



5.1 บทสรุป

เนื่องจากปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นเป็นการพัฒนาโดยพึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก สินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยส่วนใหญ่มักเป็นสินค้าที่มีขนาดเล็กแต่มีมูลค่าสูง สินค้าแฟชั่นและสินค้าที่เสื่อมสภาพได้ง่าย เช่น อุปกรณ์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ อัญมณีและเครื่องประดับ เสื้อผ้า และสินค้าเกษตร ซึ่งสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีความเหมาะสมและจำเป็นต้องใช้บริการขนส่งทางอากาศ ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีสายการบินแห่งชาติที่มีความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในระดับหนึ่งและมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงกว่าสายการบินเรือเป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศของภาคเอกชนไทย อย่างน้อยก็เพื่อช่วยลดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอันเกิดจากค่าบริการขนส่งทางทะเลซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังในระบบเศรษฐกิจของไทยลงได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านการให้บริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ ยังจะเป็นช่องทางในการเพิ่มโอกาสต่อการระบายสินค้าส่งออกของไทยไปยังภูมิภาคต่าง ๆ และให้บริการรับขนส่งสินค้าในต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมธุรกิจการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศนั้นจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จัดตั้งสายการบินขนส่งสินค้าทางอากาศขึ้น การอนุมัติการพัฒนาขยายสนามบินระหว่างประเทศที่สำคัญ และการอนุมัติโครงการศูนย์กลางการผลิตและการขนส่งสินค้าทางอากาศนานาชาติ (Thailand Global Transpark) ที่สนามบินอู่ตะเภาซึ่งเป็นโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศของไทยให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคเอเชีย

ขณะที่การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่พบปัญหาที่แห่งกฎหมายลักษณะรับขนส่งซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการรองรับธุรกรรมและข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของการรับขนส่งสินค้าและความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศที่ศาลไทยนำมาใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ดูจะยังมิได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศและวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ ดังจะเห็นได้จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเลือกใช้กฎหมายสารบัญญัติของศาลไทยเพื่อนำมาปรับใช้กับคดีความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทกฎหมายสารบัญญัติที่จะนำมาใช้บังคับกับความตกลงรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขนส่ง เช่นในกรณี

- ก. ความตกลงรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศที่มีค่าตอบแทนแต่ผู้ขนส่งที่ทำสัญญานั้นมีได้ประกอบอาชีพรับขนส่งเป็นปกติทางการค้า
- ข. ความตกลงรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศที่กระทำแบบให้เปล่า โดยผู้ขนส่งที่ทำสัญญาประกอบอาชีพรับขนส่งเป็นปกติทางการค้า

1.2 ปัญหาการขาดการยอมรับในการนำกฎหมายต่างประเทศเข้ามาใช้บังคับโดยอาศัยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 แม้ว่าคู่สัญญาจะได้ร้องขอไว้ตั้งแต่ศาลชั้นต้นให้ศาลนำเอากฎหมายสารบัญญัติต่างประเทศเข้ามาปรับใช้กับประเด็นความรับผิดของผู้ขนส่ง และแม้ว่าศาลจะยอมรับข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดในฐานะเป็นข้อตกลงหนึ่งของสัญญารับขนส่งก็ตาม แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับในมาตรา 625 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งต้องอาศัยความตกลงด้วยอย่างชัดแจ้งของผู้ส่ง

2. ปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขนส่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยเอกสารการรับขนส่งและความรับผิดของผู้ขนส่งตามสัญญาขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศและปกติประเพณีในการรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศและของสายการบินในแต่ละประเทศ รวมทั้งสายการบินแห่งชาติที่กำหนดของไทยด้วย ซึ่งความไม่เหมาะสมในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับนั้น จะเห็นได้จาก

2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารการรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ

2.1.1 เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขนส่ง มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับกับการรับขนภายในประเทศมากกว่าการรับขนส่งระหว่างประเทศ เนื่องจากในขณะยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ยังมิได้มีธุรกิจให้บริการรับขนส่งระหว่างประเทศทางอากาศเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับเอกสารการรับขนส่งสินค้าที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่ง

สู่การพิจารณาของศาลได้ เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นกับประเด็นการจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้าตามสัญญา الشحنสินค้าทางทะเลซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติการ الشحنของทางทะเล พ.ศ.2534 มีผลใช้บังคับ

2.2.1 ความไม่ชัดเจนของลักษณะแห่งความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับประเด็นความรับผิดของผู้ขนส่งเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินค้าที่รับขนตามสัญญา الشحنสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้ขนส่งจึงอาจต้องรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นภายใต้มูลหนี้สัญญาหรือมูลหนี้ละเมิดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับคำฟ้องของผู้ส่งหรือผู้รับตราส่งซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดี และขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยถึงลักษณะแห่งกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความรับผิด อีกทั้งการกำหนดภาระการพิสูจน์ของผู้ความทั้งสองฝ่ายขึ้นได้

2.2.2 ปัญหาระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงซึ่งหน้าที่ในการดูแลรักษาสินค้าที่รับขน เนื่องจากในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศนั้น ก่อนที่สินค้าจะถูกส่งมอบจากผู้ส่งไปยังผู้ขนส่ง ณ ที่ต้นทาง และก่อนที่สินค้าจะถูกส่งมอบจากผู้ขนส่งไปยังผู้รับตราส่ง ณ ที่ปลายทาง สินค้าจะต้องอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ของท่าอากาศยานของประเทศแห่งต้นทางและที่ปลายทาง และหากการสูญหายเสียหายของสินค้าได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่าผู้ขนส่งจะต้องรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวหรือไม่

2.3 ปัญหาการวินิจฉัยความรับผิดของผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศในกรณีการขนส่งหลายคนหลายทอดซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการรับขนหลายรายสืบเนื่องกัน (Successive Carrier) เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 618 นั้นไม่สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับการตีความกฎหมายของศาลเพื่อนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับกับคดีความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศนั้น มิได้คำนึงถึงวิธีการในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศ แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายผู้ส่งหรือผู้รับตราส่งซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดี แต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นเหตุให้ผู้มีส่วนร่วมในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศบางราย เช่น ผู้รับจ้างในการขนถ่ายสินค้าจากอากาศยานเพื่อนำไปเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้า ตัวแทนของผู้ขนส่งซึ่งมีหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรและติดต่อกับผู้รับตราส่ง ณ ที่ปลายทาง รวมทั้งตัวแทนของผู้ส่งซึ่งมีหน้าที่ในการรับชำระค่าระวางและรับจองระวางบรรทุกเพื่อการขนส่งสินค้าส่งออก ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายทั้งปวงที่เกิดขึ้นกับสินค้าต่อผู้เสียหาย ในฐานะเป็นผู้ขนส่งทอดสุดท้ายในการขนส่งหลายคนหลายทอด ซึ่งการวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากมิได้มีส่วนรับรู้ถึงรายละเอียดต่าง ๆ ในตัวสินค้าและรายละเอียดแห่งการรับขนสินค้าด้วยเลย

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลไทยได้นำมาใช้บังคับใช้กับคดีความรับผิดของผู้ขนส่งตามสัญญารับขนสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามิได้มีความมุ่งหมายที่จะครอบคลุมกรณีของการขนส่งระหว่างประเทศ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับแนวทางในอนุสัญญาออร์ซอและระบบออร์ซอโดยรวม อันเป็นแนวที่ถือปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งไม่สอดคล้องกับวิธีการในการขนส่งระหว่างประเทศทางอากาศซึ่งสายการบินของนานาประเทศและสายการบินของไทยได้ยึดถือปฏิบัติอยู่ ดังนั้น อาจส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาธุรกิจการขนส่งสินค้าทางอากาศดังที่ได้เคยเกิดขึ้นกับกรณีของการรับขน สินค้าทางทะเลมาแล้วจนกระทั่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ขึ้นมา ใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องของการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะรับขนมาใช้บังคับกับคดีการขนส่งสินค้าทางทะเล

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา ประกอบกับหลักเกณฑ์ภายใต้อนุสัญญาออร์ซอและอนุสัญญาออร์ซอแก้ไขเพิ่มเติมโดยพิธีสารเฮก 1955 เกี่ยวกับเอกสารการรับขนและความรับผิดของผู้ขนส่งในส่วนของ การรับขนสินค้านั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศและจากสายการบินสำคัญต่าง ๆ ในวงกว้างและนำไปสู่การปฏิบัติในทิศทางที่สอดคล้องกัน และมีได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการบังคับใช้เหมือนในกรณีความรับผิดของผู้ขนส่งในส่วนของผู้โดยสารระหว่างประเทศทางอากาศ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะนำเอาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบออร์ซอเกี่ยวกับเอกสารการรับขนและความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้านี้ระหว่างประเทศทางอากาศมาปรับใช้กับคดีความรับผิดของผู้ขนส่งตามสัญญารับขนสินค้านี้ระหว่างประเทศทางอากาศที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลไทย ทั้งนี้ การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้และให้มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยนั้นอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

วิธีที่ 1. พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวและวิธีปฏิบัติในการขนส่งสินค้านี้ระหว่างประเทศทางอากาศและสอดคล้องกับแนวทางตามอนุสัญญาออร์ซอ 1929 และพิธีสารเฮก 1955 ขึ้นมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะกับเอกสารการขนส่งและความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้านี้ระหว่างประเทศทางอากาศ โดยอาจพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งพิธีสารมอนทรีออล ฉบับที่ 4 (1975) ประกอบด้วย ซึ่งแม้จะเป็นพิธีสารที่ยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่ก็เป็นพิธีสารที่ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับขนสินค้านี้ระหว่างประเทศทางอากาศให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ ในระบบออร์ซอในขณะนี้ ดังแนวทางที่ได้เคย

กระทำมาแล้วในกรณีของการรับขนส่งสินค้าทางทะเล แต่หากอนุสัญญาออร์ซอและพิธีสารฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องได้รับการทบทวนแก้ไขให้ความซับซ้อนสับสนน้อยลงตามที่มีความพยายามอยู่ในเวลานี้แล้ว จึงควรพิจารณาอีกครั้งว่าควรเข้าเป็นภาคีหรือไม่

วิธีที่ 2. พิจารณาเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาออร์ซอหรือพิธีสารฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับในระบบออร์ซอโดยเร็ว พร้อมทั้งยกย่องพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือพิธีสารที่ประเทศไทยได้ให้การภาคยานุวัติ ทั้งนี้ ด้วยเหตุว่านอกจากปัญหาในเรื่องของความไม่เหมาะสมของกฎหมายที่ศาลได้นำมาบังคับใช้กับคดีการรับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศแล้ว ยังมีปัญหาด้านผลประโยชน์ของสายการบินของไทย (บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)) เกิดขึ้นตามมาด้วย เนื่องจากการที่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในระบบออร์ซอ ทำให้การดำเนินกิจการของบริษัทฯ ตลอดมา ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่สินค้าที่รับขน (รวมทั้งผู้โดยสาร) อย่างเต็มที่โดยไม่มีขีดจำกัดตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีหลักการพิจารณาแตกต่างกันไป จึงเป็นการเสี่ยงอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินกิจการบินระหว่างประเทศโดยมิสามารถกำหนดจำนวนเงินประกันที่แน่นอนเพื่อนำไปชดใช้ความเสียหาย²⁶²

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของการเข้าเป็นภาคีในระบบออร์ซอ นั้น ปรากฏจากเอกสารแนบท้ายบันทึกข้อความของสำนักงานเลขาธิการกรมการบินพาณิชย์ ที่ คค 0401/534 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2525 ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2510 อนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการรวบรวมกฎหมายที่บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ทำ ณ กรุงวอร์ซอ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2472 (อนุสัญญาออร์ซอ) กับพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎหมายที่บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ซึ่งทำ ณ กรุงเฮก เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2498 (พิธีสารเฮก) และได้มีการเสนอร่างกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าวมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่ไม่ทราบสาเหตุที่ตกไป อาจเป็นเพราะมีการชุกชุม ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2510 บริษัท การบินไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ กบ01/71 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2520 ขอให้ทางราชการเร่งรัดการพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว²⁶³ ซึ่งปลัดกระทรวงคมนาคมได้มีบันทึกลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2520 ขอให้กรมการบินพาณิชย์รับพิจารณาถึงผลดีผลเสียของการภาคยานุวัติ ซึ่งต่อมาได้มีการนำเรื่องการภาคยานุวัตินี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 7/2521 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2521 ในวาระเรื่องที่ 6

²⁶² การบินไทย, บริษัท มหาชน จำกัด. หนังสือที่ กบ. 01/71, 4 กุมภาพันธ์ 2540. (เรื่องการให้ภาคยานุวัติอนุสัญญากรุงวอร์ซอและพิธีสารกรุงเฮก)

²⁶³ การบินพาณิชย์, กรม. บันทึกข้อความที่ คค 0401/534, 30 สิงหาคม 2525 (เรื่องร่างกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญากรุงวอร์ซอและพิธีสารกรุงเฮก)

ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาถึงผลดีผลเสียของการเป็นเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซอแก์โซเพิ่มเติมโดยพิธีสารเฮก โดยเปรียบเทียบผลระหว่างผู้รับชน คือ บริษัท การบินไทย จำกัด กับผู้ใช้บริการ คือ ประชาชนคนไทย โดยสรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

“ก. ผู้รับชน ขณะนี้ประเทศไทยยังมิได้เป็นสมาชิกอนุสัญญาใดที่จำกัดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งต่อผู้ใช้บริการ ดังนั้น บริษัทการบินของไทยต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเกิดแก่ผู้โดยสารหรือสิ่งของอย่างเต็มที่ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดที่แน่นอน แล้วแต่ว่ากรณีฟ้องร้องจะดำเนินกัน ณที่ใด ก็จะต้องใช้หลักกฎหมายที่นั้นมาพิจารณา ซึ่งในการนี้แต่ละประเทศย่อมมีหลักการพิจารณาแตกต่างกันไป จึงเป็นสถานะที่ไม่น่าพอใจสำหรับบริการการบินไทย เพราะไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินเพื่อประกันสำหรับความรับผิดชอบในการดำเนินการขนส่งไว้ได้แน่นอน จึงต้องอยู่ในสภาพที่เสี่ยงเรื่องการเงินอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซอแก์โซเพิ่มเติม ณ กรุงเฮกแล้ว จะทำให้บริษัทฯ สามารถกำหนดจำนวนเงินเอาประกันได้แน่นอนสำหรับความรับผิดชอบของบริษัทในความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเกิดแก่ผู้โดยสารหรือสิ่งของได้ ไม่ต้องเสี่ยงกับการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในจำนวนเงินที่ไม่มีกำหนดแน่นอนอีกต่อไป

ข. ผู้ใช้บริการ ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซอแก์โซเปลี่ยนแปลงโดยพิธีสารกรุงเฮก ผู้ใช้บริการก็น่าจะได้ประโยชน์จากการที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่ชัดว่าให้ผู้รับชนรับผิดชอบใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใด ตามสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ หากผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายจากการใช้บริการขนส่งทางอากาศ ก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าความจะได้รับการชดเชยให้เท่าใด และถ้าไม่สามารถตกลงเรื่องค่าเสียหายกับผู้รับชนได้ ก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล อาจจะเป็นศาลไทยหรือศาลต่างประเทศก็ได้แล้วแต่กรณี ถ้าเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องกันที่ศาลไทย ขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้รับชนทางอากาศระหว่างประเทศเอาไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งเมื่อศาลพิพากษาตัดสินถึงที่สุดแล้ว ผู้ใช้บริการก็อาจได้รับเงินค่าเสียหายไม่สูงไปกว่าหรือน้อยกว่าที่อนุสัญญาออร์ซอแก์โซเพิ่มเติมโดยพิธีสารกรุงเฮกกำหนดไว้ก็ได้ และถ้าเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องกันที่ศาลต่างประเทศด้วยแล้ว ก็จะเป็นปัญหาสำหรับประชาชนคนไทยยิ่งขึ้น เพราะเป็นเรื่องยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายสูงด้วย

...หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาออร์ซอแก์โซแล้ว เมื่อเกิดปัญหาต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ก็คงจะหันมาใช้อนุสัญญาออร์ซอแก์โซเพิ่มเติมโดยพิธีสารกรุงเฮกเป็นหลักในการชดเชยค่าเสียหายระหว่างกันมากกว่าจะหันไปฟ้องร้องกันทำให้ค่าใช้จ่ายต้องสูงขึ้นและยุ่งยากขึ้น”²⁶⁴

²⁶⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 7/2521 วันพุธที่ 30 สิงหาคม 2531.

อาจกล่าวโดยสรุปถึงผลดีของการเข้าเป็นภาคีในระบบวอร์ซอได้ว่า การเข้าเป็นภาคีนั้นจะส่งผลให้บริษัทสายการบินของไทยสามารถได้รับประโยชน์จากข้อจำกัดและยกเว้นความรับผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและพิธีสารในระบบวอร์ซอได้ ซึ่งจะทำให้สายการบินของไทยทราบถึงจำนวนความรับผิดที่แน่นอนเพื่อประโยชน์ในการบริหารความเสี่ยงโดยการทำประกันภัยเพื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน อันจะเป็นการลดต้นทุนในการทำประกันภัยได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ยังจะเป็นประโยชน์ต่อผู้โดยสารและผู้ส่งที่จะได้รับทราบถึงจำนวนค่าเสียหายที่จะได้รับในกรณีเกิดความเสียหายขึ้น ไม่ว่าจะได้มีการฟ้องร้องกันต่อศาลไทยหรือศาลในต่างประเทศ และหากเห็นว่าไม่คุ้มมูลค่าที่แท้จริงของสินค้าแล้ว ผู้ส่งก็สามารถทำประกันภัยทางอากาศเพิ่มเติมได้ อีกทั้งผู้ส่งและผู้รับตราส่งก็จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานความผิดของผู้ขนส่งซึ่งโอนภาระการพิสูจน์ถึงเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายไปยังผู้ขนส่ง ซึ่งหลักเช่นนี้ย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ทั้งผู้ส่งและผู้ขนส่งทำการประนีประนอมชดใช้ค่าเสียหายภายใต้ขีดจำกัดความรับผิดโดยเร็ว ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีลงได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การเข้าเป็นภาคีในระบบวอร์ซอนั้นมิได้มีผลเป็นการยอมรับแต่เฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศเพียงประการเดียว แต่ยังมีผลเป็นการยอมรับถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารและสัมภาระเดินทางระหว่างประเทศทางอากาศด้วย ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ขนส่งเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสารนั่นเองได้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นต่อการบังคับใช้ระบบวอร์ซอมาเป็นเวลานานจนกระทั่งทุกวันนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากความขัดแย้งในการกำหนดขีดจำกัดความรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสาร ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วที่ต้องการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนภายในประเทศ กับประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการคุ้มครองอุตสาหกรรมการบินในประเทศ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวนำมาซึ่งการจัดทำพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาวอร์ซอ 1929 ขึ้นอีกหลายฉบับ และนำมาซึ่งความยุ่งเหยิงในโครงสร้างความรับผิดภายใต้ระบบวอร์ซอ แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศมาโดยตลอดแต่ความพยายามดังกล่าวจะยังไม่สามารถบรรลุผลได้ จนกระทั่งเป็นเหตุให้อนุสัญญาวอร์ซอ 1929 และพิธีสารเฮก 1955 ในส่วนที่เกี่ยวกับขีดจำกัดความรับผิดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสารนั้น แทบจะมิได้รับการยอมรับโดยศาลและสายการบินของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารนั้น ๆ เลย และในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ความพยายามของสายการบินต่าง ๆ ที่จะจัดทำความตกลงร่วมกันระหว่างสายการบิน (Inter-carrier Agreement) ขึ้นมาใช้บังคับแทนหลักเกณฑ์แห่งอนุสัญญาและพิธีสารในระบบวอร์ซอ และในอีกทางหนึ่ง องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ก็ได้พยายามจะรวบรวมหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับต่าง ๆ ในระบบวอร์ซอทั้งหมดมาใช้บังคับแล้วและยังไม่มีผลใช้บังคับ มาประมวลและปรับปรุงแก้ไขเพื่อจัดทำเป็นอนุสัญญาฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทนอนุสัญญาและพิธีสารเดิมที่มีอยู่ในระบบวอร์ซอ

แม้ว่าอนุสัญญาว่ารรือนั้นจะมีหลักการที่ดีในการรวบรวมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารการรับชนและความรับผิดชอบของผู้ขนส่งในการรับชนระหว่างประเทศทางอากาศขึ้นมาใช้บังคับให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อที่สายการบินและผู้ให้บริการจะได้รับทราบถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างกันอย่างชัดเจน ในขณะที่ทำสัญญารับชน แต่ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันปรากฏชัดว่าความพยายามในการรวบรวมหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่คาดหวังไว้ได้ เนื่องจากระบบวอร์ซอนั้นมีความยุ่งเหยิงในการปรับใช้ มีความล้าสมัย และแทบจะมิได้รับการยอมรับจากประเทศพัฒนาแล้วและสายการบินของประเทศต่าง ๆ ในส่วนของหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสาร ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการปัจจุบันยังไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ประเทศไทยจะต้องรับเข้าเป็นภาคีในระบบวอร์ซอ หากแต่ควรรอนจนกระทั่งสามารถหาข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบและขีดจำกัดความรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยสำหรับผู้โดยสารได้เป็นที่เรียบร้อยเสียก่อน จึงค่อยพิจารณายอมรับหลักเกณฑ์ใหม่ที่จะมีขึ้นดังกล่าวแทน

จากการศึกษาถึงความจำเป็น รวมทั้งข้อดีข้อเสียในการนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารการรับชนและความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศในระบบวอร์ซอเข้ามาปรับใช้และให้ผลใช้บังคับกับคดีความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศในประเทศไทยเปรียบเทียบระหว่างวิธีการทั้งสองวิธีการที่เสนอมานั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายไทยว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในนั้น ยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติในการขนส่งระหว่างประเทศทางอากาศ ดังนั้น จึงควรพิจารณาออกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับประเด็นเกี่ยวกับเอกสารการรับชนและความรับผิดชอบของผู้ขนส่งตามสัญญารับชนสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศเป็นการเฉพาะ โดยพิจารณาถึงวิธีปฏิบัติในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางอากาศและหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาและพิธีสารฉบับต่าง ๆ ในระบบวอร์ซอ แต่ประเทศไทยยังไม่สมควรเข้าเป็นภาคีในระบบวอร์ซอในขณะนี้ เพราะระบบวอร์ซอนั้นยังคงมีปัญหาในการนำไปปรับใช้อยู่เป็นอย่างมากในปัจจุบัน ดังแนวทางที่เสนอไว้ในวิธีที่ 1.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย