



บทที่ 3

การแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระดับทวิภาคี

กล่าวโดยทั่วไป

ความตกลงทวิภาคีด้านการบินเกิดจากการตกลงระหว่างรัฐสองรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิในการรับขนการจราจรทางอากาศระหว่างกัน เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า หรือค่าจ้าง โดยผ่านการเจรจาจากคณะผู้แทนของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะเป็นผู้เจรจาตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้สิทธิในการรับขนการจราจรแก่กัน¹ เมื่อประเทศทั้งสองสามารถตกลงกันได้ตามประเด็นต่าง ๆ แล้วจึงนำข้อตกลงที่ผ่านการเจรจาไปรวมไว้ในตัวความตกลง ซึ่งในตัวความตกลงจะประกอบด้วย ความตกลงหลักและบันทึกความเข้าใจซึ่งเป็นข้อตกลงย่อย โดยความตกลงหลักจะประกอบด้วย ข้อบทต่างๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านการบินระหว่างกันเช่น ค่าจำกัดความ การให้สิทธิ การใช้สิทธิ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ การรับรองใบสำคัญ และใบอนุญาต การยกเว้นภาษีอากร การระงับข้อพิพาท ฯลฯ ส่วนบันทึกความเข้าใจซึ่งเป็นข้อตกลงย่อยจะระบุถึงรายละเอียดของสิทธิในการประกอบการให้บริการ เช่น เรื่องจำนวน ความจุ และความถี่ของเที่ยวบิน สิทธิในการขนส่งคนโดยสารและสินค้า รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับสายการบิน เช่น สายการบินที่จะทำการบินจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐคู่ภาคี โดยต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่รัฐคู่ภาคีกำหนดไว้ และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐคู่ภาคีที่ให้สิทธิแก่สายการบินนั้น เช่น เรื่องการออกใบอนุญาตประกอบการ หลักเกณฑ์การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตที่รัฐเจ้าของสายการบินเป็นผู้ออกให้ รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่รัฐทั้งสองจะต้องถือปฏิบัติในการประกอบการ เช่น หลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นธรรมภายใต้ความตกลง โดยแต่ละฝ่ายจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อกัน โดยเฉพาะกรณีของการรับขนการจราจรในเสรีภาพที่ 5 ซึ่งเป็นการรับ

¹ Jacque Naveau, International Air Transport in a Changing World, (Brussels : Emile Bruylant 1989), p.92.

ชนผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ไปยังหรือมาจากอาณาเขตของรัฐภาคีอีกฝ่ายหนึ่งกับประเทศที่สาม หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าขนส่ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่อาจหยิบยกขึ้นมาหารือกันและตกลงกันให้มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน² เมื่อตกลงกันได้แล้ว รัฐคู่สัญญาจะนำเสนอความตกลงไปจดทะเบียนไว้กับองค์การการบินพลเรือน เพื่อให้แต่ละประเทศรู้ถึงสิทธิประโยชน์ที่แต่ละประเทศจะได้รับ ส่วนกฎเกณฑ์ในด้านการเดินอากาศหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องการขนส่งทางอากาศ โดยทั่วไปแล้วรัฐคู่สัญญาจะตกลงให้อยู่ภายใต้อนุสัญญาชิคาโกซึ่งเป็นแม่แบบด้านการบิน³

ประเด็นที่ใช้ในการเจรจาสิทธิการบินโดยทั่ว ๆ ไป

ในการเจรจาเรื่องสิทธิการบินในแต่ละประเทศจะต้องกระทำโดยผ่านคณะผู้แทนที่แต่งตั้งจากรัฐบาลเพื่อเป็นผู้ทำการเจรจา⁴ สำหรับประเทศไทยคณะผู้แทนในการเจรจาสิทธิการบินประกอบไปด้วยตัวแทนจากองค์การการบินพลเรือน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และตัวแทนจากผู้ประกอบการ คณะผู้แทนจะทำการเจรจาสิทธิการบินตามประเด็นต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศจะกำหนด นอกจากนี้คณะผู้แทนยังมีอำนาจในการออกเสียงให้ความเห็นชอบ แต่อำนาจในการลงนามเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นของฝ่ายรัฐบาล หากมีการตกลงกันภายหลังจากการลงนามไปแล้ว รัฐคู่สัญญาก็อาจจะมาเจรจาเพื่อขอเพิ่มเติมในสาระสำคัญภายหลังก็ได้⁵ ซึ่งโดยทั่วไป

² จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , คณะนิติศาสตร์ , ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา , “รายงานการ วิจัยเรื่องการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยสาขาขนส่งทางอากาศ ” หน้า 93 - 95.

³ Shawcross and Beaumont, *Air Law* 4 th ed. (London : Butterworths, 1984) , p. IV/147A.

⁴ Jacque Naveau, *International Air Transport in a Changing World*, p.92.

⁵ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัยเรื่องนโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2531, หน้า 33.

แล้วการเจรจาเพื่อให้สิทธิการบินซึ่งกันและกันจะเจรจากันตามประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁶

1. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกแก่สายการบิน

เป็นการตกลงกันระหว่างคณะผู้แทนรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย เรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายภายในของแต่ละประเทศด้านการบิน เช่น กฎเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตนักบิน ใบสำคัญสมควรเดินอากาศของอากาศยานที่ออกให้โดยรัฐคู่สัญญา รวมทั้งการยกเว้นในเรื่องภาษีศุลกากรแก่อุปกรณ์บางชนิดของสายการบิน ที่จะนำเข้ามาในอาณาเขตของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

2. สายการบินที่กำหนด (Designated Airlines)

สายการบินที่กำหนดเกิดจากการตกลงกันระหว่างคณะผู้แทนรัฐบาลของทั้ง 2 ฝ่าย ที่จะกำหนดให้สายการบินของตนใช้สิทธิรับขนการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศ สายการบินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเดินอากาศระหว่างกันจะกำหนดให้มีกี่สายก็ได้ขึ้นอยู่กับตกลงกัน จะเป็นสายการบินที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นของเอกชนที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ ถือหุ้นก็ได้

3. เส้นทางบิน (Routes)

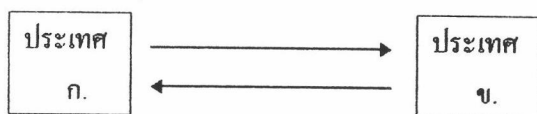
เส้นทางบินเกิดจากการตกลงระหว่างรัฐบาลของสองประเทศเพื่อให้เป็นเส้นทางสำหรับบริการรับขนผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ โดยทั่วไปแล้วเส้นทางบินที่ตกลงกันมี 4 แบบ คือ

(3.1) เส้นทางบินแบบที่ 1

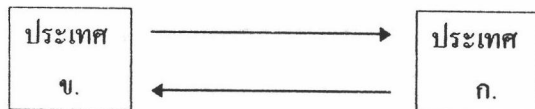
⁶ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, อุตสาหกรรมการบิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532) หน้า 254 - 257.

เส้นทางบินแบบที่ 1 เป็นกรณีที่ประเทศทั้งสองอยู่ใกล้กันสามารถทำการบินระหว่างกันได้โดยไม่ต้องแวะลงระหว่างทาง

เส้นทางบินของประเทศ ก



เส้นทางบินของประเทศ ข

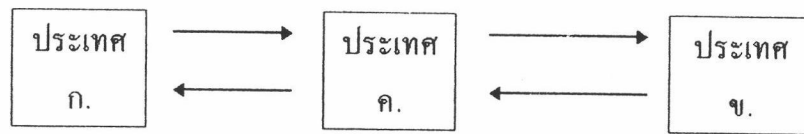


(3.2) เส้นทางบินแบบที่ 2

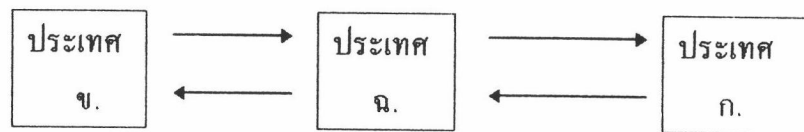
เส้นทางบินแบบที่ 2 เป็นกรณีที่ประเทศคู่สัญญาอยู่ห่างกันและอากาศยานไม่สามารถบินตรงได้จำเป็นต้องแวะลงในสนามบินระหว่างทางเพื่อเติมน้ำมันและ/หรือในกรณีที่ปริมาณการจราจรระหว่างประเทศทั้งสองมีไม่มากพอจำเป็นต้องอาศัยปริมาณการจราจรของประเทศระหว่างทางเข้ามาช่วยเสริมให้การจราจรเพิ่มขึ้น เพื่อให้สายการบินดำเนินการอยู่ได้ซึ่งจุดระหว่างทางอาจมีหลายประเทศก็ได้ และจุดระหว่างทางของฝ่ายหนึ่งอาจจะเป็นคนละประเทศกับอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้



เส้นทางบินของประเทศ ก.



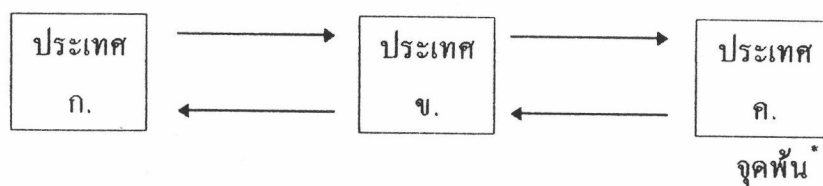
เส้นทางบินของประเทศ ข.



(3.3) เส้นทางบินแบบที่ 3

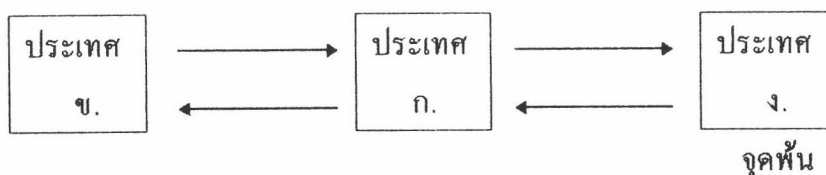
เส้นทางบินแบบที่ 3 เป็นกรณีประเทศทั้งสองอยู่ไม่ไกลกันนักซึ่งอากาศยานของสายการบิน สามารถบินถึงกันแต่ปริมาณการจราจรอาจไม่มากพอ จึงจำเป็นต้องอาศัยการจราจรของประเทศที่ 3 หรือจุดผ่านเข้ามาช่วยเสริมในเที่ยวบินเดียวกัน

เส้นทางบินของประเทศ ก.



* จุดผ่าน หมายถึง จุดที่มีการอนุญาตให้ประเทศที่สามเข้ามารับขนการจราจรเพื่อช่วยเสริมในเที่ยวบินเดียวกัน

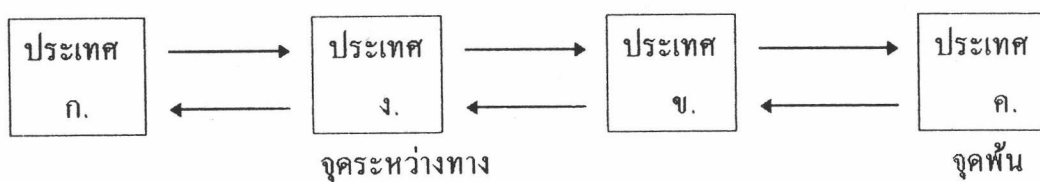
เส้นทางบินของประเทศ ข.



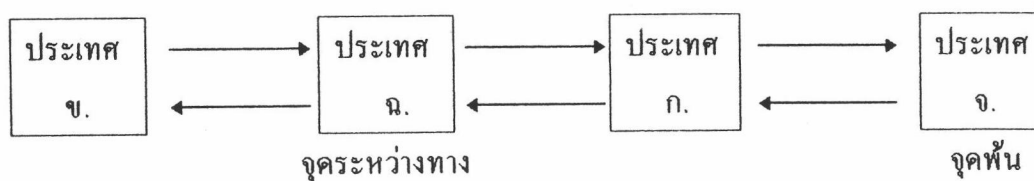
(3.4) เส้นทางบินที่ 4

เส้นทางบินที่ 4 เป็นการตกลงกันระหว่างการใช้เส้นทางแบบที่ 2 และแบบที่ 3

เส้นทางบินของประเทศ ก.



เส้นทางบินของประเทศ ข.



4. สิทธิรับขนการจราจร (Traffic Rights)

สิทธิรับขนการจราจร หมายถึง สิทธิที่แต่ละประเทศให้แก่กันเพื่อรับขนผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์เพื่อการค้า สิทธิรับขนการจราจรเป็นประเด็นสำคัญที่ใช้ในการเจรจา เนื่องจากสิทธิรับขนการจราจรเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสายการบินของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เลือกใช้รูปแบบการตกลงแบบควบคุมความจุ และความถี่ในเส้นทางบิน (Capacity Predetermination)

การเจรจาตกลงเรื่องสิทธิรับขนการจราจร โดยปกติจะตกลงกันในกรณีการใช้สิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 3, 4 และ 5 อย่างไรก็ตามการแลกเปลี่ยนสิทธิการรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 3 และ 4 นั้น ไม่มีปัญหาเพราะเป็นการขนส่งระหว่างประเทศคู่สัญญาจะมีปัญหาเฉพาะการแลกเปลี่ยนสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 โดยเฉพาะในกรณีทั้งสองฝ่ายมีโอกาสใช้สิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ไม่เท่าเทียมกัน สำหรับการรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 3 และ 4 เป็นการขนส่งระหว่างประเทศคู่สัญญา แต่การรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 จะมีประเทศที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การรับขนการจราจรเสรีภาพที่ 5 นี้ จึงมักจะมีปัญหาเนื่องจากการที่ประเทศสองประเทศใช้สิทธิรับขนการจราจรไม่เท่าเทียมกันทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับประโยชน์มากกว่า การตกลงกันในเรื่องสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 นี้ เพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายสามารถทำได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่งดังต่อไปนี้⁷

วิธีที่ 1

เป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 อย่างเสรี วิธีการนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่สายการบินของทั้งสองประเทศ สามารถใช้สิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5

⁷ Bin Cheng , The Law of International Air Transport (London : Steven & Sons Limited : Ocean Publication Inc. 1962) , pp. 11 - 12.

ได้เท่าเทียมกัน หรือเป็นกรณีประเทศทั้งสองใช้รูปแบบความตกลงแบบเสรีซึ่งไม่มีการจำกัดในเรื่องความสามารถในการรับขนแต่อย่างใด

วิธีที่ 2

เป็นวิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ในลักษณะช่วงการบินต่อช่วงการบิน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการใช้สิทธิ เช่น ประเทศไทยทำความตกลงกับประเทศอิตาลี ประเทศไทยให้สิทธิตามเสรีภาพที่ 5 ช่วงกรุงเทพฯ - สิงคโปร์ และช่วงกรุงเทพฯ - ฮองกง แก่สายการบินอิตาลีเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ช่วงโรม - เอเธนส์ และช่วงโรม - ปารีส ของสายการบินไทย เป็นต้น ส่วนช่วงการบินที่จะแลกเปลี่ยนกันนั้น ปกติจะพิจารณาจากปริมาณจราจรในช่วงการบินและระยะทางของช่วงการบิน ซึ่งมีผลต่อค่าขนส่งเป็นประการสำคัญ

วิธีที่ 3

เป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 โดยวิธีการจ่ายค่าชดเชยการใช้สิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 ให้แก่สายการบินของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งโดยมากมักจะจ่ายเป็นตัวเงินตามสัดส่วนของจำนวนที่รับขนและค่าขนส่ง วิธีนี้มักใช้ในกรณีที่สายการบินเป็นผู้ใช้สิทธิรับขนการจราจรตามเสรีภาพที่ 5 เพียงฝ่ายเดียว หรือในกรณีที่สายการบินทั้งสองฝ่ายใช้สิทธิไม่เท่าเทียมกัน อันเนื่องจากการใช้จำนวนจุดระหว่างทางหรือจุดพื้นไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งกรณีที่ตลาดการบินของจุดเหล่านี้มีขนาดแตกต่างกัน

5. ความจุและความถี่

ความจุ หมายถึง จำนวนที่นั่งหรือปริมาณสินค้าที่อากาศยานแบบนั้น ๆ จะรับขนได้ โดยประเทศคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะตกลงกันกำหนดรูปแบบอากาศยานที่ใช้ในการรับขนการจราจร เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างกัน⁸ การเจรจาเรื่องความจุในการรับขนการจราจรนี้มี

⁸ Ibid , pp. 411 - 412.

อยู่หลายวิธี⁹ คือ

(1) ถ้าสายการบินของทั้งสองฝ่ายมีอากาศยานขนาดเดียวกันก็อาจตกลงโดยไม่จำกัดแบบก็ได้

(2) กรณีที่สายการบินของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีทั้งอากาศยานที่มีขนาดเดียวกันและขนาดใหญ่กว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น สายการบินไทยมีอากาศยานแบบโบอิง 747 สามารถจุผู้โดยสารได้ประมาณ 400 ที่นั่ง และแบบดีซี-10 จุผู้โดยสารได้ประมาณ 250 ที่นั่ง แต่สายการบินบริติช แอร์เวย์ มีอากาศยานแบบ ดีซี 10 และ แอร์บัส 300 สามารถจุผู้โดยสารได้ ล่าละ 250 ที่นั่ง หากทั้งสองฝ่ายตกลงกันแบบไม่จำกัดแบบอากาศยาน สายการบินไทยจะได้เปรียบสายการบินบริติช แอร์เวย์ ฉะนั้นประเทศทั้งสองอาจจะตกลงกันในรูปแบบจำกัดอากาศยานให้เท่าเทียมกัน โดยใช้อากาศยานแบบ ดีซี-10 หรือแอร์บัส 300

(3) กรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีอากาศยานแตกต่างกันทั้งแบบและขนาด เช่น สายการบินไทยมีอากาศยานแบบโบอิง 747 สามารถจุผู้โดยสารได้ 400 ที่นั่ง ส่วนสายการบินบริติช แอร์เวย์ มีอากาศยานแบบดีซี-8 สามารถบรรจุผู้โดยสารได้ 180 ที่นั่ง ถ้ากำหนดให้ใช้อากาศแบบใดแบบหนึ่งย่อมตกลงกันไม่ได้ ทางออกก็คือตกลงใช้แบบเครื่องบินโดยใช้ความถี่เข้ามาเป็นตัวทำให้สมดุลกัน เช่น ใช้อากาศยานดีซี-8 ทำการบิน 4 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ หรือเลือกใช้โบอิง 747 ทำการบินเพียง 2 เที่ยวบิน ต่อสัปดาห์จะให้จำนวนที่นั่งต่อสัปดาห์ของสายการบินทั้ง 2 สายใกล้เคียงกัน

ความถี่ หมายถึง จำนวนเที่ยวบินต่อสัปดาห์ที่จะให้อากาศยานบริการรับขนการจราจร การเจรจาในเรื่องนี้มี 2 วิธี¹⁰ คือ

⁹ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัย เรื่อง นโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย, หน้า 26.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

(1) ในกรณีที่ไม่มีปัญหาในเรื่องแบบอากาศยานที่จะใช้ ทั้งสองประเทศก็สามารถตกลงกันในเพดานของความถี่ของสายการบินแต่ละฝ่ายที่จะใช้ได้ซึ่งปกติจะต้องเท่าเทียมกันการตกลงจำนวนความถี่ว่าจะเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณการจราจรที่จะมีขึ้นและความสามารถในการรับขนของสายการบินแต่ละฝ่าย ประเทศที่มีศักยภาพทางด้านการบินสูงมักจะต้องการให้ตกลงกันในความถี่ที่สูงไว้ก่อน ตรงกันข้ามประเทศที่มีศักยภาพในด้านการบินด้อยกว่ามักจะควบคุมความถี่ให้ต่ำไว้ก่อน เพื่อป้องกันมิให้สายการบินของอีกฝ่ายหนึ่งรับขนการจราจรมากเกินไป และเพื่อช่วยให้สายการบิน ของตนมีโอกาสรับขนการจราจรได้ด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย

(2) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับขนาดของอากาศยานของแต่ละฝ่ายไม่เท่ากันก็อาจตกลงกันโดยใช้สัมประสิทธิ์ (Coefficient) ในการเทียบขนาดของอากาศยานก็ได้ซึ่งปกติจะใช้จำนวนที่นั่งของอากาศยานในการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ เช่นอากาศยานแบบโบอิง 747 จำนวน 1 ลำ จะเท่ากับจำนวนอากาศยานแบบดัสซี 8 จำนวน 2 ลำ และอากาศยานแบบดัสซี-10 จำนวน 1 ลำ เท่ากับอากาศยานแบบดัสซี 8 จำนวน 1.5 ลำ เป็นต้น ฉะนั้นจำนวนความถี่ที่ตกลงกันจะขึ้นอยู่กับแบบของอากาศยานที่จะใช้ เช่น ทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้ทำการบินสัปดาห์ละ 6 เที่ยวบิน ด้วยอากาศยาน ดัสซี 8 แต่ถ้าฝ่ายใดจะใช้อากาศยานแบบโบอิงในการรับขนการจราจรก็สามารถทำการบินได้เพียงสัปดาห์ละ 3 เที่ยวบิน

6. ประเภทของการรับขนการจราจร

ประเภทของการรับขนการจราจร หมายถึง ลักษณะของการจราจรที่รับขนซึ่งโดยทั่วไปที่นิยมใช้กันอยู่มี 2 ประเภท คือ¹¹

ประเภทที่หนึ่ง ถือว่าการจราจรที่รับขนจากประเทศใดให้ถือว่าเริ่มต้นมาจากประเทศนั้น และรับขนไปประเทศใดก็สิ้นสุดที่ประเทศนั้นโดยไม่คำนึงถึงจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทางที่แท้จริงของการจราจรนั้น เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด รับขนผู้โดยสารจากฮ่องกงมาแวะลงที่กรุงเทพฯ แล้วเปลี่ยนเที่ยวบินต่อไปยังลอนดอน ถือว่าผู้โดยสารเริ่มเดินทางจากกรุงเทพฯ โดยถือเป็นเที่ยวบินหลักแม้ว่าผู้โดยสารจะเริ่มการเดินทางมาจากฮ่องกงก็ตาม

¹¹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา อุตสาหกรรมการบิน, หน้า 258.

ประเภทที่สอง คือจุดเริ่มต้นหรือจุดหมายปลายทางที่แท้จริงของการจราจรเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงเที่ยวบิน เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด รับขบวนผู้โดยสารจากฮ่องกงมาแวะลงกรุงเทพฯ แล้วเปลี่ยนเที่ยวบินต่อไปยังลอนดอนถือว่าผู้โดยสารเหล่านี้เริ่มต้นเดินทางมาจากฮ่องกง

การจะเลือกใช้การรับขบวนประเภทใดขึ้นอยู่กับการต่อรองในแต่ละฝ่ายและผลประโยชน์ของสายการบินที่จะได้รับจากการรับขบวนการจราจรประเภทต่าง ๆ เป็นสำคัญ

7. อัตราค่าขนส่ง

อัตราค่าขนส่ง หมายถึง ค่าโดยสารหรือค่าระวางสินค้าที่ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศจะได้รับจากการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์

ในกรณีที่มีความตกลงที่จัดทำกันเป็นแบบ Bermuda I. หรือแบบ Capacity Predetermination ซึ่งมีหลักการควบคุมการเรียกเก็บค่าขนส่งของสายการบินคณะผู้แทนรัฐบาลทั้งสองฝ่ายต้องตกลงกันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าขนส่งตลอดจนวิธีขออนุมัติใช้จากประเทศแต่ละฝ่าย สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าขนส่งนั้นโดยปกติจะตกลงใช้กฎเกณฑ์ และมาตรฐานของสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association) หรือเรียกชื่อย่อว่า IATA เป็นหลัก¹²

8. การจัดทำเอกสารความตกลง

เมื่อประเทศทั้งสองเจรจาต่อรองกันตามประเด็นต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว แต่ละประเทศต้องส่งสำเนาความตกลงให้กับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพื่อจดทะเบียน

¹² หน่วยงานเอกชนที่มีหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าโดยสารในการขนส่งทางอากาศให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการจัดเก็บ.

สำหรับประเด็นที่ไม่เป็นความลับและไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง เช่น กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกแก่สายการบิน สายการบินที่กำหนด เส้นทางการบิน อัตราค่าโดยสารจะรวบรวมไว้ในตัวแม่บทของความตกลง (Air Services Agreement) เพื่อนำส่งให้แก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ(ICAO) ส่วนประเด็นที่เป็นความลับและสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขในภายหลัง เช่น สิทธิรับขนการจราจร ความจุและความถี่ จะจัดทำไว้ต่างหากอีกหนึ่งฉบับเรียกว่า Confidential Memorandum of Understanding(CMU) เพื่อเก็บไว้เป็นความลับระหว่างสองประเทศ โดยไม่นำส่งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ¹³ นอกจากการเจรจาตามประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว การเลือกรูปแบบในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินถือเป็นสิ่งสำคัญมากในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน เพราะเป็นผลประโยชน์ที่แต่ละประเทศจะให้แก่กัน ซึ่งการจะใช้รูปแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพแต่ละประเทศ

รูปแบบที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน

1. วิวัฒนาการของรูปแบบที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน

ในการประชุมที่เมืองชิคาโก ปี ค.ศ. 1944 ที่ประชุมได้ตกลงกันว่าการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินตามเสรีภาพที่ 3 ,4 และ 5 สำหรับบริการเดินอากาศแบบประจำให้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement)¹⁴ นอกจากนั้นที่ประชุมได้เสนอแนะร่างความตกลงสองฝ่ายฉบับมาตรฐานแต่มีได้ให้รายละเอียดว่าการจัดความจุ ความถี่ควรจะเป็นรูปแบบใด หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1946 บางประเทศได้ทำความตกลงสองฝ่ายระหว่างกันโดยมีการควบคุมความจุ ความถี่ของการบริการของสายการบินแต่ละฝ่ายไว้ และบางประเทศได้ทำความตกลงสองฝ่ายในรูปแบบค่อนข้างเสรีในประเด็นความจุ ความถี่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าร่างความตกลงสองฝ่ายฉบับมาตรฐานในคราวประชุมที่ชิคาโกมิได้มีบทบาทมากนักต่อการพัฒนารูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศ ความตกลงสองฝ่ายฉบับที่เป็นต้นแบบนำไปสู่การพัฒนารูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินจนถึงปัจจุบันนี้ คือความตกลงฉบับที่สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ได้จัดทำขึ้นที่เบอร์มิวดา (Bermuda) ในปี ค.ศ. 1946 ซึ่งต่อมาเรียกว่า Bermuda I Agreement

¹³ Jacques Naveau, *International Air Transportation in a Changing World* , p.93

¹⁴ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา *อุตสาหกรรมการบิน*, หน้า 250.

Bermuda I Agreement เป็นความตกลงที่เกิดจากการประนีประนอม ระหว่างแนวคิดของฝ่ายสหรัฐอเมริกาที่ประสงค์จะให้มีการควบคุม ความจุความถี่ ของสายการบิน ส่วนค่าขนส่ง ให้องค์กรระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดกับฝ่ายสหราชอาณาจักรที่ไม่ต้องการให้มีการควบคุมในเรื่องดังกล่าว ซึ่งความตกลงฉบับนี้มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับความจุ ความถี่¹⁵ ต่อมาเมื่อสถานการณ์การขนส่งทางอากาศได้เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายสหราชอาณาจักรก็ได้โต้แย้งว่าสายการบินของสหรัฐอเมริกาได้ส่วนแบ่งของการจราจรในเส้นทางแอตแลนติกเหนือมากกว่าสายการบินของสหราชอาณาจักร ซึ่งขัดกับหลักการของ Bermuda I สหราชอาณาจักรจึงประกาศยกเลิกความตกลง Bermuda I เพื่อจัดทำความตกลงกันใหม่ ในปี ค.ศ.1977 เรียกว่า Bermuda II ซึ่งมีหลักการเปลี่ยนแปลงไปจาก Bermuda I คือ มีการควบคุมการจัดความจุ ความถี่ของแต่ละฝ่ายในบางเส้นทาง ความตกลงนี้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการระหว่างประเทศทั้งสอง จึงไม่นิยมใช้เป็นแบบอย่างของความตกลงสองฝ่ายของประเทศอื่น ๆ เช่น แบบ Bermuda I¹⁶

ความตกลงแบบ Bermuda I ได้กลายเป็นแบบอย่างความตกลงของประเทศอื่น ๆ ทำให้การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศพัฒนามาด้วยดีในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศทำให้ความตกลงรูปแบบนี้ได้รับความนิยมน้อยลง¹⁷ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ

(1) สายการบินระหว่างประเทศที่ทำการบินแบบประจำเกิดขึ้นใหม่มากมาย สายการบินที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นสายการบินขนาดเล็กการใช้ความตกลงแบบ Bermuda I จะทำให้เสียเปรียบในการแข่งขัน

(2) บริการแบบเช่าเหมาลำเริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้น สายการบินแบบประจำถูกกระทบกระเทือนจากเหตุการณ์ดังกล่าว เพราะนอกจากต้องแข่งขันกับเที่ยวบินเช่าเหมาลำแล้วยังต้องแข่ง

¹⁵ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัยเรื่องนโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของไทย, หน้า 9.

¹⁶ I.H.Ph. Diederiks Verchoor, *An Introduction to Air Law*, 2nd (Netherlands : Kluwer Law and Taxation Publisher (1985), p. 42.

¹⁷ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัยเรื่องนโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย, หน้า 10.

กันเองทำให้ประเทศที่มีสายการบินขนาดเล็กและ/หรือเพิ่งเกิดขึ้นใหม่จำเป็นต้องคุ้มครองสายการบินของตน เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดและมีโอกาสขยายบริการได้ เนื่องจากความตกลงแบบ Bermuda I ให้ความยืดหยุ่นสูงในการจัดความจุ ความถี่ของสายการบิน อันเป็นประโยชน์เฉพาะต่อประเทศที่มีสายการบินขนาดใหญ่กว่า

ประเทศต่าง ๆ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องจัดทำความตกลงสองฝ่ายในลักษณะที่มีการควบคุมความจุความถี่ของสายการบินของอีกฝ่ายหนึ่งไว้ตั้งแต่ต้นก่อนเริ่มดำเนินการระหว่างกัน ซึ่งรูปแบบความตกลง หรือรูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินในลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า Capacity Predetermination Type ซึ่งได้กลายมาเป็นรูปแบบความตกลงสองฝ่ายที่ใช้กันแพร่หลายในปัจจุบัน¹⁸

นอกจากรูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินทั้งสองแบบข้างต้น คือ แบบ Bermuda I และ Capacity predetermination Type แล้วยังมีอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งระยะนั้นสหรัฐอเมริกามีนโยบายเปิดน่านฟ้าเสรีด้านการบิน โดยในส่วนที่เกี่ยวกับบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกามีนโยบายในการเปลี่ยนสิทธิการบินโดยไม่จำกัดจำนวนสายการบินที่จะใช้สิทธิของแต่ละฝ่าย และไม่จำกัดความจุ ความถี่ของสายการบิน และให้สายการบินเป็นผู้กำหนดค่าขนส่งโดยรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด สหรัฐอเมริกาทำความตกลงในรูปแบบนี้กับประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา รูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินเช่นนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Open Skies Type¹⁹ ทั้งสามรูปแบบดังกล่าวได้ใช้เป็นแบบอย่างจนกระทั่งปัจจุบันนี้

2. รูปแบบที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน

รูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินในปัจจุบันมี 3 รูปแบบด้วยกันคือ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁹ Jacques Naveau, *International Air Transport in a Changing World*, pp. 149 - 150.

2.1 ความตกลงแบบ Bermuda I

ความตกลงแบบ Bermuda I เป็นแบบที่รัฐเป็นผู้กำหนดเส้นทางบิน จำนวน สายการบินในเส้นทาง และควบคุมอัตราค่าโดยสารและค่าระวางค่าสินค้า แต่สายการบินมีอิสระในการกำหนดความจุและความถี่ของตนเองให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่รัฐกำหนดให้ เช่น ต้องสัมพันธ์กับปริมาณการจราจร ทั้งนี้รัฐคู่สัญญาไม่มีสิทธิบงกชการควบคุมความจุ ความถี่ภายหลังจากที่เริ่มบริการไปแล้ว ความตกลงแบบนี้เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าแบบ Expost facto reveiw²⁰

ความตกลงในรูปแบบนี้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำข้อความแบบอย่างในการจัดความจุ ความถี่ (Model Capacity Clause) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำความตกลง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²¹

1. การให้บริการการขนส่งทางอากาศต่อสาธารณชนจะต้องสัมพันธ์กับประมาณความต้องการการจราจร

2. สายการบินที่รัฐเป็นผู้กำหนด ไม่ว่าจะเป็สายการบินเดียว หรือหลายสายของประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่าย จะต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นธรรมในการแข่งขันในการให้บริการระหว่างประเทศคู่สัญญา

3. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่าย จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสายการบินอีกฝ่ายหนึ่ง โดยจะต้องหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนอย่างไม่สมควร ต่อโอกาสที่จะเสนอบริการโดยสายการบินอีกฝ่ายหนึ่ง



²⁰ Shawcross and Beaumont, *Air Law*, 4th ed. pp. IV/ 50-57.

²¹ International Civil Aviation Organization Doc 9440, *Policy and Guidance Material on International Regulation and Tariff*, First Edition, (Montreal : ICAO, 1984) , pp.17 -18.

4. การจัดความจุ ความถี่ของสายการบินที่กำหนดของแต่ละฝ่ายจะต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของการจราจรระหว่างประเทศเจ้าของสายการบินกับประเทศปลายทางของการจราจร ส่วนการใช้สิทธิในการรับขนการจราจรที่มายังหรือมาจากประเทศที่สามตามเสรีภาพที่ 5 จะต้องสอดคล้องกับหลักการทั่วไปในการพัฒนาการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศโดยการจัดความถี่ ความจุควรจะสัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

4.1 ความต้องการของการจราจรระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

4.2 ความจำเป็นของการดำเนินการบริการของสายการบิน

4.3 ความต้องการจราจรของตลาดที่สายการบินแวะลง โดยได้คำนึงถึงบริการที่มีอยู่ของตลาดนั้นแล้ว

5. จะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างประเทศคู่สัญญา หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอให้มีการทบทวน ความจุ ความถี่ที่ได้ให้บริการไปแล้ว

หลักของความตกลงรูปแบบนี้จะเห็นได้จากข้อ 1 ถึง 4 ซึ่งไม่ได้ระบุให้กำหนดความจุ ความถี่ของสายการบินแต่ละฝ่ายไว้ แต่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดความจุ ความถี่ให้สายการบินแต่ละฝ่ายยึดถือ โดยประเทศคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิทบทวนความจุ ความถี่ที่สายการบินอีกฝ่ายหนึ่งให้บริการไปแล้วตามข้อ 5

จึงกล่าวได้ว่าการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินในรูปแบบ Bermuda I ให้ความยืดหยุ่นแก่สายการบินของแต่ละฝ่ายในการจัดความจุ ความถี่แต่มีเงื่อนไขให้รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายมีสิทธิเข้าแทรกแซงได้ ในหลักการจึงมีผลดีผลเสียดังนี้

ผลดี

(1) สายการบินสามารถเพิ่มความจุ ความถี่ได้เลย เมื่อปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้นโดยไม่

ต้องมีการตกลงกันในระหว่างรัฐบาลกันอีก ทำให้สายการบินสามารถวางแผนการบินในระยะยาวได้สะดวก

(2) เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ และพัฒนาการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เพราะสายการบินมีสิทธิที่จะเพิ่มความจุ ความถี่ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐ

(3) เป็นประโยชน์ต่อประเทศที่มีจำนวนสายการบินมากกว่า หรือมีสายการบินที่มีขนาดใหญ่กว่าเพราะจะได้เปรียบในการแข่งขันเนื่องมาจากมีอิสระในการจัดบริการ

ผลเสีย

(1) ถ้าสายการบินของทั้งสองฝ่ายมีขนาดและความสามารถไม่ทัดเทียมกันประเทศที่มีสายการบินน้อยกว่าจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะสายการบินของคนไม่สามารถแข่งขันในการเสนอบริการได้

(2) แม้ว่าสายการบินจะมีสิทธิในลักษณะยึดหยุ่นในการจัดความจุ ความถี่ของบริการ แต่ก็มีใช้สิทธิที่ได้แน่นอนตายตัว เพราะมีหลักการให้รัฐเข้าแทรกแซงและทบทวนความจุ ความถี่ของสายการบินอีกฝ่ายหนึ่งได้ ทั้งหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดความจุ ความถี่ก็กำหนดไว้กว้าง ๆ เปิดโอกาสให้รัฐอีกฝ่ายหนึ่งสามารถโต้แย้งและทบทวนความจุ ความถี่ของสายการบินอีกฝ่ายหนึ่งได้ในกรณีที่ทำการบินมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมักจะเกิดปัญหาความขัดแย้งเช่นนี้อยู่เสมอและในที่สุด หลักการของความตกลงแบบนี้ ไม่อาจอยู่รอดได้ และจะกลายเป็นแบบถูกควบคุมความจุ ความถี่เช่นเดียวกับแบบ Capacity Predetermination

2.2 ความตกลงแบบ Capacity predetermination

ความตกลงแบบ Capacity predetermination เป็นแบบที่รัฐเป็นผู้กำหนดเส้นทางบิน จำนวนสายการบินในเส้นทาง ความจุ และความถี่ของเที่ยวบินให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและควบคุมอัตราค่าโดยสารและค่าระวางสินค้าด้วย ความตกลงในรูปแบบนี้ องค์การบิน



พลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำข้อความแบบอย่างในการจัดความจุความถี่ (Model Capacity Clause) เพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวในการจัดทำความตกลง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²²

1. รัฐคู่สัญญาจะต้องตกลงกันในเรื่องความจุ ความถี่ของสายการบินที่กำหนดในเส้นทางที่ตกลงกันก่อนที่จะมีการให้บริการ และหลังจากนั้นอาจตกลงปรับปรุงความจุ ความถี่กันใหม่ได้อีกทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของการจราจร
2. การจัดความจุและความถี่ของสายการบินที่กำหนดของรัฐคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของการจราจร ระหว่างประเทศคู่สัญญา
3. รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้โอกาสอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรมแก่สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินบริการระหว่างกัน เพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน และเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยแบ่งความจุให้เท่ากันระหว่างประเทศคู่สัญญา
4. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายและสายการบินที่กำหนดของตนจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและผลประโยชน์ของสายการบินที่กำหนดของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยต้องหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนอย่างไม่สมควรต่อการให้บริการของสายการบินที่กำหนดของอีกฝ่ายหนึ่ง
5. หลังจากสายการบินที่กำหนดได้เปิดบริการแล้ว หากประเทศคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องการทบทวนความจุและความถี่ใหม่แต่ไม่อาจตกลงกันใหม่ได้ ให้สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่ายมีสิทธิใช้ความจุ ความถี่เดิมตามที่ตกลงกันไว้เดิมไปก่อน

จึงกล่าวได้ว่าการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินแบบ Capacity Predetermination เป็นแบบที่รัฐเข้าควบคุมการดำเนินการบริการของสายการบินในเรื่องต่างๆ เช่น เส้นทางบินและจำนวนสายการบิน ในหลักการจะมีผลดีผลเสียต่อรัฐที่ใช้รูปแบบนี้ดังต่อไปนี้

²² Ibid. p.15.

ผลดี

(1) สายการบินแห่งชาติของตนได้รับการคุ้มครอง เพื่อให้เจริญเติบโตได้ด้วยการป้องกันไม่ให้สายการบินต่างชาติที่มีขนาดใหญ่กว่าท่วมเทปริมาณความจุ ความถี่จนสายการบินแห่งชาติของตนไม่มีโอกาสเพิ่มความจุ ความถี่ของบริการได้

(2) จากการที่หลักการของ Capacity Predetermination Type คือ การควบคุมให้ปริมาณความจุ ความถี่สัมพันธ์กับปริมาณการจราจร ทำให้พัฒนาการของการบินเจริญเติบโตไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยโดยไม่มีการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจของสายการบินเอง

ผลเสีย

(1) เมื่อสายการบินแห่งชาติของตนพร้อมที่จะขยายบริการเพิ่มขึ้น ก็อาจถูกอีกฝ่ายหนึ่งจำกัดปริมาณความจุ ความถี่ไว้ได้ เพราะได้มีการตกลงจำกัดความจุ ความถี่ไว้แต่แรกแล้ว ซึ่งกรณีนี้เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของสายการบินแห่งชาติของตนเอง

(2) สายการบินต่างชาติไม่อาจขยายบริการมายังประเทศตนได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบความตกลงที่มีการควบคุมความจุ ความถี่ ในการให้บริการ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการบินระหว่างประเทศของตนเองในที่สุด

2.3 ความตกลงแบบ Open Skies หรือความตกลงแบบเปิดน่านฟ้าเสรี

ความตกลงแบบ Open Skies เป็นรูปแบบความตกลงที่รัฐให้สายการบินมีอิสระในการเสนอบริการ โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมเส้นทางบิน จำนวนสายการบินในเส้นทาง ความจุความถี่ของบริการ อีกทั้งอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง กล่าวคือในเรื่องจำนวนสายการบินนั้น ให้มีสายการบินได้ไม่จำกัดจำนวน และในการแข่งขันประกอบธุรกิจนั่นเอง กลไกของตลาดจะคัดเอาสายการบินที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมออกจนเหลือเพียงสายการบินที่มีประสิทธิภาพ และมีจำนวนพอเหมาะกับขนาดของตลาด ในเรื่องเส้นทางบินให้สายการบินมีอิสระในการกำหนดเส้นทางที่จะทำการบิน แล้วกลไกตลาดจะเป็นตัวควบคุมให้สายการบินเลือกทำการบินเฉพาะเส้นทางที่เหมาะสมในเชิงธุรกิจเท่านั้น ในเรื่องประมาณความจุ ความถี่ของบริการ

ในเส้นทาง ให้สายการบินมีอิสระที่จะพิจารณากำหนดปริมาณ ความจุ ความถี่ของบริการในเส้นทางตามขนาดที่มีความสัมพันธ์กับปริมาณความต้องการเอง ส่วนในเรื่องอัตราค่าโดยสาร และค่าระวางให้สายการบินมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางเอง โดยกลไกตลาดจะเป็นตัวควบคุมราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ความตกลงในรูปแบบนี้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำข้อความแบบอย่างในการจัดความจุ ความถี่ ซึ่งเน้นการแข่งขันและป้องกันมิให้รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสายการบินเพื่อให้รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางในการจัดทำความตกลง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²³

1. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่าย จะต้องให้โอกาสอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแก่สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่ายในการแข่งขันบริการ
2. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะดำเนินการภายใต้อำนาจของตน เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทุกรูปแบบ ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะการแข่งขันของสายการบินของอีกฝ่ายหนึ่ง
3. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องไม่จำกัดปริมาณการรับขนจรรยาจรความถี่หรือความสม่ำเสมอของบริการ หรือแบบอากาศยานของสายการบินที่กำหนดของอีกฝ่ายหนึ่งโดยผลการเว้นแต่เป็นความต้องการของกฎหมายศุลกากร ความจำเป็นด้านเทคนิค ความจำเป็นในด้านปฏิบัติการ หรือเหตุผลจากสิ่งแวดล้อมโดยต้องสอดคล้องกับมาตรา 15²⁴ ของอนุสัญญาชิคาโก
4. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องอนุญาตให้สายการบินของอีกฝ่ายหนึ่งทำการบินโดยไม่คำนึงว่าสายการบินของตนจะทำการบินเองหรือไม่ และประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องไม่จำกัดการรับขนและเรียกหรือค่าตอบแทนในการอนุญาต หรือตั้งข้อกำหนดใด ๆ ที่เกี่ยวกับความจุ ความถี่หรือการรับขนจรรยาจรกับสายการบินที่กำหนดของอีกฝ่ายหนึ่ง

²³ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, *อุตสาหกรรมการบิน*, หน้า 253.

²⁴ ดูรายละเอียดในอนุสัญญาชิคาโก มาตรา 15 ในภาคผนวก.

5. ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่าย จะต้องไม่กำหนดให้สายการบินที่กำหนดของอีกฝ่ายหนึ่งต้องยื่นขออนุมัติใช้ตารางการบินของเที่ยวบินแบบประจำ โปรแกรมของเที่ยวบินเช่าเหมา หรือแผนดำเนินการ เว้นแต่จำเป็นซึ่งต้องกำหนดโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้มีสภาพเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะให้กระทำเช่นนั้นได้ในภาคผนวกของความตกลงนี้

ผลดีผลเสียของความตกลงแบบ Open Skies

ความตกลงแบบ Open Skies หรือเปิดน่านฟ้าเสรีนี้ แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภคอย่างมาก แต่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศเล็ก ๆ ไม่อาจนำมาใช้ปฏิบัติในกิจการเดินอากาศระหว่างประเทศได้เนื่องจาก

(1) การปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรีในกิจการเดินอากาศระหว่างประเทศจะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันมากเพราะแต่ละประเทศต่าง มีทรัพยากร มีพัฒนาการทางเทคโนโลยี และจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งสายการบินแตกต่างกันมาก ประเทศที่มีทรัพยากรมากจะมีสายการบินได้มาก มีเงินทุนสูงในการสนับสนุนการบิน มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและไม่มีปัจจัยเหนี่ยวรั้ง (Pulling Factor) ที่กำหนดให้สายการบินแห่งชาติมีพันธกรณีต้องสนองนโยบายของชาติเป็นสำคัญยิ่งกว่านโยบายทางการค้าจะเป็นประเทศที่ได้เปรียบในการแข่งขันยิ่งกว่าประเทศเล็กที่มีสายการบินแห่งชาติเพียงสายเดียว มีทรัพยากร มีเงินทุน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจำกัด และจำเป็นต้องสนองนโยบายของชาติเป็นสำคัญ โดยการดำเนินการจะมุ่งหวังเพียงกำไรขาดทุนในเชิงการค้าเท่านั้นไม่ได้

(2) ในการแข่งขันกันโดยไม่มีการควบคุมย่อมเป็นที่แน่นอนว่า สายการบินที่ไม่อาจดำเนินการแข่งขันกับคู่แข่งอื่นได้จะถูกคัดออกจากตลาด แต่เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ของโลกต่างมีสายการบินแห่งชาติเพียงสายเดียว ซึ่งสายการบินแห่งชาตินับเป็นทรัพยากรอันมีค่าของประเทศ จึงไม่มีประเทศใดจะยอมให้สายการบินของตนต้องหยุดกิจการไปโดยที่รัฐไม่เข้าแทรกแซง แม้ในปัจจุบันเองประเทศต่าง ๆ ก็เข้าแทรกแซง หรือสนับสนุนกิจการของสายการบินแห่งชาติของตนในหลายรูปแบบ ตั้งแต่การควบคุมดูแลอยู่ห่าง ๆ เข้ามีส่วนในการบริหารงานให้ค่าทดแทนในเส้นทางที่จำเป็นต้องทำการบินเพื่อสนองนโยบายของประเทศ รวมทั้งการเข้าร่วมทุนจนถึงระดับเข้าก่อตั้งและดำเนินการเอง

(3) ประเทศต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์บินแห่งชาติของตนเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นธุรกิจการค้าขายได้เข้าประเทศอย่างหนึ่งแล้ว ยังเพื่อจุดประสงค์ที่จะให้สายการบินแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ และใช้เป็นประโยชน์ในทางการเมืองระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีนโยบายที่จะคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของสายการบินแห่งชาติของตนให้มากที่สุดหรืออย่างน้อยก็ให้ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศ วิธีการคุ้มครองสายการบินแห่งชาติวิธีหนึ่งก็คือ ควบคุมปริมาณความจุ ความถี่ของสายการบินต่างชาติ มิให้มีมากเกินไป เพื่อเปิดโอกาสให้สายการบินของตนมีโอกาสอยู่รอดในตลาดได้บ้างพอสมควร ประเทศต่าง ๆ มักไม่ใช้ความตกลงแบบน่านฟ้าเสรี หากมีสายการบินแห่งชาติเพียงสายเดียวในประเทศของตน

อย่างไรก็ดีในด้านทฤษฎีความตกลงหรือนโยบายเปิดน่านฟ้าเสรี (Open Skies Policy) อาจเป็นประโยชน์สำหรับประเทศที่มีสายการบินเข้มแข็ง แต่ก็ยังไม่มีประเทศใดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีทรัพยากรมาก มีสายการบินแห่งชาติที่เข้มแข็งนับสิบสาย และเล็งเห็นประโยชน์หรือความได้เปรียบในการแข่งขันกันโดยเสรีกับสายการบินประเทศอื่น ๆ ที่อ่อนกว่าได้เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ยึดแนวนโยบายให้มีการแข่งขันกันโดยเสรี กระนั้นก็ตามยังไม่ละโอกาสที่จะเอาเปรียบประเทศเล็กกว่า เช่น ในความตกลงที่ทำกับประเทศไทย สหรัฐอเมริกาเรียกร้องสิทธิที่จะให้สายการบินของตนทำการบินมายังหรือไปจากประเทศไทยได้โดยไม่จำกัดจำนวนสายการบิน ไม่จำกัดเส้นทาง ไม่จำกัดความจุ ความถี่และไม่มีข้อจำกัดในการเรียกเก็บอัตราค่าโดยสารแต่กลับจำกัดสิทธิประเทศไทยให้ทำการบินไปยังสหรัฐอเมริกาได้เพียงบางจุด และจำกัดความถี่ที่จะบินไปยังสหรัฐอเมริกาบางเส้นทางด้วย

3. รูปแบบการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของไทย

3.1 รูปแบบความตกลงที่ไทยทำกับประเทศต่าง ๆ

ประเทศไทยได้เริ่มทำความตกลงสองฝ่ายว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเริ่มทำความตกลงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2490 เป็นครั้งแรก ต่อมาก็ได้ทำกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ตลอดมาจนถึงปัจจุบันประมาณ 73 ประเทศ ซึ่งมีรูปแบบความตกลงทั้ง 3 รูปแบบ รูปแบบความตกลงที่ใช้มากที่สุดคือแบบ Capacity Predetermination

รองลงมาคือแบบ Bermuda I และมีเพียงประเทศเดียวคือสหรัฐอเมริกาที่ประเทศไทยทำความตกลงแบบ Open Skies แต่ในที่สุดก็ได้ยกเลิกความตกลงแบบนี้กับสหรัฐอเมริกา²⁵

3.2 ความเป็นมาของการทำความตกลงรูปแบบต่าง ๆ

ในระยะแรกที่ประเทศไทยทำความตกลงสองฝ่ายว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ ได้อาศัยแบบอย่างที่สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรได้ทำความตกลงระหว่างกัน เมื่อปี พ.ศ. 2489 หรือที่เรียกว่า Bermuda I แต่ประเทศไทยก็ได้ทำความตกลงแบบนี้เพียง 5 ฉบับ ในระยะเริ่มแรก คือความตกลงที่ประเทศไทยทำกับประเทศเคนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน ไอซ์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา (ต่อมาได้เปลี่ยนแบบความตกลงที่ทำกับประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแบบ Open Skies ในปี พ.ศ.2522) หลังจากนั้นได้ทำความตกลงแบบ Capacity Predetermination มาโดยตลอด ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งใช้แบบ Bermuda I และกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้แบบ Open Skies ในกรณีประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกานี้ถือว่าเป็นกรณีพิเศษที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจัดทำในขณะนั้น²⁶ โดยเฉพาะกรณีสหรัฐอเมริกา บริษัทการบินไทย จำกัด ประสงค์จะเปิดบริการไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งระยะนั้นสหรัฐอเมริกามีนโยบายทำความตกลงกับประเทศอื่น แบบ Open Skies ประกอบกับสายการบินของสหรัฐอเมริกาก็จะหยุดทำการบินมายังประเทศไทย ทำให้ฝ่ายสหรัฐอเมริกามีอำนาจต่อรองสูงกว่า และเป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องทำความตกลงแบบ Open Skies อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าจากความตกลงทั้ง 3 รูปแบบ ประเทศไทยเลือกใช้ความตกลงแบบ Capacity Predetermination เป็นหลัก ซึ่งเป็นรูปแบบความตกลงที่สามารถใช้ในการคุ้มครองสายการบินแห่งชาติได้²⁷

3.3 ตัวอย่างความตกลงที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่าง ๆ

²⁵ ประเทศไทยทำความตกลงด้านการบินแบบเปิดน่านฟ้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2522.

²⁶ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัย เรื่อง นโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย, หน้า 34.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ความตกลงที่นำมาเป็นตัวอย่างในวิทยานิพนธ์เล่มนี้คือความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสวีเดนว่าด้วยบริการเดินอากาศฉบับ พ.ศ.2492 ซึ่งเป็นความตกลงที่ใช้รูปแบบ Bermuda I และความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอิตาลีว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างอาณาเขตของแต่ละฝ่ายและพ้นจากนั้นไปฉบับ พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นความตกลงที่ใช้รูปแบบ Capacity Predetermination

3.3.1 ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสวีเดนว่าด้วยบริการเดินอากาศฉบับ พ.ศ.2492²⁸ ความตกลงฉบับนี้มีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

(1) สายการบินที่ได้รับการกำหนดโดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลสวีเดนซึ่งได้รับอนุญาตตามความตกลงฉบับนี้ ได้รับสิทธิในการผ่านแดนและแวะลงมิใช่เพื่อการค้าตลอดจนสิทธิในการรับและส่งคนโดยสาร ของบรรทุก (สินค้า) และไปรษณีย์ภัณฑ์อันเป็นจราจรระหว่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานที่เปิดบริการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศในอาณาเขตของแต่ละฝ่ายตามเส้นทางที่กำหนดขึ้น

(2) บรรดาค่าภาระ ซึ่งภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งเรียกเก็บ หรืออนุญาตให้เรียกเก็บจากสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งสำหรับการใช้ท่าอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะต้องไม่สูงกว่าที่อากาศยานแห่งชาติของตนซึ่งดำเนินการระหว่างประเทศเช่นเดียวกันต้องชำระในการใช้ท่าอากาศยานและเครื่องอำนวยความสะดวกเช่นว่านั้น

(3) น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น และเครื่องอะไหล่ที่นำเข้ามาหรือขนขึ้นบนอากาศยานในอาณาเขตของภาคีฝ่ายหนึ่ง โดยหรือในนามของสายการบินที่กำหนดของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง และตั้งใจโดยเฉพาะเพื่อการใช้ของอากาศยานของของสายการบินที่กำหนด จะได้รับผลประโยชน์ที่เป็นการอนุเคราะห์อันเกี่ยวกับค่าศุลกากร ค่าธรรมเนียม การตรวจหรือค่าภาระอื่น ๆ ที่เรียกเก็บโดยภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายแรกไม่น้อยกว่าที่ให้แก่สายการบินของชาติตนซึ่งประกอบการให้บริการระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 67 ตอนที่ 32 ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2493.

(4) อากาศยานของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งที่ใช้ในการดำเนินการของบริการที่ตกลงและบรรดาสัมภาระคือ น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น เครื่องอะไหล่ และพัสดุของอากาศยานที่เก็บอยู่บนอากาศยานเช่นว่านั้น เมื่อเข้ามาในหรือออกไปจากอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่าย จะได้รับการยกเว้นจากศุลกากร ค่าธรรมเนียมการตรวจ หรือค่าอากร หรือค่าภาระที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าสัมภาระเช่นว่านั้นจะได้ใช้โดยอากาศยานนั้นระหว่างทำการบินในอาณาเขตนั้น

(5) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตซึ่งภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งออกให้หรือกระทำให้สมบูรณ์แล้ว ภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายยอมรับนับถือว่าสมบูรณ์เพื่อการดำเนินการที่ตกลง อย่างไรก็ตาม ภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมรับนับถือใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตที่รัฐอื่นใดออกให้แก่คนชาติของตนเพื่อทำการบินเหนืออาณาเขตของตน

(6) กฎหมายและข้อบังคับของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่ง เกี่ยวกับอากาศยานที่ประกอบการในการเดินอากาศระหว่างประเทศจะเข้ามาในหรือออกไปจากอาณาเขตของตนหรือเกี่ยวกับการดำเนินการและการเดินอากาศของอากาศยานนั้นขณะอยู่ภายในอาณาเขตของตนให้ใช้บังคับแก่อากาศยานของสายการบินที่กำหนดของภาคี ผู้ทำความตกลงอีกฝ่าย และอากาศยานนั้นต้องปฏิบัติตามในเมื่อเข้ามาในหรือออกไปจาก หรือขณะอยู่ภายในอาณาเขตทางภาคีฝ่ายแรก

(7) กฎหมายและข้อบังคับของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับคนโดยสาร ผู้ประจำการในอากาศยาน หรือของบรรทุกของอากาศยาน จะเข้ามาใน หรือออกไปจากอาณาเขตของตน เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับการเข้า การตรวจปล่อย การอพยพเข้าเมือง หนังสือเดินทาง การศุลกากร และด่านกักตรวจโรคให้เป็นอันใช้บังคับแก่คนโดยสารผู้ประจำการในอากาศยานหรือของบรรทุกของอากาศยานของสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่าย หรือแก่ผู้ทำการแทนบุคคลหรือสิ่งของดังกล่าวในเมื่อเข้ามาในหรือออกไปจากหรือในขณะที่อยู่ภายในอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายแรก

(8) ภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายสงวนสิทธิที่จะระงับหรือเพิกถอนการใช้สิทธิต่าง ๆ ของสายการบินที่กำหนดของภาคีอีกฝ่าย ในกรณีที่ดินไม่พอใจว่ากรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญและการควบคุมอันแท้จริงของสายการบินเช่นว่านั้นตกอยู่แก่คนชาติของภาคีผู้ทำความ

ตกลงอีกฝ่ายหนึ่งหรือในกรณีที่สายการบินที่กำหนดคนนั้นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของภาคีผู้ทำความตกลง ซึ่งเป็นเจ้าของอาณาเขตที่สายการบินนั้นทำการบินอยู่นั้น หรือถ้าหากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้ได้สิทธิตามความตกลงนี้

(9) อัตราที่บรรดาสายการบินจะเรียกเก็บ จะต้องตกลงกันในขั้นต้นระหว่างสายการบินเอง อัตราใด ๆ ที่ตกลงกันแล้วนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่การเดินอากาศผู้มีอำนาจของภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสอง และในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ก็ให้เสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะมนตรีแห่งองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ เว้นแต่ภาคีทั้งสองฝ่ายตกลงให้ใช้อินนุญาโตตุลาการ

(10) ความตกลงนี้ ให้จัดทะเบียนกับองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ

(11) ถ้าหากภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดพิจารณาว่าเห็นสมควรจะแก้ไขบทบัญญัติบทหนึ่งบทใดหรือหลายบทในภาคผนวก การแก้ไขเช่นว่านั้นอาจกระทำได้โดยการตกลงกันโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่การเดินอากาศผู้มีอำนาจของภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่าย เมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ตกลงระหว่างกันและกันในเงื่อนไขใหม่ หรือเงื่อนไขที่แก้ไขอันกระทบถึงภาคผนวก คำแนะนำในเรื่องนี้จะมีผลต่อเมื่อได้มีการยืนยัน โดยการแลกเปลี่ยนจดหมายเหตุทางการทูต

(12) ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่ายเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้ความตกลงนี้หรือภาคผนวกให้นำเสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะมนตรีแห่งองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ เว้นแต่ภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองยอมให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเสนอต่อศาลอนินุญาโตตุลาการ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยความตกลงระหว่างภาคีผู้ทำความตกลง หรือต่อบุคคลหรือองค์กรอื่นใด

(13) การที่ภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเปลี่ยนแปลงเส้นทางบินที่กำหนดไว้ในภาคผนวก นอกจากการเปลี่ยนจุดขึ้นลงของสายการบินของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง มิให้ถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวก ฉะนั้นเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด อาจดำเนินการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น ได้แต่ฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็จะต้องบอกกล่าวการเปลี่ยนแปลงนั้นให้เจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยไม่ชักช้า

3.3.2 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างอาณาเขตของแต่ละฝ่ายและพื้นที่จากนั้นไปฉบับ พ.ศ. 2517²⁹ ความตกลงฉบับนี้มีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ภายใต้งบบังคับแห่งบทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้สายการบินที่กำหนดของภาคีแต่ละฝ่ายได้รับเอกสิทธิ์ต่อไปนี้ในขณะที่เมื่อดำเนินบริการที่ตกลงตามเส้นทางบินที่ระบุคือ
- (ก) บินผ่านอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่แวะลง
 - (ข) แวะลงในอาณาเขตดังกล่าวมิใช่เพื่อความมุ่งประสงค์ทางการค้าและ
 - (ค) แวะลงในอาณาเขตดังกล่าว ณ จุดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในใบพิกักท้ายความตกลงฉบับนี้สำหรับเส้นทางบินนั้นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการขนลงและรับขึ้น ซึ่งการจราจรระหว่างประเทศคือ คนโดยสาร ของบรรทุก และไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มาจากหรือไปยังจุดอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้
- (2) สายการบินที่กำหนดของแต่ละฝ่ายไม่มีสิทธิที่จะรับคนโดยสาร ของบรรทุกและไปรษณีย์ภัณฑ์ เพื่อสินจ้างหรือค่าเช่าในอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งในอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลง
- (3) ภาคีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะกำหนดสายการบินสายหนึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรไปภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อความประสงค์ในการดำเนินบริการที่ตกลงตามเส้นทางบินที่ระบุไว้
- (4) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตที่ภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งออกให้หรือกระทำให้สมบูรณ์แล้วและยังมีผลบังคับอยู่จะได้รับการ



²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 129 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2517.

ยอมรับนับถือจากภาคีอีกฝ่ายหนึ่งว่าสมบูรณ์เพื่อความมุ่งหมายในการดำเนินบริการเดินอากาศในเส้นทางต่าง ๆ ตามความตกลงนี้ แต่ข้อกำหนดในการออกหรือกระทำให้สมบูรณ์ซึ่งใบสำคัญหรือใบอนุญาตเช่นนั้นจะต้องเท่าเทียมหรือเหนือกว่ามาตรฐานขั้นต่ำซึ่งอาจวางขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ยอมรับใบสำคัญแสดงความสามารถและใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนชาติของตนโดยภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อความประสงค์ในการทำการบินเหนืออาณาเขตของตน

(5) เชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น เครื่องอะไหล่ เครื่องบริภัณฑ์ประจำอากาศยานและพัสดุอากาศยานที่นำเข้ามาในอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่ง หรือขึ้นบินบนอากาศยานในอาณาเขตนั้น โดยหรือในนามภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง หรือสายการบินที่ภาคีฝ่ายหลังกำหนดและมุ่งโดยเฉพาะสำหรับการใช้ของหรือในอากาศยานของสายการบินนั้น จักได้รับผลประโยชน์ติดต่อกันไปนี้จากภาคีฝ่ายแรกเกี่ยวกับศุลกากร ค่าธรรมเนียมการตรวจและค่าอากร และค่าภาระแห่งชาติหรือของท้องถิ่นอื่น ๆ อันมีลักษณะเช่นเดียวกัน

(ก) ในกรณีเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นที่เหลือนอยู่บนอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานสุดท้ายที่แวะลงก่อนออกจากอาณาเขตดังกล่าวไปให้ได้รับการยกเว้น

(ข) ในกรณีเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นที่มีได้รวมอยู่ใน (ก) และเครื่องอะไหล่ เครื่องบริภัณฑ์ประจำอากาศยาน และพัสดุอากาศยานให้ได้รับผลประโยชน์อย่างอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าที่ให้แก่บรรดาสัมภาระที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งนำเข้ามาในอาณาเขตดังกล่าว หรือขึ้นบินบนอากาศยานในอาณาเขตนั้นและมุ่งโดยเฉพาะสำหรับการใช้ของหรือในอากาศยานของสายการบินแห่งคนชาติของภาคีฝ่ายแรกหรือของสายการบินต่างประเทศที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งประกอบบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ

(6) สายการบินที่กำหนดของภาคีแต่ละฝ่ายจะมีโอกาสอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมกัน ในอันที่จะรับขนโดยบริการซึ่งจราจรที่ขยับขึ้นในอาณาเขตของภาคีฝ่ายหนึ่งและขนลงในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งหรือกลับกัน และจะถือว่าจราจรที่ขยับขึ้นหรือขนลงในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังหรือมาจากจุดต่าง ๆ ในเส้นทางมีลักษณะเป็นจราจรเพิ่มเติมในการจัดความจุ เพื่อรับขนจราจรที่ขยับขึ้นในอาณาเขตของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง และขนลง ณ จุดต่าง ๆ ในเส้นทางต่าง ๆ ที่ระบุหรือกลับกัน สายการบินที่กำหนดของภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องคำนึงถึง

ผลประโยชน์ปฐมมูลของสายการบินที่กำหนดของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งในจรรยาบรรณนั้นเพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของสายการบินฝ่ายหลังอย่างไม่สมควร

(7) บริการที่ตกลงซึ่งสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายจัดขึ้นจะต้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนสำหรับการขนส่งในเส้นทางต่าง ๆ ที่ระบุและแต่ละบริการจะถือการจัดความจุที่พอเพียงเพื่อสนองความต้องการในการขนคนโดยสาร ของบรรทุก และไปรษณีย์ภัณฑ์ไปจากหรือมายังอาณาเขตของภาคีฝ่ายที่กำหนดสายการบินเป็นวัตถุประสงค์ปฐมมูล

(8) การจัดให้มีการรับขนคนโดยสาร ของบรรทุกและไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ขนขึ้นในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง และขนลง ณ จุดในประเทศที่สามตามเส้นทางต่าง ๆ ที่ระบุหรือกลับกันจะต้องกระทำตามหลักการทั่วไปที่ว่าความจุจะต้องสัมพันธ์กับ

(ก) ความต้องการของจรรยาบรรณที่ขนขึ้นหรือขนลงในอาณาเขตของภาคีฝ่ายที่กำหนดสายการบิน

(ข) ความต้องการของจรรยาบรรณของเขตที่สายการบินผ่านเมื่อได้คำนึงถึงบริการเดินอากาศอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยสายการบินของบรรดาระัฐที่ตั้งอยู่ในเขตนั้นและ

(ค) ความต้องการของการดำเนินสายการบินตลอดเส้นทางเศรษฐกิจ

(9) ความจุซึ่งจะจัดขึ้นในวาระเริ่มแรกจะต้องได้ตกลงกันระหว่างภาคีทั้งสองฝ่ายก่อนที่จะเริ่มดำเนินการที่ตกลง ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีจะได้ปรึกษาหารือกันเป็นครั้งคราวเกี่ยวกับความจุที่จะจัดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในความจุซึ่งเป็นที่ตกลงกันแล้วจะต้องได้รับการยืนยันโดยหนังสือแลกเปลี่ยน

(10) สายการบินที่กำหนดของภาคีทั้งสองฝ่ายจะมีโอกาสอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมกัน ในอันที่จะดำเนินการที่ตกลงในเส้นทางบินของตน

(11) บรรดาพิกัดอัตราขนส่งสำหรับบริการที่ตกลงจะต้องกำหนดให้ระดับที่สมควรโดยคำนึงถึงปัจจัยทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค่าของการดำเนินการ ก่าไรอันสมควรลักษณะของบริการ (เช่น มาตรฐานความเร็ว ความสะดวกสบาย) และบรรดาพิกัดอัตราของสายการบินอื่น ๆ สำหรับตอนใดตอนหนึ่งในเส้นทางบินที่ระบุ พิกัดอัตราเหล่านี้จะต้องกำหนดโดยยึดหลักดังต่อไปนี้

(ก) พิกัดอัตราดังกล่าวรวมทั้งอัตราส่วนลดของตัวแทนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับพิกัดอัตรานั้นหากสามารถทำได้ให้สายการบินที่กำหนดที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกันสำหรับเส้นทางบินที่ระบุแต่ละเส้นไป และถ้าเป็นไปได้ก็ให้ทำความตกลงนั้นตามแนวข้อวินิจฉัยซึ่งอาจนำมาใช้ได้ตามการประชุมว่าด้วยการจราจรของสมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ พิกัดอัตราที่ตกลงนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่าย

(ข) ถ้าสายการบินที่กำหนดไม่สามารถตกลงกันได้ในพิกัดอัตราใดหรือโดยเหตุผลอื่นไม่สามารถที่จะตกลงกันในพิกัดอัตราตามข้อ (ก) เจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีผู้ทำความตกลงจะพยายามกำหนดพิกัดอัตราขึ้นโดยทำความตกลงระหว่างกัน

(ค) ถ้าเจ้าหน้าที่การเดินอากาศไม่สามารถตกลงกันได้ในการให้ความเห็นชอบในพิกัดอัตราใด ๆ ที่เสนอตามความในข้อ (ก) หรือไม่สามารถตกลงกันในการกำหนดพิกัดอัตราใด ๆ ตามข้อ (ข) ให้ขจัดความขัดแย้งโดยการเจรจา ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็อาจเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาได้

(12) ให้เจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีแต่ละฝ่าย ส่งรายการสถิติรายคาบหรืออื่น ๆ ให้เจ้าหน้าที่การเดินอากาศของอีกฝ่ายหนึ่งตามที่ร้องขอเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสอบทบทวนความจุสำหรับบริการที่ตกลงซึ่งสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายแรกได้จัดให้มีขึ้น

(13) ถ้าภาคีฝ่ายหนึ่งพิจารณาเห็นว่าสมควรแก้ไขบทบัญญัติใด ๆ ในความตกลงฉบับนี้ ภาคีนั้นจะต้องร้องขอให้มีการให้มีการปรึกษาหารือกับอีกฝ่ายหนึ่ง ข้อแก้ไขใด ๆ ที่ได้ตกลงกันจะมีผลบังคับ ต่อเมื่อได้มีการยืนยันโดยหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตแล้ว

จากตัวอย่างความตกลงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองความตกลงมีลักษณะที่แตกต่างกันในบางประเด็นเช่นในเรื่อง ความจุ ความถี่ ทั้งนี้เนื่องจากความตกลงทั้งสองฉบับนี้ใช้รูปแบบที่ต่างกันนั่นเอง