุบัติเหตุเครื่องบินโดยในไทยตั้งแต่ปี 2474 รวม 127 ครั้งครั้งเสียชีวิต 1,270 คน,” ประชาไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560, <https://prachatai.com/journal/2016/08/67574>.

ขึ้นมาอีก⁹ การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจึงเป็นวิธีการส่งเสริมความปลอดภัยในการขนส่งวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้ได้ในการขนส่งทุกประเภท ทั้งนี้ การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งต้องมีการดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งจึงควรเป็นหน่วยงานอิสระ¹⁰ กล่าวคือความอิสระจากอำนาจกำกับดูแลของระบอบการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ รายงานการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุควรได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยไม่มีข้อจำกัดและเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทรัพยากรบุคคลที่มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุแต่ละประเภทเพื่อให้ผลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุเกิดความน่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงสภาพของอุบัติเหตุ สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุและแนวทางการแก้ไขป้องกันอุบัติเหตุในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม¹¹ เช่น การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุของประเทศแคนาดา แต่ประเทศไทยไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นการเฉพาะ เมื่อเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งรูปแบบใดการกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการขนส่งรูปแบบนั้นๆ มีลักษณะเป็นทั้งผู้บริหารการประกอบกิจการและผู้สืบสวนสอบสวนเอง ไม่มีการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น กรมเจ้าท่ามีหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางน้ำ, สำนักงานการบินพลเรือน มีหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแก่อากาศยาน, เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางถนน, สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เป็นต้น ประกอบกับไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นการเฉพาะ มีเพียงกฎหมายบางฉบับที่กล่าวถึงการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแต่ไม่ได้ครอบคลุมการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศพ.ศ. 2497 เป็นต้น การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นหลัก ไม่ได้เป็นไปเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องเรื่องความปลอดภัยในการขนส่ง ทำให้การกำกับดูแลและการดำเนินการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยไม่เป็นอิสระจากหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการการขนส่ง ไม่มีการถ่วงดุลการตรวจสอบหาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ ผลการสืบสวนสอบสวนขาดความน่าเชื่อถือ ยากแก่การตรวจสอบความโปร่งใส เป็นธรรมในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ

การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดา

การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศแคนาดาอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทย (Transportation Safety Board of Canada หรือ TSB) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ปราศจากความขัดแย้งทางด้าน

⁹ ศิริพร วันพัน, “การสอบสวนอุบัติเหตุ (Accident Investigation),” Thailand industry, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560, http://www.thailandindustry.com/indust_newweb/news_preview.php?cid=15912.

¹⁰ European Transport Safety Council, “TRANSPORT ACCIDENT AND INCIDENT INVESTIGATION IN THE EUROPEAN UNION, Accessed December 10, 2017,” <http://etsc.eu/wp-content/uploads/Transport-accident-and-incident-investigation-in-the-EU.pdf>.

¹¹ *Ibid.*

ผลประโยชน์ต่าง ๆ และขึ้นตรงต่อรัฐสภา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย (Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act 1989) มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางรถไฟ และการขนส่งทางท่อ¹²

การดำเนินงานของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยมีลักษณะเป็นการสอบสวนอย่างอิสระ มีอำนาจสอบถามข้อมูลที่จำเป็นเพื่อค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุในการขนส่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยในการขนส่งและแนะนำรูปแบบวิธีการเพื่อขจัดหรือลดความบกพร่องด้านความปลอดภัยดังกล่าวและรายงานต่อสาธารณชนเกี่ยวกับผลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่ตรวจพบ นอกจากนี้คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยยังมีหน้าที่ในการพัฒนาระบบความปลอดภัยในการขนส่งและระบุถึงความเสี่ยงด้านความปลอดภัยที่เชื่อว่ารัฐบาลและอุตสาหกรรมขนส่งที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพื่อลดปัญหาการบาดเจ็บและการสูญเสียต่อบุคคลทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากอุบัติเหตุในการขนส่ง อย่างไรก็ตามการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปเพื่อกำหนดความผิดหรือระบุความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญา ผลการสอบสวนของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันคู่กรณีต่อการดำเนินคดีทางกฎหมายแต่อย่างใด¹³ และตลอดระยะเวลา 25 ปี ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งแห่งประเทศไทยได้ค้นหาสาเหตุของอุบัติเหตุในการขนส่งทางน้ำ ทางท่อ ทางรถไฟและทางอากาศและให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยเป็นจำนวนมากจนได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุ¹⁴

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทย

การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งของประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1990 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 และกฎระเบียบของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Safety Board Regulations และ Transportation Safety Board By-laws) ที่มีขึ้นเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและกำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุและวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

¹² Transportation Safety Board of Canada, About the TSB, Accessed December 10, 2017, <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/index.asp>

¹³ Transportation Safety Board of Canada, "mandate," Accessed December 10, 2017, <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/mission-mandate.asp>,

¹⁴ Transportation Safety Board of Canada, "TSB @ 25", Accessed January 10, 2018, From <http://www.tsb.gc.ca/eng/spec/25/bst-tsb-25-01.htm>, ตัวอย่างเช่น การสอบสวนเหตุการณ์เครื่องบินตก (Swissair 111) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 1998 ซึ่งเป็นอุบัติเหตุอากาศยานที่ใหญ่ที่สุดของแคนาดา ภายหลังจากการสอบสวน TSB ได้ส่งรายงานอุบัติเหตุเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2003 และเสียค่าใช้จ่ายไปประมาณ 57 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ถือเป็น การสืบสวนอุบัติเหตุที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดในประวัติศาสตร์ของแคนาดา

1. ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย แคนาดา กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการเดินอากาศ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทางทะเล อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทางท่อและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทางรถไฟ เว้นแต่กรณีที่ คณะกรรมการต้องตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการขนส่งที่เกี่ยวกับยานพาหนะทางการทหารหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่งของเอกชนหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางทหาร ที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติ (National Defence Act)¹⁵

2. คณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทยแคนาดา

คณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทยแคนาดาต้องเป็นบุคคล ผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ ทางทะเล ทางรถไฟและทางท่อ ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน ห้าคนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทน (The Governor in Council)¹⁶ และสมาชิกอย่างน้อยสาม คนจะต้องเป็นสมาชิกเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินเจ็ดปี มีสิทธิได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุ ได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าครองชีพอันสมควรที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่¹⁷ และในระหว่างการดำรงตำแหน่งกรรมการต้องไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งในการขนส่งทางอากาศ ทางทะเล ทางรถไฟและทางท่อ¹⁸ ทั้งนี้ คณะกรรมการมีสถานะเป็นตัวแทนของประมุขของรัฐและใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ในนามตัวแทนประมุขของรัฐ¹⁹

2.1 ประธานกรรมการ

ผู้สำเร็จราชการแทนจะแต่งตั้งประธานกรรมการโดยคัดเลือกมาจากกรรมการคนใดคนหนึ่ง ให้มีหน้าที่ บริหารงานด้านบุคลากร การเงิน ทรัพย์สิน และบริหารงานภายในของคณะกรรมการ ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งหมด เป็นประธานในการประชุมและจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่ง ทบทวนพิจารณารายงานการสืบสวนสอบสวนกำหนดผลการ สืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่ง รวมถึงระบุข้อบกพร่องด้าน ความปลอดภัยและให้คำแนะนำตามที่เห็นสมควร²⁰

¹⁵ Section 3 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

¹⁶ ในประเทศอันเป็นเครือจักรภพยกเว้นประเทศอังกฤษ สมเด็จพระราชินีนาถแห่งอังกฤษอาจทรงมอบหมายให้ผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ประจำประเทศนั้น ๆ เป็นผู้บริหารพระราชอำนาจโดยได้รับคำปรึกษาจากสภาองคมนตรี และเรียก ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ดังกล่าวว่า "ข้าหลวงต่างพระองค์โดยคำแนะนำของสภาองคมนตรี" หรือ "Governor-in-Council" ซึ่งต่อไปขอเรียกว่า "ผู้สำเร็จราชการแทน"

¹⁷ Section 4 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

¹⁸ Section 6 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

¹⁹ Section 11 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

²⁰ Section 8 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้หรือถ้าตำแหน่งของประธานกรรมการว่างลง ผู้สำเร็จราชการแทนจะทำหน้าที่เป็นประธานในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่²¹

2.2 วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีขึ้นเพื่อยกระดับความปลอดภัยในการขนส่งโดยดำเนินการตรวจสอบอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งอย่างเป็นอิสระเพื่อค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดเหตุการณ์นั้นๆ ขึ้น และระบุข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยในขนส่งพร้อมให้คำแนะนำเพื่อขจัดหรือลดความบกพร่องด้านความปลอดภัยดังกล่าว และรายงานต่อสาธารณชนเกี่ยวกับผลการสืบสวนและข้อค้นพบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุในการขนส่งไม่ได้เป็นไปเพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญา และไม่มีผลผูกพันคู่กรณีต่อกระบวนการทางกฎหมาย การลงโทษทางวินัยหรือกระบวนการอื่น ๆ แต่อย่างใด²²

2.3 ผู้อำนวยการการสืบสวนและเจ้าหน้าที่สืบสวน

ผู้อำนวยการการสืบสวนและเจ้าหน้าที่สืบสวนได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างทำบริการสาธารณะ (Public Service Employment Act)²³ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสืบสวนทางอากาศ, ผู้อำนวยการสืบสวนทางทะเล, ผู้อำนวยการตรวจสอบทางรถไฟและท่อ และพนักงานสืบสวนอื่นๆ โดยผู้อำนวยการการสืบสวนคนหนึ่งในสามคนดังกล่าว มีอำนาจในการกำกับดูแลการสืบสวนในนามของคณะกรรมการเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางอากาศ การเดินเรือ เหตุการณ์ทางรถไฟและทางท่อตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและรายงานผลการสืบสวนต่อคณะกรรมการ²⁴

3. การสืบสวนและการไต่สวนสาธารณะ (Investigations and Public Inquiries)

3.1 การรายงานอุบัติเหตุ

คณะกรรมการอาศัยอำนาจตามมาตรา 31 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการความปลอดภัยและการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งแห่งประเทศไทย กำหนดระเบียบในการรายงานอุบัติเหตุในการขนส่งไว้ในส่วนที่หนึ่งของระเบียบคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง แยกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การรายงานอุบัติเหตุโดยหน้าที่ และการรายงานอุบัติเหตุโดยความสมัครใจ

1. การรายงานอุบัติเหตุโดยหน้าที่ (Mandatory Reporting)

กรณีของการรายงานอุบัติเหตุโดยหน้าที่นั้น ตามระเบียบของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานไว้ ได้แก่ บุคคลผู้มีหน้าที่รายงานอุบัติเหตุ ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีในรายงาน กำหนดเวลาในการรายงานต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง และข้อยกเว้น ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของการขนส่ง ซึ่งสามารถแยกประเภทตามลักษณะของการขนส่งได้เป็น 4 ลักษณะได้แก่ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางท่อ และการขนส่งทางรถไฟ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

²¹ Section 5 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

²² Section 7 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

²³ Section 9 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

²⁴ Section 10 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

1.1. อุบัติเหตุทางอากาศ (Aviation Occurrences)

ระเบียบคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง กำหนดให้เจ้าของอากาศยาน ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ นักบินผู้บังคับอากาศยาน (Pilot-in-command) ลูกเรือบนอากาศยาน และผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้โดยตรงเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางอากาศที่เกิดขึ้น มีหน้าที่ต้องรายงานอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งทางอากาศต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง²⁵

ผู้มีหน้าที่รายงานต้องรายงานอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศกรณีที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการขนส่งโดยใช้อากาศยานและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นบุคคลได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตาย หรืออากาศยานนั้นได้รับความเสียหายหรือขัดข้องเชิงโครงสร้าง (Structural Failure) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความแข็งแรงของโครงสร้าง สมรรถนะหรือลักษณะของการบิน ต้องมีการซ่อมแซมเป็นการใหญ่หรือต้องเปลี่ยนชิ้นส่วนที่ได้รับความเสียหาย หรืออากาศยานนั้นสูญหายหรือไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างแน่แท้ นอกจากนี้ กรณีที่มีอุบัติการณ์²⁶ ใด ๆ เกิดขึ้นกับอากาศยานที่มีน้ำหนักมากกว่า 2,250 กิโลกรัม หรืออากาศยานนั้นถูกใช้ประกอบกิจการภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการทางอากาศตามส่วนที่ 7 แห่งระเบียบว่าด้วยการเดินอากาศแห่งประเทศไทยแคนาดา (Part VII of the Canadian Aviation Regulations) ก็ต้องรายงานอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ต่อคณะกรรมการด้วย²⁷

รายงานที่จะเสนอต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งต้องระบุข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เช่น ข้อมูลชนิด รุ่น สัญชาติ และตราที่แสดงว่าอากาศยานนั้นได้ลงทะเบียนแล้ว, ชื่อของเจ้าของอากาศยาน ผู้ประกอบการ นักบินผู้บังคับอากาศยานนั้น, ตำแหน่งที่อยู่สุดท้ายก่อนออกเดินทาง และจุดหมายของอากาศยาน รวมถึงวันและเวลาออกเดินทาง, วันและเวลาที่เกิดเหตุ, ชื่อผู้ให้บริการจราจรทางอากาศที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่เกิดขึ้น, จำนวนลูกเรือ ผู้โดยสาร และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ รวมถึงจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสอันเนื่องมาจากเหตุที่เกิดขึ้น, ตำแหน่งที่อยู่ล่าสุดของอากาศยานเท่าที่ทราบ, ข้อมูลสินค้าอันตรายและการกระทำที่จะทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ทหารพยัสิน หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²⁸

ทั้งนี้ รายงานอุบัติเหตุทางอากาศต้องนำส่งต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในกรณีที่มีข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมให้ส่งต่อคณะกรรมการดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางอากาศขึ้น²⁹

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งและเจ้าของอากาศยาน ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ นักบินผู้บังคับอากาศยาน ลูกเรือบนอากาศยาน หรือผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการสามารถทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายงานหรือกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานอุบัติเหตุทางอากาศตามที่เห็นสมควรได้³⁰

²⁵ Section 2(1) Transportation Safety Board Regulations.

²⁶ เช่น เครื่องยนต์ล้มเหลว หรือดับลง เกิดการผิดปกติในการส่งผ่านพลังงานมายังเกียร์ ตรวจพบควันหรือมีไฟไหม้บนอากาศยาน ความกดอากาศในอากาศยานลดลงในระดับฉุกเฉิน เชื้อเพลิงไม่เพียงพอต่อการลงจอด ณ จุดหมายปลายทาง การชนกันหรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดการเฉี่ยวชนกัน สินค้าอันตรายถูกปล่อยลงบนหรือออกจากอากาศยาน เป็นต้น

²⁷ *Supra note 25.*

²⁸ Section 2(2) Transportation Safety Board Regulations.

²⁹ Section 2(3) Transportation Safety Board Regulations.

³⁰ Section 2(4) Transportation Safety Board Regulations.

1.2. อุบัติเหตุทางทะเล (Marine Occurrences)

ผู้ประกอบการเรือหรือยานพาหนะทางน้ำอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของเรือหรือไม่ก็ตาม นายเรือ ผู้นำร่อง ลูกเรือลำนั้น ๆ และนายท่า ซึ่งมีความรู้โดยตรงเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางทะเลที่เกิดขึ้นมีหน้าที่ต้องรายงาน การเกิดอุบัติเหตุทางทะเลต่อคณะกรรมการ³¹ หรือรายงานต่อสถานีวิทยุรับรายงานเรือ (Radio Ship Reporting Station)³² หากอุบัติเหตุทางทะเลดังกล่าวเกิดขึ้นโดย

(1) มีบุคคลได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงแก่ความตาย อันเป็นผลมาจากการเดินทางโดยเรือ การอยู่บนเรือ หรือพลัดตกจากเรือ หรือการกระทบกับเรือโดยตรงหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเรือ

(2) มีบุคคลตกลงจากเรือลงทะเล

(3) ลูกเรือผู้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการด้านความปลอดภัยบนเรือนั้น ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ อันเป็นผลจากการบาดเจ็บทางร่างกาย ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

(4) เรือจม อับปาง หรือพลิกคว่ำ, เรือโดนกัน หรือมีความเสี่ยงที่จะโดนกัน, เรือถูกไฟไหม้หรือระเบิด, เรือติดกับที่ (Goes aground), ท้องเรือกระทบกับบางสิ่งโดยเรือไม่ติด, เรือได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดการด้านความปลอดภัยในการเดินเรือไม่เหมาะสม, เรือต้องทอดสมอหรืออยู่กับที่ หรือต้องเกยตื้นเพื่อเลี่ยงการเกิดอุบัติเหตุ, เรือสูญหายหรือถูกทิ้งร้างและสายเคเบิลหรือท่อของเรือเปื่อยหรือฉุพัง

นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่อยู่กรรมนำทางเรือ เครื่องกลหลักและเครื่องกลสำรองของเรือหรือเครื่องมือขับเคลื่อน คันบังคับ หรือเครื่องมือที่อยู่บนปากระวางเรือเกิดล้มเหลวจนก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมด้วย

(5) สินค้าที่เรือบรรทุกมาทั้งหมดหรือบางส่วนถูกเคลื่อนย้ายหรือตกออกไปนอกลำเรือ หรือ

(6) มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบนเรือ หรือเกิดจากเรือ อันเนื่องมาจากการบรรทุกสินค้าอันตรายจำนวนมาก หรือเกิดการรั่วไหลของรังสีออกมามากกว่าที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งระเบียบว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (The Transportation of Dangerous Goods Regulations)

ในการรายงานการเกิดอุบัติเหตุทางทะเลต้องระบุข้อมูล เช่น ข้อมูลประจำเรือและข้อมูลทั่วไปของสินค้าที่บรรทุกมาบนเรือ, วันและเวลาที่เกิดอุบัติเหตุทางทะเล, ชื่อของผู้ประกอบการ เจ้าของ และตัวแทนเรือ, ชื่อนายเรือและชื่อผู้นำร่อง, ข้อมูลจำเพาะของเรือ, ตำแหน่งที่อยู่สุดท้ายของเรือก่อนออกเดินทาง จุดหมายของเรือรวมทั้งวันและเวลาที่เรือออกเดินทาง, จำนวนลูกเรือ ผู้โดยสารและบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่บนเรือในขณะที่เกิดอุบัติเหตุและได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตายจากอุบัติเหตุทางทะเล, สถานที่และสภาพที่เกิดเหตุ และการกระทำหรือแผนการที่จะกระทำในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น³³

รายงานอุบัติเหตุทางทะเลต้องนำส่งต่อคณะกรรมการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้และในกรณีที่มีข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมให้ส่งต่อคณะกรรมการภายใน 30 วันนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางทะเลขึ้น³⁴ แต่คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งและผู้ประกอบการเรือ หรือยานพาหนะทางน้ำอื่น ๆ นายเรือ ผู้นำร่อง ลูกเรือ และนายท่า

³¹ Section 3(1) Transportation Safety Board Regulations.

³² Section 3(6) Transportation Safety Board Regulations.

³³ Section 3(2) Transportation Safety Board Regulations.

³⁴ Section 3(3) Transportation Safety Board Regulations.

ซึ่งเป็นผู้ที่ทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการสามารถทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายงาน หรือกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานอุบัติเหตุทางทะเลได้ตามที่เห็นสมควร³⁵

1.3. อุบัติเหตุทางท่อ (Pipeline Occurrences)

ผู้ประกอบการขนส่งทางท่อมี่หน้าที่ต้องรายงานอุบัติเหตุทางท่อให้คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งทราบ ถ้าอุบัติเหตุทางท่อนั้นเป็นผลโดยตรงจากการประกอบกิจการขนส่งทางท่อ³⁶ และการเกิดอุบัติเหตุทางท่อนั้นเป็นเหตุให้มีบุคคลได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตายหรือเป็นเหตุกระทบความปลอดภัยในการขนส่ง หรือมีเหตุการณ์หรือการปฏิบัติการที่ผิดปกติส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของก๊าซหรือสิ่งอื่นใดอย่างไม่สามารถควบคุมได้ หรือท่อขนส่งถูกใช้เพื่อการอื่นนอกขอบวัตถุประสงค์หรือถูกใช้เกินข้อจำกัดที่ได้กำหนดไว้โดยคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ หรือมีการดำเนินการใด ๆ ซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยในการขนส่งทางท่อ หรือส่วนเชื่อมในการขนส่งทางท่อขาดตอนและกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หรือเกิดเพลิงไหม้หรือการระเบิดขึ้นโดยมิใช่การกระทำโดยเจตนา อันเป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม³⁷

การรายงานอุบัติเหตุทางท่อต้องประกอบด้วยข้อมูล เช่น ชื่อผู้ประกอบการ, วัน เวลาและสถานที่เกิดเหตุ, ข้อมูลประเภทของท่อขนส่งหรือส่วนเชื่อมต่อ (Portion) ที่ทำงานผิดปกติหรือไม่สามารถทำงานได้, เหตุการณ์ที่นำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุและขอบเขตของความเสียหาย จำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตาย, รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่ถูกบรรจุหรือถูกปล่อยจากท่อขนส่ง รวมถึงจำนวนสินค้าที่รั่วไหลออกไปและได้กลับคืนมา, ระยะเวลาที่ต้องหยุดประกอบการขนส่งทางท่อ และการกระทำหรือแผนที่จะกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ เป็นต้น³⁸

รายงานอุบัติเหตุทางท่อต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในกรณีที่มีข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมให้ส่งต่อคณะกรรมการภายใน 30 วันนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางท่อขึ้น³⁹ แต่คณะกรรมการและผู้ประกอบการขนส่งทางท่อซึ่งเป็นผู้ที่ทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการความปลอดภัย สามารถทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายงานหรือกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานอุบัติเหตุทางท่อได้ตามที่เห็นสมควร⁴⁰

1.4. อุบัติเหตุทางรถไฟ (Railway Occurrences)

ผู้ประกอบการรถไฟบรรทุกสินค้า (The Rolling Stock) ผู้ประกอบการราง (The Track) และลูกเรือ ซึ่งรู้เกี่ยวกับอุบัติเหตุทางรถไฟ มีหน้าที่ต้องรายงานอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง⁴¹ หากอุบัติเหตุดังกล่าวได้เกิดขึ้นโดยมีบุคคลได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตายอันเป็นผลมาจากการขึ้นหรือลงหรือขณะอยู่บนรถไฟ หรือเกิดเหตุรถไฟชนกัน รถไฟตกราง เกิดเพลิงไหม้ ระเบิดหรือรถไฟได้รับความเสียหายซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยในการเดินทางหรือกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคล ทรัพย์สินและ

³⁵ Section 3(4) Transportation Safety Board Regulations.

³⁶ Section 4(1) Transportation Safety Board Regulations.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Section 4(2) Transportation Safety Board Regulations.

³⁹ Section 4(3) Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁰ Section 4(4) Transportation Safety Board Regulations.

⁴¹ Section 5(1) Transportation Safety Board Regulations.

สิ่งแวดล้อม หรือมีความเสี่ยงในการชนกันระหว่างรถไฟบรรทุกด้วยตัวเอง หรือไร้การป้องกันในการสับเปลี่ยนรางรถไฟสายหลักหรือรางถูกสับเปลี่ยนอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ปกติ หรือรถไฟไม่แสดงไฟสัญญาณในขณะที่เคลื่อนที่หรือมีการฝ่าฝืนกำหนดการ ไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนที่ของรถไฟได้ หรือมีสินค้าอันตรายหรือรังสีรั่วไหลออกจากรถไฟเป็นจำนวนมาก เป็นต้น⁴²

การรายงานอุบัติเหตุทางรถไฟต้องมีข้อมูล เช่น หมายเลขขบวนรถไฟ เส้นทางการเดินทาง, ข้อมูลการบรรทุกสินค้าในตู้สินค้า, ชื่อผู้ประกอบการรถไฟและผู้ประกอบการรางรถไฟ, วัน เวลาและสถานที่เกิดเหตุ, จำนวนลูกเรือ ผู้โดยสารและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางรถไฟ รวมถึงจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตายจากอุบัติเหตุทางรถไฟ, รถไฟหรือขบวนรถไฟที่ได้รับความเสียหายหรือต้องหยุดให้บริการ, สภาพอากาศและสภาพแวดล้อม ณ บริเวณที่เกิดเหตุ, สภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและผลของความเสียหาย รวมถึงการกระทำการหรือแผนที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁴³

ผู้มีหน้าที่รายงานต้องรายงานอุบัติเหตุทางรถไฟต่อคณะกรรมการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในกรณีที่มีข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมให้ส่งต่อคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งภายในวันสุดท้ายของเดือนแห่งปฏิทินที่เกิดอุบัติเหตุทางรถไฟ⁴⁴ แต่คณะกรรมการและผู้ประกอบการรถไฟบรรทุกสินค้า ผู้ประกอบการราง และลูกเรือ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำรายงานยื่นต่อคณะกรรมการสามารถทำความเข้าใจความตกลงเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายงาน หรือกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานอุบัติเหตุทางรถไฟได้ตามที่เห็นสมควร⁴⁵

เห็นได้ว่า ระเบียบคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งกำหนดหลักเกณฑ์การรายงานอุบัติเหตุโดยหน้าที่ทั้งในอุบัติเหตุทางอากาศ อุบัติเหตุทางทะเล อุบัติเหตุทางท่อและอุบัติเหตุทางรถไฟไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้มีหน้าที่รายงานการเกิดอุบัติเหตุ, ประเภทของอุบัติเหตุที่ต้องรายงาน, ข้อมูลที่ต้องมีในรายงาน, กำหนดเวลาในการรายงานอุบัติเหตุและให้อำนาจคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งและผู้มีหน้าที่รายงานอุบัติเหตุทำความเข้าใจความตกลงเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายงานหรือกำหนดระยะเวลาในการยื่นรายงานอุบัติเหตุได้ตามที่เห็นสมควรเมื่อเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งแต่ละประเภทเหมือนกัน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการขนส่งที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับอุบัติเหตุมีหน้าที่รายงานการเกิดอุบัติเหตุ โดยต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งสภาพแวดล้อม สภาพความเสียหายและการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีเพียงข้อกำหนดปลีกย่อยบางประการที่แตกต่างกัน เช่น ตัวผู้มีหน้าที่รายงานการเกิดอุบัติเหตุ ประเภทของอุบัติเหตุที่ต้องรายงานและข้อมูลที่ต้องมีในรายงาน ซึ่งมีความแตกต่างกันตามแต่ลักษณะของการประกอบกิจการขนส่งและผู้เกี่ยวข้องในการขนส่งแต่ละประเภท

2. การรายงานโดยความสมัครใจ (Voluntary Reporting)

นอกจากบุคคลที่ตามระเบียบของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งได้บัญญัติให้มีหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางการขนส่งรูปแบบใด ๆ แล้ว ตามระเบียบดังกล่าวยังบัญญัติให้บุคคลอื่นใดก็ตามที่มีความรู้เกี่ยวกับอุบัติเหตุในการขนส่งที่เกิดขึ้นสามารถรายงานอุบัติเหตุต่อคณะกรรมการได้เช่นกัน⁴⁶

⁴² *Ibid.*

⁴³ Section 5(2) Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁴ Section 5(3) Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁵ Section 5(4) Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁶ Section 6 Transportation Safety Board Regulations.

นอกจากนี้ บุคคลซึ่งได้รายงานดังกล่าวยังสามารถร้องขอให้คณะกรรมการคุ้มครองกันตนไว้ในฐานะพยานได้⁴⁷ ซึ่งความคุ้มครองดังกล่าวทำให้มีการรายงานอุบัติเหตุในการขนส่งโดยความสมัครใจมากขึ้น เนื่องจากผู้รายงานมั่นใจได้ว่า จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่ได้รับผลกระทบหรือไม่ต้องรับโทษจากการรายงานอุบัติเหตุไม่ว่าจะเป็น การลงโทษทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย อันจะส่งผลให้สามารถสอบสวนอุบัติเหตุได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุม สามารถแก้ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการขนส่งได้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผู้ครอบครองหรือดูแลยานหลักฐานเกี่ยวกับอุบัติเหตุในการขนส่ง ต้องเป็นผู้รักษาพยานหลักฐาน นั้นเอาไว้ เว้นแต่ คณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่งจะเห็นเป็นอย่างอื่น⁴⁸ และเมื่อบุคคลที่เป็นคนเก็บ รักษาหลักฐานได้หลักฐานมาไว้ในครอบครอง บุคคลดังกล่าวต้องทำการเก็บรักษาหลักฐานเอาไว้ที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ภายใต้สถานการณ์นั้น และให้ทำการแจ้งไปยังคณะกรรมการ⁴⁹

3.2 การสืบสวน

หลังจากคณะกรรมการได้รับการร้องขอจากผู้สำเร็จราชการแทนหรือได้รับรายงานอุบัติเหตุจาก หน่วยงานอื่นและเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุในการขนส่ง หน่วยงานอื่นไม่อาจเริ่มสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุได้อีก หากเริ่มสืบสวนสอบสวนไปแล้วจะต้องยุติการสืบสวน ของตนทันที เพื่อป้องกันไม่ให้ตำรวจม้าแคนาดา (The Royal Canadian Mounted Police) หรือหน่วยงานอื่น สืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกเหนือจากการค้นหาสาเหตุและปัจจัยที่ ก่อให้เกิดอุบัติเหตุในการขนส่งตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการ แต่กรณีที คณะกรรมการไม่ได้ตรวจสอบหรือสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งหน่วยงานอื่นมีอำนาจสืบสวนได้โดยไม่ถูก ขัดขวางแต่อย่างใด⁵⁰ แต่คณะกรรมการและหน่วยงานอื่นนั้นต้องใช้มาตรการอันสมควรเพื่อให้แน่ใจว่ามีการ ประสานความร่วมมือระหว่างการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุและการเยียวยาแก้ไขอุบัติเหตุในการขนส่งนั้นแล้ว⁵¹

คณะกรรมการต้องใช้มาตรการอันสมควรเพื่อให้มั่นใจได้ว่าขั้นตอนและวิธีการสืบสวนอุบัติเหตุในการ ขนส่งสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาที่ประเทศแคนาดาเข้าร่วมเป็นภาคีและสอดคล้องกับ การปฏิบัติการของผู้ขนส่งพลิกศพในท้องที่⁵² และต้องทำข้อตกลงกับรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงาน ต่าง ๆ ให้มีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น ทั้งกำหนด ขั้นตอนและวิธีการสืบสวนสอบสวนและการรายงานการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่ง และขั้นตอนปฏิบัติการเกิด ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างคณะกรรมการและฝ่ายต่าง ๆ ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุใน การขนส่ง⁵³ และหากมีการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการขนส่งทางทหาร คณะกรรมการและกระทรวงกลาโหม ของแคนาดา จะต้องใช้มาตรการอันสมควรเพื่อให้มั่นใจว่ามีการประสานงานในการสืบสวนสอบสวนแล้ว⁵⁴

⁴⁷ Section 7 Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁸ Section 8(1) Transportation Safety Board Regulations.

⁴⁹ Section 8(3) Transportation Safety Board Regulations.

⁵⁰ Section 14 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵¹ Section 15 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵² Section 16 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵³ Section 17 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵⁴ Section 18 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

3.3 อำนาจของเจ้าหน้าที่สืบสวน

เมื่อเจ้าหน้าที่สืบสวนมีเหตุอันควรเชื่อว่าบริเวณใดหรืออาจเป็นสถานที่หรือในสถานที่ใดมีความเกี่ยวข้องกับการสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเจ้าหน้าที่สืบสวนอาจเข้าไปและค้นสถานที่ดังกล่าวและยึดสิ่งของที่พบในระหว่างการค้นนั้นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ดูแลสถานที่นั้น เว้นแต่ มีกฎหมายให้อำนาจหรือมีใบสำคัญแสดงสิทธิเข้าไปและตรวจค้นสถานที่ดังกล่าวที่ลงนามโดยผู้พิพากษา หรือมีเหตุฉุกเฉิน⁵⁵ กรณีมีเหตุอันสมควรเพื่อความปลอดภัยเจ้าหน้าที่สืบสวนมีอำนาจยึดและทดสอบเพื่อทำลายสิ่งของที่ถูกระงับ⁵⁶ และห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้าถึงพื้นที่สืบสวนเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีแนวโน้มว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งได้ ไม่ว่าสิ่งเหล่านั้นจะถูกยึดหรือไม่ก็ตาม แต่ต้องไม่ขัดขวางการให้บริการของผู้ขนส่ง⁵⁷

นอกจากพยานหลักฐานที่ผู้สืบสวนได้มาในขณะที่เกิดอุบัติเหตุในการขนส่งแล้ว ผู้สอบสวนยังมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนข้อเท็จจริงด้วยซึ่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่ผู้สืบสวนต้องการอาจอยู่กับหรือเป็นบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุในการขนส่ง เจ้าหน้าที่สืบสวนต้องแจ้งไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยใช้รูปแบบการบอกกล่าวตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการความปลอดภัยด้านการขนส่ง (Transportation Safety Board Regulations)⁵⁸ ให้ทำคำแถลงหรือเข้าร่วมการสืบสวน หรือสั่งให้ตรวจร่างกายบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งหรือสั่งให้แพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่สืบสวนหรือสั่งให้มีการชันสูตรพลิกศพได้ โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องจะปฏิเสธหรือไม่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่สืบสวนไม่ได้ แต่ผลการตรวจสอบสุขภาพตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่สืบสวนมีสิทธิพิเศษจะนำไปใช้ได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยในการขนส่งเท่านั้น หากบุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่สืบสวนอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามได้⁵⁹

3.4 การคืนทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ถูกยึด

บุคคลที่ถูกยึดทรัพย์สิน เจ้าของหรือบุคคลอื่นใดที่มีเหตุอันสมควรที่จะได้รับสิทธิในทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้มีคำสั่งคืนทรัพย์สินหรือสิ่งของให้แก่ผู้ยื่นคำร้องได้ โดยศาลอาจกำหนดเงื่อนไขที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อให้แน่ใจว่าของสิ่งนั้นได้รับการดูแลและรักษาไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ที่คณะกรรมการอาจกำหนดในภายหลังตามพระราชบัญญัตินี้⁶⁰ เว้นแต่ เป็นสิ่งของที่ยึดและทดสอบเพื่อทำลายหรือบันทึกข้อมูลการเดินทาง (On-board Recording)

3.5 การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry)

ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง หากคณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นต้องมีการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นและไม่ได้มีการไต่สวนสาธารณะตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการไต่สวน (The Inquiries Act) มาก่อน ประธานคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดำเนินการไต่สวนสาธารณะ

⁵⁵ Section 19 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵⁶ Section 19 (5) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵⁷ Section 19(7)(8) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁵⁸ Section 14 Transportation Safety Board Regulations.

⁵⁹ Section 19(9) - 19(15.1) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁶⁰ Section 20 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

เกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งและรายงานไปยังคณะกรรมการได้⁶¹ หากประธานได้ทำการแต่งตั้งให้บุคคลใดทำการไต่สวนสาธารณะ ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือหากผู้ได้รับแต่งตั้งจากประธานมีมากกว่าหนึ่งคน ประธานต้องเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดจากบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ⁶²

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีหน้าที่แก้ไขปัญหาในการยอมรับฟังพยานหลักฐาน, การดำเนินการตามขั้นตอน, การกำหนดเวลาและสถานที่ในการไต่สวนสาธารณะแล้วแจ้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการไต่สวนสาธารณะทราบ, การเลื่อนวันและเวลาในการไต่สวนสาธารณะ, จัดการเรื่องค่าใช้จ่าย เอกสาร หรือวัตถุอื่นใดซึ่งถูกเรียกมาตามหมายเรียก, บันทึกของการดำเนินกระบวนการพิจารณา และดำเนินการอื่น ๆ ในการไต่สวนสาธารณะ⁶³ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการการสอบสวนทางอากาศ ผู้อำนวยการการสอบสวนทางเรือหรือผู้อำนวยการการสอบสวน (ทางรถไฟและท่อขนส่ง) กรณีใดกรณีหนึ่ง ต้องแต่งตั้งคณะลูกขุนชำนาญพิเศษ เพื่อทำการไต่สวนสาธารณะและให้คณะลูกขุนแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนร่วมเป็นสมาชิกในคณะลูกขุนนั้น⁶⁴

ก่อนเริ่มการไต่สวนสาธารณะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจจัดให้มีการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ โดยกำหนดเวลาและสถานที่ตามที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นสมควรก็ได้ และแจ้งไปยังผู้มีส่วนร่วมในการไต่สวนสาธารณะทุกคน⁶⁵ เพื่อกำหนดขอบเขตของการไต่สวนสาธารณะและข้อเท็จจริง และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดการด้านความปลอดภัย นอกจากนี้ กรณีที่มีพยานที่จะเข้าร่วมในการไต่สวน เจ้าหน้าที่ต้องจัดเตรียมสถานที่ไต่สวนพยานหลักฐานและเอกสารที่จะแสดงต่อศาลด้วย⁶⁶

การไต่สวนสาธารณะต้องเปิดให้มีการพิจารณาพยานหลักฐานระหว่างที่พยานถูกไต่สวน เพื่อจุดประสงค์ในการสืบหาข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับอุบัติเหตุในการขนส่ง⁶⁷ และการออกหมายเรียกพยานต้องออกตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้และส่งให้แก่ตัวบุคคลโดยตรงเป็นราย ๆ ไป หรือหากไม่สามารถนำส่งให้แก่ตัวบุคคลได้โดยตรง ต้องนำส่งเป็นจดหมาย โดยให้ส่งไปตามที่อยู่ปัจจุบันเท่าที่ทราบ ในกรณีที่พยานอยู่ห่างจากที่นัดหมายไม่เกิน 500 กิโลเมตร พยานควรได้รับหมายเรียกก่อนวันนัดหมายอย่างน้อย 10 วัน และในกรณีที่พยานอยู่ห่างจากที่นัดหมายเกินกว่า 500 กิโลเมตร พยานควรได้รับหมายเรียกก่อนถึงวันนัดหมายไม่น้อยกว่า 30 วัน⁶⁸ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการส่งหมายเรียกโดยจดหมายลงทะเบียนให้ถือว่า พยานได้รับหมายเรียกแล้วเมื่อพ้น 5 วัน นับจากวันที่ส่งในจดหมายลงทะเบียนนั้น⁶⁹

ภายหลังที่ได้มีการไต่สวนสาธารณะแล้วเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องทำรายงานต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับรายละเอียดในข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญในการไต่สวนสาธารณะ⁷⁰ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณารายงาน เพื่อทำบทสรุปถึงสาเหตุและปัจจัยของอุบัติเหตุในขนส่งที่เกิดขึ้น โดยระบุข้อบกพร่องในความปลอดภัยใด ๆ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับความปลอดภัยในการขนส่งต่อไป⁷¹

⁶¹ Section 21 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁶² Section 15(2) Transportation Safety Board Regulations.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Section 16 Transportation Safety Board Regulations.

⁶⁵ Section 18(1) Transportation Safety Board Regulations.

⁶⁶ Section 18(2) Transportation Safety Board Regulations.

⁶⁷ Section 15(1) Transportation Safety Board Regulations.

⁶⁸ Section 20(3) Transportation Safety Board Regulations.

⁶⁹ Section 20(4) Transportation Safety Board Regulations.

⁷⁰ Section 21(1) Transportation Safety Board Regulations.

⁷¹ Section 21(2) Transportation Safety Board Regulations.

4. การบริหารจัดการ (Dispositions)

คณะกรรมการหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด⁷² มีอำนาจดำเนินการดังนี้

4.1 การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง

เมื่อหน่วยงานหรือกรม (Department) ได้รับแจ้งเรื่องอุบัติเหตุในการขนส่งที่คณะกรรมการมีอำนาจสืบสวนสอบสวน หน่วยงานหรือกรมต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งอย่างรวดเร็วและต้องให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับแผนการสืบสวนสอบสวนและมาตรการแก้ไขใด ๆ ที่หน่วยงานหรือกรมวางแผนจะดำเนินการและประธานคณะกรรมการอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สืบสวนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการสืบสวนและการแก้ไขที่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือกรม นั้น ทั้งนี้คณะกรรมการอาจพิจารณาและแสดงความคิดเห็นในรายงานฉบับร่างชั่วคราวและฉบับสมบูรณ์ที่หน่วยงานหรือกรมจัดทำขึ้นได้⁷³

ในขณะเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการได้รับแจ้งเรื่องอุบัติเหตุในการขนส่ง ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับอุบัติเหตุในการขนส่งแก่รัฐมนตรีในฝ่ายบริหารที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นและต้องให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการสืบสวนที่จะมีขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจให้ผู้สังเกตการณ์ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น, ผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาเกี่ยวกับการขนส่งที่ประเทศแคนาดาเป็นภาคีหรือผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการเพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในเรื่องของการสืบสวนและจะช่วยให้เป้าหมายของคณะกรรมการบรรลุผล เข้าร่วมสังเกตการณ์ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่สืบสวนกำหนดในบริเวณที่เกิดเหตุ ,ร่วมตรวจสอบความเกี่ยวข้องในการเกิดอุบัติเหตุและพฤติกรรมประกอบ, ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมในการขนส่งในระหว่างเกิดเหตุ ณ ที่เกิดเหตุ, วิธีการและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการขนส่งและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นและเข้าร่วมการทดลองในห้องทดลองหรือเข้าร่วมในการวิเคราะห์⁷⁴ แต่ห้ามมิให้ผู้สังเกตการณ์นำข้อมูลใด ๆ ที่ได้มาในระหว่างการสืบสวนสอบสวนไปเผยแพร่หรือใช้ประโยชน์อื่นใดหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำการเผยแพร่หรือให้นำไปใช้ประโยชน์ใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ⁷⁵ ถ้าผู้สังเกตการณ์ฝ่าฝืนเงื่อนไขหรือขัดขวางการสืบสวนสอบสวนคณะกรรมการมีอำนาจถอดถอนผู้สังเกตการณ์ออกจากการสืบสวนสอบสวนได้ทันที⁷⁶

4.2 การเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะชน⁷⁷

เมื่อเสร็จสิ้นการสืบสวน คณะกรรมการต้องเผยแพร่ผลการสืบสวนสอบสวน ข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยและข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งต่อสาธารณะชน

⁷² Section 27 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁷³ Section 22 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁷⁴ Section 11(1) Transportation Safety Board Regulations.

⁷⁵ Section 11(2) Transportation Safety Board Regulations.

⁷⁶ Section 23 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁷⁷ Section 24 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

กรณีข้อคิดเห็น

ก่อนเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะชน คณะกรรมการต้องจัดส่งสำเนารายงานผลการสืบสวนสอบสวน ฉบับร่างเกี่ยวกับข้อค้นพบและข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยให้แก่รัฐมนตรีและบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรงทราบ เพื่อให้มีโอกาสอันสมควรที่จะแสดงความคิดเห็น (Representations) เกี่ยวกับร่างรายงานผลการสืบสวนไปยังคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาข้อคิดเห็นก่อนที่จะจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์และแจ้งให้ผู้แสดงข้อคิดเห็นดังกล่าวทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าคณะกรรมการได้มีการจัดการข้อคิดเห็นของบุคคลนั้นอย่างไร

ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นมีสิทธิพิเศษได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การนำไปใช้หรือเผยแพร่ต้องได้รับการอนุญาตหรือได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้แสดงความคิดเห็น เว้นแต่คณะกรรมการเป็นผู้นำข้อคิดเห็นไปใช้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยในการขนส่งหรือเป็นการแจ้งข้อคิดเห็นตามคำร้องขอของผู้ชั้นสูตยศเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนและห้ามมิให้ผู้ใดนำข้อคิดเห็นไปใช้ในกระบวนการทางกฎหมาย การลงโทษทางวินัยหรืออื่น ๆ

กรณีข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระหว่างการสืบสวนสอบสวน หากมีเหตุจำเป็นคณะกรรมการต้องแจ้งข้อสรุปและข้อเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษรแก่รัฐมนตรีหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสีย และเมื่อเสร็จสิ้นการสืบสวนสอบสวนคณะกรรมการต้องแจ้งข้อสรุป สาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่ง ข้อบกพร่องด้านความปลอดภัย และข้อเสนอแนะที่เป็นผลจากการสืบสวนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงโดยเร็ว

เมื่อรัฐมนตรีได้รับแจ้งจากคณะกรรมการแล้ว ต้องให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับผลการสืบสวนสอบสวนและข้อเสนอแนะดังกล่าวหรือให้เหตุผลหากไม่ดำเนินการใด ๆ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากคณะกรรมการเห็นว่ารัฐมนตรีไม่สามารถตอบกลับได้ภายในเก้าสิบวัน อาจขยายระยะเวลาได้ตามที่เห็นสมควร

4.3 รายงานฉบับกลาง (Interim Report)

คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานฉบับกลางเกี่ยวกับความคืบหน้าและผลการสืบสวนสอบสวนให้รัฐมนตรีของหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียโดยตรงทราบ และห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐมนตรีที่ได้รับรายงานใช้รายงานนั้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการตรวจสอบรายงาน⁷⁸

4.4 การพิจารณาใหม่

คณะกรรมการอาจพิจารณาทบทวนข้อค้นพบหรือผลการสืบสวนสอบสวนและข้อเสนอแนะใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการสืบสวนสอบสวนได้หากมีความเห็นหรือข้อเท็จจริงใหม่ ๆ ปรากฏขึ้น ไม่ว่าจะมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะหรือไม่ก็ตาม⁷⁹

⁷⁸ Section 25 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁷⁹ Section 26 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

5. สิทธิพิเศษ (Privilege)

5.1 การบันทึกข้อมูลการเดินทาง (On-board Recording)

การบันทึกข้อมูลการเดินทาง เป็นการบันทึกข้อมูลการสื่อสารด้วยเสียงที่เกิดขึ้นจากหรือได้รับหรือในห้องควบคุมเรือ ห้องควบคุมของเครื่องบิน ห้องของห้วงรถจักรหรือห้องควบคุมหรือสถานีสูบจ่ายทางท่อและการบันทึกวิดีโอกิจกรรมของบุคคลที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับเครื่องบิน เรือ ห้วงรถจักรหรือท่อส่งน้ำมันที่ทำงานโดยใช้อุปกรณ์บันทึกข้อมูลที่ไม่ได้มีการควบคุมโดยบุคคล รวมถึงหลักฐานการบันทึกหรือสรุปลงสาระสำคัญของการบันทึกดังกล่าว⁸⁰

การบันทึกข้อมูลการเดินทาง มีสิทธิพิเศษได้รับการคุ้มครองห้ามมิให้บุคคลใดนำไปเผยแพร่หรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทางกฎหมาย แต่หากอยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง บันทึกข้อมูลการเดินทางอาจถูกส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนได้ และคณะกรรมการอาจนำบันทึกดังกล่าวมาใช้ตามที่เห็นว่าจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยในการขนส่ง ทั้งนี้คณะกรรมการอาจมอบบันทึกข้อมูลการเดินทางให้แก่เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ เจ้าหน้าที่ชั้นสูตร พลิกศพหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนอื่นๆ ได้ หากมีการร้องขอเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนและเป็นกรณีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกซึ่งมีความสำคัญมากกว่าสิทธิพิเศษในการให้ความคุ้มครองการบันทึกข้อมูลการเดินทางนั้น⁸¹

อย่างไรก็ตาม ห้ามใช้บันทึกข้อมูลการเดินทางเพื่อดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินคดีตามกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่อพนักงานหรือลูกจ้าง เช่น ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ ผู้ควบคุมการจราจรทางทะเล ผู้ควบคุมการจราจรทางรถไฟ ลูกเรือของเรือ ผู้ให้บริการรถรับส่งในสนามบิน ผู้เชี่ยวชาญด้านสถานีบริการเที่ยวบิน บุคคลที่ส่งข้อความเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ ทางรถไฟหรือทางทะเลและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานทางท่อไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม⁸²

5.2 การบันทึกข้อมูลการสื่อสาร (Communication Record)

การบันทึกข้อมูลการสื่อสาร หมายถึง การบันทึกหรือหลักฐานการบันทึกหรือสรุปลงสาระสำคัญของการบันทึกข้อมูลสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ ทางรถไฟและทางทะเล หรือการบันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติงานทางอากาศ ทางรถไฟ ทางทะเลและทางท่อ เช่น ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ ลูกเรือ ผู้ให้บริการในสนามบิน พนักงานดูแลสัญญาณ พนักงานซ่อมบำรุง เจ้าหน้าที่ยามชายฝั่งหรือสำนักงานการทำเรือ เป็นต้น รวมถึงการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอันตรายทางทะเลและความปลอดภัยทางทะเลด้วย และการบันทึกข้อมูลการสื่อสารจะไม่ใช้เพื่อการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีทางกฎหมายกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการสื่อสารนั้น⁸³

⁸⁰ Section 28(1) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸¹ Section 28(2) - (6) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸² Section 28(7) Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸³ Section 29 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

5.3 คำแถลง (Statement)

คำแถลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือบันทึกเกี่ยวกับการขนส่งที่ผู้แถลงได้เสนอต่อคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สืบสวน รวมถึงสำเนาคำแถลงและสรุปสาระสำคัญของคำแถลง มีสิทธิพิเศษได้รับการคุ้มครองห้ามมิให้บุคคลใดนำไปเผยแพร่หรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทางกฎหมายหรืออื่น ๆ เว้นแต่เป็นการฟ้องร้องฐานการเบิกความเท็จหรือให้หลักฐานเท็จ แต่หากอยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง คณะกรรมการอาจนำคำแถลงดังกล่าวมาใช้ได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยในการขนส่ง ทั้งนี้คณะกรรมการอาจมอบคำแถลงให้แก่เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ เจ้าหน้าที่ชั้นสูงตร พลิกศพหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนอื่น ๆ ได้ หากมีการร้องขอเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนและเป็นกรณีที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกซึ่งมีความสำคัญมากกว่าสิทธิพิเศษในการให้ความคุ้มครองการคำแถลงนั้น⁸⁴

5.4 รายงานอุบัติเหตุในการขนส่ง (Reporting of Transportation Occurrences)

คณะกรรมการกำหนดระเบียบในการรายงานอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการขนส่งโดยหน้าที่หรือโดยสมัครใจ และอาจใช้รายงานดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยในการขนส่ง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวของบุคคล (Rules for Protection of Identity) ที่รายงานเหตุการณ์นั้น ๆ และรายงานดังกล่าวจะไม่ถูกนำไปใช้เพื่อดำเนินคดีทางกฎหมาย หรือดำเนินการทางวินัยหรือกรณีอื่น ๆ แก่บุคคลผู้รายงาน⁸⁵

6. หลักฐานของเจ้าหน้าที่สืบสวน (Evidence of Investigators)

เจ้าหน้าที่สืบสวนไม่มีอำนาจหรือไม่สามารถเป็นพยานในการดำเนินคดีใด ๆ เว้นแต่ มีคำสั่งเป็นกรณีพิเศษก่อนดำเนินการตามกฎหมาย และความเห็นของเจ้าหน้าที่สืบสวนไม่สามารถยอมรับเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการทางกฎหมาย ทางวินัยหรืออื่น ๆ ได้⁸⁶

7. กฎระเบียบ (Regulations)

คณะกรรมการ ภายใต้อำนาจของผู้สำเร็จราชการแทนอาจกำหนดกฎระเบียบ เช่น ลักษณะการใช้สิทธิหรือการใช้อำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ, การเก็บรักษาบันทึก เอกสารและหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง, กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลสถานที่สืบสวน, กำหนดสิทธิหรือสิทธิพิเศษของบุคคลที่เข้าร่วมการสืบสวนอย่างผู้สังเกตการณ์หรือในสถานะผู้สังเกตการณ์, กำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายให้กับพยานที่มีส่วนร่วมในการไต่สวนสาธารณะ (A Public Inquiry), กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามในการไต่สวนสาธารณะ, กำหนดรูปแบบของใบสำคัญแสดงสิทธิและหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ระเบียบของคณะกรรมการต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาของแคนาดาอย่างน้อยเก้าสิบวันก่อนวันที่มีผลบังคับใช้ และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในระยะเวลาดังกล่าว⁸⁷

⁸⁴ Section 30 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸⁵ Section 31 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸⁶ Section 32-33 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

⁸⁷ Section 34 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

8. การกระทำผิดกฎหมาย (Offences)

ผู้ใดเข้าไปในพื้นที่สอบสวนโดยไม่ได้รับอนุญาต, ปฏิเสธหรือไม่ให้ข้อมูลแก่ผู้สืบสวนหรือไม่ส่งผลการตรวจร่างกายตามที่ได้รับการร้องขอ, ต่อต้านหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมาย, เจตนาให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เกิดการเข้าใจผิดในการไต่สวนสาธารณะหรือจัดทำรายงานอันเป็นเท็จ มีความผิดตามกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและอาจถูกลงโทษทางวินัยได้ ทั้งนี้ หากเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่ไม่มีบทกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะบุคคลที่ฝ่าฝืนยังคงมีความผิดอาจถูกลงโทษทางวินัยได้⁸⁸

บทสรุป

ประเทศแคนาดาได้มีการบัญญัติกฎหมายเรื่องการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งและจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งในการขนส่งทางอากาศ ทางทะเล ทางรถไฟและทางท่อ เนื่องจากประเทศแคนาดาตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุในการขนส่งไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนสืบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุข้อบกพร่องเรื่องความปลอดภัยในการขนส่งตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคือความปลอดภัยในการขนส่งจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้การขนส่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นการเฉพาะ เมื่อเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งรูปแบบใดการกำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการขนส่งรูปแบบนั้นๆ มีลักษณะเป็นทั้งผู้บริหารการประกอบกิจการและผู้สืบสวนสอบสวนเอง ไม่มีการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งเป็นการเฉพาะ การสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งไม่ได้ช่วยให้เกิดความปลอดภัยในการขนส่งเท่าที่ควร ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่ง ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในการขนส่งทุกรูปแบบ เพื่อให้อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นได้รับการสืบสวนสอบสวนอย่างถูกต้อง เหมาะสมและรวดเร็ว จากหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อบกพร่องเรื่องความปลอดภัยในการขนส่งทำให้การประกอบกิจการขนส่งของประเทศไทยเจริญก้าวหน้ามากขึ้น

⁸⁸ Section 35 Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act, 1989

รายการอ้างอิง

บทความวารสาร

สมชายพิรุวัฒน์. “การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน.” *วารสารกฎหมายนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* (กันยายน 2559): 41.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“TCU: สถิติอุบัติเหตุเครื่องบินโดยในไทยตั้งแต่ปี 2474 รวม 127 ครั้งครั้งเสียชีวิต 1,270 คน.” ประชาไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560. <https://prachatai.com/journal/2016/08/67574>.

“มาเหล็กรถทัวร์ตาย4เจ็บ26.” ไทยรัฐ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560. <https://www.thairath.co.th/content/600741>.

ธาราบัวคำศรี. “เมื่อเรือขนส่งถ่านหินล่มในทะเล เราก็จะล่มจมไปด้วย.” Greenpeace Thailand. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560. <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/52979/>.

ศิริพรวันพันธ์. “การสอบสวนอุบัติเหตุ(Accident Investigation).” Thailand industry. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560. http://www.thailandindustry.com/indust_newweb/news_preview.php?cid=15912.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. “อุบัติเหตุ.” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561. <http://www.royin.go.th/dictionary/index.ph>.

กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “ความเป็นมาหรือหลักการเหตุผล.” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2561. <http://www.sri.cmu.ac.th/~transportation/site.php?go=history>.

Journal Articles

Jack Miles. “Accident or Occurrence.” *SOUTH TEXAS LAW* 1. (1955) : 396.

Electronic Media

European Transport Safety Council. “TRANSPORT ACCIDENT AND INCIDENT INVESTIGATION IN THE EUROPEAN UNION”. Accessed December 10, 2017. <http://etsc.eu/wp-content/uploads/Transport-accident-and-incident-investigation-in-the-EU.pdf>.

Transportation Safety Board of Canada. “About the TSB”. Accessed December 10, 2017. <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/index.asp>.

Transportation Safety Board of Canada. “Mandate”. Accessed December 10, 2017. <http://www.tsb.gc.ca/eng/qui-about/mission-mandate.asp>.

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 บทบาทของรัฐสมาชิกในการอนุญาตและกำกับค่าโดยสารถูกถ่ายโอนไปให้กับคณะกรรมการยุโรป (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 ในอาร์มบทได้พูดถึงการก่อการร้ายว่าเป็นภัยร้ายแรงที่สุดต่อหลักการประชาธิปไตย 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 เพื่อบังคับใช้ระบบความรับผิดชอบในกรณีเกิดอุบัติเหตุแก่ผู้โดยสารตามอนุสัญญามอนทรีออลอีกทั้งได้กำหนดให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวขยายไปถึงกรณีการขนส่งทางอากาศภายในรัฐสมาชิกของรัฐหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ 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 เน้นการจัดกลุ่มอย่างเป็นระบบทำให้เอื้อต่อการอธิบายเนื้อหาแบบแยกส่วนเป็นเรื่องๆ 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

คุณภาพการของหนังสือ

การเขียนหนังสือให้มีเนื้อหาที่ให้ภาพกว้างๆ 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

สาระสำคัญของการสัมมนาระดมความคิดเห็น
เรื่อง “ผลกระทบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล 1999”
(การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ)
เมื่อวันจันทร์ที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2560
ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

ศุภรัตน์ ตรีเทพ*

เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2560 สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชย์และภาควิชากฎหมายพาณิชย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดงานสัมมนาระดมความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาควิชาการ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและแนวโน้มของประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการของประเทศไทย โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวต้อนรับและกล่าวถึงที่มาของการสัมมนา

เนื่องจากช่วงต้นปี พ.ศ. 2540 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศ พ.ศ.2558 จวบจนปี พ.ศ. 2558 ทำให้พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ.2558 จึงผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สนช.) และมีการแก้ไขอีกครั้งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปี พ.ศ.2560 คือ พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติปี 2558 ให้มีบทบัญญัติครบถ้วน เพื่อจะได้อนุวัติการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล 1999 ดังนั้นอนุสัญญามอนทรีออล 1999 จึงเกี่ยวข้องกับประเทศไทย

ในการจัดงานสัมมนาครั้งนี้ เป็นวันที่อนุสัญญามอนทรีออล 1999 มีผลใช้บังคับแก่ประเทศไทย โดยการสัมมนาเรื่องอนุสัญญามอนทรีออล จะพูดถึงเนื้อหาของอนุสัญญาส่วนหนึ่ง และการอนุวัติการนำหลักการและคำในทบที่จะเป็นไปได้มาใส่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับทั้งฉบับแรกและฉบับที่แก้ไข ดังนั้นเป็นการบรรยายรวมกันระหว่างกฎหมายไทยปัจจุบัน และบรรยายถึงอนุสัญญามอนทรีออลให้เป็นเนื้อเดียวกัน

ในการจัดงานสัมมนาครั้งนี้ได้รับเกียรติจากวิทยากรทั้ง 4 ท่าน ดังนี้

1. อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. นางสาวทศพร สี่พั้งธรรม ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา
3. นายสิทธิชัย จันทร์านนท์ ผู้อำนวยการ สำนักรองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ สายงานทรัพยากรบุคคลและกำกับกิจการ บมจ.การบินไทย
4. นายเกียรติพล ตันติกุล ผู้จัดการด้านกำกับดูแลระดับภูมิภาค สายการบินไทยแอร์เอเชีย

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

ในส่วนของกฎหมายนี้ชื่อเต็มของอนุสัญญานี้คือ อนุสัญญาเพื่อการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งกฎเกณฑ์บางประการสำหรับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ มักจะถูกเรียกว่า “Montreal Convention 1999” หรือ “MC 99” ส่วนภาษาไทยเรียกย่อ ๆ ว่า “อนุสัญญามอนทรีออล 1999” และตัวกฎหมายอนุวัติการได้แก่ “พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558” ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2560

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย

คำอธิบายที่จะนำเสนอมี 4 เรื่อง คือ

1. ความหมายทั่วไป
2. สาระสำคัญของกฎหมาย
3. ข้อสังเกตในการจัดทำกฎหมายอนุวัติการ
4. ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลของการเป็นภาคี

1. ความหมายทั่วไป

เหตุที่ต้องมีอนุสัญญานี้คือ ในทางระหว่างประเทศที่มีการเดินทางทางอากาศ ถ้าไม่มีการใช้กฎหมายที่ใช้ระหว่างรัฐ ย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอน เมื่อมีปัญหาหรือได้รับบาดเจ็บ ของหาย สัมภาระเสียหาย ทำให้ไม่ทราบว่า จะใช้กฎหมายใดเป็นพื้นฐานในการตัดสินข้อพิพาท จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาฉบับแรกขึ้นคือ “Warsaw Convention 1929 (อนุสัญญาวอร์ซอ)” เป็นจุดตั้งต้นของการออกกฎหมายรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ แต่เหตุที่ใช้ “MC 99” เพราะ อนุสัญญาวอร์ซอ 1929 เดิมมีความซับซ้อนมาก จากการมีการแก้ไขตลอดระยะเวลา ประมาณ 70 ปีที่ผ่านมา โดยในโลกของเราเผชิญกับการตีความกฎหมายฉบับนี้มาประมาณ 70 ปี ทำให้มีเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมายในปี ค.ศ.1929, เฮก 1955, มอนทรีออล 1966 เป็นต้น สุดท้ายประมาณปี 1997-1998 เกิดความคิดที่จะรวมสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นกฎหมายฉบับเดียวคือ “MC 99” ที่ออกมาเป็นอนุสัญญาในปี ค.ศ. 1999

สาเหตุที่อนุสัญญาใช้ชื่อว่า “วอร์ซอ” และ “มอนทรีออล” เนื่องจากเป็นประเพณีทั่วไปของการจัดทำสนธิสัญญาว่า ถ้าได้มีการทำสนธิสัญญาที่ใด ก็จะเรียกชื่อเล่นของอนุสัญญาหรือสนธิสัญญานั้นตามเมืองที่ทำอนุสัญญาเป็นชื่อของกฎหมาย ชื่อ มอนทรีออล แสดงว่าทำกฎหมายลงนามที่เมือง Montreal และ ตัวเลข 1999 นั้น หมายถึงปีที่ได้มีการลงนาม ซึ่งกฎหมายจะใช้บังคับหลังจากนั้น

การจัดทำกฎหมายอนุวัติการของประเทศไทย

ประเทศไทยได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับตั้งแต่แรก ๆ โดยตอนที่มิบทบาทสำคัญคือ ในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2510 เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทย โดยคณะรัฐมนตรีสมัยนายฯ ถนอม กิตติขจร มีมติให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาวอร์ซอ และพิธีสารกรุงเฮก แต่หลังจากนั้นเรื่องก็หายไปเป็นเวลากว่า 30 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 เรื่องดังกล่าวได้เข้าคณะรัฐมนตรี(ครม.) โดยร่างในปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2544 ตั้งคณะกรรมการร่างฯ จนปีพ.ศ. 2545 ถึงเข้าคณะรัฐมนตรีได้ก็มีมติรับหลักการ สุดท้ายสภานิติบัญญัติแห่งชาติหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมา บอกเป็นกฎหมายเร่งด่วน 30 ฉบับแรก ติด top 30 จึงหยิบมาและออกมาได้ปลายปี พ.ศ. 2558 เท่านั้นยังไม่พอ เนื่องจากว่าตอนร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ มีความคิด ว่าเราไม่ได้ตั้งใจจะเข้าเป็นภาคีแต่ต้น แต่เราเอาอนุสัญญามอนทรีออล มาทำเป็นกฎหมายภายใน แล้วบอกว่าเราจะทำ 2 ขั้นตอน คือทำเป็นกฎหมายภายในก่อนขั้นหนึ่ง แล้วค่อยไปแก้กฎหมายเพื่อขอเข้าเป็นภาคีอีกขั้นตอนหนึ่ง ทั้งที่จริง ควรทำขั้นตอนเดียว ดังนั้นจึงมี 2 ขั้นตอนออกมาเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ปีนี้ (พ.ศ. 2560) พอออกเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2560 เราจึงสามารถเข้าเป็นภาคี โดยมีการยื่นตราสารภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2560 โดยผลของอนุสัญญามีผลใช้บังคับกับเราวันนี้ อันนี้คือความเป็นมา

ข้อสังเกตคือ กระบวนการในการจัดทำกฎหมายอนุวัติการของประเทศไทยช้ามาก เช่น กรณีอนุสัญญามอนทรีออล 1999 ระยะเวลาในการทำจนถึงวันนี้ใช้เวลา 16-17 ปี ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้น จะทำให้ความพยายามในการทำกฎหมายล้มลง หรือกรณี อนุสัญญาวอร์ซอ 1929 มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะ เพราะฉะนั้นการที่เข้าเป็นภาคีก็จะมีเปลี่ยนแปลง ความเป็นพลวัตสูง แต่อนุสัญญามอนทรีออล 1999 ตั้งแต่ 17 ปีที่ผ่านมาไม่มีเปลี่ยนแปลง และไม่มีอนุสัญญาตัวใหม่อันเป็นผลจากการพัฒนามา 70 ปี จนในทางระหว่างประเทศนั้นนิ่งแล้ว

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

ประเด็นเรื่อง เหตุที่ต้องมีฉบับแก้ไขฉบับที่ 2 นี้ ขณะที่มีการนำเสนอการพิจารณาจะเข้าคณะรัฐมนตรีเข้าสภา เรามีความต้องการเข้าเป็นภาคี แต่เราเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศฉบับแรกปี พ.ศ. 2558 ยังไม่สมบูรณ์ ทางกรมฯ เองก็จัดยกร่างเพื่อจะแก้ไข กล่าวคือยังไม่มีการแก้ไขอะไร ก็มีการร่างฉบับที่ 1 และมีการยกร่าง

ฉบับที่ 2 ซึ่งการมาเป็นฉบับที่ 2 มีการยกร่างฉบับที่ 2 จนเสร็จและมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public hearing)

เมื่อมีทั้งสองฉบับถามว่า ฉบับแรกที่ผ่านหลักการและผ่านคณะรัฐมนตรีแล้วจะถอนเรื่องเพื่อไปรวมกับฉบับที่ 2 หรือไม่ เราก็บอกว่าถ้าเราถอนเรื่องกลับไปแล้วไปรวมกับร่างฉบับที่ 2 ฉบับแก้ไขรวมเป็นฉบับเดียวกันนั้น กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมี เพราะรอมานาน จึงมีความคิดว่าผลักดันไปก่อน ฉบับแรกให้มีแล้วฉบับที่ 2 ค่อยมาแก้ ไม่เช่นนั้นเราก็ไม่มั่นใจว่า เราจะมีพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศอันเป็นกฎหมายเฉพาะในประเทศไทยในวันนี้ หรือไม่ เนื่องจากเราใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก่การรับขนทางอากาศ เราทบทวนไม่ไหวเพราะไม่เหมือนชาวบ้านชาวเมืองซึ่งไม่ค่อยมีคนมาพูด

นายสิทธิชัย จันทรานนท์ :

ในส่วนข้อมูลอีกมุมหนึ่งที่ต้องมี 2 ขั้นตอนนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติ ปี พ.ศ. 2558 ของเรา เมื่อก่อนไม่มีชื่อ แต่ตอนที่ร่างนี้เรา active มาก คือร่างตั้งแต่ อนุสัญญามอนทรีออล 1999 ยังไม่มีผลใช้บังคับ เพราะฉะนั้นมันเหมือนเราร่างอากาศอยู่โดยที่ตัวมันยังไม่มีผลแต่ก็ร่างไปก่อน พอมันมีผลแล้วปรากฏว่าร่างฉบับนี้ก็ไปตามยถากรรม โดยที่ยังไม่มีความเป็นภาคี เมื่ออนุสัญญามอนทรีออล 1999 มีผลใช้บังคับก็เลยต้องร่างฉบับที่ 2 แล้วบังเอิญว่าฉบับแรกมีการตกลงอย่างอื่น

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

ในประเด็น เมื่อเป็นการร่างสองขั้วแล้วมารวมเป็นขั้วเดียวหรือไม่ ความจริงคือสามารถหยุดกระบวนการร่างได้ทั้งคู่เพราะเป็นร่างทั้งสองฉบับ เพราะยังไม่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ร่างฉบับแรกกำลังออก เราก็บอกว่าร่างฉบับแรกผ่านมาแล้วฉบับที่ 2 ค่อยผ่านตามมา ตอนที่เรายกร่างนั้นเราก็บอกว่า เราเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล 1999 แน่ แต่ตอนเรายกร่างประสบการณ์ของเรา มีพระราชบัญญัติรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 เราจึงพยายามจะยกร่างในลักษณะโครงสร้างแบบพระราชบัญญัติรับขนของทางทะเลฯ เราไม่แปลอนุสัญญามาตัวต่อตัว ยก Chapter มาเป็นหมวด ในอนุสัญญาเราเขียนในลักษณะเป็นของไทยให้ใกล้เคียงที่สุด นั่นคือหลักการในการยกร่างสมัยนั้นท้ายที่สุดมาเปลี่ยนแปลงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ประการที่สองที่เป็นที่มาก็คือ ตอนยกร่างนี้มีประเด็นว่า พระราชบัญญัติรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 ใช้กับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ ทะเลที่วิ่งระหว่างประเทศนั้นเสี่ยงกว่าทะเลที่วิ่งชายฝั่งที่เรียบ แต่ท้องฟ้ามันบินอย่างไรก็เสี่ยงเหมือนกัน ลักษณะข้ามประเทศหรือบินในประเทศก็บินท้องฟ้า เพราะฉะนั้นอนุสัญญามอนทรีออล 1999 ไม่ได้ใช้กับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศเท่านั้น แต่เราประชุมกันร่วมกับทั้งเจ้าหน้าที่ ทั้งนักวิชาการและสายการบิน โดยบอกว่าใช้ทั้งระหว่างประเทศและในประเทศ จะไม่คิดเหมือนกฎหมายรับขนทางทะเล เพราะฉะนั้นในตอนท้ายของพระราชบัญญัติจะมีการบอกให้นำมาใช้กับการรับขนทางอากาศในประเทศ แต่ชื่อพระราชบัญญัติ ก็ยังเป็นระหว่างประเทศ แต่ข้างในมีการระบุไว้ ใช้ภายในประเทศโดยอนุโลม เช่นกัน

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

จากคำอธิบายข้างต้นทำให้เห็นภาพความซับซ้อนของระบบ โดยสรุปกรอบใหญ่นั้นคือ ระบบวอร์ซอ นั้นซับซ้อน ซึ่งถูกสรุปมาเป็นอนุสัญญามอนทรีออล 1999 แล้วสรุปมาเป็นพระราชบัญญัติรับขนฯของเรา

2. สาระสำคัญของกฎหมาย

หัวใจของพระราชบัญญัตินี้คือ “ความรับผิดชอบของสายการบินต่อเรื่องการรับขนคนโดยสาร สัมภาระและของ” นอกจากหัวใจแล้ว โดยมีกลองหัวใจคือเรื่อง “การป้องกันไม่ให้ระบบนี้ล้ม” ซึ่งขออธิบายตัวระบบป้องกันนี้ก่อน

หลักคิดคือ ในการรับขนนี้ต้องมีคน สัมภาระ และของ ลักษณะความเสียหายที่มีเหมือนกันก็คือเสียหายบาดเจ็บ เช่น คนเรียกว่า “การบาดเจ็บ” กรณีสัมภาระคือ “การเสียหาย” ก็คืออันเดียวกัน “ของพัง สัมภาระพังหรือเจ๊ง” และคนก็คือ “ตาย” หรือของ สัมภาระและคนล่าช้า ในส่วนของคนและสัมภาระนั้นจะอยู่ที่ติดกันจะไม่แยกกัน

จะไม่มีภาระการชดเชยโดยไม่มีภาระคน ขณะที่ “ของ” จะแยกออกไปอีกส่วน ในส่วนของคนและสัมภาระ โดยสภาพนั้นค่อนข้างจะเป็นเรื่องของผู้บริโภคระยะเป็นเรื่องคนหมู่มากเดินทางไปมา ดังนั้นจะมีการคุ้มครองคนในระดับที่ค่อนข้างมากกว่าในส่วนเรื่องรับขนของ

การรับขนของโดยสภาพคือ “สินค้า” กล่าวคือ มีการขนส่งสินค้ากัน ดังนั้นในการ ออกแบบระบบจะมีความแตกต่างอยู่บางจุด เช่น การจำกัดความรับผิดในการรับขนของจำกัดอยู่ที่ 19 SDR ห้ามไม่ให้มีการเรียกค่าเสียหายเกินจากที่มีการจำกัดความรับผิด อันนี้เป็นลักษณะเฉพาะของการรับขนของ ซึ่งเขียนไว้ในกฎหมายแบบนี้ แต่ในกรณีของคนและสัมภาระสามารถจะเรียกค่าเสียหายเกินจากที่มีการจำกัดความรับผิดได้ (อาจจะให้รับผิดอย่างไม่จำกัดความรับผิดก็ได้ถ้ามีเงื่อนไขบางอย่างเกิดขึ้น) อันนี้คือ สภาพมันต่างกันค่อนข้างชัด ประเด็นเช่นนี้ได้รับสอบถามมาตอนกฎหมายได้เข้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าทำไมกรณีการรับขนของหรือสินค้านี้ทำไมถึงกำหนดไว้ที่ 19 SDR ต่อน้ำหนัก 1 กิโลกรัม โดยห้ามเรียกค่าเสียหายเกินจากที่มีการจำกัดความรับผิดทุกกรณีไม่มีเกินกว่านี้ แม้ว่าจะมีการทำผิดอะไรกันก็ห้ามเกิน เนื่องด้วยสภาพของการรับขนของเป็นเรื่องธุรกิจ รัฐไม่ควรจะเข้าไปรู้ดีเรื่องต้นทุนในการบริหารความเสี่ยงของธุรกิจ เพราะธุรกิจต้องมีการส่งของกันไปมา แต่ในทางรับขนก็บอกว่าเก็บค่าขนส่งเท่านี้โดยรับผิดเพียงแค่ 19 SDR ต่อ 1 กิโลกรัม ถ้าอยากให้รับผิดมากกว่านี้ก็ไปซื้อ Incoterms ไปบริหารความเสี่ยงส่งสินค้าเอง ซึ่งไม่ใช่เรื่องของผู้บริโภค

ขณะที่สาระสำคัญการรับขนคนคือ “สายการบินจะรับผิดเมื่อมี 2 เงื่อนไขเกิดขึ้นคือ 1. มีอุบัติเหตุ และ 2. เกิดขึ้นในช่วงที่กฎหมายกำหนด หมายความว่า ถ้าเราขึ้นไปอยู่บนเครื่องบินอยู่ในขอบเขตความรับผิดของสายการบิน หรืออยู่ในระหว่างดำเนินการขึ้นหรือลงจากอากาศยาน ในขอบเขตนี้เรื่องระหว่างดำเนินการขึ้นลงนี้มีความสำคัญซึ่งมีการถกเถียงกันมาก

ความรับผิดส่วนของคนโดยสารแบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่

1. ระบบความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) กำหนดไว้ที่ 113,100 SDR เมื่อก่อนนั้นกำหนดไว้ 100,000 SDR แต่เนื่องจากกลไกของอนุสัญญาสามารถปรับค่าครองชีพ ปรับเงินเพื่อให้จำนวนเงินที่ถูกจำกัด (limit) ขยับขึ้นไปได้โดยกลไกของมัน

(SDRคือ ระบบตะกร้าเงินของ IMF (International Monetary Fund) เดิมระบบกฎหมายเรื่องนี้อิงกับค่าทองคำ แต่ยุคต่อมาทองคำมีราคาผันผวนจึงเลิกระบบทองคำ หากไปอิงกับค่าเงินแต่ละประเทศก็ไม่นิ่งเพราะมีอัตราขึ้นลง ดังนั้นจึงใช้ระบบตะกร้าเงินของ IMF ตะกร้าเงินคือ นำเอาเงินของแต่ละประเทศสำคัญมาลงตะกร้าเดียวกันตามสัดส่วนที่กำหนด เพื่อเฉลี่ยไม่ให้อัตราค่าเงินแปรปรวน เช่น ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯขึ้น ค่าเงินหยวนลง อัตราจะอยู่จุดกลาง ทำให้ระบบค่อนข้างนิ่ง ในเรื่องความรับผิดของคนโดยสารการบินจะยอมจ่ายเงินให้ค่อนข้างง่าย เช่น เกิดอุบัติเหตุแล้วมีคนเสียชีวิต สรุปคือ คิดเป็นเงินไทยจ่ายเงินประมาณ 5 ล้านบาท นั่นคือไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อคน

2. ระบบสันนิษฐานความรับผิด (presumption of fault) กรณีถ้าอยากได้เงินเกิน 5 ล้านบาทต้องไปพิสูจน์ความผิดกันเพิ่มเติมอันเป็นขั้นที่ 2 เป็นขั้นที่เกิน 5 ล้านบาทขึ้นไป สายการบินถูกสันนิษฐานความรับผิดไว้ก่อน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีความผิด

โดยสรุป ในส่วนของคนโดยสารจะเป็นการใช้สองระบบซ้อนกันคือ ชั้น strict liability และชั้น presumption of fault ถ้าจ่ายเงินไม่เกิน 5 ล้านบาทใช้ระบบ strict liability ถ้าเกิน 5 ล้านบาทใช้ระบบ presumption of fault

ความรับผิดส่วนของสัมภาระ

สัมภาระแยกเป็น 2 ส่วนคือ 1. สัมภาระลงทะเบียนคือเวลาไป check-in โหลดของลงเครื่อง กับ 2. ส่วนที่ถือของขึ้นไปบนเครื่องเอง ระบบความรับผิดก็ต่างกัน กรณีส่งมอบสัมภาระให้สายการบินความรับผิดก็ต้องเคร่งครัด เพราะสัมภาระไปอยู่ในมือของสายการบิน ดังนั้นใช้ระบบความรับผิดที่ค่อนข้างจะให้ประโยชน์กับผู้โดยสารมากกว่า แต่กรณีของที่ถือขึ้นเครื่องไปเองนั้นโดยหลักการผู้โดยสารต้องดูแลเอง นอกจากจะเป็นความผิดของสายการบิน

บินที่ทำให้เราเสียหาย กรณีวงเงินเมื่อคำนวณคร่าว ๆ ในส่วนของสัมภาระทั้งลงทะเบียนและไม่ลงทะเบียนค่าเสียหายรวมกันไม่เกิน 53,000 บาท

กรณีที่ค่าเสียหายรวมกันไม่เกิน 53,000 บาท ถ้าสัมภาระมีมูลค่า 20,000 บาท จะได้รับเงินค่าเสียหาย 53,000 บาทไม่ได้ เพราะคิดความเสียหายตามความเป็นจริง และในกรณีของสัมภาระมีมูลค่าเกิน 100,000 บาท เช่น มีรองเท้า เสื้อ นาฬิการาคาแพงอยู่ในกระเป๋า ค่าเสียหายที่จะได้รับก็ไม่เกิน 53,000 บาท นั่นคือไม่มีกำไร จ่ายเท่าความเป็นจริงแต่ไม่เกินจำนวนตามที่พระราชบัญญัติกำหนด เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าสายการบินมีความผิด

ส่วนกรณีสัมภาระ แม้ว่าโครงสร้างความรับผิดสัมภาระลงทะเบียนหรือไม่ลงทะเบียน โครงสร้างความรับผิดหรือพิสูจน์ความรับผิดนั้นต่างกัน แต่วงเงินนั้นนำมารวมกัน สองอย่างรวมกันไม่เกิน 53,000 บาท แต่ถ้าอยากจะได้เกินต้องไปหาช่องทางพิสูจน์ว่าสายการบินนั้นทำผิด ส่วนกรณีขนส่งของหรือสินค้ากำหนดไว้ที่ 19 SDR ต่อ 1 กิโลกรัมหรือ 890 บาทต่อ 1 กิโลกรัมโดยห้ามเกินกิโลกรัมละ 890 บาทเป็นจำนวนที่เกินกว่านี้ไม่ได้แล้ว ไม่ว่าจะสายการบินจะผิดหรือไม่ผิดอย่างไรไม่เกินกว่านี้ แม้ว่าถ้าอยากจะได้เกินต้องไปหาทางอื่นเช่น ซื้อประกันหรือทำความตกลงพิเศษอย่างไร แต่ตามกฎหมายนี้ห้ามเกิน

ความรับผิดในกรณีของหรือสินค้า

กรณีการรับขนของหรือสินค้าใช้ระบบ “strict liability” โดยมีตัวจำกัดค่อนข้างเคร่งครัด และจะต้องมี “กลไกในการที่ได้มาซึ่งค่าเสียหาย” ที่จะต้องทำอะไรเมื่อมีความเสียหายหรือปัญหาเกิดขึ้น จะเรียกค่าเสียหายอย่างไร จะออกเอกสารแบบใด เช่น จะต้องแจ้งก่อนกี่วัน เวลาของหายทำอะไร ยื่นฟ้องอย่างไร อายุความเท่าใด สามารถฟ้องอุทธรณ์ได้หรือไม่

ความรับผิดส่วนการล่าช้า

เรื่องความล่าช้า สายการบินขนส่งล่าช้าความรับผิดรวมประมาณ 200,000 กว่าบาท จะเห็นว่าโครงสร้างความรับผิดแปลกกว่ากฎหมายอื่น ปัญหาคือ จะทำอะไรให้อยู่ได้โดยไม่ถูกตีความทลายโครงสร้างนี้ อนุสัญญามอนทรีออลมีกลไกคุ้มครองตัวเอง 2 ส่วน ส่วนแรกคือ exclusivity ส่วนที่สองคือ เรื่องการทำสัญญาที่แตกต่างออกไปให้เป็นโมฆะ ซึ่งสองส่วนนี้เป็นเกราะคุ้มกันไม่ให้ระบบที่พูดมาทั้งหมดพัง ถ้าระบบพัง อนุสัญญามอนทรีออลก็ไม่มีความหมาย หากศาลตัดสินว่าค่าเสียหายน้อยเกินไป จึงไปหากฎหมายอื่นหรืออาจจะมีการคุ้มครองผู้บริโภคเรื่องสินค้าอันตราย เรื่องคนพิการแล้วตัดสินให้ได้รับค่าเสียหายมากกว่า หรือเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ สุดท้ายก็ไปตัดสินตามกฎหมายอื่นทำให้ระบบที่ตกลงกันไว้พัง เมื่อพังแล้วก็เกิดความวุ่นวายในการตีราคา เกิดความผันผวน เพราะไม่รู้จะต้องรับผิดเท่าใด

ดังนั้นจึงมี 2 กลไกสำคัญที่สร้างขึ้นมากำหนดระบบคือ

- 1) การห้ามศาลตัดสินโดยใช้กฎหมายอื่นต่างกับกฎหมายนี้ แต่จะห้ามได้จริงหรือไม่
- 2) ห้ามทำสัญญาตกลงกันเองว่าจะไม่เอาความรับผิดแบบนี้ หรือห้ามตกลงแล้วทำให้ผู้บริโภคเสียหาย อันนี้คือสองกลไกสำคัญที่กำระบบตรงนี้อยู่

ประเทศไทยมีประกาศของกระทรวงคมนาคมพูดเรื่องคุ้มครองสิทธิ พูดเรื่องการจ่ายชดเชย ค่าชดเชย หรือยกเลิก ซึ่งเริ่มที่จะเบี่ยงออกจากตัวหลักการตามอนุสัญญา ซึ่งเรานำมาจากยุโรป หน่วยงานทางปกครองของยุโรปออกก่อนและเห็นว่าไม่มีอะไรที่ต่างจากอนุสัญญาอีก โดยมีการถกเถียงกันว่าไม่ขัดกับหลัก exclusivity ตามข้อ 29 หรือของไทยตามมาตรา 54 หรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันศาลยุโรปมีแนวโน้มที่จะตัดสินในทางคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น กล่าวคือเริ่มทำลายกำแพง exclusivity นี้ โดยบอกว่าไม่เกี่ยว มีความเป็นไปได้ที่จะมีค่าเสียหายอื่นนอกเหนือจากในอนุสัญญาฯ ซึ่งตรงนี้เป็นแนวโน้มที่โลกเราคู่ครองผู้บริโภคมากขึ้น และเริ่มจะทำลายเกราะที่คุ้มครองระบบมอนทรีออลอยู่ซึ่งต้องรอดูทิศทางต่อไป

นางสาวทศพร สิริธรรม :

ในประเด็นผลกระทบต่อศาล แท้จริงแล้วศาลเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นคือ กฎหมายต่อไปที่ใช้บังคับกับความรับผิดของผู้ขนส่งระหว่างประเทศ หรือว่ากฎหมายฉบับนี้ที่ได้อนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออลให้ใช้

กับการขนส่งภายในประเทศ จะใช้ตัวกฎหมายที่แตกต่างกันคือ เมื่อก่อนจะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขน ตอนนี้มีกฎหมายเฉพาะทางออกมาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่เรามีในหมวดอื่นนั่นคือ ทางทะเลและทาง multimodal ก็คือขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พอเรามีรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ ตรงนี้ศาลไทยก็ต้องเรียนรู้กฎหมายว่าเป็นอย่างไร มีอะไรเป็นข้อแตกต่างเวลาพิจารณาตัดสินคดีและมีอะไรที่ต้องพิจารณาแตกต่างกันน้อยเพียงใด

โดยหลักการเห็นว่า ศาลไทยไม่น่าได้รับผลกระทบมากนัก เพราะที่ผ่านมาไม่ใช่กฎหมายลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับผู้ขนส่งฉบับแรก เนื่องจากเรามีแนวทางมาก่อนทั้งทางทะเลและทาง multimodal ซึ่งมีลักษณะวิธีการของ regime of liability นั่นคือมีรูปแบบโครงสร้างคล้ายกัน เช่น หลักการ “strict liability” หรือหลักการ “presumption of fault” ซึ่งจะบอกว่า เรื่องใดเป็น presumption of fault ผลักภาระการพิสูจน์หน้าที่ในการพิสูจน์ รวมถึงมีหลักในเรื่องของการจำกัดความรับผิด ซึ่งของเรามีอยู่ในหมวดอื่นก็มี เพราะฉะนั้นการรับขนทางอากาศนี้มีหลักการในลักษณะเดียวกัน จึงไม่เป็นการยากที่จะเข้าไปศึกษาว่าเป็นอย่างไร มีเพียงบางประเด็นที่อาจมีความแตกต่างกัน

ประเด็นเรื่องอำนาจศาลในการพิจารณาคดี

ส่วนแรกที่ยากชี้ให้เห็น ในส่วนของศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ซึ่งเมื่อดูศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผ่านมาศาลเฉพาะพิเศษคือ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ซึ่งเขตอำนาจของศาลในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินฯ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 7 “ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(5)คดีแพ่งเกี่ยวกับการขนส่งระหว่างประเทศ”

แต่เนื่องจากการอนุวัติการอนุสัญญามอนทรีออล 1999 แล้วนำตัวบทสาระสำคัญของอนุสัญญามอนทรีออล 1999 นั้นมาเขียนในกฎหมายของเราว่า ให้มีผลใช้บังคับกับการขนส่งภายในประเทศ เพราะฉะนั้นคดีก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ ถ้าเป็นคดีการขนส่งทางอากาศภายในประเทศ (domestic) ปกติต้องขึ้นศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา ถ้าตอนนี้ตามพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศในมาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 58 “คดีที่เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศภายในประเทศ ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ”

ตามที่เขียนให้อยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้นทุกอย่างขึ้นที่ศาลทรัพย์สินทางปัญญา เป็นประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่าขึ้นทุกเรื่องหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศนี้ล่อมาจากอนุสัญญามอนทรีออล 1999 ดังนั้นจะมีเรื่องเกี่ยวกับผู้โดยสาร ซึ่งจะมีเรื่อง ผู้โดยสารตาย หรือบาดเจ็บ และล่าช้า (delay) สัมภาระลงทะเลเปื้อนและไม่ลงทะเลเปื้อนสูญหาย เสียหาย ล่าช้า และของ (cargo) ที่ขนส่งสูญหายเสียหาย ล่าช้า

พิจารณากรณีผู้โดยสารตาย บาดเจ็บหรือล่าช้า เป็นไปตามความรับผิดตามพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศตามเขตอำนาจของศาลก็คือขึ้นศาลทรัพย์สินทางปัญญา แต่เกี่ยวข้องกับ denied boarding กับ cancellation หรือไม่ ?

ความหมาย “denied boarding” คือ overbooking นั่นคือ สายการบินเวลาซื้อขายตั๋วสายการบิน หากในเที่ยวบินนั้นมีที่นั่ง 400 ที่นั่ง สายการบินไม่ได้ขายที่นั่ง 400 ที่นั่งไม่เหมือนรถทัวร์ ตัวอย่างเช่น ซื้อบัตรได้ 1A, 1B ขายหมดตามนั้นจบ แต่สายการบินจะต้องจองเกินให้ขายเกิน 5-10% แล้วแต่นโยบายของสายการบิน เพราะฉะนั้นโอกาสที่เมื่อถือตั๋วไปที่สนามบินแล้วถูกแจ้งว่าที่นั่งเต็มไปเที่ยวบินนี้ไม่ได้ กรุณาไปเที่ยวบินถัดไป กรณีเช่นนี้มีความเป็นไปได้ จะมีนโยบายของสายการบินเรื่อง denied boarding ในการตอบว่าเกิดอะไรขึ้นและเยียวยาอย่างน้อยแค่ไหน ซึ่งตอนนี้มีประกาศของกระทรวงคมนาคมของเรา แต่ประกาศนี้คุ้มครองเฉพาะผู้โดยสารที่เดินทาง

โดยสายการบินไทยภายในประเทศ จะไม่คุ้มครองกรณี เพราะฉะนั้นเมื่อพูดถึงกรณีนี้เรื่อง denied boarding เนื่องจากพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศใช้ในกรณีนี้ผู้โดยสารตาย บาดเจ็บและล่าช้า เพราะฉะนั้นกฎหมายนี้จะต้องนำมาใช้กับเราหรือไม่ เป็นประเด็นข้อแรก

ประเด็นที่ 2 ถ้ามีกรณี denied boarding ขึ้นใน sector เช่น เดินทางออกจากกรุงเทพฯ ไปลอนดอนแล้ว denied boarding ทำให้ไม่ได้ขึ้นเครื่อง กรณีเช่นนี้ขึ้นศาลใด กลับไปศาลทรัพย์สินทางปัญญา หรือไม่ เพราะศาลทรัพย์สินทางปัญญาบอกว่า เขตอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญา มีคดีแพ่งเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่ศาลต้องพิจารณาว่าจะไปในลักษณะใด

กรณี cancellation หรือ การยกเลิกเที่ยวบิน ก็เช่นกันไม่อยู่ในส่วนพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ หากมีกรณีอย่างนี้ขึ้นโดยเดินทางออกจากกรุงเทพฯ ไปลอนดอนมีการยกเลิกเที่ยวบิน ต้องการฟ้องสายการบิน สามารถฟ้องได้ที่ศาลใด ที่ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศหรือไม่ และถ้าฟ้องกฎหมายใดจะมาใช้บังคับ เป็นสิ่งที่พยายามคิดว่าสิ่งที่เกิดจะมีอะไรบ้าง หรืออย่างกรณีที่เดินทางออกจากกรุงเทพฯ ไปยังลอนดอน ต่อจากลอนดอนไปยังนิวยอร์ก การเดินทางจากกรุงเทพฯ ไปยังลอนดอนไม่มีปัญหาไปถึงจุดหมายปลายทาง แต่จากลอนดอนปัญหาเกิดขึ้นระหว่างลอนดอนไปยังนิวยอร์กเกิดการ overbooking ปฏิเสธไม่ให้ขึ้นเครื่อง หรือเกิดการยกเลิกเที่ยวบินเช่นนี้เกิดขึ้น สายการบินซึ่งเป็นผู้สัญญาปฏิบัติหน้าที่ต่อกันตามสัญญา sector หนึ่งแล้วแต่อีก sector มีปัญหากรณีเช่นนี้จะถือว่าอย่างไร ยกขึ้นมาเป็นคำถามว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ซึ่งน่าจะมีในอนาคตเช่นนี้จะมีคำตอบอย่างไร

ประเด็นเรื่องหลัก exclusivity

ในส่วนหลัก exclusivity ใน ข้อ 29 ของ อนุสัญญามอนทรีออลที่ต้องการคุ้มครองหลักความศักดิ์สิทธิ์ของอนุสัญญามอนทรีออล (exclusivity) เพราะฉะนั้นเมื่อเราร่างเป็นกฎหมายภายในก็นำมาเขียนไว้ในมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ บัญญัติว่า

มาตรา 54 “การฟ้องเรียกค่าเสียหายในการรับขนคนโดยสาร สัมภาระ และของไม่ว่าจะฟ้องในมูลคดีตามพระราชบัญญัตินี้ มูลหนี้ตามสัญญา หนี้ที่เกิดจากมูลละเมิด หรือมูลหนี้อื่น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและเกณฑ์จำกัดความรับผิดชอบซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

มาตรานี้จะตีความอย่างไรจากศาลในหลายประเทศ จริง ๆ แล้วมาตรานี้ไม่ได้พึงมีในอนุสัญญามอนทรีออล แต่มีตั้งแต่สมัย อนุสัญญาออร์ซอ หลักเกณฑ์นี้มีมาเนื่องจากคำในตัวอนุสัญญามอนทรีออล หรือ อนุสัญญาออร์ซอ ชื่อเต็มคือ Uniformity of Certain Rules คือ การทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน “Certain rules” หมายถึง กฎเกณฑ์บางประการ จึงมีหลักการความศักดิ์สิทธิ์ของระบบความรับผิดชอบของอนุสัญญาออร์ซอระบบเดิม หรือปัจจุบันคือ อนุสัญญามอนทรีออล เมื่ออนุวัติการเป็นกฎหมายภายในเราก็นำมาเช่นกัน

ในส่วนนี้แปลว่า ถ้าเกิดความเสียหายเกิดขึ้นเช่น ผู้โดยสารเกิดอุบัติเหตุ ในมาตรา 17 ของอนุสัญญามอนทรีออลบอกว่า การที่จะเป็นจุดที่ทำให้สายการบินต้องรับผิดชอบต้องมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบนอากาศยานหรือในระหว่างการขึ้นลงอากาศยาน เมื่อเข้าเงื่อนไขจึงได้นำอนุสัญญามอนทรีออลมาปรับใช้ แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่อุบัติเหตุ หรือถ้าหากเกิดก่อนเช่นเกิดขึ้นในสนามบินที่เคาน์เตอร์ check-in ในลักษณะเช่นนี้จะตีความว่าอย่างไร ตกลงใช้ข้ออนุสัญญานี้หรือไปฟ้องเรียกร้องตามกฎหมายอื่น หรือไม่สามารถฟ้องเรียกร้องได้เลย ซึ่งตรงนี้ศาลในต่างประเทศจะมีความเห็นออกไป 2 แนวว่าใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ ตรงนี้คือสิ่งที่ทางผู้บังคับใช้กฎหมายต้องมาคิดว่าต่อไปในอนาคตข้างหน้าถ้ามีกรณีเหล่านี้เราจะตีความการใช้กฎหมายเพราะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องตีความว่าตกลงจะใช้อย่างไร

ในส่วนของประกาศของกระทรวงคมนาคมของปี พ.ศ.2553 และ ปีพ.ศ.2556 ซึ่งของปี 2556 นี้ น่าจะเป็นเรื่องของเช่าเหมา จริง ๆ แล้วประกาศของกระทรวงคมนาคมไม่ใช่กฎหมายที่ศาลรู้เองเป็นข้อเท็จจริงที่คู่ความจะต้องนำสืบ แต่ถามว่าประกาศสองฉบับนี้เป็นอะไร คำตอบคือเป็นสิ่งที่หน่วยงานทางปกครองทางด้านกรมการบินพลเรือนหรือสำนักงานการบินพลเรือนมีหลักเกณฑ์ออกมา เพราะออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายขนส่งทางอากาศที่ว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคและออกมาเพื่อต้องการคุ้มครองผู้บริโภคโดยสาร (consumer) เวลาที่กำหนดหลักเกณฑ์ของ

ประกาศกระทรวงทั้งสองนี้ก็คือกำหนดหลักเกณฑ์ในเบื้องต้น สร้างภาระหน้าที่ว่าสายการบินจะต้องรับผิดชอบต่อผู้โดยสารในกรณีใดบ้าง ซึ่งตรงนี้เป็น on the top เพิ่มเติมไปจากหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ ในลักษณะที่มีผลบังคับใช้ทันทีและโดยหลักเป็นไปโดยอัตโนมัติ เช่น กรณีล่าช้าจะต้องมีการล่าช้ากี่ชั่วโมงให้มีการจัดให้ที่พัก ให้อาหารและมีสิทธิที่จะได้รับโทรศัพท์ (right of communication) ซึ่งเรานำมาจากตัวอย่างของทางด้านยุโรปว่าจะคุ้มครองประโยชน์ด้านผู้โดยสารมากขึ้น เป็นสิ่งหนึ่งที่ศาลอาจมาพิจารณาดูในการกำหนดความเสียหายในอนาคตหากมีการฟ้องเรียกร้องในกรณี delay

สิ่งที่อยากจะชี้ให้เห็นแตกต่างกันนั้น ในพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ ณ ขณะนี้ ถ้าอากาศไม่ดี ทำให้สายการบินขนส่งผู้โดยสารไปถึงปลายทางล่าช้า ในส่วนความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศฯ กับประกาศของกระทรวงคมนาคมนั้นมันแตกต่างกัน เพราะพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศฯ ที่ลอกมาจากอนุสัญญามอนทรีออลนี้เป็นหลัก presumption of fault เพราะฉะนั้นอากาศไม่ดีหรือนักบินประหลั้งแล้วทำให้ไปถึงปลายทางล่าช้า จริง ๆ แล้วสายการบินไม่ต้องรับผิดชอบถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าเหตุที่ทำให้ถึงล่าช้านั้นไม่ได้เกิดจากความรับผิดชอบของสายการบิน แต่ประกาศของกระทรวงคมนาคมจะให้ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันคือ เมื่อล่าช้าสายการบินมีหน้าที่ต้องดูแลผู้โดยสาร (duty of care) ซึ่งเมื่อลองไปอ่านในหลายที่ ศาลในหลายประเทศบอกว่า ในส่วนของประกาศนี้ซึ่งมี Regulation ทำนองนี้ มองว่าเป็นสิ่งที่เป็นการinconvenience ลักษณะของการไม่สะดวกสบายที่ผู้โดยสารได้รับ ซึ่งตรงนี้ตามประกาศของกระทรวงคมนาคมมองว่าผู้โดยสารแต่ละคนเมื่อเกิดการล่าช้าขึ้นมาความเสียหายที่ต้องเสียเวลาเป็นสิ่งที่ผู้โดยสารได้รับเหมือนกันทุกคน แต่ความเสียหาย delay ในอนุสัญญามอนทรีออลที่เรานำมาในรับขนทางอากาศนี้ เป็นความเสียหายที่ศาลต่างประเทศมองเฉพาะแต่ละคนหรือเฉพาะตัว ซึ่งแต่ละคนอาจจะมีความเสียหายที่แตกต่างกันไป ถ้าล่าช้าบางคนไปประชุมไม่ทันหรือไปเซ็นสัญญาโครงการก็อาจจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในแต่ละคนในความเสียหาย

อีกอันหนึ่งที่ในฐานะผู้ใช้บังคับกฎหมาย สิ่งที่มีเห็นว่ามันแตกต่างกันจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีมา อย่างในกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้โดยสาร มาตรา 634 แตกต่างจากหลัก strict liability เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นมาสายการบินต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสาร แต่ไม่มีเงื่อนไขที่บอกว่า ก่อนที่สายการบินต้องรับผิดชอบมีเงื่อนไขอะไรบ้าง ในขณะที่พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ นี้ นำมาจากอนุสัญญามอนทรีออล ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

โดยก่อนเริ่มแรกเลย มีคำว่า “accident” ก็นำมาเขียนไว้เป็นเงื่อนไขหนึ่งว่า สายการบินจะต้องรับผิดชอบต่อผู้โดยสารกรณีตาย บาดเจ็บ หรือกรณีใดบ้างเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น คำว่า “อุบัติเหตุ” ไม่มีนิยามไว้ในอนุสัญญามอนทรีออล ในพระราชบัญญัติก็ไม่มีนิยาม นั้นคำว่าอุบัติเหตุก่อนที่จะบอกว่า สิ่งที่เกิดขึ้นหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมันเกิดจากอุบัติเหตุเพื่อที่จะโยนไปเข้าเงื่อนไขเพื่อให้สายการบินต้องรับผิดชอบ อะไรคืออุบัติเหตุบ้าง โดยหลักเราจะมองว่าอุบัติเหตุคือสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมาย (unexpected) กรณีเช่น กรณีที่ผู้โดยสารเมาทะเลาะกัน ชกแล้วทำร้ายร่างกายแล้วผู้โดยสารท่านอื่นโดนลูกหลงไปด้วย อย่างนี้เป็นอุบัติเหตุหรือไม่ หรือผู้โดยสารที่ถูกกลอนลามบนเครื่องบิน อย่างนี้เป็นอุบัติเหตุหรือไม่ หรือกรณีของการก่อวินาศกรรมที่สนามบิน หรือมีสลัดอากาศมาจับตัวหรือจี้เครื่องบิน อย่างนี้ ถือเป็นอุบัติเหตุหรือไม่ แล้วเราได้รับความเสียหายตรงนี้ก็ถือว่าอยู่ภายใต้อนุสัญญานี้หรืออยู่ภายใต้พระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ ที่เรานำมาพิจารณาเป็นกฎหมายภายในของเราหรือไม่ ซึ่งลักษณะทำนองนี้หรือ international carriage ก็ต้องมาดูว่าอย่างไรถือว่าเป็นการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

ในส่วนต่อไปคือ codeshare หลายท่านคงคุ้นเคยเกี่ยวกับ codeshare ที่ว่าเวลาขึ้นเครื่องบินเดินทาง เช่น ขึ้นเครื่องบินของสายการบินไทย แต่จริง ๆ แล้วคนที่ขึ้นจริง ๆ ปรากฏบนเครื่องบินของลุฟท์ฮันซ่า (Lufthansa German Airline) ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศฯ เราไม่มี actual carrier เพราะฉะนั้นสัญญาที่รับขนตรงนี้ก็ไม่ใช่บังคับกับตัว actual carrier คือตัวผู้ขนส่งตามความเป็นจริงซึ่งอันนี้เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นมา แต่ถามว่าใหม่สำหรับศาลหรือไม่ ก็คงไม่ถึงขนาดนั้นเราก็จะพอมองไปได้ว่า เรื่องนี้ในการฟ้องร้องให้รับผิดชอบในเรื่องของสัญญาการขนส่งมันไม่จำเป็นต้องฟ้องกับคนที่เป็นผู้สัญญาโดยตรง เพราะในทางขนส่งทางทะเลเรามีผู้ขนส่งอื่นที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ขนส่งตามสัญญาก็ให้รับผิดชอบได้ เป็นอะไรที่เราใช้เทียบเคียงกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

ในทางที่ผ่านมา รวมถึง regime of liability หรือ limitation of liability ตรงนี้หลักการก็จะเป็นไปในทำนองเดียวกัน เพียงแต่ว่ารายละเอียดอาจจะแตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านของความรับผิดเกี่ยวกับคนโดยสารตาย บาดเจ็บ ซึ่งถ้าเป็น อนุสัญญามอนตรียอลมีความรับผิดเป็นสองชั้น ชั้นแรกรับผิดไม่เกิน 113,100 SDR เป็น strict liability ตรงนี้เพดานชั้นต้นใช้หลัก strict liability เพดานชั้นที่สองแตกต่างจากคนอื่นซึ่งในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายก็ต้องไปทำความเข้าใจตรงนี้ว่า ตกลงมันคืออะไรและเป็นอย่างไร

ประเด็นเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

ในส่วนการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ถ้าเราจะดำเนินคดีแบบกลุ่ม เช่น กรณีเที่ยวบินหนึ่งเกิดอุบัติเหตุระเบิดคนตายทั้งลำ เป็น class action ได้หรือไม่ ต้องขอออกตัวไว้ก่อนในเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่แก้ไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ได้ศึกษาอย่างจริงจัง เพราะฉะนั้นพอจะทราบได้ว่าโดยหลักการสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่มสามารถทำได้ถ้าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมี common law และ common fact ที่เกี่ยวข้องกัน เป็นเหตุการณ์เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ แต่ว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ต้องขออนุญาตศาลว่าประสงค์จะดำเนินคดีแบบกลุ่มและจะมีวิธีการของเค้าในลักษณะนั้น ถามว่าการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศหรือภายในประเทศจะสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้หรือไม่ ถ้าเครื่องบินตกมีคนตาย บาดเจ็บ โดยมีข้อโต้แย้งการใช้สิทธิทางศาลเป็นข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา ก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

แต่อย่างไรก็ตามในการเกิดเหตุในเหตุการณ์เดียวกันก็อาจมีบางคน บางกลุ่มที่ไม่ใช่เรียกร้องค่าเสียหาย โดยใช้พื้นฐานของกฎหมายเดียวกัน เพราะเครื่องบินลำเดียวกันมีทั้ง ผู้โดยสาร ลูกเรือ ซึ่งผู้โดยสารก็เป็นไปตามสัญญา รับขนกับตัวสายการบิน ส่วนลูกเรือ ก็ปัดกันจะสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้หรือไม่ เพราะว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้ก็มีวิธีแยกเป็นกลุ่มได้ หรือควรจะแยกออกมาเป็นต่างหากหรืออย่างไร หรือถ้าเราเห็นว่าดูแล้วไม่ประสงค์จะดำเนินคดีแบบกลุ่มซึ่งมีบุคคลเข้าเป็นผู้เสียหายแล้วมีโจทก์เป็นตัวแทนของเราในการฟ้องร้อง เราก็สามารถมีสิทธิที่จะขอออกมาได้

ในส่วนของค่าเสียหายเท่าที่ทราบก็คือ ต้องไปยื่นขอรับชำระหนี้ ลักษณะเหมือนกับในคดีล้มละลาย ซึ่งจะมีเนื้อหาสาระที่จะต้องไปศึกษาดู แต่ถามว่ามีแนวโน้มเป็นไปได้หรือไม่ในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม หลักการหัวใจอยู่ที่ว่า common law และ common fact เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทางศาลต้องดูและศึกษาว่า หากอนาคตข้างหน้ามีคนหรือโจทก์ขึ้นมาแล้วยื่นขอดำเนินคดีแบบกลุ่มเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในครั้งหนึ่ง ศาลจะรับอนุญาตให้ทำได้หรือไม่ อย่างไร นี่จึงเป็นประเด็นที่เราต้องคิดและติดตามว่าจะต้องทำอย่างไรบ้าง

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

ประเด็นในเรื่องศาลนี้

1. เรื่องสัญญาเช่าเหมาลำกับสายการบินที่มีเส้นทางการบินสายประจำ ในส่วนของเช่าเหมาลำก็มีรับขนประเภทนี้ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศหรือไม่ ถือเป็น การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศด้วยหรือไม่ เพราะปกติเราคิดถึงเรื่องสายการบินปกติที่บินเส้นทางประจำ

2. เขตอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งดูแลการรับขนทางอากาศทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ทั้งนี้หากในอนาคต มีสายการบิน และสนามบินจำนวนมาก อีกทั้งคนขึ้นเครื่องบินที่จะเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้มีผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น ประเด็นที่น่ากังวลคือ ในอนาคต เพียงแค่ศาลทรัพย์สินทางปัญญาจะเพียงพอในการรับมือกับประเด็นดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากการตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา ในระดับภาคก็มีไม่ครบทุกจังหวัด

นายสิทธิชัย จันทรานนท์ :

ความสำเร็จของวงการการบินที่สามารถออกกฎหมายฉบับนี้และเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนตรียอล น่าจะเป็นเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ว่าวันนี้เราเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งทำให้ทั่วโลกยอมรับ โดยเฉพาะการ

เป็น private international air law ซึ่งมีน้อยนัก เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีน้อยมาก ส่วนใหญ่เราเน้นอาญาไม่เน้นแพ่ง พอเป็นฉบับนี้จึงเป็นความน่าสนใจในวงวิชาการ

เริ่มต้นจากความสำเร็จเมื่อปีค.ศ. 1912 จากสองพี่น้องตระกูลไรต์(Wright brothers) ในการทดลองอากาศยานที่หนักกว่าอากาศได้เป็นผลสำเร็จเป็นเวลา 12 วินาที จากความสำเร็จในวันนั้นทำให้อากาศยานก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว และได้เข้าสู่สงครามโลก ซึ่งภายหลังสงครามสงบในปี ค.ศ.1912 กับ ปี ค.ศ.1929 เป็นเวลาแค่ 17 ปีที่มนุษย์บินได้และมี อนุสัญญาออร์ซอทันที

ความสำเร็จของมนุษย์นั้นไม่ได้หมายถึงความสำเร็จที่สมบูรณ์ มันเกิดอุปสรรคเกิดหายนะ เกิดการทดลองเมื่ออากาศยานมีการพัฒนามากขึ้นจนมาสู่เครื่องบินโดยสาร อุบัติเหตุหรือหายนะทางอากาศก็ยังคงเกิดขึ้น เราพบหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือ การโดยสารทางอากาศยานจำเป็นต้องมีตั๋วโดยสาร อย่างที่กล่าวไปแล้วนั้น ความก้าวหน้าและอันตรายมาด้วยกัน เพราะฉะนั้นอากาศยานลำหนึ่งตกครั้งหนึ่ง สมัยก่อนการจัดตั้งสายการบินไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้นการที่จะระคับระคองให้สายการบินอยู่รอดจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่ออกมาถูกออกแบบให้มีความชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็ระคับระคองให้สายการบินอยู่รอดได้ด้วย ดังนั้นต้องมีความชัดเจนแต่เป็นธรรมทั้งกับผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เพราะฉะนั้นอนุสัญญาออร์ซอ จึงเกิดขึ้นพร้อมกับระบบตั๋วที่เข้มงวด ในตัวจะมีประกาศแจ้งเตือนว่าตายแล้วได้เงินเท่าไรโดยเขียนด้วยตัวเลข ปัจจุบันไม่ต้องอ่านแล้วเพราะตายเท่าไรได้รับเงินเท่ากัน เมื่อก่อนตายแล้วได้ 10,000-12,000 เหรียญซึ่งมันไม่เยอะแต่จ่ายแน่นอน แต่เมื่อไม่เยอะผู้โดยสารก็ต้องสร้างสิ่งปกป้องตนเองนั่นคือต้องอ่านปลายตั๋ว ถ้าไม่ได้ส่งมอบตัวผลตามมาเป็น unlimited liability นั่นคือโทษของสายการบิน เพราะฉะนั้นที่ผมภูมิใจและประทับใจที่สุดคือ พบเครื่องรับประกันภัยแบบหยอดเหรียญ นั่นคือซื้อประกันภัยไม่ทันก็ไปหยอดเหรียญแล้วซื้อประกัน ตัวประกันภัยจะออกมาตามจำนวนที่ซื้อแล้วส่งไปให้ญาติ หากตายไปญาติจะได้รับเงิน

ด้วยความก้าวหน้าของธุรกิจการบินตัวโดยสารถูกพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้นพร้อมกับระบบเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เพราะฉะนั้นพิธีสารก็ดูเตมาลอมองเห็นความก้าวหน้านี้ จึงได้รองรับว่า ในอนาคตตัวกระดาษจะหายไป เครื่องบินปลอดภัยมากขึ้น เพราะฉะนั้นระบบในการชดใช้ค่าเสียหายอาจจะง่ายขึ้นด้วย และระบบประกันภัยทันสมัยมากขึ้น เพราะฉะนั้นจ่ายได้เยอะขึ้น ดังนั้นตัวไม่ต้องอ่านมาก ซึ่ให้เห็นถึงเจตนาธรรมและความสอดคล้องของวิวัฒนาการและหลักการของกฎหมาย ดังนั้นตัวอิเล็กทรอนิกส์จึงถูกนำมาใช้ก่อนอนุสัญญามอนทรีออลด้วยซ้ำ แต่ความที่เป็นลูกครึ่งกลาง ๆ คือตอนที่เป็นอนุสัญญาออร์ซอ สายการบินก็ต้องปรับตัวไปเป็นอิเล็กทรอนิกส์แต่ข้างหลังก็ต้องปรับอนุสัญญาออร์ซอมาใส่มีการปรับปรุงมาตลอด จนกระทั่งปัจจุบันอากาศยานถูกออกแบบให้ทันสมัย ใหญ่ ปลอดภัย แต่ว่าเทคโนโลยีการผลิตยังไม่สามารถมีวิธีการอื่นที่จะ boarding ผู้โดยสารที่ดีกว่าการเดินทางขึ้นและลง เพราะฉะนั้นอันตรายจะเกิดขึ้นไม่ตกบันไดก็ลื่นล้ม ขาหัก หลังหัก ขึ้นไปเจออะไรข้างบนแล้วไม่ได้รัดเข็มขัดแล้ว กระแทกเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสหรือบาดเจ็บธรรมดาอันคือสิ่งที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นหายนะหรืออุบัติเหตุมันจะสามารถทำให้สายการบินล้มละลายได้ทันที กรณีเครื่อง ATR ร่อนลงแม่น้ำที่ประเทศไต้หวันสายการบินนี้ปิดตัวแล้วเพียงอากาศยานแค่ลำเดียว สายการบินมาเลเซียหายไปลำหนึ่งและถูกยิงทำให้ตกอีกลำหนึ่ง แคสองลำเท่านั้นสายการบินมาเลเซียต้องถูกรัฐบาลซื้อกลับคืน 100% นี่คือการน่ากลัว เพราะฉะนั้นแล้วกฎหมายจึงเข้ามาดูแลความเสียหายที่เกิดขึ้น อนุสัญญาออร์ซอจึงเกิดขึ้นด้วยวิวัฒนาการทางกฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามที่กล่าวมานี้

ในส่วนอนุสัญญาออร์ซอ ใช้กับประเทศต้นทางและปลายทางที่เป็นภาคี ถ้าต้นทางเป็นภาคีแต่ปลายทางไม่เป็นภาคีจะนำมาใช้ไม่ได้ ส่วนอนุสัญญามอนทรีออลทำงานในลักษณะที่ว่าถ้าใครเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซออยู่แล้วเข้าไปที่บอร์ซอได้เลย แต่ที่บอร์ซอที่ต้นทางและปลายทางต้องเป็นอนุสัญญามอนทรีออลเหมือนกัน เพราะฉะนั้นการที่ประเทศไทยไม่เป็นภาคี เวลาสายการบินเดินทางมาจะเกิดปัญหาทันที ความเสี่ยงเกิดกับสายการบินและผู้ขนส่งสินค้า เพราะว่าในเรื่องของชีวิตประกันภัยเข้ามาดูแล แต่ในเรื่องของสินค้าประกันภัยดูแลได้ไม่หมด ประกันภัยรับผิดชอบ 5,000 เหรียญต่อ air waybill ที่เหลือสายการบินจ่ายเอง เพราะฉะนั้นทุกวันนี้สายการบินขนส่งอะไรมาดีต้อง ไม่ว่าจะเป็น iPhone, Samsung หายไป ถ้าหากว่าไม่เข้าอนุสัญญามอนทรีออล ต้องจ่ายเต็มที่ ประกันภัยของสายการบินจ่ายตามราคา iPad, iPhone, Samsung แต่ถ้าเข้าเป็นภาคีจ่ายก็โลกร่มละ 19 SDR นี่คือ อนุสัญญามอนทรีออลและสินค้า

เป็น unbreakable ด้วย เพราะว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิต เนื่องจากรับมาจาก Montreal Protocol ฉบับที่ 4 ที่มี unbreakable นั่นคือ liability limit ดังนั้นเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีก็ควรจงรตตปัญหาบินไปบินมาไม่ต้องมีปัญหาในการตีความกฎหมาย เพราะถ้าเราไม่เป็นภาคีศาลต่างประเทศต้องบอกว่ากรณีนี้เป็น lacking of jurisdiction เพราะประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี ตัวอย่างในคดีหมา¹กับการบินไทย ศาลจีนตัดสินว่าแม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี แต่จีนเป็นภาคีบินไปบินกลับ ศาลจีนตัดสินว่า lack of jurisdiction สร้างปัญหาในการตีความเช่นกัน

ประเด็นต่อไป ถ้าเป็นผู้โดยสารต้องบาดเจ็บทางร่างกายเท่านั้น หลักนี้มาจากระบบบอร์ซอ เพราะฉะนั้นในส่วนของจิตใจ ถ้าหากว่าเป็นอันตรายทางจิตใจเรียกไม่ได้ ส่วนสินค้าเรียกได้หมดไม่ว่าเกิดเหตุการณ์ใด ตามที่ได้อธิบายไปเรื่องระบบความรับผิดชอบ fault liability คือระบบความรับผิดชอบที่ว่าสายการบินต้องรับผิดชอบ เป็นการออกมาเพื่อปกป้องสายการบิน ถ้าสายการบินไม่ผิดไม่ต้องจ่าย แต่เมื่อเป็นอนุสัญญามอนทรีออล เนื่องจากไปปรับตัวพิธีสารกัวเตมาลา ประกันภัยเข้ามามีบทบาทแล้ว ส่วน strict liability นั้นมาจากเงินที่ประกันจะจ่าย นั่นคือ 113,100 SDR ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่งซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศไปไม่ถึงนั่นคือ absolute liability ในส่วนของ fault นั่นคือถ้าไม่ผิดก็ไม่จ่าย strict กฎหมายปิดปากมากขึ้นเปิดโอกาสให้แก้ตัวได้เพียงนิดเดียว ส่วน absolute liability เทียบตัวอย่างกรณีขับรถ มีกล้องถ่ายรูปแล้วมีบิลส่งไปที่บ้าน นักกฎหมายต่างชาติบอกว่าเป็น strict liability นั่นคือเถียงไม่ได้

ในส่วนของตัวเลข 113,100 มาจากต้นร่างอนุสัญญามอนทรีออล ซึ่งคัดลอกมาจากพิธีสารกัวเตมาลา เนื่องจากมีการศึกษาเศรษฐกิจสังคม (social economy) มองว่าจำนวนที่กัวเตมาลากำหนดไว้เหมาะสม แต่เพื่อขจัดปัญหาความพะรุงพะรังกว่าจะมาเป็นอนุสัญญามอนทรีออล ได้ผ่านประวัติศาสตร์มายาวไกล ต้องเปลี่ยนกฎหมายต้อง adopt ใหม่ ต้องเข้าเป็นภาคีใหม่ ต้องบังคับให้สายการบินยกเว้นการจำกัดความรับผิดชอบ จนกระทั่งพยายามที่จะร่างกฎหมายใหม่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะคนก็ไม่เข้าเป็นภาคีจนกระทั่งปี 1997 ต่อมากฎหมายฉบับนี้มีผลในปี 1999 ก็คือที่ประชุมทางการทูต adopt กฎหมายฉบับนี้ แล้วก็เป็นอย่างที่ท่านเห็น จำนวนความรับผิดชอบในข้อ 24 บอกว่า ถ้าเงิน SDR ค่าเงิน SDR คือตะกร้าเงิน IMF ซึ่งเมื่อก่อนนั้นไม่มีเงินหยวน ถ้ารวมกันแล้วเพื่อเกิน 10% ให้ขึ้นตามนั้นเลย ถ้ารวมกันแล้วไม่เพื่อเกิน 10% ไม่ต้องขึ้น รอบแรกเพื่อเกินไป 13.1% จึงถูกคูณแล้วออกมาเป็นจำนวนนี้

เสน่ห์ของกฎหมายนี้คือ ใช้กับการเดินทางอากาศภายในประเทศด้วย เพราะฉะนั้น premium หรือ low cost ก็ต้องระวัง ถ้าเป็นสายการบินภายในประเทศเราใช้ตามกฎหมายระหว่างประเทศได้เลย คือ delay จ่าย 4,694 SDR ที่ท่านอาจารย์มองว่าสองแสนทำไม่ถึงเยอะนั้น ไม่ว่าจะอะไรก็ตามที่ทำให้ผู้โดยสาร delay ต้องจ่าย ขอยกตัวอย่างสายการบิน Domestic นั้น delay แล้วผู้โดยสารมาต่อเครื่องระหว่างประเทศไม่ทัน นี่คือการเสียหาย ดังนั้นอะไรคือความเสียหายที่ต้องจ่าย ในส่วนเงินสองแสนบาทเหมาะสมหรือไม่นั้น มองว่าเหมาะสมเพราะตัวเครื่องบินราคาสองแสนก็ได้ เพราะฉะนั้นคิดว่ากฎหมายครอบคลุมแล้ว

ในส่วนของ exclusivity ของอนุสัญญามอนทรีออลต้องเขียนไว้ ซึ่งได้เขียนไว้ตั้งแต่อนุสัญญาบอร์ซอแล้ว ที่ต้องมีเพราะกฎหมายตัวนี้เป็น certain rules ในความเข้าใจหมายถึง เมื่อท่านอ่านตรงนี้ ท่านไม่ต้องไปอ่านตรงอื่นแล้ว ไม่ได้หมายถึงบางประการ เพราะฉะนั้นอนุสัญญาบอร์ซอ กับอนุสัญญามอนทรีออล จะตัดค่าเสียหายอย่างอื่นออกไปหมด ไม่สามารถฟ้องอย่างอื่นได้อีก ต้องเปิดดูกฎหมายฉบับนี้ฉบับเดียว ยกตัวอย่างเช่น ค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่ต่างประเทศเรียกว่า punitive damages ตัวนี้ถ้าเป็นภาคีศาลต้องตัดทิ้ง เพราะถือว่าอนุสัญญานี้ตัดไปแล้ว

ส่วนที่สองเรื่องประกาศของกระทรวงคมนาคม มองว่าเป็นการออกตาม ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายปกครอง แม้เจตนารมณ์จะออกคล้ายกับ EU Regulation 261/2004 ที่พูดถึงเรื่อง delay, denied boarding, cancellation กฎหมายยุโรปถ้าผิดจ่ายทันที 600 เหรียญ กฎหมายไทยกลับเขียนไว้ในใบอนุญาตซึ่งไม่มั่นใจว่าตามจริงแล้วนำมารวมกันได้หรือไม่

¹ คดี *Ma Meilan v. Thai Airways International Public Company Limited* เป็นคดีที่ศาล Beijing Second Intermediate People's Court ตัดสินในปี 2012 ให้ยกฟ้อง เพราะในขณะนั้นประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล และโจทก์ไม่ได้นำสืบว่าจีนและไทยมีความตกลงเกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญามอนทรีออลหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศ ศาลจึงยกฟ้อง ศึกษาเพิ่มเติม, Yue, Huang. 'Ma Meilan v. Thai Airways International Public Company Limited'. *Air & Space Law* 38, no. 2 (2013) p111–122

นายเกียรติพล ตันติกุล :

เมื่อมีพระราชบัญญัตินี้แล้วจะมีผลกระทบต่อไรกับภาคเอกชน มองในแง่ของสายการบินที่บิน international หรือ domestic โดยสิ่งที่พูดต่อไปนี้เป็นความเห็นส่วนตัว

ในส่วนของพระราชบัญญัตินี้ กรณีการขนส่งภายในประเทศ สิ่งแรกคือต้องขอใบอนุญาตที่มีพระราชบัญญัตินี้ เพราะในมุมมองของภาคเอกชนมีกฎหมายดีกว่าไม่มี

ประเด็นแรก เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ นำมาจากอนุสัญญามอนทรีออล พิจารณาในมาตรา 6 ในเรื่องของการประกันภัย แน่นนอนว่าในอนุสัญญามอนทรีออลก็มีพูดเหมือนกันว่าต้องมีประกันภัย ผลกระทบที่เกิดขึ้นสายการบินใหญ่ครอบคลุมหมด แต่ส่วนผู้โดยสารก็จะมีการทำประกันภัยและที่บริษัทเองก็มีการทำประกันภัยที่ครอบคลุมประเด็นคือสำหรับสายการบินที่เล็ก อันนี้ล้วนเป็นต้นทุนทั้งหมดเป็นส่วนของต้นทุนทั้งหมดที่ต้องมี ผลของการไม่ทำคืออะไร เมื่ออ่านในตัวของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 “ในกรณีมีการฝ่าฝืน ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตดำเนินการรับขนทางอากาศสั่งให้ผู้ขนส่งระงับการดำเนินการรับขนเข้ามาหรือออกจากจนกว่าจะมีการดำเนินการ”

กรณีนี้เป็นมาตรการทางปกครอง ถ้าดูเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้อำนาจ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายเรื่องการบิน คือ ประกาศหลักเกณฑ์ประกอบกิจการค้าขายในการเดินทางอากาศที่ออกเมื่อปี 2558 เรียกง่าย ๆ ว่าประกาศ AOL ในการทำธุรกิจสายการบินนั้นมีใบอนุญาตสองใบ หลักคือ

1. AOL (Air Operating License) เป็นการพูดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาประกอบกิจการสายการบิน โดยในส่วนหลัก ๆ จะพิจารณาด้านเศรษฐกิจคือความสามารถในการทำธุรกิจและผู้ถือหุ้น

2. AOC (Air Operator Certificate) ใบนี้หลัก ๆ เป็นทางด้านเทคนิค เป็นการพิจารณาเรื่องความปลอดภัย (safety)

ในส่วนประกาศของ AOL เขียนไว้ชัดเจนว่า สายการบินจะมี AOL ได้หรือจะได้รับการต่อ AOL ถ้าหมดอายุสายการบินต้องมีประกันภัย และประกันภัยต้องครอบคลุมตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งประกันภัยสำหรับบุคคลที่สามด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงบุคคลที่สาม แต่ AOL กำหนดให้ต้องมีบุคคลที่สาม ซึ่งขณะนี้มีการร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประกันภัย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามมาตรา 6 มาตรการที่ภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่เขียนไว้นี้จะทำได้ โดยส่วนตัวมองว่าการที่จะบังคับสายการบินที่ไม่มีประกันภัยต้องไปบังคับกับตัวใบอนุญาตที่เรียกว่า AOL ผลคือสามารถที่จะพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ เพราะมันคือเงื่อนไขหนึ่งของการได้รับใบอนุญาต ขอย้ำว่าทุกอย่างคือ ต้นทุนของสายการบิน แต่เมื่อมีแล้วก็ต้องทำ ทางสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ยังให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลในส่วนของ AOL ไม่มากแต่เน้นที่ AOC ตลอด สุดท้ายแล้วต้องดูว่ามีการบังคับใช้อย่างไร

ประเด็นที่สองที่เห็นว่าเป็นผลกระทบและสายการบินต้องปรับตัวคือเรื่องของ terms and conditions ในส่วนเงื่อนไขการขนส่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาส่วนที่โดนกระทบหลักคือ ส่วนความรับผิดชอบ (liability) ของสายการบิน ซึ่งจะอยู่ใน terms and conditions โดยจะมีการอ้างถึงอนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญามอนทรีออล เนื่องจากเมื่อก่อนมีความสงสัยพระราชบัญญัตินี้ก็พึ่งออก ประเทศไทยก็ไม่เคยเป็นภาคี ทำไมยังเชื่อมั่นว่าถ้าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นสายการบินจะจ่าย สายการบินจึงแก้ไขโดยการนำเอาอนุสัญญาออร์ซอหรืออนุสัญญามอนทรีออลมาใส่ไว้ใน terms and conditions ซึ่งหมายความว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นถือว่ามี การตกลงกันแล้วว่าจะใช้อนุสัญญาออร์ซอหรืออนุสัญญามอนทรีออลเป็นทางแก้ของสายการบิน ประเด็นก็คือสายการบินก็ต้องกลับไปดูว่าทำถูกต้องตามพระราชบัญญัติหรือไม่ เพราะอะไรที่มีการกำหนดไว้ใน terms and conditions แล้วไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติโดยเฉพาะเป็นการจำกัดความรับผิดชอบที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นโมฆะ

ในส่วนของการปรับเปลี่ยน terms and conditions นั้น

1. สายการบินต้องรับรู้เอง

2. สายการบินถูกบังคับให้ทำตามประกาศ AOL ซึ่งประกาศ AOL มีการกำหนดไว้ว่าสายการบินต้องมีการส่ง terms and conditions ไปให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเห็นชอบ ถ้าสายการบิน

จะมีการต่อ AOL หรือสายการบินที่ AOL กำลังจะถึงกำหนดหมดอายุเกินกว่าหนึ่งปีก็ถูกบังคับว่าต้องส่ง terms and conditions ไปให้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) เห็นชอบ ดังนั้นก็ต้องมีการปรับกันตามนี้

ประเด็นต่อมา ในเรื่องของความรับผิดชอบของคนโดยสารบาดเจ็บหรือตาย สัมภาระหรือล่าช้า ข้อกังวลคือเงื่อนไขเรื่องความรับผิดชอบผู้โดยสาร พิจารณาในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากคือ

ต้องเป็นอุบัติเหตุ ซึ่งคำว่า “อุบัติเหตุ” นี้ ในมุมมองของสายการบิน มีความกังวลมากพอสมควร เพราะเมื่อมองกรณีในต่างประเทศ ศาลแต่ละประเทศก็ตีความและขยายความกว้างขึ้นไปเรื่อย ๆ การตีความนั้นถ้าการตีความยิ่งกว้างสายการบินยิ่งต้องรับผิดชอบ ถ้าตีความคำว่า “อุบัติเหตุ” ให้กว้างนั้นหมายความว่า เงื่อนไขที่สายการบินจะต้องรับผิดชอบก็ยิ่งมากขึ้น กรณีใดที่เป็นอุบัติเหตุ ถ้าเรามองว่าเป็น unexpected as normal situation ก็สามารถเข้าใจได้ แต่กรณีที่มี case เกิดขึ้นคือ เมื่อมีคดีความเกิดขึ้นทนายสายการบินก็ต้องสู้ว่าไม่ใช่อุบัติเหตุ เพราะถ้าไม่ใช่อุบัติเหตุสายการบินหลุดพ้นความรับผิด ประเด็นที่เป็นจุดสำคัญในคดีคือ อุบัติเหตุต้องเกี่ยวข้องกับ operation ของสายการบินหรือไม่ ซึ่งมองได้หลายมุมมอง อย่างเช่นในกรณีลูกเรือต้องเดินตรวจตราบนเครื่อง แต่เนื่องจากเป็นเที่ยวบินกลางคืน ศาลต่างประเทศมองว่าเป็นอุบัติเหตุแล้วศาลไทยจะมองว่าอย่างไร เพราะถ้าหากเครื่องตกหรือเครื่องเสียอย่างนี้ชัดเจน แต่ถ้ากรณีผู้โดยสารเอาน้ำร้อนสาดลูกเรือ ซึ่งถ้าเราพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ใช้กับลูกเรือเนื่องจากลูกเรือไม่ใช่ผู้โดยสาร แต่ถ้าน้ำร้อนนั้นกระเด็นมาถูกผู้โดยสารท่านอื่นที่อยู่บนเครื่อง ถามว่าผู้โดยสารนั้นจะฟ้องสายการบินได้หรือไม่ กรณีนี้เกี่ยวข้องกับ operation ของสายการบินหรือไม่ เป็นอุบัติเหตุหรือไม่ แน่نونว่าเรื่องนี้ต้องโยงไปประกกันภัยแต่อย่างไรก็ต้องกระทบกับเบี้ยประกันภัย

ส่วนสุดท้าย ที่บอกว่าการบาดเจ็บ ถ้าแขนขา ขาขาดไม่มีปัญหา แต่ความเสียหายทางจิตใจ เช่นกรณีมีหน้ากากช่วยหายใจหล่นแต่ไม่มีอากาศถ้าผู้โดยสารเกิดตกใจขึ้นมาผู้โดยสารเรียกร้องได้หรือไม่ เป็นความเสียหายทางจิตใจ อย่างกรณี Hudson River ที่มี การ landing บนแม่น้ำผู้โดยสารไม่บาดเจ็บแต่ตกใจอย่างนี้เรียกร้องได้หรือไม่

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขในปี 2560 นี้ เราได้อนุวัติการตามอนุสัญญามอนทรีออล โดยแทบจะเก็บใจความของ อนุสัญญามอนทรีออลมาเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ กรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เพราะส่วนใหญ่ต่างประเทศอนุวัติการตามอนุสัญญามอนทรีออล ดังนั้นกฎหมายของเขาก็เหมือนกับกฎหมายไทยในขณะนี้ แต่ใช้มาก่อนเราโดยมีการใช้และการตีความ เพราะหลายอย่างตัวบทตัวนิยามของ อนุสัญญามอนทรีออล ก็นำมาจากระบบวอร์ซอจะเป็นพิธีสารกัวเตมาลาที่แก้ไขอนุสัญญามอนทรีออล ก็มีการใช้การตีความในแต่ละกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ดังนั้นจะมีแนวทางพิจารณาให้แก่ศาลไทยในการที่จะไปศึกษา แล้วนำมาเป็นตัวอย่างแต่ต้องคิด วิเคราะห์เหมือนกัน การนำตัวอย่างของประเทศไหนมาใช้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวความคิดหรือเจตนารมณ์ของตัวพระราชบัญญัติของเราซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมอนทรีออล เช่น กรณีความเสียหายต่อจิตใจ (mental injury) เราจะให้หรือไม่ เช่น ความกลัวที่เกิดขึ้นทำให้ไม่อยากขึ้นเครื่องบินอีกจะให้หรือไม่ หรือจะต้องกระทบต่อ bodily injury ก่อนแล้วถึงจะเป็น mental injury ก็เป็นการที่ศาลไทยจะเรียนรู้ในการปรับใช้เพราะถือว่าเป็นของใหม่ เพราะแม้จะอยู่ในรูปประมวลแพ่งมาก่อนแต่ประมวลแพ่งไม่ได้บอกอะไรเลยเป็นเรื่องของศาลที่ต้องหาเองว่าจะให้หรือไม่ ในอดีตเรานำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้แล้วร้ายกว่านี้คือตีความกว้างไปทุกอย่างเลย ดังนั้นศาลต้องใช้ดุลยพินิจสูงมาก

กรณีเรื่อง mental injury ถ้าเรียกค่าเสียหายไม่ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ จะสามารถใช้ในเรื่องทางแพ่งจะเรียกร้องแทนได้หรือไม่ นั่นคือเป็นการเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ซึ่งถ้าเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายอื่นเช่นตามประมวลกฎหมายแพ่งได้ด้วยเป็นปัญหาแน่ เพราะเริ่มต้นของเรื่องนี้เกิดจากสัญญารับขนทางอากาศ ซึ่งสัญญารับขนทางอากาศหรือทางถนนหรือทางทะเลก็เหมือนกัน แต่การทำให้ผู้โดยสารตายบาดเจ็บ สินค้าเสียหาย ของเสียหาย สัมภาระเสียหายตามจริงเหมือนการกระทำละเมิด แต่ต้นตอมาจากสัญญาแล้วมีการกระทำ หากไปฟ้องร้องฐานละเมิดด้วยก็ยังคงอยู่ภายใต้เงินจำนวนฐานละเมิด และถ้าเรียกร้องทางละเมิดได้รับความรับผิดก็จะกว้าง การทำให้การจำกัดความรับผิดก็จะใช้ไม่ได้

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

ในเรื่องผลของการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ถ้าเราดูเส้นทางบินตามปกติ พิจารณาตัวโดยสารจะมีจากประเทศไทยเดินทางไปประเทศอื่นที่ไม่ใช่รัฐภาคี หรือต่อจากประเทศไทยไปประเทศอังกฤษซึ่งเป็นรัฐภาคี หรือเดินทางจากประเทศไทยไปประเทศอังกฤษแล้วกลับมาประเทศไทย หรือจากประเทศอังกฤษมาประเทศไทยแล้วกลับอย่างนี้มีหลายกรณี แต่ผลจะไม่เหมือนกัน

ถ้าพิจารณาก่อนการเป็นภาคีจะเห็นว่า มีกรณีสายการบินไทย โดยศาลตัดสินว่าจากตัวโดยสารไปกลับจากลอนดอน-กรุงเทพฯ และกรุงเทพฯ-ลอนดอน ถือเป็นการบินระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญา ทำให้การบินไทยเข้าไปมีสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญา แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคี ณ เวลานั้นซึ่งตัดสินเช่นนี้ทั่วโลก แต่กรณีประเทศจีนกับสายการบินไทยนั้น จีนตัดสินแตกต่างอยู่ประเทศเดียว แต่การตัดสินดังกล่าวกระทบกับประเทศไทยมาก เพราะนักท่องเที่ยวจากจีนมาไทยมาก เดิมถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญา แต่เมื่อตีความเช่นกลายเป็นคนจีนหลายล้านคนอยู่นอกอนุสัญญา ดังนั้นการที่ประเทศไทยเป็นภาคีทำให้อยู่ภายใต้อนุสัญญารวมทั้งกรณีที่ไม่เป็นรัฐภาคีด้วย อันนี้เป็นข้อสังเกตอย่างหนึ่ง เพราะในพระราชบัญญัตินั้นเราจะมีทั้งกรณีที่เป็นภาคีระหว่างประเทศแบบเป็นภาคีกับแบบไม่เป็นภาคี โดยความตั้งใจของกฎหมายคือตั้งใจจะใช้ด้วย นั่นคือไม่ว่าเป็นภาคีหรือไม่ศาลไทยใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็เกือบจะอุดช่องว่างได้ทั้งหมดในการเดินทางอากาศระหว่างประเทศ

ข้อสังเกตในการตีความคือ คำที่ใช้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีนิยามมาก ซึ่งปกติการตีความของไทยถ้าไม่มีนิยามก็หมายถึงความหมายธรรมดาทั่วไป หมายถึงตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ความเป็นจริงตีความอย่างนั้นได้หรือไม่อย่างที่มีการยกตัวอย่างเรื่อง อุบัติเหตุหรือคำว่า การรับขน อย่างคำว่า สัญญารับขนตามกฎหมายไทยยังเห็นไม่ตรงกัน เช่น “แท็กซี่” ที่เรานั่งเป็นรับขนหรือไม่ ตามที่เข้าใจมากคือไม่เป็นรับขน โดยแท็กซี่เป็นการรับจ้างแต่รถเมล์เป็นรับขน ถ้ามีลักษณะประจำเป็นรับขน แต่ในทางการบินไม่ว่าจะเป็น แอร์แท็กซี่ หรือรถเมล์ทางอากาศ เรามองว่าสองอย่างคือรับขน ดังนั้นสุดท้ายเราไม่รู้ว่าจะตีความอย่างไร เพราะเราไม่มีนิยาม ปกติคือ เอามาจากความหมายธรรมดาก่อนแล้วค่อยเป็นรับขนทางอากาศ แต่ในเมื่อกฎหมายพื้นฐานบอกว่าแท็กซี่ไม่ใช่รับขนแต่เป็นรับจ้าง ดังนั้นในทางการบินแอร์แท็กซี่ จะเป็นการรับขนได้อย่างไร เป็นจุดที่เป็นข้อสงสัยและต่อไปศาลจะตีความ โดยจะตีความว่าในทางการบินไม่เกี่ยวกับการขนส่งทั่วไป

ตัวอย่างเช่น คำว่า “อุบัติเหตุ” ถ้าท่านไปคุยกับหน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน แล้วบอกว่าการก่อการร้ายหรือการระเบิดเครื่องบินเป็นอุบัติเหตุไม่น่าถูกต้อง คำว่า “อุบัติเหตุ” ในความหมายของการบินปกติ คือต้องเกิดขึ้นกับอากาศยานนั่นคือ เกิดความเสียหาย แต่คำว่าอุบัติเหตุตามกฎหมายนี้ไม่ได้ความหมายแบบนั้น แล้วโดยปกติเมื่อเกิดก่อการร้ายจะไปบอกว่าประสบอุบัติเหตุก่อการร้ายกรณีอย่างนี้ไม่มี ไม่ใช่ความหมายปกติ แล้วมีกรณีที่เกิดขึ้นมากมายที่ตีความว่าเป็นอุบัติเหตุทั้งนั้น ตัวอย่างเดินสะดุดพรมหกล้มขาหักเป็นอุบัติเหตุหรือไม่นั้นกฎหมายการบินตรงนี้ไม่ได้ตีความว่าเป็นอุบัติเหตุ

การตีความแบบนี้มีหลายคำมาก แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องของการตีความซึ่งเคยมีการพยายามจะเสนอแต่ไม่สำเร็จ อย่างไรก็ตามควรมีบทบัญญัติเวลาที่มีการตีความถ้อยคำต่าง ๆ ควรให้คำนี้ถึงปกติประเพณีในทางการค้าระหว่างประเทศด้วย ตามจริงแล้วการตีความกฎหมายที่อนุวัติการคือการตีความตามอนุสัญญาซึ่งมีหลักการตีความสนธิสัญญาอยู่ในทางระหว่างประเทศ ถ้ามองว่าศาลไทยจะนำหลักการตีความตามหลักสนธิสัญญามาตีความกับกฎหมายภายในหรือไม่ หรือจะใช้วิธีการเปิดพจนานุกรมอย่างนั้นหรือ

ประเด็นอีกเรื่องหนึ่งของการมีผลของกฎหมายฉบับนี้ ในส่วนของนักบิน ลูกเรือ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการพูดถึงว่านักบิน ลูกเรือ ลูกจ้างสายการบินอาจถูกฟ้องได้ เช่นกรณีลูกเรือถูกลวนลาม กฎหมายนี้ออกมารับรองสิทธิว่าถูกฟ้องร้องได้ เพียงแต่ลูกจ้างสายการบินสามารถอ้างสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้มาคุ้มครองตนเองได้นั้นคือรับผิดชอบไม่เกินที่กำหนด เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะให้บริการบนเครื่องบินหรือภาคพื้นอาจถูกฟ้องร้อง มีกรณีที่ศาลตีความการปฏิเสธไม่ให้เปลี่ยนที่นั่งโดยสภาพเงื่อนไขนั้นมีหลายอย่างถือเป็นอุบัติเหตุที่ทำให้หัวใจวาย นี่คือการตีความของศาล

ต่างประเทศเพราะฉะนั้นจะเจออะไรแปลก ๆ เต็มไปหมด ในเรื่องมาตราที่กล่าวถึงลูกจ้างและผู้ขนส่งนั้นมีหลายมาตรา มาตรา 21, 34, 36, 49, 51 เป็นต้น

ประเด็นต่อมาเรื่อง exclusivity ซึ่งต้องมีการตีความกันยาวมาก ว่าจะตีความกันอย่างไร-เพราะเกี่ยวข้องกับหลายส่วน ตามที่ได้อธิบายนั้น ของเสียหาย สูญหาย บุปสลายล่าช้าหรือคนบาดเจ็บ ตาย ซึ่งกฎหมายมีขอบเขตแคบแค่นี้ ในส่วนเรื่อง denied boarding หรือ cancellation อยู่นอกเหนือขอบเขตกฎหมาย ดังนั้นต้องไปดูว่าจะใช้กฎหมายกันอย่างไร เมื่อพิจารณาเฉพาะเท่าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องบาดเจ็บ ตายหรือของเสียหาย สูญหาย ถูกทำลาย อยากรู้ก็ตาม ในมาตรา 54 ได้กำกับไม่ให้กฎหมายอื่นมาใช้ประกอบ ไม่ว่าจะมูลหนี้ มูลสัญญาหรือมูลละเมิดหรือมูลอื่นใดรวมทั้งมูลกฎหมายปกครอง ในคำว่า “มูลอื่นใด” นั้นหมายรวมถึงมูลกฎหมายปกครองด้วย ไม่เช่นนั้นจะมีการออกกฎหมายปกครองมาตีกฎหมายนี้หมด สุดท้ายก็จะใช้กฎหมายนี้ไม่ได้ ถ้าหากไม่มั่นคงตรงนี้ก็ถูกนำไปใช้กฎหมายอื่น

ในส่วนเงื่อนไขที่เรียกไม่ได้ เช่นในกรณีมาตรา 10 กำหนดกรณีที่ไม่ได้แล้วจะมาใช้มาตรา 420 หรือมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ ตามพระราชบัญญัติคนพิการ หรือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค หรือ ตามพระราชบัญญัติสินค้าอันตราย หากเป็นเช่นนั้นระบบนี้จะอยู่ได้อย่างไร สุดท้ายย่อมต้องล้ม ไม่ว่าจะโดยกฎหมายปกครองหรือกฎหมายอื่น แต่จะต้อง balance กัน มันเป็นไปได้ที่บางอย่างอาจจะต้องลดกำแพงลงเพื่อคุ้มครองในทางอื่น อย่างที่ศาลในยุโรปทำในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารในกรณี delay หรือ denied boarding เป็นต้น โดยศาลตีความว่าไม่ใช่ความเสียหายตามกฎหมายนี้

ประเด็นต่อมา เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่มีหน่วยงานในการกำกับดูแลให้อำนาจสำนักงานการบินพลเรือนเฉพาะตามมาตรา 6 ในเรื่องเกี่ยวกับประกันภัย แต่ไม่มีคนมาเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยสายการบินกับผู้บริโภค เพราะฉะนั้นการนำกฎหมายฉบับนี้มาอยู่ในรูปของกฎหมายไทย สุดท้ายก็คือการนำกฎหมายมาอยู่ในบทของการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อไปเปิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็คือ การคุ้มครองสิทธิในทางสัญญา เพราะฉะนั้นจึงมีแนวโน้มความเป็นไปได้สูงว่าคนที่ใช้กฎหมายนี้มีการดูแลประชาชนคือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สุดท้ายต้องพิจารณาว่า สคบ.จะไปใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยไม่ดูเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้

ส่วนต่อมายุบายจะชี้มาตราบางมาตราที่เห็นว่ามีปัญหาซึ่งอยากให้เห็นร่วมกัน เนื่องจากว่าสิ่งที่เราทำกฎหมายฉบับนี้เราไม่ได้นำโครงสร้างทางความคิดของการร่างทางกฎหมายของอนุสัญญาฯ มา โดยเราเอาความคิดใหม่ซึ่งไม่ค่อยเห็นด้วย การที่ทางสากลคิดมา 70 ปีมันดีพอสำหรับต่างประเทศแต่ทำไมถึงไม่ดีพอสำหรับคนไทย คือเค้าคิดเรียงลำดับความคิดมาหมดแล้วว่ามาตรานี้อยู่นี้ไล่เรียงมาตามลำดับความคิด แต่ทำไมเราถึงเอาสิ่งที่เค้าผ่านประสบการณ์มาเกือบ 70 ปีมาสลับใหม่ ทำให้เราเสียเวลาเราหมกมุ่นอยู่กับการทำให้เหมือนเดิม นั่นคือเราร่างกฎหมายเพื่อกลับไปให้เหมือนเมื่อปี 1999 เราใช้เวลา 16 ปี โดยหวังผลให้เหมือนปี 1999 แต่ผลที่ได้มันไม่มีทางดีกว่ามันแต่เสมอตัวกับแย่กว่า นี่คือนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในระบบโครงสร้างกฎหมายไทย และจะชี้ให้เห็นว่าการที่เราทำเช่นนี้มันไม่สมบูรณ์และไม่มีทางเป็นเหมือนคนอื่นได้

ยกตัวอย่างมาตรา 3 ถ้ามีการบินระหว่างดินแดนประเทศไทยกับแทนจุดเจาะน้ำมันในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แล้วก็บินกลับมาซึ่งเป็นตัวอย่างที่มีอยู่จริงแถบชายฝั่ง ถ้ามองว่าการรับขนแบบนี้เป็นการรับขนภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ แต่ตามอนุสัญญาใช้ถ้อยคำที่เข้าใจได้ว่าการรับขนแบบนี้ไม่ใช่การรับขนระหว่างประเทศตามอนุสัญญามอนทรีออลแต่เราไปพลิกคำคือ คำจริง ๆ ใช้คำว่า “อยู่ในอาณาเขตของประเทศอื่นแล้วรับขนไปยังอาณาเขตประเทศอื่น” คือต้องประเทศอื่นจริง ๆ แต่เราไปรับขนไปยังเศรษฐกิจจำเพาะของไทยแล้วกลับ เราเขียนว่านอกประเทศ โดยคำว่า “นอกประเทศ” คณะกรรมการกฤษฎีกาแปลว่า นอกกราชอาณาจักรเท่านั้นไม่รวมถึงเศรษฐกิจจำเพาะกลายเป็นว่าการรับขนแบบนี้อนุสัญญามองว่าไม่ใช่ระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยบอกว่าไม่ใช่ประเทศไทยด้วย แม้ว่าผลสุดท้ายจะเหมือนกันแต่นี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ามีการบิดคำ

กรณีแทนจุดเจาะน้ำมัน หมายถึงเฮลิคอปเตอร์ซึ่งถือว่าเป็นอากาศยานด้วย กฎหมายนี้ใช้กับเฮลิคอปเตอร์ด้วย และเครื่องบินที่ขึ้นลงบนน้ำได้ซึ่งมีคนโดยสารอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ด้วยไม่ใช่แค่เฉพาะเครื่องบินโดยสารขนาดใหญ่เท่านั้น

ประเด็นที่มีปัญหา

ประเด็นที่ 1 กรณีข้อสงวนของประเทศไทย โดยทางเทคนิคไม่ได้เรียกว่าข้อสงวน แต่เรียกว่าคำประกาศ แต่ในส่วนของเนื้อหาสาระคือเป็นข้อสงวน ในกรณีที่มีการบิดคำเช่นกัน คือจะยกเว้นอากาศยานที่ทหารเข้ามาใช้ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “leased by” หมายถึง เช่ามาโดยทหาร แต่ภาษาไทยเราก็ไปบิดเป็น “ที่เช่ามาเพื่อใช้ในราชการทหาร” แปลว่าทหารอาจจะไม่เช่าก็ได้แต่อาจเป็นให้บริษัทอื่นเป็นผู้เช่าแล้วนำมาให้ทหารเป็นผู้ใช้

ประเด็นที่ 2 ความเข้าใจภาษาอังกฤษขึ้นพื้นฐานผิดพลาด เนื่องจากภาษาอังกฤษมีคำว่า “enter into” กับคำว่า “enter into force” ถ้าในวงการระหว่างประเทศ “enter into force” หมายถึง กฎหมายมีผลบังคับใช้ แต่คำว่า “enter into” ปกติใช้ในวงการเอกชนทั่วไป หมายถึง การเข้าทำสัญญา เข้าใจว่าคนทางฝั่งกฎหมายระหว่างประเทศเห็นคำว่า “enter into” ที่แปลว่าทำสัญญา ทำให้เข้าใจว่าเป็น “enter into force” จึงแปลเป็นภาษาไทยว่า สายการบินจะทำความตกลงพิเศษ โดยปกติห้ามทำสัญญาพิเศษก่อนความเสียหายเกิดขึ้น แต่กฎหมายฉบับนี้แปลผิดว่า ห้ามสัญญาที่มีผลบังคับใช้ก่อนความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นวันที่เกี่ยวข้องจึงเป็นวันคนละวันกัน นั่นหมายความว่าสามารถทำสัญญาก่อนความเสียหายเกิดขึ้นได้โดยเขียนข้อความว่า “ให้มีผลบังคับเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น” เพียงแค่นี้สามารถยกเว้นความผิดตามมาตรา 47/4 ได้แล้ว เพราะฉะนั้นถ้าผมเป็นสายการบินก็จะทำสัญญายกเว้นความรับผิดไว้ก่อน โดยให้มีผลบังคับทันทีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น ก็จะสอดคล้องกับข้อความที่แปลมาผิดและใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมายแต่เป็นเรื่องผิด

กรณีมาตรา 18 และมาตรา 41 มีการแปลผิดอีกเช่นกัน ส่วนที่เป็นปัญหาคือ การแปลคำว่า “หลัง” แต่เป็นคำว่า “ก่อน” ทำให้ความหมายของช่วงเวลาคลาดเคลื่อนไป โดยหลักการข้อนี้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นกฎหมายต้องการให้สายการบินระงับข้อพิพาทก่อนจะไปฟ้องร้องที่ศาลคือ อยากรู้ให้มีการเจรจาอมความกัน ดังนั้นสายการบินจะต้องเสนอเงินชดเชยให้ภายใน 6 เดือนนับจากเกิดเหตุ ทั้งนี้มี 2 ขั้นตอน คือถ้าหลังจาก 6 เดือนแล้วสายการบินไปเสนอชดเชยค่าเสียหาย กฎหมายให้ทำได้จนกว่าผู้เสียหายจะไปยื่นฟ้องคดีต่อศาล นั่นคือเวลา 6 เดือนรวมกับเวลาที่ผู้เสียหายยังไม่ฟ้องคดีสามารถเสนอชดเชยความรับผิดได้จนกว่าจะถูกฟ้อง เพื่อจะได้ไม่ต้องมาศาล เป็นการเร่งรัดให้สายการบินเสนอ แต่ถ้ายื่นข้อเสนอช้ากว่านั้น ผลคือเมื่อไม่ยอมเสนอเพื่อระงับข้อพิพาท ทำให้ผู้โดยสารเดือดร้อนต้องไปฟ้องศาล ดังนั้นค่าธรรมเนียมศาลต้องให้สายการบินเป็นผู้ออก แต่ถ้าสายการบินเสนอแล้วผู้โดยสารไม่ยอมรับไปฟ้องศาลเช่นนี้หากผู้เสียหายชนะหรือแพ้คดีผู้เสียหายอาจจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าธรรมเนียมศาลหากความเสียหายที่ได้รับเท่ากับจำนวนที่สายการบินเสนอแต่แรก

ประเด็นที่ 3 มาตราหาย เนื่องจาก ในอนุสัญญามีข้อความที่นำไปต่อท้ายเรื่องความรับผิดของคน สัมภาระ และของ โดยใช้มาตรานี้ต่อท้าย เพราะฉะนั้นมันจึงเป็นบทยกเว้นที่ทำให้สายการบินหลุดพ้นความรับผิดตามเงื่อนไขทั้งกรณีคน สัมภาระและของ แต่เนื่องจากวิธีการทำกฎหมายแบบไทย ๆ เราจับแยกกัน จับไปอยู่หมวดหมู่คนโดยสาร หมวดหมู่ของ ทำให้ข้อยกเว้นที่ควรเขียนอยู่ด้วยกัน เอามาอยู่ในหมวดหมู่คนอย่างเดียว แต่ลืมนำไปอยู่ในหมวดหมู่ของ โดยการหายไปนี้ไม่ทราบว่าจะมีผลอย่างไร ซึ่งอาจจะไม่มีผลอะไรก็ได้แต่ในทางเทคนิคคือข้อความหายไป

กรณีมาตรา 40 เข้าใจว่าผู้ร่างเชื่อว่ากรณีที่ของล่าช้าบางส่วนอาจจะไม่มี แต่ว่าเรื่องของบางส่วนเสียหาย บุกสลายและล่าช้าหรืออาจจะล่าช้าบางส่วน อาจจะทำให้เกิดการันท์อุปกรณ์หลุดออกจากกันแล้วทำให้ของล่าช้าบางส่วนได้ แต่มาตรา 40 วรรค 1 ที่แยกเป็นกรณี โดยแยกเป็นกรณีล่าช้า ดังนั้นกรณีบางส่วนแห่งของถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายบางส่วนอาจเกิดขึ้นได้ แต่กรณีล่าช้าแยกมาอีกคำหนึ่ง โดยส่วนของมันไม่มีบางส่วนล่าช้า อย่างนี้ก็หายไปจากถ้อยคำในอนุสัญญาเดิม เพราะอนุสัญญาเดิมนั้นเขียนรวมกันนั่นคือบางส่วนแห่งของมันถูกทำลาย สูญหายเสียหายหรือล่าช้า แต่ผู้ร่างคิดว่าของล่าช้าบางส่วนไม่มีจึงแยกออกมาอีกอันหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเมื่อเป็นวรรคสองเห็นว่ากรณีล่าช้าบางส่วนแห่งของเหมือนกัน กลายเป็นวรรคหนึ่งไม่มีแต่มีเฉพาะวรรคสอง ดังนั้นต้องให้ศาลตีความว่าตกลงของล่าช้าตามวรรคหนึ่งมีหรือไม่

นางสาวทศพร ลิขิตธรรม :

ในส่วนผลกระทบต่อศาลของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล สิ่งที่เกิดขึ้นคือต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายตัวนี้ว่ามีผลใช้บังคับแล้วจะเป็นอย่างไร แท้จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่สำหรับความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศและนำมาใช้กับภายในประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์นั้นแตกต่างจากกฎหมายที่เคยใช้เดิมตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะรับขน แต่ทั้งนี้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาแล้ว ก็ควรต้องยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งพยายามสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศนั้นไม่ว่าจะไปฟ้องที่ศาลใด หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบนั้นน่าจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันเป็น unification of law เป็นลักษณะของกฎหมายคืบุคคลเป็น private international air law

หัวใจสำคัญของอนุสัญญานี้คือ ทำให้กฎเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศทั่วโลกไม่ว่าจะถูกฟ้องที่ใดหรือขึ้นที่ประเทศใด กฎหมายภายในออกไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นเมื่อต้องการให้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศเป็นไปโดยหลักเกณฑ์เดียวกันทั่วโลก จึงมีหลายอย่างที่ต้องเปิดช่องให้ศาลแต่ละประเทศไปตีความกัน เพราะเมื่อยกร่างเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ มันเป็นไปได้เลยที่จะเอาทุกอย่างไปใส่นั้น เช่นกรณีข้อ 17 เรื่องเงื่อนไขความรับผิดชอบที่จะทำให้สายการบินต้องรับผิดชอบ กรณีผู้โดยสารตาย บาดเจ็บจะต้องมีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น และอะไรเป็นอุบัติเหตุบ้าง ในฐานะที่ต้องปรับใช้กฎหมาย ในส่วนการตีความเราควรต้องมองศาลต่างประเทศด้วยว่าเป็นอย่างไร มองไปที่คนอื่นว่าจริง ๆ แล้วอย่างคำว่า “อุบัติเหตุ” ควรจำกัดแค่คำว่า unexpected incident หรือไม่ หรือ sexual harassment บนเครื่องบินควรตีความว่าเป็น accident หรือไม่

กรณีเรื่อง exclusivity ถ้าไม่ฟ้องภายใต้หลักนี้จะฟ้องภายใต้หลักเกณฑ์อื่นได้หรือไม่ หรือต้องตีความโดยเคร่งครัด ในความเห็นส่วนตัว การตีความทุกครั้งจะต้องกลับไปศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นที่มาของกฎหมายภายในตัวนี้เป็น เช่น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เราต้องกลับไปพิจารณาอนุสัญญา ถ้าเป็น multimodal นั้นมาจาก Asean Framework Agreement เราก็จะกลับไปศึกษาตรงนั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ใช่เรื่องใหม่ แม้ในกรณีอนุสัญญามอนทรีออลอาจจะมีการศึกษาน้อย แต่หลักการมาจากระบบวอร์ซอซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1929 ดังนั้นกรณีต่าง ๆ สามารถนำมาปรับใช้ได้ ตรงนี้เป็นส่วนหนึ่งที่เชื่อว่าศาลซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องกลับไปศึกษาว่า ถ้าต้องมีการตีความคำว่า “accident” จะต้องตีความอย่างไร หรือกรณีล่าช้าคืออย่างไร เนื่องจากไม่มีนิยามว่าอะไรคือล่าช้า กรณี 1 ชั่วโมงคือล่าช้าหรือไม่ หรือกรณี denied boarding หรือ overbooking ทำให้ต้องเดินทางในเที่ยวบินรอบถัดไป กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการล่าช้าหรือไม่ โดยเท่าที่เคยศึกษามานั้น ศาลหลายประเทศมองว่ากรณี denied boarding ไม่เป็นลักษณะของการล่าช้า โดยมองว่า denied boarding เป็นลักษณะของ non-performance ดังนั้นศาลไทยต้องมาพิจารณาว่าการล่าช้าถือเป็นการล่าช้าหรือไม่แล้วจะเอาหลักเกณฑ์มาใช้ได้หรือไม่ อย่างไร

ในส่วนค่าเสียหายเชิงลงโทษ (punitive damages) เดิมความเสียหายเชิงลงโทษพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่ง ในส่วนค่าเสียหายทางละเมิดซึ่งศาลกำหนดให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของคดี ซึ่งตรงนี้มีความเห็นแตกต่างกันว่าเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษได้หรือไม่ตามความร้ายแรงแห่งคดี แต่หลังจากนั้นมีคำว่า “punitive damages” ในกฎหมายพิเศษหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และสิ่งที่จะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติขนส่งทางอากาศคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่ามี punitive damages

ในการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศบอกว่า exclusivity ในส่วนนี้อนุสัญญามอนทรีออล หรืออนุสัญญาวอร์ซอเก่า ค่าเสียหายที่เป็น pure punitive damages ไม่สามารถเรียกได้ แต่กรณีความเสียหายทางกาย แล้วมีความเสียหายทางใจต่อเนื่อง ศาลในหลายประเทศบางครั้งที่ให้ ซึ่งตรงนี้ยังตอบไม่ได้ว่าอย่างไรคือถูกต้อง แต่ว่ามีแนวคิดในเรื่อง punitive damages ในอนุสัญญามอนทรีออล และอนุสัญญาวอร์ซอ มี exclusivity แล้ว ประเด็น punitive damages เราต้องนึกย้อนสิ่งที่ใกล้เคียงกันคือ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคจะตั้งมาใช้หรือไม่ หรือจะถูกห้ามโดยกฎหมายนี้เด็ดเด็ดขาด

กรณีเหตุหลุดพ้นความรับผิด มีหลายเรื่องหลายสาเหตุที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เรา มี และเป็นระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน เราต้องศึกษาทำความเข้าใจอนุสัญญาฯ รวมทั้งศึกษา case law ของต่างประเทศด้วย โดยคดีที่น่าจะขึ้นสู่ศาลและมีจำนวนมากน่าจะเป็น ประเด็นเรื่องผู้โดยสารตาย บาดเจ็บ เพราะเป็น เรื่องที่ความเสียหายเกิดขึ้นมาก ในกรณีของ (cargo) อาจเป็นไปได้ที่จะมีเข้าสู่ศาลฯ เพราะเป็นการขนส่งทางอากาศ ระหว่างประเทศ

อีกประเด็นหนึ่งคือ คำว่า “การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ” กับ “การรับขนภายในประเทศ” ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้คำว่า “อากาศยาน” ให้เป็นไปตามกฎหมายการเดินอากาศ ดังนั้นคงต้องไปศึกษาว่าอากาศยาน คืออะไรบ้าง โดยพิจารณากฎกระทรวงเกี่ยวกับวัตถุที่เป็นอากาศยาน เช่น บอลลูนถ้ามีปริมาตรเกิน 1 ลูกบาศก์เมตร ถือเป็นอากาศยาน เพราะฉะนั้นอาจจะมีคดีขึ้นสู่ศาลว่ามีคนให้เช่าบริการบอลลูนข้ามชายแดนไทยไปชายแดนลาว แล้วบอลลูนตก เช่นนี้จะมาเรียกกรังภายใต้กฎหมายนี้ได้หรือไม่

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

คำถามจากผู้ร่วมสัมมนา เนื่องจากกฎหมายไทยเขียนไม่ตรงกับอนุสัญญามอนทรีออล ถ้าพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรจะอย่างไร แต่ถ้าดูตามเจตนารมณ์เพราะเราเป็นภาคีจะอย่างไร

นางสาวทศพร ลิ้มธรรม :

เนื่องจากตอนยกร่างกฎหมายฉบับนี้เรายังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล แต่เรายกร่างมาโดยที่เรา คิดว่า วันหนึ่งเราจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล เมื่อเราเข้าเป็นภาคีเราก็ก๊วยกร่างกฎหมายตามนั้น ตามจริงแล้ว “คำ” (wording) ตามกฎหมายนี้น่าจะเป็น “คำ” ที่น่าจะเปลี่ยนจากต้นร่างที่เราเคยยกร่าง ซึ่งใช้ระยะเวลา 10 กว่า ปี เพราะฉะนั้นมีถ้อยคำที่เปลี่ยนไป ซึ่งมีถ้อยคำที่แตกต่างจากอนุสัญญามอนทรีออล แต่เชื่อว่าผู้ยกร่างมีเจตนาใช้เจตนารมณ์ตามอนุสัญญามอนทรีออล ในฐานะส่วนตัว จะพิจารณาว่าอนุสัญญานั้นมีที่มาอย่างไร วัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของการจัดทำอนุสัญญานั้นคืออะไร เพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์เดียวกันไม่ว่าจะฟ้องที่ใด เพราะจริง ๆ แล้วถึงแม้ว่าฟ้องที่ศาลไทย ศาลไทยอาจจะไม่หยิบยกพระราชบัญญัติรับขนทางอากาศระหว่างประเทศขึ้นมาปรับใช้ก็ได้ ถ้ามีกรณีของเรื่องกฎหมายขัดกัน

ดังนั้นในส่วนตัว คิดว่าจะต้องกลับไปดูเจตนารมณ์ของอนุสัญญามากกว่าถ้อยคำที่เขียนในกฎหมายของเรา แต่เข้าใจว่าวัตถุประสงค์ของคนร่างที่มีการปรับเปลี่ยนไปนั้นสุดท้ายก็ต้องให้อิงหัวใจสำคัญของอนุสัญญามอนทรีออล จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เมื่อเรามีปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายภายในที่เคยทำคือ กลับไปศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและศึกษากรณีของต่างประเทศว่าเป็นอย่างไร พิจารณาว่าบริบทเป็นอย่างไรก็พยายามตีความให้อยู่ในบริบทของเจตนารมณ์ของอนุสัญญานั้น

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

บางครั้งเราเห็นศาลฎีกาไทยด้วยความเคารพ มองถึงความเป็นธรรมที่เกิดขึ้น บางครั้งเขียนอย่างหนึ่งตีความอีกแบบหนึ่ง เช่น กรณีมีคำพิพากษาศาลฎีกากรณีเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยทบต้น โดยการเรียกดอกเบี้ยทบต้นนั้นจะต้องมีการตกลงและต้องมีการตกลงก่อนเริ่มสัญญา ปรากฏว่าแค่ลงนามมีชื่อฝ่ายเดียวก็พอของผู้กู้ ไม่ต้องมีลายมือชื่อของอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าพิจารณาจากตัวบทนั้นจะต้องมีลายมือชื่อทั้งสองฝ่ายแต่มันเป็นไปได้ที่จะลงลายมือชื่อทั้งสองฝ่าย เพราะโดยหลักจะลงแค่ฝ่ายเดียวที่ยอมให้คิดก็พอแล้ว เพราะผู้กู้เป็นคนลงลายมือชื่อในสัญญาเงินกู้ ดูทั้งตัวบทและความเป็นจริงเป็นความยุติธรรมซึ่งไม่ได้ทำให้ใครเสียเปรียบได้มากได้น้อย เชื่อว่าในมาตรา 4 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดไว้ให้ใช้ตามลายลักษณ์อักษร ไม่เช่นนั้นก็ดูตามเจตนารมณ์เพียงแต่ศาลท่านจะดูเป็นแต่ละกรณีไป ถ้าบอกให้ดูตามลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวก็ไม่ใช่ เพราะเจตนารมณ์ต้องการร่างอีกอย่างหนึ่ง แต่กระบวนการในการตีความภาษาอังกฤษตัว อนุสัญญามอนทรีออลมาเป็นภาษาไทยมันถูกแปลผิดไป เจตนารมณ์คืออะไรพยายาม

เขียนให้เข้าใจได้ง่าย พอพยายามเขียนให้เข้าใจได้ง่ายก็ไม่ตรงกับภาษาอังกฤษอีกก็ปิดไปบ้าง เพราะฉะนั้นต้องดูว่าจะทำอย่างไรให้เกิดความเป็นธรรมและทำอย่างไรให้สายการบินปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก

ประเด็นที่ฝากไว้

1. ประเด็นกฎหมายภายในเขียนไม่ตรงกับอนุสัญญา

กรณีศึกษาของประเทศอังกฤษหรือประเทศเยอรมนี ศาลจะพิจารณาจากอนุสัญญาจริง ทำให้ตีความกลับมาให้ถูกต้องได้ เช่นนี้ก็ต้องอยู่ที่การพิจารณาของศาลไทย โดยส่วนตัวแล้วการศึกษาพระราชบัญญัตินี้แนะนำให้อ่านเทียบกับตัวบทภาษาอังกฤษ

2. ศาลตีความปกติขยายความออกไปกระทบต่อ exclusivity

ไม่ได้มองว่ากฎหมายเขียนผิด แต่มองว่าเป็น แนวโน้มในการใช้กฎหมาย ซึ่งเชื่อว่าในทางอนาคตจะเป็นทางนั้นไปเรื่อย ๆ เพราะว่าแนวโน้มในการคุ้มครองผู้บริโภคมันมีมากขึ้นมาในปี.ศ. 1929 ไม่มีลดลง แต่แนวโน้มคุ้มครองสายการบินมีแต่ลดลง

นายสิทธิชัย จันทรานนท์ :

จากปัญหา หากการแปลอนุสัญญานั้นไม่ถูกต้อง จะมีปัญหาหรือไม่ นั่น เนื่องจากวันนี้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยทั่วโลกอยู่แล้ว ส่วนในกรณีที่คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่พิพากษาออกมาไม่ตรงจะถูกนำมาวิพากษ์ในเวทีระหว่างประเทศ เพราะว่าเป็นคือกฎหมายระหว่างประเทศ

ในส่วนของสรุปผมเห็นข้อดีของกฎหมายฉบับนี้ โดยมองในภาพรวม ในเรื่องสินค้า (cargo) นั้นชัดเจน ถ้าขนมาประเทศไทยแล้วประเทศไทยไม่เป็นภาคีผู้รับประกันภัยของการขนส่งสินค้านั้นรับหนัก ไม่พุดถึงผู้ขนส่ง เนื่องจากทุกวันนี้ทุกอย่างอยู่ที่ประกันภัย ดังนั้นจะไปปรากฏที่เบี้ยประกันภัย

นอกจากเรื่องสินค้า (cargo) ที่เด่นชัด เรื่องรับขนหลายคนหลายทอดนั้นชัดกว่ากฎหมายแพ่งๆ เพราะกฎหมายแพ่งๆทุกคนรับผิดชอบ สามารถฟ้องได้ทุกทอด กฎหมายฉบับนี้บอกว่าถ้าเป็นสินค้าทอดแรก ทอดสุดท้าย และทอดที่เกิดความเสียหายเท่านั้นนี่คือความแตกต่าง

อีกประการหนึ่งคือ codeshare กฎหมายฉบับนี้ใช้กับ codeshare ด้วยคือ actual carrier (คนที่ไม่ได้ขายตัว) กับ contractual carrier (คนที่ขายตัว) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เรียกร้องจากใครก็ได้ นอกจากนี้ของเดิมเป็นลูกหนี้ร่วม กฎหมายใหม่เฉพาะเป็นคนขายตัวรับผิดชอบทั้งหมด แต่ถ้าเป็น actual carrier รับผิดชอบเฉพาะที่ตนปฏิบัติการขนส่ง ซึ่งเป็นข้อดีของกฎหมายฉบับนี้ที่ชัดเจนกว่ากฎหมายแพ่งๆ

นายเกียรติพล ตันติกุล :

ในทางปฏิบัติสายการบินมักพยายามให้ข้อพิพาทยุติไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม โดยไม่ยอมให้คดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้นในทางปฏิบัติจะมีการเจรจา

ในส่วนที่สงสัยคือ ในหมวดที่ 5 ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 56/1 ถ้าไปฟ้องที่ศาลนั้นท่านก็จะใช้กฎหมายกระบวนการพิจารณาของท่าน จึงไม่แน่ใจว่าทำไมกฎหมายของไทยจึงเขียนให้ไปใช้กฎหมายของท่านเมื่อไปฟ้องที่ศาลท่าน นั่นคือมีคำว่า “ท่าน”

นอกจากนี้ในส่วนของ cargo ในมาตรา 37 ในวรรค 3 ซึ่งมองว่าค่อนข้างสำคัญ เพราะเป็นในส่วนของ นิยาม (definition) ที่เขียนว่า “การรับขนทางอากาศ” ตามมาตรานี้ให้หมายความรวมถึง ช่วงเวลาที่อยู่ในความดูแลรักษาของผู้ขนส่ง เมื่อพิจารณาการรับขนทางนั้นจะเขียนไว้ชัดเจนว่า ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบ เมื่อของอยู่ในความดูแลของผู้ขนส่ง แต่มาตรานี้เขียนว่า “ให้หมายความรวมถึง” ดังนั้น “ให้หมายความรวมถึง” แสดงว่าต้องมียกเว้นหรือ เพราะฉะนั้นอะไรที่ทำให้สายการบินต้องรับผิดชอบในตัวของที่เสียหาย ที่ของไม่ได้อยู่ในความดูแลของสายการบิน

นายสิทธิชัย จันทรานนท์ :

หากอ่านอนุสัญญาละเอียดยจะรู้ว่ากฎหมายฉบับนี้ใช้กับการรับขนทางอากาศเท่านั้น ยิ่งถ้าเป็นการขนของหรือสินค้าจะชัดเจนเลยว่าไม่รวมขนส่งทางแม่น้ำ ทางเรือหรือสนามบินอื่น ๆ ที่อยู่หรือที่กระทำนอกเหนือขอบเขต ยกเว้นว่าในสัญญารับขนระบุว่าให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย เช่นบริการ door to door เป็นการขนจากเครื่องบินแล้วนำมาส่งถึงบ้าน นอกจากนี้การซื้อตั๋วจะมีบอกเลยว่าคนละโหมดไม่เหมือนกัน แม้จะมีการซื้อพ่วงประกันภัย หากท่านมีปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่ต้องเรียกร้องประกัน ท่านต้องเรียกร้องเองจะเรียกร้องผ่านสายการบินไม่ได้ เนื่องจากสายการบินให้หน้าเว็บไซต์ฝากขายเท่านั้น ถ้าท่านต้องการได้มากกว่าอนุสัญญามอนทรีออลก็ต้องซื้อเป็นอีกกรมธรรม์ต่างหาก

ส่วนคำว่า “อุบัติเหตุ” ถ้าเอาเรื่องอุบัติเหตุตาม Annex 13 มาตีความนั้นจะยุ่ง เพราะอุบัติเหตุที่มีไว้เพื่อสอบสวนและแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ Annex 13 ก็เขียนว่า ไม่ให้อามาฟ้องร้องผู้ใดว่าเป็นผู้กระทำความผิด เอาไว้ดูว่าเกิดอะไรแล้วผิดพลาด เพราะฉะนั้นคำว่า “accident” ตาม Annex 13 ตามอนุสัญญามอนทรีออล และอนุสัญญาออร์ซอ เป็นคนละเรื่อง โดยไม่มีการตีความว่าอย่างไรเป็น “accident” หรือไม่ เช่น ผู้โดยสารเป็นโรคล้มเลือด เลือดไม่ไหลเข้าหัวใจแล้วมาฟ้องศาลก็ไม่ให้ เพราะไม่เป็น “accident” หรือกรณีผู้โดยสารล้วงมือเข้าไปในถุงที่เอาไว้เผื่อเมาเครื่องบินแล้วไปเจอสิ่งที่ไม่คาดฝัน แล้วเกิดสะอิดสะเอียนไปตลอดชีวิตแล้วมาฟ้องสายการบิน เช่นนี้มาฟ้องไม่ได้ สำคัญคือไม่มีอุบัติเหตุ ดังนั้นชัดเจนว่า อุบัติเหตุตาม Annex 13 กับอุบัติเหตุตามอนุสัญญามอนทรีออล หรืออนุสัญญาออร์ซอ เป็นคนละอุบัติเหตุ

คำว่า “ไม่เกี่ยวข้อง” หมายถึง ตีความกว้างแคบไม่เหมือนกัน คำว่า “อุบัติเหตุ” ตาม อนุสัญญามอนทรีออล อาจจะเป็นอุบัติเหตุตาม Annex 13 แต่ accident ที่เกิดการสอบสวนนั้นจะต้องเกิดความเสียหายจากโครงสร้าง ทำให้คนบาดเจ็บ ตายหรือเสียชีวิต ซึ่งแท้จริงแล้ว incident อาจจะเป็น accident ตามอนุสัญญามอนทรีออลก็ได้

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

เนื่องจากในพระราชบัญญัตินี้มีอุบัติเหตุอยู่ 2 แบบ แบบที่ 1 อยู่ในมาตรา 10 ใช้คำว่า อุบัติเหตุ ส่วนอุบัติเหตุที่ 2 อยู่ในมาตรา 20 ใช้คำว่า aircraft accident ซึ่งจะเป็นเรื่องการจ่ายเงินล่วงหน้า ดังนั้นการตีความแม้ว่าจะเป็นคำว่า “อุบัติเหตุ” ใน พระราชบัญญัติเดียวกันนี้ก็ตีความไม่เหมือนกันอย่างตามมาตรา 20 คล้าย ๆ เหมือน aircraft accident ส่วนคำว่า “accident” ในมาตรา 10 นั้นจะมีความหมายอย่างไรต้องตีความ ต้องมีการตีความในตัวความรับผิดชอบของเรื่องนี้ ถ้าเรื่องคน สัมภาระและของขอบเขตความรับผิดชอบนั้นไม่เหมือนกัน โดยของคนจำกัดเพียงแค่ว่า operation ในการขึ้นลง สัมภาระลงทะเลเบียนของอยู่ในหน้าที่ดูแล ดังนั้นจะบอกว่ารับผิดชอบหรือไม่มันต้องแยกเรื่อง ถ้ากรณีเรื่องคนที่ต้องเช็คอิน ก็ต้องตีความว่าการเช็คอินถือว่าเป็น operation แล้วเมื่อผ่านจุดผ่านคนเข้าเมืองก็ไม่ใช่อperation หากแต่ต่อมายู่ที่หน้า gate ก็เป็น operation ขึ้นลงแล้ว ดังนั้นบางทีก็เป็นอย่างที่ไม่เป็น หรือบางทีบอกว่าช่องแถวตรง boarding ก็บอกว่าเป็นหรือไม่เป็น แต่ที่เป็นแน่นอนคือการก้าวเข้าวงช้าง

ตอบคำถาม ผู้เข้าร่วมงานสัมมนา**นางสาวทศพร ลิฟงธรรม :**

จากที่ถามเรื่อง ถ้ามีขนส่งหลายรูปแบบกรณีขนของต้องมีมาทางรถ อย่างมาจากบ้าน door to door ก็ต้องมีรถขนจากบ้านมาที่สนามบิน จากสนามบินโหลดขึ้นเครื่องพอลงถึงสนามบินจัดการเรื่อง customs แล้วส่งต่อไปนั้นนั้นว่าจะจัดการอย่างไร ในตัวอนุสัญญาก็มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ในมาตรา 46 ซึ่งจะบอกว่าในส่วนรับขนร่วมกัน ถ้ามีขนส่งส่วนหนึ่งเป็นทางอากาศหรือเป็นส่วนหนึ่ง บทบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับแก่การขนส่งทางอากาศ แต่อย่างไรก็ตามยังอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 37 วรรค 4 เมื่อดูมาตรา 37 วรรค 4 จะเห็นว่า ช่วงเวลาของการรับขนทางอากาศนั้น ไม่รวมถึงการรับขนทางบก ทางทะเลหรือทางน้ำภายในประเทศที่ดำเนินการนอกอากาศยานวันแต่การรับขนทางบก

ทางน้ำ เกิดขึ้นในการปฏิบัติการตามสัญญารับขนทางอากาศเพื่อวัตถุประสงค์ในการขนส่งขึ้นขนส่งมอบหรือการถ่ายลำ ตรงนี้คือที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งก็มาจากอนุสัญญามอนทรีออล

แต่ประเด็นที่เกิดขึ้นมากที่สุดที่มีปัญหาคือ ณ ตอนนี้มีลักษณะของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เมื่อคดีมาสู่ศาลนั้นจะเกิดข้อถกเถียงว่าเป็นความรับผิดที่ต้องใช้ตามความรับผิดทางทะเล หรืออากาศ หรือทางขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง อย่างไรก็ตามความต้องการจะเป็นความรับผิดของผู้ขนส่งให้ฟ้องภายใต้ความรับผิดพระราชบัญญัติขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบต้องไปดูที่เจตนาของคู่สัญญาว่า มีความประสงค์ว่าจะให้มีการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก เพราะฉะนั้นบางครั้งไม่สามารถบอกได้ชัดเจนว่าจริง ๆ แล้วต้องใช้กฎหมายทางอากาศ หรือต้องใช้กฎหมายตัวใดทั้งหมดหรืออย่างไร กรณีนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

ในการขนส่งต่อเนื่องนั้นต้องพิจารณาจากเอกสาร เจตนารมณ์ ต้นทางและปลายทางที่คู่สัญญาทำ แต่กรณีเกิดความเสียหายช่วงหนึ่งช่วงใดทางอากาศในการขนส่งต่อเนื่องก็เป็นเรื่องของผู้ประกอบกิจการขนส่งต่อเนื่องต้องรับผิดชอบไปก่อน และค่อยไล่เบียดกับใครในฐานะผู้จ้าง แต่ว่าในฐานะผู้ใช้บริการต้องเรียกร้องจากผู้ประกอบการ

จากคำถาม ในเรื่องรับขนของนั้นพิจารณาว่าใครเป็นคู่สัญญาว่าใครเป็น contracting carrier กับ actual carrier ในกรณีที่ใช้บริการไปจ้างสายการบินแล้วสายการบินไปจ้างขนส่งต่ออีกทอดหนึ่ง สายการบินที่ทำสัญญากับผู้ใช้บริการต้องรับผิดชอบก่อนในเบื้องต้น และผู้ขนส่งคนสุดท้ายที่ขนส่งต้องรับผิดชอบ รวมถึงช่วงที่เกิดเหตุ ดังนั้นสายการบินที่ทำสัญญากับผู้ใช้บริการต้องรับผิดชอบเพราะเป็นผู้ว่าจ้างอีกทอดหนึ่ง

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

จากคำถามข้างต้นนี้ เนื่องจากลูกค้าผู้ใช้บริการไม่รู้ตัวว่ามีการจ้างอีกทอดหนึ่ง เช่นนี้กฎหมายก็ไม่สนใจ มองว่าสายการบินแรกมีความผูกพันตามสัญญา สายการบินถัดไปเป็น actual carrier ก็ถือว่าเป็นผู้ขนส่งตามความเป็นจริง

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

จากคำถามข้างต้น สรุปต้องรับผิดชอบทั้งคู่ ถึงแม้ว่าสายการบินที่เป็นคู่สัญญาต้องรับผิดชอบเพราะอีกสายการบินรับขนไม่ดี ก็สามารถเรียกไล่เบียดให้สายการบินที่ขนส่งไม่ได้รับผิดได้

อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก :

ในเรื่องแนวการตีความความเสียหายทางจิตใจที่ศาลประเทศอื่นจะเรียกได้นั้น เมื่อมีความเสียหายทางร่างกายก่อนเช่น บาดเจ็บแขนขา ขาขาดมีผลต่อจิตใจเศร้าหมองเป็นปีเช่นนี้เรียกค่าเสียหายได้เพราะต่อเนื่องมาจากร่างกาย นี่คือการตีความที่ไปไกลที่สุด

นายสิทธิชัย จันทรานนท์ :

ในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีสารกัวเตมาลาไม่มีผลใช้บังคับ เขียนไว้แต่ขวนขึ้นหิ้ง แต่ว่า bodily injury นั้น ในอนุสัญญามอนทรีออลนี้ก็มีบางประเทศที่พยายามที่จะลากให้เปิดว่า mental injury ก็ควรจะให้ เพราะว่ามีแนวคำพิพากษาบางศาลก็ให้โดยการให้ต้องมี mental injury ที่เกี่ยวข้องกับ bodily injury เช่น หน้าที่เสียโฉมแล้วใจพิการไปด้วยซึ่งต้องดูเป็นแต่ละกรณี

จากคำถาม หลักในการเรียกร้องผู้โดยสารเป็นผู้พิสูจน์เรื่องความเสียหาย ตอนที่ร่างกฎหมายนี้มีการพยายามทำลายกำแพงแต่ในโลกนี้คิดไม่เหมือนกัน ค่าชีวิตของคนไม่เท่ากันดังนั้นจึงหาทางประนีประนอมโดยแบ่งเป็นสอง tier โดยส่วนแรกนำมาจากพิธีสารกัวเตมาลาเพราะเคยมีการร่างไว้แล้วและมีคนยอมรับแม้จะไม่มีผล

ในส่วนที่สองนี้วิธีการเรียกร้องจริง ๆ นั้นผู้โดยสารก็จะเรียกร้องแบบ unlimited อยู่แล้ว แล้วสายการบินต้องอ้างว่าทั้งหมดที่เกิดขึ้นหมดนี้สายการบินไม่ผิด

นายเกียรติพล ตันติกุล :

คำถามคือ จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ที่เป็นการขนส่งคนโดยสาร

ศาสตราจารย์ไพฑูริต์ เอกจริยกร :

เนื่องจากยังไม่เคยเจอในต่างประเทศ ในการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบนั้นมีเฉพาะของ โดยมีอนุสัญญาในปี 1980 ส่วนใหญ่มีแต่อนุสัญญาเรื่องของไม่มีคน

ในช่วงสุดท้ายของการสัมมนา เห็นว่าเราคงได้รับความคิดเห็นก็มีข้อสงสัยข้อซักถามก็ตอบกันในระยะเวลาที่มีอย่างจำกัด แต่คุณค่าในการมาร่วมสัมมนาที่นี่ หวังว่าในโอกาสหน้าในเรื่องอื่นใดที่ดีที่ท่านมีความสนใจสามารถแจ้งมาที่ทางสถาบันฯ โดยทางสถาบันฯยินดีที่จัดงานให้ สุดท้ายนี้ขออนุญาตปิดการสัมมนาเพียงเท่านี้ ขอขอบคุณทุกท่านที่มาร่วมสัมมนาและขอให้เดินทางกลับที่ทำงานโดยสวัสดิภาพ ขอขอบคุณทุกท่าน