

ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๖/๕๕



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม.๑๐๑๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	✓
รับที่ 2894	วินิ
รับที่ 11	1570

๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ และร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว (ล) ๒๔๐๖๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. Convention for the Unification of Certain Rules for International Air Carriage, done at Montreal on ๒๘ May ๑๙๙๙ พร้อมคำแปลอนุสัญญา จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๒. ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๓. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๔. ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๕. สำเนาหนังสือสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๖. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก.๐๑/๙๓๑ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑๒๐ ชุด
 ๗. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และรายการ (Checklist) การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๒๐ ชุด

ด้วยกระทรวงคมนาคมขอเสนอเรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ทำขึ้น ณ เมืองมอนทรีออล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ (Convention for the Unification of Certain Rules for International Air Carriage) หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) และร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๒) และ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยรองนายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล) กำกับการบริหารราชการกระทรวงคมนาคมได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมา

กระทรวงคมนาคมเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่กำหนดและรวบรวมกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปแบบเดียวกันเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศซึ่งคนโดยสาร สัมภาระ และของ พร้อมทั้งกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ขนส่งที่มีต่อคนโดยสาร ผู้ตราส่ง และผู้รับตราส่ง และระหว่างผู้ขนส่งทางอากาศด้วยกัน โดยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะก่อให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจต่อประเทศชาติในภาพรวม

/๑.๒ ...

๑.๒ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

(๑) การดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการพันธกรณีตามอนุสัญญา

กระทรวงคมนาคม (กรมการบินพลเรือน) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔) ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๕ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วเสร็จ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่อยู่ในบัญชีร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามหนังสือที่อ้างถึง และขณะนี้ นายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นพูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

(๒) การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

๑) โดยที่อนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงคมนาคม (กรมการบินพลเรือน) จึงได้จัดให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของอนุสัญญา โดยได้เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลดังกล่าวในเว็บไซต์กรมการบินพลเรือน

๒) กระทรวงคมนาคม (กรมการบินพลเรือน) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. หลายครั้ง โดยได้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (เพื่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙) เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้เข้าร่วมการสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย) และผู้แทนจากภาคเอกชน ได้แก่ สายการบิน รวมทั้งผู้แทนสมาคมต่างๆ เช่น สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย สมาคมอุตสาหกรรมการบินแห่งประเทศไทย สมาคมผู้ส่งออกดอกกล้วยไม้ไทย สมาคมธุรกิจสายการบิน และบริษัทประกันภัย เพื่อทำความเข้าใจในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฯ และรับฟังความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาปรับแก้ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การยกย่องพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีความถูกต้องเหมาะสม สอดรับกับแนวทางปฏิบัติ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย ซึ่งผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นสนับสนุนและเห็นด้วยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา รวมทั้งเห็นว่าควรมีร่างกฎหมายที่รองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างกฎหมายที่เป็นไปตามนโยบายด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

๒. สาระสำคัญของเรื่องที่จะเสนอ

๒.๑ สาระสำคัญของอนุสัญญามอนทรีโอล ค.ศ. ๑๙๙๙

อนุสัญญามอนทรีโอล ค.ศ. ๑๙๙๙ มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับเอกสารการรับขนส่งหลักความรับผิด จำนวนจำกัดความรับผิด (limits of liability) และการยกเว้นความรับผิดของผู้ขนส่งทางอากาศ การรับขนส่งร่วมกัน การรับขนส่งทางอากาศที่ดำเนินการโดยบุคคลอื่นที่มีผู้ใช้ขนส่งตามสัญญา และการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการรับขนส่งทางอากาศ ดังนี้

(๑) ขอบเขตการใช้บังคับ (Article 1 และ Article 2)

๑) อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับ “การรับขนส่งระหว่างประเทศ” ซึ่งคน สัมภาระ หรือของ (cargo) ที่ปฏิบัติการโดยใช้อากาศยานเพื่อสินจ้าง และอนุสัญญานี้ยังใช้แก่การรับขนส่งให้เปล่าโดยอากาศยานซึ่งปฏิบัติการโดยผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศด้วย

๒) อนุสัญญากำหนดให้ “การรับขนส่งระหว่างประเทศ” หมายถึง การรับขนส่งใดๆ ซึ่งต้นทางและถิ่นปลายทางที่คู่สัญญาตกลงกัน ไม่ว่าจะมีการหยุดพักในการรับขนส่งหรือมีการถ่ายลำหรือไม่ก็ตาม และตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐภาคีสองรัฐ เช่น โตเกียว-นิวยอร์ก หรือตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐภาคีเดียวแต่มีถิ่นหยุดพักที่ตกลงกันภายในอาณาเขตของรัฐหนึ่ง ถึงแม้ว่ารัฐนั้นไม่เป็นรัฐภาคีก็ตาม เช่น โตเกียว-กรุงเทพฯ-โตเกียว (กรณีประเทศไทยไม่เป็นภาคีอนุสัญญานี้) และในทางกลับกัน การรับขนส่งระหว่างจุดสองจุดภายในอาณาเขตของรัฐภาคีเดียวโดยไม่มีถิ่นหยุดพักที่ตกลงกันไว้ภายในอาณาเขตของรัฐหนึ่งไม่ถือเป็นการรับขนส่งระหว่างประเทศ เช่น กวางเจา-ไต้หวัน (ปัจจุบันถือนโยบายจีนเดียว จึงเป็นอาณาเขตของรัฐเดียว หรือ นิวยอร์ก-อะแลสกา เป็นอาณาเขตของสหรัฐอเมริกาแม้จะอยู่ห่างกันและต้องบินผ่านประเทศอื่นก็ตาม)

๓) อนุสัญญานี้ใช้บังคับแก่การรับขนส่งซึ่งปฏิบัติการโดยรัฐหรือโดยองค์การของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถ้าการรับขนส่งเป็นการรับขนส่งระหว่างประเทศตามอนุสัญญานี้

๔) ในการรับขนส่งของที่เป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะต่อหน่วยงานการไปรษณีย์ตามกฎหมายเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งและหน่วยงานการไปรษณีย์เท่านั้น ไม่มีความรับผิดต่อผู้ส่งหรือผู้รับไปรษณีย์ภัณฑ์ดังกล่าว และบทบัญญัติอื่นของอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับการรับขนส่งของที่เป็นไปรษณีย์ภัณฑ์

(๒) เอกสารการรับขนส่ง (ตัวโดยสาร บ้ายกำกับสัมภาระและใบตราส่งทางอากาศ)

อนุสัญญานี้ยังคงกำหนดให้มีการส่งมอบเอกสารการรับขนส่ง (Article 3 และ Article 4) ที่มีรายการตามที่กำหนด แต่เพื่อรองรับการใช้ระบบ Electronic Ticketing หรือ Electronic Air waybill อนุสัญญานี้ยอมให้ใช้วิธีการอื่นแทนการส่งมอบเอกสารการรับขนส่งที่อยู่ในรูปกระดาษ (paper ticket /identification tag /air waybill) ได้ แต่ผู้ขนส่งต้องเสนอที่จะส่งมอบเอกสารที่แสดงข้อมูลที่มีอยู่ในระบบให้แก่คนโดยสารหรือผู้ตราส่งของ ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารการรับขนส่งข้างต้นไม่กระทบความมีอยู่หรือความสมบูรณ์ของสัญญารับขนส่ง ซึ่งสัญญารับขนส่งดังกล่าวยังอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกณฑ์แห่งอนุสัญญา รวมถึงกฎหมายเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดด้วย

(๓) ความรับผิดของผู้ขนส่งและขอบเขตของการชดเชยความเสียหาย (Article 17 ถึง Article 22)

๑) ความรับผิดกรณีคนโดยสารถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บ โดยแบ่งความรับผิดเป็น ๒ ชั้น (Two – tier liability)

ก) ในชั้นที่ ๑ ส่วนที่ไม่เกิน ๑๑๓,๑๐๐ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อคนโดยสารแต่ละคน (Special Drawing Rights - SDR) (ประมาณ ๕,๔๓๐,๐๐๐ บาท) ผู้ขนส่งต้องรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) กล่าวคือ ผู้ขนส่งจะปฏิเสธว่าตนไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายไม่ได้

ข) ในชั้นที่ ๒ ส่วนที่เกิน ๑๑๓,๑๐๐ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินให้สันนิษฐานว่าผู้ขนส่งเป็นฝ่ายผิด (Presumption of fault) เพื่อให้ผู้ขนส่งมีการการพิสูจน์แก้ว่าตนไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหาย

๒) ความรับผิดในความเสียหายจากกรณีล่าช้า (delay) ในการรับขนคนโดยสาร ผู้ขนส่งต้องรับผิดโดยเคร่งครัด จำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งรับผิดไว้ที่ ๔,๖๙๔ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน หรือประมาณ ๒๒๕,๔๐๐ บาท ต่อคนโดยสารแต่ละคน

๓) ความรับผิดกรณีสัมภาระของคนโดยสารถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย ถ้าเป็นสัมภาระลงทะเบียน ผู้ขนส่งต้องรับผิดโดยเคร่งครัด แต่ถ้าเป็นสัมภาระติดตัวอยู่ในความดูแลของผู้โดยสาร ผู้ขนส่งต้องรับผิดเมื่อจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายหรือกรณีที่สัมภาระล่าช้า ผู้ขนส่งต้องรับผิดโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ จำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งไว้ที่ ๑,๑๓๑ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อคนโดยสาร หรือประมาณ ๕๔,๓๐๐ บาท เว้นแต่มีการบอกกล่าวไว้เป็นพิเศษถึงส่วนได้เสียที่จะได้รับเมื่อมีการส่งมอบสัมภาระลงทะเบียน ณ ถิ่นปลายทาง (มีการชำระค่าประกันเพิ่มเติม)

๔) ความรับผิดกรณีของ (cargo) ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย หรือกรณีล่าช้า ผู้ขนส่งต้องรับผิดโดยเคร่งครัด และจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งรับผิดไว้ที่ ๑๙ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อกิโลกรัม หรือประมาณ ๙๑๓ บาท ต่อกิโลกรัม

จำนวนจำกัดความรับผิดที่กำหนดเป็นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินดังกล่าวจะมีการทบทวนทศรอบระยะเวลา ๕ ปี (Article 24) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของโลก ผู้ขนส่งอาจกำหนดให้สัญญาฉบับนี้บังคับจำนวนจำกัดความรับผิดที่สูงกว่าที่กำหนดในอนุสัญญานี้ หรือไม่จำกัดจำนวนความรับผิดเลยก็ได้ (Article 25) ซึ่งข้อกำหนดใดๆ ในสัญญาที่มุ่งจะปลดเปลื้องผู้ขนส่งให้หลุดพ้นจากความรับผิด หรือที่มุ่งจะกำหนดเกณฑ์จำกัดความรับผิดให้ต่ำกว่าที่อนุสัญญานี้กำหนดไว้ถือเป็นโมฆะ แต่ความเป็นโมฆะของข้อกำหนดดังกล่าวไม่ทำให้สัญญาฉบับนี้เป็นโมฆะ โดยข้อกำหนดในสัญญาที่ยังคงอยู่ให้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา (Article 26)

นอกจากนั้น ในกรณีที่อากาศยานประสบอุบัติเหตุ ซึ่งเป็นผลให้คนโดยสารถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บ อนุสัญญายังกำหนดให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้า (Advance payment) ให้แก่ผู้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ชักช้า เพื่อเป็นการบรรเทาความจำเป็นทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า

(๔) การรับขนร่วมกัน (combine carriage)

การรับขนร่วมกันที่ปฏิบัติการโดยส่วนหนึ่งของเส้นทางโดยทางอากาศและส่วนอื่นของเส้นทางโดยการรับขนรูปแบบอื่น ให้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้บังคับเฉพาะกับช่วงที่ดำเนินการรับขนทางอากาศ (Article 38)

(๕) การรับขนทางอากาศที่ดำเนินการโดยบุคคลอื่นที่มิใช่ผู้ขนส่งตามสัญญา

ในกรณีที่มีการทำสัญญากับผู้ขนส่งรายหนึ่ง คือ ผู้ขนส่งตามสัญญา (contractual carrier) แต่ผู้ขนส่งอีกรายหนึ่งเป็นผู้รับขน คือ ผู้ขนส่งตามความเป็นจริง (actual carrier) เช่นกรณีที่มีการใช้รหัสเที่ยวบินร่วมกัน (code sharing) อนุสัญญานี้กำหนดให้ผู้ขนส่งตามสัญญารับผิดเพื่อความเสียหายตลอดการรับขนที่ระบุไว้ตามสัญญา และผู้ขนส่งตามความเป็นจริงรับผิดเพื่อความเสียหายเฉพาะส่วนที่ตนดำเนินการ (Article 39 ถึง Article 48)

/(๖) ...

(๖) การฟ้องเรียกค่าเสียหายและเขตอำนาจศาล

๑) มุลแห่งการเรียกร้อง (Article 29)

การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในการรับขนคนโดยสารสัมภาระและของ ไม่ว่าจะมุลอย่างไร ไม่ว่าจะภายใต้อนุสัญญานี้ หรือโดยสัญญา หรือโดยละเมิด หรือโดยประการอื่น สามารถฟ้องได้เฉพาะเมื่ออยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไข และจำนวนจำกัดความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

ในการฟ้องคดีเช่นว่านั้นจะไม่ได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษ (punitive damages) หรือค่าเสียหายที่เป็นตัวอย่าง (exemplary damages) หรือค่าเสียหายอื่นที่ไม่อาจได้รับการชดเชย (non- compensatory damages)

๒) เขตอำนาจศาล (Article 33)

อนุสัญญากำหนดเขตอำนาจศาลรวม ๕ เขต โดยโจทก์สามารถเลือกเสนอคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใด ที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามอนุสัญญา เช่น ศาลที่มีเขตอำนาจเหนือภูมิลำเนาของผู้ขนส่ง หรือเหนือสำนักงานแห่งใหญ่ของผู้ขนส่ง หรือเหนือสำนักงานของผู้ขนส่งซึ่งได้มีการทำสัญญา หรือศาลที่มีเขตอำนาจเหนือถิ่นปลายทาง

๓) การจำกัดการฟ้องคดี (Article 35)

สิทธิในการฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นอันระงับสิ้นไปถ้าไม่มีการฟ้องคดีภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่อากาศยานมาถึงปลายทาง หรือนับแต่วันที่อากาศยานนั้นควรจะได้ถึงแล้ว หรือนับแต่วันที่การรับขนได้หยุดลง แล้วแต่กรณี

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออลฯ จะเป็นประโยชน์สำหรับคนโดยสารและผู้ส่งสินค้า (ผู้ตราส่งและผู้รับตราส่ง) ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศ และผู้ขนส่งทางอากาศ (air carrier) ดังนี้

(๑) ประโยชน์สำหรับคนโดยสาร

๑) คนโดยสารจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว ดังนี้

ก) ความรับผิดชอบกรณีคนโดยสารถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บนั้น คนโดยสารมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ตามความเสียหายที่แท้จริงโดยไม่จำกัดจำนวน ค่าเสียหายส่วนแรกไม่เกิน ๑๑๓,๑๐๐ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน และคนโดยสารไม่ต้องพิสูจน์ความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ขนส่ง แต่ถ้าความเสียหายที่เรียกร้องเกินจำนวนดังกล่าว ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้ขนส่งที่ต้องพิสูจน์ว่า ผู้ขนส่งไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ข) ความรับผิดชอบในความเสียหายจากกรณีล่าช้า(delay) ในการรับขนคนโดยสาร ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบเคร่งครัด ซึ่งคนโดยสารมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ไม่เกิน ๔,๖๙๔ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

ค) กรณีสัมภาระลงทะเบียนของคนโดยสารถูกทำลาย สูญหายเสียหายหรือล่าช้า คนโดยสารมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ไม่เกิน ๑,๓๑๑ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน เว้นแต่มีการบอกกล่าวไว้เป็นพิเศษถึงส่วนได้เสียที่จะได้รับเมื่อมีการส่งมอบสัมภาระลงทะเบียนไว้ ณ ถิ่นปลายทาง (มีการชำระค่าประกันภัยเพิ่มเติม) และในกรณีสัมภาระติดตัว (personal items) ผู้ขนส่งต้องรับผิดชอบเมื่อความเสียหายเป็นผลมาจากความผิดของผู้ขนส่ง

๒) กรณีคนโดยสารถึงแก่ความตาย มีการกำหนดให้ผู้ขนส่งจ่ายเงินล่วงหน้า (advance payment) ให้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องโดยไม่ชักช้า เพื่อเป็นการบรรเทาความจำเป็นทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า

/๓) ...

๓) มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทั้งกรณีผู้ขนส่งตามสัญญา (contractual carrier) และผู้ขนส่งตามความเป็นจริง (actual carrier) โดยผู้ขนส่งตามสัญญารับผิดเพื่อความเสียหายตลอดการรับขนที่ระบุไว้ตามสัญญา และผู้ขนส่งตามความเป็นจริงรับผิดชอบเพื่อความเสียหายเฉพาะส่วนที่ตนดำเนินการ ซึ่งมีความสำคัญในเที่ยวบินที่ใช้รหัสเที่ยวบินร่วมกัน (code-sharing) ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าจะต้องมีผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอย่างแน่นอน

๔) มีการทบทวนจำนวนจำกัดความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของโลก และเพื่อให้ผู้เสียหายที่เป็นคนโดยสารได้รับการชดเชยในความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

๕) การกำหนดให้โจทก์เลือกเขตอำนาจศาลในการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายได้เพิ่มขึ้น เช่น ศาลที่ผู้ขนส่งมีภูมิลำเนา หรือศาลที่ผู้ขนส่งมีที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ หรือศาลที่ผู้ขนส่งมีสถานที่ประกอบธุรกิจซึ่งได้มีการทำสัญญารับขน หรือศาล ณ ถิ่นปลายทาง (place of destination) เป็นต้น

(๒) ประโยชน์สำหรับผู้ส่งของ/สินค้า (cargo shipper) ประกอบด้วย

๑) ผู้ส่งของ/สินค้า มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ขนส่ง กรณีของ/สินค้าถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย หรือกรณีล่าช้า ได้ไม่เกิน ๑๙ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินต่อกิโลกรัม

๒) ทำให้เกิดความสามารถในการแข่งขันได้มากกว่า เนื่องจากค่าภาระในการทำประกันสำหรับสินค้าทั่วไปจะลดลง

๓) อนุสัญญามอนทรีออลฯ อำนวยความสะดวกในการใช้บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงใบตราส่งทางอากาศอิเล็กทรอนิกส์ (e-air waybills) และเอกสารการรับขนอื่น เช่น ใบรับของ (cargo receipt) ซึ่งการใช้ระบบใบตราส่งทางอากาศอิเล็กทรอนิกส์เป็นการสนับสนุนระบบการขนส่งสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ (e-freight) ก่อให้เกิดกำไรในภาพรวมของการขนส่งทางอากาศประมาณ ๔.๙ พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี นอกจากนั้น ยังเอื้อประโยชน์ด้านการบริการขนส่งสินค้าทางอากาศในด้านอื่นๆ เช่น การติดตามสินค้า และสนับสนุนการใช้ระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ (e-customs)

ทั้งนี้ แม้ตามหลักความรับผิดชอบของผู้ขนส่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยว่าด้วยการรับขน ผู้ขนส่งจะยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของตนไม่ได้ (เว้นแต่จะทำได้หากความตกลงด้วยชัดแจ้งในการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบ) ซึ่งอาจพิจารณาว่าเป็นกรณีที่ตนโดยสารและผู้ตราส่งสินค้าจะได้รับประโยชน์น้อยกว่า แต่เมื่อเทียบกับการที่ผู้ขนส่งคิดอัตราค่าขนส่งหรือค่าธรรมเนียมค่าโดยสารและคนโดยสารหรือผู้ตราส่งสามารถเอาประกันความเสียหายเพิ่มแล้ว จะเป็นประโยชน์แก่คนโดยสารหรือผู้ตราส่งมากกว่า

(๓) ประโยชน์สำหรับผู้ขนส่งทางอากาศ (air carrier)

ผู้ขนส่งทางอากาศจะได้รับประโยชน์จากการจำกัดความรับผิดชอบตามอนุสัญญาฯ และมีผลให้ต้นทุนในการทำประกันภัยการขนส่งทางอากาศลดลง และหากมีการเรียกร้องค่าเสียหาย ก็ไม่ต้องต่อสู้คดีโดยใช้กระบวนการทางศาล ซึ่งใช้ระยะเวลานาน และจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูง โดยตัวแทนผู้ขนส่งทางอากาศของไทยและสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association- IATA) ต่างเห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญามอนทรีออลฯ เนื่องจากก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ขนส่ง และภาคอุตสาหกรรม การขนส่งทางอากาศของประเทศไทยในภาพรวม (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕)

๒.๒ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ถูกจัดทำขึ้น เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. ฉบับที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว และอยู่ระหว่างการทูลเกล้าฯ นั้น แม้จะได้ กำหนดสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ขนส่งที่มีต่อคนโดยสาร ผู้ตราส่งและผู้รับตราส่ง และระหว่างผู้ขนส่ง ทางอากาศด้วยกัน แต่ยังคงขาดหลักการสำคัญหลายประการที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ใช้เป็นกฎหมายอนุวัติการได้ เช่น ขอบเขตการใช้บังคับที่จะใช้เฉพาะกับการรับขนทางอากาศซึ่งตามความตกลง ระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวพันถึงรัฐภาคีของอนุสัญญา หรือกรณีเขตอำนาจศาล (jurisdiction) ซึ่งในข้อ ๓๓ ของอนุสัญญากำหนดให้เป็นทางเลือกแก่โจทก์ในการเลือกศาลที่ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ ในการเข้าเป็น ภาคิอนุสัญญาฯ ประเทศไทยควรจะต้องตั้งข้อสงวน (reservation) ตามข้อ ๕๗ ของอนุสัญญาฯ ในเรื่องขอบเขต การใช้บังคับอนุสัญญาฯ ว่า อนุสัญญามอนทรีออลฯ ไม่ใช้บังคับแก่การรับขนดังต่อไปนี้

(๑) การรับขนระหว่างประเทศทางอากาศที่กระทำและดำเนินการ โดยรัฐบาลโดยตรง เพื่อความประสงค์ที่ไม่ใช่ในเชิงพาณิชย์ โดยเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบ ของรัฐในฐานะรัฐเอกราช และ/หรือ

(๒) การรับขนคนโดยสาร สัมภาระ หรือของสำหรับหน่วยงานราชการ ทหารของไทยในอากาศยานที่จดทะเบียนในไทยหรือเข้ามาโดยรัฐบาลไทย ซึ่งระวางทั้งหมดของอากาศยานนั้น ได้สงวนไว้โดย หรือสงวนไว้ในนามของหน่วยงานราชการดังกล่าว

ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตการใช้บังคับดังกล่าว จะทำให้เกิดความชัดเจนว่า ในการรับขนทางอากาศตาม (๑) และ (๒) ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของระบอบความรับผิด (regime of liability) ตามอนุสัญญามอนทรีออลฯ และตามร่างพระราชบัญญัติ

๓. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เป็นเรื่องที่เข้าข่ายต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย รวมทั้งเป็นไปตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งต้องได้รับความเห็นจาก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน และร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศ ระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าข่ายเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกา มาตรา ๔ (๒) ซึ่งต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๔. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการเข้าเป็นภาคิอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙ ซึ่งจาก การประชุมรับฟังความคิดเห็น ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยจะมีกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศโดยเฉพาะ และประสงค์ให้ประเทศไทยดำเนินการเพื่อเข้า เป็นภาคิอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. ๑๙๙๙ ด้วย ทั้งนี้ ในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญามอนทรีออลฯ นั้น จะทำให้หลักเกณฑ์การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศของประเทศไทยมีความเป็นสากล และอยู่ภายใต้ บังคับของกฎเกณฑ์เดียวกัน เนื่องจากนานาประเทศต่างก็ให้การยอมรับอนุสัญญามอนทรีออลฯ และ ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคิอนุสัญญาฉบับนี้เกือบทุกประเทศ ดังรายละเอียดปรากฏ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๖

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

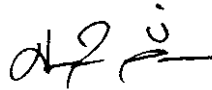
๕.๑ เห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญามอนทรีโอล ค.ศ. ๑๙๙๙ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีสัญญาดังกล่าวตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๕.๒ อนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้นำเสนอมา พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล คำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๗

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลอากาศเอก



(ประจักษ์ จันทอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๖๓๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๗๑๔, ๐๒ ๒๘๑ ๔๘๒๙