

ด่วนที่สุด

ที่ คค ๐๒๐๖/ ๗/๗๕๖



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม.๑๐๑๐๐

๒๒

กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ผลการประชุมการพิจารณาประเด็นข้อสังเกตการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศและร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๗/๑๕๕๗๗ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ซึ่งแก้ไขปรับปรุงตามมติที่ประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามหนังสือที่อ้างถึง รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศและร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยให้หารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงคมนาคมได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และกระทรวงคมนาคม เพื่อหาข้อยุติตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๙ โดยได้ข้อสรุปในประเด็นที่เป็นข้อสังเกต ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ หลักการและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ เป็นไปเพื่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาซึ่งตามหลักการที่กระทรวงคมนาคมเสนอนั้น มีการเพิ่มเติมและใช้ถ้อยคำบางส่วนที่แตกต่างจากอนุสัญญา ซึ่งอาจเกิดปัญหาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มเติมหลักการอื่นนอกเหนือจากที่ปรากฏในอนุสัญญา ได้แก่ การกำหนดเรื่องการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นในกรณียกเลิกเที่ยวบินหรือเที่ยวบินล่าช้า ซึ่งความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีล่าช้าในการรับขนทางอากาศก็ได้มีกำหนดไว้แล้ว จึงอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งจากผู้ขนส่งในรัฐภาคีอื่นที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายเมื่อมีการฟ้องคดีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายด้วยว่า กรณีนี้จะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยหรือไม่

มติที่ประชุม ที่ประชุมสรุปความเห็น ว่า โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเอกชน (private law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งทางอากาศกับคนโดยสาร ผู้ตราส่ง และผู้รับตราส่ง แต่ประเด็นการคุ้มครองผู้โดยสารในเรื่องของการกำหนดให้จ่ายค่าเสียหายล่วงหน้า (advance payment) กรณียกเลิกเที่ยวบินหรือเที่ยวบินล่าช้าเป็นกรณีที่รัฐในฐานะองค์กรกำกับดูแล (regulator) กำหนดให้ผู้ขนส่ง (operator) ให้ความคุ้มครองต่อผู้โดยสารซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ที่ใช้ระหว่างรัฐกับเอกชน (ผู้ขนส่งทางอากาศ) ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดบทบัญญัติเพื่อเพิ่มหลักการเรื่อง

/การจ่ายค่าเสียหาย...

การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นในกรณียกเลิกเที่ยวบินหรือเที่ยวบินล่าช้า ตามร่างมาตรา ๒๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติ การรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และควรตัดหลักการดังกล่าวออก โดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจะหาแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการขนส่งทางอากาศโดยการกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารเป็นการเฉพาะโดยมีมาตรการบังคับ (sanction) ที่จะมีผลต่อผู้ขนส่งทางอากาศทั้งในกรณีการให้บริการภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการเข้าเป็นภาคีตามหนังสือสัญญาหรือต้องจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จหรือประกาศใช้เป็นกฎหมายก่อน เพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีตามหนังสือสัญญา จากแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศที่กำหนดเกี่ยวกับการยื่นภาคยานุวัติเพื่อให้มีผลผูกพันตามอนุสัญญา จะกระทำได้อีกเมื่อร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จึงมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องเตรียมกฎหมายภายในให้พร้อมก่อนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา และการจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จก่อนการเข้าเป็นภาคีตามหนังสือสัญญา อาจมีประเด็นเรื่องความสอดคล้องกับพันธกรณีซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในภายหลัง รวมทั้งขั้นตอนการจัดเตรียมกฎหมายภายในซึ่งต้องดำเนินการตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ อาจส่งผลให้การจัดทำกฎหมายมีความล่าช้า ไม่ทันต่อความจำเป็นในการดำเนินการเข้าเป็นภาคีตามหนังสือสัญญาด้วย

มติที่ประชุม ในประเด็นนี้ กระทรวงการต่างประเทศยืนยันแนวปฏิบัติในการภาคยานุวัติอนุสัญญาที่จะต้องให้มีการประกาศใช้กฎหมายภายในก่อนหรือทันทีกับวันที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่ว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาได้ และที่ผ่านมากระบวนการจัดทำกฎหมายภายในของไทยมีความล่าช้า ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหากไม่มีกฎหมายภายในรองรับพันธกรณีได้ทัน

อนึ่ง เมื่อที่ประชุมได้เห็นชอบให้ตัดหลักการของร่างมาตรา ๒๐ ออกจากหลักการของร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงคมนาคม สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๖๓๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๗๑๔, ๐ ๒๒๘๑ ๔๘๒๙