



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ทิ้งไว้กลางทาง?: สิทธิของผู้โดยสารที่ต้องต่อเครื่องบิน หลังการห้ามอากาศยาน
ทำการบินเข้าสู่ประเทศไทย เป็นการชั่วคราว

ชื่อผู้แต่ง: ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี

การอ้างอิงที่แนะนำ: ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี, “ทิ้งไว้กลางทาง?: สิทธิของผู้โดยสารที่ต้องต่อเครื่องบิน หลังการห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทย เป็นการชั่วคราว,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 2, 381 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปกิณกะกฎหมาย

ทิ้งไว้กลางทาง?: สิทธิของผู้โดยสารที่ต้องต่อเครื่องบิน
หลังการห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทย
เป็นการชั่วคราว

Leaving Them Stranded?: Transit Passengers' Rights
Consequential upon a Temporary Ban on
All International Inbound Flights to Thailand

ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Lalin Kovudhikulrungsri

Lecturer in Law, Faculty of Law, Thammasat University

ผมขอสัญญาว่าจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง
หน้าที่ของผมคือดูแลคนไทยทุกคนทั้งประเทศ
ขอให้พวกเราสู้ไปด้วยกัน พวกเราคือทีมประเทศไทย
หากเราเป็นหนึ่งเดียวกันแล้ว ไม่มีศึกใดที่เราจะเอาชนะไม่ได้
ประยุทธ์ จันทร์โอชา¹

¹ “ผมขอสัญญาว่าจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” เก็บตกวาทะของนายกฯ ประยุทธ์ จันทร์โอชา,” The Momentum, (10 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://themomentum.co/prime-minister-prayuth-10-april/>.

1. ความนำ

การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ส่งผลกระทบต่อการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศอย่างมาก เพราะหลายประเทศเลือกที่จะจำกัดการเดินทางของผู้โดยสาร ทำการปิดสนามบิน หรือไม่รับเที่ยวบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ² ประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่มีมาตรการเกี่ยวกับการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศ เช่น การขอเอกสารเพิ่มเติมจากผู้โดยสาร³ การระงับการดำเนินงานของสนามบินภูเก็ต⁴ การห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทย⁵ เป็นต้น

การห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทยทำโดยการออกประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง ห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทยเป็นการชั่วคราว สั่ง ณ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563 (ต่อไปเรียกว่า “ประกาศห้ามบิน”) และให้มีผลในวันที่ 4 เมษายน เวลา 00.01 น. ตามเวลาประเทศไทย บทความนี้มุ่งพิจารณาในแง่ของสิทธิของผู้โดยสารที่อยู่ระหว่างการเดินทางเข้าประเทศไทย คือ เริ่มเดินทางก่อนเวลาที่ประกาศห้ามบินออก แต่เป็นเที่ยวบินที่ต้องแวะต่อเครื่องที่สนามบินประเทศอื่นก่อนจะเข้าประเทศไทย โดยเที่ยวบินที่ต้องต่อเครื่องนั้นมีกำหนดออกเดินทางหลังเวลา 00.01 น. ของวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2563 เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่ามีผู้โดยสารติดค้างอยู่ที่สนามบินเพื่อรอต่อเครื่องเข้าประเทศไทย เช่น กรณีคนไทยจำนวน 32 คนติดค้างที่สนามบินฮานอย ประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน เนื่องจากประกาศห้ามบินระงับเที่ยวบินเข้าไทย แม้ว่าผู้โดยสารที่ติดค้างนั้นอยู่ระหว่างเดินทางมาจากสหรัฐอเมริกาและมีหนังสือรับรองถูกต้องจากสถานทูตไทย และไม่ทราบล่วงหน้าถึงประกาศห้ามบิน⁶ หรือ กรณีคนไทยติดค้างที่สนามบินอินชอน ประเทศเกาหลีใต้ และต้องอาศัยอยู่บริเวณ Transit Area⁷

² “Global COVID-19 Airport Status,” ICAO, (21 May 2020) accessed 20 May 2020, from <https://www.icao.int/safety/Pages/COVID-19-Airport-Status.aspx>.

³ ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวปฏิบัติสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศเกี่ยวกับการให้บริการจากท้องที่นครราชสีมาจักรที่เป็นเขตโรคติดต่ออันตราย กรณีโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19).

⁴ “คำสั่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่ 85/2563 เรื่อง การระงับการดำเนินงานของสนามบินภูเก็ต,” สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (3 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.caat.or.th/th/archives/49281>; “คำสั่งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่ 103/2563 เรื่อง การระงับการดำเนินงานของสนามบินภูเก็ต,” สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (30 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.caat.or.th/th/archives/50123>; “ประกาศกพท. เรื่อง เงื่อนไขและเงื่อนไขในการใช้ท่าอากาศยานเพื่อการขึ้นลงของอากาศยาน (ฉบับที่ 3),” สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (15 พฤษภาคม 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.caat.or.th/th/archives/50379>.

⁵ ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง ห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทยเป็นการชั่วคราว (ต่อไปเรียก “ประกาศห้ามบิน”)

⁶ “เด็กไทยติดค้างสนามบินฮานอย ญี่ปุ่น กังวลหลังไทยระงับเที่ยวบินเข้าถึง 18 เม.ย.นี้,” Workpoint News, (7 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://workpointnews.com/2020/04/07/airport-jp-18-covid/>.

⁷ “สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ช่วยเหลือคนไทยที่ติดค้างในสนามบินอินชอน เกาหลีใต้ 35 คน,” The Standard, (6 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://thestandard.co/covid-19-thai-in-incheon->

บทความนี้มุ่งสำรวจสิทธิของผู้โดยสารที่ถูกทิ้งไว้ที่สนามบินต่างประเทศ เพื่อทำการเปลี่ยนเครื่อง ตามกฎหมายรับขนทางอากาศระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ค.ศ. 1999 (อนุสัญญามอนทรีออล) โดยมีกฎหมายอนุวัติการ คือ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 (พระราชบัญญัติรับขนฯ)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้โดยสารของแต่ละประเทศ หรือกลุ่มประเทศออก เช่น Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91 เนื่องจากเนื้อหาบทความเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ผู้โดยสารติดอยู่ที่สนามบินขณะรอเปลี่ยนเครื่องเพื่อเดินทางกลับมายังประเทศไทย ผู้เขียนมีอาทราบบนดินแดนทางที่เกี่ยวพันกับผู้โดยสารแต่ละรายเริ่มต้นได้ ดังนี้ อาจมีความเป็นไปได้ที่ผู้โดยสารในกรณีศึกษาจะมีสิทธิตามกฎหมายเฉพาะแห่งดินแดนทางของการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ

2. ข้อสังเกตเกี่ยวกับประกาศห้ามบิน

ก่อนจะพิจารณาสถานการณ์ของผู้โดยสารกับผู้ขนส่งทางอากาศตามสัญญาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องพิจารณาว่าการประกาศห้ามบินของไทยนั้นมีเนื้อหาอย่างไร เพื่อเชื่อมโยงกับการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเนื้อหาและการเผยแพร่ประกาศห้ามบินโดยสังเขปเท่านั้น โดยจะไม่วิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการออกประกาศแต่อย่างใด

2.1 เนื้อหาของประกาศห้ามบิน

ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยออกประกาศห้ามบินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 และ 28 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁸ ซึ่งมีเนื้อความว่า

มาตรา 27 ห้ามมิให้อากาศยานนอกจากอากาศยานต่างประเทศบินออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 28 ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด

international-airport/; “สถานทูต ณ กรุงโซล ให้ความช่วยเหลือคนไทยติดค้างที่สนามบินอินชอน,” ผู้จัดการออนไลน์, (5 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9630000035136>.

⁸ ประเด็นในทางกฎหมายมหาชนว่าผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยออกประกาศโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อยู่นอกเหนือกรอบการศึกษาของบทความนี้



มาตรา 28 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2558 หากพิจารณาตามเนื้อหาทั้งสองมาตราแล้ว มาตรา 27 จะเป็นกรณีห้ามอากาศยานไทยบินออกนอกราชอาณาจักร ส่วนมาตรา 28 จะเป็นการห้ามอากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือลงในราชอาณาจักร

วัตถุประสงค์การออกประกาศมีสองประการ คือ เพื่อป้องกันมิให้สถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสรุนแรงขึ้น และเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว จึงจำเป็นต้องออกประกาศในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2563

เนื้อหาของประกาศห้ามบิน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2563 เวลา 00.01 น. จนถึงวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2563 เวลา 23.59 น. เวลาประเทศไทย แม้ต่อมาจะมีการขยายเวลาต่อไปอีกก็ตาม⁹ โดยห้ามเฉพาะอากาศยานขนส่งคนโดยสารทำการบินเข้ามายังท่าอากาศยานในประเทศไทย และยกเลิกการอนุญาตการบินที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้ออกให้อากาศยานขนส่งคนโดยสารในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไว้ก่อนหน้า¹⁰

ประกาศห้ามบิน ไม่รวมถึงอากาศยานราชการหรือที่ใช้ในราชการทหาร อากาศยานที่ขอลงฉุกเฉิน อากาศยานที่ขอลงทางเทคนิคโดยไม่มีผู้โดยสารออกจากเครื่อง อากาศยานที่ทำการบินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ทำการบินทางการแพทย์ หรือการขนส่งสิ่งของเพื่อสงเคราะห์แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) อากาศยานที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินรับส่งบุคคลกลับภูมิลำเนา และ อากาศยานขนส่งสินค้า¹¹ ข้อยกเว้นเหล่านี้คล้ายคลึงกับการห้ามทำการบินของประเทศอื่น ๆ เช่น อัลจีเรีย บาห์เรน ไซปรัส จอร์แดน โลบิเรีย มัลดีฟส์ โปรตุเกส ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น¹²

สำหรับอากาศยานที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินรับส่งบุคคลกลับภูมิลำเนา (repatriation) แตกต่างจากเที่ยวบินที่มีคนชาติซื้อตั๋วโดยสารเดินทางกลับเข้าประเทศ ในกรณีหลังไม่อาจจัดประเภทเป็นเที่ยวบินที่ทำการบินรับส่งบุคคลกลับภูมิลำเนา เนื่องจากเที่ยวบินที่ทำการบินรับส่งบุคคลกลับภูมิลำเนา ต้องเป็นเที่ยวบินที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการนั้นรัฐบาลอาจตกลงกับสายการบินต่างให้ดำเนินการ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้สายการบิน KLM ไปรับคนดัตช์ที่ออสเตรเลีย¹³ การบินไทยประสานกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อจัดเที่ยวบินรับคนไทยจากออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์กลับประเทศ¹⁴ สายการบิน Lufthansa จัดเที่ยวบินเช่าเหมาลำพิเศษจากเมืองแฟรงก์เฟิร์ต

⁹ *Supra* note 2.

¹⁰ ประกาศห้ามบิน, ข้อ 2.

¹¹ ประกาศห้ามบิน, ข้อ 3.

¹² *Supra* note 2.

¹³ Janene Peiters, "KLM's First Flight to Australia in 20 Years to Repatriate Stranded Dutch," NL Times, (3 April 2020) accessed 20 May 2020, from https://nltimes.nl/2020/04/03/klms-first-flight-australia-20-years-repatriate-stranded-dutch?fbclid=IwAR2ZCGck8o8BXRG-dZRDkclRIM7_zp9GhdjQLI8fdaVHyq7cfLu_WwksdM_

¹⁴ “การบินไทย” รับคนไทยกลับจาก ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ 26-27 เม.ย., Thai PBS, (21 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/291462>.

เยอรมนี เพื่อนำคนไทยในยุโรปกลับมายังสนามบินสุวรรณภูมิ¹⁵ หรืออาจเป็นการทำร่วมกันเช่น สหภาพยุโรปร่วมมือกับสายการบินของรัฐสมาชิกชาติต่าง ๆ เพื่อรับคนของรัฐสมาชิกกลับสู่สหภาพยุโรป¹⁶

ประกาศห้ามบินยังกำหนดมาตรการให้ผู้โดยสารบนอากาศยานที่ได้ออกเดินทางจาก ท่าอากาศยานต้นทางก่อนประกาศนี้ใช้บังคับต้องได้รับการกักตัวเป็นเวลา 14 วันด้วย¹⁷

2.2 การเผยแพร่ประกาศห้ามบิน

ประกาศห้ามบิน ลงวันที่ 3 เมษายน และให้มีผลในวันที่ 4 เมษายน เวลา 00.01 น. จึงนำ ศึกษาว่าสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้ทำการแจ้งให้สายการบิน และผู้โดยสารทราบ อย่างไรบ้าง โดยทั่วไปนั้นการเปลี่ยนแปลงการบิน จะต้องมีการแจ้งออกประกาศนักบิน (Notice to Airmen: NOTAM) เป็นภาษาอังกฤษเพื่อแจ้ง สำหรับผู้โดยสารนอกจากเป็นหน้าที่ของสายการบิน ในฐานะคู่สัญญารับขนทางอากาศระหว่างประเทศแล้ว ผู้เขียนได้ตรวจค้นการประชาสัมพันธ์ของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ออกประกาศห้ามบิน โดยพิจารณาจากเฟสบุ๊ค ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยพบว่าการเผยแพร่ในโพสต์ ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2563¹⁸ อันเป็นเวลาที่มีผลใช้บังคับแล้วและเมื่อพิจารณาประวัติการแก้ไขโพสต์จะพบว่า ในเวลา 00.24 น. หลังเวลาที่ประกาศมีผลมีการแก้ไขโพสต์โดยการเพิ่มรูปประกอบโพสต์ รายละเอียด ตามรูปประวัติการแก้ไขโพสต์ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุที่ประกาศห้ามบินออกในระยะเวลากระชั้นกับเวลาที่ประกาศห้ามบินมีผลใช้บังคับ จึงเกิดคำถามว่าผู้โดยสารที่ทำการเปลี่ยนเครื่องเพื่อขึ้นเครื่องในเที่ยวบินที่จะออกเดินทางหลังเวลา 00.01 น. ของวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2563 จะมีสิทธิประการใดต่อสายการบินหรือผู้ขนส่งทางอากาศ

¹⁵ “110 คนไทยตกค้างจากยุโรป นั่งเที่ยวบินพิเศษกลับถึงไทยแล้ว,” ไทยรัฐออนไลน์, (7 พฤษภาคม 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/1838283>.

¹⁶ “Coronavirus: Commission boosts budget for repatriation flights and rescEU stockpile,” European Union, (27 March 2020) accessed 20 May 2020, from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_535?fbclid=IwAR1QNQoJlfgNW9yWici72WXB7qANJ4S2N7ywt8oLjcYCCuO_QOS7lrOtCwQ.

¹⁷ ประกาศห้ามบิน, ข้อ 4.

¹⁸ CAAT – The Civil Aviation Authority of Thailand, (4 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.facebook.com/caat.thailand/posts/1560837560745607>.



Edit History



CAAT - The Civil Aviation Authority of Thailand

4 April at 00:24 ·  451

ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง ห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID19) รุนแรงมากยิ่งขึ้นและเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินข้างต้นให้ยุติลงโดยเร็วที่สุดอำนาจตามความในมาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศพ.ศ. 2497 ผู้ว่าราชการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจึง

[See more](#)

- Added 1 media item to this post



CAAT - The Civil Aviation Authority of Thailand

6 April at 17:20 · 14

****ขณะนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของทางการจีนและทางการไทย**
ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ไปจนถึงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2563 เวลา 23.59 น.**

ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง ห้ามอากาศยานทำการบินเข้าสู่ประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้สถานก...

[See more](#)

This is visible to anyone who can see this post.

Close

รูปประวัติการแก้ไขโพสต์ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย¹⁹

3. สิทธิของผู้โดยสารตามอนุสัญญามอนทรีออล

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาสีทธิของผู้โดยสารตามอนุสัญญามอนทรีออล เหตุผลที่มุ่งพิจารณาเฉพาะอนุสัญญามอนทรีออลเนื่องจากเป็น “การรับขนระหว่างประเทศ” ซึ่งอนุสัญญามอนทรีออลให้นิยามว่าเป็น “การรับขนใด ๆ ซึ่งตามความตกลงระหว่างคู่สัญญา ถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางไม่ว่าจะมีการหยุดพักในการรับขนหรือมีการถ่ายลำหรือไม่ก็ตาม ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของภูมิภาคีสองรัฐ...”²⁰ ผู้เขียนสันนิษฐานว่าผู้โดยสารส่วนใหญ่ที่ติดค้างที่สนามบินต่างประเทศเลือกซื้อตั๋วโดยสารเที่ยวเดียว คือ น่าจะมีถิ่นต้นทางในการเดินทางจากประเทศที่เป็นภาคีสัญญามอนทรีออล

19 *เพ็ญอังก.*

²⁰ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และ สถลิ ก่อวฒิกุลรังษี, พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, (กรุงเทพ: ภาพพิมพ์, 2560) น.115.

เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และมีถิ่นปลายทางที่ประเทศไทย เนื่องจากข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 อนุสัญญามอนทรีออลมีภาคี 136 ภาคี และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามอนทรีออลตั้งแต่วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2560 และอนุสัญญามีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2560²¹ ส่งผลให้อนุสัญญามอนทรีออลและพระราชบัญญัติรับขนฯ ในฐานะกฎหมายอนุวัติการมีผลใช้บังคับกับผู้โดยสารเหล่านี้

3.1 สิทธิเรียกค่าเสียหายจากการขนส่งล่าช้า

จากข้อเท็จจริง เหตุที่ผู้โดยสารตกค้างที่สนามบินต่างประเทศ เนื่องจากเที่ยวบินที่จะต้องต่อเครื่องตามสัญญารับขนคนโดยสารทางอากาศระหว่างประเทศเพื่อกลับมายังประเทศไทยนั้น ถูกยกเลิก และเหตุผลที่ยกเลิกเที่ยวบินก็เพราะประกาศห้ามบิน²²

อนุสัญญามอนทรีออล ไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการยกเลิกเที่ยวบิน อย่างไรก็ดี กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นกรณีนี้ สัญญารับขนระหว่างผู้โดยสารกับผู้ขนส่ง เป็นเที่ยวบินตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางที่ประเทศไทย เพียงแต่เที่ยวบินในช่วงการขนส่งช่วงหนึ่งถูกยกเลิกเท่านั้น ทำให้เวลาที่ควรจะต้องถึงถิ่นปลายทางหรือบ้านเกิดของผู้โดยสารไม่ตรงตามกำหนดตามตั๋วโดยสาร ดังนั้นกรณีนี้จึงเป็นการขนส่งล่าช้า²³

ข้อ 19 แห่งอนุสัญญามอนทรีออล กำหนดความรับผิดของผู้ขนส่งทางอากาศในกรณีเกิดความเสียหายจากการขนส่งล่าช้า และกำหนดข้อยกเว้นที่ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขนส่งต้องพิสูจน์ว่าผู้ขนส่งและลูกจ้างหรือตัวแทนของตนได้ใช้มาตรการทั้งปวงที่ควรต้องกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายนั้นแล้ว หรือ ประการที่สอง กรณีเป็นการพันวิสัยที่จะใช้มาตรการเช่นนั้น และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติรับขนฯ ก็มีเนื้อความในทำนองเดียวกัน

เมื่อกรณีตามข้อเท็จจริงผู้โดยสาร คือ คนไทย 32 คนที่ติดค้างที่สนามบินฮานอย ได้เดินทางกลับประเทศไทยในวันที่ 8 เมษายน²⁴ และคนไทยที่ติดค้างที่สนามบินอินชอนระหว่างวันที่ 5-7 เมษายน รวม 57 คนได้เดินทางกลับประเทศไทยในวันที่ 7 เมษายน²⁵ หมายความว่าเที่ยวบินล่าช้ากว่ากำหนดการเดิมตามสัญญารับขน ดังนั้นโดยหลักแล้วผู้ขนส่งย่อมมีความรับผิดต่อผู้โดยสาร เว้นแต่ผู้ขนส่งจะพิสูจน์ได้ตามข้อยกเว้นหนึ่งในสองประการข้างต้น

²¹ “Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air,” ICAO, accessed 20 May 2020, from https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl99_EN.pdf.

²² “วอนช่วยเหลือ นร.แลกเปลี่ยนติดอยู่สนามบินฮานอย 4 วันแล้ว,” คมชัดลึก, (7 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.komchadluek.net/news/regional/426559>.

²³ ผู้สนใจอ่านเพิ่มเติมในกรณีของสหภาพยุโรป ดู John Balfour, “Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004,” *Air and Space Law*, Vol. 35, p.71 (2010).

²⁴ “พา 32 คนไทย ติดค้างที่สนามบินญี่ปุ่น กลับประเทศ ก่อนนำกักตัว 14 วัน,” ไทยรัฐออนไลน์, (8 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/news/society/1815056>.

²⁵ Thai Embassy – Seoul (7 เมษายน 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563, จาก https://twitter.com/RTE_Seoul/status/1247479263097278466?s=06.



ข้อยกเว้นที่ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ขนส่งได้ใช้มาตรการทั้งปวงที่ควรต้องกระทำ (reasonable measures) เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายนั้น การตีความคำว่า “มาตรการทั้งปวงที่ควรต้องกระทำ” นั้น ต้องพิจารณา ณ สถานการณ์ขณะนั้น ไม่อาจพิจารณาโดยการมองย้อนกลับไปเนื่องจากหากใช้การมองย้อนกลับไปจากสายตาค้นนอก การป้องกันย่อมทำได้ง่ายกว่าการพิจารณาตามสถานการณ์ ณ เวลาเกิดเหตุ²⁶ และต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเกณฑ์ความปลอดภัยเป็นรายกรณีไป²⁷ ตัวอย่างกรณีที่สายการบินไม่ต้องรับผิดชอบหากเที่ยวบินล่าช้า เช่น กรณีสนามบินปิดเนื่องจากสภาพอากาศ²⁸ หรือการปิดน่านฟ้า²⁹

ตามข้อเท็จจริงเหตุที่สายการบินต้องยกเลิกเที่ยวบินเข้ามายังประเทศไทยเป็นเพราะประกาศห้ามบินที่ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศที่จะทำการบิน หากเทียบเคียงกับกรณีอื่น ๆ น่าจะสามารถเทียบเคียงกับการปิดน่านฟ้า ทำให้ผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการขนส่งล่าช้า เพราะผู้ขนส่งย่อมไม่สามารถดำเนินการอื่นใดที่จะดำเนินการขนส่งผู้โดยสารให้ถึงประเทศไทยได้ตามเวลาที่ตกลงในสัญญา อนึ่ง อาจมีผู้โต้แย้งว่าผู้ขนส่งอาจเลือกขนส่งผู้โดยสารไปยังประเทศอื่นก่อนแล้วจึงให้ผู้โดยสารเดินทางมาประเทศไทยด้วยการขนส่งรูปแบบอื่น เช่น การขนส่งทางบก หรือ ทางน้ำ ผู้เขียนเห็นว่าข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวอ้างเพียงพที่จะตอบได้ว่า ณ สถานการณ์ขณะนั้นผู้ขนส่งมีเส้นทางบินอื่นที่จะดำเนินการเช่นนั้น และมีพันธมิตรในด้านการขนส่งรูปแบบอื่นที่จะดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวจะนับว่าเป็นมาตรการที่ควรต้องกระทำหรือไม่ ในสถานการณ์ที่ประเทศต่าง ๆ อาจมีมาตรการกักตัวผู้โดยสารที่เดินทางมาจากต่างประเทศ และยังต้องพิจารณาถึงเรื่องการตรวจลงตรา (visa) เพื่อเข้าหรือเดินทางผ่านประเทศนั้น ๆ อีกด้วย

อนุสัญญามอนทรีออลไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ขนส่งต้องดูแลผู้โดยสารในระหว่างการเดินทางล่าช้า และเมื่อสายการบินไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีการขนส่งล่าช้า สายการบินจึงไม่จำเป็นต้องดูแลผู้ขนส่งเพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เพราะไม่มีความเสียหายใด ๆ ที่สายการบินต้องรับผิดชอบ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจแต่อย่างใดที่สถานทูตไทยจะต้องเข้าไปช่วยเหลือประสานงานในฐานะที่ต้องดูแลคนชาติของตน³⁰

3.2 สิทธิที่จะฟ้องตามกฎหมายอื่น

เมื่อสายการบินไม่มีความรับผิดชอบตามอนุสัญญามอนทรีออล คำถามที่เกิดขึ้นคือผู้โดยสารสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายอื่นได้หรือไม่ ข้อ 29 มูลแห่งการเรียกร้อง หรือที่รู้จักกันในชื่อหลัก exclusivity ที่มีขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการรับขนทางอากาศตามอนุสัญญามอนทรีออล

²⁶ Elmar Giumulla et al, Montreal Convention, (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010), p.article 19-13.

²⁷ *Ibid*, p.article 19-14.

²⁸ *Ibid*, p.article 19-17.

²⁹ *Ibid*, p.article 19-18.

³⁰ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 7; อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 24.

ให้ต้องฟ้องภายใต้อนุสัญญามอนทรีออลเท่านั้น³¹ หลักการนี้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติรับขนฯ หลัก exclusivity จำกัดสิทธิของผู้โดยสารในการฟ้องเรียกค่าเสียหายต้องฟ้องตามเงื่อนไขและจำนวนที่อนุสัญญากำหนดไว้ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ผู้โดยสารไม่มีสิทธิฟ้องผู้ขนส่งเพื่อเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยฐานตามกฎหมายอื่น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การจำกัดสิทธิฟ้องตามกฎหมายอื่นนั้นเป็นเรื่องการฟ้องเพื่อเรียก “ค่าเสียหาย” (damages) ย่อมหมายความว่า หากผู้เสียหายจะฟ้องผู้ขนส่งหรือผู้อื่นที่ต้องรับผิดชอบ โดยไม่ได้เรียกค่าเสียหายย่อมไม่ถูกตัดสิทธิตามอนุสัญญามอนทรีออลและพระราชบัญญัติรับขนฯ แต่อย่างใด

4. ข้อความส่งท้าย

การออกประกาศห้ามบินโดยมีระยะเวลาให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับคือผู้ขนส่งและผู้โดยสารในสัญชาตินางทางอากาศระหว่างประเทศมีเวลาเตรียมตัวกระชั้น แม้อาจจะมียุทธศาสตร์เพียงพอที่ให้สายการบินยกเลิกเที่ยวบิน และอาจเพียงพอให้ผู้โดยสารที่กำลังจะเริ่มเดินทางแต่ยังไม่เดินทางดำเนินการติดต่อสายการบินเพื่อเลื่อนกำหนดการเดินทางหรือหาทางเยียวยาอื่น แต่เป็นที่ประจักษ์ว่าไม่เพียงพอที่จะให้ผู้โดยสารที่เริ่มออกเดินทางแล้ว และอยู่ระหว่างรอต่อเครื่อง หรือต้องมาเปลี่ยนเครื่องที่สนามบินอื่นก่อน สามารถเดินทางกลับเข้าประเทศที่เป็นแผ่นดินแม่ได้ทันก่อนประกาศจะห้ามอากาศยานทำการบินเข้าประเทศไทย ส่งผลให้ผู้โดยสารซึ่งเป็นคนไทยส่วนหนึ่งต้องตกค้างอยู่ที่สนามบินที่จะมาต่อเครื่อง และเมื่อพิจารณาสิทธิตามสัญญารับขนทางอากาศระหว่างประเทศแล้ว ผู้โดยสารไม่สามารถเรียกร้องให้สายการบินรับผิดชอบใด ๆ ได้ ซึ่งจริง ๆ แล้วสายการบินก็มีความเสียหายจากการที่เที่ยวบินถูกยกเลิกกระทันหันเช่นกันแม้จะอยู่นอกกรอบที่บทความนี้กล่าวถึงก็ตาม ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไป คือ ในกรณีสถานการณ์ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 นั้น ผู้เดินทางส่วนหนึ่งคือคนชาติของรัฐนั้น ๆ ที่ต้องการเดินทางกลับมายังมาตุภูมิ การออกกฎเกณฑ์ที่ทำให้คนชาติของตนถูกทิ้งไว้ระหว่างการเดินทางกลับเข้าประเทศนั้นได้สัดส่วน เหมาะสม และเป็นวิธีการเดียวที่จำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้สถานการณ์ระบาดรุนแรงมากยิ่งขึ้น และเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็วหรือไม่

³¹ รายละเอียดเพิ่มเติม ดู Elmar Gjemulla et al, *supra* note 26; ลลิต ก่อวุฒิกรังษี, “อนุสัญญารับขนระหว่างประเทศทางอากาศกับการมีผลเหนือกฎหมายภายใน : กรณีมูลฐานความรับผิดชอบ,” วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์, ปีที่ 7, ฉบับที่ 7, 85, น.85 (2556).