



บทที่ 5

ประเด็นปัญหาจากการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างไทย กับสหรัฐอเมริกา

ความเป็นมาของการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาทำความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศหรือ Air Transport Service Agreement ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2490 แต่ในขณะที่ทำความตกลงฉบับนี้ฝ่ายไทยยังไม่มีสายการบินที่ทำการบินไปสหรัฐอเมริกา สายการบินของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นฝ่ายใช้สิทธิบินมายังประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ เช่น สายการบิน TWA, PAN AM, และ FLYING TIGER เป็นต้น¹ ต่อมาในปี พ.ศ.2522 บริษัทการบินไทย จำกัด มีแผนที่จะทำการบินไปยังสหรัฐอเมริกา โดยประสงค์ที่จะบินไปยังเมืองซีแอตเติล โดยผ่านโตเกียวซึ่งเป็นจุดระหว่างทาง แต่เนื่องจากเมืองซีแอตเติลไม่ใช่จุดในเส้นทางบินของฝ่ายไทยตามความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ.2490 ฝ่ายไทยจึงได้ขอเจรจากับสหรัฐอเมริกา เพื่อขอปรับปรุงเส้นทางบินกันใหม่ ขณะเดียวกันในช่วงปี 2522 ฝ่ายสหรัฐอเมริกา มีนโยบายที่จะทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศกับประเทศต่าง ๆ แบบ “เปิดน่านฟ้าเสรี” (Open sky) อันเป็นรูปแบบความตกลงที่ไม่จำกัดในเรื่องจำนวนสายการบินที่กำหนดของรัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่าย รวมทั้งไม่ควบคุมในเรื่องจำนวนเที่ยวบินที่ทำการบิน และสายการบินมีสิทธิเลือกเส้นทางบินได้เอง² นโยบายของสหรัฐ

¹ “จุดจบสัญญาการบินระหว่างไทย - สหรัฐฯ 2522 เมื่ออะไรจะเกิดก็ต้องเกิด”
วารสารธุรกิจท่องเที่ยว 3 (มกราคม 2534) : 15 - 28.

² รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, เอกสารการวิจัยเรื่องนโยบายการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2530-2531), หน้า 16.

อเมริกา ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะให้ประเทศคู่สัญญาเปิดน่านฟ้าเสรีให้กับการบินของสหรัฐอเมริกา บินเข้าไปยังประเทศนั้น ๆ ซึ่งสหรัฐอเมริกา เรียกนโยบายนี้ว่า “Deregulation Policy”³ เมื่อฝ่ายไทยขอเจรจาเพื่อปรับปรุงเส้นทางบิน ฝ่ายสหรัฐอเมริกาจึงใช้โอกาสนี้เสนอท่าความตกลงใหม่กับไทยตามนโยบายและแนวความคิดของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดเส้นทางบินของฝ่ายไทยให้มีได้ 3 เส้นทาง⁴ เพิ่มจากความตกลงฉบับ พ.ศ. 2490 ที่กำหนดให้บินได้เพียง 2 เส้นทาง เพื่อให้เป็นไปตามแผนบินของบริษัทการบินไทย และเนื่องจากในขณะนั้นสนามบินโตเกียวมีปัญหาหมอกหนาแน่นเชื้อเพลิงและความแออัดของอากาศยานที่เข้า-ออก ซึ่งฝ่ายญี่ปุ่นใช้เป็นเหตุผลในการควบคุมเที่ยวบินของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายสหรัฐอเมริกาจึงใช้เหตุผลนี้วางข้อจำกัดเที่ยวบินของไทยไม่ให้เกิน 4 เที่ยวบิน/สัปดาห์ ในเส้นทางผ่านโตเกียวเพื่อไปเมืองซีแอตเติล โดยรับปากว่าจะยกเลิกข้อจำกัดนี้ เมื่อปัญหาที่สนามบินโตเกียวคลี่คลายลง ส่วนเส้นทางบินอื่นๆ ของฝ่ายไทยไม่มีข้อจำกัด แต่สำหรับฝ่ายสหรัฐอเมริกานั้น ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเส้นทางบิน จำนวนเที่ยวบินหรือการขนส่งผู้โดยสารตามจุดระหว่างทางต่าง ๆ กับกรุงเทพฯ และการบินพื้นจากประเทศไทย⁵ ซึ่งในขณะนั้นฝ่ายไทยไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก เนื่องจากสายการบิน PAN AM ซึ่งเป็นสายการบินของสหรัฐอเมริกา เพียงสายเดียวที่บินมาไทยกำลังจะหยุดบิน และการบินไทยมีแผนที่จะเปิดเที่ยวบินไปยังซีแอตเติลสัปดาห์ละ 4 เที่ยวบินโดยเร็ว ฝ่ายไทยจึงต้องยอมท่าความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศกับสหรัฐฯ ในวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งหลักการและสาระสำคัญของความตกลงฉบับ พ.ศ.2490 และ พ.ศ.2522 มีดังต่อไปนี้

หลักการและสาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

1. หลักการและสาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศฉบับ พ.ศ.2490

³ “จุดจบสัญญาการบินระหว่างไทย - สหรัฐฯ 2522 เมื่ออะไรจะเกิดก็ต้องเกิด” วารสารธุรกิจท่องเที่ยว 3 (มกราคม 2534) : 15 - 22.

⁴ คูรายละเอียดจากความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาฉบับ พ.ศ. 2522.

⁵ บริษัทการบินไทย จำกัด, “ความเป็นมาของการบอกเลิกความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2522” (เอกสารอัดสำเนา).

1.1 หลักการสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศฉบับ พ.ศ. 2490⁶

(1) รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องส่งเสริมกิจการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศให้เกิดความเจริญก้าวหน้า และใช้การขนส่งทางอากาศเป็นสื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

(2) จะต้องให้โอกาสอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมกันแก่สายการบินของภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองในการดำเนินการตามเส้นทางของแต่ละสายการบิน

(3) รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องจัดให้มีความจุเพียงพอแก่ความต้องการในการจราจรระหว่างประเทศที่สายการบินมีสัญชาติกับประเทศสุดท้ายปลายทางของการจราจร สิทธิที่จะรับ หรือส่งการจราจรระหว่างประเทศที่ไปยัง หรือมาจากประเทศที่สาม ณ จุดหนึ่งหรือหลายจุดตามเส้นทางที่ระบุไว้ในภาคผนวกท้ายความตกลงฉบับนี้จะต้องใช้ให้เป็นไปตามหลักการทั่วไปของพัฒนาการอันเป็นระเบียบซึ่งภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองยินยอม และจะต้องให้อยู่ภายใต้หลักการทั่วไปว่าความจุต้องสัมพันธ์ :

ก. กับความต้องการจราจรระหว่างประเทศต้นทางและบรรดาประเทศปลายทาง

ข. กับความต้องการของการดำเนินการสายการบินตลอดเส้นทาง และ

ค. กับความต้องการทางจราจรของเขตซึ่งสายการบินนั้นผ่าน โดยคำนึงถึงบริการแห่งท้องถิ่นและภูมิภาคนั้นแล้ว

1.2 สาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ. 2490⁷

⁶ คุรยละเอียดจากความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2490. ในภาคผนวก ข.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

(1) รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้สิทธิแก่สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่าย ในการรับขนการจราจรตามที่กำหนดไว้ในความตกลง รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องปฏิบัติต่อสายการบินที่กำหนดของรัฐคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเท่าเทียมกันกับสายการบินของตน

(2) รัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้อากาศยานไม่สูงไปกว่าที่เก็บกับสายการบินแห่งชาติของตน ซึ่งดำเนินการให้บริการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

(3) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตซึ่งผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งออกให้หรือทำขึ้นสมบูรณ์แล้ว ภาตีสผู้ทำความตกลงยอมรับว่าสมบูรณ์ เพื่อกิจการที่จะดำเนินไปตามเส้นทางและบริการที่กล่าวไว้ในภาคผนวก อย่างไรก็ตามรัฐคู่สัญญาแต่ละฝ่ายสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ยอมรับใบสำคัญสมควรเดินอากาศ ใบสำคัญความสามารถและใบอนุญาตที่ออกให้ หรือกระทำให้สมบูรณ์แก่คนสัญชาติของตน โดยภาตีสผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งว่าสมบูรณ์ เพื่อความมุ่งประสงค์ของเที่ยวบินเหนืออาณาเขตของตน

(4) อากาศยานของรัฐคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และกฎหมายของรัฐภาตีสที่เป็นเจ้าของดินแดน ขณะที่อากาศยานของรัฐภาตีสฝ่ายหนึ่งบินเข้ามาอยู่ภายในดินแดนของรัฐภาตีสเจ้าของดินแดน ในเรื่องการเข้า การตรวจปล่อย การเข้าเมือง หนังสือเดินทาง การศุลกากร ซึ่งจะใช้บังคับแก่ผู้โดยสาร เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน และสัมภาระของรัฐภาตีสอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีทำการบินเข้ามาหรือออกไปจากหรือขณะอยู่ในอาณาเขตของรัฐภาตีสเจ้าของดินแดน

(5) รัฐภาตีสแต่ละฝ่ายจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะยึดหรือเพิกถอนใบสำคัญหรือใบอนุญาตของสายการบินที่ภาตีสผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งกำหนด กรณีไม่พอใจว่ากรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญและการควบคุมอันแท้จริงของสายการบินนั้นตกอยู่แก่คนชาติของภาตีสผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง ใน กรณีที่สายการบินที่กำหนดของรัฐภาตีสอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับของภาตีสเจ้าของดินแดนในขณะที่สายการบินทำการบินอยู่

1.3 เส้นทางบินตามความตกลงการเดินอากาศระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2490⁸

สายการบินของประเทศไทยได้รับสิทธิในการผ่านแดน และลงจอดอันมิใช่เพื่อการรับขนการจราจรในอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกา ตลอดจนสิทธิในการรับ และส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ อันเป็นการจราจรระหว่างประเทศได้ที่ลอสแอนเจลิส และ ฮอนโนลูลู ตามเส้นทางต่อไปนี้ ผ่านจุดระหว่างทางทั้งทางไปและกลับ คือ ประเทศไทยถึง ลอสแอนเจลิสตามเส้นทางที่ตรงพอสมควร

สายการบินของประเทศไทยได้รับสิทธิในการผ่านแดน และลงจอดอันมิใช่เพื่อการรับขนการจราจรในอาณาเขตของประเทศไทย ตลอดจนสิทธิในการรับและส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์อันเป็นการจราจรระหว่างประเทศได้ที่กรุงเทพฯ ตามเส้นทางต่อไปนี้ ผ่านจุดระหว่างทางทั้งทางไปและกลับ คือ ประเทศไทยตามเส้นทางข้าม มหาสมุทรแปซิฟิกถึงกรุงเทพฯ และไกลออกไป

2. หลักการและสาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522

2.1 หลักการสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ. 2522⁹

(1) ภาติแต่ละฝ่ายจะต้องยินยอมให้สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่ายได้รับโอกาสอย่างเป็นทางการและเท่าเทียมกันในการแข่งขันขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

(2) ภาติแต่ละฝ่ายจะต้องแข่งขันกันให้บริการ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนทั่วไป

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ คุรยละเอียดจากความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522. ในภาคผนวก ค.

(3) ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมภายในขอบเขตอำนาจของตนเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติ หรือวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อฐานะการแข่งขันของสายการบินของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง

(4) ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องไม่จำกัดความสามารถในการรับขนการจราจรทางอากาศซึ่งกันและกันได้ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบริการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

2.2 สารสำคัญของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ. 2522¹⁰

(1) รัฐภาคีเจ้าของดินแดนให้สิทธิแก่สายการบินที่กำหนดของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะเข้ามาตั้งสำนักงานในดินแดนของตน เพื่อการส่งเสริมและการขายบริการขนส่งทางอากาศ

(2) สายการบินที่กำหนดของภาคีแต่ละฝ่ายสามารถให้บริการภาคพื้นดินแก่อากาศยานของตนในดินแดนของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งได้ หรืออาจตั้งตัวแทนให้ดำเนินการเช่นนั้นก็ได้

(3) รัฐภาคีแต่ละฝ่ายจะได้รับการยกเว้นในเรื่อง การจัดเก็บภาษีศุลกากรบนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน กรณีนำเข้าเครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับอากาศยาน รวมทั้งน้ำมันหล่อลื่น ชิ้นส่วนอะไหล่ และเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับการใช้ในการดำเนินการหรือการให้บริการอากาศยานที่ใช้ในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ

(4) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการที่กำหนดเรียกเก็บจากสายการบินของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องเป็นธรรม สมเหตุสมผล และไม่เลือกปฏิบัติ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

(5) ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องยินยอมให้สายการบินที่กำหนดแต่ละสายกำหนดราคาค่าขนส่งทางอากาศ โดยคำนึงถึงข้อพิจารณาการค้าในตลาดการค้าเป็นหลัก การเข้าแทรกแซงโดยภาคีผู้ทำความตกลงให้จำกัดเฉพาะเพื่อ

ก. ป้องกันการกำหนดราคาหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ข. คู่ครองผู้ใช้บริการจากราคาที่สูงเกินควรหรือเป็นการจำกัดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้ฐานะผู้ครองตลาดอย่างไม่ถูกต้อง และ

ค. คู่ครองสายการบินต่าง ๆ จากราคาที่ต่ำเกินสภาพความเป็นจริงอันเป็นผลจากการได้รับการอุดหนุนด้านการเงิน หรือการสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(6) รัฐคู่สัญญาสามารถจัดตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทได้

(7) ในกรณีที่อากาศยานของภาคีฝ่ายหนึ่งบินเข้าไปในดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่ง อากาศยานลำนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กฎระเบียบของรัฐเจ้าของดินแดนในขณะที่ทำการบินเข้ามาหรือบินเหนือดินแดนนั้น

(8) ภาคีแต่ละฝ่ายอาจร้องขอให้มีการปรึกษาหารือระหว่างกันในเรื่องมาตรฐานความปลอดภัย

2.3 เส้นทางบินตามความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 ¹¹

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

ตามความตกลงว่าด้วยบริการการเดินอากาศระหว่างประเทศไทยกับ
ประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 นั้น กำหนดให้ฝ่ายไทยมีเส้นทางบินไปยังประเทศสหรัฐ
อเมริกาได้ 3 เส้นทาง คือ

- (1) เส้นทางที่ 1 คือ จากประเทศไทย-จุดแวะจอดระหว่างทาง-นิวยอร์ก
- (2) เส้นทางที่ 2 คือ จากประเทศไทย-จุดแวะจอดระหว่างทาง-ฮอนโนลูลู-
ลอสแอนเจลิส-แคนาดา-ยุโรป
- (3) เส้นทางที่ 3 คือ จากประเทศไทย-จุดแวะจอดระหว่างทาง-กวม-
ฮอนโนลูลู-ซีแอตเติล-ลอสแอนเจลิส-จุดหนึ่งจุดใดในสหรัฐอเมริกา(คัลลิส)-แคนาดา

สำหรับสายการบินของสหรัฐอเมริกาสามารถบินมาประเทศไทยได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นประเทศที่แวะจอดระหว่างทางก่อนมาประเทศไทยหรือจำนวนเที่ยวบินรวมทั้งยังมีสิทธิในการบินต่อจากประเทศไทยไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ตามใจชอบ¹²

¹² “การบินไทย-สหรัฐ”, ข่าวพาณิชย์ (18-24 ธันวาคม 2534) : 6 - 7.

เส้นทางบินตามความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ฉบับ พ.ศ. 2522

จุดต้นทาง	จุดระหว่างทาง	ปลายทาง	บินพื้น	เที่ยวบิน
เส้นทางฝ่ายไทย				
1. ประเทศไทย	แวะจุดระหว่างทาง	นิวยอร์ก	บินพื้นไม่ได้	ไม่จำกัด
2. ประเทศไทย	แวะจุดระหว่างทาง	ฮอนโนลูลู/ ลอสแอนเจลิส	แคนาดา/ยุโรป	ไม่จำกัด
3. ประเทศไทย	แวะจุดระหว่างทาง ด้านแปซิฟิก	กวม/ฮอนโนลูลู ซีแอตเติล/จุด Roving Point *	แคนาดา	หากจุดระหว่างทาง เป็นโตเกียว ฝ่าย ไทยบินได้ 4 เที่ยวบิน/ สัปดาห์ **
เส้นทางฝ่าย สหรัฐอเมริกา	จุดระหว่างทาง	ประเทศไทย	บินพื้นได้โดย ไม่จำกัดทิศทาง	ไม่จำกัด

**ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการประกาศใช้ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับ
สหรัฐอเมริกาฉบับ พ.ศ. 2522**

คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ.2522 เป็นความตกลงในรูปแบบ Open Sky ซึ่งเป็นรูปแบบความตกลงที่สายการบินมีอิสระในการเสนอบริการ โดยใช้กลไกของตลาดเป็นตัวควบคุมเส้นทางการบิน จำนวน

* Roving Point หมายถึง จุดใดจุดหนึ่งในสหรัฐฯ ที่สามารถเปลี่ยนได้ โดยแจ้งแก่สหรัฐฯ ล่วงหน้า 6 เดือน.

** ภายหลังจากต่อมา สหรัฐฯ ยินยอมให้ไทยเพิ่มเที่ยวบินได้เป็น 5 เที่ยวบิน/สัปดาห์

สายการบินในเส้นทาง ความจุความถี่ของบริการ อัตราค่าโดยสารและค่าระวาง โดยในข้อ 9 ของความตกลงกำหนดไว้ว่า “ภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะกำหนดสายการบินหลายสายตามที่ปรารถนา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายในและนโยบายของตน” ความตกลงข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ไทยและสหรัฐอเมริกาสามารถกำหนดสายการบินได้ ฝ่ายละหลายสายโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศที่มีสายการบินจำนวนมาก อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ข้อ ๑๑ (๓) ของความตกลงกำหนดไว้ว่า “ภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่ายจะต้องไม่กระทำฝ่ายเดียว เพื่อกำกัปริมาณการจราจร ความถี่หรือความสม่ำเสมอของบริการหรือแบบอากาศยานที่ใช้ดำเนินบริการโดยสายการบินที่กำหนดสายหนึ่งหรือหลายสายของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลทางเทคนิค ทางการค้าเงินงาน หรือทางภาวะแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขที่สอดคล้องกับข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญา” ความตกลงข้อนี้มีผลเป็นการห้ามทั้งฝ่ายไทย และฝ่ายสหรัฐอเมริกาไม่ให้กระทำการใดที่เป็นการก้ำกัความจุความถี่ ของการจราจร หรือแบบของอากาศยานของอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายสามารถใช้อากาศยานที่มีอยู่รับขนการจราจรได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการกำหนดในลักษณะเช่นนี้จะเอื้อประโยชน์กับฝ่ายสหรัฐอเมริกาซึ่งมีสายการบินขนาดใหญ่หลายสาย แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว แม้จะให้กำหนดความจุความถี่ได้โดยเสรีก็ไม่สามารถเพิ่มกว่าปกติได้มากนักเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนเครื่องบินและเงินทุน ข้อ 11 (1) กำหนดไว้ว่า “ภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายจะต้องยินยอมให้สายการบินที่กำหนดแต่ละสายกำหนดราคาค่าขนส่งทางอากาศโดยคำนึงถึงข้อพิจารณาการค้าในตลาดการค้าเป็นหลัก การเข้าแทรกแซงโดยภาคีผู้ทำความตกลงให้จำกัดเฉพาะเพื่อ (ก) ป้องกันการกำหนดราคาหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรม (ข) คุ้มครองผู้ใช้บริการจากราคาที่สูงเกินควรหรือเป็นการจำกัดอันเป็นผลเนื่องมาจากการใช้ฐานะผู้ครองตลาดอย่างไม่ถูกต้อง และ (ค) คุ้มครองสายการบินต่าง ๆ จากราคาที่ต่ำเกินสภาพความเป็นจริงอันเป็นผลจากการได้รับการอุดหนุนด้านการเงิน หรือการสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม” ความตกลงข้อนี้เป็นการให้อิสระแก่สายการบินที่กำหนดของทั้งสองฝ่ายในการกำหนดอัตราค่าโดยสาร โดยสามารถกำหนดตามอัตราที่เห็นสมควรได้ รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการกำหนดราคาได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุจำเป็นตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) (ข) (ค) เท่านั้น การให้อิสระเช่นนี้ บางครั้งได้นำไปสู่การกำหนดราคาที่เป็นการค้าราคากัน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสายการบินที่กำหนดอื่น แต่รัฐก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้อต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า ความตกลงฉบับนี้เป็นความตกลงในรูปแบบ Open Sky แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นแบบ Open Sky เต็มรูปแบบ เนื่องจาก

เนื้อหาในบางข้อที่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการให้บริการด้านการบินของฝ่ายไทย ดังเช่นในเรื่องเส้นทางการบิน โดยในความตกลงกำหนดให้ฝ่ายไทยมีเส้นทางบินไปสหรัฐอเมริกาได้ 3 เส้นทาง ส่วนสายการบินที่กำหนดของสหรัฐอเมริกาสามารถบินมาไทยได้โดยไม่จำกัดเส้นทางการกำหนดไว้เช่นนี้จึงไม่ใช่เป็นการเปิดเสรีที่แท้จริง นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่น ๆ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ความตกลงฉบับดังกล่าวในปี 2522 แล้ว ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการที่สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะอาศัยข้อได้เปรียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในความตกลงเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์จากรุทกกิจการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความตกลงฉบับนี้ มีดังนี้

1. ประเด็นปัญหาในเรื่องเส้นทางการบิน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าตามข้อตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศฉบับ พ.ศ. 2522 นั้น กำหนดให้ฝ่ายไทยมีเส้นทางบินไปยังสหรัฐอเมริกาได้เพียง 3 เส้นทางเท่านั้น สายการบินไทยจะดำเนินการบินในเส้นทางอื่นไม่ได้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเส้นทางการบินเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งการกำหนดในลักษณะเช่นนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ฝ่ายเดียว ส่วนประเทศไทยต้องตกอยู่ในฐานะผู้เสียประโยชน์อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ หากสายการบินของไทยไม่ถูกจำกัดในเรื่องเส้นทางการบินแล้ว สายการบินไทยก็สามารถที่จะบินไปยังจุดอื่นที่มีปริมาณการรับขนการจราจรสูงกว่าที่เป็นอยู่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้สายการบินของไทยขาดรายได้ที่ควรจะได้เป็นจำนวนมาก¹³

2 ประเด็นปัญหาในเรื่องจำนวนเที่ยวบิน

ความตกลงฉบับนี้กำหนดให้สายการบินของไทยทำการบินในเส้นทางที่ 1 และ 2

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ได้ โดยไม่ถูกจำกัดเรื่องจำนวนเที่ยวบิน แต่หากเป็นการบินตามเส้นทางที่ 3 และจุดระหว่างทางเป็นจุดใดจุดหนึ่งในญี่ปุ่น ฝ่ายสหรัฐอเมริกา อนุญาตให้สายการบินของไทยทำการบินได้ สัปดาห์ละ 4 เที่ยวบิน และต่อมาสหรัฐอเมริกา อนุญาตให้บินเพิ่มได้เป็นสัปดาห์ละ 5 เที่ยวบินโดยเหตุผลที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา อ้างในการจำกัดเที่ยวบินของไทยในเส้นทางที่ 3 คือ ปัญหาเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิงและความแออัดของอากาศยานที่เข้า-ออกที่สนามบินโตเกียว ซึ่งญี่ปุ่นใช้เป็นเหตุผลในการควบคุมสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกา รับปากกับฝ่ายไทยว่า เมื่อปัญหาดังกล่าวคลี่คลายแล้ว สหรัฐอเมริกา จะยกเลิกการจำกัดเที่ยวบินของสายการบินไทย แต่เมื่อปัญหาการขาดแคลนน้ำมันที่สนามบินโตเกียวหมดสิ้นไปแล้ว สหรัฐอเมริกายังไม่ยอมเพิ่มจำนวนเที่ยวบินแก่ฝ่ายไทย แต่กลับอ้างปัญหาเรื่องความหนาแน่นของเครื่องบินที่สนามบินโตเกียวเป็นกรณีใหม่ โดยจะยอมยกเลิกข้อจำกัดเมื่อทางวิ่งเส้นที่สองของสนามบินนาริตะสร้างเสร็จใช้งานแล้ว จึงกล่าวได้ว่าการนำเรื่องการยกเลิกข้อจำกัดจำนวนเที่ยวบินไปผูกพันกับการก่อสร้างทางวิ่งของสนามบินนาริตะ เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน และอาจจะไม่เกิดขึ้นเลยแต่สหรัฐอเมริกาอ้างขึ้นมาเพื่อยืดเวลาความได้เปรียบต่อฝ่ายไทย แม้ว่าฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายขอเจรจากับสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ลดข้อจำกัดให้กับฝ่ายไทย แต่สหรัฐอเมริกา ก็มีได้ทำตามข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยแต่อย่างใด กลับใช้ประโยชน์จากความตกลงเพิ่มเที่ยวบินมากขึ้น โดยเฉพาะในเส้นทางบินของประเทศญี่ปุ่น

3 ประเด็นปัญหาเรื่องการบินพ้นจากสหรัฐอเมริกา

ความตกลงการเดินอากาศฉบับปี พ.ศ. 2522 นี้ นอกจากมีข้อจำกัดในเรื่องเส้นทางบินแล้ว ในแต่ละเส้นทางบินก็มีข้อจำกัดในเรื่องการบินพ้นอีกด้วย กล่าวคือตามเส้นทางที่ 1 สายการบินไทยไม่สามารถบินในเส้นทางอื่นได้ หลังจากแวนคูเวอร์ (ห้ามรับผู้โดยสารจากนิวยอร์กไปที่แห่งอื่น) ส่วนตามเส้นทางบินที่ 2 สายการบินไทยจะบินต่อไปได้แค่แคนาดาและยุโรปเท่านั้น จากนั้นจะบินต่อไปที่แห่งอื่นไม่ได้ และตามเส้นทางบินที่ 3 สายการบินไทยสามารถบินพ้นจากสหรัฐอเมริกา ไปยังแคนาดาเท่านั้น โดยไม่สามารถบินพ้นจากสหรัฐอเมริกา ไปที่ทิศทางอื่น เช่น บินพ้นจากสหรัฐอเมริกาโดยตรงไปยังยุโรปหรืออเมริกาใต้ได้ ในขณะที่สายการบินของสหรัฐที่บินมายังประเทศไทยสามารถบินพ้นจากประเทศไทยไปยังประเทศใดก็ได้แล้วแต่จะเลือก¹⁴ และไม่ถูกจำกัดในเรื่องจำนวนเที่ยวบิน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.



4. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพที่ 5

ก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะตัดสินใจยกเลิกสิทธิทางการบินกับสหรัฐอเมริกา ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาพยายามอาศัยข้อได้เปรียบตามสิทธิการบินที่มีกับไทยอย่างเต็มที่โดยการเพิ่มเที่ยวบินมายังประเทศไทยสูงถึง 38 เที่ยวบินต่อสัปดาห์¹⁵ เป็นเที่ยวบินขนส่งสินค้า 8 เที่ยวบิน และเที่ยวบินขนส่งผู้โดยสาร 30 เที่ยวบิน ในจำนวนนี้เป็นเที่ยวบินที่ผ่านโตเกียว 13 เที่ยวบิน โดยสายการบินนอร์ทเวสต์ 7 เที่ยวบิน และสายการบินยูไนเต็ด 6 เที่ยวบิน ในขณะที่ทางฝ่ายไทย เปิดการบินไปยังสหรัฐอเมริกา เพียง 4 เที่ยวบินต่อสัปดาห์เท่านั้นโดยเป็นเที่ยวบินที่ผ่านโตเกียว ทั้ง 4 เที่ยวบิน ซึ่งหากเปรียบเทียบจำนวนเที่ยวบินแล้ว พบว่าสายการบินของสหรัฐอเมริกา ทำการบินด้วยจำนวนเที่ยวบินที่มากกว่าสายการบินไทยเกินกว่า 9 เท่าตัว และเป็นที่น่าสังเกตก็คือ สายการบินของสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาเน้นการขนส่งในเส้นทางระหว่างประเทศแถบตะวันออกไกล กับไทย ซึ่งเป็นเส้นทางที่ทำรายได้จำนวนมหาศาล มากกว่าการขนส่งระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบินของสหรัฐอเมริกา มุ่งมายังตลาดโตเกียวทำให้ส่วนแบ่งตลาดของสายการบินไทยในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียวได้รับความกระทบกระเทือนมาก¹⁶ จากการบินที่เคยมีผู้โดยสารสูงถึงร้อยละ 43.8 ในปี 2529 เหลือเพียงร้อยละ 27.9 ในปี 2533 ขณะที่ส่วนแบ่งการตลาดของสายการบินของสหรัฐอเมริกา เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.6 เป็นร้อยละ 36.7 ในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากตลาดในญี่ปุ่นแล้วสายการบินของสหรัฐอเมริกา ยังเริ่มที่จะเข้ามาตีตลาดในแถบตะวันออกไกลอื่น ๆ ที่กำลังขยายตัว ได้แก่ ผู้โดยสารในเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งการเข้ามาของสายการบินสหรัฐอเมริกา ทำให้ส่วนแบ่งการตลาดของสายการบินไทยในเส้นทางเหล่านี้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยในปี 2532 สายการบินไทยมีส่วนแบ่งการตลาดในเส้นทางกรุงเทพฯ กับกรุงโซลสูงถึงร้อยละ 40 แต่หลังจากที่สายการบินเคลต้าของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มเปิดบินผ่านเส้นทางดังกล่าวในช่วงปลายปี 2532 ก็ทำให้มีส่วนแบ่งการตลาดทันที ร้อยละ 0.2 และในช่วงครึ่งปี 2533 สัดส่วนการรับขนส่งผู้โดยสารของสหรัฐอเมริกา ก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.9 ในขณะที่ส่วนแบ่งการตลาดของไทยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 35 สำหรับตลาดในประเทศไต้หวันก็

¹⁵ “ปิดน่านฟ้าไทย - สหรัฐฯ เมื่อเสรีภาพไม่เท่าเทียม”, วารสารธุรกิจก้าวหน้า

3 (มกราคม 2534) : 19 - 33.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

เช่นเดียวกัน ในปี 2532 สายการบินไทยมีส่วนแบ่งตลาดในเส้นทางกรุงเทพฯ - ไทเป สูงถึงร้อยละ 49 ขณะที่สายการบินเคลต้าของประเทศสหรัฐอเมริกา มีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ 0.65 แต่ในช่วงครึ่งปี 2533 ส่วนแบ่งการตลาดของการบินไทยในเส้นทางนี้ลดลงเหลือร้อยละ 40 ในขณะที่สายการบินของสหรัฐอเมริกา 2 สายการบิน คือ สายการบินเคลต้า และยูไนเต็ดแอร์ไลน์ มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.5

การเข้ามารับผู้โดยสารตามเส้นทางบินตามสิทธิเสรีภาพที่ 5 ของสหรัฐอเมริกา โดยอาศัยความตกลงที่ได้เปรียบ เพราะไม่มีการจำกัดเส้นทางและจำนวนเที่ยวบินทำให้ฝ่ายสหรัฐอเมริกา สามารถเลือกเพิ่มเที่ยวบินไปยังเส้นทางที่มีการขยายตัวของตลาดสูงได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทำให้สหรัฐอเมริกา ได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาล ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกา ช่างชิงจากประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้จากการประมาณอย่างคร่าว ๆ พบว่าในแต่ละปีสหรัฐอเมริกาจะมีรายได้จากการขนส่งผู้โดยสาร เฉพาะการบินในเสรีภาพที่ 5 เพียงอย่างเดียว สูงถึง 7,500 ล้านบาท ดังนั้น สหรัฐอเมริกา จึงไม่ยอมที่จะผ่อนปรนข้อจำกัดให้กับประเทศอื่น ๆ อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะประเทศไทยเพราะอาจจะเป็นตัวอย่างที่ทำให้ประเทศอื่นทำการเรียกร้องบ้าง จนในท้ายที่สุดผลประโยชน์มหาศาลที่สหรัฐอเมริกา เคยได้รับอาจจะสูญหายไป

จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างกรุงเทพฯ - โตเกียว โดยสายการบินของประเทศต่าง ๆ

: คน

ปี	ไทย	ญี่ปุ่น	อเมริกา	อื่น ๆ	รวม
2525	50,666	44,725	-	51,539	146,930
2526	97,798	86,143	-	51,985	235,926
2527	105,273	107,637	-	59,710	272,620
2528	116,045	109,113	13,007	53,978	292,143
2529	141,391	122,324	5,295	53,204	322,214
2530	175,254	143,598	41,339	54,209	414,400
2531	204,689	189,489	155,314	74,891	624,383
2532	209,684	209,685	298,498	76,596	794,463
2533	135,142	103,134	177,618	68,681	484,575
(ม.ค.-มิ.ย.)					

ที่มา : กรมการบินพาณิชย์

: รวบรวมโดยส่วนวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย

จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างกรุงเทพฯ - โซล โดยสายการบินของประเทศต่าง ๆ

: คน

ปี	ไทย	ญี่ปุ่น	อเมริกา	อื่น ๆ	รวม
2525	27,095	28,670	-	10	55,775
2526	36,980	30,747	-	376	68,103
2527	37,675	34,027	-	139	71,841
2528	33,812	37,136	-	17	70,965
2529	40,435	47,260	-	1	87,696
2530	99,882	51,024	-	125	151,031
2531	60,521	77,565	-	1,019	139,105
2532	61,404	87,669	335	5,671	155,079
2533	36,078	52,242	8,674	3,919	100,913
(ม.ค.-มิ.ย.)					

ที่มา : กรมการบินพาณิชย์

: รวบรวมโดยส่วนวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย



จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างกรุงเทพฯ - ไทยเป็ โดยสายการบินของประเทศต่าง ๆ

: คน

ปี	ไทย	ญี่ปุ่น	อเมริกา	อื่น ๆ	รวม
2525	46,740	29,111	-	9,998	85,849
2526	55,560	34,655	-	9,207	99,422
2527	50,255	41,029	-	8,841	100,125
2528	109,274	44,071	5,104	11,874	170,323
2529	63,867	61,230	14,881	28,628	168,606
2530	102,740	92,661	6,525	52,041	253,967
2531	160,188	110,616	-	74,499	345,303
2532	262,841	151,616	3,513	121,198	539,168
2533 (ม.ค.-มิ.ย.)	145,795	139,476	4,800	75,207	365,278

ที่มา : กรมการบินพาณิชย์

: รวบรวมโดยส่วนวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย

การบอกเลิกความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ.2522 และ
สถานภาพในปัจจุบัน

1. สาเหตุที่ประเทศไทยต้องบอกเลิกความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ
พ.ศ.2522

อันเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ คั้งที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลไทยจึงพยายามเปิด
เจรจากับสหรัฐอเมริกาเพื่อขอแก้ไขความตกลงให้เกิดความเป็นธรรมในช่วงระหว่างปี 2526-2532
มีการเจรจากันถึงหกครั้ง โดยเฉพาะในประเด็นการจำกัดเที่ยวบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียว-
ซีแอตเติล ซึ่งสหรัฐอเมริกา ยินยอมให้เพิ่มเที่ยวบินอีกหนึ่งเที่ยวเป็นสัปดาห์ละห้าเที่ยวเท่านั้น

แต่ไม่ยอมยกเลิกข้อจำกัดอื่น ๆ โดยอ้างเหตุผลความหนาแน่นที่สนามบินโตเกียว ซึ่งเป็นกรณีใหม่ แทนปัญหาเรื่องปันส่วนน้ำมัน¹⁷ ต่อมาเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงคมนาคมร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศรีบไปเจรจากับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไขข้อตกลงให้เป็นธรรมกับฝ่ายไทย พร้อมกันนี้ได้อนุมัติในหลักการให้สามารถบอกละเลาะความตกลงฉบับ พ.ศ.2522 เพื่อจัดทำความตกลงใหม่ได้หากจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย¹⁸

ในการเจรจาที่กรุงวอชิงตันเมื่อวันที่ 12-13 มิถุนายน 2532 ฝ่ายไทยยังคงเสนอขอให้ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ยกเลิกข้อจำกัดในเรื่องจำนวนเที่ยวบินในเส้นทางที่ 3 จากประเทศไทยไปสหรัฐอเมริกา แต่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา อ้างว่าจะยกเลิกต่อเมื่อทางวิ่งเส้นที่สองของสนามบินนาริตะสร้างเสร็จและใช้งานแล้ว ในระหว่างที่ทางวิ่งยังไม่เสร็จจะให้การบินไทยเพิ่มเที่ยวบินจาก 5 เที่ยวบิน/สัปดาห์ เป็น 7 เที่ยวบิน/สัปดาห์ และหากในวันที่ 1 เมษายน 2535 ยังไม่มีการเปิดใช้ทางวิ่งที่สองจะให้การบินไทยเพิ่มเที่ยวบินเป็น 9 เที่ยวบิน/สัปดาห์ ในขณะที่ไทยขอให้ยกเลิกข้อจำกัด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ทำที่ดังกล่าวของฝ่ายสหรัฐอเมริกา ที่นำเรื่องยกเลิกข้อจำกัดจำนวนเที่ยวบินไปผูกพันกับการก่อสร้างทางวิ่งของสนามบินนาริตะ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนและอาจจะไม่เกิดขึ้นเลยเพราะชาวญี่ปุ่นต่อต้านและขัดขวางการก่อสร้างทางวิ่งมาโดยตลอด แต่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา พยายามอ้างเงื่อนไขต่างๆ เพื่อยืดเวลาความได้เปรียบต่อฝ่ายไทยไปอีกโดยไม่มีที่สิ้นสุด คณะผู้แทนไทยจึงแจ้งว่าฝ่ายไทยมีความจำเป็นต้องพิจารณาการบอกละเลาะความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศไทย-สหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522¹⁹

ต่อมาได้มีการเจรจาสองฝ่ายขึ้นอีกที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 7-8 กันยายน 2532 ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ได้เสนอความต้องการที่เป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ฝ่ายสหรัฐอเมริกา จะยกเลิกข้อจำกัดจำนวนเที่ยวบินในเส้นทางที่ 3 ของไทยเมื่อฝ่ายไทยยอมรับข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาในเรื่องการเปิดกว้างในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

¹⁷ “เลิกสิทธิการบินไทย-สหรัฐฯ ผลประโยชน์ของชาติ (ไชน) สูญ ?”, ฐานเศรษฐกิจ (5-10 ธันวาคม 2533) : 80.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ บริษัทการบินไทย จำกัด “ความเป็นมาของการบอกละเลาะความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2522” (เอกสารอัดสำเนา).

1. ระบบการสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ (CRS - Computer Reservation System)
2. เรื่องสิทธิของสายการบินสหรัฐอเมริกา ในการให้บริการภาคพื้นดินแก่สายการบินของตนเองหรือสายการบินของสหรัฐอเมริกา ด้วยกัน
3. เรื่องการยกเว้นภาษีแก่อุปกรณ์การรักษาความปลอดภัยการบิน ที่นำเข้าประเทศไทย
4. เรื่องการปรับปรุงข้อบทเรื่องการรักษาความปลอดภัยการบิน

ข้อเรียกร้องเหล่านี้ของสหรัฐอเมริกาฝ่ายไทยพอจะยอมรับได้ ยกเว้นแต่ข้อเรียกร้องเรื่องระบบการสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ ซึ่งฝ่ายไทยยอมรับไม่ได้เพราะหากไทยยอมรับระบบนี้จะทำให้สายการบินของไทยได้รับการกีดกันในเรื่องข้อมูล เนื่องจากสหรัฐอเมริกาสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับสายการบินของตนไว้หน้าคั่นๆ และนำข้อมูลของไทยไว้หน้าท้ายๆ ทำให้ยอดขายของสายการบินสหรัฐอเมริกา เพิ่มขึ้นและจะทำให้ไทยเสียเปรียบ

จากท่าทีของสหรัฐอเมริกา ที่บังคับให้ฝ่ายไทยยอมรับข้อเสนอที่มุ่งประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา แต่ฝ่ายเดียว ฝ่ายไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบอกเลิกความตกลงเดินอากาศระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการ ดังนั้นประเทศไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศ จึงได้แจ้งบอกเลิกความตกลงว่าด้วยการเดินอากาศระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 ไปยังสถานทูตสหรัฐประจำประเทศไทยและแจ้งองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2532 ส่วนสถานทูตสหรัฐอเมริกาได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกความตกลงเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 แต่ความตกลงดังกล่าวยังมีผลบังคับชั่วคราว 1 ปี จนถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2533²⁰

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากสหรัฐอเมริกา จะทำความตกลงทางด้านสิทธิการบินโดยเป็นฝ่ายได้เปรียบประเทศไทยแล้ว ยังมีข้อตกลงด้านสิทธิการบินที่สหรัฐอเมริกาทำกับประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น มาเลเซีย ฮองกง ใต้หวัน เกาหลีใต้ และอินเดีย เป็นต้น สหรัฐอเมริกา ก็จะใช้วิธีการกำหนดข้อจำกัดในเรื่องเส้นทางและเที่ยวบิน ในขณะที่สายการบินสหรัฐอเมริกา สามารถบินเข้าประเทศคู่สัญญาในลักษณะเปิดน่านฟ้า หรืออาจจะมีข้อจำกัดในลักษณะที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ได้เปรียบ ด้วยเหตุนี้ประเทศส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในสภาพเดียวกันกับประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะในช่วงระยะเวลาที่มีการลงนามข้อตกลงกันนั้นอยู่ในช่วงที่สหรัฐอเมริกามีฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและการทหาร ทำให้แทบทุกประเทศต้องยอมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบสหรัฐอเมริกา

ภายหลังที่ประเทศไทยได้แจ้งบอกเลิกความตกลง ฉบับดังกล่าวไปแล้ว ไปแล้ว คณะผู้แทนไทยกับฝ่ายสหรัฐอเมริกา ได้พบปะเจรจากันขึ้นเป็นจำนวน 3 ครั้ง โดยครั้งแรก มีขึ้นเมื่อวันที่ 19-20 มิถุนายน 2533 ที่กรุงวอชิงตัน ครั้งที่ 2 มีขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 29-31 สิงหาคม 2533 และครั้งที่ 3 มีขึ้นที่กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม-1 พฤศจิกายน 2533 ก่อนหน้าที่มีการบอกเลิกความตกลง จะมีผลใช้บังคับนับจากวันที่ 3 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นไป

ในการพบปะเจรจาเมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถหาข้อยุติกันได้เนื่องจากท่าทีและจุดยืนของฝ่ายสหรัฐอเมริกา ยังคงใช้ข้อเสนอดังต่อไปนี้คือ

(1) ในเรื่องจำนวนเที่ยวบิน ในทางหลักการสหรัฐอเมริกา จะยกเลิกข้อจำกัด เรื่อง จำนวนเที่ยวบินของสายการบินไทยให้ แต่ในทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกา มีเงื่อนไขว่า ไทยจะต้องมอบหนังสือยืนยันว่า ใน 2 ปีข้างหน้า สายการบินของไทยจะไม่ทำการบินในเส้นทางนั้นเกินกว่า 7 เที่ยวบินต่อสัปดาห์และภายในช่วง 6 ปีนี้ สายการบินของไทยจะไม่ทำการบินเกินกว่า 9 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ส่วนสายการบินของสหรัฐอเมริกาจะทำการบินสัปดาห์ละกี่เที่ยวก็ได้ไม่จำกัด²¹

²¹ “เลิกสิทธิการบินไทย-สหรัฐฯ ผลประโยชน์ของชาติ (ไหน) สูญ ? ”

(2) ในเรื่องเส้นทางบิน ตามความตกลง ฉบับ พ.ศ. 2522 ฝ่ายไทยมีสิทธิบินไปสหรัฐอเมริกา ได้ 6 จุด คือ นิวยอร์ก ฮอนโนลูลู ลอสแอนเจลิส กวม ซีแอตเติล และอีกจุดหนึ่งในสหรัฐอเมริกา แล้วแต่ไทยจะเลือก (ซึ่งไทยเลือกคัลลัส) นั้น ฝ่ายสหรัฐอเมริกา ได้ปรับปรุงข้อเสนออีกเล็กน้อย จากเดิมที่เสนอจะเพิ่มจุดในสหรัฐอเมริกา ให้แก่ไทยอีก 1 จุด ซึ่งจุดที่เพิ่มขึ้นนี้ เมื่อฝ่ายไทยแจ้งระบุแล้วจะขอเปลี่ยนแปลงไม่ได้ และไม่มีสิทธิบินพื้นด้วย ในการประชุมครั้งนี้สหรัฐอเมริกา ได้ปรับปรุงข้อเสนอใหม่ว่าจุดที่เพิ่มขึ้นใหม่นี้อาจเป็นจุดใด ๆ ก็ได้ เช่น ซานฟรานซิสโกหรือชิคาโก เป็นต้น เมื่อฝ่ายไทยเลือกแล้วก็อาจจะเปลี่ยนแปลงภายหลังได้ และอาจบินพื้นไปแคนาดาได้ด้วย ฝ่ายไทยได้แจ้งขอให้สหรัฐอเมริกา พิจารณาและหาหนทางแก้ไขเรื่องที่สายการบินของสหรัฐอเมริกา เข้ามารับขนการจราจรเสรีภาพที่ 5 ในตลาดของบริษัทการบินไทย จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียว ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของการบินไทย กรณีที่สายการบินสหรัฐอเมริกา เน้นการขนส่งจราจรเสรีภาพที่ 5 ในตลาดไทย-ตะวันออกไกล เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หันเป็นปัญหาที่ฝ่ายไทยวิตกอย่างมากเพราะภายในระยะเวลาไม่ถึงปีจากปลายปี 2532-มิถุนายน 2533 สายการบินของสหรัฐอเมริกา เพิ่มขึ้นบินอย่างรวดเร็วจาก 24 เที่ยวบิน/สัปดาห์ เป็น 38 เที่ยวบิน/สัปดาห์ โดยที่สายการบินสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นการจราจรระหว่างไทย - ตะวันออกไกล มากกว่าการจราจรไทย-สหรัฐอเมริกา ในสัดส่วนเทียบกันแล้ว 11 ต่อ 1²² เช่น ในเส้นทางกรุงเทพฯ-โตเกียวเดิมการบินไทยมีสัดส่วนตลาดมากกว่าร้อยละ 50 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 28 ในเส้นทางกรุงเทพฯ-โซล ความสามารถในการรับขนของสายการบินไทยลดลงจาก 40 % ในปี 2533

จากข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าการกระทำของสหรัฐอเมริกา ไม่เป็นไปตามหลักการในมาตรา 11 ของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รัฐคู่สัญญาประกอบกิจการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ยุติธรรมและเท่าเทียมกัน โดยไม่กีดกันทางการค้าหรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน²³ การกระทำของสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยและสายการบินไทยอย่างมากและได้นำไปสู่การบอกลึกความตกลงฉบับดังกล่าวในที่สุด

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ ดูรายละเอียดจากความตกลงข้อ 11 ของความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522. ในภาคผนวก ค.

2. ผลดีผลเสียของการบอกเลิกความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522

ผลดี

1. ทำให้ผลประโยชน์ของฝ่ายไทยเกิดความสมดุลมากขึ้น เนื่องจากต่อไปสหรัฐอเมริกาไม่สามารถทำการบินเข้าสู่ประเทศอื่นได้อีก ในขณะที่ไทยก็ถูกยกเลิกการทำการบินเข้าสู่สหรัฐอเมริกา เช่นกัน²⁴
2. เส้นทางบินของไทยที่ถูกยกเลิกนั้น คือ กรุงเทพฯ-ไทเป-ซีแอตเติล-โทรอนโต และ กรุงเทพฯ-โตเกียว-ซีแอตเติล-โทรอนโต ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีผู้ให้บริการน้อย การดำเนินการไม่คุ้มทุนและเที่ยวบินในเส้นทางทั้งสองบินเข้าสู่สหรัฐอเมริกา เพียง 7 เที่ยวบิน/สัปดาห์²⁵
3. ทำให้สายการบินต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ไม่สามารถเข้ามาแย่งรับชนผู้โดยสารสินค้า และพัสดุภัณฑ์ของสายการบินไทยได้ ในเส้นทางเสรีภาพที่ 5 เช่น ในเส้นทางบินระหว่าง กรุงเทพฯ-โตเกียว กรุงเทพฯ-โซล และกรุงเทพฯ-ไทเป จึงถือว่าเป็นโอกาสอันดีที่สายการบินของไทยจะเข้าไปขยายตลาดในเส้นทางแถบนี้ ซึ่งเส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางที่ทำกำไรสูงเมื่อเทียบกับการบินไปสหรัฐอเมริกา โดยสายการบินของไทยสามารถนำเครื่องบินที่เคยใช้บินระหว่างประเทศกับสหรัฐอเมริกา มาเสริมในเส้นทางบินกรุงเทพฯ-โตเกียว, กรุงเทพฯ-โซล และกรุงเทพฯ-ไทเปได้ นอกจากนี้การที่เปิดให้สายการบินของประเทศในแถบเอเชียบินเข้ามายังประเทศไทย จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางการบิน และการขนส่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจาก ประเทศไทยได้เปรียบในด้านความเหมาะสม ของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของท่าอากาศยานกรุงเทพ มีจำนวนผู้โดยสารและปริมาณสินค้าขึ้น-ลง มากกว่าที่อากาศยานของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในช่วงเวลา 8 ปีที่ผ่านมา (2526 - 2533) การที่ไทยเปิดโอกาสให้สายการบินของประเทศในภูมิภาคเอเชียเข้ามาจะทำให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางบินในภูมิภาคนี้

²⁴ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, “รายงานการวิจัยเรื่องการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค สาขาการขนส่งทางอากาศ,” 2534 (พิมพ์ดีด), หน้า 105.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

4. การยกเลิกสิทธิการบินของประเทศไทย จะทำให้สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียผลประโยชน์จากสายการบินจำนวน 4 สาย ที่บินมายังประเทศไทย คือ สายการบินนอร์ทเวสต์ ยูไนเต็ดแอร์ไลน์, เคลต้าแอร์ไลน์และสายการบินขนส่งสินค้าเฟรดเดอริค เอ็กซ์เพรส รวมทั้งสายการบินภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา อีก 3 สายที่มีแผนจะเปิดบริการรับขนเฉพาะสินค้าในเส้นทางดังกล่าวคือ สายการบินอเมริกันแอร์ไลน์ คอนติเนนตัลและเอฟเวอร์กรีน ซึ่งในขณะนั้นสหรัฐอเมริกา คาดการณ์ไว้ว่าในปี 2534 สายการบินของสหรัฐอเมริกา มีแผนจะบินเข้ามาในประเทศไทย ประมาณสัปดาห์ละ 50 เที่ยวบิน จากนั้นก็จะเพิ่มเป็น 70 และ 100 เที่ยวบิน ในปีถัดไป การยกเลิกสิทธิการบินกับสหรัฐอเมริกา ก็จะทำให้สหรัฐอเมริกา เสียผลประโยชน์จากสายการบินทั้ง 3 สายนี้ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่สายการบินไทยที่ไม่ต้องถูกสหรัฐอเมริกา แย่งตลาดการบิน²⁶

5. การยกเลิกสิทธิการบินระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เป็นการแสดงถึงจุดยืนที่แน่ชัดของประเทศไทย ในการที่จะแก้ไขความตกลงด้านการบินที่สหรัฐอเมริกา เคยมีกับไทยอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการยกเลิกสิทธิการบินกับสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกา เป็นฝ่ายต้องทบทวนจุดยืนของตนใหม่ เพราะถ้าพิจารณาถึงความสูญเสียทางด้านธุรกิจเปรียบเทียบระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยแล้วจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาคือฝ่ายที่ได้รับความเสียหายมากกว่าไทย เนื่องจากมีจำนวนเที่ยวบินที่บินเข้ามาประเทศไทยมากกว่า ฉะนั้นการที่รัฐบาลไทยยืนยันเจตนารมณ์ที่จะประกาศยกเลิกสิทธิการบินกับสหรัฐอเมริกา จะทำให้สหรัฐอเมริกา ต้องเป็นฝ่ายผ่อนปรนในด้านการบินกับไทย หากจะมีการตกลงด้านการบินกับไทยใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าความตกลงฉบับเดิมที่ทำในปี 2522

6. การยกเลิกความตกลงฉบับดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาการแข่งขันกันตัดราคาค่าโดยสาร ทั้งนี้ เพราะว่าเป็นระหว่างที่ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ปรากฏว่ามีสายการบินของสหรัฐอเมริกาที่ทำการบินมายังประเทศไทยบางสายที่พยายามแข่งขันกับสายการบินของไทยและสายการบินอื่น ๆ ในเอเชีย ด้วยวิธีการขายตั๋วในราคาที่ต่ำกว่าข้อตกลง และมีการแจกแถมด้วย

²⁶ “ 30 ชั่วโมงแห่งความล้มเหลวสิทธิการบินไทย - สหรัฐฯ ” , ประชาชาติธุรกิจ (24 - 27 มีนาคม 2534) : 4.

ในขณะที่สายการบินในเอเชียจะมีการกำหนดราคามาตรฐานกลางในเส้นทางบินต่าง ๆ ไว้แน่นอน การใช้กลยุทธ์เช่นนี้ ทำให้สายการบินไทยและสายการบินขนาดเล็กอื่น ๆ ในย่านเอเชียเสียเปรียบ และได้รับผลกระทบในระยะยาว การยกเลิกความตกลงจึงเป็นการตัดโอกาสสายการบินสหรัฐอเมริกาที่จะเข้ามาทุ่มตลาดในประเทศไทยและย่านเอเชีย

7. การที่ไทยยกเลิกสิทธิการบินกับสหรัฐอเมริกา ทำให้ประเทศไทยไม่ต้องยอมรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการให้สิทธิผู้ประกอบการของสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ระบบ CRS ในประเทศไทย เนื่องจากระบบนี้จะทำให้ข้อมูลของสายการบินที่ไม่ได้เป็นเจ้าของระบบ ปรากฏอยู่หน้าท้าย ๆ ทำให้โอกาสของสายการบินไทยลดลง และผู้เป็นเจ้าของระบบ คือสหรัฐอเมริกาจะได้ส่วนแบ่งตลาดที่สูงกว่า เนื่องจากสามารถแสวงประโยชน์จากข้อมูลที่เป็นของตนเองได้

ผลเสีย

1. สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดค้าที่สำคัญเป็นลำดับสองของไทย สินค้าออกของไทยที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญคือ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณี เครื่องประดับ และดอกไม้ประดิษฐ์ ส่วนสินค้าเข้าจากสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่จะเป็นชิ้นส่วนของแผงวงจรไฟฟ้าซึ่งจะนำมาประกอบในประเทศไทย ปริมาณสินค้าเข้าที่ส่งโดยเที่ยวบินประจำจากสหรัฐอเมริกามายังประเทศไทยในปี 2531 จำนวน 2,555.55 ตัน ในปี 2532 จำนวน 2,620.8 โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.85 ปริมาณสินค้าออกที่ขนส่งโดยเที่ยวบินประจำจากไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 2531 จำนวน 2,413.48 ตัน ปี 2532 จำนวน 4,681.97 ตัน โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 93.99 สินค้าเหล่านี้มีจุดต้นทางและปลายทางที่สหรัฐอเมริกา คือ คัลลิส ฮอนโนลูลู ซานฟรานซิสโก ซีแอตเติล ซึ่งสายการบินที่ขนส่งเฉพาะสินค้าในเส้นทางเหล่านี้มีเฉพาะสายการบินของสหรัฐอเมริกา เท่านั้น ดังนั้น ถ้าสายการบินเหล่านั้นหยุดทำการบิน จะต้องมีผลกระทบต่อ การส่งออก และนำเข้าของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา²⁷

²⁷ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, “รายงานการวิจัย เรื่อง การค้าบริการ ภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค สาขาการขนส่งทางอากาศ,” 2534 (พิมพ์ดีด), หน้า 110.

2. ในการขนส่งสินค้าทางอากาศของไทยนั้น สายการบินของสหรัฐอเมริกาทำการขนส่งให้ประมาณ 28,500 คันต่อปี หรือประมาณร้อยละ 44 ของปริมาณสินค้าที่ขนส่งทางอากาศทั้งหมด ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่เป็นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ไฟฟ้า ผักและผลไม้ ดังนั้นการยกเลิกสิทธิการบินนี้ย่อมมีผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศไทยโดยรวม

3. สายการบินของสหรัฐอเมริกา ทำการขนส่งผู้โดยสารจากสหรัฐอเมริกา มายังประเทศไทยประมาณร้อยละ 10.00 ของจำนวนผู้โดยสารทั้งหมดที่มาจากสหรัฐอเมริกา และจากสถิตินักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยจะเดินทางมาโดยสารการบินในเอเชียร้อยละ 85.00 และเดินทางมาด้วยสายการบินสหรัฐอเมริกา ร้อยละ 15.00 ดังนั้นการยกเลิกสิทธิการบินย่อมมีผลกระทบต่อผู้โดยสารที่ประสงค์จะเดินทางจากสหรัฐอเมริกา มายังประเทศไทย ทั้งในด้านธุรกิจและนักท่องเที่ยวลดลง ในปี 2534 คาดว่านักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา ที่เข้ามายังประเทศไทยประมาณ 200,000 คน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อวันของนักท่องเที่ยว 2,673 บาท และจำนวนวันพักเฉลี่ย 7.36 วัน จะมีผลทำให้รายได้ที่ประเทศไทยได้รับจากนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา 4,328 ล้านบาท ในการนี้ประมาณว่าจำนวนนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา จะลดลงเท่ากับร้อยละ 15.00 ซึ่งเท่ากับร้อยละของจำนวนนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยโดยสารการบินสหรัฐอเมริกา ดังนั้นจะมีผลทำให้รายได้ที่ประเทศไทยได้รับจากนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกาลดลงประมาณ 649 ล้านบาท²⁸

4. การลงทุนจากต่างประเทศในประเทศนั้นในปี 2533 สหรัฐอเมริกา มีความสำคัญเป็นอันดับ 5 ดังนั้นการยกเลิกสิทธิการบินซึ่งทำให้การเดินทางติดต่อกันระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ไม่สะดวกเท่าที่ควร การขนส่งสินค้าต่าง ๆ มีอุปสรรคและอาจมีผลกระทบต่อการลงทุนของสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยได้

5. สหรัฐอเมริกาสามารถหยิบยกเอาประเด็นเรื่องการบอกเลิกความตกลงฉบับดังกล่าวข้างต้นขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการที่จะใช้บทบัญญัติ มาตรา 301 แห่ง The omnibus trade and

²⁸ เรื่องเดียวกันหน้า 111.

โดยข้อเท็จจริงแล้วในปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกาได้นำเอามาตรา 301 มาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับไทยเพื่อให้ไทยเปิดเสรีด้านการบินกับสหรัฐอเมริกา²⁹ และแม้ประเทศไทยจะไม่สามารถทำตามข้อเรียกร้องได้ แต่ก็ได้ดำเนินการที่เป็นการอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อสหรัฐอเมริกาตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการอนุญาตให้สายการบินของสหรัฐอเมริกาบินเข้ามาในประเทศไทยได้ และมีความดีสูงพอควร ทั้งที่ยังไม่ทำความตกลงด้านการบินฉบับใหม่แต่อย่างใด³⁰

3. สถานภาพของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาภายหลังการบอกเลิกความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศ ฉบับ พ.ศ.2522

ข้อ 15 ของความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับ พ.ศ.2522 บัญญัติไว้ว่า “ความตกลงฉบับนี้ ภาคิผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะบอกเลิกได้ โดยให้คำบอกกล่าวแก่ภาคิผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่งล่วงหน้าเป็นเวลา 1 ปี”³¹ ประเทศไทยได้ใช้สิทธิตามบทบัญญัตินี้ แจ้งการบอกเลิกความตกลงฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2532 สถานทูตของสหรัฐอเมริกาได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2532 ความตกลงฉบับดังกล่าวยังมีผลบังคับต่อมาอีก 1 ปี จนถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2533 จึงสิ้นสุดลง³² ซึ่งการสิ้นสุดของความตกลงก็ทำให้สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับบริการเดินอากาศระหว่างกัน อันเกิดจากความตกลงฉบับดังกล่าวหมดไปด้วย ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ.1969 มาตรา 70 วรรค 1 a ที่วางหลักไว้ว่าการสิ้นสุดของสัญญา ย่อมมีผลให้ภาคิของสนธิสัญญาหลุดพ้นจากพันธกรณีตามสนธิสัญญา³³ และจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทย

²⁹ “สงครามชิงน้ำมันฟ้า ค.ศ. 2000 บทพิสูจน์ผู้นำการบินไทย”, *วารสาร MEDIA*, (10 มีนาคม 2537) : 36 - 40.

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

³¹ คุรยละเอียดจากความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 ข้อ 15. ในภาคผนวก ค.

³² Ian McTaggart, Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (Oceana Publications Inc), pp. 101-102.

³³ คุรยละเอียดในอนุสัญญาเวียนนา 1969 มาตรา 70.

กับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างกันฉบับใหม่แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้ความตกลงฉบับดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับไปแล้วก็ตาม แต่ในฐานะที่ทั้งประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็เป็นภาคีในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ทั้งสองก็ยังดำเนินกิจกรรมด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างกันตลอดมา ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้กรอบของอนุสัญญาชิคาโกและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ในกรณีของประเทศไทย สายการบินของสหรัฐอเมริกาจะบินเข้ามารับขนคนโดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ในประเทศได้ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497³⁴ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กล่าวคือต้องมีการขออนุญาตเพื่อทำการบินเข้ามาในประเทศไทยเป็นการเฉพาะราย ประเทศไทยมีสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งผลประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งการที่ประเทศไทยสามารถใช้ดุลยพินิจในจุดนี้ได้ จะทำให้ความเท่าเทียมของผลประโยชน์ที่เกิดจากการบริการรับขนทางอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากฝ่ายไทยเห็นว่าสายการบินของสหรัฐอเมริกาดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการเอาเปรียบสายการบินไทย ประเทศไทยก็สามารถที่จะยุติการอนุญาตได้ สายการบินของไทยก็เช่นเดียวกัน หากประสงค์จะทำการบินไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ จะต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะรายจากองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสหรัฐอเมริกาเสียก่อน จึงจะทำการบินไปยังสหรัฐอเมริกาได้ ในปัจจุบันนี้มีสายการบินของสหรัฐอเมริกานำจำนวน 4 สายที่ทำการบินมายังประเทศไทย ทั้งเที่ยวบินผู้โดยสารและคาร์โกรวมสัปดาห์ละ 26 เที่ยวบิน ได้แก่ สายการบินยูไนเต็ดแอร์ไลน์ 14 เที่ยวบิน สายการบินนอร์ธเวสต์ 7 เที่ยวบิน สายการบินเดลต้า 4 เที่ยวบิน และสายการบินเฟลคเคอร์อัลเอกเพรส 1 เที่ยวบิน ซึ่งทั้งหมดเป็นการบินในลักษณะขออนุญาตทุก 6 เดือน ส่วนการบินไทยบินไปสหรัฐอเมริกามีจำนวน 4 เที่ยวบินต่อสัปดาห์³⁵ ซึ่งหากพิจารณา

³⁴ คุรยละเอียดจากมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

³⁵ “สงครามชิงน้ำมันฟ้า ค.ศ. 2000 บทพิสูจน์ผู้นำการบินไทย”, วารสาร MEDIA, (10 มีนาคม 2537) : 36 - 40.

เปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าจำนวนเที่ยวบินของสายการบินของสหรัฐอเมริกาที่บินมาไทยนั้นลดลงจากก่อนที่จะมีการบอกเลิกความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ฉบับ พ.ศ. 2522 ถึง 12 เที่ยวบิน

อย่างไรก็ดี การดำเนินการในลักษณะที่ไม่มีความตกลงต่อกันเช่นนี้ก็ให้เกิดผลเสียต่อทั้งสายการบินไทย และสายการบินของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การที่จะต้องอนุญาตทำการบินเป็นคราว ๆ ไปนั้นจะทำให้สายการบินของทั้งสองฝ่ายเกิดความไม่มั่นใจว่า ในอนาคตสายการบินของตนได้รับอนุญาตให้ทำการบินระหว่างกันหรือไม่ ซึ่งความไม่มั่นใจดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาสายการบินในระยะยาว ทั้งนี้เพราะสายการบินทั้งสองฝ่ายจะหวังแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น ซึ่งพฤติกรรมในลักษณะเช่นนี้จะไม่เป็นผลดีต่อธุรกิจการขนส่งทางอากาศโดยรวม ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองทำให้ทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาต่างก็ได้พยายามทำการเจรจากัน เพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งนับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้บอกเลิกความตกลงฉบับ พ.ศ.2522 ในปี 2522 ประเทศทั้งสองได้ร่วมเจรจากันมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันนี้ และจากท่าทีที่ค้ำประกันผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักในอดีตนั้นก็เริ่มมีการผ่อนปรนให้แก่กัน กระทั่งเมื่อวันที่ 17-19 มกราคม 2539 ได้มีการประชุมในระดับผู้แทนรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย เพื่อทำความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศฉบับใหม่ ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้และได้มีการลงนามในความตกลงฉบับดังกล่าว โดยทิศทางของความตกลงจะมีลักษณะประนีประนอมระหว่างข้อเสนอของฝ่ายไทยที่ให้มีการควบคุมความจุความถี่ กับข้อเสนอของฝ่ายสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้เปิดเสรี ซึ่งทิศทางใหม่นี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า เป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย