

## บทที่ 2

### ภูมิหลังของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงภูมิหลังความเป็นมาของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ซึ่งจะเห็นว่าอนุสัญญาในเรื่องการบินนั้นมีวิวัฒนาการมาโดยตลอด โดยเริ่มตั้งแต่อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 และอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 นี้ก็เป็นผลลัพธ์จากอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ซึ่งยังคงมีปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคเช่นเดียวกับที่อนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 มี และยังคงแก้ปัญหาไม่ได้ นั่นคือ ปัญหาเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ

#### 1. ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งอากาศยานต่างประเทศก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้น

นับตั้งแต่มนุษย์สามารถประดิษฐ์คิดค้นอากาศยานได้เป็นผลสำเร็จอากาศยานก็เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ เพราะนอกจากการขนส่งทางอากาศจะทำรายได้ให้แก่ประเทศอย่างมหาศาลแล้วยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารคมนาคมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยว่าเหตุใดรัฐต่าง ๆ จึงได้พยายามพัฒนากิจการการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศของตนให้มีการขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามไม่ว่าเทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ในการผลิตอากาศยาน จะทำให้อากาศยานมีสมรรถนะสูงขึ้นสามารถที่จะขนส่งผู้โดยสารและสินค้าได้คราวละมาก ๆ และสามารถทำการบินได้ในระยะทางไกลยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการขนส่งทางอากาศก็มีสถานะการเสี่ยงที่สูงกว่าการขนส่งทางอื่น เมื่อการขนส่งทางอากาศขยายตัวสูงขึ้น โอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศก็สูงขึ้นตามมาด้วย การเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งทางอากาศแต่ละครั้งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่คนโดยสารและสินค้าที่ตัวอากาศยานนั้นขนส่งเองแล้วยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่สามซึ่งอยู่บนผิวพื้นด้วย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้นนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้โดยสารหรือสินค้า ซึ่งผูกพันกันตามสัญญาการบินทางอากาศและสัญญาการบินดังกล่าวนี้ได้มีการรวบรวมหลักเกณฑ์ไว้ในรูปของสนธิสัญญาพหุภาคี คือ อนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 แต่ความเสียหายที่อากาศยานต่างประเทศก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้นนี้ ไม่มีความผูกพันทางสัญญาแต่เป็นละเมิด<sup>1</sup> กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือสิ่งของบนผิวพื้น (พื้นดินหรือพื้นน้ำ) โดยอากาศยานที่อยู่ในระหว่างทำการบินหรือโดยบุคคลหรือโดยสิ่งของที่ตกลงมาจากอากาศยานนั้น ดังนั้นจึงไม่สามารถนำอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 มาใช้บังคับกับความเสียหายบนผิวพื้นนี้ได้ แต่จะต้องปรับใช้กฎหมายภายในของแต่ละรัฐแทน ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้กฎหมายของแต่ละรัฐก็บัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดในการออกกฎหมายในแต่ละรัฐเป็นสำคัญ ผลที่ตามมาก็คือผู้ดำเนินการอากาศยานมีความรับผิดชอบที่แน่นอน และบุคคลที่สามผู้ได้รับความเสียหายก็ได้รับการชดเชยต่างกันไปแม้ว่าจะได้รับความเสียหายใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าอากาศยานของผู้ดำเนินการนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายบนผิวพื้นขึ้นในรัฐใด ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายบนผิวพื้นอันเนื่องมาจากอากาศยานต่างประเทศนี้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ยังก่อให้เกิดปัญหาการเลือกใช้กฎหมายในกรณีกฎหมายขัดกันอีกด้วย ดังนั้นคณะทำงานถาวรและคณะกรรมการกร่าง (Comite International Technique d'Experts Juridiques Aeriens) หรือ CITEJA จึงได้ทำการศึกษาและพยายามจัดทำร่างอนุสัญญาเพื่อรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับความเสียหายซึ่งอากาศยานก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้น หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับความเสียหายดังกล่าว<sup>2</sup> ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับอยู่ในรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหาย เช่นว่านี่ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุดเพื่อทำให้บุคคลที่สามผู้ได้รับความเสียหายบน

<sup>1</sup> ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533), หน้า 215.

<sup>2</sup> Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law (Montreal : McGill University, 1981), pp. 503-504.

ผิวพื้นมั่นใจได้ว่าตนจะได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอ และในขณะเดียวกันก็ช่วยให้ผู้ดำเนินการได้ทราบแน่นอนล่วงหน้าว่าเมื่อเกิดมีความเสียหายบนผิวพื้นอันเนื่องมาจากอากาศยานของตนแล้ว ตนจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นจำนวนเงินเท่าใด เพื่อเป็นการคุ้มครองสถานะทางการเงินของผู้ดำเนินการ และช่วยให้กิจการการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศพัฒนาไปอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

## 2. ภูมิหลังของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952

ในสมัยก่อนหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างประเทศหรือโดยบุคคลของรัฐหนึ่งอันมีผลกระทบต่อบุคคลของอีกรัฐหนึ่งนั้นเป็นไปตามทฤษฎีความรับผิดชอบโดยอาศัยความผิด (Liability based on fault หรือที่เรียกว่า Fault Theory) โดยทฤษฎีนี้ถือว่าการกระทำที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบนั้นต้องเป็นการกระทำที่มีความผิด (fault) คือเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือมีความประมาทเลินเล่อเท่านั้น ถ้าหากว่าไม่มีเจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อแล้วก็ไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนชดเชยความเสียหายก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ถึงความผิดของผู้กระทำให้ประจักษ์ได้

ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยอาศัยความผิดนี้ได้รับการยอมรับอย่างยาวนานในกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะนั้นยังอยู่ในระดับที่ไม่ร้ายแรงมาก ทำให้การตัดสินใจคดียังไม่มีความยุ่งยากและความสลับซับซ้อนมากนัก จนกระทั่งในสมัยศตวรรษที่ 19-20 เมื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้เกิดกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างสูง (Ultrahazardous activity) ขึ้น เช่น การเดินอากาศ การใช้พลังงานนิวเคลียร์ ฯลฯ และสังคมเป็นผู้รับผลร้ายจากกิจกรรมนั้น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านี้มักจะเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงจนยากที่จะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ และบางครั้งก็มิได้เกิดขึ้นมาจากเจตนาในการกระทำความผิดหรือประมาทเลินเล่อเลย หรือถึงแม้ว่าจะเกิดขึ้นจากเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำก็ตาม แต่ก็เป็นการยากที่ผู้เสียหายจะสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำได้ ดังนั้นหากเรานำทฤษฎีความรับผิดชอบโดยอาศัยความผิดนี้มาปรับใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง

นี้แล้ว ก็จะทำให้ผู้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวมีความรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำไปโดยเจตนา หรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ได้รับความเสียหาย นักกฎหมายระหว่างประเทศจึงได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะนำทฤษฎีเสี่ยงภัย (Theory of risk) หรือที่เรียกว่าหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ตามกฎหมายภายในมาปรับใช้กับความรับผิดของผู้ดำเนินการกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านี้ โดยทฤษฎีนี้ไม่ถือว่าองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอีกต่อไป แต่กำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายโดยง่ายจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากกิจกรรมของตน แม้ว่าจะไม่มีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม เพื่อโอนความรับผิดให้แก่ฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงนั้นในกรณีที่ไม้อาจหาตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้<sup>3</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ที่จะได้รับความเสียหายซึ่งนอกจากจะไม่ได้มีส่วนได้เสียในกิจกรรมดังกล่าวแล้ว ยังไม่สามารถที่จะป้องกันตนเองตลอดจนทรัพย์สินของตนเองได้อีกด้วย เพราะไม่สามารถที่จะทราบได้ว่ากิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงเหล่านี้จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเมื่อใด

แนวความคิดเรื่องหลักความรับผิดเด็ดขาดนี้จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในกฎหมายระหว่างประเทศแทนที่แนวความคิดของหลักความรับผิดโดยอาศัยความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง การเดินอากาศก็เป็นกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างสูงประเภทหนึ่ง แต่เนื่องจากในสมัยก่อนการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศนั้นมิได้มีการมีกฎหมาย หลัก ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่วางข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศไว้เลย ความรับผิดของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศตลอดจนสิทธิของคนโดยสารจึงต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ<sup>4</sup> ซึ่งให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกันออกไปแม้ว่าจะได้รับความ

<sup>3</sup> สายสุดา นิงสานนท์, “ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 50.

<sup>4</sup> Peter Martin, J. d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R. d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, 4 th ed. (London : Butterworth & Co. Ltd., 1986) p. 1: VII / 1.

เสียหายใกล้เคียงกัน รัฐต่าง ๆ จึงเล็งเห็นความจำเป็นในการร่วมมือกันวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบตามแนวความคิดของทฤษฎีเสี่ยงภัยดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างมีระเบียบและยุติธรรมยิ่งขึ้น

ความร่วมมือเหล่านี้ได้ผลักดันให้เกิดอนุสัญญาเพื่อรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ ค.ศ. 1929 (Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air 1929) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 (Warsaw Convention 1929) มีเนื้อหาสาระสำคัญกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศต่อผู้ใช้บริการไว้เป็นหลักที่แน่นอน ซึ่งต่อมาก็ได้มีพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยอนุสัญญาและพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมเหล่านี้เรียกรวมกันว่าระบบวอร์ซอ (The Warsaw System)<sup>5</sup> โดยมีอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 เป็นแม่บทวางหลักและขอบเขตความรับผิดชอบไว้ดังนี้

ในเรื่องของการกำหนดความรับผิดชอบนั้นอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 วางหลักให้ผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีที่คนโดยสารเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ ถ้าหากว่าอุบัติเหตุซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเกิดขึ้นบนอากาศยานหรือในระหว่างดำเนินการใด ๆ ในการขึ้นหรือลงจากอากาศยาน<sup>6</sup> ผู้ขนส่ง ฯ จะพ้นจากความรับผิดได้ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนหรือตัวแทนของตนได้ใช้มาตรการอันจำเป็นทุกประการเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแล้ว หรือพิสูจน์ได้ว่าตนหรือผู้แทนของตนไม่อาจใช้มาตรการเช่นนั้นได้<sup>7</sup> หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากหรือมีส่วนเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย<sup>8</sup>

<sup>5</sup> ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, หน้า 177-179.

<sup>6</sup> อนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 ข้อ 17

<sup>7</sup> อนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 ข้อ 20

<sup>8</sup> อนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 ข้อ 21

ในเรื่องของการกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ อนุสัญญา ๗ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ๗ ไว้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ผู้ขนส่ง ๗ จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นแก่ชีวิตหรือร่างกายของคนโดยสารไม่เกินคนละ 125,000 ฟรังก์ (พิธีสารเฮก ค.ศ. 1955 ได้ขยายระดับความรับผิดชอบจาก 125,000 ฟรังก์ เป็น 250,000 ฟรังก์ <sup>9</sup> พิธีสารกัวเตมาลา ค.ศ. 1971 ได้ขยายความรับผิดชอบออกไปเป็น 1,500,000 ฟรังก์ <sup>10</sup> และพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1975 ฉบับที่ 1-3 ได้เปลี่ยนจากการใช้หน่วยเงินฟรังก์มาใช้หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (SDR<sub>s</sub>) แทน <sup>11</sup>

อย่างไรก็ดีอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 นี้ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศในความเสียหายที่เกิดแก่คนโดยสารและสินค้าที่ผู้ขนส่งนั้นรับขนเท่านั้น แต่มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ๗ ในความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้นด้วย ทั้งนี้เพราะผู้ขนส่ง ๗ กับบุคคลที่สามบนผิวพื้นนั้น ไม่มีความผูกพันทางสัญญาต่อกัน แต่ความเสียหายที่บุคคลที่สามบนผิวพื้นได้รับนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่อากาศยานก่อให้เกิดขึ้นในระหว่างทำการบิน โดยก่อความเสียหายให้แก่บุคคลหรือสิ่งของบนผิวพื้น ทำให้กฎหมายในความเสียหายที่เกิดขึ้นบนผิวพื้นอันเนื่องมาจากอากาศยานดังกล่าวนี้ยังคงแตกต่างกันไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ดังนั้นในการประชุมการเดินอากาศระหว่างประเทศครั้งที่ 2 (The 2nd International Aerial Navigation Conference) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงลอนดอนในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1927 CITEJA จึงได้นำเสนอถึงประเด็นปัญหาความเสียหาย

<sup>9</sup> พิธีสารเฮก ค.ศ. 1955 ข้อ 10

<sup>10</sup> พิธีสารกัวเตมาลา ค.ศ. 1971 ข้อ 6

<sup>11</sup> พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1975 ทั้ง 3 ฉบับนี้ใช้หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights หรือ SDR<sub>s</sub>) ตามคำจำกัดความของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF เป็นหน่วยเงินแทนเงินฟรังก์ โดยมีอัตราการค้ารวมคือ 1 ฟรังก์ เท่ากับ 0.663 หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (SDR<sub>s</sub>) และ 1 หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (SDR<sub>s</sub>) มีค่าประมาณเท่ากับ 1.20 เหรียญสหรัฐ

ซึ่งอากาศยานต่างประเทศก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้นและได้มีการยกร่างอนุสัญญาเพื่อรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับความเสียหายซึ่งอากาศยานก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สาม ค.ศ. 1933 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับความเสียหายดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายอากาศระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับความเสียหายดังกล่าวนี้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยได้นำหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 มาเป็นแนวทางในการพิจารณากร่างอนุสัญญา ฯ ฉบับนี้

### 3. วิวัฒนาการของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952

3.1 อนุสัญญาเพื่อรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับความเสียหายซึ่งอากาศยานก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้น ค.ศ. 1933 (Convention for the Unification of Certain Rules Relating to Damage Caused by Aircraft to Third Parties on the Surface 1933)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเสียหายซึ่งอากาศยานต่างประเทศก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้น ร่างอนุสัญญาฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1932 และเปิดให้ลงนามเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1933 ในระหว่างการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายอากาศภาคบุคคล ครั้งที่ 3 (The 3rd International Private Air Law Conference) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงโรม<sup>12</sup> อนุสัญญาฉบับนี้จึงถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933

อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 มีรัฐให้สัตยาบัน 5 รัฐ คือ เบลเยียม บราซิล กัวเตมาลา โรมาเนีย และสเปน<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law, pp. 503-504.

<sup>13</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, p. v/115.

อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 มีหลักการที่สำคัญ 4 ประการคือ

(1) หลักแห่งความรับผิด

ในเรื่องของการกำหนดความรับผิดนั้นอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการ (operator)<sup>14</sup> ของอากาศยานลำที่ก่อให้เกิดความเสียหายบนผิวพื้นเป็นผู้รับผิด<sup>15</sup> และความรับผิดนี้เป็นความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) นั่นคือ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายบนผิวพื้นมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นก่อให้เกิดขึ้นโดยอากาศยานที่อยู่ในระหว่างทำการบินหรือโดยบุคคลหรือสิ่งของซึ่งตกลงมาจากอากาศยาน

การที่อนุสัญญาได้บัญญัติให้ผู้ดำเนินการมีความรับผิดเด็ดขาดนั้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหาย เนื่องจากได้เล็งเห็นแล้วว่าความเสียหายบนผิวพื้นที่เกิดขึ้นจากอากาศยานนั้นเป็นเรื่องยากแก่ผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ให้ได้ถึงความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้จะต้องรับผิด และในบางกรณีก็ไม่มีทางที่จะพิสูจน์ได้เลย ซึ่งจะส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนอันเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้เสียหายซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในกิจการการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ และไม่มีโอกาสที่จะป้องกันตนเองตลอดจนทรัพย์สินของตนเองจากความเสียหายดังกล่าวได้เลย<sup>16</sup>

(2) ขอบเขตแห่งความรับผิด

ในเรื่องของการกำหนดขอบเขตความรับผิดของผู้ดำเนินการนั้น อนุสัญญาโรม ค.ศ.

---

<sup>14</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 4 (1) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ดำเนินการ” ว่า หมายความว่าถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งมีสิทธิในการควบคุมและใช้อากาศยานเพื่อประโยชน์ของตน

<sup>15</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 2 (1)

<sup>16</sup> Nicolas Mateesco Matte, *Treatise on Air-Aeronautical Law*, p. 505.



1933 ได้กำหนดให้ความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการมีขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกับความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 โดยอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการไว้ตามขนาดน้ำหนักของอากาศยาน คือผู้ดำเนินการจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 250 ฟรังก์ต่อน้ำหนักอากาศยาน 1 กิโลกรัม โดยคำนวณตามน้ำหนักสูงสุดของอากาศยานที่ปรากฏตามใบสำคัญสมควรเดินอากาศ แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตามขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการจะต้องไม่ต่ำกว่า 600,000 ฟรังก์ และต้องไม่เกินกว่า 2,000,000 ฟรังก์ ต่อคนที่ตายหรือบาดเจ็บ 1 คน<sup>17</sup>

ขอบเขตความรับผิดชอบนี้มีไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ดำเนินการซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายนั้นจะมีได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ดำเนินการตลอดจนลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้ดำเนินการก็ตาม แต่ผู้ดำเนินการก็ยังคงต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น อนุสัญญา ฯ จึงได้กำหนดให้ความรับผิดชอบเด็ดขาดของผู้ดำเนินการนั้นเป็นความรับผิดชอบจำกัดโดยได้กำหนดขอบเขตเอาไว้ว่าความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสำหรับความเสียหายบนผิวพื้นอันเนื่องมาจากอากาศยานลำหนึ่งและอุบัติเหตุร้ายหนึ่งนั้นจะต้องไม่เกินกว่าจำนวนเงินเท่าใด เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการและเป็นการคุ้มครองกิจการการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นไม่มีอุปสรรคทั้งนี้เพราะความเสียหายบนผิวพื้นอันเนื่องมาจากอากาศยานนั้นแม้จะไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก แต่ถ้าหากว่าเกิดขึ้นแล้วจะมีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายมาก ซึ่งถ้าหากผู้ดำเนินการซึ่งต้องรับผิดชอบเด็ดขาดในความเสียหายที่เกิดขึ้น จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนให้แก่ผู้เสียหายทุกรายโดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว ก็อาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของผู้ดำเนินการ จนมีผลทำให้ไม่อาจดำเนินกิจการการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศอีกต่อไป และส่งผลมาถึงเศรษฐกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดีแม้ว่าอนุสัญญาจะกำหนดให้ผู้ดำเนินการมีความรับผิดชอบจำกัดก็ตาม แต่ในกรณีต่อไปนี้ ผู้ดำเนินการต้องรับผิดชอบโดยไม่มีขอบเขตจำกัด<sup>18</sup> คือ

<sup>17</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 8

<sup>18</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 14

1. ถ้าพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อ หรือ การกระทำโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายของผู้ดำเนินการ หรือลูกจ้าง หรือตัวแทนของ ผู้ดำเนินการนั้น เช่น ผู้ดำเนินการไม่จัดให้มีการตรวจสอบสภาพเครื่องยนต์ของอากาศยานก่อนที่จะ ทำการบินขึ้น
2. ผู้ดำเนินการไม่จัดให้มีหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ

แม้ว่าการกำหนดให้ผู้ดำเนินการต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดนี้จะขัดกับหลักการจำกัดความ รับผิดชอบ แต่สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าหลักความรับผิดชอบจำกัดนี้มีไว้เพื่อคุ้มครองผู้ดำเนินการซึ่งไม่ มีส่วนผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นถ้าปรากฏว่าผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือตัวแทนของ ผู้ดำเนินการก็ดี ได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำด้วยความจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ผู้ดำเนินการย่อมถูกปิดปากมิให้ได้รับประโยชน์จากขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา แต่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตนเอง หรือลูกจ้าง หรือตัวแทนของตน โดยชดใช้ค่า สิ้นไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเต็มจำนวนตามที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจริง ตามหลักการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั่วไป เพราะมิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

หลักการรับผิดชอบโดยไม่จำกัดขอบเขตนี้เป็นหลักการเดียวกันกับหลักการรับผิดชอบโดยไม่ จำกัดขอบเขตอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจ หรือบกพร่องของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่าง ประเทศ ตลอดจนลูกจ้าง และตัวแทนของผู้ขนส่งฯที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ข้อ 25

### (3) หลักประกันสำหรับความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ

อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 กำหนดไว้ว่า ในการที่จะบินผ่านอาณาเขตของรัฐภาคีอื่น ผู้ดำเนินการอากาศยานที่จดทะเบียนในรัฐภาคี จะต้องจัดให้มีการประกันภัยสำหรับความเสียหาย

ซึ่งอากาศยานของตนอาจก่อให้เกิดขึ้นบนผิวพื้น<sup>19</sup> หรือต้องจัดให้มีหลักประกัน<sup>20</sup> สำหรับความเสียหายดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้ คือ

1. เงินสดจำนวนหนึ่งที่ฝากไว้กับธนาคารหนึ่งธนาคารใดในอาณาเขตของรัฐซึ่งอากาศยานนั้นได้จดทะเบียนไว้ ซึ่งได้รับอำนาจให้ทำการนี้ หรือ
2. ประกันที่ได้ให้ไว้โดยธนาคารหนึ่งธนาคารใดในอาณาเขตของรัฐซึ่งอากาศยานนั้นได้จดทะเบียนไว้ ซึ่งได้รับอำนาจให้ทำการนี้

(4) ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและระยะเวลาในการฟ้องคดี

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาความตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้แก่ศาลของรัฐภาคีที่จำเลยมีภูมิลำเนา หรือศาลของรัฐภาคีที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น<sup>21</sup> ทั้งนี้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายบนผิวพื้นจะต้องยื่นคำฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น หรือนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้ทราบถึงความเสียหายนั้น หรือได้ทราบถึงตัวบุคคลผู้จะต้องรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น<sup>22</sup>

### 3.2 พิธีสารบรัสเซล ค.ศ. 1938 (The Brussels Protocol 1938)

ระหว่งการประชุมกฎหมายอากาศระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลครั้งที่ 4 (The Fourth International Private Air Law Conference) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงบรัสเซลในเดือนกันยายน ค.ศ. 1938 CITEJA ได้เสนอให้จัดทำพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ในประเด็นเกี่ยวกับการประกันความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ เนื่องจากอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ได้กำหนด

<sup>19</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 12 (1)

<sup>20</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 12 (2)

<sup>21</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 16

<sup>22</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ข้อ 17

ให้อากาศยานทุกลำที่จดทะเบียนในรัฐภาคี จะต้องจัดให้มีการประกันภัยสำหรับความเสียหายซึ่งอากาศยานอาจก่อให้เกิดขึ้นบนผิวน้ำ ทำให้บริษัทผู้รับประกันภัยมีภาระที่หนักมาก จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้รับประกันภัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น<sup>23</sup>

พิธีสารบรัสเซล ค.ศ. 1938 ได้กำหนดให้ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีต่อไปนี้<sup>24</sup>

คือ

1. กรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง
2. กรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากที่การประกันภัยได้สิ้นสุดใช้บังคับแล้ว
3. กรณีที่ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นนอกอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาประกันภัย เว้นแต่การบินออกไปนอกเขตเช่นว่านี้เกิดจากเหตุสุดวิสัยซึ่งมีสิ่งแวดล้อมต่างๆ สนับสนุนเพียงพอ หรือเป็นความสำคัญผิดในการนำทาง การปฏิบัติการบิน หรือการดันหน
4. กรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงของการปะทะกันด้วยอาวุธหรือความวุ่นวายภายในบ้านเมือง

พิธีสารบรัสเซล ค.ศ. 1938 นี้มีรัฐลงนามทั้งสิ้น 17 รัฐ ซึ่งได้แก่ เบลเยียม บราซิล เคนนาดา โกลโลวาเกีย เดนมาร์ก สาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส กัวเตมาลา อินเดีย อิตาลี ลักเซมเบิร์ก นิวซีแลนด์ โปแลนด์ โรมาเนีย ซานมาริโน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา แต่มีรัฐที่ให้สัตยาบันเพียง 2 รัฐเท่านั้น คือ บราซิล และกัวเตมาลา<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law, pp. 512-513.

<sup>24</sup> พิธีสารบรัสเซล ค.ศ. 1938 ข้อ 1

<sup>25</sup> Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law, p. 513.

3.3 อนุสัญญาว่าด้วยความเสียหายซึ่งอากาศยานต่างประเทศก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามบนผิวพื้น ค.ศ. 1952 (Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface 1952)

ทั้งอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 และพิธีสารบริสเซิล ค.ศ. 1938 ต่างก็ประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะให้สัตยาบัน มีเพียง 5 รัฐที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 และมีเพียง 2 รัฐเท่านั้นที่ให้สัตยาบันพิธีสารบริสเซิล ค.ศ. 1938 ในการประชุมครั้งแรกของ ICAO ซึ่งจัดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1947 สมัชชา (ICAO Assembly) จึงได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณา และมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมาย (the Legal Committee) ไปจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาทบทวนประเด็นปัญหาที่ทำให้อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 และพิธีสารบริสเซิล ค.ศ. 1938 ไม่ประสบความสำเร็จและทำการร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้แทนที่อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 พร้อมกันนี้คณะมนตรีของ ICAO (The ICAO Council) ก็ได้จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ส่งไปยังรัฐสมาชิกของ ICAO โดยให้คณะกรรมการขนส่งทางอากาศ (The Air Transport Committee) เป็นผู้ประสานงาน

จากข้อมูลที่ได้มารัฐส่วนใหญ่มีความเห็นว่าอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 และพิธีสารบริสเซิล ค.ศ. 1938 ยังมีหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ก็ต่ำเกินไปไม่ตรงกับสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง คณะกรรมการกฎหมายของ ICAO จึงได้อาศัยข้อมูลเหล่านี้ในการร่างอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ร่างอนุสัญญาผ่านการพิจารณาขั้นสุดท้ายในการประชุมที่กรุงโรม ในปี ค.ศ. 1952 และเปิดให้รัฐต่าง ๆ ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1952 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1958<sup>26</sup> ปัจจุบันมีรัฐให้สัตยาบันอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 จำนวน 39 รัฐ<sup>27</sup>

<sup>26</sup> สำหรับรายชื่อรัฐที่ให้สัตยาบันดูได้จากภาคผนวก ข. หน้า 100-101.

<sup>27</sup> Nicolas Mateesco Matte, *Treatise on Air-Aeronautical Law*, pp. 513-514.

อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 มีหลักการโดยทั่วไปเหมือนอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 แต่ปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>28</sup> เช่น แก้ไขความหมายของ “ผู้ดำเนินการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น<sup>29</sup> ฯลฯ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ได้แก้ไขอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คือ

(1) กำหนดกรณีความเสียหายที่อยู่นอกเหนือขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญา เช่น กรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นผลโดยตรงมาจากอุบัติเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายบนผิวพื้น กรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการที่อากาศยานได้บินผ่านไปในช่วงอากาศโดยถูกต้องตามข้อบังคับการจราจรทางอากาศ<sup>30</sup> ฯลฯ

(2) ปรับปรุงขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการให้สูงขึ้นกว่าเดิม<sup>31</sup>

(3) อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ได้ยกเลิกกรณีที่ผู้ดำเนินการจะต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดถ้าปรากฏว่าผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือตัวแทนของผู้ดำเนินการ ได้กระทำการไปด้วยความประมาทเลินเล่อ<sup>32</sup>

สำหรับรายละเอียดของหลักการของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 จะได้ยกไปกล่าวต่อไปในบทที่ 3

#### 3.4 พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1978 (The Montreal Protocol 1978)

แม้ว่าอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 จะประสบผลสำเร็จมากกว่าอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 โดยมีรัฐ<sup>39</sup> รัฐให้สัตยาบัน จากเดิมซึ่งมีรัฐให้สัตยาบันอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 เพียง 5 รัฐ

---

<sup>28</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, p. v/117.

<sup>29</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ข้อ 2 (2)

<sup>30</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ข้อ 1 (1)

<sup>31</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ข้อ 11

<sup>32</sup> อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ข้อ 12

เท่านั้น แต่ก็ยังคงถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จอยู่นั่นเองเมื่อเทียบกับอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 และในจำนวนรัฐที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 นี้ รัฐต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ก็มิได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะไม่เห็นด้วยกับการจำกัดความรับผิดชอบน้ำหนักของอากาศยานซึ่งไม่ตรงกับสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดไว้สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ยังคงถูกมองว่าเป็นจำนวนที่ต่ำเกินไปอยู่นั่นเองแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขให้เพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 แล้วก็ตาม แคนาดาเคยให้สัตยาบันอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 แต่ได้บอกลีกอนุสัญญา ฯ ในภายหลัง โดยการบอกลีกมีผลเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1976 ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสำคัญเพียงประการเดียวคือ ขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ นั้นต่ำเกินไป<sup>33</sup> ICAO จึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อทำการศึกษาทบทวนอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 อีกครั้ง และจัดให้มี Diplomatic Conference ที่กรุงมอนตรียอล ในปี ค.ศ. 1978 เพื่อแก้ไขอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952

ประเด็นเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการนี้เป็นประเด็นที่เป็นปัญหามากเช่นเดียวกันกับการแก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 โดยสหรัฐอเมริกาไม่ยอมให้สัตยาบันแก่พิธีสารเฮก ค.ศ. 1955 ซึ่งแก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ให้สูงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเห็นว่าขอบเขตความรับผิดชอบที่แก้ไขใหม่นี้ยังคงต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพในสหรัฐอเมริกา (250,000 ฟรังก์ หรือประมาณ 16,500 เหรียญสหรัฐ) และสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการกดดันให้รัฐอื่น ๆ ยอมรับการกำหนดจำนวนความรับผิดชอบที่สูงกว่านั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ผลักดันให้มีการทำความตกลงกันขึ้นระหว่างผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศส่วนใหญ่กับทางการอเมริกัน โดยผ่านทางสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association หรือ IATA) ความ

<sup>33</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, p. v/117.

ตกลงฉบับนี้เรียกว่าความตกลงมอนทรีออล ค.ศ. 1966 สาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งทั้งหลายยอมลงนามในความตกลงฉบับนี้ เพราะถ้าไม่ยอมลงนาม สหรัฐอเมริกาก็จะถอนตัวจากอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ทำการขนส่งระหว่างประเทศทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดเมื่อถูกฟ้องร้องคดีในสหรัฐอเมริกา ความตกลงมอนทรีออล ค.ศ. 1966 นี้ได้เพิ่มความรับผิดชอบของผู้รับขนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสำหรับคนโดยสารเป็น 75,000 เหรียญสหรัฐ รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการดำเนินคดี หรือ 58,000 เหรียญสหรัฐ ไม่รวมค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการดำเนินคดี <sup>34</sup>

ด้วยเหตุนี้เมื่ออนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ได้นำหลักการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการ อนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 จึงต้องประสบกับปัญหาในการแก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการที่ถูกมองว่าต่ำเกินไปเช่นเดียวกับการแก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาวอร์ซอ ค.ศ. 1929 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คณะอนุกรรมการของ ICAO จึงได้แก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการให้สูงขึ้นกว่าเดิมโดยพยายามประนีประนอมระหว่างความต้องการของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้แก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบให้เพิ่มมากขึ้นกว่านี้ โดยเทียบกับมาตรฐานค่าครองชีพในประเทศตน และความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่ด้อยพัฒนาซึ่งไม่ต้องการให้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสูงมากจนกลายเป็นภาระหนักสำหรับผู้ดำเนินการของตน

อย่างไรก็ดีขอบเขตความรับผิดชอบที่แก้ไขใหม่อันเป็นผลมาจากการประนีประนอมนี้ไม่เป็นที่พอใจแก่ฝ่ายใดเลย <sup>35</sup> ดังจะเห็นได้จากเมื่อพิธีสารฉบับนี้เปิดให้ลงนามที่กรุงมอนทรีออล เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1978 นั้น มีผู้แทนรัฐต่าง ๆ ร่วมลงนามเป็นภาคีสมาชิกเพียง 11 รัฐ

<sup>34</sup> ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, กฎหมายอากาศ, หน้า 180-181.

<sup>35</sup> Nicolas Mateesco Matte, Treatise on Air-Aeronautical Law, pp. 533-534.



แต่มีรัฐภาคีให้สัตยาบันแก่พิธีสารฉบับนี้เพียง 3 รัฐ เท่านั้น จึงเป็นเหตุให้พิธีสารฉบับนี้ยังไม่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน<sup>36</sup>

พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1978 แก่ไขอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ในสาระสำคัญดังนี้คือ

(1) แก่ไข ข้อ 23 (1) ของอนุสัญญา ฯ จากเดิมซึ่งกำหนดให้ใช้อนุสัญญา ฯ นี้บังคับกับความเสียหายบนผิวพื้นซึ่งเกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐภาคีจากอากาศยานที่ได้จดทะเบียนไว้ในอาณาเขตของรัฐภาคีอื่น โดยกำหนดให้ใช้อนุสัญญา ฯ บังคับกับความเสียหายบนผิวพื้นอันเกิดขึ้นจากอากาศยานซึ่งผู้ดำเนินการของอากาศยานลำนั้นมีสำนักงานใหญ่หรือถิ่นที่อยู่ (ในกรณีที่ไม่มีสำนักงานใหญ่) ในรัฐภาคีอื่น ไม่ว่าอากาศยานนั้นจะได้จดทะเบียนไว้ในอาณาเขตของรัฐภาคีหรือไม่ก็ตาม<sup>37</sup> ทั้งนี้เพราะอากาศยานที่ก่อให้เกิดความเสียหายบนผิวพื้นนั้นอาจจะมีได้จดทะเบียนในรัฐภาคีก็ได้ เป็นต้นว่าผู้ดำเนินการซึ่งเป็นบริษัทสายการบินมีสำนักงานใหญ่อยู่ในรัฐภาคีของอนุสัญญา ฯ ได้เช่าอากาศยานนั้นมาใช้ในกิจการของตน โดยที่อากาศยานลำนั้นจดทะเบียนในรัฐอื่นซึ่งมิได้เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้แล้วก็จะไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 มาใช้บังคับกับความเสียหายบนผิวพื้นที่เกิดขึ้นจากอากาศยานลำดังกล่าวได้เลย แม้ว่าผู้ดำเนินการของอากาศยานลำนี้จะมีสำนักงานใหญ่หรือถิ่นที่อยู่ในรัฐภาคีก็ตาม พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1978 จึงได้แก้ไขข้อ 23 (1) นี้ เพื่อเป็นการขยายขอบเขตการใช้บังคับอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ให้กว้างยิ่งขึ้น<sup>38</sup>

(2) แก่ไข ข้อ 26 ของอนุสัญญา ฯ จากเดิมซึ่งกำหนดว่ามีให้ใช้บังคับอนุสัญญา ฯ กับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นโดยอากาศยานทหาร อากาศยานสุลกากร หรืออากาศยานตำรวจ โดยแก้ไขเป็นมิให้ใช้บังคับกับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นโดยอากาศยานที่ใช้ในกิจการทหาร กิจการ

<sup>36</sup> พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1978 ข้อ 22 กำหนดว่า พิธีสารฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันครบ 90 วันหลังจากวันมอบสัตยาบันสารฉบับที่ 5 ให้แก่ ICAO

<sup>37</sup> พิธีสารมอนทรีออล ค.ศ. 1978 ข้อ 12

<sup>38</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, *Shawcross and Beaumont on Air Law*, p. v/124.

ศุลกากร หรือกิจการตำรวจ<sup>39</sup> ทั้งนี้เพราะตามข้อความในข้อ 26 เดิมแล้วจะยกเว้นเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยอากาศยานซึ่งเป็นอากาศยานของราชการทหาร ศุลกากร และตำรวจเท่านั้น แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 นั้นต้องการยกเว้นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยอากาศยานที่ใช้ในกิจการทหาร ศุลกากร และตำรวจ จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อ 26 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะกรณีอาจเป็นไปได้ว่าอากาศยานที่ใช้ในกิจการดังกล่าวนี้เป็นอากาศยานของเอกชน<sup>40</sup>

(3) พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1978 ได้กำหนดข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 กับความเสียหายที่เกิดจากนิวเคลียร์<sup>41</sup> ทั้งนี้เนื่องจากว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับความเสียหายดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาโดยเฉพาะแล้ว<sup>42</sup>

(4) แก้ไขขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการให้สูงขึ้นและเปลี่ยนหน่วยของค่าเงินจากฟรังก์เป็นหน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Right หรือ SDR<sub>s</sub>)<sup>43</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขหน่วยของค่าเงินในอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ซึ่งได้แก้ไขไปก่อนหน้านี้แล้ว

<sup>39</sup> พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1978 ข้อ 13

<sup>40</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, p. v/125.

<sup>41</sup> พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1978 ข้อ 14

<sup>42</sup> Peter Martin, J d. Mclean, Elizabeth de Monttaur and R d. Margo, Shawcross and Beaumont on Air Law, p. v/125.

<sup>43</sup> พิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1978 ข้อ 3 ได้เปลี่ยนหน่วยของค่าเงินจากฟรังก์เป็นหน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights หรือ SDR<sub>s</sub>) ตามคำจำกัดความของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF โดยมีอัตราการค้าคำนวณคือ 1 ฟรังก์ เท่ากับ 0.663 หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (SDR<sub>s</sub>) และ 1 หน่วยของสิทธิการถอนเงินพิเศษ (SDR<sub>s</sub>) มีค่าประมาณเท่ากับ 1.20 เหรียญสหรัฐ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาในเรื่องการบินนั้นมีวิวัฒนาการมาโดยตลอด โดยเริ่มจากอนุสัญญาออร์ซอ ค.ศ. 1929 ซึ่งได้นำหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) และหลักการจำกัดความรับผิด (Limited Liability) มาใช้บังคับกับความรับผิดของผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ แล้วต่อมาก็ได้มีการยกร่างอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับความรับผิดของผู้ดำเนินการในความเสียหายที่เกิดขึ้นบนผิวพื้น โดยอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 นี้ได้รับเอาหลักความรับผิดเด็ดขาดและการจำกัดความรับผิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในอนุสัญญา ๓ เช่นกันเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ดำเนินการและผู้ได้รับความเสียหายบนผิวพื้นซึ่งมิได้มีความผูกพันกันตามสัญญารับขนทางอากาศเลย และอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 นี้ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด โดยมีการจัดทำพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมบรัสเซล ค.ศ. 1938 และได้มีการยกร่างอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ขึ้นมาเพื่อใช้แทนอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1933 อีกทั้งยังได้มีการจัดทำพิธีสารมอนตรียอล ค.ศ. 1978 ขึ้นมาเพื่อปรับปรุงแก้ไขอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 ซึ่งสำหรับรายละเอียดของอนุสัญญาโรม ค.ศ. 1952 นั้นจะได้ยกไปกล่าวต่อไปในบทที่ 3