

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขนส่งทางอากาศเป็นรูปแบบหนึ่งของการขนส่งที่มีความสำคัญต่อมนุษย์เป็นอย่างมาก เพราะการขนส่งรูปแบบนี้ขนส่งได้ครั้งละจำนวนมาก สะดวก รวดเร็ว แม้ระยะทางจะห่างไกลกันก็ตาม จนก่อให้เกิดเป็นอุตสาหกรรมการบินที่มีการค้าและการลงทุน ส่งผลให้มีผู้ขนส่งหรือผู้ประกอบการธุรกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการแข่งขันเกิดขึ้นทั้งเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่สำคัญๆ ของโลก เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น รัฐบาลของประเทศดังกล่าวมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจการรับขนทางอากาศ เพื่อให้ประเทศของตนเองเป็นศูนย์กลางการบิน (Aviation Hub) นำรายได้เข้าสู่ประเทศ ส่วนประเทศไทย ช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ทางรัฐบาลมีนโยบายสำหรับการเปิดเสรีทางการค้าและการบริการภายใต้กรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) และภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangements with Dialogue Partners)¹ จากกรอบความตกลงทั้งสองดังกล่าว ส่งผลให้ธุรกิจการบินพาณิชย์ของไทยซึ่งเป็นธุรกิจบริการเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผู้ขนส่งทางอากาศเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้โดยสารสามารถเข้าใช้บริการของผู้ขนส่งทางอากาศได้หลากหลายเพิ่มมากขึ้น เปรียบเทียบจากแต่ก่อนผู้โดยสารจะอยู่ในวงจำกัด กล่าวคือในอดีตที่ผ่านมา ผู้โดยสารที่สามารถใช้บริการเดินทางโดยเครื่องบินได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้ค่อนข้างสูง จึงจะสามารถโดยสารเครื่องบินได้ เพราะค่าโดยสารเครื่องบินมีราคาแพง แต่ในปัจจุบันธุรกิจการบินได้เปิดให้บริการอย่างเสรี จึงเกิดการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน ส่งผลให้ราคาค่าโดยสารต่ำลง ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้โดยสาร ทำให้ผู้โดยสารมีโอกาสเดินทางทางอากาศเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และมีการคาดการณ์ว่า ภายใน 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2571) จะมีการเดินทางเข้าและออกจากเอเชีย รวมทั้งเดินทางภายในเอเชียแปซิฟิก จากปัจจุบันมีสัดส่วนร้อยละ 32 จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41 ของการเดินทางทางอากาศทั่วโลก

¹<http://www.aviation.go.th/doc/public/REPSF%2007003%20Final%20Report%20120608.pdf>

โดยจำนวนดังกล่าวเป็นการเดินทางภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึงร้อยละ 6.5² อย่างไรก็ตาม เมื่อ 8-9 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการบินได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยมีสาเหตุมาจากวิกฤติการณ์ต่างๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจโลกตกต่ำอย่างรุนแรง เหตุวินาศกรรมเครื่องบิน 11 กันยายน ค.ศ. 1999³ และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคระบบทางเดินหายใจ (Severe Acute Respiratory Syndrome) หรือเรียกว่า โรคซาร์ (SARS) หรือราคาน้ำมันในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น และล่าสุดนี้ มีการแพร่ระบาดของไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 (Swine-origin Influenza)⁴ อย่างรุนแรงทำให้มีผู้เสียชีวิตทั่วโลกมากมาย ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้สายการบินทุกสายการบินในโลกต้องประสบภาวะขาดทุนและบางสายการบินถึงขั้นล้มละลาย เช่น สายการบินเจแปน แอร์ไลน์ (Japan Airlines : JAL)⁵ เป็นต้น ทำให้สายการบินต่างๆ ต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งสายการบินต่างๆ หันมาใช้กลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบ เช่น การควบคุมต้นทุนในการดำเนินงาน การปรับปรุงรูปแบบการให้บริการ การลดการให้บริการ และการปรับลดจำนวนพนักงาน รวมถึงแนวคิดในการปรับเปลี่ยนธุรกิจ โดยมีการลงทุนจัดตั้งสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Airlines) หรือสายการบินราคาประหยัด (Low Fare Airlines) ซึ่งผู้บริโภคหันมาความสนใจ เพราะมีข้อจำกัดทางการเงิน จึงทำให้แนวคิดที่ได้รับดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบัน จนทำให้ผลประกอบการของสายการบินต้นทุนต่ำบางแห่ง มีผลประกอบการที่ดีกว่าสายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบ⁶

² http://www.bangkokbiznews.com/2009/12/04/news_29941787.php?news_id=29941787

³ เป็นเหตุการณ์วินาศกรรมของการปล้นเครื่องบินในสหรัฐอเมริกา โดยเครื่องบินพาณิชย์ได้ชนเข้ากับตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ และเพนตากอน

⁴ เป็นการแพร่ระบาดทั่วของไข้หวัดใหญ่ชนิดเอ เอช 1 เอ็น 1 สายพันธุ์ใหม่ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ไข้หวัดใหญ่จากสุกร หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า swine-origin influenza ซึ่งเคยถูกจัดให้อยู่ในประเภทไวรัสไข้หวัดใหญ่ในมนุษย์ ชนิดเอ การระบาดเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา โดยเริ่มปรากฏครั้งแรกในเมืองเม็กซิโกติดกับส่วนอื่น ๆ ของประเทศเม็กซิโก และในหลายเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

⁵ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8538347.stm>

⁶ <http://abcnews.go.com/Travel/wireStory?id=9697576>

สำหรับประเทศไทย การขนส่งทางอากาศได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อใช้ตอบสนองความต้องการเดินทางของผู้โดยสารทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เหตุที่ได้รับความนิยมมาจากการเดินทางด้วยความรวดเร็ว ประหยัดเวลา ในการเดินทาง ถึงที่หมายได้ตรงตามตารางเวลาบิน สะดวกสบาย และมีความปลอดภัยสูง ธุรกิจการบินช่วยบริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าไปยังจุดหมายปลายทางต่างๆ ที่การขนส่ง ประเภทอื่นไปไม่ถึง ทำให้เกิดการค้ำขึ้นช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว และยังทำให้ ประชาชนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารมีโอกาสบริโภคสินค้าของท้องถิ่นอื่น ธุรกิจการบินช่วยสร้างรายได้ ให้กับประเทศอย่างมหาศาล เนื่องจากมีผู้นิยมเดินทางและขนส่งสินค้าด้วยเครื่องบินมากขึ้น นอกจากรายได้ทางตรงที่ได้จากค่าโดยสาร และค่าระวางของธุรกิจการบินแล้ว ยังมีรายได้ ทางอ้อมจากกิจการอื่นๆ อีกด้วย เช่น รายได้จากภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมตรวจคนเข้าเมือง และการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว เป็นต้น จากสถิติข้อมูลการขนส่งทางอากาศย้อนหลัง 5 ปีล่าสุด (พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2551) ที่ท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง และท่าอากาศยานนานาชาติ สุวรรณภูมิ มีปริมาณผู้โดยสารใช้บริการเพิ่มขึ้นทุกปี⁷ อย่างไรก็ตาม การเดินทางด้วยวิธีใดก็ตาม ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากอุบัติเหตุ หรือความล่าช้าในการเดินทางได้ หากเกิดอุบัติเหตุหรือ ความล่าช้าในการเดินทางในแต่ละครั้งก็จะสร้างความสูญเสียเป็นอย่างมากในภาคธุรกิจการบิน รวมไปถึงความมั่นใจของประชาชนในการโดยสารเครื่องบิน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้โดยสาร หรือผู้รับตราส่งในกรณีการรับขนของ ตลอดจนการที่สัมภาระถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย เกิดขึ้นแก่เครื่องบินที่ผู้ขนส่งอีกด้วย

กฎหมายอากาศเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่แต่งตั้ง โดยประเทศต่างๆ 78 คน หรือเรียกว่า คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการว่าด้วยกฎหมาย อากาศระหว่างประเทศ (Comite International Technique d' Experts Juridiques Aeriens : C.I.T.E.J.A.) ขึ้น เพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับร่างเอกสารการขนส่ง (Consignment note) เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศโดยเครื่องบิน และจัดทำร่างอนุสัญญา เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศ ซึ่งอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Air Law) และเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ 1929 มีการประชุมระหว่างประเทศ

⁷ http://portal.aviation.go.th/dca/stat_index.jsp ; ยกเว้นในปีพ.ศ. 2551 มียอดจำนวน ผู้โดยสารที่ใช้บริการลดลงไปประมาณร้อยละ 12 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจ ทั่วโลก และเหตุการณ์ปิดสนามบินช่วงปลายปี พ.ศ. 2551

เพื่อรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (Convention for the Unification of Certain Rules Relation to International Carriage by Air) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 (Warsaw Convention of 1929)” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ขนส่งที่มีต่อคนโดยสาร ผู้ตราส่ง และผู้รับตราส่ง ซึ่งได้รับความเสียหายจากการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันนั้นอนุสัญญาออร์ซอ ยังให้การคุ้มครองถึงผู้ขนส่งในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการอีกด้วย จึงทำให้อนุสัญญาออร์ซอได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย มีหลายประเทศได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก และส่งผลให้มีการบังคับใช้มาหลายอีกหลายปี ต่อมา ก็มีการออกพิธีสารและอนุสัญญาตามมา เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นซึ่งยังครอบคลุมไปไม่ถึง รวมทั้งแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เพื่อให้มีความเหมาะสมและทันสมัยต่อสถานการณ์ขนส่งทางอากาศในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม การที่อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 มีผลใช้บังคับมานานกว่า 70 ปีแล้วนั้น⁸ แม้จะมีพิธีสารที่ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับก็ตาม แต่ประเทศไทยไม่เคยเป็นภาคีสมาชิกกับอนุสัญญาดังกล่าวและรวมถึงพิธีสารที่ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับเลย จึงทำให้กฎหมายไทยที่ใช้บังคับโดยเฉพาะไม่มี และศาลต้องนำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้แก้คดี ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้แก่การขนส่งทางบกทางน้ำ (ยกเว้นทะเลหลวงระหว่างประเทศ) มาปรับใช้แก่การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องความรับผิดทางแพ่งของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศที่ยังเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่ยังไม่มี⁹ ในอดีตที่ผ่านมา ศาลไทยจะนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะรับขนมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงโดยไม่คำนึงถึงว่าสัญญารับขนสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศรายนั้นจะมีปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ และโดยไม่คำนึงว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับปัญหาความรับผิดของผู้ขนส่ง

⁸ วันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1929 เป็นวันที่เปิดให้มีการลงนามเข้าเป็นภาคีสมาชิกและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1933

⁹ ไผทชิต เอกจริยกร, “ปัญหาความเหมาะสมในการมีกฎหมายเฉพาะในการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศของประเทศไทย”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), น. 224.

ตามสัญญาฉบับระหว่างประเทศทางอากาศได้โดยตรงตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมาย แห่งบทบัญญัติหรือไม่¹⁰ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะฉบับนี้ได้มีการใช้บังคับมา 80 ปีแล้ว¹¹ ตลอดระยะเวลาที่มีการใช้บังคับก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เพราะการนำประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ไม่สอดคล้องกับการขนส่งทางอากาศ เช่น ในเรื่องความ รับผิดชอบของผู้ขนส่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ห้ามกำหนดจำนวนเงิน เพื่อจำกัดความรับ ผิดเอาไว้ตามมาตรา 625 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงทำให้เกิดปัญหาความ ไม่แน่นอนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างไร รวมไปถึงค่าชดเชยความเสียหาย ที่เกิดขึ้น อีกทั้งผู้ขนส่งก็ไม่สามารถทราบถึงจำนวนเงินที่ตนเองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหาย ทำให้ผู้ขนส่งอาจจะต้องรับผิดชอบอย่างไม่จำกัด เป็นต้น การที่อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ใช้เกณฑ์เรื่อง “เส้นทาง” ในการพิจารณาว่าเป็นการขนส่งระหว่างประเทศหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึง “สัญชาติของผู้โดยสาร” และ “สัญชาติของผู้ขนส่ง” ไว้ หมายความว่า ถึงแม้ผู้ขนส่ง จะมีสัญชาติของรัฐบาลนอกภาคี แต่หากสัญญาฉบับขนส่งทางอากาศสำหรับเส้นทางดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้อนุสัญญาออร์ซอ¹² เช่น คดี Goldman v. Thai Airway International (1983)¹³ ที่ศาลอังกฤษใช้อนุสัญญาออร์ซอบังคับแก่ สายการบินไทย โดยที่ประเทศไทยไม่ได้เป็น ภาคีสมาชิก

การบังคับใช้อนุสัญญาออร์ซอและพิธีสารที่ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ หลังจากใช้บังคับมาช่วงเวลาหนึ่ง จึงได้มีการจัดประชุมเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัย

¹⁰ สันติ สาทิพย์พงษ์, “ความจำเป็นและปัญหาในการบังคับใช้ระบบออร์ซอเกี่ยวกับการ รับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น. 106.

¹¹ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2471 ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 และเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472

¹² ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 204-205.

¹³ (1983) 2 All E.R. 693. คดีที่ P.Martin, “Intentional or Reckless Misconduct : From London to Bangkok and Back Again” (1983) 8 Ann. Air & Sp. L. 145-149; N.R. McGilchrist, “Article 25 : An English Approach to Recklessness” (1983) Lloyd’s Marit. Commercial L.Q. 488-494.

เพิ่มขึ้น ซึ่งจัดให้มีการประชุมขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 10-28 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 โดยมีรัฐภาคีขององค์การการบิน 121 รัฐ รัฐนอกภาคี 1 รัฐ และมีองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) ซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การฯ นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ซึ่งได้มีการรวบรวมอนุสัญญา พิธีสารต่างๆ และมีมติร่วมกันยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 (Montreal Convention of 1999)” ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศที่ดีที่สุด¹⁴

ปัญหาของประเทศไทย คือไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะที่จะนำมาปรับใช้กับคดีการรับขนทางอากาศได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้ปัญหาต่างๆ เช่น หากผู้ให้บริการได้รับความเสียหายจากการให้บริการขนส่งทางอากาศ ก็ไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับชดเชยเท่าใด ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงเรื่องค่าเสียหายกับผู้รับขนได้ ก็จะต้องฟ้องร้องต่อศาล อาจจะเป็นศาลของประเทศไทย หรือศาลของต่างประเทศแล้วแต่กรณี เป็นต้น ปัญหาที่ถูกละสมมายาวนานจนในที่สุดกรมขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคมเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศ พ.ศ. ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1999 (Montreal Convention of 1999) มากที่สุด แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁵ ปัจจุบันมีเพียงประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ขึ้นมา เพื่อเยียวยาผู้โดยสารในเบื้องต้น แต่ไม่สามารถแก้ปัญหา ดังกล่าวได้ทั้งหมด

¹⁴ สมชาย พิพุทธวัฒน์, “ท่าทีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ” เอกสารประกอบการสัมมนา วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2542 ณ ห้องประชุมจิตติ ติง ศรัทธี จัดโดย สถาบันกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 28.

¹⁵ <http://www.aviation.go.th/>

เนื่องจากสายการบินต่างๆ หันมาปรับกลยุทธ์ทางการตลาดเป็นผลทำให้เกิดสายการบินต้นทุนต่ำขึ้นอย่างมากมาย การแข่งขันการให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำเป็นไปอย่างรุนแรง เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดทั้งผู้ประกอบการของไทย และผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ทำให้การประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ต้นทุนต่ำภายใต้ข้อบังคับตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ก่อให้เกิดความบกพร่องเนื่องจากไม่มีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด ขาดความชัดเจน และครอบคลุมเพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการธุรกิจการบินพาณิชย์ ประกอบกับการยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นให้บังคับและควบคุมในเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศสำหรับธุรกิจการบินพาณิชย์สัญชาติไทย และต่างชาติ ทั้งเที่ยวบินภายในประเทศ และเที่ยวบินระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ดังนั้น ในกรณีที่เกิดข้อพิพาททางกฎหมายในประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้บริการธุรกิจการบินพาณิชย์ ก็จะมีเพียงแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 เรื่องรับขน และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับ ในปัจจุบันมีปัญหาทางข้อกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ตามมามากมาย เช่น หากเดินทางในเส้นทางบินระหว่างประเทศก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว หรือเรื่องการปฏิเสธการขนส่งของสายการบินโดยการให้ช่องว่างเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่ทันกาล พิจารณาจากข้อมูลสถิติข้อร้องเรียนการขนส่งทางอากาศ โดยสำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ มีเรื่องร้องเรียนหลายร้อยเรื่องต่อปี¹⁶ โดยเฉพาะจากการที่ประเทศไทยมีแนวโน้มนโยบายในการเปิดเสรีทางการค้าและการบริการภายใต้กรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก และภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน พบได้ว่ามีปัญหาข้อกฎหมายใน 5 ประเด็น ฉะนั้น จึงสมควรศึกษาหาแนวทางแก้ไขเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคผู้ให้บริการสายการบินพาณิชย์ ดังนี้

¹⁶ เจ้าหน้าที่สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ กรมขนส่งทางอากาศ. สัมภาษณ์ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2552.

1. ปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยข้อความที่ใช้ในการโฆษณาขายบัตรโดยสาร กล่าวคือ การใช้ข้อความในการโฆษณาอันมีลักษณะทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ตลอดจนมีการใช้ข้อความในการโฆษณาในลักษณะแอบแฝงซึ่งเป็นสาระสำคัญ ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายว่า กฎหมายที่ใช้บังคับกับการโฆษณาขายบัตรโดยสารเครื่องบินของผู้ประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายขึ้นดูแล ควบคุม และรัดกุมเพียงพอ การนำหลักกฎหมายมาปรับบังคับใช้ รวมถึงบทลงโทษผู้กระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่สามารถปรามผู้กระทำผิดให้มีความเกรงกลัว และเกิดความยำเกรงจนถึงขั้นไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก

2. ปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้เฉพาะสายการบินที่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย และมีเส้นทางการบินภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งตามความจริงแล้วสายการบินส่วนใหญ่จะทำการบินโดยสายการบินต่างชาติ เดินทางในเส้นทางระหว่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน มีสายการบินต่างประเทศจำนวน 103 สายการบิน ที่ให้บริการเดินทางเข้าและออกที่ทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ ส่วนสายการบินของไทยจำนวน 4 สายการบิน ที่ให้บริการเดินทางเข้าและออกที่ทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ และอีก 2 สายการบิน ที่ให้บริการเดินทางเข้าและออกที่ทำอากาศยานนานาชาติดอนเมือง¹⁷ ดังนั้น จะพบได้ว่าประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ฉบับดังกล่าวไม่มีความครอบคลุมถึงผู้ให้บริการส่วนใหญ่ มีผลบังคับได้เพียงผู้ให้บริการส่วนน้อยเท่านั้น จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ให้บริการสายการบินได้รับการคุ้มครองตามประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ฉบับดังกล่าวน้อยมาก เมื่อเทียบกับเส้นทางระหว่างประเทศ กล่าวคือ สถิติจากกรมขนส่งทางอากาศ(เฉพาะทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ และทำอากาศยานนานาชาติดอนเมือง) โดยคำนวณสถิติย้อนหลังเฉลี่ย 5 ปี พบว่า เส้นทางบินภายในประเทศมีผู้โดยสารเดินทางประมาณร้อยละ 28 ส่วนในเส้นทางระหว่างประเทศมีผู้โดยสารเดินทางประมาณร้อยละ 72¹⁸

¹⁷ http://www.suvarnabhumiairport.com/ebiz/NBIA.portal? nfpb=true& pageLabel=NBIA_page_AirlineInformation

¹⁸ http://portal.aviation.go.th/dca/stat_index.jsp

3. ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีที่สายการบินปฏิเสธการขนส่ง (Denied Boarding) ยกเลิกเที่ยวบิน (Flight Cancellation) หรือทำการบินล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดในตารางบินที่ประกาศไว้ (Flight Delay) กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้มีหลายสายการบินพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับดังกล่าวหลากหลายวิธี โดยมักจะอ้างเหตุผลต่างๆ เช่น ในกรณีที่มีการล่าช้า ทางสายการบินจะประกาศเลื่อนกำหนดออกไป และเมื่อถึงเวลาตามที่ประกาศไปในครั้งแรก ก็ประกาศเลื่อนกำหนดออกไปเป็นครั้งที่สอง ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น เพื่อให้หลุดพ้นความรับผิดชอบดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับการชดเชยหรือเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4. ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีการคืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นๆ เต็มจำนวน กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้มีหลายสายการบินพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้หลุดพ้นความรับผิดชอบดังกล่าว และตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ข้อ 8 วรรคสุดท้าย มีการใช้บังคับอย่างเคร่งครัดมากเกินไป เพราะตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ไม่มีสายการบินใดที่สามารถคืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นได้ภายในเจ็ดวัน เนื่องจากยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการทางบัญชี และบางครั้งสายการบินไม่ได้คืนค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นเต็มจำนวน

5. ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่ดูแลตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยตรง กล่าวคือ ในปัจจุบันหน่วยงานราชการที่ดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีเพียงสำนักกฎหมาย กรมขนส่งทางอากาศเพียงหน่วยงานเดียว ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึงและไม่เป็นทลึงโทษให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัว ประกอบกับมีผู้โดยสารทั้งในประเทศไทยและระหว่างประเทศเดินทางกว่า 55 ล้านคนต่อปี กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น ไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลผู้ให้บริการสายการบินโดยตรงและมีมาตรการดูแลผู้โดยสารได้เป็นอย่างดี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหภาพยุโรป เช่น ในสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้งสภาผู้ใช้งานขนส่งทางอากาศ (Air Transport Users Council) ภายใต้การกำกับดูแลโดยองค์กรการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Civil Aviation Authority : CAA) เป็นผู้ดูแลและควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนในประเทศไทยมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยคุ้มครองผู้โดยสารเครื่องบิน (Advisory Committee for Aviation

protection) เพื่อดูแลผู้ให้บริการสายการบินโดยตรง และมีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท และ ประเมินผลการคุ้มครองผู้โดยสารตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำเพื่อ ปรับปรุงกฎหมายในอนาคต

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของไทยยังล้าสมัยไม่ทันต่อ เหตุการณ์ และยังขาดความชัดเจน ครอบคลุม และดูแลผู้ให้บริการ รวมไปถึงมาตรการส่งเสริม ทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่มีอยู่ ในปัจจุบันว่า มีความเหมาะสมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารเครื่องบิน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความคิดพื้นฐาน ประวัติความเป็นมา รูปแบบการดำเนินการ และการให้บริการของสายการบิน

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาของผู้โดยสารจากการให้บริการธุรกิจสายการบินพาณิชย์

1.2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาให้มีความเหมาะสม และมีมาตรการ ทางกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1.3.1 มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอแก่การคุ้มครองสิทธิ ของผู้ให้บริการสายการบินพาณิชย์หรือไม่

1.3.2 หากประเทศไทยมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศ พ.ศ. ... แล้วจะมีความเหมาะสมกับกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่

1.3.3 การโฆษณาขายบัตรโดยสารในปัจจุบันไม่มีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

1.3.4 มาตรการเยียวยาผู้โดยสารเหมาะสมหรือไม่

1.4 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการดูแลผู้ให้บริการสายการบิน ตามแนวทางของกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

- (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับชน
- (2) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- (3) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สิทธิของผู้โดยสารซึ่งใช้บริการสายการบินของไทย ในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2550
- (4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551
- (5) บทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคำพิพากษาของศาล บทความทางวิชาการ บทบัญญัติของกฎหมายในต่างประเทศ ศึกษาข้อมูลจากวารสาร อินเทอร์เน็ต แนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงมีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่ออ้างอิงข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับเพื่อนำมาปรับใช้ในการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการค้นคว้าศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้เข้าใจรูปแบบการดำเนินการในภาพรวมของธุรกิจการบินพาณิชย์ ได้แก่

- 1.5.1 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ ทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ
- 1.5.2 ทำให้ทราบถึงสิทธิ และหน้าที่ของผู้ใช้บริการสายการบินพาณิชย์
- 1.5.3 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบันกับผู้ให้บริการสายการบินพาณิชย์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใช้ในปัจจุบัน
- 1.5.4 เพื่อให้หน่วยงาน และบุคคลผู้เกี่ยวข้อง นำข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นแนวทางในการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
- 1.5.5 การศึกษาดังกล่าวเพื่อเป็นการพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้ทันต่อวิวัฒนาการที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ประกอบกับเป็นการส่งเสริมศักยภาพของธุรกิจการบินในประเทศไทย เพื่อการปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานการให้บริการการบินขั้นพื้นฐาน ซึ่งในกลุ่มอาเซียนจะมีการรวมตัวการเปิดตลาดการบินอย่างเสรีและเป็นตลาดเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2558¹⁹ และรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงผลประโยชน์อย่างอื่นอันเกี่ยวเนื่องกัน

¹⁹<http://www.aviation.go.th/doc/public/REPSF%2007003%20Final%20Report%20120608.pdf>