

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมา กิจการการบินพาณิชย์ในประเทศไทยนั้นเป็นกิจการที่ถูกผูกขาดโดยรัฐเป็นผู้ให้บริการในธุรกิจการบินพาณิชย์แต่เพียงผู้เดียว เพราะประเทศไทยนั้นถือว่าการบินพาณิชย์ หรือกิจการการเดินทางอากาศนั้น เป็นกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจการเดินทางอากาศฉบับหลักของประเทศไทยคือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้บัญญัติให้กิจการเดินทางอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค¹ อันเป็นกิจการซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม ทำให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบกิจการเดินทางอากาศอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเดินทางอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ²

ประกอบกับกิจการการบินพาณิชย์ เป็นกิจการสาธารณูปโภคจัดเป็นบริการสาธารณะ (public utilities)³ ประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนอง

¹ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

...(4) การเดินทางอากาศ

²ข้อ 4 “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี”

³สุรพงษ์ กลั่นประชา, “สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 22. อ้างถึงใน ทศพร ลิฟั้งธรรม, “การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 24.

ความต้องการของประชาชน โดยรัฐจะจัดทำเองหรือมอบหมายให้เอกชนจัดการภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐก็ได้ แต่การประกอบกิจการการบินพาณิชย์นั้นเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงในระยะเริ่มแรกของกิจการการบินในประเทศไทยนั้นคงไม่มีเอกชนรายใดสามารถลงทุนในกิจการนี้ได้รัฐจึงต้องเข้ามาประกอบกิจการนี้เสียเอง กิจการการบินพาณิชย์จึงถูกผูกขาดโดยรัฐตั้งแต่แรก ต่อมาเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ถึงแม้ว่าเอกชนมีความพร้อมในการลงทุนในกิจการการบินพาณิชย์มากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถเข้ามาลงทุนประกอบกิจการได้ เนื่องจากถูกกีดกันจากรัฐไม่ให้เข้าสู่ตลาดการบิน เพื่อคุ้มครองสายการบินของรัฐจากการแข่งขันของผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น เพราะกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการบินอากาศ คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนดให้การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการเดินอากาศ ให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในการควบคุมการเดินอากาศของประเทศ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ เนื่องจากรัฐนโยบายในการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศอย่างเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองสายการบินของรัฐ⁴ ประกอบกับการที่รัฐเห็นว่ากิจการการบินพาณิชย์เป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงทำให้ตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศไทยมีลักษณะที่ถูกผูกขาดโดยสายการบินของรัฐ ซึ่งมีเพียงสายการบินเดียวเท่านั้น

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐเปลี่ยนแนวทางในการควบคุมการบินพาณิชย์ในประเทศ ให้มีความเสรีในตลาดการบินพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น เพราะการควบคุมอย่างเข้มงวดนั้นไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยแรงผลักดันในการให้รัฐเปลี่ยนแปลงการควบคุมการบินพาณิชย์เกิดจากปัจจัยทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 พฤศจิกายน 2521 กำหนดนโยบายการบินพาณิชย์ของประเทศไทย ดังนี้

1. สายการบินของรัฐเท่านั้น เป็นสายการบินที่กำหนดของประเทศ
2. สำหรับการบินเช่าเหมานั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้สายการบินของไทยที่ไม่ใช่สายการบินของรัฐให้ดำเนินการได้ เพียงเสริมกิจการของสายการบินของรัฐ โดยไม่แข่งขันกับสายการบินของรัฐ ทั้งนี้เท่าที่สายการบินของรัฐยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการดังกล่าว

โดยแรงผลักดันภายในประเทศนั้น เกิดจากการที่การขนส่งทางอากาศเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) อย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเป็นปัจจัยรากฐานในการพัฒนาและอำนวยความสะดวกให้กับการประกอบกิจกรรมประเภทอื่น เช่น การค้า การท่องเที่ยว เป็นต้น เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ความต้องการในการขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้า หรือการเดินทางท่องเที่ยวก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่สภาพตลาดการบินพาณิชย์ของประเทศไทยซึ่งถูกผูกขาดการให้บริการโดยผู้ประกอบการของรัฐเพียงรายเดียวนั้น ไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเพียงพอได้ ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการในเส้นทางกรุงเทพ-เชียงใหม่ ซึ่งสายการบินของรัฐมีสิทธิในการให้บริการแต่เพียงผู้เดียว โดยกฎหมายได้บัญญัติห้ามมิให้สายการบินเอกชนให้บริการบินทับเส้นทางของสายการบินของรัฐได้⁵ โดยเส้นทางกรุงเทพ-เชียงใหม่เป็นเส้นทางที่มีความต้องการในการเดินทางสูงมาก สายการบินของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการนี้ได้เพียงพอ โดยสังเกตได้จาก การที่มีความต้องการ (demand) ส่วนที่เหลือให้สายการบินเอกชนอื่นให้บริการได้อีก โดยสายการบินเอกชนรายอื่นที่ให้บริการในเส้นทางที่มีจุดเริ่มต้นและปลายทางเดียวกัน คือ กรุงเทพ-เชียงใหม่ โดยแวะลงที่อุตะเภาก่อน เพียงเพื่อหลบเลี่ยงการบินทับเส้นทางของสายการบินของรัฐตามที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการบินบริการของสายการบินของรัฐเพียงรายเดียวนั้นไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ

นอกจากการบริการที่เพียงพอแล้วการบริการที่ดีมีประสิทธิภาพก็เป็นสิ่งที่ประชาชนควรจะได้รับด้วย โดยหากเปิดให้ตลาดการบินพาณิชย์เป็นไปโดยเสรี โดยให้มีการแข่งขันกันให้บริการระหว่างผู้ประกอบการหลาย ๆ รายอย่างเสมอภาคกัน ประชาชนจะได้รับบริการที่ดีมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการมากที่สุด โดยเกิดจากการแข่งขันกันให้บริการของผู้ประกอบการต่าง ๆ เพื่อดึงดูดผู้โดยสารให้ได้มากที่สุด ซึ่งถือเป็นประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สังคมจะได้รับจากการแข่งขัน (welfare gain) หากการบริการถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการเพียงราย

⁵ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องนโยบายการบินสำหรับสายการบินเอกชนภายในประเทศ ลงวันที่ 26 มกราคม 2530

เดียดังเช่นปัจจุบัน ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องปรับปรุงบริการของตนให้ดีขึ้น เพราะถึงอย่างไรประชาชนก็ถูกบังคับให้ใช้บริการของตนเพียงรายเดียว

ส่วนแรงผลักดันจากต่างประเทศนั้น เกิดจากการที่การบินพาณิชย์ในระดับระหว่างประเทศนั้นมีความเสรีมากขึ้น โดยได้มีการจัดทำข้อตกลงในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคี และในระดับทวิภาคี ในระดับพหุภาคีนั้นได้มีการทำข้อตกลงเพื่อเปิดเสรีการบินพาณิชย์ไปแล้ว เช่น การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในสหภาพยุโรป ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการสาขาการขนส่งทางอากาศ และในระดับทวิภาคี คือ ในการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศในรูปแบบที่มีการเปิดเสรีการบินให้แก่กัน โดยใช้รูปแบบของข้อตกลงแบบ Open sky เช่น ข้อตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งสักวันหนึ่งประเทศไทยคงจะได้มีส่วนร่วมในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ของตนให้กับต่างชาติด้วยอย่างน้อยก็ในส่วนของ การเจรจาทวิภาคีเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน ซึ่งใช้หลักต่างตอบแทน (reciprocity) ในการเจรจา ถ้าคู่เจรจาดต้องการเปิดเสรีเพื่อแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันประเทศไทยก็คงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากแนวโน้มดังกล่าวประเทศไทยจึงควรเตรียมตัวเพื่อรับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยเตรียมอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ของประเทศตนให้แข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้โดยการเพิ่มการแข่งขัน โดยการเปิดเสรีอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ภายในประเทศตนก่อน เพื่อฝึกให้ผู้ประกอบการสายการบินของประเทศมีความสามารถในการแข่งขัน พร้อมทั้งจะรับมือกับการแข่งขันกับต่างชาติได้

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีสายการบินที่กำหนดเพียงสายเดียว ทำให้เป็นการสูญเสียโอกาสในการใช้สิทธิการบินที่มีอยู่ตามความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินกับต่างประเทศ ได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ เพราะบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เพียงสายการบินเดียวไม่สามารถที่จะจัดสรรบริการให้เพียงพอต่อความต้องการการเดินทางได้ ทั้ง ๆ ที่ยังมีสิทธิการบินเหลือเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการเสียเปรียบในการแข่งขันกับสายการบินของประเทศอื่นอีกด้วย

จากแรงผลักดันจากทั้ง 2 ด้านที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ในประเทศ ให้มีความเสรีมากยิ่งขึ้น โดยเริ่มจากการที่

ได้มีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งสายการบินที่กำหนดสายที่ 2 ให้กับเอกชน และสามารถประกอบธุรกิจแข่งขันกับสายการบินของรัฐอย่างเสมอภาคอีกด้วย เป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศ โดยการเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการให้มากขึ้นกว่าเดิม แต่กฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายเก่า (บังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497) ซึ่งประเทศไทยใช้นโยบายการควบคุมอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์อย่างเข้มงวด กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้มีไว้เพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในอนาคต ดังนั้น เพื่อเตรียมตัวรองรับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ของประเทศไทย จึงควรศึกษาหาแนวทางของกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม โดยศึกษาจากกรอบกฎหมายและประสบการณ์ของการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ของต่างประเทศ ประกอบกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในการกำกับดูแลตลาดการบินพาณิชย์ เพื่อหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพกิจการการบินพาณิชย์ในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบินพาณิชย์ของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความสอดคล้อง เหมาะสมกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์หรือไม่ อย่างไร ศึกษาจากกรอบกฎหมายต่างประเทศที่ควบคุมการบินพาณิชย์ และเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในของต่างประเทศ ซึ่งได้เปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศไปแล้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์หารูปแบบของกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาถึงสภาพโครงสร้างของอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ และกฎหมายที่กำกับดูแลการบินพาณิชย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมการบินพาณิชย์ที่อยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาและข้อตกลงต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติตาม และศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีเปิดเสรีการบินภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาและแคนาดาว่ารูปแบบอย่างไรและมีผลดีและผลเสียกับอุตสาหกรรม

การbinsพาณิซย์ภายในประเทศอย่างไรร้าง จากหนังสือและบทความที่เก็วข้องเพื่อวิเคราะห์หา คำตอบในการศึกษาวิจัย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เก็วข้องทั้งในด้านสังคม ศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทความและเอกสารต่าง ๆ ทางด้านนิติศาสตร์ ทั้งที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายของ ประเทศไทย

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มการเปิดเสรีการbinsพาณิซย์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง ศึกษาแนวทางของกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการbinsพาณิซย์ในประเทศไทย โดย ศึกษาจากกรอบกฎหมายต่างประเทศที่ควบคุมการbinsพาณิซย์และศึกษาประสบการณ์การเปิด เสรีการbinsพาณิซย์ของต่างประเทศ เพื่อหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพกิจการbins พาณิซย์ในอนาคต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและสภาพของอุตสาหกรรมการbinsพาณิซย์ของ ประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายและองค์กรที่กำกับดูแลกิจการการbinsพาณิซย์ของ ประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินการเปิดเสรีการbinsพาณิซย์ของ ประเทศไทยในปัจจุบัน

4. ทำให้ทราบถึงตัวอย่างหรือประสบการณ์ของการบินพาณิชย์ในประเทศของต่างประเทศ
5. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กำกับดูแลอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางของกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศไทย