

บทที่ 1



บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยทำความตกลงเรื่องสิทธิการบินกับประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2490 ซึ่งในขณะที่ทำความตกลงฉบับนี้นั้น ไทยยังไม่มีสายการบินที่จะทำการบินไปสหรัฐอเมริกา มีเพียงสายการบินของสหรัฐอเมริกา ทำการบินเข้ามายังประเทศไทยฝ่ายเดียว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 บริษัทการบินไทย จำกัด ซึ่งเป็นสายการบินแห่งชาติมีแผนที่จะบินไปยังสหรัฐอเมริกาโดยผ่านโตเกียว เพื่อไปลงที่เมืองซีแอตเติล แต่เนื่องจากเมืองซีแอตเติลไม่ใช่จุดในเส้นทางบินตามความตกลงฉบับ พ.ศ. 2490 ฝ่ายไทยจึงขอเจรจากับสหรัฐอเมริกาเพื่อปรับปรุงเส้นทางการบินใหม่ ซึ่งในช่วงนั้น สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะทำความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศกับประเทศต่าง ๆ แบบ “เปิดน่านฟ้าเสรี” หรือ Open Sky คือ ไม่จำกัดจำนวนสายการบินของแต่ละฝ่ายไม่ควบคุมจำนวนเที่ยวบิน และสายการบินของแต่ละฝ่ายมีสิทธิเลือกเส้นทางบินได้เองนโยบายดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เปิดน่านฟ้าให้สายการบินของสหรัฐอเมริกาบินเข้าไปได้โดยเสรี ฝ่ายสหรัฐอเมริกาได้ใช้โอกาสที่ไทยขอปรับปรุงเส้นทางเสนอทำความตกลงฉบับใหม่กับไทยโดยใช้รูปแบบ Open Sky ฝ่ายไทย แม้ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบนี้ แต่เนื่องจากมีอำนาจต่อรองน้อยจึงต้องยินยอมตามสหรัฐอเมริกาและได้ลงนามตามในความตกลงฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2522 ในที่สุด อาจกล่าวได้ว่า ความตกลงฉบับนี้จึงทำให้สายการบินของไทยอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบสายการบินของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพราะความตกลงกำหนดให้สายการบินสหรัฐอเมริกา สามารถบินมาไทยได้ โดยไม่จำกัดจำนวนสายการบิน จำนวนเที่ยวบิน รวมทั้งไม่จำกัดการขนส่งผู้โดยสารตามสิทธิการบินในเสรีภาพที่ 5 ตามจุดระหว่างทาง ทั้งยังมีสิทธิที่จะบินผ่านไปยังประเทศอื่น ๆ ได้โดยเสรี ตามข้อตกลงฉบับนี้ไทย

จำกัดสิทธิสหรัฐอเมริกาเพียงประการเดียวคือ เรื่องค่าโดยสารในการให้บริการตามเสรีภาพที่ 5 ของสายการบินสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดว่าค่าโดยสารจะต้องไม่ต่ำกว่าค่าโดยสารของเที่ยวบินจากญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวันมายังไทย ส่วนสิทธิการบินของฝ่ายไทยนั้นตามความตกลงกำหนดให้มีเส้นทางการบินไปยังสหรัฐอเมริกาได้เพียงสามเส้นทาง คือ

1. จากไทย-ผ่านจุดระหว่างทาง-นิวยอร์ก แต่ไม่สามารถบินพื้นไปยังประเทศอื่น
2. จากไทย-ผ่านจุดระหว่างทาง-ฮอนโนลูลู-ลอสแอนเจลิส และสามารถบินพื้นไปแคนาดาและยุโรปได้
3. จากไทย-ผ่านจุดระหว่างทาง ด้านแปซิฟิก-กวม-ฮอนโนลูลู-ซีแอตเติล-ลอสแอนเจลิส จุดใดจุดหนึ่งในสหรัฐอเมริกาแล้วแต่ไทยจะเลือกและสามารถบินพื้นไปแคนาดาได้

แต่อย่างไรก็ดี สำหรับเส้นทางที่ 3 นั้น สหรัฐอเมริกาจำกัดจำนวนเที่ยวบินของสายการบินไทยในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียว-ซีแอตเติล ในขณะที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ไม่ถูกจำกัดสิทธิรับขนการจราจรแต่อย่างใด นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา ยังอาศัยประโยชน์จากการที่ไม่ถูกจำกัดสิทธินี้รับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ในเส้นทางโตเกียว เกาหลีใต้ และไต้หวัน ทำให้ไทยได้รับความเสียหาย เนื่องจากถูกจำกัดความสามารถที่จะรับขนในเส้นทางดังกล่าว จากความเสียเปรียบของไทยทำให้รัฐบาลไทยพยายามทำการเจรจากับสหรัฐอเมริกา เพื่อขอแก้ไขความตกลงให้เกิดความเป็นธรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2526 - 2532 รวมการเจรจกันทั้งสิ้น 6 ครั้ง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการจำกัดเที่ยวบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียว- ซีแอตเติล ซึ่งสหรัฐอเมริกายินยอมให้ไทยเพิ่มเที่ยวบินอีกหนึ่งเที่ยว จากสัปดาห์ละ 4 เที่ยวบินเป็น 5 เที่ยวบิน แต่ฝ่ายไทยไม่อาจยอมรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาได้ เนื่องจากเป็นข้อเสนอที่ไม่ได้ทำให้ไทยได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าควรที่จะยกเลิกความตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาฉบับ พ.ศ.2522 จึงได้แจ้งการบอกเลิกไปยังสหรัฐอเมริกา

ภายหลังบอกเลิกความตกลง ไทยและสหรัฐอเมริกา ยังมีการเจรจาร่วมกันขึ้นอีก 3 ครั้งโดยในครั้งที่ 1 สหรัฐอเมริกาได้เสนอว่าในหลักการสหรัฐอเมริกาคงยกเลิกข้อจำกัด จำนวนเที่ยวบินของไทยแต่ในทางปฏิบัติมีเงื่อนไขว่าไทยจะต้องไม่ทำการบินเกินสัปดาห์ละ 7 เที่ยวบิน ใน พ.ศ.2535 และไม่เกินสัปดาห์ละ 9 เที่ยวบิน ใน พ.ศ.2539 นอกจากนี้ ได้เสนอเพิ่มจุดให้ไทยอีก 1 จุด

ซึ่งจากเดิมไทยมีสิทธิบินไปสหรัฐอเมริกาได้เพียง 6 จุดเท่านั้น รวมทั้งอาจบินผันไปแคนาดาได้ด้วย ในการเจรจาครั้งที่ 2 ฝ่ายไทยและสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในประเด็นการเจรจาครั้งที่ 1 จนมาถึงการเจรจาครั้งที่ 3 ฝ่ายไทยยืนยันขอให้สหรัฐอเมริกานำหลักการควบคุมปริมาณความถี่ของเที่ยวบินสำหรับการรับขนการจราจรในเสรีภาพที่ 5 มาใช้บังคับ แต่ฝ่ายสหรัฐอเมริกากลับยืนยันตามหลักการของความตกลงว่าความตกลงฉบับนี้ไม่เปิดโอกาสให้รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายเข้าไปควบคุมการให้บริการของสายการบินได้ ทำให้การเจรจาภายหลังข้อตกลงสิ้นผลบังคับระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ

อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ไทยหยิบยกมาเจรจา จนเกิดเป็นประเด็นปัญหาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ความต้องการแก้ไขเส้นทางบินผ่านโตเกียวสู่สหรัฐอเมริกา อันเป็นสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 เพราะเส้นทางผ่านโตเกียวนี้เป็นเส้นทางที่มีปริมาณการจราจรที่หนาแน่น แต่สายการบินของไทยได้สิทธิการบินเพียงสัปดาห์ละ 4 เที่ยวบินเท่านั้น ขณะที่สายการบินของสหรัฐอเมริกาสามารถบินผ่านโตเกียวได้ถึง 14 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ การที่สหรัฐอเมริกาได้สิทธิรับขนการจราจรมากกว่าไทยนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะใช้รูปแบบความตกลงแบบเปิดน่านฟ้าเสรี ซึ่งเป็นรูปแบบที่เอื้ออำนวยกับประเทศที่มีศักยภาพการบินสูงแสวงหาประโยชน์จากประเทศไทย ฉะนั้นประเทศไทยควรแสดงท่าทีในการเจรจาให้ชัดเจนต่อสหรัฐอเมริกาว่า หากจะมีการเจรจากันใหม่ในอนาคตประเทศไทยจะใช้รูปแบบความตกลงด้านการบินที่ให้ประเทศไทยสามารถควบคุมการรับขนการจราจรของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการใช้สิทธิรับขนการจราจรในเสรีภาพที่ 5 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและนโยบายในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของไทยและสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบความตกลงในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินแบบต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสียของรูปแบบความตกลงแบบต่าง ๆ
3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบความตกลงที่ไทยทำกับสหรัฐอเมริการวมถึงวิเคราะห์ถึงข้อดี และข้อเสียของการใช้รูปแบบนั้น

4. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่อประเทศไทยจากการรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ของสหรัฐอเมริกา

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. ทำให้ทราบถึงขอบเขตอธิปไตยของรัฐตามกฎหมายอากาศ
2. ทำให้ทราบถึงเสรีภาพในการเดินอากาศ และการขนส่งทางอากาศของอากาศยานต่างชาติตามอนุสัญญาชิคาโก
3. ทำให้ทราบความเป็นมาของรูปแบบความตกลงทวิภาคีด้านการบิน
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาสิทธิการบินระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการรับขนการจราจรในเสรีภาพที่ 5 ในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียว รวมทั้งทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหา
5. ทำให้ทราบถึงผลดีและผลเสียของรูปแบบความตกลงแบบต่าง ๆ ที่ไทยทำกับสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ได้รูปแบบความตกลงที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย

4. วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. เป็นการวิจัยแบบเอกสาร โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เช่น Paris Convention 1919 Chicago convention 1944 และรูปแบบความตกลงแบบต่าง ๆ
2. เป็นการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้องทางด้านขนส่งทางอากาศของไทย

5. ขอบเขตของการวิจัย

วิจัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการรับขบวนการจรรยาบรรณระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเสรีภาพที่ 5 ในเส้นทางผ่านตะวันออกไกลเพราะเป็นเส้นทางที่มีอัตราการเติบโตของการรับขนสินค้าและผู้โดยสารสูงมาก แต่ประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบ การศึกษาเฉพาะกรณีไทยกับสหรัฐอเมริกาก็จะทำให้เห็นถึงปัญหาเฉพาะกรณีและแนวทางแก้ปัญหาได้ชัดเจน .

6. สมมุติฐานในการวิจัย

การเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระดับทวิภาคี เป็นข้อตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ อันจะนำมาไปสู่การพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเจรจาสหสิทธิการบินระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในอดีตที่ผ่านมามักก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อประเทศไทย เนื่องจากเกิดความไม่เป็นธรรมในเรื่องเที่ยวบิน และการรับขบวนการจรรยาบรรณ โดยเฉพาะในเสรีภาพที่ 5 ฉะนั้นควรจะมรูปแบบความตกลงใหม่ที่จะทำให้ไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้นและกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของชาติให้น้อยที่สุด