

บันทึกเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบ
ในกรณีที่อากาศยานได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ลงบนพื้นดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือ ที่ ๑๗๗๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๓ จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาเอกสารเกี่ยวกับร่างอนุสัญญาซึ่งกรรมการกฎหมายขององค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเอกสารนั้น โดยมีนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล อธิบดีกรมสหประชาชาติ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ซึ่งได้เป็นผู้แทนรัฐบาลไทยไปเข้าประชุมที่ศาลอร์มินา มาร่วมประชุมด้วย

องค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้นเป็นองค์การหนึ่งรวมอยู่ในบรรดาองค์การเฉพาะประเภทงาน (specialized agencies) ซึ่งมีความสัมพันธ์อยู่กับสหประชาชาติ หัวข้อต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการกฎหมายได้พิจารณามีความประสงค์ไปในทางที่จะจัดระเบียบการบินพลเรือนของโลกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน องค์การนี้ได้เคยเสนอร่างอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือระหว่างประเทศ ซึ่งสิทธิในอากาศยาน และเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำบันทึกความเห็นส่งมาในเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ แล้ว

ส่วนเรื่องนี้ปรากฏตามคำอธิบายในเอกสารขององค์การ เป็นหัวข้อต่าง ๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ต่อไปนี้

๑) เนื้อหาของการร่างอนุสัญญานี้ได้แก้ปัญหาในการใช้ค่าทดแทนแก่บุคคลที่สาม ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายบนพื้นดินอันเกิดขึ้นจากอากาศยานขณะที่บินอยู่ หรือจากบุคคลหรือสิ่งของที่ตกจากอากาศยานนั้น

๒) เรื่องเดียวกันนี้องค์การนี้ได้เคยพิจารณามาแล้ว และเคยมีอนุสัญญาซึ่งทำขึ้นที่กรุงโรมในปี ๑๙๓๔ แต่อนุสัญญานั้นได้รับสัตยาบันของรัฐต่าง ๆ เพียงน้อยราย

๓) เหตุฉะนั้น คณะกรรมการกฎหมายขององค์การนี้จึงได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาใหม่ และดำเนินการต่อไปตั้งแต่ปี ๑๙๔๘ จนกระทั่งบัดนี้ ในที่สุดเรื่องนี้ก็ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการกฎหมายในที่ประชุมที่ได้มีขึ้นที่ศาลอร์มินา เมื่อเดือนมกราคม ๑๙๕๐ ซึ่งประเทศไทยได้ไปร่วมด้วย ดังปรากฏตามบัญชีรายชื่อผู้แทนของคณะกรรมการ

๔) ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของเรื่องนี้ได้ทำรายงานและข้อวิจารณ์ของที่ประชุมพร้อมกับข้อปรึกษาหารือ (ใบแนบ D) ยอมรับอย่างเปิดเผยว่า อนุสัญญากรุงโรมดูเหมือนจะเป็นที่สนใจของรัฐเพียงสองสามรัฐ ดังนั้นจึงได้พิจารณาและเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันใหม่ตามร่างที่เสนอมา ณ บัดนี้

๕) ในการประชุมใหม่ที่ตาออร์มินานัน เจ้าของเรื่องนี้ได้กล่าวว่ายังคงมีความเห็นแตกต่างกันในการปรึกษาหารือ ข้อความบางบทที่ผ่านไปได้ก็โดยคะแนนเสียงของฝ่ายข้างมากเท่านั้น ปัญหาเฉพาะบางข้อได้มีการอภิปรายกันยืดเยื้อ เนื่องจากความแตกต่างกันในความเห็นและในระบบกฎหมาย อาทิ คือบทวิเคราะห์ของคำ operator ขอบเขตและการจำกัดความรับผิดชอบอำนาจศาลซึ่งคู่พิพาทจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย การบังคับคดีในต่างประเทศ ฯลฯ

เมื่อได้พิจารณาบทต่าง ๆ ในร่างอนุสัญญานี้ เห็นว่าจะเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มเติมหรือแก้ไขกฎหมายของเราที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้หลายแห่ง เช่น พระราชบัญญัติเดินอากาศ ฉบับที่ ๑ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๙๐ ฉบับที่ ๓ พุทธศักราช ๒๔๙๒ และกฎกระทรวงอีกหลายฉบับ ตลอดถึงหลักสำคัญของกฎหมายแพ่งและวิธีพิจารณาดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตในร่างอนุสัญญา ดังต่อไปนี้

ข้อสังเกต

บท ๑ หลักความรับผิด

ข้อ ๑ ร่างนี้ถือหลักความรับผิดเด็ดขาดของอากาศยาน “ในระหว่างทำการบิน” (in flight) ในเมื่อได้ก่อความเสียหายบนพื้นดินโดยการกะทบ เพลิงไหม้ หรือระเบิด ตามหลักบทนี้ไม่ได้ถือเอาเหตุสุดวิสัยหรือความผิดของเจ้าหน้าที่ในสนามบินเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นความรับผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ และ ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ในข้อนี้นายกรัฐมนตรี ฯ ได้อธิบายว่าเหตุผลที่ได้ร่างอนุสัญญาไว้ตั้งนี้ก็เพราะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงมูลเหตุอันแท้จริงของอุบัติเหตุ ถ้าจะไม่ยอมรับหลักนี้แล้ว operator ก็อาจจะพ้นความรับผิดไปอย่างง่ายดาย

ข้อ ๒ ความรับผิดในการรับใช้ค่าเสียหายให้ตกอยู่แก่ operator ของอากาศยาน (ตามกฎหมายของเราตกอยู่แก่เจ้าของ) บทวิเคราะห์ของ operator นั้น ได้บัญญัติในข้อนี้ว่าบุคคลซึ่งโดยตนเองหรือโดยผู้รับใช้ ได้ครอบครองยึดถืออากาศยานโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ใช้อากาศยานนั้นเพื่อประโยชน์ของตนและเดินอากาศ “ในระหว่างทำการบิน” (in flight) ควรเป็นที่สังเกตว่าตามบทวิเคราะห์ใน ๒) นี้ร่างภาษาอังกฤษกับร่างภาษาฝรั่งเศสไม่เหมือนกัน เช่น

ก) คำว่า “ในระหว่างทำการบิน” (in flight) ในร่างภาษาอังกฤษหมายความว่าระยะเวลาตั้งแต่ขณะที่ใช้กำลังเพื่อให้อากาศยานขึ้นพ้นจากพื้นจนถึงขณะที่การแล่นลงได้สิ้นสุดเมื่อถึงพื้นแล้ว แต่ร่างภาษาฝรั่งเศสหมายความว่าระยะเวลาตั้งแต่อากาศยานขึ้นพ้นดิน (decollage) ดังนั้นจึงมีระยะเวลาหนึ่งตั้งแต่การใช้กำลังอากาศยานได้วิ่งอยู่บนพื้นดิน ซึ่งตามร่างภาษาอังกฤษถือว่าอยู่ “ในระหว่างทำการบิน” แต่ตามร่างภาษาฝรั่งเศสถือว่าไม่ใช่

ข) คำว่า “ครอบครองยึดถือ” ซึ่งตามร่างฝรั่งเศสใช้คำว่า “detention” แต่ตามร่างอังกฤษใช้คำว่า “possession” อันมีความหมายไม่ตรงกับเจตนาอันแท้จริงของภาษาฝรั่งเศส

ถ้าหากเราเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้แล้ว เราจะต้องรับเอาหลักในข้อ ๒ นี้ และจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของเรา โดยบัญญัติให้มี operator ตามบทวิเคราะห์ในร่างข้อนี้ขึ้น

ข้อ ๓ ข้อนี้ operator จะพ้นความรับผิดถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจของบุคคลภายนอกบนอากาศยาน ซึ่ง operator ก็ไม่สามารถจะป้องกันการกระทำนั้นได้ ถึงแม้ว่า operator จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

ข้อนี้จะต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของเราเช่นเดียวกัน

ข้อ ๔ operator จะพ้นความรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้าพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายได้เกิดจากการความเลินเล่อหรือการละเมิดของบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง ข้อนี้มีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๓ และ ๒๔๒ แล้ว

ข้อ ๕ เมื่อหลายลำได้ก่อความเสียหายขึ้น บรรดา operators ต่างต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน ข้อนี้เป็นข้อใหม่ไม่เคยมีในกฎหมายของเราจึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมขึ้น (เทียบกับมาตรา ๔๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ข้อ ๖ ว่าด้วยความรับผิดของผู้ที่ใช้อากาศยานโดยปราศจากความยินยอมของ operator ข้อนี้เป็นข้อบัญญัติใหม่ซึ่งยอมรับกันทั่ว ๆ ไป และจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของเรา

ข้อ ๗ กล่าวถึงสิทธิไล่เป็นของ operator จากบุคคลซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ข้อบัญญัติทำนองนี้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของเราแล้ว แต่ไม่มีบทบัญญัติทั่ว ๆ ไป ที่จะนำมาใช้ในกรณีการเดินอากาศ ฉะนั้นจะต้องบัญญัติเพิ่มขึ้นในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของเรา (เทียบกับมาตรา ๔๒๖, ๔๒๗, ๔๓๓, ๔๓๔ ฯลฯ)

บท ๒ ขอบเขตแห่งความรับผิด

ระบบของอนุสัญญานี้กำหนดยอดเงินสูงสุดสำหรับความรับผิดของ operator ไว้ ผิดแผกไปจากหลักธรรมดาในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันแท้จริงเต็มจำนวน การให้ความยกเว้นแก่ operator ในกรณีอากาศยานนี้ ก็เพราะถือเป็นการทดแทนหลักที่บังคับให้ operator ต้องรับผิดชอบเด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุแห่งความเสียหาย อันเป็นหลักที่มีผลรุนแรงสำหรับ operator ถ้ารับอนุสัญญา ข้อนี้ก็จะต้องรับระบบดังกล่าว และบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของเรา

บท ๓ หลักประกันสำหรับความรับผิดของ operator

เรื่องนี้มีบัญญัติไว้ในข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๑๓ ซึ่งบังคับให้ operator มีหลักประกันสำหรับความรับผิดที่อาจพึงมี หลักกฎหมายนี้คล้ายกับหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ในบางประเทศ เช่น อังกฤษ ซึ่งบังคับให้เจ้าของรถยนต์มีประกันภัย หลักกฎหมายของเรายังไม่เคยมีบทบัญญัติในเรื่องเช่นนี้เลย แต่ถ้าภาคอื่น ๆ เห็นชอบด้วย เราก็ไม่น่าจะขัดข้อง

บท ๔ หลักและขอบเขตของการดำเนินและฟ้องคดี

เรื่องนี้มีบัญญัติไว้ในข้อ ๑๔ ถึง ๑๖ บทนี้ได้มีการถกเถียงและมีความเห็นแตกต่างกันมากในคณะกรรมการกฎหมาย เพราะได้กำหนดหลักการขึ้นใหม่หลายประการ ซึ่งจะต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของเรา กล่าวคือ

ข้อ ๑๔ กำหนดให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าทดแทนจาก operator ภายในหกเดือน นับจากวันที่เกิดเหตุ หากเรียกร้องภายหลังจะได้รับค่าทดแทนต่อเมื่อผู้เรียกร้องอื่น ๆ ที่ได้ยื่นมา ภายในกำหนดเวลาได้รับชดใช้ครบถ้วน และยังมีเงินเหลืออยู่จากยอดเงินอย่างสูงที่ operator ต้องรับผิดชอบตามบท ๒

ข้อ ๑๕ ข้อนี้ได้กำหนดหลักการใหม่ ๆ หลายประการเกี่ยวแก่อำนาจศาลและการบังคับคดี มีข้อสำคัญ คือ การกำหนดให้ศาลแห่งท้องที่ ๆ เกิดเหตุการณ์เดียวมีอำนาจรับฟ้องและพิจารณาพิพากษา และเมื่อได้พิพากษาให้ operator ใช้ค่าเสียหายแล้ว ค่าพิพากษาของศาลนั้น ภาควิชาของอนุสัญญานี้ทุกประเทศจะต้องรับบังคับให้ในเมื่อได้ส่งสำเนาคำพิพากษาที่รับรองถูกต้องให้แก่กัน และจะพิจารณาคดีนั้นใหม่อีกไม่ได้ ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ปัญหาข้อนี้แหละเป็นปัญหาที่โต้เถียงกันมากที่สุด เพราะเกี่ยวกับหลักวิธีพิจารณาและอำนาจศาลซึ่งหลายประเทศยังโต้แย้งกันอยู่

สรุป

กล่าวโดยย่อ ภายใต้บังคับแห่งข้อสังเกตที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าจะปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เสนอมานั้นแล้ว อย่างน้อยก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๘๐ โดย

- ๑) กำหนดให้มี “operator” ขึ้น
- ๒) กำหนดความรับผิดชอบของ operator ขึ้น โดยอาศัยหลักการของอนุสัญญาบท ๑
- ๓) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ใช้อากาศยาน โดยปราศจากความยินยอมของ operator
- ๔) บัญญัติสิทธิไล่เบี้ยของ operator
- ๕) จำกัดขอบเขตความรับผิดชอบของ operator รวมทั้งบังคับให้มีหลักประกัน
- ๖) บทบัญญัติพิเศษว่าด้วยอำนาจศาลและกำหนดเวลาในการเรียกร้องค่าเสียหาย รวมทั้งการรับบังคับคดีของศาลในต่างประเทศ

(ลงนาม) นายเสริม วินิจฉัยกุล

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๙๓