

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน
ในธุรกิจสายการบินภายในประเทศไทย

นางสาวกมลนัยน์ ชลประทีน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Laws as applied to the Competition between State and Private Enterprises
in The Thai Domestic Aviation Business

Miss Kamonnai Chonpratin

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่าง
รัฐวิสาหกิจกับเอกชนในธุรกิจสายการบินภายในประเทศไทย

โดย

นางสาวกมลนัยน์ ชลประทีน

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(อาจารย์ประเสริฐ ป้อมป้องศึก)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์สันติชัย สารถวัลย์แพทย์)

กมลนัยน์ ชลประทีน : มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ
เอกชนในธุรกิจสายการบินภายในประเทศไทย. (Laws as applied to the Competition
between State and Private Enterprises in The Thai Domestic Aviation Business)
อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ.ดร.ศักดา ธนิตกุล, 202 หน้า.

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม จึงสนับสนุนให้มีการแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรมและ
ด้วยหลักการที่ว่า รัฐไม่ควรมีการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่จะเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นแก่
ประชาชน รัฐจึงวางนโยบายทางการบิน โดยให้การบินไทยเป็นสายการบินของรัฐที่ให้บริการเดินอากาศแก่
ประชาชน อันเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยรัฐจะให้ความคุ้มครองแก่การบิน
ไทยในฐานะสายการบินของรัฐและกำหนดให้การบินไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์และ
แสวงหารายได้ให้แก่รัฐ แต่ทั้งนี้ การบินไทยก็ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทาง
การค้า พ.ศ. 2542 ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติยกเว้นไม่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่า
ด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเหตุผลที่ยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน
ที่คล่องตัว อันจะส่งผลดีต่อการให้บริการแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบัน การดำเนินงานของการบินไทยนับแต่
รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ทำให้การบินไทยต้องแข่งขันกับสายการบินเอกชนอย่าง
หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับรูปแบบการดำเนินงานของการบินไทยที่คล้ายคลึงกับเอกชนมากขึ้น แต่
พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงยกเว้นไม่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอย่าง
การบินไทย ในขณะที่ สายการบินเอกชนอื่นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ยิ่งไปกว่านั้น
การมีฐานะรัฐวิสาหกิจทำให้การบินไทยได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ ส่งผลกระทบอย่าง
สำคัญต่อการแข่งขัน จึงเห็นได้ว่า แม้รัฐจะมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถสร้าง
การแข่งขันที่เป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างการบินไทยกับสายการบินเอกชนได้ หากการบังคับใช้กฎหมาย
ยังคงเลือกปฏิบัติต่อสายการบินของรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า
พ.ศ. 2542 โดยให้การบินไทยตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับสายการบิน
เอกชน ด้วยเหตุผลของการแข่งขันเป็นหลัก ประกอบกับเหตุผลอื่นๆ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่าง
เท่าเทียม อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมกรรมการแข่งขันโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อสายการ
บินใดสายการบินหนึ่ง และก่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจ
กับเอกชน ภายใต้นโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศของรัฐ และเกิดความสอดคล้องกับการบังคับใช้
กฎหมายแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพ

สาขาวิชา นิติศาสตรบัณฑิต _____ลายมือชื่อนิติ.....
ปีการศึกษา 2555 _____ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5385952134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : COMPETITION ACT / AVIATION BUSINESS / STATE-OWNED-ENTERPRISES

PUBLIC UTILITIES / STATE AIRLINE / LIBERALIZATION OF AVIATION

KAMONNAI CHONPRATIN: LAWS AS APPLIED TO THE COMPETITION BETWEEN
STATE AND PRIVATE ENTERPRISES IN THE THAI DOMESTIC AVIATION BUSINESS.

ADVISOR: PROF. SAKDA THANITCUL, Ph.D., 202 pp.

Thailand has a liberal economic system which encourages a free and fair competition. The principle of competition is that government should not compete with the private sector except for the provision of essential public utilities. At first, government set the aviation policy for Thai Airways as a state airline to provide air services as function of the State under the provisions of the Constitution. And assign to Thai Airways as a commercial enterprise that operates and pursuits of revenue to the government. Afterwards, the government has made liberalization of aviation in domestic routes, Thai Airways has to compete with other private airlines inevitably. Thai Airways, in spite of being the state airline and a State-owned enterprise, is exempted from the aforesaid rule and obviously competes with private airlines due to Section 4 (2) of the Trade Competition Act of 1999 (the Act) which exempts any State-owned enterprises under the law concerning budgetary procedure from the enforcement of the Act. The exemption, therefore, substantially affects private airlines falling under the Act in term of competition. Furthermore, as a State-owned enterprise, Thai Airways is also supported by the government. Despite liberalization in domestic air transport, the competition between Thai Airways and other private airlines, hence, cannot be regarded as a fair one. If the competition of domestic aviation business is still unfair because Thai Airways is supported by the government as the State-owned enterprise.

Accordingly, section 4 (2) of the Trade Competition Act of 1999 should be amended. Thai Airways should subject to the Act same as other private airlines. Enforcement of the Act is benefit for preventing an unfair competition and discrimination among airlines. It would be create a free competition to fair and equal between Thai Airways and private airlines to promote competition and efficiency in the airline business, in order to conform with the enforcement of competition law and the unity of the other country.

Field of Study : LAWS..... Student's Signature

Academic Year : 2012..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี ด้วยความเมตตาจากศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล คณบดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ คำแนะนำ และให้ข้อคิดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ และให้โอกาสผู้เขียนได้ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ ที่ท่านได้ให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุกท่าน ซึ่งประกอบด้วย ท่านอาจารย์ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก ที่สละเวลารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์สันติชัย สารถวัลย์แพศย์และท่านอาจารย์เกียรติพล ตันติกุล ที่สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้แนวคิด คำแนะนำ ตลอดจนตรวจทานเนื้อหาวิทยานิพนธ์ และให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งในการค้นคว้าวิจัย จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่าน คณะกรรมการเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์สมชาย พิพุทธวัฒน์ ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและคุณอร่ามศรี รุพันธ์ ผู้อำนวยการกลุ่มเชี่ยวชาญและตรวจสอบ 4 สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า ที่สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบพระคุณอาจารย์ธิดาพร ศิริภาพร ที่กรุณาให้คำแนะนำในช่วงเริ่มต้นและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่และญาติพี่น้อง ที่ได้กรุณาส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เขียนได้ศึกษาในสถาบันต่างๆ ตลอดจนการเอาใจใส่ ให้คำแนะนำ ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจที่ดีตลอดมา ทำให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นในการศึกษาจนสำเร็จ นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล อาจารย์อาวุโส ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ให้การสนับสนุนและประสิทธิประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียนเสมอมา

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือ เป็นที่ปรึกษาและเป็นกำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตและเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการศึกษาค้นคว้า

ท้ายสุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญภาพ..... | ฐ |
| | |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... | 3 |
| 1.3 ขอบเขตของการวิจัย..... | 3 |
| 1.4 สมมติฐานของการศึกษา..... | 4 |
| 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย..... | 4 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 4 |
| | |
| บทที่ 2 การกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง..... | 5 |
| 2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 5 |
| 2.1.1 ประเภทของธุรกิจสายการบิน..... | 7 |
| 2.1.1.1 แบ่งตามลักษณะการให้บริการ..... | 7 |
| 2.1.1.2 แบ่งตามลักษณะการเป็นเจ้าของกิจการ..... | 8 |
| 2.1.2 ประเภทของสายการบิน..... | 9 |
| 2.1.3 สายการบินภายในประเทศที่ให้บริการในปัจจุบัน..... | 11 |
| 2.2 โครงสร้างตลาดสายการบินพาณิชย์ของไทย..... | 17 |
| 2.2.1 นโยบายการบินของไทย..... | 18 |
| 2.2.1.1 คุณสมบัติผู้เข้าสู่ตลาด..... | 20 |
| 2.2.1.2 ขั้นตอนการประกอบกิจการเดินอากาศ..... | 24 |
| 2.2.1.3 อัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม..... | 26 |
| 2.2.1.4 เส้นทางการบิน..... | 28 |
| 2.2.2 ผลจากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ..... | 29 |
| 2.2.3 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินของไทย..... | 29 |
| 2.2.3.1 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินภายในประเทศ..... | 29 |
| 2.2.3.2 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินเส้นทางระหว่างประเทศ..... | 31 |

| | | |
|---------|--|----|
| 2.3 | ประเภทของการกำกับดูแลการบินพลเรือน..... | 32 |
| 2.3.1 | การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation)..... | 32 |
| 2.3.2 | การกำกับดูแลด้านอื่นๆ (Non-Economic Regulation)..... | 34 |
| 2.3.2.1 | การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation)..... | 34 |
| 2.3.2.2 | การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Regulation).... | 37 |
| 2.3.2.3 | การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Security Regulation)..... | 38 |
| 2.4 | กฎหมายที่บังคับใช้แก่ธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 39 |
| 2.4.1 | การบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58..... | 39 |
| 2.4.1.1 | ความเป็นมาของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58..... | 39 |
| 2.4.1.2 | ขอบเขตการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58..... | 40 |
| 2.4.2 | การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497..... | 42 |
| 2.4.2.1 | ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497..... | 42 |
| 2.4.2.2 | ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 | 44 |
| 2.5 | กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมกรรมการแข่งขัน..... | 46 |
| 2.5.1 | สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542..... | 46 |
| 2.5.2 | แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย..... | 48 |
| 2.5.3 | หลักเกณฑ์การแข่งขัน..... | 48 |
| 2.5.4 | ความเป็นมาของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542..... | 50 |
| 2.5.5 | วัตถุประสงค์ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542..... | 50 |
| 2.5.6 | พฤติกรรมต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542..... | 52 |
| 2.5.6.1 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 25..... | 52 |
| 2.5.6.2 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 26..... | 58 |
| 2.5.6.3 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 27..... | 59 |
| 2.5.6.4 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 28 | 61 |
| 2.5.6.5 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 29 | 61 |
| 2.5.7 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขันที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550..... | 63 |
| 2.5.7.1 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 43..... | 63 |
| 2.5.7.2 | พฤติกรรมกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 84..... | 64 |

| | | |
|---------|---|----|
| 2.6 | วัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ..... | 65 |
| 2.6.1 | นิยามของรัฐวิสาหกิจของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)..... | 66 |
| 2.6.2 | สิทธิพิเศษของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะรัฐวิสาหกิจ..... | 68 |
| บทที่ 3 | การกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง..... | 70 |
| 3.1 | มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้ควบคุมการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจ..... | 70 |
| 3.1.1 | ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)..... | 70 |
| 3.1.2 | นโยบายแข่งขันทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO)..... | 71 |
| 3.1.3 | กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Model Law on Competition)..... | 73 |
| 3.1.4 | แนวความคิดของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในความตกลงว่าด้วยบริการ เดินอากาศระหว่างประเทศ..... | 73 |
| 3.2 | โครงสร้างตลาดสายการบินพาณิชย์ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 78 |
| 3.2.1 | คุณสมบัติผู้เข้าสู่ตลาด..... | 78 |
| 3.2.2 | ขั้นตอนการประกอบกิจการเดินอากาศ..... | 79 |
| 3.2.3 | การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม..... | 80 |
| 3.2.4 | เส้นทางการบิน..... | 81 |
| 3.2.5 | สายการบินที่ให้บริการในปัจจุบัน..... | 82 |
| 3.3 | การขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 83 |
| 3.3.1 | ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบทวิภาคี..... | 84 |
| 3.3.2 | รูปแบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศของ ประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 85 |
| 3.3.2.1 | ความตกลงแบบเบอร์มิวด้า..... | 85 |
| 3.3.2.2 | ความตกลงเปิดน่านฟ้าเสรี..... | 85 |
| 3.4 | ประเภทของการกำกับดูแลการบินพลเรือน..... | 86 |
| 3.4.1 | การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation)..... | 86 |
| 3.4.2 | การกำกับดูแลด้านอื่นๆ (Non-Economic Regulation)..... | 87 |
| 3.4.2.1 | การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation)..... | 87 |
| 3.4.2.2 | การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Regulation)..... | 92 |
| 3.4.2.3 | การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Security Regulation)..... | 92 |

| | |
|---|-----|
| 3.5 การกำกับดูแลธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 94 |
| 3.5.1 การกำกับดูแลธุรกิจสายการบินก่อนประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายน กฎระเบียบสายการบิน ค.ศ. 1978..... | 94 |
| 3.5.2 การกำกับดูแลธุรกิจสายการบินภายใต้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนกฎระเบียบ สายการบิน ค.ศ. 1978..... | 96 |
| 3.5.3 ผลจากการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนกฎระเบียบสายการบิน ค.ศ. 1978..... | 98 |
| 3.5.4 กรอบของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจสายการบินในปัจจุบัน | 106 |
| 3.6 กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมการแข่งขันทางธุรกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา | 107 |
| 3.6.1 ความเป็นมาของกฎหมายป้องกันการผูกขาด..... | 108 |
| 3.6.2 สาระสำคัญของกฎหมายป้องกันการผูกขาด..... | 109 |
| 3.6.3 หน่วยงานกำกับดูแล..... | 110 |
| 3.6.4 พฤติกรรมต้องห้ามตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด..... | 112 |
| 3.6.5 การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในธุรกิจสายการบิน..... | 117 |
| 3.6.6 กรณีตัวอย่างพฤติกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมายป้องกันการผูกขาดใน ธุรกิจสายการบิน..... | 118 |
| 3.7 บทบาทของรัฐวิสาหกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 119 |
| 3.7.1 ประเด็นการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด..... | 119 |
| 3.7.2 การแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน..... | 121 |
| 3.7.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ..... | 123 |
| 3.7.4 บทบาทของรัฐในธุรกิจสายการบิน..... | 123 |
| บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนใน ธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 126 |
| 4.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา..... | 126 |
| 4.2 พฤติกรรมการแข่งขันของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) | 126 |
| 4.2.1 พฤติกรรมการแข่งขันภายในประเทศ..... | 127 |
| 4.2.2 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550..... | 128 |
| 4.2.2.1 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 43..... | 128 |
| 4.2.2.2 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 84..... | 129 |
| 4.2.3 ข้อพิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทาง การค้า พ.ศ. 2542..... | 131 |
| 4.2.3.1 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 25..... | 131 |

| | | |
|--------------------|---|-----|
| 4.2.3.2 | พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 26..... | 133 |
| 4.2.3.3 | พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 27..... | 134 |
| 4.2.3.4 | พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 28..... | 137 |
| 4.2.3.5 | พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 29..... | 137 |
| 4.2.4 | พฤติกรรมการแข่งขันในต่างประเทศ..... | 139 |
| 4.2.4.1 | คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ คณะกรรมการการยุโรป | 140 |
| 4.2.4.2 | คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ คณะกรรมการคุ้มครองการแข่งขันและผู้บริโภคออสเตรเลีย..... | 141 |
| 4.2.4.3 | คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ คณะกรรมการการค้าสหพันธ์..... | 142 |
| 4.2.4.4 | คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ New Zealand Commerce Commission: NZCC..... | 143 |
| 4.2.4.5 | คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ คณะกรรมการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า..... | 144 |
| 4.2.4.6 | การบังคับใช้กฎหมายแก้รัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ..... | 145 |
| 4.3 | แนวทางแก้ไขปัญหาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 146 |
| 4.3.1 | สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ..... | 146 |
| 4.3.2 | วิเคราะห์แนวทางแก้ไขมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติแข่งขันทางการ ค้า พ.ศ. 2542..... | 150 |
| 4.3.3 | วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชนในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)..... | 154 |
| 4.3.4 | ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังเพิ่มบทบาทเอกชน..... | 157 |
| บทที่ 5 | บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 159 |
| 5.1 | บทสรุป..... | 159 |
| 5.2 | ข้อเสนอแนะ..... | 161 |
| รายการอ้างอิง..... | | 163 |
| ภาคผนวก..... | | 171 |
| ภาคผนวก ก | ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58..... | 172 |
| ภาคผนวก ข | กฎกระทรวงกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวาง สำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. 2554..... | 177 |

| | |
|--|-----|
| ภาคผนวก ค หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการขนส่งสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ..... | 179 |
| ภาคผนวก ง ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ..... | 181 |
| ภาคผนวก จ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551..... | 187 |
| ภาคผนวก ฉ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553..... | 190 |
| ภาคผนวก ช หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน..... | 191 |
| ภาคผนวก ซ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างดาวตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และประกาศกรมการขนส่งทางอากาศเรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ..... | 193 |
| ภาคผนวก ฅ แผนแสดงเส้นทางการบินให้บริการของสายการบินประจำภายในประเทศ..... | 198 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 202 |

สารบัญภาพ

| | | |
|--------|--|----|
| ภาพที่ | | |
| 1 | โครงสร้างการถือหุ้นในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)..... | 13 |
| 2 | ส่วนแบ่งตลาดสายการบินในเส้นทางภายในประเทศ..... | 31 |
| 3 | ส่วนแบ่งตลาดสายการบินในเส้นทางระหว่างประเทศ..... | 32 |
| 4 | ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่..... | 54 |
| 5 | ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่..... | 55 |
| 6 | ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต..... | 55 |
| 7 | ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต..... | 56 |
| 8 | ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย..... | 56 |
| 9 | ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย..... | 57 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขนส่งทางอากาศนับเป็นกระบวนการที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้าและบริการ โดยการนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือการอุปโภคสินค้าและบริการ ทั้งด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ซึ่งการขนส่งทางอากาศนั้น นอกจากจะมีความปลอดภัยและแม่นยำในการขนส่งสินค้าและบริการ การขนส่งทางอากาศยังสามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็วและสะดวกเมื่อเทียบกับการขนส่งรูปแบบอื่น ในอดีต การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่ถูกผูกขาดโดยรัฐเป็นผู้ให้บริการแต่เพียงผู้เดียวและยังไม่แพร่หลายเนื่องจากการประกอบธุรกิจสายการบินต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เอกชนจึงยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ รัฐจึงต้องเป็นผู้ให้บริการสาธารณะประเภทนี้แก่ประชาชนด้วยตนเอง และเพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่เอกชนในอนาคต ซึ่งในมุมมองของรัฐเห็นว่า การขนส่งทางอากาศเป็นการให้บริการสาธารณูปโภค* ประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการประกอบธุรกิจสายการบินที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสารและไปรษณีย์ภัณฑ์¹ ในส่วนของการบริการขนส่งผู้โดยสาร รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐ เพราะเห็นว่าส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน และรัฐได้กำหนดให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นสายการบินที่กำหนด** ของรัฐ เป็นสายการบินเดียวที่รัฐให้สิทธิการบินระหว่างประเทศและสงวนสิทธิการบินในเส้นทางที่ได้รับคามนิยมให้แก่การบินไทย ต่อมารัฐเห็นว่าไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเพียงพอ การควบคุมอย่างเข้มงวดเริ่มไม่เหมาะสมกับสถานะการและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสิทธิการบินของรัฐเหลืออยู่หลายสิทธิ แต่รัฐไม่สามารถรองรับการให้บริการได้ ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนรูปแบบของการให้บริการด้านการบินให้สอดคล้องกับความ

* “สาธารณูปโภค” (Public Utilities) หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีหลักการสำคัญคือ ต้องไม่แสวงหากำไร เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องบริโภคในชีวิตประจำวัน

อ้างอิง นันทวัฒน์ บารามานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), 2554.

¹ กิจการไปรษณีย์ภัณฑ์ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477

** สายการบินที่กำหนด คือ สายการบินที่ใช้สิทธิตามความตกลงบริการเดินอากาศ สำหรับเส้นทางระหว่างประเทศ เพื่อบินจ้างตามตารางการบินที่แน่นอน อันเป็นการบริการที่สม่ำเสมอและเป็นการให้บริการแก่สาธารณชน ซึ่งแต่เดิม สายการบินที่กำหนด ต้องเป็นสายการบินที่รัฐกำหนดให้สิทธิการบินในเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศและในขณะนั้น รัฐให้สิทธิเฉพาะการบินไทยเพียงสายการบินเดียว แต่ในปัจจุบัน สายการบินใดได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 หรือได้รับสิทธิการบินจากความตกลงระหว่างประเทศที่จะทำการบินกับประเทศเจ้าของสายการบินนั้น ก็ถือว่าเป็นสายการบินที่กำหนด

อ้างอิง บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, (กรุงเทพมหานคร: เพรส แอนด์ ดีไซน์), พิมพ์ครั้งที่ 1, 2548, หน้า 37

ต้องการของประชาชน และในขณะนั้นเอกชนมีความพร้อม ทั้งด้านเงินทุน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และมีศักยภาพในการดำเนินการได้เช่นกัน รัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาให้บริการเสริมในบางเส้นทางที่สายการบินไทยไม่ได้ให้บริการ ซึ่งธุรกิจสายการบินมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนระบบการค้าและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างพยายามพัฒนาการคมนาคมทางอากาศของประเทศตนให้มีศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งเพื่อเข้าสู่ตลาดการแข่งขันและเตรียมตัวในการเปิดเสรีทางการค้าและการบริการในอนาคต ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐได้มีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศ แต่การเปิดเสรีการบินภายในประเทศมิได้เปิดเสรีเต็มรูปแบบ แต่เป็นการเปิดเสรีภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยการเปิดเสรีการบินภายในประเทศนั้น เป็นการที่รัฐเปิดโอกาสให้สายการบินเอกชนเข้ามาให้บริการในเส้นทางภายในประเทศโดยไม่จำกัดเส้นทาง และมีการเข้าสู่ตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำในเวลาต่อมา ส่งผลดีเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ใช้บริการ ประชาชนเกิดแรงจูงใจที่จะเดินทางโดยอากาศยานมากขึ้น การแข่งขันในธุรกิจการบินจึงเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลให้การบินไทยต้องแข่งขันกับสายการบินเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่การบินไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นผลจากการเข้าถือหุ้นของกระทรวงการคลังเกินร้อยละ 50² เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในสถานะการเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ซึ่งการบินไทยมีการแข่งขันในธุรกิจสายการบินกับสายการบินเอกชนอย่างชัดเจน แต่การบังคับใช้กฎหมายระหว่างการบินไทยที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชนกลับมีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน เนื่องจากการบินไทยในฐานะรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงได้รับยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (2) แต่สายการบินเอกชนกลับต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายที่อาจกระทบต่อการแข่งขันในธุรกิจสายการบิน และปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของการบินไทยเปลี่ยนไป แต่พิจารณาจากหลักการแข่งขันภายใต้วัตถุประสงค์หลักตามรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์ในการแข่งขันทางการค้าของไทยที่ รัฐต้องสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด ปราศจากการแทรกแซงของรัฐและรัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน การประกอบธุรกิจสายการบินควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม เมื่อรัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบการขนส่งทางอากาศมากขึ้น การกำกับดูแลโดยรัฐต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (Barrier of entry) กฎเกณฑ์การควบคุมดูแลควรเป็นในลักษณะเอื้ออำนวยในการแข่งขัน ควรอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่มีการปล่อยให้การแข่งขันเป็นไปตามกลไกตลาด เพื่อให้การแข่งขันเกิดประสิทธิภาพสูงสุดลดกฎเกณฑ์บางประการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการแข่งขันระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างเช่นในปัจจุบัน

ดังนั้น กรณีที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีการแข่งขันในธุรกิจสายการบินกับสายการบินเอกชนโดยตรง แต่ได้รับการยกเว้นไม่ตกอยู่ภายในบังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สายการบินเอกชนที่มีสิทธิต่างๆ ในการแข่งขันด้อยกว่า ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ การแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ดังนั้น

² โครงสร้างผู้ถือหุ้นบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์], 30 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.thaiairways.com/about-thai/investor-relations/th/investor_th.html

การยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแก่การบินไทย ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในธุรกิจสายการบิน ควรมีการควบคุมการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศให้เหมาะสมกับการแข่งขันในปัจจุบันมากขึ้น และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและหลักการแข่งขันเสรี เพื่อความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชนในธุรกิจสายการบิน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
2. เพื่อให้ทราบสถานะของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชน ทั้งของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของการแข่งขันในธุรกิจสายการบินระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชน
4. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างตลาดการบินภายในประเทศและกฎหมายที่บังคับใช้ในธุรกิจสายการบิน
5. เพื่อเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมที่จะใช้ควบคุมการแข่งขันทางการบินระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชน
6. เพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการอื่นใดที่สามารถใช้ควบคุมการแข่งขันในธุรกิจการบินระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนได้

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาถึงสถานะของรัฐวิสาหกิจในการเข้าแข่งขันในธุรกิจสายการบินกับผู้ประกอบการเอกชนภายในประเทศ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่ไม่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยศึกษาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ประกอบการเอกชน เพื่อนำมาวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมของการแข่งขันในธุรกิจสายการบินที่รัฐวิสาหกิจกับเอกชนต้องมีการแข่งขันกันโดยตรงว่าจะมีกฎหมายหรือมาตรการใดที่สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมและเป็นธรรมในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาคในการแข่งขันเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และศึกษาถึงผลกระทบจากการเปิดเสรีการบินของไทยต่อการแข่งขันในธุรกิจสายการบิน

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 แต่สภาพการประกอบธุรกิจของการบินไทยเป็นการแข่งขันกับสายการบินของเอกชนโดยตรง ทำให้เกิดการแข่งขันไม่เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม จึงควรแก้ไขมาตรา 4 ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพการแข่งขันโดยตรงกับเอกชนเช่นการบินไทยด้วย

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นแบบการศึกษาวิจัยเอกสาร เนื่องจากข้อมูลที่น่าสนใจในการวิจัยทั้งหมดมาจาก กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เอกสาร ตำราทางวิชาการ บทความและข้อเขียนต่างๆ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
2. เพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยและต่างประเทศ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชน
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ประกอบการเอกชน
4. เพื่อเสนอแนะรูปแบบที่เหมาะสมในการควบคุมการแข่งขันของธุรกิจสายการบินระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชน
5. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างตลาดการบินภายในประเทศ
6. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการเอกชน ในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

บทที่ 2

การกำกับดูแลสายการบินภายในประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บทนี้จะศึกษากรณีสายการบินบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (ต่อไปขอเรียกโดยย่อว่า การบินไทย) ที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่แข่งขันกับเอกชนอย่างชัดเจนในธุรกิจสายการบิน โดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่ไม่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามมาตรา 4 (2) ในขณะที่ผู้ประกอบการเอกชนต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน

2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาเฉพาะการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ จึงขออธิบายนิยามของคำต่างๆ ที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์ ดังนี้

คำว่า “การบิน” (Aviation) มีผู้นิยามไว้แตกต่างกัน เช่น การบิน หมายถึง การเคลื่อนที่หรือดำเนินการของอากาศยาน¹ หรือหมายถึง การออกแบบ ผลิตและบำรุงรักษาอากาศยาน² หรือหมายถึง การดำเนินการของอากาศยานในการขนส่งทางอากาศ³ จากนิยามเหล่านี้จึงสรุปได้ว่า การบิน หมายถึง การเคลื่อนที่ ออกแบบ ผลิต บำรุงรักษาหรือดำเนินการของอากาศยานในการขนส่งทางอากาศ

องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จำแนกประเภทของอากาศยานออกเป็นอากาศยานราชการ (State Aircraft) และอากาศยานพลเรือน (Civil Aircraft) และได้แบ่งประเภทของการบินพลเรือน (Civil Aviation) ออกเป็น 3 ประเภท ตามนิยามในภาคผนวก 6 เรื่องการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ดังนี้

1. การขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ (Commercial Air Transport) หมายถึง การให้บริการขนส่งทางอากาศภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งการบินประจำและไม่ประจำซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ โดยมีค่าตอบแทนหรือค่าเช่าในการขนส่งนั้น⁴

¹ นิยามคำว่า “Aviation” หมายถึง The flying or operating of aircraft. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://oxforddictionaries.com/definition/english/aviation?q=aviation>

² นิยามคำว่า “Aviation” หมายถึง The design, production and maintenance of aircraft. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/aviation?showCookiePolicy=true>

³ นิยามคำว่า “Aviation” หมายถึง The operation of aircraft to provide transportation. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://dict.longdo.com/search/aviation>

⁴ นิยามตามภาคผนวก 6 เรื่องการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

“Commercial Air Transport: International and domestic air transport services, both schedule and nonscheduled basis, which is available to the public for remuneration for hire”

2. การบินทั่วไป (General aviation) หมายถึง การทำการบินนอกเหนือจากการบินทำงาน อากาศและการบินพาณิชย์หรือเพื่อบำเหน็จทางการค้าในเชิงพาณิชย์⁵

3. การทำงานทางอากาศ (Aerial Work) หมายถึง การทำการบินของอากาศยานเพื่อปฏิบัติการ เฉพาะ เช่น การถ่ายรูปทางอากาศ การทำฝนเทียม การโปรยปุ๋ย หรือยกกำลังแมลงศัตรูพืช เป็นต้น⁶

การขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์แบ่งการให้บริการออกเป็น (1) ธุรกิจสายการบิน (Airline Business) หมายถึง ธุรกิจที่ทำหน้าที่บริการรับ-ส่งคนโดยสารทางอากาศและ (2) ธุรกิจขนส่งสินค้าพัสดุภัณฑ์ทางอากาศ (Airfreight Business) หมายถึง ธุรกิจที่ทำหน้าที่บริการขนส่งสินค้าพัสดุภัณฑ์ทาง อากาศ⁷ และการขนส่งทั้ง 2 ประเภทแบ่งเส้นทางที่ให้บริการออกเป็น การบินภายในประเทศ (Domestic)⁸ หมายถึง การบินที่ไม่ใช่การบินระหว่างประเทศ แต่เป็นเที่ยวบินที่บินระหว่างจุดภายในอาณา เขตประเทศของผู้ขนส่งทางอากาศที่มีสถานที่ประกอบธุรกิจหลักอยู่ในประเทศนั้น โดยเที่ยวบินจะ ให้บริการเริ่มต้นและสิ้นสุดในประเทศเดียวกัน⁹ และการบินระหว่างประเทศ (International)¹⁰ หมายถึง การบินในอาณาเขตของรัฐอื่น นอกเหนือจากรัฐซึ่งผู้ให้บริการมีสถานที่หลักในการประกอบธุรกิจ โดย เที่ยวบินจะบินขึ้นจากประเทศหนึ่งและลงจอดอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งธุรกิจสายการบินเป็นส่วนหนึ่งของ อุตสาหกรรมการบินที่ประกอบไปด้วยธุรกิจสำคัญต่างๆ ได้แก่ ธุรกิจอากาศยาน (Aircraft Business), ธุรกิจท่าอากาศยาน (Airport Business), ธุรกิจเครื่องช่วยในการเดินอากาศ (Air Navigation Aids Business) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการบิน นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับ

⁵ นิยามตามภาคผนวก 6 เรื่องการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือน ระหว่างประเทศ

“General aviation operation: An aircraft operation other than a commercial air transport operation or an aerial work operation.”

⁶ นิยามตามภาคผนวก 6 เรื่องการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) แห่งอนุสัญญาการบินพลเรือน ระหว่างประเทศ

“Aerial work: An aircraft operation in which an aircraft is used for specialized services such as agriculture, construction, photography, surveying, observation and patrol, search and rescue, aerial advertisement, etc”.

⁷ พรณพ พุกกะพันธ์, ธุรกิจการบิน (Airline Business), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2548, หน้า 1.

⁸ Domestic: A flight not classifiable as international. Domestic flight include flights flown between point within the domestic boundaries of an air carrier whose principal place of business is in that State. Flights between a State and territories belonging to it, as well as any flights between two such territories are also classified as "domestic". This applies even though a flight may cross international waters or over the territory of another State.

อ้างอิง ECCAIRS 4.2.8 Data Definition Standard Aviation Operation are based on ICAO's ADREP 2000 taxonomy. [Online], Available from <http://legacy.icao.int/anb/aig/Taxonomy/R4CDAviationOperations.pdf>

⁹ Domestic flight is a flight that begins and ends in the same country. [Online], Available from <http://www.thefreedictionary.com/domestic+flight>

¹⁰ International air service: A flight with one or both terminals in the territory of a State, other than the State in which the carrier has its principal place of business.

อ้างอิง ECCAIRS 4.2.8 Data Definition Standard Aviation Operation are based on ICAO's ADREP 2000 taxonomy. [Online], Available from <http://legacy.icao.int/anb/aig/Taxonomy/R4CDAviationOperations.pdf>

การบิน (Related industry) เช่น การบำรุงรักษาอากาศยาน (Aircraft maintenance) บุคลากรด้านการบิน (Training School) และการควบคุมการจราจรทางอากาศ (Air traffic Provide)¹¹ เป็นต้น

ดังนั้น ธุรกิจสายการบินภายในประเทศ จึงหมายถึง องค์กรธุรกิจที่ทำหน้าที่บริการขนส่งผู้โดยสารและไปรษณีย์ภัณฑ์ทางอากาศในเที่ยวบินที่เริ่มต้นและสิ้นสุดในประเทศเดียวกัน

2.1.1 ประเภทของธุรกิจการบิน

2.1.1.1 แบ่งตามลักษณะการให้บริการ

1. บริการเดินอากาศประจำมีกำหนด (Scheduled air services) หมายถึง บริการเดินอากาศระหว่างประเทศมีกำหนด จะดำเนินการบินเหนือหรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญามีได้ นอกจากจะได้รับการอนุญาตพิเศษ หรืออนุญาตอย่างอื่นจากรัฐนั้นและจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตเช่นนั้น¹² และเมื่อปี พ.ศ. 2495 คณะมนตรีได้รับรองคำนิยามของ "บริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด" เพื่อเป็นแนวทางของรัฐในการตีความและการใช้ข้อ 5 และข้อ 6 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนี้

“บริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด คือ กลุ่มเที่ยวบินหนึ่งซึ่งประกอบด้วยลักษณะทั้งหมดดังต่อไปนี้

- ก) มีการผ่านหัวอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ
- ข) กระทำการโดยอากาศยานเพื่อการขนส่งคนโดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์หรือสินค้า เพื่อพาณิชย์ ในลักษณะที่แต่ละเที่ยวบินเปิดให้บริการแก่สาธารณะ
- ค) ดำเนินการเพื่อให้บริการการจราจรระหว่างจุดเดิมสองจุดหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้
 - 1) ตามตารางการบินที่ประกาศต่อสาธารณะ หรือ
 - 2) ด้วยเที่ยวบินที่สม่ำเสมอหรือบ่อยครั้งจนก่อให้เกิดกลุ่มเที่ยวบินหนึ่งซึ่งเป็นระบบสามารถจดจำได้”¹³

¹¹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 2-3.

¹² Article 6 Chicago Convention: Scheduled air services

“No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a contracting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization”

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 20.

¹³ เมื่อปี พ.ศ. 2495 คณะมนตรีได้รับรองคำนิยามของ "บริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด" เพื่อเป็นแนวทางของรัฐในการตีความและการใช้ข้อ 5 และข้อ 6 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนี้ (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ)

A scheduled international air service is a series of flights that possesses all the following characteristics:

สายการบินประจำมีกำหนดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

สายการบินหลัก (Major Airline) เป็นผู้ประกอบการบินที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อจัดบริการอย่างเป็นประจำมีกำหนดแก่สาธารณชนในเส้นทางระยะไกลที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่น

สายการบินท้องถิ่น (Regional Airline) เป็นผู้ประกอบการบินในเส้นทางระหว่างชุมชนเมืองที่มีผู้ใช้บริการน้อยในเส้นทางระยะไกล¹⁴

2. สายการบินไม่ประจำ (Non-Scheduled Airline) หมายถึง สายการบินแบบเช่าเหมาลำและเที่ยวบินพิเศษที่ให้บริการ นอกเหนือจากสายการบินแบบประจำมีกำหนด โดยมุ่งหวังค่าตอบแทนดำเนินการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ นอกเหนือจากการให้บริการแบบประจำ¹⁵ ได้แก่ สายการบินบริการเช่าเหมา (Charter Service Airline) สายการบินบริการแท็กซี่อากาศ (Air Taxi Service Airline) และสายการบินบริการเฮลิคอปเตอร์ (Helicopter Service Airline)

ทั้งนี้ การให้บริการทั้งของสายการบินแบบประจำและสายการบินแบบไม่ประจำ มีการให้บริการทั้งในเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับบริการของแต่ละสายการบินว่าให้บริการแบบใด เช่น การให้บริการของการบินไทยให้บริการแบบประจำ ทั้งในเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศ หรือสายการบินนกแอร์มีทั้งการให้บริการแบบประจำและการให้บริการแบบไม่ประจำ (Nok mini) แต่สายการบินนกแอร์จะให้บริการเฉพาะเส้นทางภายในประเทศเท่านั้น เป็นต้น

2.1.1.2 แบ่งตามลักษณะการเป็นเจ้าของกิจการ

1. สายการบินของรัฐ (State Air Carriers) เป็นสายการบินที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการเอง สำหรับประเทศไทยมีสายการบินที่รัฐเป็นเจ้าของสายการบินเดียว คือ การบินไทย เพราะภาครัฐถือหุ้นในบริษัทเกินร้อยละ 50 และมีเอกชนร่วมถือหุ้นด้วย โดยดำเนินการให้บริการทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ¹⁶

-
- a) it passes through the air-space over the territory of more than one State;
 - b) it is performed by aircraft for the transport of passengers, mail or cargo for remuneration, in such a manner that each flight is open to use by members of the public;
 - c) it is operated, so as to serve traffic between the same two or more points, either
 - i) according to a published time-table, or
 - ii) with flights so regular or frequent that they constitute a recognizably systematic series.

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 21.

¹⁴ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 38.

¹⁵ Non-scheduled revenue operations: Charter flights and special flights performed for remuneration other than schedule flights. This includes charter flights.

อ้างอิง ECCAIRS 4.2.8 Data Definition Standard Aviation Operation are based on ICAO's ADREP 2000 taxonomy. [Online], Available from <http://legacy.icao.int/anb/aig/Taxonomy/R4CDAviationOperations.pdf>

¹⁶ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 20.

2. สายการบินเอกชน (Private Air Carriers) เป็นสายการบินที่เอกชนเป็นเจ้าของกิจการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ทั้งด้านเศรษฐกิจและความปลอดภัย ซึ่งประเทศไทยมีสายการบินของเอกชนที่ให้บริการในปัจจุบัน เช่น สายการบินบางกอก แอร์เวย์ส สายการบินวันทูโก สายการบินไทยแอร์เอเชีย และสายการบินนกแอร์ เป็นต้น¹⁷

2.1.2 ประเภทของสายการบิน

1. ประเภทสายการบินทั่วไป (Conventional Airlines) หรือสายการบินดั้งเดิม (Traditional Airlines, Legacy Airlines) หรือสายการบินเต็มรูปแบบ (Full-service Airlines) คือ สายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบและมีคุณภาพสูงกว่าสายการบินต้นทุนต่ำ รูปแบบการให้บริการ เช่น ให้บริการขนส่งทั้งคนโดยสารและไปรษณียภัณฑ์ ในเส้นทางทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ สายการบินประเภทนี้ที่ให้บริการในปัจจุบัน ได้แก่ สายการบินไทย ที่มีรูปแบบในการให้บริการแก่ผู้โดยสารหลายระดับชั้น ได้แก่ ชั้นหนึ่ง (First Class), ชั้นธุรกิจ (Business Class) และชั้นประหยัด (Economy Class) แต่อัตราค่าบริการชั้นประหยัดมักจะสูงกว่าสายการบินต้นทุนต่ำ ส่วนของรูปแบบการดำเนินธุรกิจ คือ สายการบินมีบุคลากรจำนวนมากจึงสามารถดำเนินงานได้ครบทุกกระบวนการ และแบ่งความรับผิดชอบในงานออกเป็นหลายส่วน เช่น ฝ่ายผลิตครัว ฝ่ายช่างและซ่อมบำรุงอากาศยาน ฝ่ายพนักงานบริการภาคพื้นดิน เป็นต้น ส่วนกลยุทธ์ทางการตลาด เช่น การได้รับการบริการอย่างดีในขณะเดินทาง การกำหนดเวลาเดินทางของเที่ยวบินที่เหมาะสม ออกเดินทางตรงเวลา ให้บริการอาหารและเครื่องดื่มโดยไม่ต้องจ่ายเพิ่มจากค่าโดยสาร เป็นต้น

2. ประเภทสายการบินพรีเมียม (Premium Airline) หรือบูติกแอร์ไลน์ (Boutique Airline) เป็นการสร้างความแตกต่างของสายการบินที่ต้องการยกระดับ เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันที่รุนแรงด้วยการกำหนดสถานะที่ชัดเจนให้กับสายการบิน โดยไม่สนว่ามีผู้ให้บริการรายอื่นที่มีอยู่ในตลาดจะกำหนดค่าโดยสารแบบเต็ม (Full Fare) หรือค่าโดยสารต่ำ (Low Fare) สายการบินประเภทนี้โดยมากจะสร้างลักษณะเฉพาะตัวขึ้นมา เช่น การให้บริการในเส้นทางที่แตกต่างออกไปจากสายการบินทั่วไป อาจมีการจัดทำแพ็คเกจท่องเที่ยวที่ขายร่วมกับตัวโดยสาร มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นเอกเทศ มีความชัดเจนในคุณภาพการบริการที่เหนือกว่าสายการบินรูปแบบอื่นแต่ราคาก็สูงกว่า เช่นกัน ตัวอย่างสายการบินประเภทนี้ ได้แก่ สายการบินบางกอกแอร์เวย์สและสายการบินภูเก็ตแอร์¹⁸

3. ประเภทสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Carrier) คือ สายการบินที่ประกอบกิจการและดำเนินการภายใต้ต้นทุนนโยบายลดต้นทุน ในส่วนที่ไม่จำเป็นออกไปและให้บริการเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเพื่อประหยัดต่อค่าใช้จ่าย¹⁹ ซึ่งสายการบินต้นทุนต่ำของไทยที่ประกอบกิจการโดยเอกชน มีชื่อเรียกต่างกันไป เช่น Low cost airline, No-frills Airlines, Budget Airlines สายการบินประเภทนี้ที่ให้บริการในปัจจุบัน เช่น สายการบินไทยแอร์เอเชีย, สายการบินโอเรียนท์ไทยแอร์ไลน์, สายการบินนกแอร์

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

¹⁸ โปรดดู บทความ “Alternative Airlines”, นิตยสาร *Marketeer* ฉบับที่ 56 [ออนไลน์], ตุลาคม 2547. แหล่งที่มา http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=2909

¹⁹ Alessandro Cento, *The Airline Industry, Challenges in the 21st Century*, 2009, Page 19.

กลยุทธ์ในการแข่งขันของสายการบินต้นทุนต่ำทำให้สามารถมีส่วนแบ่งตลาดธุรกิจสายการบินเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้สายการบินเต็มรูปแบบได้รับผลกระทบ โดยกลยุทธ์ที่สายการบินต้นทุนต่ำจะใช้จะขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละสายการบินนั้นๆว่าจะเลือกใช้กลยุทธ์ใดกับสายการบินของตนแต่โดยทั่วไปแล้วสายการบินต้นทุนต่ำมักจะใช้กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

1. ใช้ระบบที่นั่งผู้โดยสารระดับเดียวกันทั้งหมด (Single Class) ส่วนใหญ่เป็นแบบประหยัด (Economy class) เพื่อให้สามารถเพิ่มความจุของที่นั่งได้มากที่สุด
2. ใช้เครื่องบินในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด เพื่อเป็นประหยัดค่าบำรุงรักษา การอบรมลูกเรือ และการใช้ทรัพยากรในสายการบินให้คุ้มค่าที่สุด
3. กำหนดค่าโดยสารเป็นราคาเดียว เพื่อง่ายต่อการทำการตลาดและยังสามารถเป็นจุดขายของสายการบินอีกด้วย
4. บางสายการบินไม่มีระบบการจองที่นั่ง ใช้ระบบใครมาก่อนได้เลือกก่อน (Free seat) เพื่อลดค่าใช้จ่าย
5. ใช้สนามบินระดับรอง (Secondary Airport) เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรทางอากาศที่หนาแน่นในสนามบินที่เป็นศูนย์กลางทางการบิน (Hub) ทำให้สามารถตรงต่อเวลาได้และสามารถใช้เวลาในการจอดสั้นเพื่อสามารถเพิ่มจำนวนเที่ยวบินในแต่ละวันเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการประหยัดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน (Landing Fee, Parking Fee) และสนามบินรองส่วนใหญ่เป็นสนามบินที่อยู่ห่างจากตัวเมืองไม่มากนักถ้าเทียบกับสนามบินหลัก ยกตัวอย่างเช่น สายการบินนกแอร์ ที่ให้บริการภายในสนามบินดอนเมือง เพราะเห็นว่าเป็นการให้บริการเพียงระดับภายในประเทศ
6. ใช้เวลาบินน้อย ระยะสั้น อย่างเช่น สายการบินนกแอร์, สายการบินโอเรียนท์ไทย แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการให้บริการไกลข้ามทวีปในราคาประหยัด เช่น สายการบินแอร์เอเชีย เป็นต้น
7. บินตรงจากจุดหมายหนึ่งไปยังอีกจุดหมายหนึ่ง (Point-to-point) เพื่อลดขั้นตอนกระบวนการในการเปลี่ยนเครื่องของผู้โดยสารและสร้างจุดบินที่แตกต่าง
8. มีช่องทางการจัดจำหน่ายตั๋วที่หลากหลายเพื่อประหยัดต้นทุนค่าตัวแทนจัดจำหน่าย เช่น ทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อประหยัดต่อค่าจ้างบุคคลากร
9. ใช้จำนวนลูกเรือจำนวนต่ำสุดที่กฎหมายรองรับเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย และให้พนักงานทำงานหลายอย่างในเวลาเดียวกัน เช่น พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินอาจต้องมีหน้าที่อื่นอีกนอกจากปฏิบัติหน้าที่หลัก เป็นต้น
10. การตัดบริการอาหารและเครื่องดื่มในขณะเดินทางเพื่อเป็นการลดต้นทุน แล้วจัดจำหน่ายอาหารบนเครื่องบินแทน

11. เก็บค่าบริการอื่นๆ เพิ่มเติมแยกต่างหากจากค่าโดยสาร ซึ่งค่าโดยสารที่ต่ำอาจถูกใช้เป็นกลยุทธ์ด้านการโฆษณาของสายการบิน

12. สายการบินต้นทุนต่ำจะพยายามขายตั๋วโดยสารล่วงหน้าเป็นเวลานาน เช่น ทำการจองปีนี้เพื่อเดินทางในปีหน้า แต่มีการเก็บค่าโดยสารเมื่อทำการจอง ทำให้สายการบินต้นทุนต่ำมีต้นทุนในการดำเนินการเลยโดยไม่ต้องรอให้ถึงเวลาเดินทาง²⁰

2.1.3 สายการบินภายในประเทศที่ให้บริการในปัจจุบัน

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะศึกษาถึงการแข่งขันระหว่างสายการบินรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับสายการบินเอกชนที่ให้บริการขนส่งคนโดยสารจึงขอยกตัวอย่าง 6 สายการบินหลัก ดังนี้

1. **สายการบินไทย (Thai Airways International)** ดำเนินการโดยบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม ดำเนินกิจการในด้านการบินพาณิชย์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศในฐานะสายการบินที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เป็นสายการบินที่ดำเนินกิจการแข่งขันกับต่างประเทศในธุรกิจการบินโลกและเป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรต่อเนื่องเรื่อยมา และได้รับการยกย่องในด้านต่างๆ ให้อยู่ในระดับสายการบินชั้นนำของโลกเสมอมา โดยมีนโยบายในการดำรงรักษาและเพิ่มพูนสิทธิด้านการบิน ร่วมส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แสวงหาและเพิ่มพูนรายได้ ทั้งในรูปของเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของบริษัทฯ ให้มีทักษะและวิชาชีพที่เป็นมาตรฐานสากล รวมถึงส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีทุกสาขาที่เกี่ยวข้องในการบินพาณิชย์ของโลก

การบินไทยเริ่มก่อตั้งขึ้นจากการทำสัญญาร่วมทุนระหว่าง บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด กับสายการบินสแกนดิเนเวียน แอร์ไลน์ ซิสเต็ม หรือใช้ชื่อย่อว่า เอส เอ เอส เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจการบินระหว่างประเทศและได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2503 ด้วยทุนจดทะเบียน 2 ล้านบาท โดยบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 70 และ เอส.เอ.เอส. ถือหุ้นร้อยละ 30 ของทุนจดทะเบียน ต่อมาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2520 เอส.เอ.เอส. ได้โอนหุ้นที่มีอยู่ทั้งหมดให้แก่บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด และถือเป็นการยกเลิกสัญญาร่วมทุนก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2503 ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการเพิ่มทุนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตลอดมา จนถึงปี พ.ศ. 2520 บริษัท เดินอากาศไทย ได้ซื้อหุ้นทั้งหมดคืนจาก เอส เอ เอส ตามมติคณะรัฐมนตรีและมอบโอนหุ้นที่ซื้อมาให้กระทรวงการคลัง การบินไทยจึงเป็นสายการบินของคนไทยอย่างแท้จริง โดยมีบริษัท เดินอากาศไทยกับกระทรวงการคลังเป็นผู้ร่วมถือหุ้น²¹ ต่อมา รัฐได้กำหนดให้การบินไทยเป็นสายการบินที่กำหนด (Designated airline) ซึ่งหมายถึง สายการบินที่ได้รับการจัดสรรสิทธิในเส้นทางระหว่างประเทศจาก

²⁰ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 34.

²¹ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaiairways.com/about-thai/company-profile/th/history.htm>

กรมการขนส่งทางอากาศ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น กรมการบินพลเรือน) และเป็นสายการบินของรัฐ (State Air Carriers)²² ซึ่งหมายถึง สายการบินที่รัฐเข้าไปลงทุนหรือรัฐเป็นเจ้าของกิจการการบินเอง

สำหรับประเทศไทย เคยมีบริษัทการบินของรัฐ 2 บริษัท คือ บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด (บตท.) ที่ให้บริการเฉพาะเส้นทางภายในประเทศและบริษัท การบินไทย จำกัด ที่ให้บริการระหว่างประเทศ แต่ต่อมาก็ได้มีการรวมเป็นบริษัทเดียว โดยใช้ชื่อว่า บริษัท การบินไทย จำกัด²³ ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2531 ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ดำเนินการรวมกิจการการบินภายในประเทศที่ดำเนินการ เป็นผลให้เงินทุนจดทะเบียนของบริษัทฯ เพิ่มขึ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ดังนั้น บริษัทฯ จึงเป็นสายการบินที่กำหนดที่รับผิดชอบกิจการการบินพาณิชย์ ทั้งเส้นทางบินระหว่างประเทศและเส้นทางบินภายในประเทศทั้งหมดนับแต่นั้นมา ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 การบินไทยเริ่มดำเนินการแปรรูป โดยการจดทะเบียนและขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการระดมทุนจากภาคเอกชน อันจะทำให้การบินไทย มีศักยภาพในการแข่งขันด้านการพาณิชย์ รวมทั้งเป็นการให้ประชาชนและพนักงานได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสายการบินของรัฐ * ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 การบินไทยได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังและกองทุนออมสินเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 ในบริษัทฯ จึงทำให้การบินไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ** ดังแผนภาพที่ 1

²² มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2521 กำหนดนโยบายการบินพาณิชย์ของประเทศไทย ดังนี้

1. สายการบินของรัฐเท่านั้น เป็นสายการบินกำหนดของประเทศ
2. สำหรับการบินเข้าเท่านั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้สายการบินของไทยที่ไม่ใช่สายการบิน

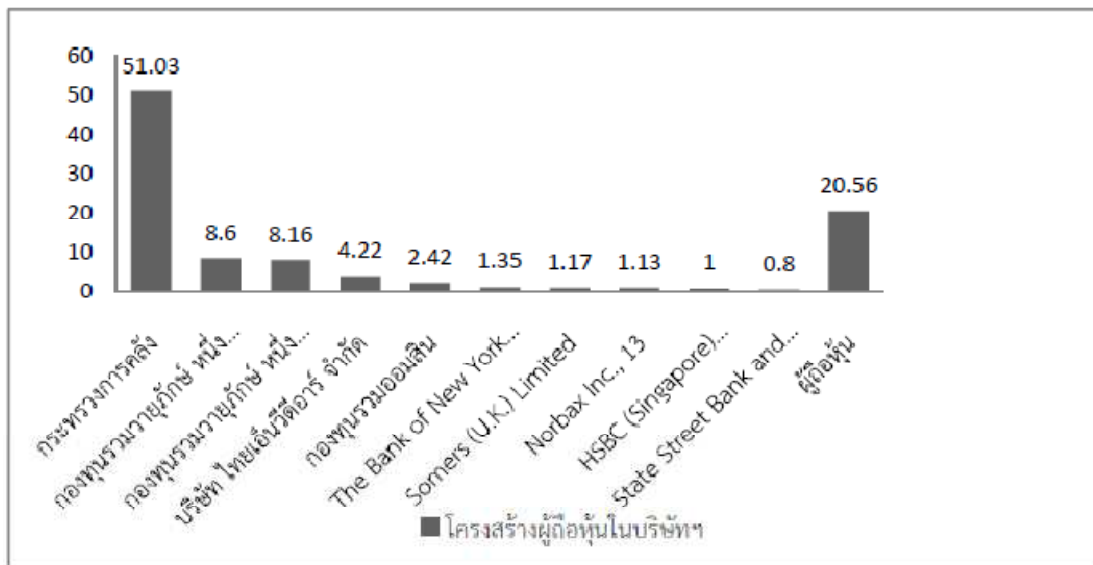
ของรัฐให้ดำเนินการได้ เพียงเสริมกิจการของสายการบินของรัฐ โดยไม่แข่งขันกับสายการบินของรัฐ ทั้งนี้เท่าที่สายการบินของรัฐยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการดังกล่าว

²³ พรนพ พุกกะพันธ์, ธุรกิจการบิน (Airline Business), 2548, หน้า 14.

* สายการบินของรัฐ หมายถึง สายการบินที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสารหรือไปรษณีย์ภัณฑ์ ที่รัฐกำหนดให้เป็นสายการบินใดให้สิทธิพิเศษใดๆ จากรัฐหรือได้รับสิทธิการบินระหว่างประเทศ ซึ่งสายการบินนั้นอาจเป็นสายการบินของรัฐเองหรือสายการบินของเอกชนที่รัฐกำหนดก็ได้

“A flag carrier is a transportation company, such as an airline or shipping company, that, being locally registered in a given state, enjoys preferential rights or privileges, accorded by the government, for international operations. It may be a state-run, state-owned or private but state-designated company or organization.” [Online], 22 May 2009. Available from <http://www.businessdictionary.com/definition/flag-carrier.html#ixzz24ASVGsmR> ว่า “Airline or ship-line registered under the laws of a country whose government gives it partial or total monopoly over international routes. In maritime law, all vessels (aircraft or ships) are required to prominently display the national flag of the country of their registry.

** การพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐที่ส่งผลให้การบินไทยมีฐานะเป็นสายการบินของรัฐขึ้นอยู่กับว่าพิจารณาตามกฎหมายฉบับใด เช่น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นการพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐโดยตรงได้แก่ กระทรวงการคลังและกองทุนรวมออมสินในสัดส่วนร้อยละ 53.45 (แม้ว่ากระทรวงการคลังจะถือหุ้นในกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ. เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน) และกองทุนรวมวายุภักษ์ หนึ่ง โดย บลจ. กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) แต่เป็นการถือหุ้นโดยผ่านกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินมิใช่การถือหุ้นในกองทุนทั้งสองโดยตรง) แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐในการบินไทยทั้งหมดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ได้แก่ สัดส่วนร้อยละ 72.01



ภาพที่ 1 โครงสร้างการถือหุ้นในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)²⁴

การให้บริการของการบินไทยมีหลายระดับ ได้แก่ ชั้นรอยัลเฟิร์สคลาส (Royal First Class) ชั้นรอยัล พรีเมียม (Royal Premium) ชั้นรอยัล ซิลค์เวอร์ (Royal Silver) ชั้นพรีเมียม (Premium) ชั้นธุรกิจ (Business Class) และชั้นประหยัด (Economy Class)²⁵ การกำหนดอัตราค่าบริการจึงขึ้นอยู่กับบริการในแต่ละชั้นบริการ แต่การให้บริการของการบินไทยก็มีข้อเสียเปรียบสายการบินอื่น คือ ค่าบริการมีอัตราสูงกว่าสายการบินอื่น เนื่องจากการบริการอย่างดีค่าใช้จ่ายในการให้บริการจึงสูงไปด้วย ทั้งการให้บริการที่ครบครันภายในท่าอากาศยานที่มีห้องรับรองผู้โดยสารไว้อำนวยความสะดวก (Lounge) การให้บริการจำหน่ายตั๋วโดยสารโดยพนักงาน การให้บริการของพนักงานภาคพื้นดิน รวมถึงการให้บริการด้วยอาหารและเครื่องดื่มบนอากาศยาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุง เพราะรูปแบบของอากาศยานของการบินไทยมีหลายรูปแบบ การดูแลรักษาจึงใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ทั้งค่าอุปกรณ์และบุคลากรทางการบิน แต่การบินไทยก็มีข้อได้เปรียบสายการบินอื่น คือ การให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศที่มีให้ทางเลือกแก่ผู้ใช้บริการมากกว่า เพราะการบินไทยเป็นสายการบินที่ได้รับสิทธิในเส้นทางการบินระหว่างประเทศจากการเจรจาสิทธิการบินของรัฐบาลไทยที่จะจัดสรรเส้นทางสำคัญและได้รับความนิยมให้แก่การบินไทยก่อนที่จะจัดสรรให้แก่สายการบินอื่นๆ จึงสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ที่เคยใช้บริการในอดีต ที่มักจะใช้บริการการบินไทยจนถึงปัจจุบัน และกลุ่มลูกค้าของการบินไทยเป็นกลุ่มที่แตกต่างกับสายการบินต้นทุนต่ำอย่างชัดเจน

²⁴ โครงสร้างผู้ถือหุ้นภาครัฐถือหุ้นในบริษัทฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 53.45 ของหุ้นทั้งหมดของบริษัทฯ โดยการถือหุ้นผ่านกระทรวงการคลังและกองทุนรวมอมอลีน ทำให้บริษัทฯ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อันจะมีผลต่อบริษัทฯ ในการทำธุรกรรมบางประเภทได้แก่

1. บริษัทฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการลงทุนขนาดใหญ่
2. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบงบการเงินของบริษัทฯ

[ออนไลน์], 30 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.thaiairways.com/about-thai/investor-relations/th/investor_th.html

²⁵ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์], 30 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.thaiairways.com/thai-services/in-the-air/en/inflight-services.htm>

2. การบินไทยสไมล์ (Thai Smile Airline) เป็นบริการใหม่ของการบินไทยให้บริการในรูปแบบชั้นประหยัดและชั้นธุรกิจสำหรับเส้นทางบินระยะสั้น เส้นทางภายในประเทศและเส้นทางในภูมิภาค ด้วยบริการแบบสายการบินราคาประหยัด หรือ “Light Premium” ซึ่งการบินไทยสไมล์ดำเนินการภายใต้ Airline Operator Certificate (AOC) เดียวกันกับการบินไทย ไม่ได้ขอใบดำเนินการเดินอากาศใหม่ เพียงแต่วางรูปแบบให้เป็นบริการหนึ่งของการบินไทย (Sub-brand) ซึ่งโครงสร้างของการบินไทยสไมล์จะเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งอยู่ในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และใช้ Airline Code เป็น TG เหมือนการบินไทย และวางตำแหน่งของธุรกิจตลาดในระดับภูมิภาค (Regional Air Service) โดยหมายเลขเที่ยวบินเริ่มต้นด้วยเลข 7 โดยเริ่มให้บริการแล้ว เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2555²⁶ ซึ่งการบินไทยสไมล์ยังใช้ทรัพยากรร่วมกับการบินไทย เช่น นักบินของการบินไทยสไมล์จะเป็นนักบินที่เกษียณอายุจากการบินไทย รวมถึงพื้นที่สำนักงานที่เหลืออยู่หรือไม่ได้ใช้ของการบินไทย และในส่วนของงานบริหาร การบินไทยสไมล์จะรวมอยู่ในบัญชีเดียวกับการบินไทยในเชิงบัญชีที่รายงานต่อบุคคลภายนอกหรือตลาดหลักทรัพย์ฯ แต่บัญชีภายในจะแยกออกจากการบินไทย²⁷ และการที่การบินไทยถือหุ้นในการบินไทยสไมล์ร้อยละ 100 ส่งผลให้การบินไทยสไมล์มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่นเดียวกับการบินไทย

จากการศึกษาพบว่า สายการบินไทยสไมล์เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 (ค) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และการบินไทยก็เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 (ข) ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ในการศึกษาของผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงการบินไทยเป็นหลัก โดยที่เข้าใจได้ว่าการบินไทยและสายการบินไทยสไมล์เป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันและไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 4 (2) เช่นเดียวกัน หากผู้เขียนกล่าวถึงสายการบินที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน จึงเข้าใจได้ว่าหมายความว่ารวมถึงสายการบินไทยสไมล์ด้วย

3. สายการบินนกแอร์ (Nok Air) เป็นสายการบินราคาประหยัดซึ่งทำการบินภายในประเทศในราคาข่อมเยา กำหนดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 ภายใต้ชื่อบริษัท สกาย เอเชีย จำกัด (Sky Asia Ltd.) และเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2549 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สายการบินนกแอร์ จำกัด” (Nok Airlines Co.,Ltd.) เครื่องบินของนกแอร์เป็นเครื่องแบ่งเช่ามาจากฝูงบินปัจจุบันของการบินไทย โดยมีมาตรฐานดูแลรักษามาตรฐานเดียวกับการบินไทยทุกประการ ผู้โดยสารสามารถจองตั๋วได้หลายช่องทาง เช่น เคาน์เตอร์นกแอร์ในท่าอากาศยานปลายทางต่างๆ จองทางโทรศัพท์หมายเลข 1318 รวมทั้งการจองตั๋วผ่านทางอินเทอร์เน็ต ทำให้สายการบินนกแอร์สามารถให้บริการได้ในราคาประหยัดเนื่องจากการลดการจ้างบุคลากร โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์แทน

สายการบินนกแอร์ ก่อตั้งขึ้นโดยมีบริษัทร่วมทุนดังนี้ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นร้อยละ 49 บริษัท นกแอร์แมนเนจเม้นท์ ฮองกง จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 25 บริษัท หลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)) ถือหุ้นร้อยละ 5 บริษัท ทุนดาววัลย์ จำกัด

²⁶ บริษัท การบินไทย จำกัด, (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaismileair.com/thaismile/th/about-smile.htm>

²⁷ เรื่อง เจาะลึกไทยสไมล์กับปต้นวรรเนติ หล้าพระบาง บอลใหญ่ของสายการบินไทยสไมล์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.hflight.net/forums/topic/8955-hf>

(สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ถือหุ้นร้อยละ 6 บริษัท คิงพาวเวอร์อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 5 และผู้ถือหุ้นอื่นๆ ได้แก่ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ถือหุ้นร้อยละ 10 ปัจจุบันนกแอร์มีทีมผู้บริหารหลัก ดังนี้ นายพาทิศ สารสิน (ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร) นายปิยะ ยอดมณี (รองประธานเจ้าหน้าที่บริหารอาวุโส) นายวิทย์ รัตนากร (รองประธานเจ้าหน้าที่บริหารสายการบินและการเงิน) และกัปตันสรรใจ บุญมา (รองประธานเจ้าหน้าที่บริหารฝ่ายปฏิบัติการบิน)²⁸

สายการบินนกแอร์เป็นสายการบินที่ให้บริการในเส้นทางภายในประเทศแต่ไม่เปิดให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ โดยมีการจัดสรรเส้นทางการบินกับสายการบินไทย รวมถึงการได้ประโยชน์ต่างๆ จากการที่การบินไทยร่วมถือหุ้น ทำให้สายการบินนกแอร์เป็นที่รับรู้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการได้รับการสนับสนุนจากการบินไทย รวมทั้งยังสร้างข้อได้เปรียบจากการใช้บริการบางอย่างร่วมกัน ทำให้นกแอร์มีข้อได้เปรียบในด้านต้นทุนการให้บริการ แต่นกแอร์มิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอย่างเช่นการบินไทย เนื่องจากการบินไทยถือหุ้นในสายการบินนกแอร์เพียงร้อยละ 49 แต่ในอนาคตการบินไทยมีแผนที่จะเข้าถือหุ้นในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแล

4. สายการบินบางกอกแอร์เวย์ส (Bangkok Airways) เป็นสายการบินที่ให้บริการการบินเชิงพาณิชย์ ดำเนินการโดยบริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2511 ซึ่งในระยะแรกได้ดำเนินกิจการทำการบินบริการให้แก่หน่วยงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจและธุรกิจ เอกชนต่าง ๆ ที่มาใช้บริการ มีการขอจัดตั้งสนามบินสมุย โดยสายการบินได้ขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศรวม 3 ประเภท ได้แก่ การบินแบบประจำมีกำหนด การบินแบบไม่ประจำเป็นครั้งคราว ทั้งในเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ²⁹

5. สายการบินไทยแอร์เอเชีย (Thai Air Asia) เป็นสายการบินที่มีการร่วมทุนกับบริษัทสายการบินระดับต้นๆ ของประเทศมาเลเซีย ที่เข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากประเทศไทยมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ส่งผลให้สายการบินแอร์เอเชียเข้ามาประกอบกิจการในนามสายการบิน “ไทยแอร์เอเชีย” ซึ่งมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือ บริษัท เอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ AAV ปัจจุบันมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือผู้บริหารชาวไทยของไทยแอร์เอเชียทั้ง 6 คน โดย AAV ถือหุ้นอยู่ร้อยละ 50 ในไทยแอร์เอเชียและ AirAsia Berhad หรือแอร์เอเชียมาเลเซียถือหุ้นอยู่ร้อยละ 49 (ผ่าน Airasia Investment ที่ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 100) ส่วนอีกร้อยละ 1 นั้นถือในนามบุคคลโดยนาย ทศพล แบลเวลด์ ผู้บริหารสูงสุดของไทยแอร์เอเชียและเอเชีย เอวิเอชั่น³⁰ ด้วยสโลแกนหลักของสายการบินไทยแอร์เอเชีย “ใครๆ ก็บินได้” (Everyone Can Fly) เป็นแรงจูงใจและกระตุ้นให้ผู้โดยสารที่นิยมการ

²⁸ ประวัติสายการบินนกแอร์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B9%8C>

²⁹ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://bangkokair.com/eng/pages/view/company-profile>

³⁰ เอเชีย เอวิเอชั่น ผู้ถือหุ้นใหญ่ของไทยแอร์เอเชีย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://www.hflight.net/forums/topic/9011%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%96%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%AB%E0%B8%B8%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B9%83/>

เดินทางโดยเครื่องบิน ได้เดินทางด้วยราคาไม่แพง ซึ่งรูปแบบการนำเสนอคือการเดินทางแบบเรียบง่าย มีการขายอาหาร เครื่องดื่มและของที่ระลึกบนอากาศยาน สายการบินไทยแอร์เอเชียเป็นสายการบินต้นทุนต่ำที่เข้ามาบริการในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นสายการบินแรก ที่มีข้อได้เปรียบและมีจุดเด่นในเรื่องตารางเวลาเที่ยวบินในแต่ละวันที่ค่อนข้างจะตรงกับความต้องการของผู้บริโภค สามารถสื่อสารภาพลักษณ์ได้เป็นอย่างดีจนในการเป็นสายการบินต้นทุนต่ำ และมีรายการส่งเสริมการขายโดยเน้นราคาเป็นจุดขายที่สร้างความดึงดูดให้แก่ผู้บริโภค

การเข้ามาให้บริการของไทยแอร์เอเชียส่งผลกระทบต่อการบินไทยอย่างมากเนื่องจากให้บริการในราคาประหยัดและมีกลยุทธ์การขายที่ดึงดูดใจประชาชน รวมถึงให้บริการทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสายการบินไทยแอร์เอเชียเคยมีส่วนแบ่งตลาดสูงที่สุดในตลาดสายการบินภายในประเทศถึงร้อยละ 44.7 มากกว่าการบินไทยที่มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ 39.8 และในส่วนของบริการให้บริการระหว่างประเทศก็เช่นกัน³¹

6. สายการบินโอเรียนท์ไทย (Orient Thai Airline) เปิดให้บริการเมื่อปี พ.ศ. 2538

เดิมใช้ชื่อว่า สายการบินโอเรียนท์ เอ็กซ์เพรส แอร์ โดยเปิดให้บริการเที่ยวบินเส้นทางภายในประเทศและระหว่างภูมิภาคและในปลายปี พ.ศ. 2539 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สายการบินโอเรียนท์ไทย แอร์ไลน์³² ที่เน้นตำแหน่งการตลาดของบริษัทว่าเป็นสายการบินราคาประหยัด สัญชาติไทยรายแรกที่เข้าสู่ตลาด เป็นสายการบินของคนไทยที่ให้บริการคนไทยด้วยความจริงใจ โดยนำเสนอผ่านการค้าเครื่องบิน ซึ่งจะใช้เครื่องบินมือสองที่รับโอนมาจากสายการบินอื่น มีการกำหนดราคาที่เหมาะสมทุกที่นั่ง การเพิ่มบริการที่มากกว่า เช่น บริการเครื่องดื่มและของว่างบนเครื่อง การกำหนดปริมาณสัมภาระที่มากกว่าสายการบินราคาประหยัดอื่น สามารถจองที่นั่งล่วงหน้าได้ แต่เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านมาสายการบินโอเรียนท์ไทย มีอำนาจต่อรองหรืออำนาจทางการเมืองค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสายการบินอื่น จึงเป็นปัญหาให้ประสบปัญหาในการประสานงานหรือการดำเนินการอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อการบินด้วย³³

นอกจากนี้ ยังมีสายการบินที่ให้บริการภายในประเทศที่เป็นสายการบินของไทยอีกหลายสายการบิน เช่น สายการบินแฮปปี้แอร์ (Happy Air) เอสจีเอ แอร์ไลน์ (SGA airline) สายการบินภูเก็ตแอร์ (Phuket Air) สายการบินกานต์แอร์ (Kan Air) สายการบินไทย รีเจียนัล (Thai Regional Airlines) สายการบินโซลาร์แอร์ (Solar Air) สายการบินนอคมินิ (Nok Mini) และสายการบินระนองแอร์ (Ranong Air)

ในการพิจารณาการแข่งขันระหว่างสายการบิน จะต้องพิจารณาถึงการให้บริการของแต่ละสายการบินว่า แต่ละสายการบินมีการแข่งขันกันในการให้บริการในเส้นทางใดบ้าง และแต่ละเส้นทางที่ให้บริการแข่งขันกันนั้น มีความจุ (Capacity) ของผู้โดยสารในแต่ละเที่ยวบินที่ที่นั่ง ซึ่งความจุของแต่ละเที่ยวบินจะขึ้นอยู่กับประเภทของอากาศยาน (Aircraft Type) ที่ให้บริการด้วย รวมถึงความถี่

³¹ บริษัท ไทยแอร์เอเชีย จำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.aavplc.com/TH/TAABackground.html>

³² ประวัติสายการบินโอเรียนท์ไทย แอร์ไลน์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B9%8C_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2_%E0%B9%81%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B9%84%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B9%8C

³³ บริษัท ไทยโอเรียนท์แอร์ไลน์ จำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.flyorientthai.com/th/aboutus/>

(Frequency) หรือปริมาณเที่ยวบินที่ให้บริการต่อวันหรือต่อสัปดาห์ในแต่ละเส้นทางเท่าใด แต่ทั้งนี้ แต่ละสายการบินอาจมีการให้บริการร่วมกับสายการบินอื่นในรูปแบบการให้บริการร่วม (Code Sharing) หรือการให้บริการร่วมแบบพันธมิตร (Alliance)³⁴

2.2 โครงสร้างตลาดการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ภายในประเทศ

เดิม รูปแบบตลาดการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ภายในประเทศของไทยเป็นรูปแบบ “ตลาดปิด”³⁵ (Closed Market) ซึ่งหมายถึง ตลาดซึ่งกฎหมายของรัฐไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาประกอบกิจการนั้นได้ เพราะรัฐเห็นว่ากิจการดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยรัฐให้สายการบินของบริษัท เดินอากาศไทย จำกัดผูกขาดการให้บริการเส้นทางภายในประเทศ ส่วนการบินไทยเป็นสายการบินเดียวที่ได้รับสิทธิการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ ต่อมา รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้แต่ยังคงเป็นเพียงการให้บริการเสริมในเส้นทางที่การบินไทยไม่ได้ให้บริการเท่านั้น (ในขณะนั้นมีการรวมบริษัท เดินอากาศไทย จำกัดและการบินไทยเข้าด้วยกันแล้ว โดยให้การบินไทยเป็นสายการบินที่ให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่รูปแบบตลาดยังคงเป็น “ตลาดปิดโดยที่มีเงื่อนไข”³⁶ (Conditionality Closed Market) ซึ่งหมายถึง โดยหลักรัฐจะไม่อนุญาตให้สายการบินเอกชนเข้ามาประกอบกิจการเดินอากาศ เพราะกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจสายการบินได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า รัฐจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตประกอบกับพิจารณาคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

ต่อมา ประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศ โดยอนุญาตให้สายการบินเอกชนให้บริการได้ทุกเส้นทางภายในประเทศ แม้ว่าจะให้บริการทับเส้นทางของการบินไทยหากได้รับการอนุญาตให้เข้าสู่ตลาด รูปแบบของตลาดการบินจึงเปลี่ยนเป็นรูปแบบ “ตลาดเปิด”³⁷ (Open Market) ซึ่งคำว่า ตลาดเปิด หมายถึง ตลาดที่กำหนดอนุญาตให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการได้ แต่คงมิได้หมายความว่าผู้ประกอบการขนส่งจะสามารถประกอบการได้โดยเสรีปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะถึงอย่างไร รัฐส่วนใหญ่ยังเห็นว่าธุรกิจสายการบินจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยตลาดเปิดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “ตลาดเปิดแบบสมบูรณ์”³⁸ ซึ่งหมายถึง ตลาดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือเอกชนสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรี และ “ตลาดเปิดโดยที่มีเงื่อนไข”³⁹ ซึ่งหมายถึง ตลาดการบินที่รัฐยินยอมให้ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรัฐหรือผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาประกอบธุรกิจได้ โดยรัฐยังคงมีอำนาจในการควบคุมให้การประกอบธุรกิจนั้น ดำเนินไปในทางที่เรียบร้อย สอดคล้องและสมประโยชน์แก่ความต้องการของทุกฝ่าย

³⁴ แผนแสดงเส้นทางบริการของสายการบินประจำภายในประเทศ รายละเอียดตามภาคผนวก ฅ

³⁵ ทศพร ลิ้มธรรม, การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 14.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ดังนั้น ตลาดในรูปแบบนี้รัฐยังคงควบคุมดูแลการเข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น แต่ผู้ประกอบการเอกชนต้องแสดงให้รัฐเห็นถึงศักยภาพเพียงพอที่จะประกอบธุรกิจ รวมทั้งมีคุณสมบัติตามกฎหมายเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้

2.2.1 นโยบายการบินของไทย

เดิม นโยบายการบินของไทยเป็นการมุ่งคุ้มครองสายการบินของรัฐอย่าง การบินไทย รัฐจึงห้ามไม่ให้สายการบินเอกชนใดทำการบินทับเส้นทางของการบินไทย⁴⁰ ประกอบกับการควบคุมการเข้าสู่ตลาดการบินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นตัวแทนฝ่ายบริหาร พิจารณาการเข้าสู่ตลาดของผู้ขออนุญาต โดยรัฐจะมีนโยบายการควบคุมการบินที่ชัดเจนเป็นมติคณะรัฐมนตรี⁴¹ ต่อมารัฐเริ่มมีการผ่อนคลายกฎระเบียบการบิน (Deregulation) โดยการอนุญาตให้สายการบินเอกชนเข้ามาบริการเสริม (Feeder airline) ในเส้นทางที่การบินไทยไม่ได้ให้บริการหรือเส้นทางที่การบินไทยได้หยุดการให้บริการแล้ว แต่ยังคงเป็นการให้บริการเสริมเท่านั้น มิได้มีการให้บริการทับเส้นทางกับการบินไทย และรัฐอนุญาตให้สายการบินแองเจิล แอร์ไลน์ (Angel Airline) เป็นสายการบินที่กำหนดสายที่ 2* จากเดิมที่การให้บริการระหว่างประเทศนั้น กำหนดให้การบินไทยเป็นสายการบินเดียวที่ให้บริการ แต่การอนุญาตสายการบินเอกชนเข้ามาประกอบธุรกิจสายการบินในครั้งนั้น เป็นเพียงการเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการเท่านั้น ไม่ใช่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบการได้อย่างเสรี แต่ก็นับว่าเป็นนโยบายที่ผ่อนคลายความเข้มงวดลง

ต่อมา เศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐเปลี่ยนแนวทางในการควบคุมการบินพาณิชย์ในประเทศ ให้มีความเสรีในตลาดการบินพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น เพราะการควบคุมอย่างเข้มงวดนั้น ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและเหมาะสม โดยรัฐได้รับแรงผลักดันจากการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ความต้องการในการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐาน (Infrastructure) ของกิจการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือการเดินทางท่องเที่ยวก็เพิ่มตามขึ้นไปด้วย แต่สภาพตลาดการบินในขณะนั้นถูกผูกขาดโดยรัฐ ยิ่งทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกในการเลือกใช้บริการสายการบินอื่นได้ แต่ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทุกประเทศต้องเผชิญการแข่งขันที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในทุกด้าน โดยมีบทบาทในภาคเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยสำคัญ ประเทศไทยจึงได้รับแรงกดดันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น ทุกองค์กร

⁴⁰ โปรตดู ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องนโยบายการบินสำหรับสายการบินเอกชนภายในประเทศ ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2530.

⁴¹ มติคณะรัฐมนตรีในช่วงก่อนมีการเปิดเสรีการบินแบ่งออกเป็นสองช่วง คือ

1. นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2521 ที่ส่งผลให้ตลาดการบินของไทยเป็นไปในรูปแบบตลาดปิดในการขนส่งประจำระหว่างประเทศ ตลาดปิดการขนส่งประจำภายในประเทศถูกผูกขาดโดยบริษัท การบินไทย จำกัด ซึ่งเป็นสายการบินของรัฐ และเปิดตลาดการบินแบบไม่ประจำให้กับเอกชน ในการบริการเสริมเท่านั้น

2. นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2538 เริ่มมีการกำหนดสายการบินที่กำหนดสายที่สองส่งผลให้มีการเปิดตลาดการบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศแก่เอกชนมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้เอกชนเฉพาะรายเท่านั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้สายการบินเอกชนแข่งขันกับสายการบินของรัฐได้

โปรตดู ทศพร สี่ทิ้งธรรม, การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540)

* สายการบินแองเจิล แอร์ไลน์ เป็นสายการบินที่กำหนดสายที่ 2 ของไทย ที่ได้รับสิทธิการบินระหว่างประเทศ แต่ปัจจุบันนี้ปิดให้บริการไปแล้ว

ที่เกี่ยวข้องจึงหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพื่อให้พร้อมรับมือกับการแข่งขันในธุรกิจสายการบินที่มีการเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยได้มีนโยบายในการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ (Liberalization) โดยให้สายการบินเอกชนได้รับอนุญาตให้ทำการบินภายในประเทศสามารถทำการบินได้ไม่จำกัดเส้นทางและที่รัฐต้องมีนโยบายการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

(ก) ส่งเสริมการแข่งขันและจำกัดการผูกขาด เพราะรัฐเห็นว่าการแข่งขันจะส่งเสริม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย

(ข) ให้บริการที่มีคุณภาพทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการ เพราะรัฐไม่สามารถให้การบริการได้อย่างทั่วถึง โดยการสนับสนุนภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศไทย เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ

(ค) ให้ใช้ประโยชน์จากสนาบินภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งประเทศไทยต้องการให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานประจำภูมิภาค

(ง) สนับสนุนการท่องเที่ยว เพราะประเทศไทยมีสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากชาวต่างชาติอย่างมาก ดังนั้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยจึงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของไทย⁴²

การเปิดเสรีการบินภายในประเทศครั้งนั้น ส่งผลดีต่อตลาดสายการบินภายในประเทศที่ขยายตัวมากขึ้น การเดินทางทางอากาศกลายเป็นสิ่งที่ใกล้ตัวประชาชน และส่งผลดีต่อธุรกิจท่องเที่ยวที่เป็นธุรกิจลำดับต้นของประเทศขยายตัวขึ้นไปด้วย ทำให้การจ้างงานเพิ่มมากขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ กฎหมายที่ใช้ควบคุมกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศยังไม่สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ เพราะกฎหมายที่ใช้หลักการควบคุมในธุรกิจสายการบิน อย่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายเก่าที่ไม่เน้นการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาด

ส่วนแรงผลักดันจากภายนอกประเทศที่ทำให้ประเทศไทยต้องมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องเปิดตลาดเสรีอาเซียน และมีแนวโน้มการเปิดเสรีการบินในอนาคต ในปี พ.ศ. 2558 เป็นการเปิดเสรีเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือเปิดเสรีอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และสาขาการบินเป็นสาขาที่ถูกจัดเป็นหนึ่งใน 12 สาขาแรกที่ต้องมีการเปิดเสรี จากแนวโน้มดังกล่าวประเทศไทยจึงควรเตรียมตัวเพื่อรับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ที่กำลังจะเกิดขึ้น และเตรียมอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ให้มีความพร้อมที่จะสามารถแข่งขันกับสายการบินต่างชาติได้ โดยการเพิ่มการแข่งขันและเปิดเสรีการบินภายในประเทศตนเองเป็นขั้นเป็นตอน และเมื่อรัฐพบว่าสายการบินของไทยสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเข้มแข็งพอ รัฐก็จะมีการเปิดเสรีนานพ่าย่างเต็มรูปแบบต่อไป และที่สำคัญคือ ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการค้าบริการภายใต้กรอบของ WTO ที่กำหนดให้ธุรกิจขนส่งทางอากาศเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่มีรัฐภาคีจะต้องยอมรับให้มีการเปิดตลาดเสรีและการเปิดเสรีนั้นจะต้องเพิ่มมากขึ้นตามลำดับด้วย

⁴²โปรดดู บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548.

2.2.1.1 คุณสมบัติของผู้เข้าสู่ตลาด

ธุรกิจสายการบินเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและความปลอดภัยของประเทศและถูกจัดให้เป็นกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐมีภารกิจที่ต้องหาจัดบริการสาธารณะ⁴³ (Public Service) สนองตอบต่อประโยชน์ส่วนรวม ให้บริการที่สมเหตุสมผล สม่าเสมอและปลอดภัย⁴⁴ ดังนั้น การปล่อยให้บุคคลใดเข้ามาเป็นผู้ประกอบการโดยเสรีจึงเป็นไปได้ รัฐต้องมีการตรวจสอบทั้งคุณสมบัติและการให้บริการของผู้ประกอบการอย่างเข้มงวด สำหรับประเทศไทย ไม่ว่าจะสายการบินของรัฐหรือสายการบินเอกชนก็ต้องถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยถือเอาประกาศฯ เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน โดยกำหนด ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ให้ธุรกิจการเดินอากาศเป็นกิจการสาธารณูปโภค เคยส่งผลให้การประกอบธุรกิจสายการบินเป็นธุรกิจที่ถูกผูกขาดโดยรัฐ แม้ว่าต่อมากจะมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ มากขึ้น ก็ยังคงทำให้ธุรกิจสายการบินไม่สามารถเปิดเสรีได้อย่างแท้จริง เพราะการเข้าสู่ตลาดสายการบินยังคงอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐ โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนได้มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตในการประกอบกิจการเดินอากาศ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 คุณสมบัติที่ผู้ประกอบการจะขออนุญาตประกอบกิจการเดินอากาศ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ⁴⁵ ดังนี้

1. มีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคล
2. ทุนจดทะเบียน ต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระเต็มแล้วต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนด
3. กรรมสิทธิ์ในส่วนสาระสำคัญหรือจำนวนหุ้นที่ถือ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ดังนี้

⁴³ บริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชน หรือบริการสาธารณะที่สนองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กิจการนี้รัฐถือเป็นหน้าที่ที่ต้องเข้าจัดทำเอง เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ไม่อาจมอบให้เอกชนเข้าจัดการทำได้

2. กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อบำรุงส่งเสริมหรือ บริการสาธารณะที่สนองความสะดวกสบายในชีวิต กิจการประเภทนี้ ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา การคมนาคม เป็นต้น กิจการประเภทนี้ รัฐจะเข้าทำเองหรือ มอบหมายให้เอกชนจัดการได้ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐ

โปรดดู นันทวัฒน์ บารมามันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, 2554.

⁴⁴ ทศพร ลิ้มธรรม, การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 24.

⁴⁵ สมชาย พิพัทธ์วัฒน์, เอกสารประกอบการเรียนกฎหมายและระเบียบการบินพลเรือน, สาขาการจัดการด้านธุรกิจการบิน คณะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ มหาวิทยาลัยรังสิต, หน้า 146-147.

“ผู้ซึ่งขอจดทะเบียนอากาศยานจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ตามต้องมีสัญชาติไทยถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และ

- (1) ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย
- (2) ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยไม่จำกัดจำนวนต้องมีสัญชาติไทยและทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
- (3) ในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องไม่มีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพัง หรือหลายประเภทรวมกัน

- (ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
- (ข) กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล
- (ค) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล ถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด
- (ง) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด
- (จ) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าเป็นสมาคมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และข้อบังคับของสมาคมนั้นได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนแล้ว”

4. การควบคุมอันแท้จริง โดยการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ที่ให้กรรมการเกินกึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย

5. อากาศยานที่ใช้ในการประกอบการ ในกรณีเครื่องยนต์เดียวทำรับขนผู้โดยสาร ต้องทำตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน

จากข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยถือหลัก กรรมสิทธิ์ในส่วนสาระสำคัญของเดิมที่กำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 31 ถือหุ้นในสายการบินอัตราร้อยละ 70 จนกระทั่งปี พ.ศ.

2542 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดในอัตราร้อยละ 51⁴⁶ เพื่อให้ผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในสายการบิน แต่ทั้งนี้ การควบคุมที่แท้จริงนั้น ผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนต่างด้าวตั้งแต่กึ่งหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงจำนวนหุ้นและหลักการข้างมากหรือหุ้นส่วนผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทย⁴⁷ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของจดทะเบียนอากาศยานที่กรมการบินพลเรือนกำหนด⁴⁸ แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่ว่าจะใช้อำนาจจัดการที่แท้จริง แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ หลักเกณฑ์การขออนุญาตทำการค้าขายในการเดินอากาศต้องมีการขออนุญาตประกอบการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แต่ในเรื่องของการกำหนดราคากลับอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพราะปัจจุบันไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะที่จะควบคุมการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศโดยตรง ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับในการประกอบกิจการเดินอากาศ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบการใดเข้าสู่ตลาดหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินหนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป⁴⁹

ในส่วนของสายการบินต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาให้บริการในประเทศไทย ต้องมีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 28⁵⁰ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัตินิยามของคนต่างด้าวไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 118 ก/หน้า 39/25 พฤศจิกายน 2542 แกไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะแสวงหาวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจในรูปแบบจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ อันจะทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นและเป็นการลดภาระในด้านงบประมาณของรัฐลงด้วย และในขณะเดียวกันจำเป็นต้องระดมเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเสียใหม่ โดยกำหนดให้บริษัทมหาชนจำกัดมีคุณสมบัติที่จะจดทะเบียนอากาศยานได้ และลดสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยในห้างหุ้นส่วนจำกัดบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.

⁴⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ, เรื่องเสร็จที่ 202/2551, มีนาคม 2551 รายละเอียดตามภาคผนวก ข

⁴⁸ โปรดดู ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ รายละเอียดในภาคผนวก ง.

⁴⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁵⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“คนต่างด้าว หมายความว่า

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. นิติบุคคล ซึ่งมีหุ้นอันเป็นหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1.) หรือ (2.) หรือนิติบุคคลตาม (1.) หรือ (2.) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1.)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการที่รัฐอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนเป็นเจ้าของกิจการหรือเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือการถือหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งขึ้นไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามาประกอบวิชาชีพหรือทำงาน ส่วนการจะอนุญาตให้ทำงานหรือไม่เพียงใด จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวหรือกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้นๆ บังคับใช้อยู่แล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติชัดเจนว่า ถ้ากฎหมายอื่นกำหนดในเรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้อย่างไรโดยเฉพาะ ก็ให้บังคับใช้ตามกฎหมายดังกล่าว และไม่ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับในส่วนที่มีกฎหมายอื่นบังคับไว้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁵¹

ในส่วนพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีการบัญญัติบังคับให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทยต้องถือหุ้นในสายการบินนั้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 51 ซึ่งกิจการเดินอากาศถูกกำหนดไว้ในบัญชีที่สอง หมวด 1 ธุรกิจที่เกี่ยวกับความ

“ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี”

⁵¹

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วนหรือการลงทุนของคนต่างด้าว การอนุญาตหรือการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบางประเภทหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้เป็นประการใด ให้ใช้บังคับตามกฎหมายดังกล่าวและมีให้นำความในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในส่วนที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว”

ปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ว่าเป็นการขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ รวมถึงกิจการการบินในประเทศ ซึ่งมาตรา 8 (2) บัญญัติ “ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและเหตุการณ์พื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีที่สอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ขออนุญาตจะมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการเดินอากาศยังต้องผ่านดุลพินิจพิจารณาการเข้าสู่ตลาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมด้วย แม้การใช้ดุลพินิจจะมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติจะพิจารณาตามกฎหมาย⁵² ดังต่อไปนี้

1. นโยบายการบินพาณิชย์ของประเทศในขณะขออนุญาตประกอบกิจการ
2. คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ดังที่กล่าวข้างต้น
3. การจัดสรรเส้นทางการบิน
4. การพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือใบสมควรเดินอากาศ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือกรณีที่คุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
5. การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลและเอกชน
6. การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร เช่น การรับผิดชอบในกรณีปฏิเสธการขนส่ง การยกเลิกเที่ยวบิน หรือการบินล่าช้า เป็นต้น

2.2.1.2 ขั้นตอนการประกอบกิจการเดินอากาศ

ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเป็นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผ่านกรมการบินพลเรือน แล้วกรมการบินพลเรือนจะส่งคำร้องดังกล่าวต่อกระทรวงคมนาคม หากผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ตามที่ได้ออกประกาศฯ เรื่องคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ที่ประกาศ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2551⁵³ ซึ่งกำหนดหัวข้อในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ได้แก่ ทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว หุ่น กรรมการบริษัท แผนการดำเนินการอากาศยาน การประกันภัย และความปลอดภัยในการปฏิบัติการบิน เมื่อผู้ประกอบการนั้นได้รับใบอนุญาตจากกรมการบินพลเรือนแล้ว ผู้ประกอบการมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนด และเงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐกำหนด และกรณีที่ผู้ประกอบการนั้นต้องการออกจากการประกอบการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดด้วยเช่นกัน ถ้าสายการบินมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดและมีการออกใบอนุญาตการจดทะเบียน สายการบินก็จะให้บริการในแต่ละเส้นทางที่ได้รับสิทธิการบิน โดยมี Airport

⁵² สมชาย พิพุทธวัฒน์, เอกสารประกอบการเรียนกฎหมายและระเบียบการบินพลเรือน, สาขาการจัดการด้านธุรกิจการบิน คณะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ มหาวิทยาลัยรังสิต, หน้า 142.

⁵³ โปรดดู ประกาศกรมการบินพลเรือน เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ตามรายละเอียดในภาคผนวก ง.

Code* หรือรหัสสนามบินของแต่ละสนามบินที่ให้บริการ เช่น สนามบินสุวรรณภูมิที่ใช้รหัส VTBS ซึ่งเป็นรหัสที่กำหนดโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ ICAO และรหัส BKK ที่กำหนดโดย IATA และมีรหัสสายการบิน Airline Code** เช่น การบินไทยใช้ TG, แอร์เอเชียใช้ FD เป็นต้น เพื่อเป็นรหัสแสดงสายการบินในการออกตั๋วโดยสารหรือใน Boarding Pass*** ตามที่ “สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ” หรือ IATA (International Air Transport Association) เป็นผู้กำหนดให้เพื่อจำแนกรายชื่อสายการบินและเพื่อให้ทราบว่าสายการบินที่ให้บริการคือสายการบินใด ซึ่งหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสายการบินแล้ว ก็ต้องขออนุญาตต่อกรมการขนส่งทางอากาศในการอนุมัติเส้นทาง โดยแต่ละสายการบินต้องกำหนดเส้นทางให้บริการพร้อมกับแผนการบินที่จะให้บริการในแต่ละเส้นทางต่อสัปดาห์

ผู้ประกอบการต้องนำอากาศยานนั้นไปจดทะเบียนอากาศยาน ตามหมวด 3 สัญชาติของอากาศยาน

ข้อ 17 “เมื่ออากาศยานได้จดทะเบียนในรัฐใด อากาศยานก็จะได้สัญชาติเป็นของรัฐนั้น”⁵⁴

ข้อ 18 “อากาศยานลำหนึ่งจะสามารถจดทะเบียนโดยถูกต้องสมบูรณ์ในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐไม่ได้ แต่อาจเปลี่ยนการจดทะเบียนจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่งได้”⁵⁵

ข้อ 19 “การจดทะเบียนหรือการโอนทะเบียนของอากาศยานในรัฐผู้ทำสัญญาใดๆ จะต้องกระทำตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐนั้น”⁵⁶

* Airport Code หรือรหัสสนามบิน แต่ละสนามบินจะมีรหัสสนามบินเป็นของตัวเอง ซึ่งแต่ละสนามบินจะต้องใช้ไม่ซ้ำกัน รหัสสนามบินจะประกอบด้วยตัวอักษรภาษาอังกฤษ 3 ตัว ออกให้โดย International Standard Organization (ISO) ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ รหัสสนามบินจะใช้ในการจองตั๋วเครื่องบิน, ตัดป้ายกระเป๋าเดินทาง, และการสื่อสารของวิทยุสื่อสารการบิน โดยทั่วไปเมืองที่มีสนามบินเพียงสนามบินเดียวจะใช้ชื่อสนามบินเป็นชื่อเดียวกันกับชื่อเมืองนั้นๆ แต่ในกรณีที่มีภายใน 1 เมืองมีมากกว่า 1 สนามบิน แต่ละสนามบินก็จะมีชื่อสนามบินและรหัสสนามบินเป็นของตนเอง และต้องไม่ซ้ำกัน

** Airline Code หรือรหัสสายการบินซึ่งแต่ละสายการบินจะมีรหัสสายการบินซึ่งจะไม่ซ้ำกัน ประกอบด้วยตัวอักษรภาษาอังกฤษ หรือตัวเลข 2 ตัว รหัสสายการบินต้องขอจาก IATA (International Air Transport Association)

*** Boarding Pass เป็นบัตรขึ้นเครื่องบินซึ่งจะได้หลังจากที่ผู้โดยสารทำการ Check-in แล้ว บัตรนี้จะแสดงรายละเอียดในการขึ้นเครื่องบิน เช่น สถานที่ปลายทาง, ประตูขึ้นเครื่องบิน (Gate), เวลาขึ้นเครื่อง (Boarding time), แถวที่นั่ง และที่นั่งของผู้โดยสารคนนั้นๆ

⁵⁴ Chapter III Nationality of Aircraft, Article 17 Nationality of Aircraft

“Nationality of aircraft Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการขนส่งทางอากาศ, กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 25.

⁵⁵ Chapter III Nationality of Aircraft, Article 18 Dual registration.

“An aircraft cannot be validly registered in more than one State, but its registration may be changed from one State to another.”

⁵⁶ Chapter III Nationality of Aircraft, Article 19 National laws governing registration

“The registration or transfer of registration of aircraft in any contracting State shall be made in accordance with its law and regulations.”

และข้อ 20 “อากาศยานทุกลำที่ประกอบการเดินอากาศระหว่างประเทศจะต้องมีเครื่องหมายสัญชาติและการจดทะเบียนอันเหมาะสมสำหรับอากาศยานนั้น”⁵⁷

ในประเทศไทยนั้น กฎหมายบังคับว่าผู้จดทะเบียนจะต้องเป็นเจ้าของอากาศยานที่จดทะเบียนนั้น โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้มีการจดทะเบียนได้ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 30⁵⁸ ที่กำหนดให้ผู้จดทะเบียนอากาศยานต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยและเป็นเจ้าของอากาศยานที่จดทะเบียนหรือถ้ามิได้เป็นเจ้าของต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้จดทะเบียนได้ แต่ต้องมีหลักฐานมาแสดงกรรมสิทธิ์มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการเดินอากาศของจดทะเบียนสัญชาติอากาศยานพร้อมกับขอใบสมควรเดินอากาศจากกรมการบินพลเรือน⁵⁹ โดยบังคับให้สายการบินใดที่จะมาทำการบินจะต้องได้รับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นว่า อากาศยานนั้นสมควรจึงออกใบสมควรเดินอากาศให้ โดยยึดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสภาพอากาศยานจากองค์การการบินระหว่างประเทศหรือ ICAO

2.2.1.3 อัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม

โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 15⁶⁰ ให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่ง ซึ่งแต่เดิมมาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า

⁵⁷ Chapter III Nationality of Aircraft, Article 20 Display of marks

“Every aircraft engaged in international air navigation shall bear its appropriate nationality and registration marks.”

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 26.

⁵⁸ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 30 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 31 ผู้ซึ่งจดทะเบียนอากาศยานตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้ ต้องเป็นเจ้าของอากาศยานที่จดทะเบียนหรือถ้ามิได้เป็นเจ้าของต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้จดทะเบียนได้ การจดทะเบียนและการรับจดทะเบียนอากาศยาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

⁵⁹ ตามหมวด 4 ความสมควรเดินอากาศ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการรับรองความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน โดยมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้และในเรื่องต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยการความปลอดภัย และแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ
- (2) รับปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี
- (3) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20
- (4) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

“อากาศยานขนส่งต้องเก็บค่าโดยสารและค่าระวาง ตามพิกัดอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ”

ดังนั้น สายการบินสามารถกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าระวางได้เอง โดยมีหลักคือ ต้องมีการแสดงกำไร สภาพของการบริการ การไม่เลือกปฏิบัติต่อการกำหนดประเภทผู้โดยสารและการแข่งขันที่เป็นธรรม สำหรับเที่ยวบินภายในประเทศของไทยอาจให้สายการบินกำหนดพิกัดอัตราการขนส่ง (Load Factor) ได้ แต่ต้องเสมอภาคกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือคณะกรรมการการบินพลเรือนและถ้ามีการเปลี่ยนแปลงจะต้องรายงาน ตามหลักการที่ว่า การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางต้องเป็นธรรม เสมอภาค และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค

ต่อมา ได้มีการแก้ไขมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยวางอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคาให้แก่คณะกรรมการการบินพลเรือนและให้อิสระแก่สายการบินที่จะกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางเอง ภายใต้อัตราขั้นสูงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“การขนส่งทางอากาศ เพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะ

การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งให้คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้โดยแยกประเภทของบริการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม

การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งระหว่างประเทศให้เป็นไปตามที่กำหนดในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเดินอากาศ แล้วแต่กรณี”

อัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศมีสองรูปแบบ คือ ค่าธรรมเนียมในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมในรูปแบบบริการ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้การกำหนดในส่วนของค่าธรรมเนียมในรูปแบบอัตราภาษีให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวง และส่วนของอำนาจในการกำหนด “อัตราขั้นสูง” สำหรับอัตราค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นค่าบริการ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราค่าโดยสารและค่าระวางตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปัจจุบันอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งเฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนด มีดังต่อไปนี้

1. อัตราค่าโดยสาร ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามระยะทางในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 บาทต่อหนึ่งกิโลเมตร

(5) พิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติอัตราค่าบริการ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 57

(6) ออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้และตามอนุสัญญาข้อบังคับนั้น เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว”

2. อัตราค่าธรรมเนียมให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามน้ำหนักสินค้าอัตราไม่เกิน 50 บาทต่อหนึ่งกิโลกรัม ในกรณีที่ค่าธรรมเนียมตามน้ำหนักสินค้าต่ำกว่าค่าธรรมเนียมขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่ง (Minimum Charge) ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้าในอัตราไม่เกิน 500 บาทต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า⁶¹

ตามมาตรา 20 ที่ให้กำหนดค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมของอากาศยานขนส่งต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ เนื่องจากรัฐเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเรียกเก็บอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมได้อย่างอิสระในจำนวนที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ มีความยืดหยุ่น สามารถพิจารณาตามความเปลี่ยนแปลงของค่าเงินต่างประเทศและความผันผวนของราคาน้ำมัน แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการบินพลเรือน และต้องสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของสายการบิน แต่การกำหนดอัตราขึ้นสูง ก็พบว่าจะไม่สอดคล้องกับการแข่งขันในปัจจุบัน เนื่องจากสายการบินต่างๆ พยายามลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการและลดอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียม เพื่อดึงดูดใจผู้ให้บริการ ดังนั้น การที่แต่ละสายการบินกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมต่ำ แม้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้บริการ แต่ในทางกลับกัน ก็สามารถทำลายการแข่งขันและเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Barrier to entry) ของสายการบินใหม่ได้เช่นกัน ดังนั้น ในสภาวะที่สายการบินต่างพยายามกำหนดราคาในอัตราต่ำ การกำหนดอัตราขึ้นสูงอาจไม่สามารถใช้ควบคุมอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมได้

2.2.1.4 เส้นทางการบิน

เส้นทางที่ให้บริการหรือ “Air Route” หมายถึง เส้นทางที่เปิดให้บริการของสายการบินหนึ่งๆ โดยกำหนดจุดต้นทางและปลายทาง และจุดแวะรับส่งผู้โดยสารหรือสินค้าที่แน่นอนของแต่ละเที่ยวบินนั้นๆ แบ่งออกเป็น “เส้นทางการบินภายในประเทศ” (Domestic Route) และ “เส้นทางการบินระหว่างประเทศ” (International Route)⁶² อยู่ภายใต้การจัดระเบียบและมาตรฐานเดียวกันทั่วโลกของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) ซึ่งเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยสายการบินต่างๆ ทั่วโลกสำหรับประเทศไทย ได้มีประกาศของกระทรวงคมนาคมที่กำหนด หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ⁶³ โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ในเส้นทางบินหลักที่ไม่ใช่เส้นทางสายย่อย จะต้องมีการเสนอการให้บริการในเส้นทางบินสายย่อยอย่างน้อยหนึ่งเส้นทางด้วยความถี่ไม่น้อยกว่า 3 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ทั้งนี้ การให้บริการดังกล่าวอาจเป็นการให้บริการด้วยตนเองหรือโดยการใช้เที่ยวบินร่วม* (Code share) กับสายการบินอื่น ภายใต้ความร่วมมือประเภทการประกันที่นั่งขั้นต่ำ (Block seat) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนที่นั่งต่อเที่ยวบินก็ได้ แต่ในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระทรวงคมนาคมอาจพิจารณากำหนดความถี่

⁶¹ ปรอดดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 8 ก ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2554 หน้า 1 รายละเอียดตาม ภาคผนวก ข.

⁶² บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 54-55.

⁶³ ปรอดดู ประกาศของกระทรวงคมนาคมเรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2551 รายละเอียดตามภาคผนวก จ และประกาศฯ ฉบับ 3 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2553 รายละเอียดตามภาคผนวก ฉ.

* Code Share หมายถึง การให้บริการร่วมกันของสายการบิน เป็นการให้เครื่องบินร่วมกันระหว่างสายการบิน วิธีการนี้จะเป็นการขยายเส้นทางการบิน และความถี่ของเครื่องบินที่ออกเดินทาง และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารในการเดินทางในกรณีที่สายการบินที่ผู้โดยสารต้องการเดินทางไม่ได้บริการในบางเส้นทาง ส่วนใหญ่จะมี Code sharing ระหว่างสายการบินที่เป็นพันธมิตรกัน

(Frequency) ในการบินได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้ไม่เกิดปัญหาขาดแคลนการให้บริการในเส้นทางย่อยที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการที่ต้องการเดินทางทางอากาศ

2.2.2 ผลจากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ

ผลที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรี คือ การแข่งขันในธุรกิจสายการบินในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก เนื่องมาจากการที่สายการบินเอกชนของไทยเข้ามาให้บริการในเส้นทางเดียวกันได้ ส่งผลให้แต่ละสายการบินต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สามารถแข่งขันกับสายการบินอื่นได้ และสายการบินพยายามหากกลยุทธ์การขายในรูปแบบต่างๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนเลือกใช้บริการสายการบินของตนและแย่งส่วนแบ่งตลาด (Market Share) นอกจากนี้ การเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ทำให้ตลาดสายการบินของไทยขยายตัวมากขึ้น อีกทั้ง ส่งเสริมกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ขยายตัวมากขึ้นไปด้วย เช่น ธุรกิจท่องเที่ยว รวมถึงระบบเศรษฐกิจในการทำการค้าขาย จะเห็นได้ว่า การเปิดเสรีการบินภายในประเทศส่งผลดีโดยรวมต่อทุกฝ่าย

ส่วนผลจากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศต่อการบินไทยหลักๆ คือ การบินไทยต้องแข่งขันกับสายการบินเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากเดิมที่การบินไทยไม่มีคู่แข่ง แต่เมื่อเปิดเสรีการบินภายในประเทศ รัฐได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาให้บริการโดยไม่จำกัดเส้นทางภายในประเทศ ทำให้แข่งขันในเส้นทางภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น แต่ผลกระทบต่ออย่างสำคัญคือ การเข้ามาประกอบกิจการของสายการบินต้นทุนต่ำ ส่งผลให้การบินไทยจากที่เคยมีส่วนแบ่งตลาดสูงที่สุด ทั้งในเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปัจจุบันส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยลดอย่างชัดเจน โดยเฉพาะส่วนแบ่งตลาดในประเทศที่ลดลงเกินกึ่งหนึ่ง เพราะผู้ใช้บริการหันมาให้ความสนใจใช้บริการสายการบินต้นทุนต่ำเพราะราคาประหยัด ในขณะที่ค่าโดยสารและค่าระวางของการบินไทยราคาค่อนข้างสูง ความนิยมที่จะเดินทางโดยการบินไทยลดลง และการเปิดเสรีการบินจึงทำให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น

2.2.3 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินของไทย

ส่วนแบ่งตลาดสายการบินของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน เมื่อรัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ส่งผลให้การบินไทยจากที่เคยผูกขาดการให้บริการในบางเส้นทางมีส่วนแบ่งตลาดลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งการคำนวณส่วนแบ่งตลาดสายการบินสามารถคำนวณแยกเป็น 2 ประเภท คือ ส่วนแบ่งตลาดที่คำนวณจากการให้บริการของสายการบินและส่วนแบ่งตลาดจากปริมาณผู้โดยสารที่โดยสารจริง

2.2.3.1 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินภายในประเทศ

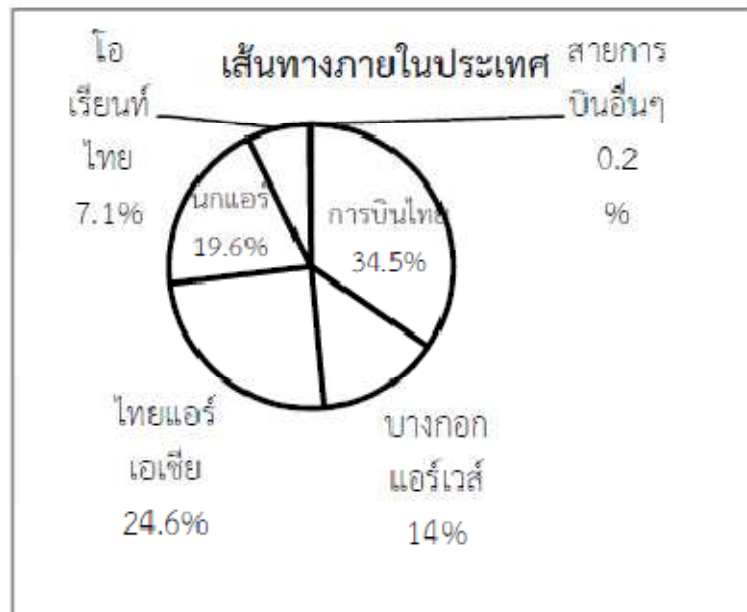
เดิม เส้นทางภายในประเทศ รัฐได้สงวนเส้นทางหลักที่ได้รับความนิยมให้แก่การบินไทยสามารถทำการบินได้เพียงสายการบินเดียวและห้ามสายการบินเอกชนอื่นบินทับเส้นทางที่การบินไทยให้บริการ ทำให้การบินไทยในขณะนั้นเป็นสายการบินที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงที่สุดทั้งตลาดเส้นทาง

ภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศที่การบินไทยก็มีคู่แข่งทางธุรกิจที่น้อยมาก แต่เมื่อมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศในปี พ.ศ. 2544 ที่รัฐเปิดโอกาสให้สายการบินเอกชนอื่นๆ ของไทยเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับการบินไทยได้ จึงมีการบินทับเส้นทางให้บริการของการบินไทย การแข่งขันระหว่างการบินไทยกับสายการบินเอกชนจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกต่อไป ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง จากเดิมก่อนมีการเปิดเสรีภายในประเทศ การบินไทยมีส่วนแบ่งตลาดสูงกว่าร้อยละ 80 ในขณะที่สายการบินอื่นมีส่วนแบ่งตลาดเฉลี่ยในส่วนของที่เหลือ แต่เมื่อมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศแล้ว ส่งผลให้การบินไทยมีส่วนแบ่งตลาดโดยประมาณเพียงร้อยละ 34.5 เนื่องจากการบินไทยถูกแย่งส่วนแบ่งตลาดจากสายการบินเอกชน โดยเฉพาะสายการบินต้นทุนต่ำที่ได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน แม้ตลาดสายการบินของไทยจะขยายตัวมากขึ้น แต่เป็นการขยายตัวและครองตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำแทน ยกตัวอย่างเช่น สายการบินไทยแอร์เอเชียที่มีอัตราค่าโดยสารที่ต่ำจึงได้รับความนิยมจากผู้ใช้บริการจำนวนมาก ส่งผลให้สายการบินไทยแอร์เอเชีย เป็นสายการบินที่มีส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ 24.6 ดังนั้น การบินไทยจึงพยายามสร้างกลยุทธ์ใหม่ โดยการเปิดให้บริการสายการบินนกแอร์และการบินไทยสไมล์ เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศคืน

ในปัจจุบัน เมื่อการบินไทยเปิดให้บริการสายการบินไทยสไมล์ ซึ่งถือเป็นสายการบินในนิติบุคคลเดียวกับการบินไทย การคำนวณส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยต่อไปจึงต้องนับส่วนแบ่งตลาดของสายการบินไทยสไมล์รวมเข้าไปด้วย แต่ในส่วนของสายการบินนกแอร์ที่เป็นสายการบินย่อยของการบินไทย ในการนับส่วนแบ่งตลาดของสายการบินนกแอร์นั้นยังมีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายนักกฎหมายสมัยใหม่เห็นว่า ในเมื่อการบินไทยเป็นบริษัทแม่ของสายการบินนกแอร์ ก็ให้พิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินธุรกิจที่การบินไทยให้ความช่วยเหลือด้วย การคำนวณส่วนแบ่งตลาดของสายการบินนกแอร์จึงต้องคำนวณรวมกับการบินไทย แม้ว่าทั้งสองสายการบินเป็นคนละนิติบุคคลกันก็ตาม แต่ในส่วนของนักกฎหมายสมัยเก่าที่ตีความกฎหมายโดยเคร่งครัดมีความเห็นว่า แม้การบินไทยและสายการบินนกแอร์จะดำเนินกิจการบางอย่างร่วมกัน แต่ก็เป็นคนละนิติบุคคลกัน ดังนั้น การคำนวณส่วนแบ่งตลาดทั้งสองสายการบินจะต้องคำนวณแยกต่างหากจากกัน ดังแผนภาพต่อไปนี้⁶⁴

⁶⁴ ส่วนแบ่งตลาดทั้งเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศ จากรายงานประจำปี 2554 ของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://thai.listedcompany.com/misc/ar/20120404-THAI-AR2011-EN.pdf> ทั้งนี้ การคำนวณส่วนแบ่งตลาด อาจคำนวณได้จากการให้บริการของสายการบินที่สามารถให้บริการได้ในปีนั้นๆ หรือคำนวณจากปริมาณผู้โดยสารที่ได้ใช้บริการจริง แต่ทั้งนี้ แหล่งที่มาของข้อมูลมิได้ระบุชี้ชัดว่าส่วนแบ่งตลาดดังกล่าว เป็นส่วนแบ่งตลาดจากปริมาณการให้บริการหรือปริมาณผู้โดยสาร

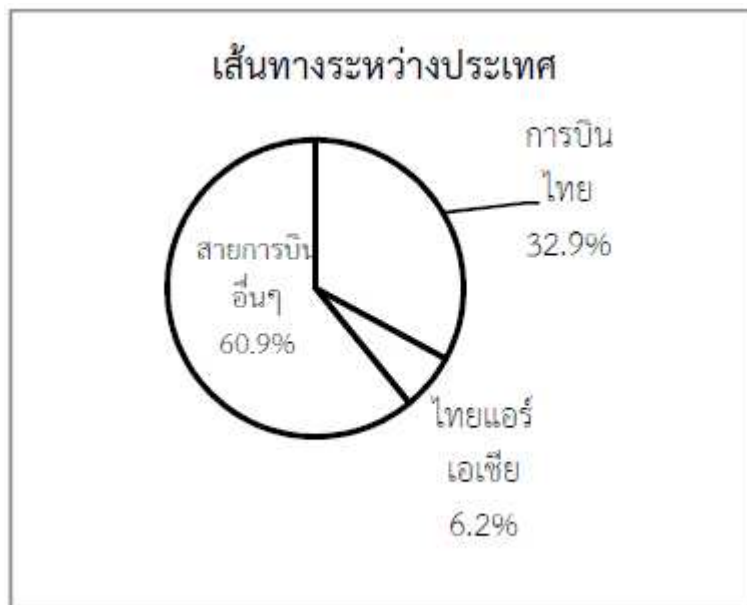
ภาพที่ 2 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินในเส้นทางภายในประเทศ



2.2.3.2 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินเส้นทางระหว่างประเทศ

เดิม การบินไทยถูกเลือกให้เป็นสายการบินที่กำหนด (Designated airline) เพียงสายการบินเดียวของไทยที่ได้รับสิทธิการบินในเส้นทางระหว่างประเทศ จึงทำให้ส่วนแบ่งตลาดในเส้นทางระหว่างประเทศของการบินไทยสูงเกินร้อยละ 40 แต่เมื่อมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ส่งผลให้สายการบินเอกชนต่างๆ ขออนุญาตให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ ซึ่งบางเส้นทางก็ทับซ้อนกับเส้นทางที่การบินไทยให้บริการ ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยในการให้บริการเส้นทางระหว่างประเทศลดลงเล็กน้อยในบางเส้นทาง (ร้อยละ 32.9 ของจำนวนเที่ยวบินระหว่างประเทศที่ใช้บริการ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติของไทย) ที่การบินไทยได้รับผลกระทบในการให้บริการเส้นทางระหว่างประเทศไม่มาก เนื่องจากการให้บริการส่วนใหญ่ของการบินไทยเป็นการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศและการบินไทยก็ได้รับการยอมรับอย่างมากในต่างประเทศ รายได้ส่วนใหญ่ของการบินไทยจึงมาจากการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศมากกว่าให้บริการภายในประเทศ ในขณะที่สายการบินเอกชนที่ขออนุญาตเข้ามาให้บริการนั้น ส่วนมากจะขอให้บริการในเส้นทางภายในประเทศเป็นหลัก มีขอให้บริการเส้นทางระหว่างประเทศบ้างในบางสายการบิน เช่น สายการบินนกแอร์ เป็นต้น ดังนั้น นโยบายการเปิดเสรีการบินของไทย จึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยในการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศมากนัก ดังแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3 ส่วนแบ่งตลาดสายการบินในเส้นทางระหว่างประเทศ



เหตุผลหนึ่งที่ทำให้การบินไทยมีส่วนแบ่งตลาดที่ค่อนข้างสูงในเส้นทางระหว่างประเทศ ก็เนื่องจากการบินไทยได้เข้าร่วมก่อตั้งกลุ่มพันธมิตรสายการบิน “Star Alliance” จึงทำให้การบินไทยเป็นสายการบินที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมากขึ้น ซึ่งการเข้าร่วมกลุ่มพันธมิตรสายการบินในปัจจุบันนั้นได้รับความนิยมมาก เพราะสายการบินต่างๆ เชื่อว่าการเข้าร่วมกลุ่มพันธมิตรจะเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกได้ แต่จะเกิดการแข่งขันกันเองแต่ก็ถือว่าเป็นประโยชน์มากกว่า

2.3 ประเภทของการกำกับดูแลการบินพลเรือน

เมื่อรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะควบคุมธุรกิจสายการบินแล้ว รัฐต้องมีการวางแผนหรือหลักเกณฑ์ที่จะบังคับใช้แก่สายการบินให้ปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งสามารถแบ่งหลักเกณฑ์การควบคุมของรัฐได้ ดังต่อไปนี้⁶⁵

2.3.1 การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

จากที่กล่าวข้างต้นว่า กิจการค้าขายในการเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน รัฐจึงมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมสายการบินเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจต่อไป ดังนี้ ประการแรก เพื่อป้องกันการแข่งขันที่เกินความจำเป็น เพราะการแข่งขันในธุรกิจสายการบินหากมีมากเกินไปก็ยากต่อการควบคุม ประการที่สอง รัฐต้องกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานแก่สายการบิน รวมทั้งมาตรฐานในการบริการ ประการที่สาม เพื่อให้บริการที่เชื่อถือได้ โดยที่รัฐต้องจัดให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม ทั้งเส้นทางการบิน ตารางการบิน การให้ความช่วยเหลือด้านการบินจากรัฐ ประการที่สี่ รัฐต้องควบคุมให้มีการกำหนดราคาที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ไม่ใช่เกิดการ

⁶⁵ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548, หน้า 312-316.

เอาเปรียบโดยผู้ให้บริการ และไม่ปล่อยให้สายการบินต่างๆ มีการแข่งขันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปล่อยให้มีการตัดราคากระหว่างสายการบิน ประการที่ห้า เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากการให้บริการเดินอากาศ เป็นการให้บริการที่เป็นบริการสาธารณูปโภค ดังนั้น รัฐต้องควบคุมมิให้สายการบินกำหนดราคาที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ และให้ทุกคนมีสิทธิในการได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกัน ประการที่หก เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและให้เกิดความมั่นคงในการดำเนินกิจการ ประการสุดท้าย รัฐต้องจัดการให้มีการประสานงานกับการขนส่งประเภทอื่น เพื่อให้เกิดการขนส่งอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการลดต้นทุนและจัดระบบการขนส่งให้มีประสิทธิภาพ

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ ในส่วนของการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ดังนี้

1. กระทรวงคมนาคม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 6 ที่บัญญัติไว้ว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

(2) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20

(3) กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 (2) และ (3)

(4) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (1) ค่าโดยสารหรือค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งตามมาตรา 20 ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามมาตรา 56 หรือค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา 57

(5) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

2. คณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งมีองค์ประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีก 7 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งการดำรงตำแหน่งจะมีอยู่คราวละ 4 ปี หน้าที่ในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่สำคัญของคณะกรรมการการบินพลเรือน ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของสายการบิน ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ดังที่ได้ศึกษาข้างต้น นอกจากนี้คณะกรรมการการบินพลเรือนยังมีอำนาจพิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 56 ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดใน

กฎกระทรวง และพิจารณากำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บและอนุมัติอัตราค่าบริการ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา 57

2.3.2 การกำกับดูแลด้านอื่นๆ (Non-Economic Regulation)

2.3.2.1 การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation)

ในธุรกิจสายการบิน รัฐจะให้ความสำคัญทั้งความปลอดภัยของประเทศและ ความปลอดภัยของประชาชนเป็นอันดับแรก โดยเห็นว่า การกำกับดูแลความปลอดภัยที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุที่ส่งผลเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้บริการเองหรือบุคคลที่สามภาคพื้นดิน และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงสายการบินเองด้วย ดังนั้น เพื่อให้สายการบินสร้างความมั่นใจว่า เมื่อมีการใช้บริการสายการบินของเขาแล้วจะได้รับการบริการที่มีความปลอดภัย รัฐจึงมีหน้าที่ควบคุมโดยให้ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อให้การบริการของสายการบินทุกสายจะเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และรัฐก็ต้องควบคุมผู้ผลิตอากาศยานที่จะทำการบิน ให้ผลิตเครื่องบินที่มีความปลอดภัยสูงตามมาตรฐานที่กำหนดและมีเครื่องช่วยในการเดินทางบนอากาศยานอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ก่อนและหลังจากที่ได้ให้บริการต้องมีการตรวจสอบสภาพอากาศยานตามระบบที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการว่าสมควรให้บริการเดินอากาศได้ รวมถึงมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการให้บริการในท่าอากาศยาน เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับการบริการที่สะดวกสบายและมีความปลอดภัย พร้อมทั้งดำเนินการควบคุมจราจรทางอากาศ บริการข่าวสารการบิน และบริการเตือนภัยเกี่ยวกับสภาพอากาศและที่สำคัญรัฐต้องควบคุมธุรกิจการบินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งหลักเกณฑ์การบินภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยมอบอำนาจต่างๆ ให้แก่องค์กรกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

1. **กระทรวงคมนาคม** โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 วรรคท้าย ซึ่งส่วนมากจะมีการแต่งตั้งให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนในการกำกับดูแลและรักษาความปลอดภัยในการเดินอากาศ⁶⁶

2. **คณะกรรมการการบินพลเรือน** มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนรักษาความปลอดภัย แผนนิรภัยในกิจกรรมการบินภายในรัฐ รวมถึงการกำหนดสิ่งที่ต้องการ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ของรัฐ อีกทั้งต้องมีการควบคุมและตรวจสอบกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนในเรื่องของความปลอดภัยและจัดทำร่างแผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติให้ได้สัดส่วนกับกิจกรรมและความซับซ้อนของการบินพลเรือนในประเทศไทย มีนโยบายตามที่กรรมการบินพลเรือนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งวัตถุประสงค์ รายละเอียดและ

⁶⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4 มีใจความสำคัญว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้... เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

เนื้อหาสาระของแผนครบถ้วน⁶⁷ ในส่วนของการรักษาความปลอดภัยของธุรกิจสายการบิน (Safety Regulation) ของไทย มีการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ก. การวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ตามที่องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้มีการวางกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ไว้ในมาตรฐานและข้อแนะนำอันพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (International Standard and Recommend Practice) โดยจัดทำในรูปแบบภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาชิคาโก ปัจจุบันมีทั้งหมด 18 ฉบับ⁶⁸ ครอบคลุมกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมด ซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาจะต้องจัดทำกฎเกณฑ์ภายในประเทศในเรื่องของความปลอดภัยให้เป็นไปหรือไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้

ข. การควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย เช่น บุคลากรทางการบิน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ สายการบิน ผู้ดำเนินงานสนามบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เป็นต้น

ค. การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประจำหน้าที่ เป็นการกำกับดูแลในด้านบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมการบินพลเรือน โดยใช้วิธีการออกใบอนุญาต โดยรัฐจะวางกฎเกณฑ์และคุณสมบัติไว้และมีการทดสอบผู้ขออนุญาตว่ามีคุณสมบัติและมีความสามารถครบตามที่กำหนดไว้ เช่น นักบิน นายช่าง เป็นต้น

⁶⁷ ปิยะวรรณ ประมวลทรัพย์, รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 31.

⁶⁸ ปัจจุบัน องค์กรการบินพลเรือนหรือ ICAO ได้จัดทำภาคผนวก (Annex) ทั้งสิ้น 18 ฉบับ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของการเดินอากาศ 16 ฉบับ และเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม 1 ฉบับ และเรื่องการรักษาความปลอดภัย 1 ฉบับ ดังนี้

ภาคผนวก 1: ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel Licensing)

ภาคผนวก 2: กฎจราจรทางอากาศ (Rules of the Air)

ภาคผนวก 3: การบริการด้านอุตุนิยมวิทยาการบินระหว่างประเทศ (Meteorological Service for International Air Navigation)

ภาคผนวก 4: แผนภูมิสำหรับการปฏิบัติการบิน (Aeronautical Charts)

ภาคผนวก 5: หน่วยสำหรับวัดที่ใช้ในการปฏิบัติการบินระหว่างภาคอากาศและภาคพื้นดิน (Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations)

ภาคผนวก 6: การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft)

ภาคผนวก 7: เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียนอากาศยาน (Aircraft Nationality and Registration Marks)

ภาคผนวก 8: ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircraft)

ภาคผนวก 9: การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ (Facilitation)

ภาคผนวก 10: การสื่อสารการบิน (Aeronautical Telecommunications)

ภาคผนวก 11: การให้บริการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Services)

ภาคผนวก 12: การค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue)

ภาคผนวก 13: การสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (Aircraft Accident and Incident Investigation)

ภาคผนวก 14: สนามบิน (Aerodromes)

ภาคผนวก 15: การให้บริการข่าวและข้อมูลการบิน (Aeronautical Information Services)

ภาคผนวก 16: การป้องกันสิ่งแวดลอม (Environmental Protection)

ภาคผนวก 17: การรักษาความปลอดภัย (Security)

ภาคผนวก 18: การขนส่งวัตถุอันตรายทางอากาศ (The Safe Transport of Dangerous Goods by Air)

โปรดดู สัมพันธ์ พงศ์ไทย, มาตรฐานความปลอดภัย เพื่อความอุ่นใจในทุกเที่ยวบิน, 77th กรมการบินพลเรือน, 2553, หน้า 117.

ง. การวิจัย ศึกษา พัฒนาแนวทางและความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการบินระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบินพลเรือนภายในประเทศตน

จ. การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการลงโทษ เป็นกระบวนการที่ทำให้สามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจสายการบินต่างมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยขั้นต่ำที่กรมการบินพลเรือนกำหนด และกรมการบินพลเรือนมีสิทธิเพิกถอนใบสมควรเดินอากาศดำเนินการของผู้ประกอบการได้หากผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้แก่ การเดินอากาศที่ให้บริการสาธารณะ ในการกำหนดวิธีการรักษาความปลอดภัย หรือควบคุมการกระทำผิดที่ได้กระทำขึ้นในอากาศยาน

3. คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร⁶⁹

เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

ก. เข้าในสถานที่ใดๆ แห่งสนามบินอนุญาต ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

ข. เข้าในโรงงานหรือสถานที่ซึ่งเป็นที่สร้าง ประกอบ ซ่อม หรือตรวจและถอดปรับอากาศยานหรือส่วนของอากาศยาน และตรวจสอบการเหล่านั้นตลอดถึงส่วนต่างๆ และแบบที่เกี่ยวข้องส่วนเหล่านั้นในระหว่างเวลาทำงาน

ค. ขึ้นตรวจและค้นอากาศยานซึ่งมีเหตุที่จะเชื่อว่า มีของต้องห้ามหรือต้องจำกัดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นใด หรือของซึ่งได้นำเข้าในหรือจะนำออกนอกราชอาณาจักร อันเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร

ง. ตรวจอากาศยานซึ่งมีใบสำคัญสมควรเดินอากาศแล้วเป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควร

จ. เข้าตรวจสถานที่เก็บอากาศยาน

⁶⁹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 63 โปรดดูคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ 130/2554 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักร.

ฉ. ยึดของต้องห้ามหรือต้องจำกัดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นใดหรือของซึ่งได้นำเข้าในหรือจะนำออกนอกราชอาณาจักรอันเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานเบาพิเศษในราชอาณาจักร คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 อธิบดีกรมการบินพลเรือน เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁷⁰ มีการพิจารณาออกใบรับรอง ใบสำคัญ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และโดยเฉพาะอำนาจตามมาตรา 5/2 และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และนโยบายของรัฐมนตรีกะทรวงคมนาคมมีผลในทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ

2.3.2.2 การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Regulation)

กรมการบินพลเรือนมีนโยบายในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเห็นถึงความสำคัญด้านความปลอดภัยของชุมชนบริเวณใกล้เคียงสนามบินที่อาจได้รับผลกระทบจากการให้บริการและเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบการกำกับดูแลการบินพลเรือน ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้จัดทำภาคผนวกที่ 16 เรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อม (Annex 16: Environment Protection) เนื่องจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้อากาศยานและสนามบิน ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางเสียงหรือมลพิษทางอากาศที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และในฐานะที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้อนุมัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการเทคนิค ในการออกประกาศในส่วนของการกำหนดส่วนประกอบอื่นของอากาศยานเป็นส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน อำนาจในการออกข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยของอากาศยาน รวมถึงมาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 34 (2) ที่บัญญัติว่า

“มาตรฐานอากาศยานให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อกำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการเทคนิค โดยให้ประกอบด้วยมาตรฐาน ดังต่อไปนี้

(2) มาตรฐานอากาศยานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานมลพิษทางเสียงหรือมาตรฐานมลพิษทางอากาศ”

เมื่อได้มีการตรวจสอบตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากตรวจสอบต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันที่ได้วางไว้ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในบทบัญญัติในหมวด 6 สนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการจัดตั้งสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวก จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานและการขออนุญาตจัดตั้งสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงการเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต

⁷⁰ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.

หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามวิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดและการใช้จ่ายเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมจากการใช้สนามบิน ตามมาตรา 60/39 (5) ที่บัญญัติว่า

“ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้ใช้จ่ายได้ เพื่อการดังต่อไปนี้”

(5) การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน”

2.3.2.3 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Security Regulation)

ด้วยเหตุที่ การเดินอากาศเป็นบริการสาธารณูปโภคและมีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างประเทศ จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติและความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม การใช้อำนาจเหนือ่านฟ้าจึงถือเป็นสิทธิของแต่ละรัฐที่จะมีอำนาจอธิปไตยเหนือ่านฟ้านั้น ดังที่ปรากฏในอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามมาตรา 1 ว่า “ทุกรัฐภาคีย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือ่านฟ้าของตนเองอย่างสมบูรณ์แต่เพียงผู้เดียว” ดังนั้น ในส่วนของการบินพลเรือน ความรับผิดชอบด้านความมั่นคง ทำให้การปฏิบัติการทุกอย่างต้องเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิด พ.ศ. 2519 รวมทั้งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับและระเบียบอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมจราจรทางอากาศที่อาจส่งผลกระทบต่ออธิปไตยเหนือ่านฟ้า (Sovereignty over the airspace) และความมั่นคงของประเทศ (National Security) ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ในส่วนของการควบคุมจราจรทางอากาศ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะเป็นการชั่วคราวได้ในการสั่งควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตตามมาตรา 63/23 รวมถึงมาตรา 60/32 ที่ให้อำนาจแก่อธิบดีในการเพิกถอนใบรับรองการดำเนินงานสนามบินสาธารณะได้ในกรณีเมื่อมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติและกรณีอื่นๆ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับใบสำคัญจดทะเบียนอากาศยานที่เป็นอากาศยานส่วนบุคคล โดยที่รัฐบาลเห็นสมควรให้เอกชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถใช้อากาศยานส่วนบุคคลได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาการขนส่งทางอากาศและเป็นกำลังสำรองของประเทศที่อาจเรียกมาใช้ได้เมื่อมีความจำเป็น แต่การให้เอกชนสามารถใช้อากาศยานส่วนบุคคลได้นั้น อาจมีผลกระทบไปถึงความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศ จำเป็นจะต้องมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด⁷¹ ตามที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2534 และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้การนำอากาศยานทำการบินจะต้องมีแผนการบินและสั่งให้แก่งานให้บริการจราจรทางอากาศ หน่วยงานของทหารหรือส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย แต่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการบินและการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศ ทำให้การตรวจสอบอากาศยานที่

⁷¹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2534.

บินเข้ามาในราชอาณาจักรในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือเป็นภัยต่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีความชัดเจน สมควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ⁷²

2.4 กฎหมายที่บังคับใช้แก่ธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

รัฐเห็นว่าธุรกิจการบินมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ* และกระทบต่ออธิปไตยจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเป็นผู้กำกับดูแล และเห็นว่าเป็นธุรกิจประเภทสาธารณูปโภคที่อาจกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงมีการบังคับให้ทุกสายการบิน ไม่ว่าจะ เป็นสายการบินของรัฐหรือสายการบินเอกชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ควบคุมกิจการค้าขายในการเดินอากาศ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่บัญญัติครอบคลุมในเรื่องการเดินอากาศและส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบินทั้งหมด (ทั้งนี้ไม่รวมถึงกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายการบินเฉพาะ แต่เป็นกฎหมายทางอาญาและเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ**)

2.4.1 การบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ขอศึกษาถึงความเป็นมาของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เฉพาะในส่วน of ธุรกิจสายการบิน ดังนี้

2.4.1.1 ความเป็นมาของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

เดิม รัฐเห็นว่าธุรกิจสายการบินเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย*** ของประชาชน กิจการขนส่งทางอากาศจึงถูกผูกขาดโดยรัฐ เพราะรัฐไม่อนุญาตให้ผู้ใดประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ ในช่วงนั้น รัฐจึงใช้อำนาจภายใต้ “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันอาจกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2471” ในการควบคุมการเดินอากาศ ต่อมาแม้ว่าเอกชนจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะให้บริการเดินอากาศเองได้ แต่รัฐก็ยังคงไม่อนุญาต จนกระทั่งรัฐเห็นว่าตนไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง เพราะความต้องการเดินทางทางอากาศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และรัฐไม่สามารถใช้สิทธิการบินจากการเจรจาระหว่างประเทศที่มีได้อย่างครบถ้วน ทำให้สูญเสียเปล่า

⁷² หมายเหตุท้ายแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2553.

* แนวความคิดที่ว่าการบินขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ที่ได้มีการรองรับไว้ในมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ที่บัญญัติว่า

“รัฐภาคีรับรองว่าทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์แต่ผู้เดียวในน่านฟ้าเหนืออาณาเขตของตน”

ดังนั้น การจะบินผ่านหรือบินเข้าไปในอาณาเขตของรัฐใด จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับความยินยอมจากรัฐนั้นเสียก่อน

** พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่ผิดกฎหมาย พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521

*** ความมั่นคง หมายถึง การป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ

ความปลอดภัย หมายถึง การป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรืออุบัติเหตุต่างๆ ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชน

โปรดดู นันทวัฒน์ บารมพันธ์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**, 2554 (อ้างถึงใน Jean-Marie Pontier, *Les services publics* (Paris: HACHETTE, 1996), Page 111-112).

หลายสิทธิ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายยินยอมให้เอกชนที่มีความสามารถเข้าสู่ตลาดได้ แต่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการขณะนั้นเป็นไปในลักษณะที่รัฐให้เอกชนดำเนินกิจการแต่รัฐเป็นผู้ควบคุม (Controller State) และมีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แทนที่พระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการประกอบการค้าขายเดินอากาศยังคงสาระสำคัญไว้เช่นเดิม คือ ประกาศขึ้นเพื่อควบคุมกิจการสาธารณูปโภคที่จำเป็นแก่ประชาชน เพราะรัฐเห็นว่ากิจการสาธารณูปโภคมีความสำคัญและกระทบต่อส่วนรวม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและประกาศฉบับนี้เป็นขั้นตอนหนึ่งในการเข้าสู่ตลาดหรือกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่จะต้องปฏิบัติตาม

2.4.1.2 ขอบเขตการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสายการบิน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวสมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ อนึ่ง ปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีผู้ประกอบการรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน กิจการจัดหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่นและกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้งการเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของกิจการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สมควรกำหนดการควบคุมกิจการนั้นไว้ในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่เสียด้วยในคราวเดียวกัน หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 3 “กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(4) การเดินอากาศ”

ข้อ 4 “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี”

ข้อ 7 “ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้

เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร”

ข้อ 9 “ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถไฟและการเดินอากาศ”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับคำว่า คำว่า “การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุก”⁷³ ซึ่งมีการตีความโดยมุ่งควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทการบินของไทยเท่านั้น มิได้ควบคุมกิจการเดินอากาศของบริษัทต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินกิจการระหว่างประเทศ โดยใช้สิทธิบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรไทย เพราะการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมของไทย และไม่ควบคุมในส่วนของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลจะทำการบินส่วนบุคคล⁷⁴ ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายจึงถือไม่ได้ว่าเป็นกิจการค้าขายตามข้อ 3 ข้างต้น จึงไม่อาจนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มาบังคับใช้ได้⁷⁵ แต่อย่างไรก็ดี การเดินอากาศทุกประเภทต้องปฏิบัติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497⁷⁶

เมื่อมีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ก็เกิดปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตที่ไม่มีความแน่นอน ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535⁷⁷ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 คือ “เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของ

⁷³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ที่ 4606/2505 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2505 รายละเอียดตามภาคผนวก ข.

⁷⁴ สมชาย พิพิธวัฒน์, เอกสารประกอบการเรียนกฎหมายและระเบียบการบินพลเรือน, สาขาการจัดการด้านธุรกิจการบิน คณะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการ มหาวิทยาลัยรังสิต, หน้า 145.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

⁷⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดนำอากาศยานทำการบิน เว้นแต่มีสิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับอากาศยานนั้น คือ

- (1) ใบสำคัญการจดทะเบียน
- (2) เครื่องหมายสัญชาติและทะเบียน และแผ่นแสดงเครื่องหมายอากาศยาน
- (3) ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ
- (4) สมุดปุมเดินทาง
- (5) ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่แต่ละคน
- (6) ใบอนุญาตเครื่องวิทยุสื่อสาร ถ้ามีเครื่องวิทยุสื่อสาร
- (7) บัญชีแสดงรายชื่อผู้โดยสาร ในกรณีที่เป็นการบินระหว่างประเทศที่มีการบรรทุกผู้โดยสาร
- (8) บัญชีแสดงรายการสินค้า ในกรณีที่เป็นการบินระหว่างประเทศที่มีการบรรทุกสินค้า
- (9) สิ่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงความ

ในมาตรานี้ ไม่ใช้บังคับแก่

- (1) อากาศยานที่ทำการบินทดลองภายใต้เงื่อนไข ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด
- (2) อากาศยานทหารต่างประเทศ
- (3) อากาศยานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁷⁷ จารุวรรณ เสงตระกุล, แนวทางการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 [ออนไลน์], ตุลาคม 2551. แหล่งที่มา www.lawreform.com

บุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวและในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”⁷⁸

เจตนารมณ์สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ก็คือ กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาให้สัมปทานของรัฐ หรือการให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน สำหรับโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป โดยกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้และให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ซึ่งแต่เดิมนั้นอำนาจในเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของบุคคลคนเดียวหรือหน่วยงานเดียว หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรี และกฎหมายก็มักจะไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ด้วย ดังนั้น โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งเอกชนที่ลงนามในสัญญาก่อนและหลังจากพระราชบัญญัติบังคับใช้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ด้วย

การร่วมงานหรือดำเนินการนั้น หมายถึง ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบหมายให้เอกชนลงทุนฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด เป็นความหมายตามกฎหมายมีความหมายพิเศษที่มีขอบเขตกว้างจากความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปเพราะมิได้มุ่งหมายถึงการร่วมลงทุนในลักษณะของการนำเงินหรือทรัพย์สินหรือแรงงานมาเป็นทุนในการประกอบการค้าธุรกิจแต่หมายรวมไปถึงการมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยมีการอนุญาตให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ๆ แก่เอกชนนั้นในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น การที่รัฐให้สิทธิบางประการแก่เอกชนไปเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการจึงถือว่าเป็นกรณีที่อยู่ในความหมายของ “ร่วมงานหรือดำเนินการ”⁷⁹

2.4.2 การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

2.4.2.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาจากการอนุวัติการตาม “อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” (Convention on International Civil Aviation) หรือ “อนุสัญญาชิคาโก” ซึ่งทำขึ้น ณ เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) อนุสัญญาดังกล่าวเสมือนเป็นธรรมนูญการบินระหว่างประเทศ จากการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ส่งสาส์นไปยังประเทศต่างๆ ที่เป็นพันธมิตรและเป็นกลางรวม 55 ประเทศ มาประชุมที่นครชิคาโก ปรากฏว่ามีผู้แทนจาก

⁷⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 รายละเอียดตามภาคผนวก ข.

⁷⁹ จารุวรรณ เสงตระกูล, แนวทางการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 [ออนไลน์], ตุลาคม 2551. แหล่งที่มา www.lawreform.com

52 ประเทศเข้าร่วมประชุม⁸⁰ โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2497 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 9 ครั้ง มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 11 หมวด 103 มาตรา⁸¹

โดยเห็นว่าการพัฒนาด้านการบินพลเรือนของโลกก้าวหน้าไปอย่างมาก โดยเฉพาะด้านวิชาการ ประกอบกับจำนวนเครื่องบินภายในประเทศและที่บินเข้ามาในราชอาณาจักรมีจำนวนเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว และเห็นว่าอากาศยานในปัจจุบันมีความสำคัญในการขนส่งและการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศมากกว่าแต่ก่อน จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมธุรกิจการเดินอากาศและการจราจรที่รัดกุมมากขึ้น จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศเสียใหม่และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่งมีอำนาจออกบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ตามและภาคผนวกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือน โดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497* ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ แทนที่เคยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ⁸² และวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เกี่ยวกับอุบัติเหตุ และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่⁸³ แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการรับขนส่งอากาศยาน อย่างเช่นตามพระราชบัญญัติเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ลักษณะสำคัญลักษณะหนึ่งของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 คือ การที่มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่รับปรึกษา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี ออกกฎข้อบังคับต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจในการกำหนดพิกัดอัตราค่าโดยสาร ค่าระวางของอากาศยานขนส่งและค่าบริการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศด้วยความเห็นของรัฐมนตรี⁸⁴ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับจนถึงปัจจุบัน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนับสิบครั้ง⁸⁵ ซึ่งฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แก้ไข (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553 ด้วยเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคือ โดยที่การนำอากาศยานทำการบินจะต้องมีแผนการบินและสั่งให้แก่งานให้บริการจราจรทางอากาศ หน่วยงานของทหาร หรือส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการจราจรทางอากาศ ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย แต่ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ

⁸⁰ ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, “กฎหมายอากาศ”, ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), กันยายน 2533, หน้า 5.

⁸¹ สมชาย พิพิธวัฒน์, กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ [ออนไลน์], ธันวาคม 2548. แหล่งที่มา http://www.aviation.go.th/Thailand/ord_law.pdf

* ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2465 ซึ่งถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติการเดินอากาศฉบับแรกของไทย เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานานาชาติว่าด้วยการเดินอากาศหรืออนุสัญญาปารีส (The Paris Convention of 1919) แต่ปัจจุบันอนุสัญญานี้สิ้นผลบังคับใช้แล้ว

⁸² ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล, “กฎหมายอากาศ”, ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กันยายน 2533, หน้า 11.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

⁸⁵ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2545), เมษายน 2545, หน้า 44.

พ.ศ.2497 ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการบินและการปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศ ทำให้การตรวจสอบอากาศยานที่บินเข้ามาในราชอาณาจักรในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือเป็นภัยต่อสาธารณสุขของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ไม่ชัดเจน สมควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ⁸⁶

2.4.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ไม่ได้มีบทบัญญัติโดยตรงว่ามีขอบเขตการบังคับใช้แก่ธุรกิจสายการบินอย่างไร แต่เป็นการบัญญัติในทางตรงกันข้าม คือ ขอบเขตของการไม่บังคับใช้แก่การเดินอากาศบางประเภท ตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฯ ที่บัญญัติว่า

“พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ ราชการศุลกากร และราชการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่การทำแผนการบินตามมาตรา 18/1 และปฏิบัติตามกฎจราจรทางอากาศตามมาตรา 18/2 และมาตรา 18/3 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มุ่งประสงค์ใช้บังคับแก่การเดินอากาศของพลเรือนหมายถึง เอกชนและราชการที่ไม่ได้รับยกเว้น ซึ่งข้อนี้ได้รับความคิดมาจากข้อ 3 ของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944⁸⁷ โดยอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้แบ่งประเภทของการใช้อากาศยานปฏิบัติการออกเป็นอากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการ* ในภาค 1 การเดินอากาศ หมวด 1 หลักการทั่วไปและการใช้ออนุสัญญานี้ ข้อ 3 อากาศยานพลเรือนและอากาศยานราชการ ดังนี้

⁸⁶ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2553 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 36 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 รายละเอียดตามภาคผนวก ข.

⁸⁷ Article 3 Civil and state aircraft

(a) This Convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not be applicable to state aircraft.

(b) Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft.

(c) No state aircraft of a contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the terms thereof.

(d) The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 18.

* การเป็น “อากาศยานราชการ” หรือ “อากาศยานพลเรือน” นั้น มีได้ขึ้นอยู่กับว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของอากาศยานหรือผู้จดทะเบียนอากาศยานแต่ขึ้นอยู่กับว่า อากาศยานลำนั้นใช้ทำภารกิจอันใด ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศใช้หลัก “ภารกิจ” ในการจำแนกอากาศยานราชการออกจากอากาศยานพลเรือน ทั้งนี้อากาศยานพลเรือนเท่านั้นที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาข้อ 3 อากาศยานที่ใช้ในการบริการฝ่ายทหาร, ศุลกากรและตำรวจ จะถือเป็นอากาศยานราชการ ซึ่งไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อนุสัญญาชิคาโก

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, เมษายน 2545, หน้า 36.

“อนุสัญญาฯนี้ให้ใช้บังคับแก่

(ก) อากาศยานพลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ

(ข) อากาศยานที่ใช้ในบริการฝ่ายทหาร ศุลกากรและตำรวจ ให้ถือว่าเป็นอากาศยานราชการ

(ค) อากาศยานราชการของรัฐผู้ทำสัญญารัฐใดจะบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่ง หรือลงบนอาณาเขตนั้นมิได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงหรือวิธีเช่นนั้น

(ง) บรรดารัฐผู้ทำสัญญารับรองว่า ในการออกข้อบังคับสำหรับอากาศยานราชการของตน ตนจะคำนึงถึงความปลอดภัยของการเดินอากาศของอากาศยานพลเรือน”

แม้ว่าบทบัญญัติจะมีความแตกต่างกัน โดยอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศบัญญัติถึงขอบเขตของอากาศยานปฏิบัติการ แต่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 บัญญัติถึงรูปแบบการเดินอากาศ แต่ผลในการบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับเหมือนกัน ก็คือ บังคับใช้แก่อากาศยานพลเรือนเท่านั้น มิให้ใช้แก่ทางราชการและพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มีกฎหมายที่สำคัญที่ใช้ควบคุมการบินและเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎหมายในการเดินอากาศ รวมถึงบทกำหนดโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนซึ่งมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตในการบังคับใช้ว่า ไม่ใช้กับการเดินอากาศในราชการทหาร ตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. ให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงคมนาคม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงในเรื่องต่างๆ

3. จัดตั้งคณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รองประธานกรรมการจำนวนหนึ่งคน และกรรมการอื่นไม่เกิน 7 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและการบัญญัติเรื่องที่สำคัญในส่วนของการควบคุมดูแลธุรกิจสายการบิน และให้อำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนให้อำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจสายการบิน

4. กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่างๆ

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่บังคับใช้แก่ธุรกิจสายการบินในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติควบคุมการแข่งขันของสายการบิน พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 น่าจะเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของสายการบินได้มีประสิทธิภาพที่สุด ผู้เขียนจึงได้ศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่พฤติกรรมการแข่งขันของสายการบิน ดังนี้

2.5 กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมการแข่งขัน

2.5.1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้า จากการมีกฎหมายควบคุมราคาสินค้าอัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 แต่ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และสุดท้ายก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่คงไว้ซึ่งอำนาจรัฐที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในการควบคุมสินค้าได้ แต่พระราชบัญญัตินี้ได้มีการเพิ่ม มาตรการป้องกันการผูกขาดเข้ามาด้วย ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญและเป็นครั้งแรกที่มีการตราขึ้น และในขณะนั้นรัฐบาลก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่สำคัญก็คือ คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่สมบูรณ์ อันจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้อง หากพิจารณาทั้งสองพระราชบัญญัตินี้แล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อเสริมพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดได้⁸⁸

ต่อมา ในยุครัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เชื่อในนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการแข่งขันในตลาดและยกเลิกกลไกต่างๆ ที่บิดเบือนกลไกตลาด พร้อมกับมีนโยบายในการส่งเสริมเอกชนให้เข้ามาประกอบกิจการสาธารณูปโภค โดยการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชน และเพื่อเป็นการส่งเสริมและปกป้องกลไกตลาด รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิรูปกฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย โดยได้มีการร่างกฎหมายแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่เพื่อนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ภายหลังประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ารับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่าง (IMF) แต่ไม่มีประเด็นว่าประเทศไทยผลักดันให้มีกฎหมายแข่งขันทางการค้าออกมาใช้ต่อมามีความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างและพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่เห็นว่าเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการค้าเสรีไว้ในมาตรา 87 ว่า

“รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดการให้มีสาธารณูปโภค”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 กฎหมายแข่งขันทางการค้าได้ผ่านออกมาบังคับใช้โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดที่ใช้ในปี พ.ศ. 2522 โดยให้เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

⁸⁸ สุธีร์ ศุภนิตย์, กมลชัย รัตนสกววงศ์, วชิรยา โตสงวน และวิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนา กฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย, 2536, หน้า 193-196.

“โดยที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งในส่วนการกำหนดราคาสินค้าและการผูกขาด รวมอยู่ในฉบับเดียวกันสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันทางผูกขาดและตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้นไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้”⁸⁹

โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. ปรับจากการดูแลแบบเดิมเป็นหลักสากล จากเดิมต้องประกาศว่ากิจการใดเป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมก่อนและประกาศความผิดที่เกิดขึ้น และสินค้านั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ถูกควบคุม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแคบมาก ไม่เอื้ออำนวยต่อเรื่องของเศรษฐกิจการค้า
2. กำหนดหลักเกณฑ์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจการค้ากับผู้มีอำนาจเหนือตลาดและควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจอันมิชอบ เพื่อประโยชน์การแข่งขันทางการค้าและเพื่อประโยชน์ต่อผู้บริโภค
3. ให้คณะกรรมการสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดการกระทำที่ผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันเพื่อยับยั้งความเสียหายต่อเศรษฐกิจ
4. ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้

ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นบังคับใช้เพื่อควบคุมการแข่งขันทางการค้าในระบบการค้าเสรีและเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามมาตรา 6 ที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าแปดคนไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมถึงให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11-12 (สมัยนิติบัญญัติ) เล่มที่ 10 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2541, หน้า 250 อ้างถึงใน ชัชวาล โดเหมือน (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 30.

2.5.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย

ในระบบเศรษฐกิจเสรีหรือระบบเศรษฐกิจแบบระบบตลาด กลไกของระบบราคาและการแข่งขันเป็นลักษณะสำคัญของระบบ กล่าวคือ ในตลาดที่มีการแข่งขัน ผู้ผลิตแต่ละรายจะแข่งขันกันผลิตสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคต้องการโดยใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการแข่งขัน ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการที่ตนเองต้องการได้ในราคาที่ถูกลงที่สุด ในแง่ของผู้บริโภค ตลาดที่มีการแข่งขันจะให้ราคาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรสินค้าและบริการที่มีจำนวนจำกัดให้แก่ผู้บริโภค ดังนั้น การจะทำให้สินค้าและบริการได้รับการจัดสรรไปสู่ผู้บริโภคอย่างเสรีตามกลไกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือที่เรียกว่าเป็นการค้าขายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เมื่อกลไกราคาและการแข่งขันมีความสำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองกลไกระบบราคาและการแข่งขันโดยเครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครอง คือ กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) หรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition Law) ซึ่งในประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า โดยการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหลักเกณฑ์การแข่งขัน ดังนี้

2.5.3 หลักเกณฑ์การแข่งขัน

วัตถุประสงค์หลักของหลักเกณฑ์การแข่งขันในทุกประเทศให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน คือ การรักษาไว้ซึ่งระดับของการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในตลาดทั้งสินค้าและบริการ ได้แก่

1. คุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่มีขอบ
2. ส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ส่งเสริมการค้าและความร่วมมือภายในสหภาพเศรษฐกิจหรือเขตการค้าเสรี
4. ส่งเสริมเสรีภาพในระบบเศรษฐกิจ การดำเนินการของภาคเอกชน การลดกฎเกณฑ์อันเป็นอุปสรรคทางการค้า การลงทุน
5. ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการพัฒนาของตลาดเศรษฐกิจ
6. สร้างความเชื่อมั่นว่าการดำเนินการค้าจะเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม
7. ปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการแข่งขันในเชิงอุตสาหกรรมและการจ้างงาน
8. ลดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี
9. ปกป้องคุ้มครองโอกาสของวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง⁹⁰

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การแข่งขันแล้วจะพบว่า หากมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพแล้ว การแข่งขันย่อมก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการ รวมถึงเศรษฐกิจโดยรวม เพราะการแข่งขันทำให้ผู้ประกอบการสนใจในการพัฒนาสินค้าและบริการของตน เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในธุรกิจดังกล่าว ส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับสินค้าหรือการให้บริการที่ดี รวมถึงการแข่งขันในเรื่องราคา ที่ผู้ประกอบการ

⁹⁰ วราภา วรพิชโยทัย, นโยบายการแข่งขันภายในกรอบขององค์การการค้าโลก: ศึกษากรณี คดีฟูจิ โกดัก, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 18-19.

นอกจากจะต้องแข่งขันในเรื่องประสิทธิภาพของสินค้าและบริการแล้ว ราคาต้องต่ำกว่าผู้ประกอบการอื่น เพื่อดึงดูดให้ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าหรือบริการของตน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการแข่งขันก็เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์แต่ละอย่างอาจเกิดความขัดแย้งกันได้ เช่น หากมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมั่นว่าการดำเนินกิจการค้าจะเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และปกป้องโอกาสของกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก ก็ไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของกิจการขนาดใหญ่ได้ในเวลาเดียวกัน เพราะการควบคุมการแข่งขันที่แท้จริงเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่อาจถูกผู้ประกอบการรายใหญ่เอาเปรียบได้

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อนุญาตให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยหลักการแข่งขันเสรี คือ หลักการที่มุ่งจะคุ้มครองให้บุคคลทุกคนสามารถแข่งขันกันไปสู่จุดหมายโดยไม่สร้างข้อจำกัดใดๆ ขึ้นแก่ผู้แข่งขันคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักการแข่งขันเสรีนั้น รัฐบาลพึงเจตนาทุกคนมีอิสระในการประกอบกิจการการค้าหรืออุตสาหกรรมในการแข่งขัน โดยจะไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงโดยรัฐหรือการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม⁹¹

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีที่มีการบินไทยในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) ทั้งที่ การบินไทยเป็นสายการบินรัฐวิสาหกิจแต่มีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนโดยตรง ในทางกลับกันสายการบินเอกชนอื่นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าการแข่งขันในธุรกิจสายการบินของไทย การแข่งขันในธุรกิจสายการบินระหว่างการบินไทยและสายการบินอื่นจะมีการควบคุมดูแลอย่างไรให้เป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีที่เป็นนโยบายของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าดังกล่าว ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

- (1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- (3) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร
- (4) ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

⁹¹ กฤษณ์ วสินนท์, หลักการการแข่งขันเสรี: ในมิติทางวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, แตนดอกไม้ให้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย เนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิชฌ เครืองาม, (กรุงเทพมหานคร: เจริญการพิมพ์, กันยายน 2554), หน้า 128.

จากการพิจารณามาตรา 4 แล้วพบว่ามีกรยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และการบินไทยเป็นหนึ่งธุรกิจที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว เนื่องด้วยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ เกินกว่าร้อยละ 50 ส่งผลให้การบินไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาการถือหุ้นของรัฐเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการแข่งขันในธุรกิจเท่าที่ควร เนื่องจากการบินไทยมีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนโดยตรง ดังนั้น ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินธุรกิจและการแข่งขันในธุรกิจนั้นว่าเป็นอย่างไร ควบคู่กับเจตนารมณ์ในการแข่งขันที่ต้องการให้มีการแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างเหมาะสมกับสภาพการแข่งขันในธุรกิจสายการบินในปัจจุบัน จึงได้ศึกษาถึงความเป็นมาและเหตุผลในการยกเว้นดังกล่าว

2.5.4 ความเป็นมาของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการค้าที่เป็นธรรมของประเทศเกาหลีใต้ (The Monopoly Regulation and Fair Trade Act: MRFTA) ซึ่งในขณะเดียวกันประเทศเกาหลีใต้ได้รับอิทธิพลความคิดมาจากกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่น (The Japanese Antimonopoly Act) ซึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาบังคับให้ญี่ปุ่นต้องตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้า โดยมีต้นแบบมาจากกฎหมาย The Antitrust Law⁹² (ซึ่งจะอธิบายต่อไปในบทที่ 3) โดยนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศญี่ปุ่น และได้มีการเพิ่มเติมข้อยกเว้นหลายประการ หากพิจารณาแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าของไทยมีต้นแบบ คือ กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา⁹³ แม้ในส่วนของขอบเขตการบังคับใช้จะได้มาจากกฎหมายของเกาหลีใต้โดยตรงก็ตาม ซึ่งการตรามาตรา 4 ก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ จึงสามารถแบ่งวัตถุประสงค์ในการตราบทบัญญัติดังกล่าวได้ ดังนี้

2.5.5 วัตถุประสงค์ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดมากจากกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้ามาจากประเทศเกาหลีใต้มากที่สุด⁹⁴ ในบทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นการบัญญัติในลักษณะของการยกเว้นการบังคับใช้ (Exemption) ดังนี้

1. การกระทำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

⁹² ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ปี 2553), หน้า 245.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 238-239.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 275.

2. การกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณูปโภค ได้แก่ กิจการไฟฟ้า กิจการขนส่งทางอากาศ กิจการประปา กิจการขนส่งทางไฟฟ้า กิจการขนส่งทางน้ำ ล้วนแต่เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น

3. กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรองรับและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกรรวม เป็นการอนุญาตให้เกษตรกรสามารถรวมกันกำหนดราคาผลผลิตทางเกษตร

4. ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่สร้างเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นแก่นโยบายของอุตสาหกรรมไทย ที่จะสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดให้อุตสาหกรรมเป้าหมายหรือธุรกิจที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะแล้วไม่ต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าทั้งฉบับหรือบางส่วนได้⁹⁵

จากการศึกษาถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการตรามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะพบว่ามาตราดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ของประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมาก⁹⁶ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีบทบัญญัติในตัวของกฎหมายชัดเจนว่าจะยกเว้นหรือบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจ ประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการควบคุมและมีการสอบสวนพฤติกรรมการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดมีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกร้องเรียน ศาลจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะบังคับตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นหรือไม่ โดยพิจารณาจากพฤติกรรมเป็นสำคัญ แต่การไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของไทยมีผลที่ค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนที่แข่งขันกับรัฐวิสาหกิจไม่มากนักน้อย เพราะการได้รับยกเว้นการบังคับกฎหมายเพียงฉบับเดียวก็สามารถผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจได้มากพอสมควร และการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่ภาคเอกชนก่อให้เกิดความเห็นแย้งว่า การยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น เป็นการก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและเป็นธรรมในการแข่งขันหรือไม่ เพราะผู้ประกอบการเอกชนที่มีหน้าที่ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และผู้ประกอบการเอกชนที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือและไม่ได้รับสิทธิพิเศษใดๆ อย่างที่รัฐวิสาหกิจได้รับ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนในด้านต่างๆ ทำให้สิทธิต่างๆ ที่มีอยู่นั้นได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทั้งที่การแข่งขันนั้นควรจะเป็นการแข่งขันที่เป็นธรรมและเท่าเทียมภายใต้หลักการแข่งขันเสรี

หลักการแข่งขันเสรีมีหัวใจสำคัญคือ กลไกตลาด ที่เกิดจากการแข่งขัน ที่ผู้ประกอบการแต่ละรายพยายามพัฒนาสินค้าหรือบริการของตน เพื่อให้สินค้าหรือบริการนั้นดึงดูดใจผู้บริโภคหรือ

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 245-255.

⁹⁶ Einer Elhauge, *United States Antitrust Law and Economics*, May 2008, Page 10.

ผู้ใช้บริการ รวมถึงประโยชน์ในด้านราคาที่อาจลดลงเนื่องจากราคาเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจที่เลือกซื้อหรือใช้บริการ จากแนวความคิดของ Adam Smith ที่ได้อธิบายไว้ว่า แรงผลักดันจากความขัดแย้งระหว่างผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสินค้าในราคาถูก และผู้ผลิตที่ต้องการขายสินค้าในราคาแพงก่อให้เกิด “มือที่มองไม่เห็น”⁹⁷ (Invisible Hand) ทำหน้าที่คอยจัดการระบบเศรษฐกิจให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสมลงตัว และมือที่มองไม่เห็นต่อมาก็ถูกนิยามว่า “กลไกตลาด” (Market Mechanism) ซึ่งกลไกตลาดนั้นหมายถึงพลังของเครื่องมือหรือกลไกการทำงานของระบบตลาดที่อาจมองไม่เห็นได้ และพลังดังกล่าวจะเป็นตัวปรับให้พฤติกรรมของการเห็นแก่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนในระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมโดยปริยาย ซึ่งกลไกตลาดหรือกลไกราคา อาจเรียกอีกอย่างได้ว่า “ระบบราคา” (Price System) หมายถึง กระบวนการในการปรับตัวของราคาสินค้าและบริการหรือปัจจัยการผลิตที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ได้อาศัยราคาและยอดขายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการกำหนดราคาตลาด โดยผู้ผลิตทุกรายไม่มีอิทธิพลต่อราคาตลาด⁹⁸ ซึ่งกระบวนการต่างๆ ก็จะดำเนินไปด้วยตัวของมันเอง จะทำให้รู้ว่าต้องผลิตอะไร เพื่อใคร ผลิตอย่างไร และการปล่อยให้ผู้ผลิตแข่งขันกันในการผลิตเพื่อตอบสนองผู้บริโภคแล้ว จะทำให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ ทำให้ทรัพยากรของสังคมถูกเอาไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขัน และการแข่งขันที่เสรีจึงเป็นสิ่งที่รัฐมุ่งคุ้มครอง⁹⁹ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากพลังนอกตลาด เช่น การแทรกแซงของรัฐบาล อย่างธุรกิจสายการบินที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานค่อนข้างมาก เมื่อมีการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนย่อมก่อให้เกิดปัญหาความเสียหายเปรียบของเอกชน ประกอบกับการตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยิ่งสร้างความเสียหายเปรียบ เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงหรือเป็นผู้ควบคุมธุรกิจสายการบิน รัฐก็ควรมีมาตรการที่จะช่วยให้การแข่งขันเกิดความเป็นธรรมควบคู่ไปด้วย ไม่ใช่เพียงแต่การเข้ามาควบคุมและคุ้มครองสายการบินของรัฐ โดยที่ไม่ได้มองว่าจะสร้างการแข่งขันอย่างไรให้เป็นธรรม เพราะการแข่งขันระหว่างสายการบินของรัฐกับสายการบินเอกชน ย่อมหลีกเลี่ยงความได้เปรียบเสียเปรียบได้ยาก

2.5.6 พฤติกรรมต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาเฉพาะมาตราสำคัญตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้แก่

2.5.6.1 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 25

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

⁹⁷ กฤษณ์ วสินนท์, หลักการแข่งขันเสรี: ในมิติทางวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, แขนงดอกไม้ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย เนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม, หน้า 123.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

⁹⁹ ชัยวุฒิ ชัยพันธ์, หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 90.

(1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม

(2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น

(3) ระบุ ผลิต หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

(4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”

การพิจารณาตามมาตรานี้ต้องพิจารณาตามองค์ประกอบ ได้แก่ ความหมายของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” (Dominant Position) คือ ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่อยู่ในตลาดสินค้าและบริการที่มีความสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าหรือบริการโดยอิสระ โดยปราศจากความกดดันในตลาด รวมถึงมีอิทธิพลต่อการแข่งขันที่มีใช้ราคาด้วย¹⁰⁰ แต่ทั้งนี้คำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ดังที่ปรากฏในมาตรา 25 ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามไว้แต่ยังไม่ชัดเจน เพราะต้องมีการกำหนดส่วนแบ่งตลาดหรือยอดเงินขายก่อน และส่วนแบ่งตลาดหรือยอดเงินขายนั้นเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด¹⁰¹ โดยคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้กำหนดส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดว่า

“ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด หมายถึง

1. ผู้ประกอบการธุรกิจรายใดรายหนึ่งในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

2. ผู้ประกอบธุรกิจ 3 รายแรก ในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดเงินขายใดรายหนึ่งในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ยกเว้นรายที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าร้อยละ 10 หรือรายที่มียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท”¹⁰²

¹⁰⁰ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 85.

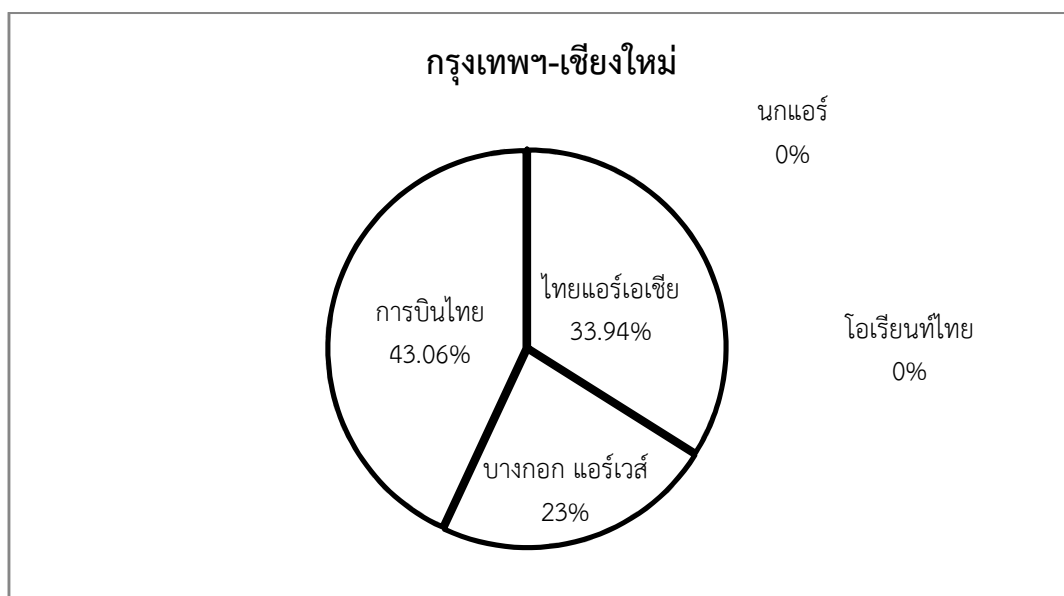
¹⁰¹ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาดด้วย”.

¹⁰² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 15 ง, ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

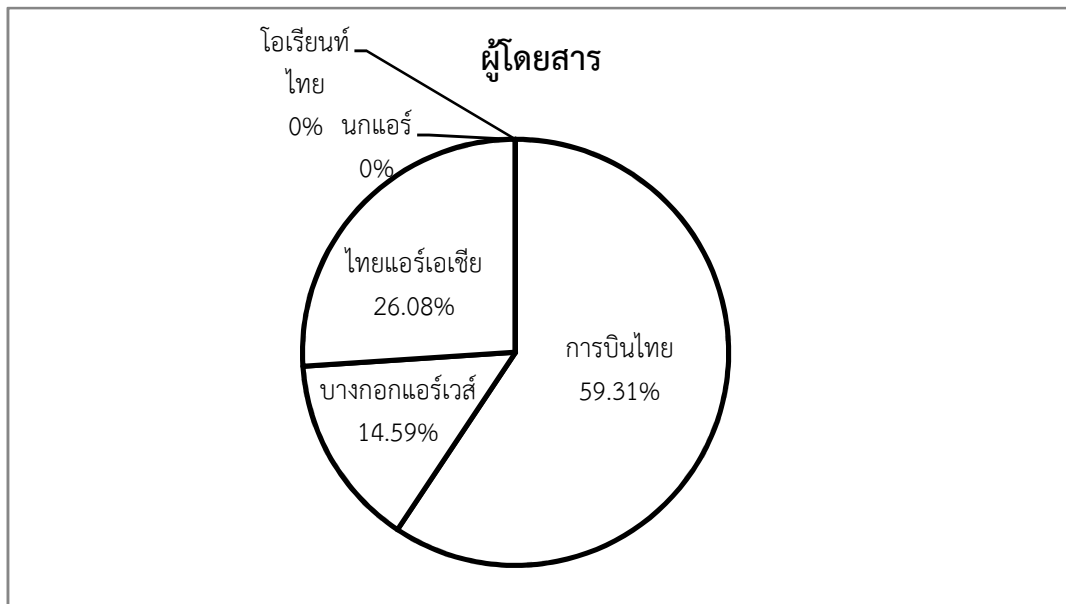
การคำนวณส่วนแบ่งตลาด ต้องมีการจำแนกตลาดก่อนว่า จะคำนวณส่วนแบ่งของตลาดใด โดยพิจารณาขอบเขตของ “ตลาด” ว่าหมายถึงตลาดใด ส่วนใหญ่จะพิจารณาขอบเขตตลาดที่เป็นสินค้าหรือบริการเดียวกัน ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษาภายใต้ขอบเขตของตลาดธุรกิจสายการบินภายในประเทศเท่านั้น แต่การที่จะคำนวณส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจสายการบินใดว่ามีอำนาจเหนือตลาดนั้น ไม่อาจคำนวณโดยแบ่งเป็นตลาดสายการบินที่ให้บริการในเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศได้ แม้ว่าจะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าขอบเขตตลาดควรแบ่งอย่างไร จึงเห็นว่า การพิจารณาขอบเขตตลาดในธุรกิจสายการบินควรแบ่งออกเป็นรายเส้นทางที่ให้บริการ อย่างเช่น เส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่, เส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต, เส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การคำนวณส่วนแบ่งตลาดสามารถแบ่งออกเป็น ส่วนแบ่งตลาดจากการให้บริการของสายการบินและส่วนแบ่งตลาดของการใช้บริการของผู้โดยสาร ดังตัวอย่างแผนภาพดังนี้*

ภาพที่ 4 ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่

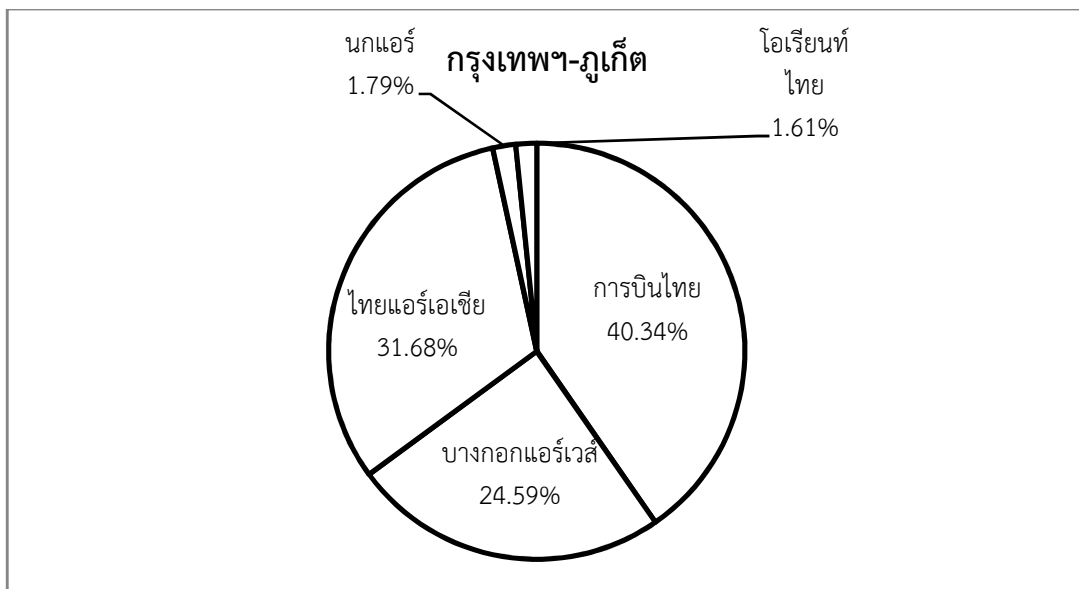


* ข้อมูลสถิติการขนส่งทางอากาศจากฝ่ายบริหารคลังข้อมูล กรมการบินพลเรือน ทั้งนี้ ผู้เขียนขอแสดงส่วนแบ่งตลาดการให้บริการและผู้โดยสารเพียง 5 สายการบินใน 3 เส้นทาง ได้แก่ การบินไทย ไทยแอร์เอเชีย นกแอร์ โอเรียนท์ไทย บางกอกแอร์เวย์ส ในเส้นทางหลัก ได้แก่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่, กรุงเทพฯ-สมุย, กรุงเทพฯ- ภูเก็ต.

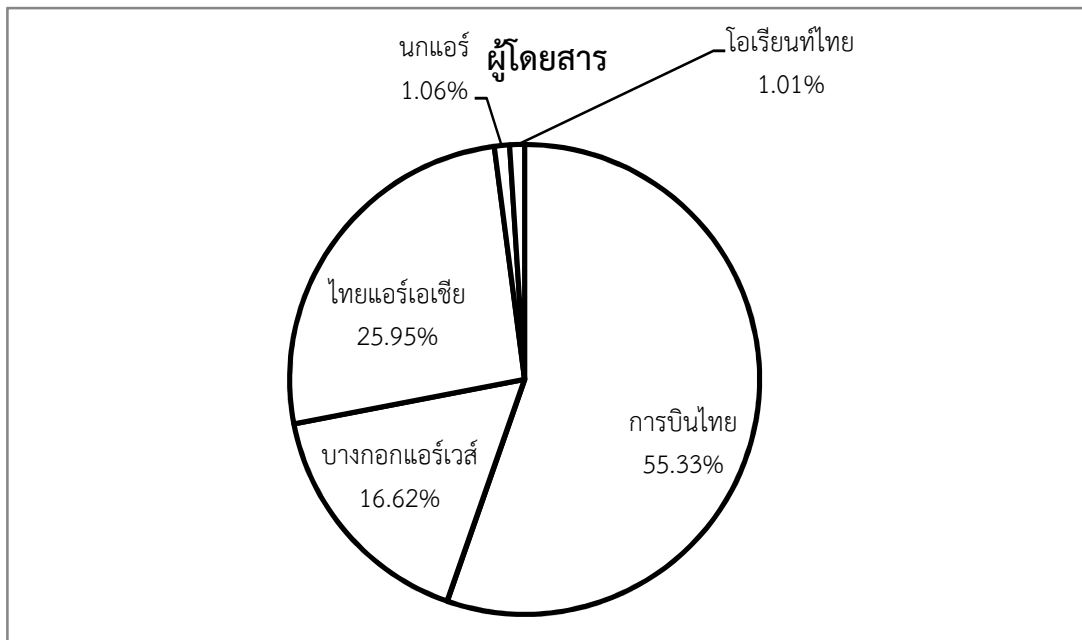
ภาพที่ 5 ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่



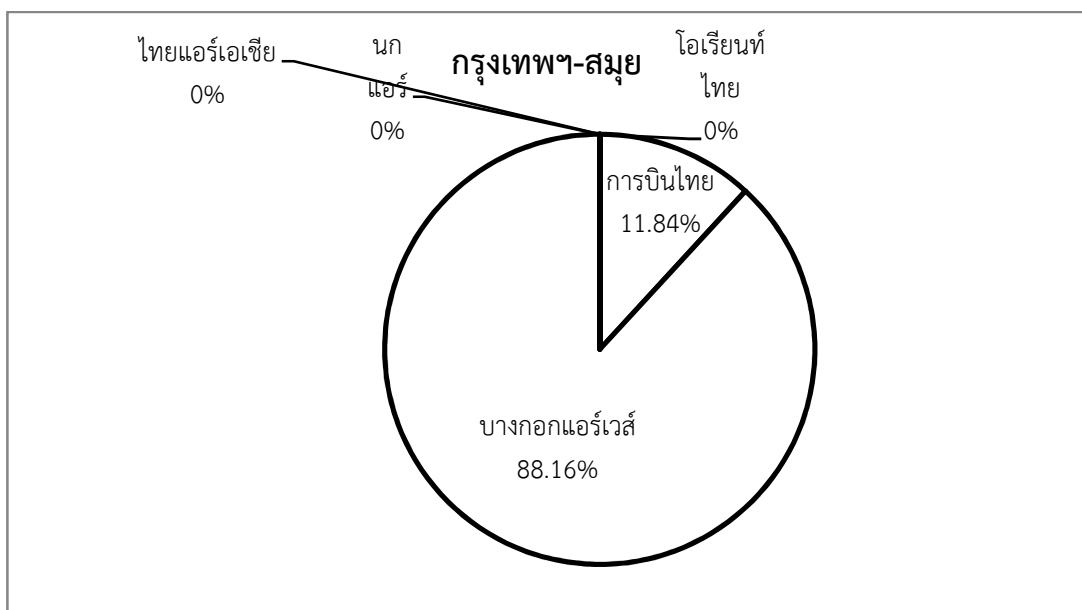
ภาพที่ 6 ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต



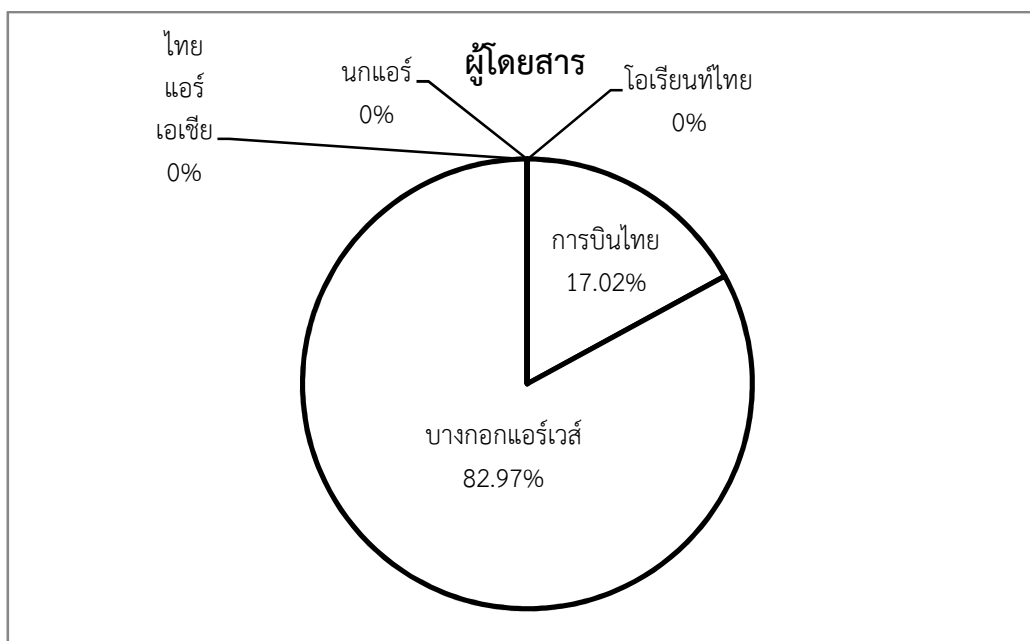
ภาพที่ 7 ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต



ภาพที่ 8 ส่วนแบ่งตลาดการให้บริการของสายการบินในเส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย



ภาพที่ 9 ส่วนแบ่งตลาดการใช้บริการของผู้โดยสารในเส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย



ในการคำนวณส่วนแบ่งตลาดเพื่อพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรานี้ ในธุรกิจสายการบินจะต้องพิจารณาตามการให้บริการรายเส้นทาง โดยให้ถือเส้นทางหนึ่งเป็นหนึ่งตลาดและนำจำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการของสายการบินนั้นมาคำนวณหาส่วนแบ่งตลาดในเส้นทางนั้นๆ* ไม่ได้พิจารณาตามการให้บริการจริงของสายการบิน เพราะการให้บริการของสายการบินในแต่ละเที่ยวบินนั้น มิได้หมายความว่า จะมีผู้ใช้บริการเต็มลำตามจำนวนที่นั่งที่สายการบินให้บริการ เมื่อคำนวณจากจำนวนผู้โดยสารแล้วให้พิจารณาว่าในแต่ละเส้นทางสายการบินใดมีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดและเกินร้อยละ 50 หรือไม่ แล้วมาพิจารณาถึงยอดเงินขายเกิน 1,000 ล้านบาทหรือไม่ จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า การบินไทยมีส่วนแบ่งเหนือตลาดเกินร้อยละ 50 ในกรุงเทพฯ-เชียงใหม่และเส้นทางกรุงเทพฯ-ภูเก็ต แต่การบินไทยจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า ในเส้นทางเหล่านั้นการบินไทยมียอดเงินขายเกิน 1,000 ล้านบาทหรือไม่ด้วย แต่ทั้งนี้ แม้ว่าสายการบินใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว ก็ได้หมายความว่าสายการบินนั้นจะมีความผิดตามมาตรา 25 จนกว่าสายการบินที่มีอำนาจเหนือตลาดนั้นๆ จะมีพฤติกรรมตาม (1)-(4) ด้วย จึงจะถือว่าสายการบินนั้นใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่มีชอบด้วยและเป็นความผิดตามมาตรา 25

ในส่วนของการบินไทย เมื่อเปิดให้บริการสายการบินไทยสไมล์ (วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2555) ที่ถือเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งของการบินไทย เพราะการบินไทยถือหุ้นทั้งหมดในสายการบินดังกล่าวร้อยละ 100 ดังนั้น การนับส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยจึงต้องนับส่วนแบ่งตลาดของสายการบินไทยสไมล์

* แผนภาพแสดงส่วนแบ่งตลาดในภาพที่ 5,7 และ 9.

รวมเข้าไปกับส่วนแบ่งตลาดของตนด้วย เพราะถือเป็นกิจการเดียวกัน แต่ในส่วนของสายการบินนกแอร์ ยังมีความเห็นไม่เป็นที่ยุติตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะศึกษาต่อไปในบทที่ 4

2.5.6.2 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 26

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การประกาศกำหนดของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุว่าให้บังคับแก่การรวมธุรกิจ ที่มีผลให้มีส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น หรือจำนวนสินทรัพย์ไม่น้อยกว่าจำนวนเท่าใด

การรวมธุรกิจตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง

(1) การที่ผู้ผลิตรวมกับผู้ผลิต ผู้จำหน่ายรวมกับผู้จำหน่าย ผู้ผลิตรวมกับผู้จำหน่าย หรือผู้บริการรวมกับผู้บริการ อันจะมีผลให้สถานะของธุรกิจหนึ่งคงอยู่และธุรกิจหนึ่งสิ้นสุดลงหรือเกิดเป็นธุรกิจใหม่ขึ้น

(2) การเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยการ หรือการจัดการ

(3) การเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยการ หรือการจัดการ

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตามมาตรา 35”

ตามมาตรา 26 เป็นการบัญญัติห้ามมิให้มีการรวมธุรกิจ ที่อาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือการแข่งขันไม่เป็นธรรม ซึ่งการรวมธุรกิจมีหลายรูปแบบ เช่น การควบกิจการ (Merger) การรวมกิจการ (Consolidation หรือ Amalgamation) และการซื้อธุรกิจ (Acquisition) กล่าวคือ การรวมธุรกิจอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) เพื่อประหยัดต้นทุนการผลิตได้ แต่การรวมธุรกิจก็อาจเกิดผลเสียได้เช่นกัน ไม่ว่าจะก่อให้เกิดการกระจุกตัว (Concentration) เกิดการผูกขาด (Monopoly) อันเป็นผลให้การแข่งขันในตลาดนั้นลดลงหรืออาจเกิดกรณีกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ (Barrier to Entry) หรือเพิ่มอำนาจจนกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant Position) ส่งผลให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้นสามารถควบคุมราคา หรือปริมาณได้ ส่งผลเสียหายแก่ผู้บริโภค ซึ่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าให้อำนาจแก่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การรวมธุรกิจว่า การรวมธุรกิจในลักษณะใด จะเป็นการรวม

ธุรกิจที่ทำให้เกิดการผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม แต่ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีได้มีการกำหนดที่ชัดเจน¹⁰³

การศึกษาพฤติกรรมการแข่งขันของการบินไทยตามมาตรา¹¹ ได้ศึกษากรณีที่มีการบินไทยเคยมีมติที่จะร่วมมือกับสายการบินไทเกอร์แอร์เวย์ (Tiger Airways) ของประเทศสิงคโปร์ ที่จะเปิดให้บริการสายการบินในนาม “สายการบินไทย ไทเกอร์แอร์เวย์” (Thai Tiger Airways) เพื่อที่จะครองส่วนแบ่งตลาดสายการบินต้นทุนต่ำในไทย ซึ่งจะศึกษาต่อไปในบทที่ 4

2.5.6.3 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 27

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่ง ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ

(2) กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ

(3) ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครอบครองตลาดหรือควบคุมตลาด

(4) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ

(5) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่ายหรือลดการจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ได้ โดยผู้ประกอบธุรกิจอื่นจะไม่จำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นแข่งขัน

(6) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะซื้อสินค้าหรือบริการได้ หรือกำหนดตัวผู้ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจจะซื้อสินค้าหรือบริการได้

(7) กำหนดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะผลิต ซื้อ จำหน่ายหรือบริการ เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

(8) ลดคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าที่เคยผลิต จำหน่าย หรือให้บริการ โดยจำหน่ายในราคาเดิมหรือสูงขึ้น

¹⁰³

ศักดิ์ดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 122-125.

(9) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการอย่างเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน

(10) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการ เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน

ในกรณีที่มีความจำเป็นทางธุรกิจที่ต้องกระทำการตาม (5) (6) (7) (8) (9) หรือ (10) ในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการมาตรา 35”

มาตรา 27 เป็นการกระทำร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการสองรายขึ้นไป กระทำกรร่วมกันตามอนุมาตราต่างๆ เป็นให้เกิดการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน ซึ่ง (1)-(4) เป็นบทบัญญัติเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ตกลงร่วมกันที่มีผลเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันที่มีความผิดร้ายแรงและชัดเจนในตัวเอง (Hardcore Cartel) ที่เมื่อใดก็ตามที่ผู้ประกอบการรายใดมีพฤติกรรมดังกล่าวจะถือเป็นความผิดเด็ดขาด (Per Se Rule) และในทางปฏิบัติ กฎหมายก็ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการร้องขอดำเนินการดังกล่าวได้โดยเด็ดขาด แต่ตามมาตรา 27 (5)-(10) กฎหมายให้สิทธิในการร้องขอดำเนินการได้ โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตตามบทบัญญัติมาตรา 37 ที่บัญญัติไว้ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขออนุญาตตามมาตรา 35 ของผู้ประกอบการใดมีความจำเป็นตามควรทางธุรกิจเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการประกอบธุรกิจไม่เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง และไม่กระทบประโยชน์สำคัญอันควรมีควรได้ของผู้บริโภคส่วนรวม ให้คณะกรรมการส่งอนุญาตเป็นหนังสือให้แก่ผู้ประกอบการนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้ประกอบการนั้นโดยไม่ชักช้า

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขใด ๆ ให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตปฏิบัติได้ และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่คณะกรรมการอาศัยเป็นหลักในการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกระยะเวลาหรือเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

ผู้ประกอบการซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการและไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 46”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการในการร้องขอกระทำการตามมาตรา 27 (5)-(10) หากผู้ประกอบการนั้นแสดงเหตุผลและความจำเป็น รวมถึงวิธีการที่ผู้ขออนุญาตนั้นจะปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 35 แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าตามมาตรา 37 และต้องกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการด้วย

ในเรื่องของพฤติกรรมที่ตกลงกันกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าระวางสินค้าของการบินไทยยังไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนภายในประเทศ เพราะการบินไทยได้รับยกเว้นตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่ในส่วนของพฤติกรรมที่ตกลงกันภายในประเทศการบินไทยเคยมีพฤติกรรมแบ่งเส้นทางให้บริการกับสายการบินนกแอร์ ซึ่งความเห็นยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะ

เป็นความผิดตามอนุมาตรา 5 หรือไม่ หากไม่มีการร้องขอต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อดำเนินการ ซึ่งจะศึกษาต่อไปในบทที่ 4

2.5.6.4 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 28

ตามที่มาตรา 28 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าความสัมพันธ์นั้นจะเป็นโดยทางสัญญา นโยบาย ความเป็นหุ้นส่วน การถือหุ้น หรือมีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นใดทำนองเดียวกัน ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บุคคล ซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง”

มาตรา 28 บัญญัติขึ้นโดยมิได้รับอิทธิพลจากกฎหมายต่างประเทศเลย จึงไม่มีตัวอย่างให้เห็นมากนัก ซึ่งมาตรานี้มีเป้าหมายเพื่อควบคุมผู้ประกอบธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตามที่อาศัยความสัมพันธ์นั้นจำกัดโอกาสของบุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักรในการเลือกซื้อหรือใช้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักร มาตรานี้เป็นมาตราที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในราชอาณาจักรที่ต้องการเลือกซื้อหรือใช้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรไม่ว่าจะอยู่ที่ใดของโลกก็สามารถซื้อหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจเหล่านั้นได้โดยตรง และผู้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยไม่มีสิทธิห้ามผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรไม่ให้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการแก่ผู้บริโภค

2.5.6.5 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 29

มาตรา 29 ตราขึ้นเพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้อำนาจตลาดที่เหนือกว่ากระทำการใดๆ เกินขอบเขตการดำเนินธุรกิจอย่างปกติ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า¹⁰⁴ โดยบัญญัติไว้ว่า

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่นหรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ”

มาตรานี้ บังคับใช้แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่มีพฤติกรรมที่ไม่ใช่เป็นการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมต่อผู้ประกอบธุรกิจอื่น แต่เป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาในกรณีที่พฤติกรรมของผู้ประกอบการไม่เป็นไปตามมาตรา 25-28 เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถปรับใช้กับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม โดยหลัก

¹⁰⁴ สุธีร์ ศุภนิตย แก้วไข่มุขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จีรวินิชกุล, หลักการและกฎเกณฑ์พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 153.

เป็นมาตราที่บังคับใช้แก่ผู้ประกอบการตามมาตรา 3 ด้วยกันเท่านั้น แบ่งองค์ประกอบออกเป็น 2 องค์ประกอบ คือ

1. ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้กระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และ

2. การกระทำดังกล่าวมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบกิจการหรือต้องล้มเลิกกิจการ

จากข้างต้นที่กล่าวว่มาตราบนี้ กำหนดพฤติกรรมที่เป็นการทำลายการแข่งขันหรือก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอย่างกว้างๆ และไม่มีข้อกำหนดความหมายหรือขอบเขตของการกระทำอย่างชัดเจนนั้น สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน จึงได้กำหนดแนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 6 ประการ¹⁰⁵ ได้แก่

1. การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหรือรักษาระดับราคาสูงอย่างไม่เป็นหรือสูงเกินควร (unreasonable high price) หรือกำหนดหรือรักษาระดับราคาต่ำอย่างไม่เป็นหรือต่ำกว่าทุน แบ่งออกเป็นราคาต่ำกว่าต้นทุนรวม (sale below cost) และกำหนดราคาต่ำเพื่อขจัดคู่แข่ง (predatory pricing) และการกำหนดราคาที่แตกต่างกันกับลูกค้า (price discrimination)

2. การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจรายอื่น ได้แก่ การทำข้อตกลงจำกัดสิทธิเฉพาะ (exclusivity) ที่แบ่งเป็นการจำกัดสิทธิด้านข้อตกลง (exclusive dealing) และการจำกัดสิทธิเฉพาะด้านอาณาเขต (exclusivity territories) นอกจากนี้ มีพฤติกรรมการบังคับขายพ่วง (tie-in-sale) และการกำหนดราคาขายต่อ (resale price maintenance)

3. การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลสมควร ไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตาม ด้วยการกำหนดข้อเรียกร้องหรือเงื่อนไข

4. การใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้อื่น บังคับหรือชักจูงลูกค้าให้ประกอบธุรกิจกับตนหรือกำหนดข้อเรียกร้องใดๆ โดยไม่มีเหตุผลสมควร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น

¹⁰⁵ แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<http://otcc.dit.go.th/otcc/upload/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A.%E0%B9%81%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%2029.pdf>

5. การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความลับทางการค้าหรือเทคโนโลยีของผู้ประกอบธุรกิจอื่น

6. การกระทำอื่นใดที่มีใช่เป็นวิสัยทางการค้าปกติและเจตนาทำลาย ทำให้เกิดเสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจหรือต้องล้มเลิกไป

ทั้งนี้ ภาระการพิสูจน์พฤติกรรมหรือผลของการกระทำเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ซึ่งจะศึกษาต่อไปในบทที่ 4 ถึงพฤติกรรมการแข่งขันของการบินไทยตามมาตรานี้

แม้การบินไทยจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่ทุกสายการบินรวมถึงการบินไทยต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การแข่งขันและหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแล ดังนั้น จึงต้องศึกษาพฤติกรรมการแข่งขันระหว่างการบินไทยกับสายการบินเอกชนอื่นว่า มีพฤติกรรมที่ขัดด้วยหลักเกณฑ์การแข่งขันตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้หรือไม่ และการที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่บังคับใช้แก่การบินไทยเป็นไปตามหลักการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ ดังนี้

2.5.7 พฤติกรรมการแข่งขันที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2.5.7.1 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 43

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการค้าเสรีปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชาวไทย ส่วนที่ 6 สิทธิและหน้าที่ในการประกอบอาชีพ ตามมาตรา 43 เป็นมาตราที่มีมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ตามนโยบายการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และธุรกิจสายการบินก็เป็นหนึ่งในประเภทการบริการสาธารณสุขที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชน เพราะหากรัฐปล่อยให้เอกชนมีอำนาจในการดำเนินกิจการดังกล่าวแล้ว อาจเกิดการผูกขาดได้หรืออาจมีการให้บริการที่ไม่ทั่วถึง รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมการให้บริการเอง แต่การบินไทยมีการแข่งขันในธุรกิจการบินกับสายการบินเอกชนชัดเจน และการดำเนินกิจการของการบินไทยภายหลังการจดทะเบียนในตลาด

หลักทรัพย์เป็นการดำเนินกิจการเพื่อหวังผลกำไร มากกว่าการให้บริการสาธารณูปโภคตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจสายการบินได้ตามที่รัฐได้มีการเปิดเสรีการบิน การยกเว้นบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ทำให้การแข่งขันระหว่างการบินไทยและสายการบินเอกชนไม่เป็นไปตามมาตรา 43 เพราะการแข่งขันอาจไม่เป็นธรรมในฐานะที่รัฐวิสาหกิจประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนชัดเจน ซึ่งจะศึกษาต่อไปในบทที่ 4

2.5.7.2 พฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 84

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้”

ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามมาตรา 84 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ที่สนับสนุนให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด มาตรานี้เป็นมาตราที่กำหนดภารกิจของรัฐที่ต้องจัดบริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนในด้านต่างๆ ซึ่งภารกิจของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น ประกอบไปด้วยภารกิจหลักสองประการ ได้แก่ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) ซึ่งเป็นภารกิจที่ทำให้รัฐดำรงอยู่ได้และไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ รัฐจึงต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจดังกล่าว และภารกิจประการที่สอง ได้แก่ ภารกิจลำดับรอง (Secondary function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ภารกิจด้านนี้จึงเป็นงานด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบอาจเป็นหน่วยงานของรัฐเองหรือรัฐมอบหมายหรือยอมให้เอกชนดำเนินการก็ได้ เนื่องจากการกิจดังกล่าวเป็นเพียงภารกิจเพื่อปรับปรุง

ชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าจัดการ¹⁰⁶ แต่ในส่วนของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดหาและให้บริการแก่ประชาชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการอย่างไฟฟ้า ปะปา การสื่อสารหรือแม้กระทั่งกิจการเดินอากาศอย่างการบินไทยในฐานะสายการบินของรัฐ ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้บริการแก่ประชาชน การที่จะให้สาธารณูปโภคประเภทดังกล่าวอยู่ในความผูกขาดของเอกชนหรือตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงไม่อาจกระทำได้¹⁰⁷

2.6 วัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

เดิม รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคที่จำเป็นของประชาชนให้เพียงพอและเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งการให้บริการรูปแบบดังกล่าวต้องใช้เงินในการลงทุนสูง แต่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อม รัฐจึงได้ลงทุนเองเพื่อริเริ่มกิจการใหม่เป็นแบบฉบับแก่เอกชน รวมถึงหารายได้เข้ารัฐ จึงทำให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก* เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่รัฐบาลเห็นสมควร สามารถเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขาได้โดยสะดวก เพื่อความมีประสิทธิภาพในการจัดการและป้องกันการผูกขาดโดยเอกชน¹⁰⁸ แต่ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการแทรกแซงของรัฐในภาคเศรษฐกิจมาเป็นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจต่อภาคเอกชนและต่างประเทศโดยรัฐเป็นเพียงผู้คุมกัน ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ภาคเอกชนมีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และบางรัฐวิสาหกิจก็ประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต การตลาดและการคลัง ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารองค์การและบริหารงานบุคคล รวมถึง มีกฎระเบียบ ต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อดูแลรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองนโยบาย ในอันที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลต้องทบทวนว่ารัฐวิสาหกิจใดที่รัฐสมควรดำเนินกิจการต่อไป กิจการใดควรคืนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจึงได้ดำเนินการ ลดจำนวนรัฐวิสาหกิจลง และนโยบายนี้ก็ได้นำมาดำเนินการต่อๆ มาจนกระทั่งในปัจจุบัน (โดยไม่นับรวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ)¹⁰⁹ ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มีอำนาจพิเศษในการให้บริการสาธารณะที่ได้จากรัฐซึ่งเป็นอำนาจที่เอกชนไม่มี เป็นการได้สิทธิพิเศษมาโดยฐานะ ไม่ว่าจะเป็อำนาจมหาชน* อำนาจการต่อรองอื่นๆ หรือเงินทุนจากรัฐที่

¹⁰⁶ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), หน้า 136-137.

¹⁰⁷ โปรดดู รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 28/2550 วันที่ 19 มิถุนายน 2550 [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/28_25500619.pdf

* รัฐวิสาหกิจของไทยแบ่งออกเป็น 9 สาขาได้แก่ สาขาพลังงาน, สาขาสื่อสาร, สาขาสารณูปการ, สาขาอุตสาหกรรม, สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ, สาขาสังคมและเทคโนโลยี, สาขาพาณิชย์กรรมและบริการ, สาขาสถาบันการเงิน และสาขาขนส่ง ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 15 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

¹⁰⁸ โปรดดู นันทวัฒน์ บารมณันท์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**, 2554.

¹⁰⁹ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mof.go.th/sepc/sepc2.htm>

* อำนาจมหาชน หมายถึง อำนาจที่จะบังคับใช้ต่อเอกชนได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเอกชน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจบางประการเหนือผู้ประกอบการอื่นหรือประชาชนทั่วไป โดยถือเสมือนว่า

สนับสนุนการดำเนินกิจการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการ อันเป็นการให้สิทธิเฉพาะรัฐวิสาหกิจ เท่านั้นและการได้รับสิทธิพิเศษนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐธรรมนูญ ไม่ต้องการให้รัฐมีการแข่งขันประกอบ กิจการกับเอกชน

2.6.1 นิยามของรัฐวิสาหกิจของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทาง เศรษฐกิจการคลังและความมั่นคง นโยบายและความจำเป็นของแต่ละองค์กรหรือสถานะที่เกิดขึ้นใน ประเทศขณะนั้น จึงทำให้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” มีความหมายแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับ สถานะความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ปกติแล้วจะหมายถึงองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยมี จุดประสงค์เพื่อปรับปรุงสถานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและความ มั่นคง และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินกิจการของรัฐในด้านสินค้าและบริการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยราชการ และเอกชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายไทยมีกำหนดไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับ ดังนี้

1. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502
2. มาตรา 4 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518
3. มาตรา 4 วรรค 6 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และ
4. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีการแข่งขันในกิจการการบินของบริษัท การบิน ไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงศึกษาเฉพาะ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจไว้ว่า เป็นองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุน (ผู้ถือหุ้น) รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ นั้นหมายความว่าหน่วยงานใดก็ตามไม่ว่า จะเป็นของรัฐหรือเอกชน หากรัฐถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบแล้วจะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ¹¹⁰ ด้วยเหตุนี้จึง

รัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่มหาชน (authority public) ที่มีอำนาจรับผิดชอบในการกำกับดูแลในลักษณะที่ไม่แตกต่างจาก อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ

อ้างอิง สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542, หน้า 192.

¹¹⁰โปรดดู นันทวัฒน์ บารมามันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, 2554.

ทำให้รัฐวิสาหกิจมีจำนวนขึ้นลงไม่แน่นอนในปีที่รัฐเกิดถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบ โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้บัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า

"รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานทางธุรกิจหรือกิจการของรัฐในการให้บริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม รวมถึงเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลจากภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะขององค์การและการดำเนินงานที่มีลักษณะผสมระหว่างเอกชนต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานต่างๆ ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกฎหมายและมีเป้าหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นเป้าหมายของสังคม

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีที่มาจากวัตถุประสงค์สามประการ ได้แก่

1. วัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินวิธีการงบประมาณของรัฐบาลเป็นสำคัญ
2. พิจารณาตามสัดส่วนทุนของรัฐบาลหรือส่วนราชการ ที่มีอยู่ในวิสาหกิจนั้น ซึ่งหากพิจารณาตามสัดส่วนทุนดังกล่าวทำให้สถานะของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ
3. ไม่มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจการบริหารและควบคุมกิจการ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่แยกต่างหากจากการพิจารณาเรื่องทุน เพราะไม่จำเป็นเสมอไปที่อำนาจควบคุมกิจการจะมีสัดส่วนมากขึ้นตามระดับของสัดส่วนทุนในวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์และสถานการณ์ในขณะที่มีการจัดตั้งที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกิจการ รวมถึงวิธีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจว่าเป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับใด เพราะความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” มีความหมายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของ

รัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งในส่วนของการจัดตั้งบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) นั้นเป็นการจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นการจัดตั้งในลักษณะของ “บริษัทจำกัด” และในปี พ.ศ. 2535 การบินไทยได้ดำเนินการแปรรูป โดยการนำหุ้นเข้าจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์และการบินไทยได้เสนอขายหุ้นต่อภาคเอกชนบางส่วนโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นไว้เกินกว่าร้อยละ 50 การบินไทยจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 การบินไทยได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ดังนั้น หากพิจารณาการแปรรูปของการบินไทยจะพบว่า การบินไทยยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการบินไทยในครั้งนั้นเป็นการแปรรูปในนามเท่านั้น มิใช่การแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542¹¹¹

ในธุรกิจสายการบินมีรัฐวิสาหกิจอื่นนอกจากการบินไทยและสายการบินไทยสไมล์ที่ประกอบกิจการเกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ ได้แก่ สถาบันการบินพลเรือน, บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด, บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัดหรือ ทอท., บริษัท อุตสาหกรรมการบิน จำกัด แต่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้มีการแข่งขันกับเอกชน และการที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเป็นสำคัญ แม้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อในการแข่งขันของธุรกิจสายการบิน

2.6.2 สิทธิพิเศษของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการบินไทยเป็นสายการบินที่กำหนดหรือสายการบินรัฐ การบินไทยจึงได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ ในการดำเนินกิจการจากภาครัฐ ดังนี้

1. สิทธิใช้ท่าอากาศยานแห่งชาติโดยไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานสนามบิน ในฐานะสายการบินของรัฐ
2. สิทธิกู้ยืมเงินโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้
3. สิทธิกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำมาลงทุนในกิจการ*

¹¹¹ ปรอดุ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจการบิน, 2548.

* ปัจจุบัน กระทรวงการคลังมิได้เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่การบินไทยแล้ว เนื่องจากกระทรวงการคลังลดสัดส่วนการถือหุ้นลงต่ำกว่าร้อยละ 70 ตามพระราชบัญญัติ กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 มาตรา 4 (ข) จึงไม่มีอำนาจในการเข้าค้ำประกันให้แก่การบินไทยได้อีกตามพระราชบัญญัติ แต่ทั้งนี้ หนี้ของการบินไทยยังถือว่าค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังอยู่ เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ว่าจะได้รับการชำระหนี้จากการบินไทย และเป็นหลักประกันแก่การบินไทยว่าจะยังไม่มีภาระชำระหนี้ในขณะนี้

อ้างอิง สุรพล นิตไกรพจน์, ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542, หน้า 193-194.

4. สิทธิเข้าร่วมเจรจาหรือทำความตกลงต่างๆ เกี่ยวกับการบิน¹¹² ในฐานะคณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ (กร.)¹¹³

5. ได้รับยกเว้นจากการล้มละลาย

6. สิทธิพิเศษอื่นๆ ที่ได้มาโดยฐานะรัฐวิสาหกิจ

การได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ เหล่านี้ มีเพียงการบินไทยเท่านั้นที่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐแต่ภาคเอกชนกลับต้องดำเนินกิจการเองทั้งหมดและไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนเป็นพิเศษ จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน อีกทั้ง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังยกเว้นไม่บังคับใช้แก่การบินไทย ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสายการบินของรัฐที่ทำให้เอกชนเสียเปรียบอีกด้วย

¹¹² Deunden Nikomborirak, *Transport Liberalization and Competition Concerns in ASEAN*, TDR Quarterly Review, December, 2005, Page 8.

¹¹³ โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

1. ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในตำแหน่งที่ปรึกษา
2. ผู้แทนสมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย ในตำแหน่งที่ปรึกษา
3. ปลัดกระทรวงคมนาคม ในตำแหน่งรองประธานกรรมการ
4. รองปลัดกระทรวงคมนาคม ในตำแหน่งกรรมการ
5. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทน ในตำแหน่งกรรมการ
6. ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหรือผู้แทน ในตำแหน่งกรรมการ
7. อธิบดีกรมการบินพลเรือน ในตำแหน่งกรรมการ
8. รองอธิบดีกรมการบินพลเรือน (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ในตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ
9. ผู้อำนวยการสำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ กรมการบินพลเรือน ในตำแหน่งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
10. ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ในตำแหน่งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
11. หัวหน้ากลุ่มความตกลงและกฎข้อบังคับระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ในตำแหน่งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
12. หัวหน้ากลุ่มความตกลงและเจรจาสิทธิการบิน สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ กรมการบินพลเรือน ในตำแหน่งกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการชุดนี้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2554 ยกเว้นหัวหน้ากลุ่มความตกลงและกฎข้อบังคับระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย (รัฐวิสาหกิจ)

อ้างอิงจาก ข้อมูล จาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program33.jsp?com_code1=%A4%A4&com_code2=21&com_set=9&com_title=&or_g_serl=

บทที่ 3

การกำกับดูแลสายการบินภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะศึกษาถึงการกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าและมาตรการอื่นใดที่บังคับใช้ในการควบคุมการแข่งขันระหว่างสายการบิน ภายใต้นโยบายการเปิดเสรีการบินของประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ศึกษาถึงมาตรการระหว่างประเทศที่ใช้ควบคุมการแข่งขัน ดังนี้

3.1 มาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้ควบคุมการแข่งขัน

ในเวทีการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี นานาชาติมีแนวโน้มหรือมีแนวทางที่ยอมรับหรือบังคับให้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่างๆ ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วย และเพื่อการบังคับใช้ให้มีความเป็นสากลเพราะมีการบังคับใช้แก่ประเทศสมาชิกหลายประเทศที่มีความแตกต่างกันในด้านกฎหมาย จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติร่วมกันที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมในการแข่งขัน ดังที่จะยกตัวอย่างต่อไปนี้

3.1.1 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ในบทบัญญัติข้อ 17¹ (XVII) ว่าด้วย หน่วยงานการค้าของรัฐ (State Trading Enterprise) กำหนดให้รัฐภาคียอมรับที่จะดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานภายใต้หลักทั่วไปว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติตามความตกลงนี้ ตลอดจนการดำเนินการซื้อหรือขายสินค้าบนหลักการทางพาณิชย์ โดยเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจได้แข่งขันในการซื้อหรือขายสินค้านั้นตามประเพณีปฏิบัติในการทำธุรกิจ นอกจากนี้ รัฐภาคียอมรับว่าการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจอาจก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าที่ร้ายแรงได้ จึงควรมีการเจรจาตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติหรือหลักผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อทำการจำกัดหรือลดอุปสรรคสำคัญเหล่านั้นที่มีผลต่อการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ โดยมาตรา 17 ของ GATT 1994 กำหนดกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเข้มงวดในเรื่องการค้าโดยรัฐ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ของแต่ละรัฐ เมื่อมีการซื้อหรือขายสินค้าในเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออก จะต้องกระทำการโดยไม่

¹ Article XVII: State Trading Enterprises

1. (a) Each contracting party undertakes that if it establishes or maintains a State enterprise, wherever located, or grants to any enterprise, formally or in effect, exclusive or special privileges,* such enterprise shall, in its purchases or sales involving either imports or exports, act in a manner consistent with the general principles of non-discriminatory treatment prescribed in this Agreement for governmental measures affecting imports or exports by private traders....”

เลือกปฏิบัติ ต้องเปิดโอกาสในธุรกิจของประเทศภาคี โดยที่รัฐไม่ควรมีการดำเนินการในลักษณะที่ผูกขาด อันเป็นการจำกัดการแข่งขัน

ในฐานะขององค์การทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยเสรีและขณะเดียวกันก็พยายามตีกรอบการค้าเสรีให้มีความเป็นธรรมด้วย เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้รับผลกระทบจากการค้าในรูปแบบที่ไม่เป็นธรรมจากประเทศสมาชิกอื่น ด้วยเหตุนี้ WTO ได้กำหนดให้มีมาตรการเยียวยาทางการค้า (Trade remedies) ขึ้น เพื่อให้สมาชิกสามารถใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อป้องกันผลกระทบจากการใช้การค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศสมาชิกอื่น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการคุ้มครองการแข่งขันระหว่างประเทศกับมาตรการคุ้มครองการแข่งขันภายในประเทศจะพบว่า มาตรการคุ้มครองการแข่งขันระหว่างประเทศจะมุ่งคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเป็นหลัก มิได้เป็นการส่งเสริมการแข่งขันแต่อย่างใด และบางกรณีกลับก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าด้วยซ้ำ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้น เป็นมาตรการที่มุ่งคุ้มครองรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน จึงได้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งการบินไทยก็เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้น เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือแก่การบินไทยเป็นการเลือกปฏิบัติที่รัฐให้สิทธิแก่การบินไทยมากกว่า เพราะเห็นว่าเป็นสายการบินของรัฐ แต่อาจกระทบต่อต่างชาติเพราะไม่มีแรงจูงใจในการเข้าแข่งขัน จะเห็นได้ว่า ในบริบทของระหว่างประเทศ ประเทศภาคีที่เป็นสมาชิกของ WTO ภายใต้ GATT ตามมาตรา 17 ไม่ได้ห้ามการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่ได้เรียกว่า “State Enterprise” แต่เป็น “State Trading Enterprise” คือ รัฐวิสาหกิจที่แข่งขันแทนรัฐแต่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) การนำเข้าหรือส่งออก แต่ไม่รวมถึงการค้าภายในรัฐ เพราะหากเป็นการแข่งขันภายในรัฐจะต้องมีการพิจารณาถึงพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้า การจัดซื้อโดยรัฐว่ารัฐบาลมีการจัดซื้ออย่างไร รวมถึงการลงทุนว่าเป็นอย่างไรประกอบด้วย²

3.1.2 นโยบายแข่งขันทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO)

องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการพัฒนามาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement on Tariff and Trade) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องการให้การค้าโลกดำเนินไปอย่างเสรี บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก การจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีโดยข้อเท็จจริงนั้น เป็นการสร้างความเป็นเสรีทางการค้ามากขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่ม แต่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มได้ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของ WTO แล้ว จะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มหรือการทำความตกลงทางการค้าระดับภูมิภาค เช่นนี้เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ ถือว่า

²โปรดดู เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, *Trade and Competition*, รายงานการบรรยายทางวิชาการ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน หมายเลข 6 โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2550.

เป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งของ WTO ที่ประเทศภาคีจะเลือกปฏิบัติได้ระหว่างประเทศในกลุ่มและประเทศนอกกลุ่ม แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ ประเทศไทยมีความพยายามที่จะสร้างความเสรีทางการค้า โดยการเริ่มดำเนินนโยบายการเปิดเสรีการบินภายในประเทศในปี พ.ศ. 2544 ด้วยการลดข้อจำกัดและการเปิดน่านฟ้าแก่ประเทศต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีในโลกปัจจุบันที่เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และตามความตกลงของ WTO ที่กำหนดให้ธุรกิจการขนส่งทางอากาศเป็นการค้าบริการอย่างหนึ่ง โดยมีบทบัญญัติการเข้าสู่ตลาดตามความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ มาตรา 16 ที่ต้องการให้การเข้าสู่ตลาดในสาขาบริการเป็นไปโดยง่ายปราศจากการกีดกัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเข้ามาแข่งขันได้อย่างเสรี

เดิม WTO มีนโยบายสำคัญคือ การค้าเสรี หรือ Free Trade คือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่หมายถึง การซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศโดยไม่มีการเก็บภาษีศุลกากร และการกีดกันทางการค้าอื่นๆ รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนข้ามเขตแดนระหว่างประเทศโดยอิสระ การค้าเสรี คือ สถานะที่ไม่มีการกีดกันใดๆ โดยรัฐบาลกับการค้าระหว่างปัจเจกบุคคลหรือบริษัท ที่อยู่คนละประเทศ โดยทั่วไปแล้ว การค้าระหว่างประเทศมักถูกจำกัดด้วยภาษี, ค่าธรรมเนียมในการนำเข้าและส่งออกสินค้า และกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรในการนำเข้า ในทางทฤษฎีแล้วการค้าเสรีนั้นต้องการยกเลิกข้อจำกัดเหล่านี้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ข้อตกลงทางการค้าที่เรียกว่า "การค้าเสรี" นั้น อาจสร้างข้อกีดกันบางอย่างขึ้นมาก็ได้ เพราะเห็นว่า การจำกัดสินค้าบางอย่างเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอยู่ เช่น ข้อจำกัดด้านสุขอนามัย หรือแม้กระทั่งเรื่องความมั่นคงของชาติ ในส่วนของประเทศไทย เมื่อมีการเปิดเสรีมากขึ้นก็ต้องลดข้อจำกัดที่อาจเป็นอุปสรรคทางการค้าให้ลดลง โดยต้องใช้เท่าที่จำเป็นให้เกิดการแข่งขันที่เสรีให้ได้มากที่สุด แต่ WTO ก็ไม่ได้ให้หลักประกันว่า ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะได้รับประโยชน์จากการค้าเสรี เพียงแต่ WTO สร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกันให้แก่ประเทศสมาชิกเท่านั้น ต่อมาได้มีข้อเรียกร้องถึงการค้าที่เป็นธรรม WTO จึงได้มีการพัฒนานโยบายใหม่ก็คือ การค้าต้องเป็นธรรมด้วยคำว่า “การค้าที่เป็นธรรม” (Fair Trade) คือ ความพยายามในการส่งเสริมการค้าแบบยุติธรรม โดยเน้นสินค้าและบริการจากประเทศโลกที่สามและโลกที่สอง ไปยังประเทศโลกที่หนึ่ง โดยจุดประสงค์หลักๆ ก็เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศที่เป็นผู้ผลิต ให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ผ่านการประกันราคาสินค้า รวมไปถึงการขจัดปัญหาผู้ผลิตรายย่อยถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า WTO พยายามที่จะให้การค้านอกจากต้องเสรีแล้วต้องเป็นการค้าที่เป็นธรรมด้วย (Free and Fair Trade) เพื่อมิให้เกิดการกีดกันทางการค้าหรือมิให้มีการสร้างอุปสรรคทางการค้า³

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ก็คือ การรักษาและส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรม (Free and fair Competition) ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ การที่ประกอบธุรกิจทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการควรตกอยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมด แต่เนื่องจากแต่ละประเทศมีนโยบายการค้าและการแข่งขันที่มีเป้าหมายพิเศษที่แตกต่างกันทำให้มีการกำหนดให้ธุรกิจบางประเภทไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแข่งขันทางการค้า อย่างเช่น ตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติทางการค้า พ.ศ. 2542 ของไทยที่ยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจ

³โปรดดู เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, Trade and Competition, รายงานการบรรยายทางวิชาการ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน หมายเลข 6 โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสดังการการค้าโลก), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2550.

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงเกิดข้อสังเกตว่า แล้ว WTO มีมาตรการใดที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแก่รัฐวิสาหกิจแต่ยังคงให้มีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ กติกาของ WTO ซึ่งกำหนดว่า รัฐไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ ซึ่งต่อไปหากประเทศไทยมีการนำกฎการค้าเสรีมาใช้แบบเต็มตัวแล้ว การถือหุ้นของกระทรวงการคลังก็ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป รวมถึงการมีนโยบายจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติจะไม่สามารถมีได้อีกต่อไป เพราะขัดต่อกฎการค้าเสรีของ WTO

3.1.3 กฎหมายแม่แบบว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Model Law on Competition)

จัดทำโดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา หรือ UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) เพื่อหวังให้ประเทศต่างๆ ในประชาคมโลกนำกฎหมายแม่แบบมาใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศของตน เพื่อให้มีการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน จะเห็นได้ว่าในทางการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี นานาชาติมีเป้าหมายที่จะสร้างตลาดการค้าที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม จึงพยายามผลักดันให้รัฐวิสาหกิจในประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือภาคีในทางการค้าระหว่างประเทศอยู่ภายใต้บังคับหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเท่าที่จะเป็นไปได้

3.1.4 แนวความคิดของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ⁴

กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลและควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจทุกแขนง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency), การแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) และรัฐสวัสดิการ (welfare) โดยหลัก กฎหมายป้องกันการผูกขาดจะควบคุมพฤติกรรมหลัก 3 ประการ ได้แก่ ห้ามการรวมกลุ่มตกลงกัน ไม่ว่าจะทางสัญญา การรวมตัว หรือสมคบ, การสมคบกันทำสัญญาที่มีแนวโน้มเป็นการบิดเบือนการแข่งขันในตลาด, ห้ามการใช้อำนาจผูกขาดหรืออำนาจเหนือตลาดในทางที่มีชอบและควบคุมการรวมธุรกิจ แต่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มิใช่พฤติกรรมที่เป็นความผิดเด็ดขาด (Per Se Rule) แต่อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น การยกเว้นที่เรียกว่า “Antitrust Immunity” ตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกาและ “The Block Exemption” ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าแห่งประชาคมยุโรป

โดยแนวความคิดของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันได้รับการยอมรับมากขึ้นในการทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ทั้งในความตกลงฯ ที่มีมาก่อนแล้วและตามแม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Template Air Services Agreements-TASAs) ที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการเจรจาเปิดเสรีและลดข้อบกพร่องในโครงสร้างการกำกับดูแลความตกลงแบบทวิภาคี รวมถึงประเด็นที่มีความแตกต่างในการเจรจาของรัฐคู่สัญญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นต้นแบบใน

⁴ Ibid., Page 17-18.

การปฏิบัติการเปิดเสรีที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจของตนพิจารณาว่าควรทำความตกลงให้บริการเดินอากาศแบบใด นอกจากนี้ แม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศยังระบุถึง การให้สิทธิในการดำเนินงานและทางการค้าแก่สายการบินที่กำหนด เช่น การแต่งตั้งและอนุมัติ (designation and authorization), ความจุ (capacity), พิกัดอัตราค่าขนส่ง (tariffs), การแข่งขันที่เป็นธรรม (fair competition) และอื่นๆ ดังนั้น เพื่อการรวบรวมแนวความคิดที่แตกต่างระหว่างรัฐภาคีผู้ทำความตกลงที่เข้าร่วมเจรจาและเพื่ออธิบายแนวความคิดของกฎหมายแข่งขันทางการค้าในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศจึงจำเป็นต้องกล่าวถึงมาตราสำคัญที่ปรากฏในแม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศหรือ TASAs ที่ประเทศสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะใช้แม่แบบดังกล่าวในการทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ ดังนี้

1. การแข่งขันที่เป็นธรรม (Fair Competition) ตามข้อ 15 ของแม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ (TASAs)⁵

แบบดั้งเดิม (Traditional approach): “ทุกสายการบินที่กำหนดจะต้องได้รับความเป็นธรรมในการให้บริการในเส้นทางที่กำหนดตามความตกลง”

แบบเป็นลำดับ (Transitional approach): “คู่สัญญาทุกฝ่ายยอมรับ (a) ทุกสายการบินที่กำหนดต้องมีโอกาสที่เท่าเทียมและเป็นธรรมในการแข่งขันให้บริการขนส่งทางอากาศระหว่างภายใต้ความตกลง และ (b) ดำเนินการขจัดพฤติกรรมเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบหรือขจัดความไม่เป็นธรรมที่จะเป็นอันตรายต่อภาคีอีกฝ่ายในการแข่งขัน

แบบเต็มรูปแบบ (Full liberalization): “ทุกสายการบินที่กำหนดต้องมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของคู่สัญญา”

ในเรื่องการแข่งขันที่เป็นธรรมตามข้อนี้อยู่บนพื้นฐานของมาตรา 44 (ฉ) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ว่า “ประกันว่าบรรดาสิทธิของรัฐผู้ทำสัญญาจะได้รับการเคารพโดยเต็มที่และประกันว่ารัฐผู้ทำสัญญาทุกรัฐจะมีโอกาสที่เป็นธรรมในการดำเนินสายการบินระหว่างประเทศ”⁶ ซึ่งหลักการนี้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการทั้งการเปิดเสรีเป็นลำดับและเปิดเสรีเต็มรูปแบบที่วิธีการแบบเป็นลำดับตระหนักว่าทุกคู่สัญญาที่ทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศจะดำเนินการเพื่อขจัดการแข่งขันไม่เป็นธรรมทุกรูปแบบ ในขณะที่แบบเต็มรูปแบบอ้างถึงการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของฝ่ายที่จะใช้เพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในการเปิดเสรีเต็มรูปแบบดังกล่าว หากคู่สัญญาในความตกลงฯ มีกฎหมายแข่งขันทางการค้าภายในประเทศเป็นของตนเองก็สามารถปรับใช้ได้เช่นกัน

⁵ Ibid., Page 18-19.

⁶ Article (f) Insure that the rights of contracting States are fully respected and that every contracting State has a fair opportunity to operate international airlines;

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 33.

2. พิกัดอัตราค่าขนส่ง (Tariff) ตามข้อ 14 ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศของไทย⁷ มีความสำคัญว่า

“1. พิกัดอัตราค่าขนส่งจะกำหนดขึ้นโดยสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลง ที่จะต้องกำหนดในระดับที่มีเหตุผลสมควรโดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน กำไรอันสมควร ลักษณะของแต่ละบริการและบรรดาพิกัดอัตราที่เรียกเก็บโดยสายการบินอื่น ๆ

2. พิกัดอัตราค่าขนส่งที่ตามข้อ 1 สายการบินที่กำหนดฝ่ายหนึ่ง ไม่ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง

3. อย่างไรก็ตาม ภาคีแต่ละฝ่ายยินยอมให้ภาคีแทรกแซงการกำหนดพิกัดอัตราค่าขนส่งได้ในกรณี

ก. ป้องกันพิกัดอัตราค่าขนส่งที่เกิดจากพฤติกรรมการแข่งขันที่มีขอบ ใจหรือคาดเห็น ได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อเป็นการทำลายคู่แข่งหรือทำให้คู่แข่งต้องออกจากตลาด

ข. ปกป้องผู้ใช้บริการจากการกำหนดพิกัดค่าขนส่งที่มากเกินไปหรือจำกัด โดยใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีในทางที่มีขอบ

ค. ปกป้องสายการบินจากพิกัดอัตราค่าขนส่งที่ตั้งขึ้นเพื่อจงใจทำลายคู่แข่งหรือต่ำเกินกว่าความเป็นจริง

3. ตามวัตถุประสงค์ของข้อ 3 แห่งมาตรานี้ สายการบินที่กำหนดของแต่ละภาคีผู้ทำความตกลงอาจยื่นเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคีผู้ทำความตกลงพิจารณาพิกัดอัตราค่าขนส่ง

4. ถ้าภาคีเชื่อว่าพิกัดอัตราค่าขนส่งที่กำหนดโดยสายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามข้อ 3 แห่งข้อนี้ ให้ภาคีผู้ทำความตกลงฝ่ายนั้นแสดงเหตุผลในเรื่องดังกล่าวเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้และให้มีการปรึกษาหารือกันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ทั้งสองฝ่ายพยายามกำหนดพิกัดอัตราค่าขนส่งด้วยการกำหนดร่วมกันและในกรณีที่ยังไม่ได้มีการตกลง ให้พิกัดอัตราค่าขนส่งที่กำหนดก่อนหน้านี้มีผลบังคับใช้”

ข้อนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ในการระงับพฤติกรรมที่กำหนดราคาของสายการบินที่บิดเบือนการแข่งขันในตลาด รวมถึงพฤติกรรมที่กำหนดพิกัดอัตราค่าขนส่งที่คาดเห็นหรือจงใจทำลายคู่แข่งหรือทำให้คู่แข่งต้องออกจากตลาดหรือใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีกำหนดในอัตราที่มากเกินไปที่จะยอมรับได้, จำกัดเกินไป, กำหนดราคาเพื่อขจัดคู่แข่งหรือกำหนดราคาต่ำอย่างไม่ยุติธรรม ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ต้องถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายแข่งขันทางการค้า

⁷ Kiattipon Tantikul, “Air Services Agreement: to what extent it incorporates the concepts of competition laws and how it is applied in the Global Aviation”, วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 6, (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555): 19-20.

3. การปกป้อง (Safeguards)⁸ ตามข้อ 18 ของแม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ (TASAs) มีใจความดังต่อไปนี้

- “1. ภาคิจะยอมให้มีการตรวจสอบ หากมีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ดังต่อไปนี้
- ก. การกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางที่ไม่ครอบคลุมต้นทุนในการให้บริการและในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- ข. กำหนดความจุและความถี่ในการให้บริการที่มากเกินไป
- ค. เป็นพฤติกรรมที่ทำเป็นระยะเวลานานมิใช่ทำเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง
- ง. การกระทำนั้นมีผลเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงหรือส่งผลเสียหายอย่างมีนัยสำคัญต่อสายการบินอื่น
- จ. เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือคาดเห็นได้ว่าเป็นการทำลายหรือทำให้สายการบินอื่นต้องออกจากตลาด และ
- ฉ. พฤติกรรมนั้นแสดงให้เห็นว่า เป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่มีชอบ
2. ถ้าเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของภาคิฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การดำเนินงานของสายการบินที่กำหนดของภาคิอีกฝ่ายหนึ่งมีเจตนาหรือคาดเห็นได้ว่าเป็นพฤติกรรมแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและเป็นพฤติกรรมตามข้อ 1 ให้ทั้งสองฝ่ายเข้าปรึกษาหารือกันเพื่อหาข้อยุติปัญหา โดยทำคำขอพร้อมแสดงเหตุผลที่ขอให้มีการปรึกษาหารือและให้เริ่มการเจรจาภายใน 15 วันนับแต่มีการร้องขอ
3. ถ้าภาคิผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ด้วยปรึกษาหารือ อาจขอใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามบทบัญญัติระงับข้อพิพาทขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศก็ได้”

วิธีการระงับข้อพิพาทขององค์การการบินพลเรือน จะแสดงให้เห็นถึงหลักพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมที่สายการบินที่กำหนดปฏิบัติ ซึ่งวิธีการนี้สามารถใช้ได้ทั้งความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศจนถึงการเปิดเสรีการบิน แต่เป็นการใช้ในกรณีที่รัฐใดรัฐหนึ่งหรือทั้งสองรัฐไม่มีกฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นของตนเอง บทบัญญัตินี้จะช่วยให้อัยการในการทำความตกลงร่วมกันได้ และอาจจะไม่ใช่วิธีการนี้ ในกรณีที่รัฐคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีกฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นของตนเองที่จะนำกฎหมายนั้นมาปรับใช้กับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของสายการบินที่กำหนดที่ถูกกล่าวหา

⁸ Ibid., Page 21-22.

4. กฎหมายแข่งขันทางการค้า⁹ (Competition Law) ตามข้อ 19 ของแม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ (TASAs) มีใจความ ดังต่อไปนี้

1. ภาคิจะต้องแจ้งแก่อีกฝ่ายหนึ่งทราบเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบาย และวิธีปฏิบัติที่อาจส่งผลกระทบต่อกรให้บริการขนส่งทางอากาศภายใต้ความตกลงฯ และต้องระบุผู้มีอำนาจรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวด้วย

2. ภาคิจะต้องแสดงขอบเขตในการอนุญาตภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่คู่สัญญาฝ่ายอื่น ในการปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า, นโยบายและวิธีปฏิบัตินั้น

3. ภาคิจะต้องแจ้งแก่อีกฝ่ายให้ทราบ หากเห็นว่าตนไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า, นโยบายและวิธีปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความตกลงฯ นั้นได้ ให้ภาคิผู้ทำความตกลงปรึกษาหารือ หากมีภาคิผู้ทำความตกลงฝ่ายหนึ่งร้องขอ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหา

4. ภาคิจะต้องแจ้งต่อกันและกัน หากตนจะมีการดำเนินการตามกฎหมายกับสายการบินอื่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้านั้น

5. ในกระบวนการปรึกษาหารือจะมีขึ้นเมื่อภาคิผู้ทำความตกลงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของภาคิผู้ทำความตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า

6. ภาคิจะต้องพยายามหาข้อตกลงในระหว่างปรึกษาหารือ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของภาคิแต่ละฝ่าย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า

7. ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ภาคิแต่ละฝ่ายจะต้องดำเนินการตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า, นโยบายและวิธีปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ โดยพิจารณาด้วยความเห็นอกเห็นใจ, คำนึงถึงมิติระหว่างประเทศและความพอสมควร

8. ต้องอำนวยความสะดวกแก่ภาคิ ให้เข้าถึงการพิจารณาคดีได้โดยสะดวกและ/หรือให้ข้อมูลที่เหมาะสม หากเป็นไปได้ให้แจ้งผลของการปรึกษาหารือที่ได้ตกลงร่วมกัน

9. ภาคิจะต้องให้ความร่วมมือ รวมถึงไม่ให้มีการขัดขวางโดยกฎหมายของตน และให้สามารถปรับใช้ข้อมูลระหว่างประเทศได้อย่างสอดคล้อง ในการอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า โดยมีเงื่อนไขว่าความร่วมมือหรือการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะไม่ขัดแย้งผลประโยชน์กันอย่างมีนัยสำคัญ

10. ในขณะที่องค์กรที่มีอำนาจปรึกษาหารือกับภาคิฝ่ายหนึ่ง ภาคิเจ้าของอาณาเขตฝ่ายต้องละเว้นการเปิดเผยข้อมูลจนจะมีผลการปรึกษาหารือและคู่สัญญาฝ่ายอื่นละเว้นไม่ปิดกั้นการบังคับใช้กฎหมาย

⁹ Ibid., Page 22-24.

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตั้งใจที่จะพัฒนามาตรานี้ ให้ครอบคลุมกระบวนการที่รัฐคู่สัญญาต้องเผชิญหรือมีความยากลำบากในการปรับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของตน ให้ความตกลงแบบทวิภาคีแข็งแกร่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง แก้ไขปัญหาและนำกฎหมายแข่งขันทางการค้ามาปรับใช้ในกรอบของความตกลงทวิภาคี ในบริบทของการแจ้ง, การร่วมมือและกระบวนการปรึกษาหารือ เพื่อหลีกเลี่ยงและแก้ไขข้อโต้แย้งอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 โครงสร้างตลาดการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ภายในประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 คุณสมบัติผู้เข้าสู่ตลาด

เดิม การเข้าสู่ตลาดถูกควบคุมโดยคณะกรรมการการบินพลเรือนที่จะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการและเป็นผู้พิจารณาการให้ใบอนุญาตและใบสมัครเดินอากาศแก่สายการบิน โดยต้องแสดงให้เห็นถึงความพร้อม ความสมัครใจ และมีความสามารถในการให้บริการ (fit, willing and able) รวมถึงต้องแสดงให้เห็นว่าการให้บริการนั้นเหมาะสมและจำเป็นต่อสาธารณะ (public convenience and necessity)¹⁰ จนกระทั่งประกาศรัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 โดยที่สายการบินสามารถให้บริการในเส้นทางใดก็ได้ที่ต้องการ เพียงต้องพิสูจน์ให้กระทรวงการขนส่ง¹¹ (Department of Transportation) เห็นว่า ความพร้อม ความสมัครใจ และมีความสามารถในการให้บริการแต่ละเส้นทาง เพราะการแสดงความพร้อมนั้นจะพิสูจน์ถึงเรื่องการเงิน, การบริหาร, เครื่องมือ และอุปกรณ์ และบุคลากรของสายการบิน¹² อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่ประกาศออกมาเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดว่าไม่ต้องการพิสูจน์ถึงความเหมาะสมและความจำเป็นสาธารณะ เพราะการพิสูจน์นั้นยากและมักจะถูกปฏิเสธจากคณะกรรมการการบินพลเรือนจึงทำให้สายการบินใหม่ไม่อาจเข้าสู่ตลาดได้ เปลี่ยนเป็นการพิสูจน์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่ง หากเห็นว่าการให้บริการนั้นไม่เหมาะสมและไม่จำเป็นต่อสาธารณะก็จะไม่อนุญาตให้เข้าสู่ตลาดแทนการพิสูจน์ของสายการบิน¹³ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นผลให้มีสายการบินเข้าสู่ตลาดเพิ่มมากขึ้น

¹⁰ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Brooks/Cole-Thomson Learning, Fifth Edition, Page 66-67.

¹¹ Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation." In *The age of regulatory reform*, eds. Kenneth Button and Dennis Swann, Page 148.

¹² United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 411 Air Carrier Certificates

Section 41102 General, temporary, and charter air transportation certificates of air carriers

(b) FINDINGS REQUIRED FOR ISSUANCE.— (1) Before issuing a certificate under subsection (a) of this section, the Secretary must find that the citizen is fit, willing, and able to provide the transportation to be authorized by the certificate and to comply with this part and regulations of the Secretary.

¹³ See Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 71-73.

3.2.2 ขั้นตอนการประกอบกิจการเดินอากาศ

ถ้าสายการบินมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดและมีการออกใบอนุญาตการจดทะเบียนสายการบินเหล่านั้นจะได้รับสิทธิการบิน โดยมี “รหัสท่าอากาศยานหรือ Airport Code” ซึ่งมีรหัสท่าอากาศยาน IATA (IATA airport code) เป็นรหัสของสนามบินทั่วโลก เขียนแทนด้วยตัวอักษรละติน 3 ตัวอักษร ที่กำหนดโดยสมาคมผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) โดยรหัสสนามบินนี้จะถูกใช้งานโดยทั่วไป รวมถึงปรากฏในตัวเครื่องบิน ป้ายติดกระเป๋าเดินทาง เช่น รหัส AEX คือ รหัสสนามบินนานาชาติ Alexandria ในสหรัฐอเมริกา นอกจากรหัสของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศแล้ว ในปัจจุบัน “รหัสสนามบิน ICAO” ได้เริ่มมีการนิยมใช้มากขึ้น โดยมีลักษณะเป็นรหัส 4 ตัวอักษร ที่กำหนดโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ซึ่งมีการใช้ในฐานระบบข้อมูลกำหนดตำแหน่งบนโลก (Global Positioning System: GPS) และการติดตามข้อมูลต่างๆ ในสนามบินสาเหตุที่ใช้รหัส 4 หลักแทนแบบเดิมที่ใช้ 3 หลัก เช่น KAEX ของ Alexandria International Airport¹⁴ ซึ่งในปัจจุบันเอกสารทางการบินในประเทศแคนาดาได้ยกเลิกการใช้รหัส 3 หลักของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศแล้ว¹⁵ เช่นกัน นอกจากนี้ สายการบินต้องกำหนดมีรหัสสายการบินหรือ Airline Code เช่น สายการบิน United Airline ใช้รหัส UAL หรือสายการบิน American Airline ใช้รหัส AAL¹⁶ เป็นต้น และเมื่อสายการบินต้องการปฏิบัติการการบินก็จะต้องเลือกใช้ท่าอากาศยานให้เหมาะสมกับการบริการ โดยผู้ประกอบการจะต้องนำอากาศยานนั้นไปจดทะเบียนอากาศยาน ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (A Convention on International Civil Aviation) ที่กำหนดให้สายการบินจะต้องนำอากาศยานหรือเครื่องบินที่ตนเป็นเจ้าของหรือที่ตนครอบครองไปทำการจดทะเบียนสัญชาติอากาศยานพร้อมกับขอใบสมควรเดินอากาศ ดังนี้

ข้อ 17 “เมื่ออากาศยานได้จดทะเบียนในรัฐใด อากาศยานก็จะได้สัญชาติเป็นของรรัฐนั้น”¹⁷

ข้อ 18 “อากาศยานลำหนึ่งจะสามารถจดทะเบียนโดยถูกต้องสมบูรณ์ในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐไม่ได้ แต่อาจเปลี่ยนการจดทะเบียนจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่งได้”¹⁸

¹⁴ ข้อมูลรหัสสนามบิน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.airlinecodes.co.uk/aptcodesearch.asp>

¹⁵ หลักของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศข้อมูล [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%99_IATA

¹⁶ หลักของสมาคมผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://en.wikipedia.org/wiki/Airline_codes

¹⁷ Convention on International Civil Aviation: Chapter III Nationality of Aircraft, Article 17 Nationality of Aircraft

“Nationality of aircraft Aircraft have the nationality of the State in which they are registered.

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 25.

¹⁸ Convention on International Civil Aviation: Chapter III Nationality of Aircraft, Article 18 Dual registration.

“An aircraft cannot be validly registered in more than one State, but its registration may be changed from one State to another.”

ข้อ 19 “การจดทะเบียนหรือการโอนทะเบียนของอากาศยานในรัฐผู้ทำสัญญาใดๆ จะต้องกระทำตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐนั้น”¹⁹

และข้อ 20 “อากาศยานทุกลำที่ประกอบการเดินอากาศระหว่างประเทศจะต้องมีเครื่องหมายสัญชาติและการจดทะเบียนอันเหมาะสมสำหรับอากาศยานนั้น”²⁰

อากาศยานที่ทำมาจดทะเบียนนั้น ผู้จดทะเบียนอาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีเพียงสิทธิครอบครองในอากาศยานที่จดทะเบียนก็ได้ แต่เมื่อมีการขอจดทะเบียนอากาศยาน ผู้จดทะเบียนต้องแสดงหลักฐานการมีสิทธิครอบครองในอากาศยานนั้นด้วย²¹ เมื่อมีการจดทะเบียนอากาศยานแล้ว ผู้ประกอบการต้องนำอากาศยานดังกล่าวไปตรวจสอบสภาพเครื่องยนต์ ใบพัด และอุปกรณ์ต่างๆ รวมถึงทดสอบการขึ้นหรือลงของอากาศยาน เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการได้รับการตรวจสอบแล้ว เห็นว่าอากาศยานนั้นสมควรจึงออกใบสมควรเดินอากาศ โดยให้ยึดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสภาพอากาศยานจากองค์การการบินระหว่างประเทศ (ICAO) โดยมีสหพันธ์บริหารการบินหรือ FAA เป็นผู้ซึ่งมีอำนาจในการออกใบรับรองต่างๆ เช่น ใบรับรองผู้ประจำหน้าที่ ใบรับรองอากาศยานและใบสมควรเดินอากาศในกิจกรรมการบินของสหรัฐอเมริกา²²

3.2.3 การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง

เดิม มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติ Civil Aeronautics Act of 1938 ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการบินพลเรือน (CAB) ในการกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางเองโดยตรง แต่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการพิจารณาอนุมัติค่าโดยสารและค่าระวางที่เสนอโดยสายการบิน จึงไม่มีการแข่งขันในเรื่องราคาค่าโดยสารและค่าระวาง สายการบินต่างๆจึงพยายามแข่งขันในเรื่องของความสะดวกสบายและการให้บริการแทน²³ ต่อมา จึงได้มีการพัฒนาในเรื่องการกำหนดราคา โดยคำนวณราคาต่อระยะทาง ซึ่งวิธีการนี้เป็นประโยชน์ในการจัดการด้านราคามากกว่าและไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของภาครัฐ จนกระทั่ง สภาองเกรส (Congress) ประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 ในอุตสาหกรรมการบิน การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางจึงมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้แต่ละ

¹⁹ Convention on International Civil Aviation: Chapter III Nationality of Aircraft, Article 19 National laws governing registration

“The registration or transfer of registration of aircraft in any contracting State shall be made in accordance with its law and regulations.”

²⁰ Convention on International Civil Aviation: Chapter III Nationality of Aircraft, Article 20 Display of marks
“Every aircraft engaged in international air navigation shall bear its appropriate nationality and registration marks.”

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 26.

²¹ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, Air Transportation A Management Perspective, Page 110.

²² Ibid., Page 110-111.

²³ Steven A. Morrison, “U.S. domestic aviation” in The age of regulatory reform, eds. Kenneth Button and Dennis Swann (New York: Oxford University Press, 1989), Page 143-145.

สายการบินสามารถกำหนดค่าบริการได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนอีก สายการบินจึงสามารถกำหนดอัตราค่าบริการพิจารณาจากความต้องการของผู้ใช้บริการใช้บริการในแต่ละเส้นทาง ความผันผวนของราคาน้ำมันและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประกอบกับราคาเฉลี่ยของค่าโดยสารเปลี่ยนแปลงไปตามระยะทาง²⁴

ผลจากการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ทำให้เกิดกลยุทธการแข่งขันด้านราคาที่สูงขึ้นต่อการตัดสินใจเลือกใช้บริการของผู้โดยสารและสายการบินต่างๆ แต่ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการกำหนดราคาที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย รัฐจึงกำหนดให้การกำหนดราคาโดยอิสระและค่าระวางต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ใช้บริการ ถ้าหากเห็นว่าค่าบริการที่ผู้ให้บริการกำหนดไม่เหมาะสมหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ กฎหมายก็ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งในการกำกับดูแล โดยให้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงค่าบริการภายหลังการแจ้ง (notice) และการไต่สวน (hearing) ผู้ประกอบการโดยการรับฟังความคิดเห็นและมีอำนาจยกเลิกค่าโดยสารและค่าระวางที่เรียกเก็บหรือการกำหนดราคาพิเศษ สำหรับผู้รับระหว่างประเทศได้มีอำนาจในการออกบังคับหรือออกคำสั่งในการจำกัดราคาตลาด เพื่อให้การกำหนดราคาโดยอิสระและค่าระวางมีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ โดยหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการควบคุม ป้องกันและรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวนี้เป็นของกระทรวงการขนส่งและกระทรวงยุติธรรมที่จะร่วมกันดำเนินงาน²⁵ ตามมาตรา 41507 ของ United States Code²⁶ จึงเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐจะให้อำนาจแก่สายการบินในการกำหนดค่าบริการเองได้โดยอาศัยกลไกตลาด แต่ก็มีได้ให้อิสระในการกำหนดโดยเสรีปราศจากการควบคุม²⁷

3.2.4 เส้นทางการบิน

เดิม อำนาจในการกำหนดเส้นทางให้บริการ (Route) เป็นของคณะกรรมการการบินพลเรือน เมื่อสายการบินขออนุญาตในก็ให้บริการเส้นทางใด คณะกรรมการฯ ก็จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเส้นทาง รวมถึงการพิจารณาและมีคำสั่งยกเลิกการให้บริการในเส้นทางที่ขาดทุน แต่ทั้งนี้ หากสายการบินใดเห็นว่าเส้นทางที่ตนเองให้บริการเป็นเส้นทางที่ไม่ทำกำไรและต้องการการละทิ้งเส้นทางนั้น (Route Exit)

²⁴ Robert W. Poole Jr. and Viggo Butler, *Airline Deregulation: The Unfinished Revolution*, Regulation Volume 22, No.1, 1999, Page 45.

²⁵ Sock-Yong Phang, Competition Law and the International Transport Sectors, *The Competition Law Review*, July 2009, Page 205.

²⁶ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Chapter 415 Pricing
Section 41507 Authority of the Secretary of Transportation to change prices, classifications, rules, and practices for foreign air transportation

(a) GENERAL.—When the Secretary of Transportation decides that a price charged or received by an air carrier or foreign air carrier for foreign air transportation, or a classification, rule, or practice affecting that price or the value of the transportation provided under that price, is or will be unreasonably discriminatory, the Secretary may— (1) change the price, classification, rule, or practice as necessary to correct the discrimination; and (2) order the air carrier or foreign air carrier to stop charging or collecting the discriminatory price or carrying out the discriminatory classification, rule, or practice....”

²⁷ Christopher T. Tourtellot, *Competitive Policy in Airline Deregulation*, Page 562-565.

เพื่อเป็นการป้องกันการละทิ้งเส้นทาง สายการบินจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนเสียก่อน เพราะคณะกรรมการการบินพลเรือนมีนโยบายที่จะให้สายการบินให้บริการอย่างทั่วถึง จึงมีการบังคับให้สายการบินให้บริการในบางเส้นทางแม้จะไม่ได้รับความนิยมควบคู่ไปกับเส้นทางที่ได้รับความนิยมและมีกำไร

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติฯ รัฐได้ให้สิทธิแก่สายการบินในการกำหนดเส้นทางให้บริการได้เอง สายการบินจึงสามารถพิจารณาความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นหลักในการเลือกให้บริการแต่ละเส้นทาง โดยเสนอเส้นทางที่ต้องการให้บริการพร้อมกับขออนุญาตประกอบกิจการแก่กระทรวงการขนส่ง เมื่อสายการบินมีสิทธิในการเลือกเส้นทางให้บริการ จึงเกิดปัญหาต้องการละทิ้งบางเส้นทางที่บางสายการบินให้บริการในหลายเส้นทาง และบางเส้นทางก็ไม่ได้ได้รับความนิยมหรือประสบปัญหาขาดทุน สายการบินจึงต้องการละเว้นการให้บริการในเส้นทางนั้นและส่วนใหญ่ก็ต้องการให้บริการในเส้นทางหลัก เพราะมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก จนบางครั้งเส้นทางย่อยถูกละเลย เกิดปัญหาที่เรียกว่า “Cream-Skimming” ซึ่งหมายถึง การที่ผู้ให้บริการเลือกให้บริการเฉพาะเขตหรือเฉพาะตลาดที่ทำกำไรได้มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งการเกิดภาวะดังกล่าว จะเกิดจากการที่สายการบินแข่งขันกันสูง สายการบินต่างๆ จึงเลือกให้บริการเฉพาะเส้นทางที่ทำกำไรและละทิ้งเส้นทางที่ทำกำไรน้อยหรือขาดทุน²⁸ จนทำให้มีผู้ใช้บริการบางกลุ่มไม่ได้รับการบริการอย่างทั่วถึง แต่การละทิ้งเส้นทางดังกล่าว สายการบินไม่สามารถละทิ้งได้โดยอิสระ โดยรัฐจะให้สิทธิแก่สายการบินที่ต้องการละทิ้งเส้นทางแจ้งแก่กระทรวงการขนส่งให้ทราบถึงรายละเอียดของการละทิ้งเส้นทางก่อน 60 วันเท่านั้น²⁹ จึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้สายการบินสามารถประกอบกิจการและบริหารได้อย่างอิสระ

3.2.5 สายการบินที่ให้บริการในปัจจุบัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่ให้บริการแบบสายการบินหลัก³⁰ (Major Carrier) เช่น สายการบิน United Airlines, American Airlines, Delta Airlines, Continental Airlines และ U.S. Airways ที่ให้บริการร่วมกันเสมือนเป็นสายการบินของรัฐ ที่ให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งปัจจุบันสายการบิน American Airlines และสายการบิน United Airlines ที่เป็น 2 สายการบินที่ครองส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดและมีสายการบินต่างๆ อีก 7 สายการบิน ได้แก่ สายการบิน Delta, U.S. Air, Northwest, Continental, Southwest, TWA และ America West และสายการบินเหล่านี้ในคราวแรกได้มีการตกลงทำสัญญา “Code Sharing” ซึ่งหมายถึง การที่สายการบินแห่งหนึ่ง (Marketing Carrier หรือ Non-Operating Carrier) ซึ่งไม่มีเครื่องบินของตนเองเพื่อให้บริการในเส้นทางใดเส้นทางหนึ่ง แต่สามารถจะจำหน่ายตั๋วโดยสารในเส้นทางนั้นๆ ได้ โดยใช้รหัสของตนเอง ผ่านบริการของเครื่องบินของอีกสายการบินหนึ่ง (Operating Carrier) ที่เป็นพันธมิตร ต่อมาพัฒนารูปแบบไปสู่การ

²⁸ ปิยะวรรณ ประมวลทรัพย์, รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 58 อ้างถึงใน Anthony I.Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), Page 32.

²⁹ Alaxander T. Wells, *Air Transportation: A management perspective*, Page 78.

³⁰ See Pat Hanlon, *Global Airlines. Competition in a transnational industry*, University of Birmingham, 1996.

ให้บริการร่วมกันแบบพันธมิตรสายการบิน (Alliance) ที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน³¹ ซึ่งสายการบินในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ส่วนมากเป็นสายการบินที่เกิดจากการซื้อกิจการ การควบหรือการรวมกิจการกัน อันเป็นผลมาจากการผ่อนคลายกฎระเบียบและภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวที่ทำให้บางสายการบินไม่อาจแข่งขันได้จึงต้องมีการร่วมมือกับสายการบินอื่น และการที่สายการบินต่างๆ เหล่านี้ร่วมกันให้บริการ จึงมักมีการเข้าใจผิดว่าสายการบินหลักเหล่านี้เป็นสายการบินของรัฐ ทั้งนี้ การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดว่าสายการบินใดเป็นสายการบินของรัฐ จึงตัดปัญหาการเลือกปฏิบัติและปัญหาการแข่งขันระหว่างสายการบินของรัฐกับสายการบินเอกชนออกไปได้³²

นอกจากสายการบินที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีสายการบินที่ให้บริการอีกมากมาย ทั้งสายการบินทั่วไปและสายการบินต้นทุนต่ำที่ให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในรูปแบบการขนส่งคนโดยสาร, ขนส่งสินค้า หรือขนส่งทั้งคนโดยสารและขนส่งสินค้า เช่น สายการบิน AirTran Airways, Allegiant Air, Frontier Airlines, Gulfstream International Air, JetBlue Airways, Spirit Airlines, Sun Country Airlines, Virgin America, USA3000, Alaska Airline, Midwest Airlines, WestJet, American Eagle Airlines, Porter Airlines, Volaris เป็นต้น

3.3 การขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา

การให้บริการเดินอากาศในเส้นทางระหว่างประเทศจะต้องมีการทำความตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ” หรือ Air Service Agreement ที่ปัจจุบันพัฒนาไปสู่การเปิดเสรีในรูปแบบใหม่คือ “การเปิดน่านฟ้า” หรือ Open skies ซึ่งการเปิดเสรีการบินในรูปแบบดังกล่าวจะผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เคยกำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ เช่น การกำหนดในเรื่องของสายการบินที่กำหนด (The designation of airlines), สิทธิการบิน (air traffic rights), ความจุ (capacity), ความถี่ (frequency), พิกัดอัตราค่าขนส่ง (tariff) และอื่นๆ ซึ่งการทำความตกลงเปิดน่านฟ้าจะต้องตั้งอยู่บนแนวความคิดเรื่องประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency), การแข่งขันสมบูรณ์ (perfect competition) และรัฐสวัสดิการ (welfare) ซึ่งเป็นเป้าหมายของกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust law) และกฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition law) และที่ผ่านมาได้มีการทำความตกลงในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความตกลงทวิภาคี (bilateral agreement) หรือความตกลงพหุภาคี (multilateral agreement) ที่ภาคีผู้ทำความตกลงได้สร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศขึ้นมา จนในปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนา “แม่แบบความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ” (Template Air Service Agreements-TASAs) ที่จัดทำโดยองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ ICAO ที่เห็นว่า ความตกลงเปิดเสรีการบินหรือเปิดเสรีน่านฟ้าไม่อาจสำเร็จได้หากปราศจากแนวความคิดในเรื่องของกฎหมายแข่งขันทางการค้า³³

³¹ James D. Dana Jr. and David A. Schmitt, “The U.S. Airline Industry in 1995”, Page 1.

³² See Einer Elhauge, United States Antitrust Law and Economics, May, 2008.

³³ Kiattipon Tantikul, “Air Services Agreement: to what extent it incorporates the concepts of competition laws and how it is applied in the Global Aviation”, วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 6, (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555): 7-8.

3.3.1 ความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบทวิภาคี (Bilateral Air Service Agreements)

เดิม การทำความตกลงในการเดินอากาศระหว่างประเทศจะมีการทำตกลงระหว่างกันและให้มีการกำหนดข้อตกลงในเรื่องของความจุ, อัตราค่าบริการ, เส้นทางที่ให้บริการ รวมถึงในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคง และต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ต่อไปนี้

ข้อ 1 “บรรดารัฐผู้ทำสัญญายอมรับนับถือว่าทุกรัฐมีอธิปไตยโดยเฉพาะและสมบูรณ์เหนืออวกาศ บนอาณาเขตของตน”³⁴

ข้อ 3 (ค) “อากาศยานราชการของรัฐผู้ทำสัญญารัฐใดจะบินเหนืออาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งหรือลงบนอาณาเขตนั้นมิได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตโดยความตกลงพิเศษหรือโดยวิธีอื่น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในความตกลงหรือวิธีเช่นว่านั้น”³⁵ และ

ข้อ 6 “บริการเดินอากาศระหว่างประเทศประจำมีกำหนด จะดำเนินการบินเหนือหรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐผู้ทำสัญญามิได้ นอกจากจะได้รับอนุญาตพิเศษ หรืออนุญาตอย่างอื่นจากรัฐนั้น และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตเช่นว่านั้น”³⁶

การเจรจาทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ มีหลักสำคัญ 2 ประการที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ประการที่ 1 คือ กฎระเบียบทางวิชาการ (technical regulation) ในเรื่องความปลอดภัย (safety) ความมั่นคง (security) และการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ (navigation) และประการที่ 2 คือ กฎระเบียบทางเศรษฐกิจ (economic regulation) ในเรื่องการเข้าสู่ตลาด (market access) ค่าโดยสาร (fare) ความจุ (capacity) และอื่นๆ ที่สำคัญทุกรัฐต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศในเรื่องของการรักษาความปลอดภัยตามข้อ 37 อีกด้วย

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาเอง ต้องการให้มีการเปิดเสรีการบิน โดยให้การเข้าสู่ตลาดการบินเป็นไปอย่างเสรี โดยที่ทุกรัฐสามารถให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศแบบไม่มีข้อจำกัด และต้องการให้มีการใช้เสรีภาพทางอากาศที่ 5 ซึ่งหมายถึง สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนขึ้นและขนลงซึ่งการจราจรที่มาจากหรือมุ่งไปยังรัฐที่สาม ในอาณาเขตของรัฐแรก สำหรับความตกลงแบบพหุภาคี (multilateral) อีกทั้ง ยืนยันให้การกำหนดความจุ ความถี่และอัตราค่าโดยสารเป็นไปตามกลไกตลาดแทนที่จะกำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ เหตุผลหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการเปิดเสรีการบิน ก็เพราะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ธุรกิจสายการบินของประเทศสหรัฐอเมริกามีความแข็งแกร่งมาก จึงต้องการขยายการให้บริการและต้องการให้ใช้เสรีภาพทางอากาศที่ 5 ได้ ซึ่งสหราชอาณาจักรก็เป็นประเทศแรกที่สหรัฐอเมริกาเข้าเจรจาด้วย แต่ก็ไม่สำเร็จเนื่องจากสหราชอาณาจักรยังต้องการให้มีการกำหนดความจุ ความถี่และค่าโดยสารภายใต้ความตกลงฯ และให้ใช้เพียงเสรีภาพทางอากาศที่ 1 ซึ่งหมายถึง สิทธิให้โดยรัฐหนึ่งแก่รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐในการบินผ่านเหนืออาณาเขตของตนโดยไม่แวะลงและเสรีภาพทาง

³⁴ ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 18.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

อากาศที่ 2 คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐในการแวะลงในอาณาเขตของตนโดยไม่มีจุดประสงค์ทางการค้า เช่น แวะลงเพื่อเติมน้ำมัน ตรวจสอบเครื่องยนต์ เป็นต้น หรือที่เรียกว่า การแวะลงทางเทคนิค การเจรจาทำความตกลงฯ ครั้งนั้นจึงล้มเหลว มีเพียงการทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศทั่วไปที่กำหนดความจุ ความถี่และค่าโดยสารเช่นเดิมและประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศแบบทวิภาคีกับหลายๆ ประเทศ รวมถึงประเทศแคนาดาซึ่งเป็นประเทศแรกที่ได้ร่วมกันทำความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิเสรีภาพทางอากาศที่ 5 ที่ไม่จำกัดในเรื่องความจุและราคา³⁷

3.3.2 รูปแบบความตกลงบริการเดินอากาศระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.2.1 ความตกลงแบบเบอร์มิวด้า

ในช่วงแรกประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้ร่างความตกลงฉบับมาตรฐานจากการประชุมที่เมืองชิคาโกเป็นต้นแบบในการจัดทำความตกลงฯ แต่ต่อมาในปี 1946 ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรได้เข้าเจรจาทัดความตกลงที่เรียกว่า “เบอร์มิวด้า 1” (Bermuda I) ที่ประเทศสหรัฐอเมริกากับสหราชอาณาจักรได้ร่วมกันประกาศว่าจะใช้ความตกลงดังกล่าวเป็นร่างมาตรฐานในการทำความตกลงฯ กับประเทศอื่นๆ ความตกลงนี้จึงได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบในการทำความตกลงทวิภาคีเรื่อยมา การเจรจาทัดความตกลงฯ นั้น ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้ความตกลงนี้เป็นการเปิดตลาดเสรี ในขณะที่สหราชอาณาจักรยังคงต้องการให้การทำข้อตกลงเรื่องอัตราค่าโดยสาร เส้นทางและความจุ ซึ่งในความตกลงเบอร์มิวด้า 1 มี 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) การเข้าสู่ตลาด (market access) ที่คู่สัญญาสามารถกำหนดจำนวนสายการบินที่กำหนดเองได้ (2) ความจุ (capacity) ที่ไม่มีการจำกัดและให้สายการบินมีอำนาจกำหนดความจุได้เอง (3) ค่าระวาง (rates) ให้สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ หรือ IATA กำหนด (4) การเลือกปฏิบัติและแข่งขันอย่างเป็นธรรม (discrimination and fair competition) ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างสายการบินระหว่างประเทศกับสายการบินภายในประเทศ (5) กระบวนการระงับข้อพิพาท (dispute resolution) ที่ขึ้นอยู่กับการศึกษาหารือของภาคีผู้ทำความตกลง แต่ทั้งนี้ ความตกลงเบอร์มิวด้า 1 ยังมีข้อจำกัดสิทธิของผู้ขนส่งต่างชาติและการเพิกถอนสิทธิการบินด้วย ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรก็มีการลงนามในความตกลงเบอร์มิวด้า 2 แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามให้การสนับสนุนนโยบายเปิดน่านฟ้าเสรี โดยการเข้าเจรจาทัดความตกลงกับประชาคมยุโรป³⁸

3.3.2.2 ความตกลงเปิดน่านฟ้าเสรี³⁹

นับแต่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบิน ในปี 1978 ซึ่งเป็นการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็พยายามพัฒนานโยบายการบินเสรีไปสู่การเปิดเสรีการบินระหว่างประเทศ และได้ทำความตกลงเปิดน่านฟ้าเสรีกับเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศแรก ซึ่งนโยบายดังกล่าวมาจากแนวความคิด “Competitive capitalism” ที่

³⁷ Kiattipon Tantikul, “Air Services Agreement: to what extent it incorporates the concepts of competition laws and how it is applied in the Global Aviation”, *วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์* 6, (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555): 8-10.

³⁸ Ibid., Page 12-13.

³⁹ Ibid., Page 13-17.

เห็นว่าการแข่งขันจะดำเนินไปโดย “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) ที่ทำให้การขับเคลื่อนของราคาเป็นไปตามการแข่งขันในตลาด โดยประเทศสหรัฐอเมริกาอ้างว่า การทำความตกลงทวิภาคีแบบ Traditional ที่ให้มีการกำหนดสายการบินที่กำหนด (designated air carriers) จะก่อให้เกิดการมีอำนาจเหนือตลาด (dominant position) ที่จะนำไปสู่การผูกขาด และยิ่งไปกว่านั้น ตลาดที่มีผูกขาดก็จะทำให้การกำหนดราคาไม่สมเหตุสมผลและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะการที่รัฐให้การอุดหนุนหรือรัฐเข้าไปดำเนินการเอง ตลาดก็จะถูกควบคุมโดยรัฐ รวมถึงการเจรจาสิทธิการบิน ที่รัฐจะทำได้ประโยชน์ของสายการบินตนซึ่งไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องการให้มีการเปิดเสรีน่านฟ้า

ในหลักการสำคัญของการเปิดเสรีน่านฟ้า นั้น ฝ่ายองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศเห็นว่าการเปิดเสรีน่านฟ้าหมายถึง การที่พลังตลาด (market force) และตลาดเสรี (free market) จะส่งอิทธิพลต่อการเปิดน่านฟ้าเสรี ตามหลักการพื้นฐานที่มาจากการผลักดันของอุปสงค์ (demand) และแรงผลักดันของอุปทาน (supply) โดยที่รัฐจะแทรกแซงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนฝ่ายกระทรวงการขนส่ง เห็นว่าการเปิดน่านฟ้าเสรีหมายถึง องค์ประกอบและพื้นฐานที่สำคัญของการเปิดเสรีน่านฟ้า ได้แก่ (1) เปิดให้ทุกเส้นทาง (2) ไม่จำกัดความจุและความถี่ในทุกเส้นทาง (3) ไม่จำกัดเส้นทางและสิทธิการบิน ที่ไม่จำกัดสิทธิในการให้บริการระหว่างจุดใดๆ ระหว่างภาคีผู้ทำความตกลง รวมถึงการไม่จำกัดการให้บริการจุดระหว่างทางและจุดพื้น, การเปลี่ยนอากาศยาน, การให้เสรีภาพทางอากาศที่ 5 และอื่นๆ (4) ไม่ต้องมีการอนุมัติราคาในการใช้เสรีภาพทางอากาศที่ 3 และที่ 4 ของภาคีผู้ทำความตกลง (5) ให้เสรีแก่การบินแบบเช่าเหมา (จำกัดการควบคุมการบินแบบเช่าเหมาให้น้อยที่สุด) (6) เสรีการขนส่งสินค้าแก่ผู้ขนส่งแบบรวม (7) การแลกเปลี่ยนและการโอนรายได้ โดยผู้ให้บริการสามารถแลกเปลี่ยนเงินตราได้โดยเร็วและไม่มีข้อจำกัด (8) เปิดโอกาสให้ทำการบินร่วมแบบ Code-Sharing (9) มีบทบัญญัติการให้บริการลานจอดด้วยตนเอง (self-handling) โดยให้สิทธิแก่ผู้ขนส่งในการดำเนินงานและควบคุมการทำงานในท่าอากาศยาน/บริการภาคพื้นดินด้วยตนเอง (10) มีบทบัญญัติในเรื่องโอกาสทางพาณิชย์, ค่าภาระ, การแข่งขันที่เป็นธรรม, สิทธิการขนส่งหลายรูปแบบ (11) มีข้อตกลงร่วมกันเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในการจัดการระบบการจองตั๋วเครื่องบินผ่านระบบคอมพิวเตอร์ (Computer Reservation Systems)

3.4 ประเภทของกำกับดูแลการบินพลเรือน

3.4.1 การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

การกำกับดูแลการบินพลเรือนด้านเศรษฐกิจ เป็นหน้าที่ของกระทรวงการขนส่งสหรัฐอเมริกาหรือ The United States Department of Transportation (USDOT หรือ DOT) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐสภา เป็นหน่วยงานรัฐบาลกลาง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบการขนส่งทางอากาศของประเทศมีความรวดเร็ว ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เข้าถึงได้และสะดวก เหมาะสมกับประโยชน์ของประเทศและคุ้มครองประโยชน์ของ

ประชาชน⁴⁰ หน้าที่เป็นไปตาม United States Code เรื่องย่อที่ 1 กระทรวงการขนส่ง ส่วนที่ 1 องค์ประกอบ บทที่ 1 โครงสร้าง มาตรา 102⁴¹

โดยหลักกระทรวงการขนส่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁴²

1. ประกาศให้อำนาจเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน เรียกเก็บค่าบริการการใช้สนามบิน เพื่อใช้พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ใช้บริการสนามบิน
2. ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศดำเนินการบริการขนส่งทางอากาศในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการออกใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่งแบบชั่วคราวและใบอนุญาตแบบเช่าเหมา รวมถึงอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตในแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ
3. กำกับดูแลการประกอบกิจการของสายการบินต่างประเทศ การออกใบอนุญาตแก่สายการบินต่างประเทศ เพื่อดำเนินการขนส่งภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการดำเนินการบริการ การพักใช้และเพิกถอนการอนุญาตหรือสั่งให้หยุดประกอบกิจการ
4. กำกับดูแลอัตราค่าบริการในการให้บริการขนส่งทางอากาศของผู้ประกอบการ รวมถึงมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงราคา หากเห็นว่าราคาที่ผู้ประกอบการกำหนดไม่เหมาะสมหรือมีการเลือกปฏิบัติ ให้มีอำนาจยกเลิกค่าโดยสารและค่าระวางที่ไม่เหมาะสม มีการรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดราคาค่าโดยสารและค่าระวาง

3.4.2 การกำกับดูแลด้านอื่นๆ (Non-Economic Regulation)

3.4.2.1 การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation)

การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุดในการให้บริการสาธารณะ แม้ว่ารัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบิน ค.ศ. 1978 จะลดบทบาทของรัฐในส่วนของการกำหนดเส้นทางและอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง แต่ไม่ได้ยุติบทบาทการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยในการเดินอากาศ⁴³ ที่รัฐยังคงควบคุมอย่างเข้มงวด เพราะเรื่องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ทั้งผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการ แม้กระทั่งประชาชนภาคพื้นดิน รวมถึงภาพรวมทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยรัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบฯ ได้กำหนดไว้ในบทที่ 6 ให้รัฐบาลวางกฎระเบียบ

⁴⁰ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Brooks/Cole-Thomson Learning, Fifth Edition, Page 99.

⁴¹ Section 102 “Department of Transportation

(a) The Department of Transportation is an executive department of the United States Government at the seat of Government.....”

⁴² See Alexander T. Wells, *Air Transportation A Management Perspective*, Broward Community College, 17 May 1918- 7 January 1984.

⁴³ Christopher T. Tourtellot, *Competitive Policy in Airline Deregulation*, Page 550.

ดูแลสายการบินทั้งหมดในเรื่องของการรักษาความปลอดภัยและมีหน้าที่ควบคุมให้ธุรกิจการบินเป็นไปตามกฎระเบียบดังกล่าว จนกระทั่งในปี 1926 ได้มีการให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวแก่ “สหพันธ์บริหารการบินของสหรัฐอเมริกา” (The Federal Aviation Administration: FAA)⁴⁴ ในการตรวจสอบความปลอดภัยในการให้บริการของผู้ขนส่งโดยร่วมมือกับ “คณะกรรมการความปลอดภัยทางการคมนาคมแห่งชาติ” (The National Transportation Safety Board: NTSB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ⁴⁵ ดังนี้

1. สหพันธ์บริหารการบิน (The Federal Aviation Administration: FAA)

สหพันธ์บริหารการบิน มีอำนาจในการกำกับดูแลและควบคุมกิจกรรมการบินพลเรือนทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสหพันธ์การบินพลเรือน ค.ศ. 1958 (Federal Aviation Act of 1958) ภายใต้ชื่อ “Federal Aviation Agency”⁴⁶ และเปลี่ยนชื่อมาเป็นองค์กร ในปี ค.ศ. 1976 เป็น “Federal Aviation Administration” และตาม United States Code เรื่องที่ 49 เรื่องย่อยที่ 1 ว่าด้วยกระทรวงการขนส่ง ในส่วนที่ 1 องค์กรประกอบ บทที่ 1 โครงสร้างมาตรา 106 (A) และ (B)⁴⁷ มีการกำหนดให้ผู้อำนวยการสหพันธ์บริหารการบินมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและรับผิดชอบในการกำกับดูแลและส่งเสริมพัฒนาการขนส่งทางอากาศในด้านความปลอดภัยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁸ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴⁹

ก. วิจัย พัฒนาแผนและนโยบายในการใช้น่านฟ้าในการเดินอากาศของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการวางกฎเกณฑ์ที่จำเป็นเพื่อการประกันว่าอากาศยานนั้นมีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ⁵⁰

⁴⁴ Ibid., Page 450.

⁴⁵ Ibid., Page 478.

⁴⁶ See David G. Monk, “The lessons of airline deregulation: Will we make the same mistakes in space”, *The journal of the air law and commerce* 57.

⁴⁷ United States Code Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 1 Organization

Section 106 Federal Aviation Administration

“(a) The Federal Aviation Administration is an administration in the Department of Transportation.

(b) The head of the Administration is the Administrator.....”

⁴⁸ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 401 General Provision Section 40104.- Promotion of civil aeronautics and safety of air commerce.-...”

⁴⁹ See Peter Belobaba, Amedeo Odoni and Cynthia Barnhart, *The Global Airline Industry*, Wiley, 2009.

⁵⁰ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 401 General Provision Section 40103 “Sovereignty and use of airspace

(b) Use of airspace.—(1) The Administrator of the Federal Aviation Administration shall develop plans and policy for the use of the navigable airspace and assign by regulation or order the use of the airspace necessary to ensure the safety of aircraft and the efficient use of airspace. The Administrator may modify or revoke an assignment when required in the public interest.”

ข. กำหนดข้อบังคับต่างๆ ในการให้บริการจราจรทางอากาศแก่อากาศยานที่ทำการเหนือน่านฟ้าประเทศสหรัฐอเมริกา การปกป้องและการยืนยันตำแหน่งของอากาศยาน การปกป้องเอกชนและทรัพย์สินบนพื้นผิว การใช้น่านฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการป้องกันการชนของอากาศยานด้วยกัน อากาศยานชนพาหนะอื่นบนพื้นดินหรือพื้นน้ำหรืออากาศยานชนวัตถุอื่นในอากาศ⁵¹

ค. ออกกฎเกณฑ์ในการจดทะเบียนอากาศยาน เครื่องยนต์ ใบพัด ทรัพย์สิน ให้แก่ผู้ประกอบการค้า รวมถึงการพิกัดใช้และเพิกถอนในทะเบียนอากาศยาน⁵²

ง. จัดให้มีระบบการจดทะเบียนการเช่าและใช้อากาศยานเป็นหลักประกันหนี้ของอากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายอากาศยาน⁵³

จ. เข้าถือสิทธิ จัดตั้ง พัฒนา ดำเนินการและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศรวมถึงบุคลากรดำเนินงานเพื่อกำกับดูแลและปกป้องการจราจรทางอากาศ⁵⁴

⁵¹ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 401 General Provision Section 40103 “Sovereignty and use of airspace

(b) Use of airspace.— (2) The Administrator shall prescribe air traffic regulations on the flight of aircraft (including regulations on safe altitudes) for—

(A) navigating, protecting, and identifying aircraft;

(B) protecting individuals and property on the ground;

(C) using the navigable airspace efficiently; and

(D) preventing collision between aircraft, between aircraft and land or water vehicles, and between aircraft and airborne objects.”

⁵² United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 441 Registration and recordation of Aircraft

Section 44104 “Registration of aircraft components and dealers’ certificates of registration The Administrator of the Federal Aviation Administration may prescribe regulations— (1) in the interest of safety for registering and identifying an aircraft engine, propeller, or appliance; and (2) in the public interest for issuing, suspending, and revoking a dealer’s certificate of registration under this chapter and for its use by a person manufacturing, distributing, or selling aircraft.”

Section 44105 “Suspension and revocation of aircraft certificates

“The Administrator of the Federal Aviation Administration may suspend or revoke a certificate of registration issued under section 44103 of this title when the aircraft no longer meets the requirements of section 44102 of this title.”

⁵³ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 441 Registration and recordation of Aircraft

Section 44107 “Recordation of conveyances, leases, and security instruments

(a) Establishment of systemS.—The Administrator of the Federal Aviation Administration shall establish a system for recording—

(1) conveyances that affect an interest in civil aircraft of the United States;

(2) leases and instruments executed for security purposes, including conditional sales contracts, assignments, and amendments, that affect an interest in—.”

ฉ. ออกใบอนุญาตหรือใบรับรองต่างๆ เช่น ใบรับรองผู้ประจำหน้าที่ ใบรับรองแบบอากาศยาน ใบสำคัญสมควรถิ่นอากาศ ใบรับรองการดำเนินงานสนามบิน ใบรับรองเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ใบรับรองตัวแทนผู้ประกอบการผู้ขนส่งทางอากาศและใบรับรองการผลิตอากาศยานและส่วนประกอบของอากาศยาน⁵⁵ และการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหพันธ์บริหารการบินในแต่ละกรณี⁵⁶

ช. ในส่วนของการรักษาความปลอดภัยได้กำหนดให้สหพันธ์บริหารการบิน ออกข้อบังคับกำหนดให้มีการตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระทุกชั้นที่จะไปกับอากาศยานพาณิชย์ โดยต้องกระทำการก่อนผู้โดยสารหรือสัมภาระขึ้นไปบนอากาศยานด้วยเครื่องมือตรวจอาวุธ⁵⁷ รวมถึงจัดให้มีกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้โดยสารและทรัพย์สินบนอากาศยานพาณิชย์ หรือประโยชน์สาธารณะในกรณีมีการกระทำหรือการแทรกแซงอันมิชอบด้วยกฎหมาย⁵⁸ จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยในแต่ละสนามบินและแต่งตั้งผู้จัดการด้านการรักษาความปลอดภัยในแต่ละสนามบินที่เห็นว่าจำเป็น⁵⁹

⁵⁴ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 445 Facilities, Personnel, and Research

Section 44502 “General facilities and personnel authority(a) General authority.—(1) The Administrator of the Federal Aviation Administration may—

(A) acquire, establish, improve, operate, and maintain air navigation facilities; and
(B) provide facilities and personnel to regulate and protect air traffic.”

⁵⁵ Peter Belobaba, Amedeo Odoni and Cynthia Barnhart, *The Global Airline Industry*, Wiley, 2009, Page 14-25.

⁵⁶ *Ibid.*, Page 35-36.

United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 447 Safety Regulation
Section 44702 “Issuance of certificates (a) General authority and applications.—The Administrator of the Federal Aviation Administration may issue airman certificates, type certificates, production certificates, airworthiness certificates, air carrier operating certificates, airport operating certificates, air agency certificates, and air navigation facility certificates under this chapter. An application for a certificate must—.”

⁵⁷ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 449 Security

Section 44901 “Screening passengers and property

(a) In general.—The Under Secretary of Transportation for Security shall provide for the screening of all passengers and property, including United States mail, cargo, carry-on and checked baggage, and other articles, that will be carried aboard a passenger aircraft operated by an air carrier or foreign air carrier in air transportation or intrastate air transportation...”

⁵⁸ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 449 Security

Section 44903 “Air transportation security

(a) Definition.—In this section, “law enforcement personnel” means individuals—

(1) authorized to carry and use firearms;

(2) vested with the degree of the police power of arrest the Under Secretary of Transportation for Security considers necessary to carry out this section; and

(3) identifiable by appropriate indicia of authority.”

⁵⁹ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 449 Security

ข. กำหนดบัญชีค่าธรรมเนียมและวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการให้บริการจราจรทางอากาศและบริการอื่นที่เกี่ยวข้องแก่อากาศยานพลเรือนทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นอากาศยานสัญชาติอเมริกันและอากาศยานต่างชาติ ไม่ว่าจะบินขึ้นหรือลงในประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁰

2. คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Safety Board: NTSB)

คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนอุบัติเหตุทางอากาศของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนหรือ CAB แต่ต่อมาได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคมนาคม ค.ศ. 1966 (The Transportation Act of 1966) จึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ” (National Transportation Safety Board -NTSB) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุในทุกภาคการขนส่ง เพื่อปรับปรุงความปลอดภัยในการคมนาคม รวมถึงรับฟังความเห็นจากสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็น การเดินอากาศ การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางท่อ การเดินเรือ การขนส่งทางบก เฉพาะบนทางหลวงของรัฐ เป็นต้น โดยการทำงานของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Safety Board-NTSB) จะร่วมมือกับสหพันธ์บริหารการบิน (The Federal Aviation Administration: FAA) แม้จะไม่ใช้การร่วมมือกันโดยตรง เพราะการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานแยกต่างหากจากกัน แต่เมื่อคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติได้สอบสวนอุบัติเหตุแล้วจะมีรายงานความเห็นการสอบสวนอุบัติเหตุแล้วสหพันธ์บริหารการบินจะนำความเห็นจากการสอบสวนอุบัติเหตุของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติไปวิเคราะห์ต่อไป⁶¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ เป็นไปตามเรื่องย่อยที่ 2 บทที่ 11 คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ บทย่อยที่ 3 อำนาจหน้าที่ มาตรา 1132⁶² การสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยานการบินพลเรือน กำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัยใน

Section 44933 “Federal Security Managers

(a) Establishment, Designation, and Stationing.—The Under Secretary of Transportation for Security shall establish the position of Federal Security Manager at each airport in the United States described in section 44903(c). The Under Secretary shall designate individuals as Managers for, and station those Managers at, those airports.”

⁶⁰ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle VII Aviation Programs Chapter 453 Fees

Section 45301 “General provisions

(a) Schedule of fees.—The Administrator shall establish a schedule of new fees, and a collection process for such fees, for the following services provided by the Administration...”

⁶¹ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 118.

⁶² United States Code, Title 49 Transportation Subtitle II- Other Government Chapter 11- National Transportation Safety Board Subchapter III- Authority

Section 1132 Civil aircraft accident investigations

(a) General Authority.—(1) The National Transportation Safety Board shall investigate—

(A) each accident involving civil aircraft; and

การขนส่งทางอากาศแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับอากาศยานพลเรือนและเข้าร่วมในการสอบสวนกับทหารในกรณีที่อุบัติเหตุเกี่ยวข้องกับอากาศยานทหารและอากาศยานพลเรือน เมื่อสอบสวนแล้วคณะกรรมการฯ จะประเมินและหาทางป้องกันและวิธีหลีกเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการคมนาคม และอำนาจในการทบทวนผลการอุทธรณ์คำสั่งของสหพันธ์บริหารการบิน การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกการรับรองหรือการอนุญาตผู้ขนส่งด้วย⁶³ หน้าที่ถูกกำหนดภายใต้เรื่องที่ 49 ของ United States Code เรื่องย่อยที่ 2 บทที่ 11 คณะกรรมการความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ บทย่อยที่ 2 โครงสร้างและการบริหารงานตามมาตรา 1111 โครงสร้างทั่วไป⁶⁴

3.4.2.2 การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Regulation)

นอกจากการรักษาความปลอดภัยในการใช้อากาศยานแล้ว สหพันธ์บริหารการบินของสหรัฐอเมริกาหรือ FAA ยังมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาและดำเนินโครงการควบคุมมลพิษทางเสียงจากอากาศยานและวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมการบินพลเรือน⁶⁵ เพื่อการเติบโตและพัฒนาการบินพลเรือนภายในประเทศ พัฒนาอากาศยานมิให้ก่อมลพิษทางเสียงและอากาศ โดยเริ่มจากการเลือกใช้อากาศยานให้เหมาะสมกับการให้บริการเชิงพาณิชย์ การเลือกใช้ใบพัดขนาดใหญ่ การเรียงใบพัดในลักษณะให้เสียงลดลงและการติดตั้งแผงดูดซับเสียงจะช่วยให้มลพิษทางเสียงลดลง⁶⁶

3.4.2.3 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Security Regulation)

เนื่องจากเหตุการณ์โศกนาฏกรรม 9/11 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงที่เลวร้ายที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁷ จึงได้มีการตรากฎหมาย “The Aviation and Transportation Security Act: ATSA” โดยสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาในทันที และได้ก่อตั้งสำนักงานความปลอดภัยด้านการคมนาคมขนส่งหรือ The Transportation Security Administration: TSA ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2001 เพื่อส่งเสริมการรักษาความมั่นคงของประเทศและสร้างความมั่นใจในการขนส่งทางอากาศว่าจะได้รับการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวด ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการขนส่ง โดยสำนักงานความปลอดภัยด้านการคมนาคมขนส่งมีอำนาจในการกำกับดูแลการขนส่งที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและมีอำนาจในบังคับใช้

(B) with the participation of appropriate military authorities, each accident involving both military and civil aircraft...”

⁶³ Jerry A. Eichenberger, *General Aviation Law*, The McGraw Companies, Third Edition, 2012, Page 13 .

⁶⁴ United States Code, Title 49 Transportation Subtitle II- Other Government Chapter 11- National Transportation Safety Board Subchapter III- Authority
Section 1111 “General organization

(a) Organization. - The National Transportation Safety Board is an independent establishment of the United States Government...”

⁶⁵ Alexander T. Wells, *Air Transportation A Management Perspective*, Broward Community College, 17 May 1918- 7 January 1984, Page 67.

⁶⁶ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 112-113.

⁶⁷ Peter Belobaba, Amedeo Odoni and Cynthia Barnhart, *The Global Airline Industry*, Wiley, 2009, Page 44.

มาตรการที่เรียกว่า “Transportation Security Regulations: TSRs” ซึ่งเนื้อหาโดยทั่วไปจะครอบคลุมการรักษาความมั่นคงทั้งหมด ทั้งในท่าอากาศยานและบนอากาศยาน รวมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความมั่นคงและปกป้องข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง⁶⁸

วิธีปฏิบัติโดยการกำหนดให้ผู้โดยสารทุกเที่ยวบินระหว่างประเทศที่จะเดินทางมาสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้เดินทางมาถึงสนามบินก่อนเวลา 1 ชั่วโมง เพื่อให้ผู้โดยสารทุกท่านจะต้องเข้ารับการสแกนร่างกายเพื่อตรวจสอบความปลอดภัยก่อนที่จะขึ้นเครื่องบิน พร้อมตรวจสอบกระเป๋าถือขึ้นเครื่องผ่านเครื่องเอ็กซเรย์ที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง โดยข้อบังคับดังกล่าวมีขึ้นหลังจากที่มีการเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันเหตุก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้น เช่น การจำกัดน้ำหนักกระเป๋าเดินทางหรือการอนุญาตให้นักบินสามารถออกคำสั่งให้ผู้โดยสารที่เดินทางมาบนเที่ยวบินระหว่างประเทศที่มุ่งหน้าไปยังสหรัฐนั่งอยู่กับที่ในชั่วโมงสุดท้ายของการบิน นอกจากนี้ ยังมีการประกาศใช้ “กฎหมายคุ้มครองความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ” (The Homeland Security Act) ในปี 2002 ที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานขององค์การบริหารในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและความมั่นคงและเป็นมาตรการรักษาความมั่นคงภายในประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองโครงสร้างพื้นฐานภายในแห่งชาติที่ถือมีความสำคัญยิ่ง เช่น ภัยจากการคุกคามก่อการร้าย (terrorist) ซึ่งหากสูญเสียไปจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณสุขและความปลอดภัยของชาติ นอกจากนี้ สหพันธ์บริหารการบินของสหรัฐอเมริกาหรือ FAA ที่ได้ร่วมมือกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ ICAO ในการจัดทำมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคง เพื่อเป็นมาตรฐานให้แก่ประเทศต่างๆ ในการบังคับใช้

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า รูปแบบขององค์การกำกับดูแลกิจกรรมการบินของประเทศสหรัฐอเมริกามีการวางรูปแบบขององค์การกำกับดูแลกิจกรรมการบิน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การที่เป็นหน่วยงานของรัฐอย่างกระทรวงการขนส่ง (Department of Transportation) และองค์การอิสระอย่างสหพันธ์บริหารการบิน (Federal Aviation Administration) ซึ่งข้อดีของการวางรูปแบบขององค์การที่หน่วยงานของรัฐและองค์การอิสระทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล คือ การแบ่งแยกอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะสหพันธ์บริหารการบินที่กำกับดูแลความปลอดภัย มีฐานะเป็นองค์การอิสระจึงไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง เพราะการกำกับดูแลความปลอดภัยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยอย่างเคร่งครัดและต้องไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศและกระทรวงการขนส่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ จะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน แต่ข้อเสียก็คือ เดิมสหพันธ์บริหารการบินมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริการจราจรเพียงอย่างเดียว ก่อนที่จะมีการเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลความปลอดภัย ทำให้การดำเนินงานเกิดความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน้าที่ในการดำเนินงานเอง

⁶⁸ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 115.

3.5 การกำกับดูแลธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

ในแต่ละประเทศมีการควบคุมธุรกิจสายการบินอย่างเข้มงวด เพราะเห็นว่าธุรกิจสายการบินเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนจึงส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น เพื่อการป้องกันทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ประกอบการขนส่ง⁶⁹ รัฐจึงไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันได้อย่างเสรีและการให้บริการเดินอากาศก็เป็นวิธีการหารายได้ของรัฐอีกทางหนึ่ง แต่ในปี 1978 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมธุรกิจสายการบินภายในประเทศ โดยการผ่อนคลายนโยบายสายการบิน (Airline Deregulation) และใช้ประโยชน์จากการแข่งขันที่อาศัยกลไกตลาดแทนการควบคุมคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งการผ่อนคลายนโยบายนี้ เป็นการผ่อนคลายนโยบายในการกำกับดูแลธุรกิจเท่านั้น (Economic Regulation) ไม่ใช่การผ่อนคลายนโยบายการควบคุมทางสังคม (Social Regulation) ที่อาจกระทบต่อประชาชนและประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เป็นประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบในการผ่อนคลายนโยบายสายการบินแก่ประเทศต่างๆ และเป็นประเทศผู้นำในเรื่องธุรกิจการบิน⁷⁰

3.5.1 การกำกับดูแลธุรกิจการบินก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญตีผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ.1978

ในยุคเริ่มต้นของประเทศสหรัฐอเมริกา การบินสามารถทำได้โดยเสรี แต่ก็มีอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ผู้นำมลรัฐต่างๆ จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายควบคุมธุรกิจการบิน เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในการขนส่งทางอากาศ จึงเริ่มมีการควบคุมธุรกิจการบิน (Airline Regulation) โดยเริ่มต้นขึ้นในอุตสาหกรรมที่มีการหารายได้ให้แก่รัฐ และการประกาศใช้ “The Kelly Airmail Act in 1925” และ “The Air Commerce Act in 1926” โดยได้จัดตั้งฝ่ายการบิน (Aeronautic Branch) ขึ้นในกระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce) โดยมีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยของการบินพลเรือนทั้งทางด้านการออกแบบและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายด้านความปลอดภัย การออกใบอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ การรับรองอากาศยาน การกำหนดเส้นทางการบิน การจัดตั้งและบำรุงรักษาเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และการสอบสวนอุบัติเหตุของอากาศยาน และมีการยกฐานะฝ่ายการบินขึ้นเป็น “สำนักงานพาณิชย์ทางอากาศ” (Bureau of Air Commerce) โดยได้จัดหน่วยงานควบคุมการจราจรทางอากาศในเส้นทางการบินด้วย โดยได้ให้ใบรับรองเส้นทางของผู้รับขนทางอากาศ (Air Carrier Route Certificates) และการควบคุมราคาโดยสารและค่าระวางของสายการบิน (Regulated Airline Fares) ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ “Civil Aeronautics Act of 1938” แทนกฎหมายเดิม⁷¹ โดยจัดตั้งองค์การการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Administration-CAA) ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ดำเนินบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การควบคุมการจราจรในสนามบิน (ต่อมาเป็นที่รู้จักกันในนามสหพันธ์บริหารการบินหรือ FAA)⁷² ต่อมาเกิดปัญหาการร่วมกันใช้อำนาจผูกขาดตลาดของสายการบินและ

⁶⁹ Christopher T. Tourtellot, “Competitive Policy in Airline Deregulation”, *The American University Law Review*, 1979, Page 537.

⁷⁰ See Joseph P. Schwieterman, “Fare Is Fair in Airline Deregulation, The Decline of Price Discrimination”, *AEI Journal on Government and Society*, July- August, 1985.

⁷¹ Ibid., Page 550-551.

⁷² Ibid., Page 544-546.

มีการตกลงแบ่งเส้นทางในการให้บริการกัน⁷³ ทั้งในส่วนของ การให้บริการคนโดยสารและบริการไปรษณีย์ภัณฑ์และสภาองเกรส (Congress) จึงได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการการบินพลเรือน” (The Civil Aeronautics Board: CAB) ขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล การให้บริการจราจรทางอากาศภายในประเทศและการให้บริการไปรษณีย์ รวมถึงอำนาจในการออกใบอนุญาตต่างๆ เมื่อผู้ประกอบการใดต้องการเข้าสู่ตลาด (Entry) ต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการฯ โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนที่จะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการและพิจารณาการให้ใบอนุญาตและใบสมควรเดินอากาศแก่สายการบิน โดยสายการบินต้องแสดงให้เห็นถึงความพร้อม ความสมัครใจ และมีความสามารถในการให้บริการ (fit, willing and able) รวมถึงต้องแสดงให้เห็นว่าการให้บริการนั้นเหมาะสมและจำเป็นต่อสาธารณะ (Public convenience and necessity)⁷⁴ แต่การให้ใบอนุญาตของคณะกรรมการฯ เข้มงวดมาก จนสายการบินใหม่ไม่อาจเข้าสู่ตลาดได้เลย มีเพียงสายการบินที่อยู่ในตลาดมาก่อนได้รับอนุญาตให้ประกอบการได้โดยอัตโนมัติตามหลัก “Grandfather Right” * ทำให้ตลาดการบินถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย นอกจากนี้ คณะกรรมการการบินพลเรือนยังมีอำนาจในการอนุญาตให้สายการบินต่างๆ ควบหรือรวมกิจการในกรณีประสบปัญหาในการดำเนินงาน และมีอำนาจควบคุมการแข่งขันที่เป็นกระทำเกินขอบเขตของกฎหมาย

ในส่วนของ การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ คณะกรรมการการบินพลเรือนทำหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบินภายในประเทศ เป็นผู้เจรจาและแสดงเจตนาในการทำข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการบินต่างๆ รวมถึงผู้ควบคุมการแข่งขันในธุรกิจสายการบินของสหรัฐอเมริกา⁷⁵ โดยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง (Fare and rate) และไม่ยอมให้มีการแข่งขันด้านราคา แต่ให้สายการบินแข่งขันในรูปแบบอื่นแทน สายการบินต่างๆ จึงพยายามให้บริการเที่ยวบินที่ถี่มากขึ้น แต่การที่สายการบินไม่สามารถกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางเองได้อย่างเหมาะสม ทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาการให้บริการมากนัก และการที่คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการ ส่งผลให้ผู้ให้บริการต้องเสียอัตราค่าโดยสารที่สูงเกินควร⁷⁶

⁷³ Ibid., Page 540-541.

⁷⁴ Alexander T. Wells, *Air Transportation: A Management Perspective*, Broward Community College, 17 May 1918- 7 January 1984, Page 65 .

* “Grandfather Right” The automatic granting of a certificate of public convenience and necessity of those air carriers which had been in continuous operation, and in possession of an air mail contract, for a period of 90 days prior to the passage of the Civil Aeronautic Act of 1938 (Grandfather Clause, Section 401e). Automatic granting of operational authority to a common carrier which has regularly and continuously served the public prior to its subjection to regulation.

อ้างอิงจาก V. Foster Rollo, *Aviation Law: An introduction*, 4th ed, (Maryland: Maryland Historical Press, 1994), Page 484.

⁷⁵ James D. Dana Jr. and David A. Schmitt, *The U.S. Airline Industry in 1995*, Kellogg, J.L. Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Page 1-3.

⁷⁶ Christopher T. Tourtellot, “Competitive Policy in Airline Deregulation”, *The American University Law Review*, 1979, Page 544-546.

นอกจากนี้ ปัญหาการเข้าสู่ตลาดก็ก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดเพราะมีผู้ให้บริการน้อยราย นับแต่มีการควบคุมโดยคณะกรรมการฯ ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้เข้าสู่ตลาดมีจำนวนน้อยมาก สายการบินส่วนใหญ่ที่ให้บริการเป็นสายการบินที่ให้บริการในตลาดอยู่ก่อนแล้ว และในทางกลับกัน การแข่งขันน้อยรายกลับเป็นเหมือนแรงกระตุ้นให้คณะกรรมการการบินพลเรือนเข้าควบคุมราคา เพราะเห็นว่าการควบคุมเสถียรภาพทางการเงินของสายการบิน และเมื่อสายการบินใดประสบปัญหาการเงินก็เข้าไปดำเนินการ เมื่อมีปัญหามากขึ้น รัฐจึงเห็นว่าการควบคุมโดยคณะกรรมการการบินพลเรือนไม่เหมาะสม และเป็นการแทรกแซงโดยรัฐมากเกินไป จึงเห็นควรผ่อนคลายนโยบายที่เข้มงวดของรัฐลง โดยการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 หรือ “The Airline Deregulation Act of 1978”

3.5.2 การกำกับดูแลธุรกิจการบินภายใต้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978

เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 1978 อุตสาหกรรมการบินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ คือ การประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบินหรือ “The Airline Deregulation Act of 1978” แต่ความจริงแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีการพยายามที่จะลดกฎเกณฑ์สายการบิน (Airline Deregulation) ตั้งแต่ปี 1970 เนื่องจากปัญหาการควบคุมเส้นทางและราคาโดยฝ่ายการเมือง (Political Control) การประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 ก็เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1938 และต้องการลดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศระหว่างมลรัฐและระหว่างประเทศลง รวมถึงยกเลิกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินตามพระราชบัญญัติเดิมออกทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับความสะดวกและความจำเป็นสาธารณะ⁷⁷ ซึ่งรัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 ก็มีบทบัญญัติเรื่อง “Sunset Clause” ซึ่งหมายถึง การยกเลิกอำนาจการควบคุมการพาณิชย์ในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ตามพระราชบัญญัติ The Civil Aeronautics Act of 1938 ได้แก่ อำนาจการควบคุมเส้นทางการเดินอากาศภายในประเทศและอำนาจการควบคุมอัตราค่าโดยสารและค่าระวางภายในประเทศ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 ก็ได้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในเรื่องต่างๆ ให้กับกระทรวงการขนส่ง เช่น การกำกับดูแลการควบรวมกิจการ (Mergers) และเอกสารสิทธิในการผูกขาด (Antitrust Immunities) และโอนหน้าที่สำหรับการเดินอากาศระหว่างประเทศให้กับกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือนยุติลง ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1985⁷⁸ ซึ่งการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 เป็นเพียงการผ่อนคลายนโยบายสายการบินภายในประเทศเท่านั้น ในส่วนของสายการบินต่างชาติรัฐยังคงไม่อนุญาตให้สายการบินต่างชาติถือหุ้นในสายการบินภายในประเทศเกินร้อยละ 25 ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง รวมถึงไม่อนุญาตให้สายการบินต่างชาติให้บริการระหว่างจุดสองจุดภายในประเทศ⁷⁹ หรือกาโบตาจได้ (Cabotage)⁸⁰

⁷⁷ “Airline Deregulation”, Report to Congressional Committees, June 2006, Page 8-11.

⁷⁸ V. Foster Rollo, *Aviation law: An Introduction*, 4th ed, Page 107.

⁷⁹ Kenneth J. Button, *Opening U.S. Skies to Global Airline Competition*. 24 November 1998, Page 2.

โดยรัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายการบิน ค.ศ. 1978 หรือ “The Airline Deregulation Act of 1978 กำหนดให้

1. ดำรงรักษาลำดับความสำคัญของความปลอดภัยทางอากาศในอันดับแรก
2. ใช้กลไกการแข่งขันให้มีการบริการขนส่งทางอากาศ
3. สนับสนุนบริการเดินอากาศในเมืองใหญ่ผ่านสนามบินรอง
4. หลีกเลี่ยงการรวมตัวของอุตสาหกรรมโดยไม่มีการแข่งขันของผู้รับขนรายหนึ่งหรือหลายราย
5. สนับสนุนให้ผู้รับขนรายใหญ่เข้าสู่ตลาด สนับสนุนให้ผู้รับขนที่มีอยู่แล้วเปิดตลาดใหม่ และทำให้ผู้รับขนรายย่อยมีความเข้มแข็งขึ้น

การประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายการบิน ค.ศ. 1978 (Airline Deregulation Act of the 1978) โดยหวังว่าจะเป็น การเปลี่ยนการควบคุมธุรกิจการบิน จาก การควบคุมเคยเป็นของรัฐ มาเป็นการผ่อนคลายนโยบายต่างๆ ที่ใช้ในควบคุมธุรกิจการบิน⁸¹ เพื่อเป็นการดึงดูดให้ผู้ประกอบการสายการบินให้เข้าสู่ตลาดมากขึ้น ก่อให้เกิดการแข่งขันในตลาด และสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งการแข่งขันนี้จะเป็นผลดีทั้งแก่ผู้ใช้บริการที่จะได้ใช้บริการในอัตราค่าโดยสารและค่าระวางที่ต่ำลง รวมถึงสายการบินต่างๆ จะได้พยายามพัฒนาศักยภาพและคุณภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มปริมาณสายการบินที่ให้บริการและสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายการบิน ค.ศ. 1978 คือ ต้องการให้ธุรกิจสายการบินนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับระหว่างประเทศทั้งในด้านการสื่อสารและด้านแรงงานในระดับสากล การเปลี่ยนแปลงการควบคุมดังกล่าว ส่งผลอย่างสำคัญต่ออุตสาหกรรมการบินของสหรัฐอเมริกา ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่จะใช้การเดินทางทางอากาศ ก่อให้เกิดรายได้จากอุตสาหกรรมการบินเพิ่มมากขึ้น และผลจากการประสบความสำเร็จในการผ่อนคลายนโยบายของสหรัฐอเมริกาส่งผลให้ประเทศต่างๆ นำแนวความคิดดังกล่าวไปปรับใช้ เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ ที่เคยมีการกำหนดราคาและการเข้าสู่ตลาดโดยรัฐบาล ในปี 1983 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสายการบิน “Air

⁸⁰ Chicago Convention: Article 7 Cabotage

“รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิที่จะบอกปฏิเสธการอนุญาตให้อากาศยานของรัฐผู้ทำสัญญาอื่น ๆ รับผิดชอบต่อสัญชาติ และสินค้าที่รับขนขึ้นภายในอาณาเขตของตน เพื่อสินค้าหรือค่าเช่า ซึ่งคนและของเหล่านั้นมีปลายทางไปยังอีกจุดหนึ่งภายในอาณาเขตนั้น

รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะไม่ทำข้อตกลงใด ๆ ซึ่งให้เอกสิทธิเช่นว่านั้นโดยชัดแจ้งแก่รัฐอื่นใด หรือแก่สายการบินของรัฐอื่นใดโดยเฉพาะและรับรองว่าจะไม่ขอรับเอกสิทธิพิเศษเฉพาะเช่นว่านั้นจากรัฐอื่นใด”

อ้างอิง ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ, กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2545, หน้า 21.

⁸¹ See Joseph P. Schwieterman, “Fare Is Fair in Airline Deregulation, The Decline of Price Discrimination”, *AEI Journal on Government and Society*, July- August, 1985.

New Zealand” ในปี 1988 และประเทศออสเตรเลียได้มีการผ่อนคลายนโยบายเช่นกัน โดยการเพิ่มการผ่อนคลายนโยบายลงใน “The Airline Agreement (Termination) Act of 1990”

ในประชาคมยุโรปก็มีการเปิดเสรีในลักษณะตลาดร่วม (Single Market) แต่แตกต่างจากการผ่อนคลายนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มขึ้นในปี 1988 ในขั้นตอนแรกเป็นการอนุญาตให้สามารถกำหนดการบินได้ในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิการรับขนประเภทที่ 5 และการปรับลดราคาได้โดยสายการบินเอง ผลจากการประกาศใช้ส่งผลให้การกำหนดความจุมีอิสระมากขึ้น ให้สิทธิแก่สายการบินในการกำหนดเส้นทางและกำหนดสายการบินได้เองในการใช้สิทธิการบินในแต่ละเส้นทาง และต่อมาในปี 1993-1997 มีการบังคับใช้สนธิสัญญาพหุภาคีแทนที่การบังคับใช้สนธิสัญญาทวิภาคี⁸² ให้สิทธิประกอบการอย่างเต็มที่ภายในประชาคมยุโรป ส่งผลให้ไม่มีการจำกัดด้านราคาแต่มีการควบคุมราคาเพื่อไม่ให้ต่ำหรือสูงเกินไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการผ่อนคลายนโยบายเป็นประโยชน์ในการแข่งขันในธุรกิจการบิน มากกว่าการที่จะมีการควบคุมโดยรัฐ

สรุปได้ว่า การเปลี่ยนการควบคุมธุรกิจสายการบินจากการควบคุมโดยคณะกรรมการการบินพลเรือนมาเป็นการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 (The Airline Deregulation Act of 1978) มีลำดับการผ่อนคลายนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปตั้งแต่ปี 1970 ก่อนที่จะมีการประกาศผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ในปี 1978 เพื่อเพิ่มความผ่อนคลายในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงการกำหนดค่าบริการที่สายการบินสามารถกำหนดได้เอง โดยสามารถพิจารณาจากความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยอันมีผลต่อการกำหนดค่าบริการ ในแต่ละสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงของค่าเงินตราต่างประเทศและความผันผวนของราคาน้ำมันโลก

3.5.3 ผลจากการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978

1. เกิดการแข่งขันด้านราคา

ด้วยเหตุผลที่ประกาศใช้รัฐบัญญัติฯ ให้อิสระแก่สายการบินในการกำหนดค่าโดยสารและค่าระวาง เพื่อต้องการสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาการให้บริการ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการที่จะมีทางเลือกผู้ให้บริการมากขึ้น อันเกิดจากการแข่งขันโดยอาศัยกลไกตลาด ให้การกำหนดค่าบริการและการบริการขับเคลื่อนโดยอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของผู้ให้บริการ แทนการควบคุมโดยรัฐ⁸³ ซึ่งการกำหนดค่าบริการสายการบินสามารถพิจารณาจากความต้องการของผู้ใช้บริการในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเส้นทาง ระยะทาง ประกอบกับการพิจารณาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและราคาน้ำมันที่ผันผวนตลอดเวลา ซึ่งการให้อิสระแก่สายการบินในการกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง ก่อให้เกิดทั้งการแข่งขันด้านราคา (Price Competition) และการแข่งขันที่มีใช้ด้านราคา (Nonprice Competition) ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงราคาของผู้ขายรายหนึ่ง กระทบต่อผู้ขายรายอื่น เช่น การโฆษณาและการส่งเสริมการขาย (Advertising and Sales Promotion) ที่จะกระตุ้น

⁸² Ibid., Page 462.

⁸³ Peter C. Carstensen and Susan Beth Farmer, *Competition Policy and Merger Analysis in Deregulated and Newly Competitive Industries*, (Edward Elger Publishing Limited, 2008), Page 103.

ยอดขายและกำไรให้มากขึ้นในช่วงระยะเวลาจำกัด ส่วนการแข่งขันด้านราคาส่วนมากจะเกิดระหว่างสายการบินที่ให้บริการในเส้นทางเดียวกัน เช่น เกิดการตัดราคา (Price cutting) คือ เมื่อสายการบินใดเสนอค่าบริการในอัตราหนึ่ง สายการบินคู่แข่งจะกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่า เพื่อดึงดูดผู้ใช้บริการและแย่งส่วนแบ่งตลาดจากสายการบินคู่แข่งหรือการที่สายการบินใดสายการบินหนึ่งลดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางลง สายการบินอื่นก็มักจะลดราคาตามไปด้วยโดยกำหนดค่าบริการในอัตราค่าบริการที่ต่ำกว่าหรือเท่ากัน ซึ่งเป็นการกำหนดค่าบริการโดยอิงการกำหนดค่าบริการของสายการบินคู่แข่ง (Mutual dependence)⁸⁴

จะเห็นได้ว่า การแข่งขันด้านราคาแม้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สายการบินได้เช่นกัน เพราะการที่สายการบินใดจะลดค่าบริการลง สายการบินนั้นก็ต้องพยายามลดต้นทุน (Cost-cutting) เพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรแต่ต้นทุนในการดำเนินธุรกิจสายการบินค่อนข้างสูง เช่น ค่าจ้างพนักงานหรือค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ถือเป็นต้นทุนหลักในการให้บริการถึงประมาณร้อยละ 60 ต่อหนึ่งเที่ยวบิน⁸⁵ และการลดต้นทุนก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก บางสายการบินเลือกใช้วิธีการพักงานหรือไล่พนักงานออก ซึ่งอาจจะเป็นวิธีที่ช่วยได้ในระยะสั้นเท่านั้น หรือการเลือกใช้เครื่องบินที่มีอัตราการเผาผลาญเชื้อเพลิงต่ำอาจช่วยได้มากขึ้น⁸⁶ และการลดต้นทุนของสายการบินอาจลดได้เพียงต้นทุนผันแปร (Variable costs) ซึ่งหมายถึง ต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับของการผลิตหรือบริการ เช่น ลดการบริการอาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น แต่ในส่วนต้นทุนคงที่ (Fixed costs) ซึ่งเป็นต้นทุนที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับของการผลิต เช่น ต้นทุนเชื้อเพลิงหรือต้นทุนจ้างพนักงาน ต้นทุนบำรุงรักษาอากาศยาน⁸⁷ ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้บริการอาจสูงถึงร้อยละ 80-90 ของต้นทุนรวมทั้งหมด⁸⁸ จะเห็นได้ว่า การแข่งขันด้านราคานี้ หากเป็นการกำหนดค่าบริการต่ำเพื่อแข่งขันโดยไม่พิจารณาต้นทุน วิธีการดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีการแข่งขันที่ยั่งยืนและเมื่อสายการบินลดค่าบริการลง การจะปรับราคาขึ้นก็เป็นไปได้ยากและอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการเงินแก่สายการบินได้ในภายหลัง

2. อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของสายการบินใหม่

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ การเข้าสู่ตลาดจึงมีอิสระมากขึ้น (free access to market) ส่งผลให้อัตราการแข่งขันเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดของท่าอากาศยาน⁸⁹ และเกิดปัญหาการจัดสรรเวลาสำหรับการจราจรทางอากาศ ณ ท่าอากาศยานหรือการจัดสรรสล็อต (Airport slot allocation) หรือการไม่ได้รับสิทธิการเข้าประตูเข้า-ออกของผู้โดยสาร (Gates) พื้นที่รอขึ้นเครื่องของผู้โดยสาร (Passenger waiting area) สายการบินจึงไม่สามารถให้บริการได้หรืออาจต้องเข้าพื้นที่ของสาย

⁸⁴ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 219.

⁸⁵ Ibid., Page 224.

⁸⁶ Ibid., Page 357.

⁸⁷ Ibid., Page 223.

⁸⁸ Ibid., Page 225 .

⁸⁹ Ibid., Page 212.

การบินเดิมที่มีสิทธิดังกล่าว หรือได้รับการจัดสรรให้บริการในสนามบินที่ปริมาณผู้โดยสารน้อย⁹⁰ ดังนั้นเมื่อผู้ให้บริการเพิ่มมากขึ้น แต่สนามบินไม่ได้มีจำนวนเพิ่มตาม แม้ความจริงแล้วไม่ใช่ทุกท่าอากาศยานที่ต้องการจัดสรรสลอต เพราะการจัดสรรสลอตส่วนมากเป็นการจัดสรรในสนามบินที่แออัดและขาดแคลนสลอต⁹¹ ปัจจุบันท่าอากาศยานส่วนใหญ่ทั่วโลกใช้ระบบการจัดสรรสลอตตามวิธีการที่สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศหรือ IATA โดยเรียกสั้นๆ ว่า “IATA System” ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการจัดสรรเวลาผ่านการเจรจาต่อรอง (Scheduling conference) โดยมีหลักการพื้นฐาน คือ “ใครมาก่อนได้ก่อน” หรือ “First-come-first-serve Principle” ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา สลอตเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและได้รับอนุญาตให้ซื้อขายหรือให้เช่าได้ ดังนั้น สายการบินใดที่มีสิทธิในการครอบครองสลอตจึงนิยมให้เช่าสลอตมากกว่าขาย เพราะกลัวว่าเมื่อใดที่ขายไปแล้วจะทำให้ครอบครองสลอตน้อยลง และอาจเสียสิทธิในการเข้า-ออกท่าอากาศยานบางแห่ง ซึ่ง IATA System มีหลักการอื่นๆ ในการจัดสรรสลอต ได้แก่ “Grandfather Rights” คือ สิทธิการได้รับสลอตขึ้นอยู่กับการใช้งานในอดีต ถ้าใช้มากก็ได้รับการจัดสรรมากและมักจะได้รับการจัดสรรสลอตในเวลาเดิม หลักที่สองเรียกว่า “use-it-or-lose-it” ซึ่งก็คือ การที่ได้รับการจัดสรรสลอตไปแล้วในปีที่ผ่านมาแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จริงหรือใช้น้อยกว่าที่กำหนด จะถูกเรียกสลอตคืนและนำไปจัดสรรใหม่หรือได้รับการจัดสรรในถัดไปลดลง⁹² หลักที่สาม “Priority for regular use” คือ การใช้สลอตอย่างสม่ำเสมอ จะได้รับการพิจารณาสลอตก่อนสายการบินที่ใช้สลอตเดียวกันแต่ไม่สม่ำเสมอ ส่วนสายการบินใหม่ที่เข้าสู่ตลาดจะได้รับการจัดสรรสลอตก่อนสายการบินเดิมที่มีสลอตในท่าอากาศยานนั้นแต่เป็นเวลาอื่น ซึ่งทำให้สายการบินใหม่ไม่สามารถบินในเส้นทางที่ตนเองต้องการหรือเส้นทางที่ทำกำไรสูงสุด ทำให้การแข่งขันถูกจำกัดไปด้วยในตัว เพราะเที่ยวบินต่างๆ มักจะต้องจัดตารางบินให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ สายการบินใหม่บางสายจึงซื้อหรือเช่าสลอตจากสายการบินขนาดใหญ่ที่มีสิทธิในการให้บริการสลอตในช่วงเวลานั้น และสายการบินที่เช่าหรือซื้อสลอตต่อก็สามารถให้เช่าช่วงได้⁹³ ดังนั้น สลอตจึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเข้าสู่ตลาดของสายการบินใหม่ เพราะการไม่ได้รับการจัดสรรสลอตหมายถึงการที่ไม่อาจให้บริการในสนามบินนั้นได้⁹⁴ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการบังคับใช้กฎหมาย “Airport Slots Law” ในการควบคุมการจัดสรรตารางเวลาเข้า-ออกสนามบินอีกด้วย⁹⁵

⁹⁰ See Steven A. Morrison, *Airline Deregulation and Fares at Dominated Hubs and Slot-Controlled Airports*, Northeastern University, November 5, 1997.

⁹¹ Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, 1957-2009, Page 446.

⁹² Ibid., Page 450.

⁹³ Ibid., Page 449.

⁹⁴ See Connan Snider, Jonathan W. Williams, *Barriers to Entry in the Airline Industry: A Regression Discontinuity Approach*, January 2011.

⁹⁵ Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2009, Page 441.

3. การร่วมมือของสายการบินในรูปแบบต่างๆ

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบิน อำนาจหนึ่งที่สำคัญของคณะกรรมการการบินพลเรือน (CAB) คือ อำนาจในการอนุญาตให้สายการบินที่ประสบปัญหาการเงินสามารถเข้าควบรวมกิจการ (Merger) กับสายการบินที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงกว่า⁹⁶ ตาม The Civil Aeronautics Act 1938 ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม หากเห็นว่าการใดที่ควบรวมกิจการแล้วก่อให้เกิดการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน คณะกรรมการฯ ก็จะไม่อนุญาตให้มีการควบรวมกิจการแต่จะอนุมัติต่อเมื่อสายการบินเหล่านั้นล้มละลาย และบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในส่วนของ The Sherman Act ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ พิจารณาว่า ถ้าการควบหรือรวมกิจการนั้นก่อให้เกิดการผูกขาด ห้ามมิให้คณะกรรมการฯ อนุญาต ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบินแล้ว จึงได้ยกเลิกอำนาจการอนุมัติการรวมกิจการของสายการบินของคณะกรรมการฯ ลง แล้วโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่กระทรวงการขนส่ง (Department of Transportation) แทนในปี 1985 เพราะรัฐบัญญัติฯ เชื่อมถึงการมีประสิทธิภาพของการแข่งขันเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด โดยให้บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในส่วนของ The Clayton Act ที่อนุญาตให้ใช้ดุลพินิจพิจารณา ว่าแม้จะมีการรวมกิจการอาจทำให้ผู้ประกอบการในตลาดลดลง กระทรวงการขนส่งก็อาจอนุมัติให้มีการรวมกิจการได้ หากการรวมกิจการก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อสายการบินมากกว่า แต่ต้องไม่มีผลกระทบอย่างสำคัญในการแข่งขัน⁹⁷

การเข้าสู่ตลาดที่มากขึ้นแม้จะก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการแข่งขัน แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาที่บางสายการบินไม่อาจแข่งขันได้ สายการบินต่างๆ จึงพยายามหาทางรอดด้วยวิธีการต่างๆ สายการบินที่อยู่ในตลาดมาก่อนแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสายการบินหลักที่ให้บริการเต็มรูปแบบต้นทุนในการดำเนินงานค่อนข้างสูงและหลีกเลี่ยงได้ยาก สายการบินเหล่านี้จึงได้ร่วมมือกันในการให้บริการ เพื่อลดจำนวนคู่แข่งในตลาดและสร้างความมั่นคงด้านการเงิน เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสายการบินต้นทุนต่ำที่กำลังได้รับความนิยมได้ ที่สายการบินหลักเหล่านี้จะต้องแข่งขันในอัตราค่าบริการต่ำ⁹⁸ สายการบินหลักจึงมักให้บริการร่วมกันกับสายการบินอื่น ด้วยวิธีการให้บริการร่วมกันแบบ Code Sharing หรือการเป็นพันธมิตรสายการบิน (Alliance)* ซึ่งการร่วมกันด้วยสองวิธีการดังกล่าวได้รับเอกสิทธิ์จากกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Immunity) กล่าวคือ หากสายการบินใดร่วมมือกันตามสองวิธีดังกล่าว จะถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่ต้องอยู่ในวงจำกัดของการให้บริการที่อาจจะตกลง

⁹⁶ การควบรวมกิจการของสายการบินในประเทศสหรัฐอเมริกา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.answers.com/topic/civil-aeronautics-board-1>

⁹⁷ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 218.

⁹⁸ Christopher T. Tourtellot, *Competitive Policy in Airline Deregulation*, Page 558.

* การเป็นพันธมิตรสายการบิน (Alliance) คือ การที่สายการบินทั้งหมดที่ร่วมด้วยจะมีความร่วมมือกัน โดยผู้เดินทางที่ต้องเปลี่ยนเครื่องจะได้รับความสะดวกมากขึ้น สามารถใช้บัตรโดยสารใบเดียวตลอดเส้นทางได้ และสามารถนำแต้มสะสมที่ได้จากสายการบินในเครือข่ายไปสะสมหรือใช้แต้มกับรายการสะสมแต้มของสายการบินอื่นๆ ในเครือข่ายได้ โดยผู้ใช้บริการในชั้นธุรกิจและชั้นหนึ่งของสายการบินในเครือข่ายสามารถใช้บริการห้องรับรองของสายการบินอื่นๆ ในเครือข่ายได้ และพันธมิตรสายการบินจะมีการพัฒนาระบบสารสนเทศร่วมกัน

ประวัติพันธมิตร Star Alliance [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaiairways.co.th/about-thai/company-profile/en/star-alliance-the-airline-network-for-earth.htm>

ไปในแนวทางเดียวกัน ในส่วนของการกำหนดราคา ตารางการบิน จุดหมายในการบินนั้นยังคงต้องมีการแข่งขันกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคซึ่งก็คือผู้โดยสารที่จะได้รับการบริการที่ดี ในราคาที่ต่ำที่สุด สายการบินจะต้องระมัดระวังการให้ข้อมูลในเรื่องของราคา กลยุทธ์ในการแข่งขันเพื่อไม่ให้โดนฟ้องร้องในเรื่องการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหลายสายการบินเริ่มที่จะมีการรวมสายการบินหรือร่วมธุรกิจจากสถานะถดถอยทางเศรษฐกิจ การยื่นขอ Antitrust Immunity เพื่ออนุญาตให้สายการบินตั้งแต่สองสาย สามารถที่จะพูดคุยและร่วมมือกันในการให้บริการ กำหนดราคา และตารางบินต่างๆ โดยต้องมุ่งเน้นประโยชน์ที่จะก่อให้เกิดกับผู้บริโภคอันเป็นผลมาจากการอนุญาตนี้ ดังนั้น สายการบินส่วนใหญ่ที่ให้บริการร่วมกันมักจะร่วมกันในเส้นทางที่ไม่ทับซ้อนกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาผลการแข่งขัน⁹⁹ อีกทั้ง ช่วยประหยัดต้นทุนในการบริหารบางส่วนและสามารถขยายฐานการให้บริการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สายการบิน¹⁰⁰ แต่ในบางกรณี สายการบินประสบปัญหาการดำเนินธุรกิจอย่างหนักจึงมีความต้องการควบกิจการ (Merger) หรือรวมกิจการ (Acquisition) กับสายการบินคู่แข่งหรือสายการบินที่มีความมั่นคงมากกว่า ซึ่งความจริงแล้ว การควบรวมกิจการมีประโยชน์แก่กิจการที่ได้ควบรวมกัน เพื่อประหยัดต่อขนาดหรือต้นทุน สร้างความมั่นคงในการดำเนินงานและการเงินของสายการบินที่ร่วมมือกัน แต่บางครั้งการควบหรือรวมกิจการก็ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น กำหนดราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing)^{*} สมรู้ร่วมคิด (Collusion)^{**} การร่วมกันกำหนดราคา (Cartel)^{***} เป็นต้น และแนวโน้มการควบรวมกิจการของสายการบินก็มีเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาควบคุมดูแลการควบรวมกิจการ ให้การควบรวมกิจการนั้นมีประสิทธิภาพภายใต้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law)¹⁰¹ เพราะไม่ว่าการร่วมมือกันระหว่างสายการบินด้วยวิธีใด ก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Entry Barriers) ของสายการบินใหม่ได้เช่นกัน¹⁰² เพราะสายการบินใหม่ยังไม่เครือข่ายจึงยังไม่แข็งแกร่งเท่าสายการบินที่ร่วมกันให้บริการอยู่ก่อนแล้วในตลาด

⁹⁹ Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, 1957-2009, Page 460.

¹⁰⁰ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 218.

^{*} กำหนดราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) หมายถึง หน่วยธุรกิจที่ใช้กลยุทธ์การตั้งราคาเพื่อกำจัดคู่แข่งจะลดราคาสินค้าของตนเองในช่วงเวลาเริ่มแรกเพื่อกำจัดคู่แข่งตนเองออกจากธุรกิจและเพื่อที่จะข่มขู่คู่แข่งผู้มาใหม่มิให้เข้ามาแข่งขันในตลาดได้ แล้วหลังจากนั้นก็เริ่มขึ้นราคาสินค้าเมื่อคู่แข่งออกไปจากตลาด

^{**} การสมรู้ร่วมคิดกัน (Collusion) หมายถึง การสมรู้ร่วมคิดกัน หมายถึงการร่วมมือกัน (combination) การสมคบกัน (conspiracy) หรือการทำความตกลงร่วมกัน (agreement) ในหมู่ผู้ขายเพื่อที่จะขึ้นราคาสินค้าหรือกำหนดราคาสินค้า และลดผลผลิตเพื่อเพิ่มผลกำไร

^{***} การตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ (Cartel) เป็นการตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างบริษัทในอุตสาหกรรมที่มีผู้ขายน้อยราย โดยตกลงร่วมกันในเรื่องราคา ผลผลิตในอุตสาหกรรมทั้งหมดส่วนแบ่งตลาด การจัดสรรลูกค้า การแบ่งเขต การตกลงร่วมกันกำหนดราคาประมูล การจัดตั้งองค์การขายร่วมกัน และการแบ่งกำไร เป็นต้น

¹⁰¹ Peter C. Carstensen and Susan Beth Farmer, *Competition Policy and Merger Analysis in Deregulated and Newly Competitive Industries*, Page 103.

¹⁰² *Ibid.*, Page 107.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสายการบินที่ใช้วิธีควบรวมกิจการ ได้แก่ สายการบิน Northwest, สายการบิน Continental, สายการบิน United Airline, สายการบิน US. Airways, สายการบิน Delta Airline และสายการบินเหล่านี้ยังได้เข้าร่วมในกลุ่มพันธมิตรสายการบินต่างๆ ด้วย

4. ปัญหาการล้มละลาย (Bankruptcy)

เมื่อสายการบินใดไม่อาจแข่งขันได้ในตลาดและการควบรวมกิจการไม่อาจช่วยให้การดำเนินงานดีขึ้นได้ บางสายการบินจึงประสบปัญหาล้มละลาย ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อมีสายการบินใดมีคำสั่งศาลให้ล้มละลาย สายการบินนั้นจะตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการล้มละลาย (Bankruptcy Protection) โดยการให้แต่ละสายการบินยังสามารถให้บริการได้เหมือนเดิม ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายเสมือนเป็นการฟื้นฟูกิจการ และเป็นการสนับสนุนให้สายการบินหารายได้เพื่อการชำระหนี้และเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ได้เริ่มต้นใหม่ ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนให้ลูกหนี้ปลดหนี้หรือลดหนี้ที่ไม่สามารถจ่ายได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกำหนดกระบวนการหยุดพักอัตโนมัติ (Automatic Stay) ซึ่งหมายถึง หยุดการทวงหนี้ การยึดทรัพย์ การคิดดอกเบี้ย การขายทรัพย์สินทุกอย่างจากทุกฝ่าย โดยเจ้าหนี้และลูกหนี้ต้องหยุดชั่วคราวและเมื่อใดที่ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ ก็จะแบ่งเฉลี่ยให้แก่เจ้าหนี้แต่ละราย¹⁰³ ซึ่งวิธีการดังกล่าว แตกต่างจากกฎหมายล้มละลายของไทยที่สายการบินใดที่ศาลมีคำสั่งให้ล้มละลาย ทรัพย์สินทั้งหมดจะถูกจัดการโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ทำให้สายการบินไม่อาจจัดการกับทรัพย์สินของตนเองได้ การดำเนินธุรกิจอาจสะดุดลง เพราะต้องพักการดำเนินงาน การฟื้นฟูกิจการอาจเป็นเรื่องยาก เพราะ ทรัพย์สินอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้

ส่วนใหญ่สายการบินที่ประสบปัญหาล้มละลาย มักจะเป็นสายการบินขนาดใหญ่และสายการบินที่อยู่ภายใต้กฎหมายป้องกันการล้มละลาย ได้แก่ สายการบิน American airline และสายการบิน Continental Airlines เพราะสายการบินเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง นอกจากนี้ สายการบินใดที่ไม่สามารถแข่งขันได้ อาจถูกสายการบินขนาดใหญ่เข้าซื้อกิจการเพื่อขยายเส้นทางและรูปแบบการให้บริการ เพื่อดำรงการให้บริการต่อไป

5. การขยายตัวของสายการบินต้นทุนต่ำ

โดยแนวคิดของสายการบินต้นทุนต่ำนั้นมีต้นกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในปี 1971 ที่สายการบินเซาท์เวสต์ แอร์ไลน์ (Southwest Airline) เป็นสายการบินต้นทุนต่ำรายแรกของโลก ทำการบินในเส้นทางระหว่างเมืองซานดิเอโก เบอร์แบงก์ และโอ๊คแลนด์ และได้รับความนิยมมากขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ต่อมาเกิดเหตุการณ์ 9/11 ทำให้ธุรกิจสายการบินประสบปัญหาสายการบินต่างๆ ต้องการดึงดูดให้ประชาชนหันมาใช้บริการเดินอากาศจึงได้เสนอการให้บริการโดยสายการบินต้นทุนต่ำมากขึ้น เพราะรูปแบบการให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Carrier) มีกลยุทธ์ด้านราคาโดยการกำหนดราคาต่ำกว่าสายการบินปกติ เนื่องจากต้นทุนในการดำเนินงานที่ต่ำกว่าสาย

¹⁰³ อาทิตยา อธิราชกุล, การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ศึกษากรณีปัญหาจากการพักชำระหนี้ กฎหมายล้มละลาย [อ อ น โ ล น์], 17 ตุลาคม 2551. แหล่งที่มา http://nokarditya.blogspot.com/2008/10/blog-post_3793.html

การบินหลัก มีการให้บริการแบบประหยัด เรียบง่าย ไม่หรูหรา ซึ่งโดยทั่วไปไม่มีการให้บริการอาหารและเครื่องดื่มฟรี แต่ให้จำหน่ายในช่วงเวลาเดินทาง เป็นต้น และแม้ว่าสายการบินต่างๆ จึงพยายามปรับลดค่าใช้จ่ายและตัดต้นทุนที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อสามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการได้ในราคาประหยัด ซึ่งผู้ให้บริการสามารถตัดบริการบางอย่างที่ไม่จำเป็นออกไปได้ แต่ในส่วนของค่าบริการที่ควบคู่ความปลอดภัยเป็นสิ่งเดียวที่ไม่ได้รับการผ่อนคลายนโยบายตามไปด้วย¹⁰⁴ ดังนั้น ต้นทุนในการรักษาความปลอดภัย เช่น การบำรุงรักษาเครื่องยนต์ เป็นสิ่งที่ถูกควบคุมอยู่เช่นเดิม และการควบคุมความปลอดภัยในการให้บริการต้องยึดตามมาตรฐานการบินขององค์กรการบินระหว่างประเทศ หรือ ICAO อย่างเคร่งครัด แม้ว่าการให้บริการภายในประเทศจะไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของ ICAO แต่เพื่อมาตรฐานที่จะได้รับการยอมรับในระดับสากล จึงเห็นควรนำมาตรฐานการควบคุมความปลอดภัยดังกล่าวมาบังคับใช้

เมื่อสายการบินต้นทุนต่ำเข้ามาให้บริการเพิ่มมากขึ้น สายการบินขนาดใหญ่เริ่มอ่อนแอลง เพราะทางเลือกของผู้ใช้บริการมากขึ้นและเป็นการโดยสารได้ในราคาประหยัด สายการบินต้นทุนต่ำเข้ามาแย่งส่วนแบ่งตลาดของสายการบินใหญ่ๆ อีกทั้ง ในประเทศสหรัฐอเมริกาสายการบินต้นทุนต่ำได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ และสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีสายการบินต้นทุนต่ำจำนวนมากเข้าสู่ตลาด ได้แก่ สายการบิน AirTran Airways, Allegiant Air, Frontier Airlines, JetBlue Airways, Southwest Airlines, Spirit Airlines, Sun Country Airlines, Virgin America, Vision Airlines¹⁰⁵ ซึ่งสายการบินต้นทุนต่ำประสบความสำเร็จอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งสามารถครองส่วนแบ่งการตลาดในสหรัฐอเมริกาได้ถึงร้อยละ 25 และยังเป็นแบบอย่างให้สายการบินต้นทุนต่ำรายอื่นๆ ทั่วโลก ทั้งในทวีปยุโรปและเอเชียอีกด้วย¹⁰⁶

6. การบริหารเส้นทางในรูปแบบต่างๆ

การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลต่อฐานะการเงินของกิจการ ดังนั้น การให้บริการของสายการบินจึงต้องมีการเลือกเส้นทางที่ให้บริการอย่างเหมาะสมและบริหารการใช้เส้นทางอย่างคุ้มค่า สายการบินส่วนใหญ่ต้องการลงทุนในเส้นทางที่ได้รับความนิยม สายการบินมักจะให้บริการในเส้นทางระยะยาว (Long-Haul) หรือเส้นทางที่เป็นเมืองใหญ่ เพราะสามารถสร้างกำไรได้มากกว่า แล้วยกเลิกการให้บริการในเส้นทางสั้นๆ (Short-Haul) ที่รัฐเคยบังคับให้สายการบินทุกสายการบินต้องบริการในเส้นทางระยะสั้นควบคู่กับเส้นทางระยะยาวด้วย แต่เมื่อมีการเปิดเสรีจึงเป็นการเปิดโอกาสให้สายการบินสามารถละทิ้งเส้นทางที่เคยบังคับเหล่านี้ได้หากมีการขออนุญาต แต่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการที่ต้องการเดินทางในเส้นทางดังกล่าว¹⁰⁷ นอกจากนี้ ยังเกิดการพัฒนาเกี่ยวกับโครงสร้างเส้นทางให้บริการในรูปแบบใหม่ คือ การที่สายการบินขนาดใหญ่พยายามให้บริการในเมืองใหญ่หรือสนามบินศูนย์กลางผ่าน

¹⁰⁴ David G. Monk, "The lessons of airline deregulation: Will we make the same mistakes in space", *The journal of the air law and commerce* 57: 732-738.

¹⁰⁵ สายการบินต้นทุนต่ำในประเทศสหรัฐอเมริกา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_low-cost_airlines

¹⁰⁶ James D. Dana Jr. and David A. Schmitt, *The U.S. Airline Industry in 1995*, Page 7.

¹⁰⁷ David G. Monk, "The lessons of airline deregulation: Will we make the same mistakes in space", *The journal of the air law and commerce* 57: 13-14.

สนามบินรอง (Hub and Spoke)¹⁰⁸ ซึ่งการให้บริการในรูปแบบดังกล่าวหมายถึง การดำเนินงานของสายการบิน โดยแต่ละสายการบินจะเลือก Hub ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือนจุดศูนย์กลางของสายการบินนั้นๆ ที่จะมีเส้นทางการบินมากมาย เพราะเป็นจุดเริ่มของการเดินทางของสายการบินนั้นๆ ส่วน Spoke คือเมืองที่อยู่รอบๆ Hub ซึ่งเที่ยวบินจาก Spoke ทำหน้าที่ส่งผู้โดยสารมาที่ Hub เพื่อส่งต่อผู้โดยสารมาเปลี่ยนเครื่องที่ Hub และเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทาง ส่วนใหญ่แล้ว Hub ของสายการบินต่างๆ จะอยู่ที่ประเทศที่สายการบินนั้นถือกำเนิด และบางสายการบินมี Hub มากกว่า 1 เมืองก็ได้ ข้อดีคือ สายการบินสามารถให้บริการในจุดเริ่มต้นแล้วขยายไปยังเส้นทางต่างๆ ได้อีกมากมาย แต่ข้อเสียก็คือ ผู้โดยสารอาจต้องเสียเวลาในการเปลี่ยนเครื่องหรือพักรอเครื่องเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางและอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากใช้ระยะเวลาเดินทางนานขึ้น แต่การแข่งขันมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวมากกว่าการบินจากจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทางแบบ Point-to-Point ซึ่งดูได้จากรายได้ที่ท่าอากาศยานหลักได้รับ สายการบินขนาดใหญ่หรือสายการบินหลักนี้ทำให้เกิดการพัฒนาการให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศ, เส้นทางระดับภูมิภาคและเส้นทางระหว่างประเทศ

7. การประหยัดต่อขนาด (Economies of scale)

ธุรกิจสายการบินได้มีการพัฒนารูปแบบการจำหน่ายตั๋วเครื่องบิน โดยการพัฒนาระบบการจองตั๋วเครื่องบินผ่านระบบคอมพิวเตอร์ (Computer Reservation Systems หรือ CRSs)¹⁰⁹ เป็นการเสนอบริการให้แก่ผู้ใช้บริการให้มีสิทธิเลือกก่อน เพิ่มความสะดวกสบายในการสำรองที่นั่งให้แก่ผู้ใช้บริการ ก่อให้เกิดการประหยัดขนาดการผลิตและต้นทุนต่ำลง (Economies of scale) ประหยัดค่าจ้างบุคคลากรมากกว่าการให้บริการผ่านตัวแทน (Travel Agent) ที่ให้บริการผ่านโทรศัพท์ (Call center) หรือผ่านระบบ CRSs¹¹⁰ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าจ้างพนักงานรับโทรศัพท์หรือจ้างตัวแทนจำหน่ายตั๋วโดยสาร หากสายการบินสนับสนุนให้ใช้ระบบการจองตั๋วโดยสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์ นอกจากผู้ใช้บริการสะดวกสบายแล้ว สายการบินยังประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนของการจ้างบุคคลากรอีกด้วย ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่สายการบินหลัก (Major Airline) นิยมใช้มาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงมากและการลดอัตราค่าบริการได้ยาก นอกจากนี้ สายการบินหลักนิยมให้บริการพร้อมกับการสร้างความภักดีของผู้โดยสารที่มีต่อสายการบิน (Brand Royalty) ผ่านการสะสมไมล์หรือระยะทางการบิน (Frequent-Flier Programs) เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถแลกสิทธิพิเศษต่างๆ เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเป็นการดึงดูดให้ผู้ใช้บริการที่เคยใช้บริการสายการบินตนกลับมาใช้บริการอีกหรือเลือกใช้บริการสายการบินตนเท่านั้น แต่ทั้งนี้ มักจะใช้กลยุทธ์นี้กับผู้โดยสารชั้นธุรกิจและต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร¹¹¹ นอกจากนี้

¹⁰⁸ Robert W. Poole Jr. and Viggo Butler, "Airline Deregulation: The Unfinished Revolution", *Regulation* Volume 22, No.1, 1999, Page 45.

¹⁰⁹ Alexander T. Wells, John G. Wensveen, *Air Transportation A Management Perspective*, Page 319.

¹¹⁰ Ibid., Page 320.

¹¹¹ Ibid., Page 322.

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบังคับใช้กฎหมาย “Computer Reservation Systems Law” ในการควบคุม การจองตั๋วโดยสารผ่านคอมพิวเตอร์อีกด้วย¹¹²

8. การแข่งขันด้วยความจุและความถี่ในการให้บริการ (Capacity and Frequency)

ตามที่รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบฯ ให้อิสระแก่สายการบินในการกำหนดความจุ (Capacity) และความถี่ (Frequency) ในการให้บริการ เมื่อสายการบินแข่งขันกันมากขึ้นและต่างก็กำหนด ค่าบริการต่ำ สายการบินต่างๆ จึงพยายามกำหนดจำนวนเที่ยวบินให้ถี่ขึ้น เพื่อรองรับความต้องการเดินทาง ของผู้ใช้บริการในหลายๆ ช่วงเวลา ดังนั้น เมื่อหลายสายการบินต่างให้บริการในช่วงเวลาเดียวกันและ เส้นทางเดียวกัน ผู้ใช้บริการจะพิจารณาจากอัตราค่าบริการ หากสายการบินใดอัตราค่าบริการต่ำ ผู้ใช้บริการก็มักจะเลือกใช้บริการสายการบินนั้น และการที่ต้องแข่งขันกันโดยการกำหนดอัตราค่าบริการต่ำ แต่ต้นทุนสูง สายการบินจึงพยายามจัดสรรต้นทุนในการดำเนินงาน โดยใช้วิธีกำหนดความจุผู้โดยสารต่อ หนึ่งเที่ยวบินมากขึ้น เดิมทีคณะกรรมการการบินพลเรือนจะเป็นผู้กำหนดความจุในแต่ละเที่ยวบิน ปัจจุบัน ก็เปิดโอกาสให้สายการบินสามารถกำหนดความจุได้เอง แต่ทั้งนี้ ก็อาจประสบปัญหาการโดยสารไม่เต็มลำ ในบางเที่ยวบิน ดังนั้น สายการบินใดที่ให้บริการเที่ยวบินถี่และความจุมาก ในทางกลับกันก็อาจเสี่ยงกับ ต้นทุนที่สูงขึ้นได้หากไม่ได้รับเลือกให้บริการ และการที่สายการบินต้นทุนต่ำนิยมให้บริการเฉพาะชั้น ประหยัด (Economy Class) ก็เพื่อให้สามารถจุผู้โดยสารได้จำนวนมากต่อการให้บริการหนึ่งเที่ยวบิน เช่นกัน

3.5.4 กรอบของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจสายการบินในปัจจุบัน

1. รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบิน ค.ศ. 1978 (The Airline Deregulation Act of 1978)

โดยสภาองเกรส (Congress) ได้รวบรวมและจัดระบบกฎหมายต่างๆ ภายในประเทศเข้าไว้ด้วยกันที่เรียกว่า “United States Code” และได้รวบรวมกฎหมายที่บังคับใช้แก่ กิจกรรมการบิน อย่างรัฐบัญญัติฯ ที่มีฐานะเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) เข้าไว้ด้วย ในหัวข้อที่ 49 (Title 49 Transportation) บทที่ 401 บทบัญญัติ (Chapter 401 General provisions) หัวข้อย่อยที่ 7 การขนส่งทางอากาศ (Subtitle 7 Aviation program) ซึ่งหัวข้อดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรม การบินทั้งหมด รวมถึงวางแผนทางปฏิบัติและการค้าขายในการเดินอากาศโดยตรง (แม้ว่าจะมีการรวบรวม รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายระเบียบสายการบินไว้ใน United States Code แต่ก็มีได้ยกเลิกการบังคับใช้รัฐ บัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายฉบับต่างๆ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อความ เป็นระบบระเบียบและสะดวกในการบังคับใช้เท่านั้น) โดยหัวข้อการขนส่งทางอากาศได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่ ครอบคลุมกิจกรรมการบินไว้ แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่

¹¹² Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2009, Page 441.

ส่วนที่ 1 การบินพาณิชย์และความปลอดภัย (Air Commerce and Safety) ที่แบ่งเป็นส่วนย่อย 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนย่อยที่ 1 เรื่องทั่วไป ส่วนย่อยที่ 2 การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ส่วนย่อยที่ 3 ความปลอดภัย ส่วนย่อยที่ 4 การบังคับใช้และการลงโทษ ส่วนที่ 2 การพัฒนาสนามบินและความปลอดภัย (Airport development and noise) ส่วนที่ 3 การคลัง (Financing) ส่วนที่ 4 สนามบินสาธารณะ (Public airports) ส่วนที่ 5 เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous) แต่จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติควบคุมการแข่งขันของสายการบินโดยตรง ดังนั้น เพื่อควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันที่อาจจะเกิด ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของสายการบินด้วย ดังนี้

2. กฎหมายป้องกันการผูกขาด (The Antitrust Law)

กฎหมายป้องกันการผูกขาด (The Antitrust Law) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อป้องกันการผูกขาดและถูกรวบรวมไว้ใน “United States Code” เช่นกัน ในหัวข้อที่ 15 กฎทางพาณิชย์และการค้าของสหรัฐอเมริกา โดยรวบรวมกฎหมายทั้ง The Sherman Act, The Clayton Act และ The Federal Commission Act* และในส่วนของธุรกิจสายการบินที่รัฐมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบินนั้น แม้รัฐจะให้เสรีในการดำเนินงานแก่สายการบินภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบัญญัติฯ แต่ก็ได้หมายความว่า สายการบินจะดำเนินการแข่งขันอย่างไรก็ได้ ดังนั้น การแข่งขันในธุรกิจสายการบิน ทุกสายการบินจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่จะควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของทุกสายการบินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อสร้างการแข่งขันที่เสรีให้เป็นธรรม จึงเห็นได้ว่า การประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบินนั้นเป็นการลดบทบาทของรัฐ (deregulation) แล้วบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก (reregulation)¹¹³ แต่ก็ถือได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน เพียงแต่ต้องการลดบทบาทของรัฐลงและสร้างหรือคงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันมากกว่า

3.6 กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมการแข่งขันทางธุรกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้ามีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาก เพียงช่วงระยะเวลาไม่กี่ปี มีเกือบร้อยประเทศทั่วโลกที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และประเทศไทยเป็นประเทศแรกในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ที่ตรากฎหมายแข่งขันทางการค้าขึ้นใช้บังคับ ในปี พ.ศ. 2542 และต่อมาก็มีประเทศอื่นๆ ก็ได้ตรากฎหมายแข่งขันทางการค้าเช่นกัน ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสิงคโปร์และประเทศเวียดนาม¹¹⁴

* นอกจากนี้ ในหัวข้อที่ 15 ได้รวบรวม The Securities Exchange Act of 1934, The Consumer Product Safety Act และ The CAN-SPAM Act of 2003 ด้วย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/15>

¹¹³ Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2009, Page 441.

¹¹⁴ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ข้อจำกัดและการปฏิรูป”, รายงานที่ตีพิมพ์โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2555, หน้า 4.

3.6.1 ความเป็นมาของกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เศรษฐกิจและการค้าของโลกเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก เนื่องจากธุรกรรมต่างๆ กลายเป็นธุรกรรมข้ามชาติ พฤติกรรมของบริษัทในประเทศหนึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดหลายๆ ประเทศ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันแก่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศจึงไม่เพียงพอในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในต่างประเทศแต่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายใน ประเทศแคนาดาเป็นประเทศแรกที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ในปี 1889 ที่เรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการร่วมกันจำกัดการแข่งขันทางการค้า” (The Act for the Prevention and Suppression of Combination in Restraint of Trade of 1889) และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนท้ายที่สุดมีการประกาศกฎหมายใหม่ชื่อว่า “The Competition Act of 1986”¹¹⁵ ต่อมาประเทศที่สองที่ได้ตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดออกมาใช้¹¹⁶ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ตรากฎหมายที่มีชื่อกฎหมายโดยรวมว่า “Antitrust Law” ทั้งนี้เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการผูกขาด โดยเริ่มจากกฎหมาย “The Sherman Act of 1890”¹¹⁷ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสภาเซอร์แมน (Sherman) กฎหมายฉบับนี้เป็นการนำจารีตประเพณีที่มีอยู่มารวบรวมและสร้างความหมายที่ชัดเจนของการจำกัดทางการค้า รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ บทลงโทษต่างๆ ที่สำคัญ¹¹⁸ คือ การให้สิทธิแก่เอกชนในการเรียกค่าเสียหายจากผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยกฎหมายป้องกันการผูกขาดและร่วมกันจำกัดการแข่งขันอย่าง “The Sherman Act” เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกว้างขวาง ที่ห้ามการรวมตัวกันในทางการค้าและการผูกขาดในทุกรูปแบบ เพราะถือเป็นเป้าหมายหลักของกฎหมายที่จะต้องทำลายการรวมกลุ่มผูกขาดและจำกัดการแข่งขันทางการค้าและส่งเสริมให้มีการแข่งขัน เกิดขึ้นเพราะหลังจากสิ้นสุดสงครามเมือง เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาขยายตัวมากขึ้น อุตสาหกรรมบางอย่างตกอยู่ในความควบคุมของคนบางกลุ่มและเกิดการกระจุกตัวทางอุตสาหกรรมมากขึ้น เกิดการรวมกลุ่มของธุรกิจ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ทำให้เกิดกลุ่มต่อต้านและเรียกร้องให้รัฐออกกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน และในที่สุดรัฐสภาก็ผ่านร่างกฎหมาย “The Sherman Act” ในปี 1890 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมพฤติกรรมการแข่งขันทั้งหมด จึงได้มีการตรา “The Clayton Act” และ “The Federal Trade Commission Act” ขึ้น

¹¹⁵ สุธีร์ ศุภนิตย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จิรวินิชย์, หลักการและกฎเกณฑ์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 4.

¹¹⁶ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 17-18.

¹¹⁷ สุธีร์ ศุภนิตย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จิรวินิชย์, หลักการและกฎเกณฑ์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 4.

¹¹⁸ วรานนท์ อมรธำรง, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 56.

3.6.2 สาระสำคัญของกฎหมายป้องกันการผูกขาด

สาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมาย The Sherman Act เป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดขั้นพื้นฐานที่ใช้ในการค้าระหว่างประเทศและการค้าระหว่างรัฐ และเมื่อสภาได้ประกาศใช้กฎหมาย The Sherman Act ปรากฏว่า มีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากสาเหตุความแตกต่างกัน ทำให้ประชาชนสงสัยว่ากฎหมายฉบับนี้เพื่อต่อต้านการผูกขาดหรือส่งเสริมการผูกขาด จึงได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าอีก 2 ฉบับคือ “The Clayton Act of 1914” และ “The Federal Trade Commission Act of 1914”¹¹⁹

The Clayton Act มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดการผูกขาดตั้งแต่เริ่มต้น เช่น การกำหนดราคาโดยการเลือกปฏิบัติ (Price Discriminate) ข้อตกลงค้าขายเฉพาะรายหรือสัญญาผูกมัด (Exclusive Dealing Contract) เป็นต้น โดยกฎหมาย The Clayton Act ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแต่มีแต่สิทธิเรียกร้องและดำเนินการทางแพ่งและต้องให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อนุญาต

The Federal Trade Commission Act ถูกตราขึ้นภายหลังที่สภานิติบัญญัติได้ผ่านร่าง The Clayton Act โดยมุ่งหมายที่จะจัดตั้งองค์กรบริหารขึ้นมาเพื่อที่จะดำเนินการบริหารงานให้กฎหมายป้องกันการผูกขาดมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น ซึ่งรัฐบัญญัติ The Federal Trade Commission นี้ มิได้บัญญัติให้เอกชนมีสิทธิที่จะแก้ไขความเสียหายด้วยตนเอง เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่มีความยุติธรรมจริงๆ และถ้าผู้เสียหายต้องการได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากกรณีการละเมิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดแล้ว ผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องโดยตรงภายใต้ The Sherman Act หรือ The Clayton Act

สาระสำคัญ อีกประการของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ ให้สิทธิเอกชนในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า (Private Enforcement) โดยการให้ผู้เสียหายเรียกค่าเสียหายได้ถึงสามเท่า (Treble or three-fold damage) ซึ่งมีลักษณะเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) เพราะกฎหมายประสงค์ให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายช่วยรัฐบังคับใช้กฎหมาย เพราะเอกชนย่อมเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย¹²⁰ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย The Sherman Act มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลใดๆ ที่ได้รับความเสียหายในธุรกิจหรือทรัพย์สินโดยบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นที่กระทำการอันเป็นการห้ามมิให้กระทำหรือเป็นการกระทำที่ถือว่าผิดกฎหมายฉบับนี้ อาจฟ้องและในที่สุดได้รับค่าเสียหายจำนวน 3 เท่า จากความเสียหายที่ตนได้รับรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ประกอบกับค่าทนายความที่มีเหตุผลสมควร”

¹¹⁹ Einer Elhauge, United States Antitrust Law and Economics, (Foundation Press 75th Anniversary), Page 10.

¹²⁰ ผาสุก เจริญเกียรติ, “การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันโดยเอกชน”, อุลพาษ, (กันยายน- ธันวาคม 2551), หน้า 93.

และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย The Clayton Act มาตรา 4¹²¹ ที่บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลใดๆ ที่ธุรกิจหรือทรัพย์สินของตนได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ห้ามไว้ในกฎหมายป้องกันการผูกขาด อาจฟ้องต่อศาลแขวงของประเทศสหรัฐอเมริกาในศาลแขวงที่จำเลยมีภูมิลำเนาหรือที่พบหรือมีตัวแทน โดยหาจำต้องแสดงจำนวนเงินที่พิพาทและจะรับค่าเสียหาย 3 เท่า จากที่ตนเองได้รับความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีและค่าทนายความที่มีเหตุผลสมควร”

แต่ในส่วนของประเทศไทย แม้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่เอกชนเรียกค่าเสียหายได้เองโดยตรง ตามมาตรา 40 ก็จริง แต่ในส่วนของความผิดทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ว่าความผิดตามมาตรา 51 และมาตรา 54 ที่เป็นบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา 25 ถึงมาตรา 29 นั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง แต่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเท่านั้น โดยให้ปฏิบัติตามมาตรา 18 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องทางอาญาหรือทางปกครอง โดยพิจารณาจากความเสียหายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและอนุกรรมการสอบสวนมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 15 แต่จากการศึกษาพบว่า การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายของเอกชนอาจเป็นเพราะความเข้าใจในตัวกฎหมายของประชาชนจึงทำให้การดำเนินคดีการแข่งขันทางการค้าถึงร้อยละ 80 มาจากการฟ้องร้องของเอกชน ดังนั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ควรมีการแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายโดยเอกชนเสียใหม่ เพื่อการมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

3.6.3 หน่วยงานกำกับดูแล

The Federal Trade Commission Act ได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “คณะกรรมการการค้าสหพันธ์” (The Federal Trade Commission หรือ FTC.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขึ้น โดยให้หน่วยงานนี้กฎหมายได้มอบอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะตีความและบังคับตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด หน่วยงานนี้ต่อมาเป็นที่รู้จักและมีบทบาทฐานะเป็นผู้ตรวจสอบ¹²² และในมาตรา 5¹²³ ของ The Federal

¹²¹ The Clayton Act- Section 4 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 15)

“(a) Amount of recovery; prejudgment interest Except as provided in subsection (b) of this section, any person who shall be injured in his business or property by reason of anything forbidden in the antitrust laws may sue therefor in any district court of the United States in the district in which the defendant resides or is found or has an agent, without respect to the amount in controversy, and shall recover threefold the damages by him sustained, and the cost of suit, including a reasonable attorney’s fee...”

¹²² Einer Elhauge, *United States Antitrust Law and Economics*, (Foundation Press 75th Anniversary), Page 11.

¹²³ The Federal Trade Commission Act- Section 5 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 45)

“Unfair methods of competition unlawful; prevention by Commission

(a) Declaration of unlawfulness; power to prohibit unfair practices; inapplicability to foreign trade

(1) Unfair methods of competition in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful...”

Trade Commission Act ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการการค้าสหพันธ์มีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวกับ การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและการปฏิบัติทางการค้าอันเป็นการหลอกลวงและไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการห้ามปรามการกระทำด้านธุรกิจที่มีการหลอกลวงอันส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคด้วย ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของ The Clayton Act ซึ่งมีบทบังคับในส่วนแพ่ง ดังนั้น คณะกรรมการการค้าสหพันธ์จึงไม่มีอำนาจสอบสวน พิจารณาหรือดำเนินการฟ้องร้องคดีในข้อหาความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมาย The Sherman Act สำหรับอำนาจของคณะกรรมการการค้าสหพันธ์นี้ ต่อมาได้มีการขยาย เมื่อศาลได้มีการตีความมาตรา 5 และวางบรรทัดฐานว่า “ วิธีการแข่งขันไม่ยุติธรรมนั้น ให้หมายความรวมถึงการกระทำที่ละเมิด The Sherman Act ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการค้าสหพันธ์จึงครอบคลุมถึง The Sherman Act แต่เฉพาะในส่วนแพ่งเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามผู้เสียหายนั้นอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการการค้าสหพันธ์ ซึ่งหากเห็นในเบื้องต้นว่ามีมูลความจริง และมีส่วนเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการการค้าสหพันธ์ก็จะทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องนั้น และออกคำสั่งตามระเบียบต่อไป¹²⁴ ทั้งนี้ คณะกรรมการการค้าสหพันธ์มีหน้าที่รับผิดชอบตาม The Clayton Act และ The Federal Trade Commission Act

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นที่มีอำนาจกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust) ร่วมกับคณะกรรมการการค้าสหพันธ์ ได้แก่ แผนกป้องกันการผูกขาด (The Antitrust Division) ของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) มีอำนาจบังคับสิทธิทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเมื่อเกิดพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายป้องกันการผูกขาดคณะกรรมการการค้าสหพันธ์จะมีความเห็น ซึ่งประธานาธิบดี (ฝ่ายบริหาร) จะส่งรายชื่อให้แก่สภาองเกรส (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ให้มีความเห็นชอบ และความเห็นของคณะกรรมการการค้าสหพันธ์จะถูกอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรม (ฝ่ายตุลาการ) เพื่อให้เห็นว่าคำตัดสินชอบหรือไม่ อันเป็นระบบที่มีการจัดสรรโครงสร้างที่ถ่วงดุลอำนาจกัน และให้แผนกป้องกันการผูกขาดมีหน้าที่กำหนดแนวทางควบคุมพฤติกรรมต่างๆ ซึ่งแผนกป้องกันการผูกขาดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีทางอาญาและแพ่งตาม The Sherman Act และ The Clayton Act

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่องและได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หลายประเทศจึงได้ใช้เป็นแบบอย่างในการตรากฎหมายของตน อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่ได้ตรากฎหมาย “The Antimonopoly Act of 1947” และประเทศเกาหลีใต้ได้มีกฎหมาย “The Monopoly Regulation and Fair Trade Act of 1980” ที่ต่อมาประเทศไทยได้อิทธิพลจากกฎหมายฉบับดังกล่าวในการร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เช่นกัน

¹²⁴ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (สถานที่พิมพ์ : สน , 2537), หน้า 56.

3.6.4 พฤติกรรมต้องห้ามตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด

พฤติกรรมการแข่งขันทางธุรกิจที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าที่กฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ห้ามมิให้กระทำอยู่สอง 2 กลุ่มใหญ่¹²⁵

กลุ่มที่ 1 พฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันในแนวนอน (Horizontal restraint) เป็นการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการในระดับเดียวกันในตลาด ที่ทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง จำกัด หรือยุติการแข่งขันไปและเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งมีหลากหลายพฤติกรรม ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างพฤติกรรมที่มักเกิดขึ้น ดังต่อไปนี้เช่น

1. การผูกขาด (Monopolization) หมายถึง การที่ผู้ประกอบการรายเดียวที่มีอยู่ในตลาดซึ่งไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้ ทำให้ผู้นั้นมีอำนาจตลาดโดยสมบูรณ์สามารถที่จะกำหนดราคาและปริมาณสินค้าได้¹²⁶ แต่แต่ละประเทศใช้มาตรการเพื่อควบคุมการผูกขาดที่แตกต่างกัน ในประเทศสหรัฐอเมริกาตามกฎหมาย The Sherman Act ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการผูกขาด (Monopolization) ไว้ ตามบทบัญญัติมาตรา 1¹²⁷ มีสาระสำคัญว่า

“ห้ามการทำธุรกรรมทางการค้าที่เกิดจากการตกลงกัน ไม่ว่าจะทางสัญญา การรวมตัว หรือสมคบ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นการกระทำระหว่างรัฐหรือกับต่างประเทศ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญาอย่างร้ายแรง”

และตามมาตรา 2¹²⁸ มีใจความสำคัญว่า

“ผู้ใดกระทำการผูกขาดหรือพยายามผูกขาดหรือร่วมกันหรือสมคบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลอื่นหลายคน เพื่อกระทำการผูกขาดส่วนหนึ่งส่วนใดทางการค้าหรือการพาณิชย์ระหว่างรัฐต่างๆ หรือกับชาติอื่นๆ ถือเป็นความผิดอาญาอย่างร้ายแรง”

จะเห็นได้ว่า มาตรการนี้ควบคุมพฤติกรรมสามลักษณะคือ การผูกขาด (monopolize), การพยายามผูกขาด (attempt to monopolize), และการร่วมมือกันผูกขาด ดังนั้น เมื่อมีการผูกขาดเกิดขึ้น

¹²⁵ ศักดา ฉนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 65.

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

¹²⁷ The Sherman Act- Section 1 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 1)

“Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony...”

¹²⁸ The Sherman Act- Section 2 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 2)

“Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony...”

โดยปราศจากเหตุผลอันควร ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมโดยอ้อมเป็นการมิชอบ จึงต้องทำลายการผูกขาดนั้นให้หมดสิ้นไป เพื่อป้องกันผลอันร้ายแรงที่อาจเกิดจากการผูกขาดนั้นเป็นการควบคุมทางโครงสร้างและป้องกันการกระจุกตัวในตลาด พฤติกรรมการผูกขาดตาม The Sherman Act จะกระทำโดยผู้มีอำนาจผูกขาด (monopolist) ซึ่งหมายถึง ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือการจัดกลุ่มของผู้ประกอบการตั้งแต่สองรายขึ้นไปในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีความสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการโดยอิสระ โดยปราศจากความกดดันจากการแข่งขันในตลาด¹²⁹ รวมถึงการมีอิทธิพลต่อการแข่งขันที่มีชื่อเสียงราคาด้วย¹³⁰ ซึ่งองค์ประกอบของผู้มีอำนาจผูกขาดคือ (1) ผู้ประกอบการนั้นมีอำนาจผูกขาดในตลาดสินค้าหรือบริการ (2) ผู้มีอำนาจผูกขาดนั้นกระทำการใดเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดหรืออ้างไว้ซึ่งอำนาจผูกขาด* แต่ทั้งนี้ ความหมายของการเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดกับการเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (dominant position) ตามที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ใช้ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่จะแตกต่างที่วิธีการควบคุม โดยพฤติกรรมใน The Sherman Act จะวางกฎเกณฑ์อย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการควบคุมการผูกขาดและมุ่งเน้นที่จะควบคุมการแสวงหาอำนาจผูกขาดโดยมิชอบของ “ผู้มีอำนาจผูกขาด” หรือ Monopolist ซึ่งมาตรการที่สำคัญที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการแก้ไขปัญหาคือ ยุบหรือแตกองค์กรธุรกิจให้เป็นธุรกิจย่อย เพื่อให้เกิดการแข่งขันกัน ซึ่งเป็นวิธีควบคุมโครงสร้างตลาดของผู้ประกอบการ ในขณะที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ของไทย จะออกกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ (The abuse dominant position) ทั้งนี้ การเป็นผู้ผูกขาดหรือเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่ถือเป็นความผิดเด็ดขาด (Per Se Rule) แต่จะเป็นความผิดต่อเมื่อผู้นั้นเจตนา (Willful) ผูกขาด โดยมีพฤติกรรมที่มิชอบอันเป็นการจำกัดการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด¹³¹

นอกจากนี้ ทั้งสองมาตราข้างต้นยังควบคุมไปถึงพฤติกรรมที่เป็นการร่วมกันของผู้ประกอบการ (Cartel) หมายถึง พฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันอันเกิดจากบรรดาผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดสินค้าและบริการละแวกที่แข่งขันกัน แต่หันมากระทำการร่วมกัน หรือร่วมมือกัน หรือรวมหัวกัน หรือสมคบกัน เพื่อยุติการแข่งขันด้านราคาไม่ว่าจะเป็นราคาขายหรือราคาซื้อหรือการแบ่งตลาดสินค้าและบริการหรือการเข้าครอบครองหรือควบคุมตลาดร่วมกัน เพื่อควบคุมราคาและปริมาณของสินค้าในตลาดอันเป็นการสร้างอำนาจผูกขาดในตลาดร่วมกัน ทำให้ตลาดสินค้าและปริมาณนั้นตกอยู่ในมือของ

¹²⁹ สุธีร์ ศุภินิตย์, กมลชัย รัตนสากวงศ์, วัชรียา โตสงวน และวิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย, 2536, หน้า 45.

¹³⁰ ผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก หลักเกณฑ์การใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 25-29 ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน แปลมาจาก Guideline of Trade Competition Act for Section 25, 26, 27, 28 and 29, 1997, หน้า 3.

* องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 2 เกิดจากศาลสหรัฐฯ กำหนดในคดี Standard Oil. of New Jersey v. United States, 221 US 1 (1911) ที่กล่าวไว้ว่า “First, the existence of market power and, secondly, the purpose underlying the acquisition and development of the power”.

สุธีร์ ศุภินิตย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จิรวินิชย์, หลักการและกฎเกณฑ์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 64.

¹³¹ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 85 อ้างถึงใน วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธุ์, อำนาจการผูกขาด (Monopolization), วารสารกฎหมาย 22, 1 หน้า 208 และ Neils Gunner and Kate A. Ten, Introduction: Antitrust the U.S. and the E.U. - - Converging or diverging paths, The Antitrust Bulletin 49, 1 หน้า 15.

ผู้ประกอบการเหล่านั้น ย่อมเป็นการสร้างความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการที่ไม่มีโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง¹³² ส่วนใหญ่จะปรากฏพฤติกรรมการกำหนดราคาร่วมกันที่เรียกว่า Price fixing ซึ่งพฤติกรรมทั้งดังกล่าวถือเป็นความผิดเด็ดขาด เมื่อใดที่มีพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นความผิดทันที โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามีผลเป็นการทำลายการแข่งขัน หรือส่งผลกระทบต่อใครหรือไม่

2. การควบกิจการ (Merger) หมายถึง การที่กิจการไม่น้อยกว่าสองแห่งมารวมเป็นกิจการเดียวกัน ไม่ว่าจะยุบรวมกันเป็นหนึ่งหรือตั้งกิจการใดขึ้นมาใหม่ ด้วยวิธีการซื้อกิจการ (Acquisition) รวมกิจการ (Consolidation) ควบกิจการ (Amalgamation) โดยมีมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดผลตอบแทนสูงสุดบนสภาพที่แข็งแกร่งกว่าเดิม ซึ่งจะเกิดผลดีต่อกิจการโดยรวมในแง่ของผลผลิต (Synergy) หรือประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) แต่ในทางกลับกัน ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวในตลาด เนื่องจากผู้ประกอบการลดจำนวนลงกล่าวคือ กิจการที่โอนมารวมกันเป็นอันต้องเลิกล้มไปและเหลือเพียงกิจการเดียวซึ่งครอบคลุมการดำเนินการทุกอย่างของกิจการเดิม¹³³ อันเป็นความผิดตามกฎหมาย The Clayton Act มาตรา 7¹³⁴ ที่บัญญัติ “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการในทางธุรกิจไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งบางส่วนของหุ้น หรือทรัพย์สินของกิจการอื่น ไม่ว่าจะธุรกิจประเภทใดหรือส่วนใดของประเทศก็ตาม ซึ่งการได้มานั้นอาจนำไปสู่การลดการแข่งขันอย่างมากหรือสร้างการผูกขาดในตลาด” และตามมาตรา 8 แห่ง The Clayton Act¹³⁵ ที่บัญญัติ ห้ามถึง การที่บริษัทที่ประกอบธุรกิจที่มีสภาพเป็นคู่แข่งกันต่างก็มีคณะกรรมการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นกลุ่มเดียวกันทั้งสองบริษัทหรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน เพื่อควบคุมอำนาจในการบริหารจัดการของทั้งสองบริษัทให้เป็นหนึ่งเดียว (Interlocking directorates and officers) แต่พฤติกรรมดังกล่าวมิได้ถือว่าเป็นความผิดเด็ดขาด แต่จะถือเป็นความผิดต่อเมื่อมีผลเป็นการกระทำนั้นเป็นการลดการแข่งขันลงอย่างมากหรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นการสร้างผูกขาดในระดับการค้าใดการค้าหนึ่ง

¹³² สุธีร์ ศุภินิตย์, กมลชัย รัตนสากวงศ์, วัชรียา โตสงวนและวิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย, 2536, หน้า 76.

¹³³ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 118.

¹³⁴ The Clayton Act- Section 7 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 18)

“No person engaged in commerce or in any activity affecting commerce shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no person subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commission shall acquire the whole or any part of the assets of another person engaged also in commerce or in any activity affecting commerce, where in any line of commerce or in any activity affecting commerce in any section of the country, the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly...”

¹³⁵ The Clayton Act- Section 8 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 19)

(a)(1) No person shall, at the same time, serve as a director or officer in any two corporations (other than banks, banking associations, and trust companies) that are (A) engaged in whole or in part in commerce; and (B) by virtue of their business and location of operation, competitors, so that the elimination of competition by agreement between them would constitute a violation of any of the antitrust laws;

3. การกำหนดราคาสินค้าต่ำกว่าทุน (Predatory Pricing) หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดขายสินค้าในราคาต่ำเกินควรในระยะเวลาสั้นเป็นการกำจัดคู่แข่งออกไปจากตลาดหรือสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งใหม่เพื่อให้ตนสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่หรือที่ได้มา ทำให้กำไรมากพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการขายสินค้าในราคาต่ำดังกล่าวได้ในภายหลัง ปัจจัยสำคัญคือ ต้องการส่วนแบ่งตลาดสูงหรือมีความสามารถในการขยายตลาดของตนและสามารถชดเชยความเสียหายที่จะเกิดในภายหลังจากการกำหนดราคาต่ำกว่าทุน¹³⁶

กลุ่มที่ 2 พฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขันแนวตั้ง (Vertical restraint) อันเป็นการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการที่อยู่ต่างระดับเดียวกันในตลาดของผู้ผลิตกับผู้ขาย ที่ผู้ผลิตพยายามควบคุมส่วนประกอบอันเกี่ยวกับปัจจัยในการจำหน่ายแก่ผู้บริโภคร หรือผู้ขายกับผู้ซื้อ ที่ผู้ขายต้องการจำกัดให้ผู้ซื้อ ซื้อเฉพาะสินค้าของตนไม่ให้ซื้อต่อผู้ขายรายอื่น เป็นการจำกัดสิทธิในการเลือกใช้ของผู้บริโภคและทำให้การแข่งขันในตลาดลดลงหรือยุติไป เช่น

1. การจำกัดสิทธิด้านข้อตกลง (Exclusive dealing) คือ พฤติกรรมจากการทำสัญญาตกลงกัน แล้ววางเงื่อนไขการขายสินค้าไว้ว่าผู้ซื้อสินค้าเพื่อนำไปจำหน่ายต่อจะไม่นำไปซื้อสินค้าจากคู่แข่งของผู้ขาย เป็นการวางเงื่อนไขผูกมัดทำให้ผู้ซื้อนั้นไม่อาจซื้อสินค้าอย่างเดียวกันจากผู้ผลิตรายอื่นได้ ผลกระทบที่ตามมาคือ จะเกิดอุปสรรคต่อการเข้ามาในตลาดเพื่อผลิตสินค้าแข่งขันหรืออาจต้องลงทุนสูงมากขึ้น ตามมาตรา 3¹³⁷ แห่งกฎหมาย The Clayton Act ได้กำหนดพฤติกรรมที่กำหนดให้ทำธุรกิจกับตนเป็นการเฉพาะเท่านั้นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำให้การแข่งขันลดลงอย่างชัดเจนหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการผูกขาด ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวอาจขัดกับมาตรา 5 ของ The Federal Trade Commission¹³⁸ และมาตรา 1 ของกฎหมาย The Sherman Act¹³⁹ อีกด้วย

¹³⁶ ปรอดู จันทรธิดา กลัมพากร, รายงานการศึกษาเรื่อง Predatory Pricing ของ OECD ปี 1989, เปิดโลกการแข่งขันทางการค้า, ฉบับ 24, มิถุนายน 2546.

¹³⁷ The Clayton Act- Section 3 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 14)

“It shall be unlawful for any person engaged in commerce, in the course of such commerce, to lease or make a sale or contract for sale of goods, wares, merchandise, machinery, supplies, or other commodities, whether patented or unpatented, for use, consumption, or resale within the United States or any Territory thereof or the District of Columbia or any insular possession or other place under the jurisdiction of the United States, or fix a price charged therefor, or discount from, or rebate upon, such price, on the condition, agreement, or understanding that the lessee or purchaser thereof shall not use or deal in the goods, wares, merchandise, machinery, supplies, or other commodities of a competitor or competitors of the lessor or seller, where the effect of such lease, sale, or contract for sale or such condition, agreement, or understanding may be to substantially lessen competition or tend to create a monopoly in any line of commerce.”

¹³⁹ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 123 หน้า 110.

¹³⁹ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 127 หน้า 112.

2. การบังคับขายพ่วง (Tying) ที่เกิดขึ้นเมื่อผู้ขายสินค้าจะตกลงขายสินค้าอย่างหนึ่งกับผู้ซื้อต่อมือเป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่าผู้ซื้อรายนั้นต้องซื้อสินค้าอย่างอื่นของผู้ขายด้วย อันเป็นลักษณะผูกพันโดยถูกบังคับ ซึ่งมาตรา 3 แห่ง The Clayton Act¹⁴⁰ ที่มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

“บุคคลใดทำธุรกิจเกี่ยวกับการค้าพาณิชย์ระหว่างรัฐในการให้เช่าหรือขายสินค้า เครื่องจักร หรือผลผลิต โดยมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าหรือผู้ซื้อจะไม่ทำการติดต่อ เช่า หรือซื้อสินค้า เครื่องจักร ผลผลิตดังกล่าวกับผู้แข่งขันรายอื่นของผู้ให้เช่าหรือผู้ขาย ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำให้การแข่งขันลดน้อยลงหรือมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดการผูกขาด”

นอกจากนี้ พฤติกรรมดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1 หรือมาตรา 2 แห่ง The Sherman Act ที่ต้องรับผิดทางอาญา¹⁴¹ และมาตรา 5 แห่ง The Federal Trade Commission Act¹⁴² ที่กำหนดวิธีการหรือกลยุทธ์ในการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Method of Competition) ที่มีผลกระทบในเชิงพาณิชย์และการกระทำหรือปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการหลอกลวงผู้บริโภคซึ่งส่งผลกระทบในเชิงพาณิชย์

3. การกำหนดราคาที่แตกต่างกันกับลูกค้า (Price discrimination) หมายถึง การกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการหรือการให้ส่วนลดทางการค้าหรือกำหนดเงื่อนไขอย่างเลือกปฏิบัติ สำหรับลูกค้ากลุ่มเดียวกัน ในสินค้าชนิดเดียวกัน ในปริมาณที่เท่ากันและต้นทุนการจำหน่ายที่เท่ากัน ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา 2 แห่ง The Clayton Act¹⁴³ เพราะทำให้ลูกค้ารายใดรายหนึ่งต้องซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าลูกค้ารายอื่น เกิดความเสียเปรียบและไม่เป็นธรรมต่อลูกค้าที่นำสินค้าไปขายต่อ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับรายอื่นได้

นอกจากนี้ ยังมีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ชอบธรรม (Unfair Trade Practice) อื่นๆ อีก* ได้แก่ การแบ่งพื้นที่การขายที่เป็นการตกลงกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ขาย โดยมอบหมายให้ผู้ขายรายใดรายหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งข้อตกลงนี้จะทำให้ผู้ขายได้รับการคุ้มครองไม่ต้องแข่งขันกับผู้ขายรายอื่น และอาจเป็นผู้ผูกขาดในสินค้านั้นในตลาด จะมีความผิดตามมาตรา 1

¹⁴⁰ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 139 หน้า 115.

¹⁴¹ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 127 และ 128 หน้า 112.

¹⁴² อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 123 หน้า 110.

¹⁴³ The Clayton Act- Section 2 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 13)

“(a) Price; selection of customers

It shall be unlawful for any person engaged in commerce, in the course of such commerce, either directly or indirectly, to discriminate in price between different purchasers of commodities of like grade and quality, where either or any of the purchases involved in such discrimination are in commerce...”

* คณะกรรมาธิการการค้าสหพันธ์ ได้มีการจำแนกพฤติกรรมการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่ชอบธรรมตามมาตรา 2 (9) กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าหรือ “The Act Concerning Prohibition of Private Monopolization and Maintenance” ของประเทศญี่ปุ่น ก็ได้รับอิทธิพลในการร่างจากกฎหมาย The Federal Trade Act ของสหรัฐอเมริกา จึงขออ้างอิงกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อจำแนกประเภทของพฤติกรรมให้ชัดเจนขึ้น

แห่งกฎหมาย The Sherman Act¹⁴⁴ การกำหนดราคาขายต่อ (Resale price maintenance) ที่กฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติเฉพาะแต่สามารถนำมาตรา 1 แห่ง The Sherman Act มาบังคับใช้ได้เช่นกัน การปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วยในรูปแบบอื่นๆ (Other refusal to deal), การใช้เงื่อนไขที่แตกต่างกันในการทำธุรกรรม (Discriminatory treatment on transaction term), การเลือกปฏิบัติในการคบค้าสมาคม (Discriminatory treatment in a trade association, etc.), การขายโดยตั้งราคาต่ำเกินควร (Unjust low price sales), การซื้อโดยให้ราคาสูงเกินควร (Unjust high price purchase), การชักจูงลูกค้าโดยวิธีการหลอกลวง (Deceptive customer inducement), การชักจูงลูกค้าโดยให้ประโยชน์อันไม่ควร (Customer inducement by unjust benefit), ทำธุรกรรมโดยมีเงื่อนไขไม่ชอบธรรมผูกมัดคู่ค้ามิให้ทำธุรกรรมในลักษณะต่างๆ (Dealing on restrictive term), การแทรกแซงการทำธุรกรรมของคู่แข่ง (Interference with a competitor's transaction) การแทรกแซงการดำเนินงานธุรกิจภายในบริษัทคู่แข่ง (Interference with internal operation of competing company) และการร่วมกันปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วย (Group boycott)¹⁴⁵

3.6.5 การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในธุรกิจสายการบิน

จากที่ศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ไม่มีสายการบินของรัฐ เนื่องจากเอกชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการเอง โดยให้รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการและการแข่งขันในธุรกิจเท่านั้น จึงสามารถบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดได้กับทุกสายการบินโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจสายการบิน ประเทศสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจอย่างกระทรวงการขนส่ง (Department of Transportation) และกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)

ในการกำกับดูแลนั้น แผนกป้องกันการผูกขาดภายใต้กระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดเพื่อควบคุมแข่งขันของสายการบิน ทั้งในส่วนของ การควบคุมพฤติกรรมการแข่งขัน เช่น การกำหนดราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง, การกำหนดราคาร่วมกันของสายการบิน ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดขอบเขตตลาด โดยพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ (geographic) เช่น ภูมิศาสตร์ของสนามบินแต่ละแห่ง และแบ่งกลุ่มลูกค้าออกเป็นแต่ละระดับชั้นการบริการ (classes) เช่น ชั้นธุรกิจก็จะแบ่งออกจากชั้นประหยัด เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมการแข่งขัน การกำหนดราคาและการทำธุรกรรมใดๆ ของสายการบิน ในส่วนของการรวมกิจการก็เป็นหน้าที่ของแผนกป้องกันการผูกขาดที่จะร่วมมือกับคณะกรรมการการค้าสหพันธ์ (ทั้งสองหน่วยงาน หากร่วมกันจะเรียกว่า The Agency) วิเคราะห์ว่า การรวมธุรกิจนั้นจะส่งผลกระทบต่อตลาดอย่างไร รวมถึงออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรวมธุรกิจ (Merger Guideline) ทั้งการรวมธุรกิจแนวนอน (Horizontal Mergers) และการรวมธุรกิจที่มีใช้แนวนอน (Non-Horizontal Mergers) โดยอธิบายว่า การควบหรือรวมธุรกิจนั้นจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันลดลงอย่าง

¹⁴⁴ The Sherman Act- Section 1 (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 1)

อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 136 หน้า 116.

¹⁴⁵ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 197-198.

มากหรือเกิดการผูกขาดหรือไม่¹⁴⁶ ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าว แม้จะมีได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่มีสภาพบังคับ เทียบเท่ากับกฎหมาย นอกจากนี้ ตามมาตรา 7A¹⁴⁷ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการใดที่ต้องการรวมกิจการ ต้องขออนุญาตต่อ The Agency โดยกำหนดไว้ว่า บุคคลใดประสงค์จะได้มาทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมซึ่ง หุ้นหรือสินทรัพย์ใดๆ หรือได้มาโดยการเสนอซื้อของกิจการใดของผู้โอนและผู้รับโอนจะต้องข้อมูลโดยละเอียดต่อคณะกรรมการการค้ำสหพันธ์และแผนกป้องกันการผูกขาดในการขอรวมกิจการเพื่อพิจารณา ถึงผลกระทบที่จะเกิดจากการรวมกิจการนั้นก่อน เมื่อได้รับอนุญาตจึงจะสามารถรวมธุรกิจได้ ในธุรกิจสาย การบินก็ต้องขออนุญาตเช่นเดียวกัน

ส่วนกระทรวงการขนส่งจะมีหน้าที่กำกับดูแลพฤติกรรมการแข่งขันในส่วนของธุรกิจสาย การบินที่ทำความตกลงบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ รวมถึงการให้ความยินยอมในเอกสิทธิกฎหมาย ป้องกันการผูกขาด (Antitrust Immunities) โดยพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ หากจะการยกเว้นไม่ บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดแก่สายการบินที่เข้าเป็นพันธมิตรร่วมกัน (Alliance) และที่ต้องมีการ พิจารณาก่อน เนื่องจากการร่วมกันของสายการบินอาจก่อให้เกิดการยุติการแข่งขันหรือลดการแข่งขัน จึง ต้องให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการร่วมกันให้บริการของสายการบิน และกระทรวงการ ขนส่งก็เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านพฤติกรรมไม่เป็นธรรมหรือหลอกลวงในการแข่งขันของสายการบิน รวมถึง มีอำนาจกำกับดูแลการกำหนดราคาที่สูงผลกระทบต่อผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา นอกจากนี้ กระทรวงการขนส่งและกระทรวงยุติธรรมปรึกษาร่วมมือกันในการออกกฎหมายใดๆ ที่จำเป็นเพื่อการแข่งขันของสายการบินอีกด้วย และเมื่อมีคำสั่งใดๆ ของกระทรวงการขนส่งหรือกระทรวง ยุติธรรมออกมา จะไม่มีการทบทวนหรืออนุมัติคำสั่งโดยหน่วยงานใดอีก เพราะการออกคำสั่งเป็นอำนาจ เด็ดขาดของหน่วยงานทั้งสอง¹⁴⁸

3.6.6 กรณีตัวอย่างพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดในธุรกิจสายการบิน

ในปี 1999 ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นโจทก์ (โดยอัยการ) ฟ้องสายการบิน American Airline เป็นจำเลย¹⁴⁹ ในกรณีที่ American Airlines มีความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด ใน พฤติกรรมการผูกขาดและพยายามผูกขาดการให้บริการในสนามบิน Dallas/Ft. Worth International Airport, Inc (DFW) ซึ่งถือเป็นการผิดตามมาตรา 2 แห่งกฎหมาย The Sherman Act ที่ American Airlines มีอำนาจเหนือตลาดในสนามบินดังกล่าวเพราะเป็นสายการบินที่ใหญ่ที่สุดในสนามบิน DFW และ

¹⁴⁶ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 121.

¹⁴⁷ The Clayton Act- Section 7A (United States Code Title 15 Chapter 1 Section 18A)

(a) Filing Except as exempted pursuant to subsection (c) of this section, no person shall acquire, directly or indirectly, any voting securities or assets of any other person, unless both persons (or in the case of a tender offer, the acquiring person) file notification pursuant to rules under subsection (d)(1) of this section and the waiting period described in subsection (b)(1) of this section has expired, if—

¹⁴⁸ See Airline Mergers and Alliances, Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs committee on competition law and policy, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000.

¹⁴⁹ United States of America v. AMR corporation, American airlines, Inc., and AMR Eagle Holding Corporation. [Online]. 13 May 1999, Available from <http://www.justice.gov/atr/cases/f2400/2438.htm>

สายการบินที่ใหญ่เป็นอันดับที่สองในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ใช้อำนาจผูกขาดในหลายๆ เส้นทางที่บินจากสนามบิน DFW อีกทั้ง American Airlines ให้บริการแบบ Nonstop คู่แข่งก็น้อยมากจึงสามารถให้บริการในราคาสูงกว่าสายการบินอื่นได้โดยปราศจากความกดดัน จนกระทั่ง ในปี 1993 มีการเข้าสู่ตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำที่เข้ามาให้บริการในสนามบิน DFW American Airlines ก็เพิ่มความจุในการให้บริการต่อเที่ยวบินและปรับลดค่าโดยสารทันที โดย American Airlines ยอมขาดทุนระยะสั้น (short-term losses) เพื่อมิให้สายการบินเหล่านั้นแข่งขันกับตนและเพื่อให้ตนสามารถครองตลาดได้ในอนาคต ส่งผลกระทบต่อสายการบินใหม่ๆ ให้ต้องออกจากตลาดหรือไม่อาจแข่งขันได้ (Barrier to Entry) หากสายการบินใดแข่งขันได้ก็จะมีต้นทุนในการให้บริการที่สูงอย่างไม่สมควร (raising a rival's) และเมื่อสายการบินใดออกไปจากตลาด American Airlines ก็จะลดการบริการและปรับค่าโดยสารเพิ่มขึ้นในทันทีเช่นกัน เพื่อชดเชยการขาดทุนในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่ง American Airlines ประสบความสำเร็จในการกำจัดคู่แข่งด้วยวิธีนี้ เพราะทำให้สายการบิน Vanguard, Sun Jet และ Western Pacific ไม่อาจแข่งขันได้ ส่วนผู้โดยสารก็ได้รับประโยชน์จากพฤติกรรมดังกล่าวในระยะเวลาเพียงชั่วคราว เพราะเมื่อสายการบินต้นทุนต่ำเหล่านั้นต้องออกจากตลาด ผู้โดยสารก็ต้องยอมจ่ายค่าโดยสารที่เพิ่มขึ้นเพราะทางเลือกในการใช้บริการลดน้อยลง ต่อมา ศาลมีคำพิพากษาให้ American Airlines ชดใช้ค่าเสียหายและเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมดังกล่าว เพื่อให้ American Airlines เกิดความหลาบจำและไม่กระทำซ้ำอีก เพราะเห็นว่า American Airlines มีอำนาจในการจำกัดจำนวนที่นั่งและกำหนดค่าโดยสารอัตราสูงในขณะที่ความต้องการเดินทางของผู้โดยสารมีมาก และการกระทำของ American Airlines ก็ก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของสายการบินใหม่และสายการบินที่อยู่ในตลาดก็ไม่อาจขยายการให้บริการได้

นอกจากพฤติกรรมข้างต้น สายการบิน American Airlines เคยมีพฤติกรรมพยายามตกลงราคาร่วม (attempted price-fixing) กับสายการบิน Braniff ที่มีหลักฐานเป็นบันทึกเสียงสนทนา ระหว่างนาย Robert Crandall ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของสายการบิน American Airlines และนาย Howard Putnam ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของสายการบิน Braniff ในการตกลงปรับขึ้นราคา ค่าโดยสารถึงร้อยละ 20 แต่ต่อมาพฤติกรรมดังกล่าวก็สิ้นสุดลง เมื่อกระทรวงยุติธรรมเข้าดำเนินคดีและนอกจากสายการบิน American Airlines แล้ว ยังมีการร้องเรียนของสายการบินต้นทุนต่ำอีกมากมายในเรื่องที่สายการบินขนาดใหญ่กำหนดราคาต่ำเพื่อกำจัดคู่แข่ง เช่น สายการบิน Valujet ที่ฟ้องสายการบิน Delta, สายการบิน Frontier ฟ้องสายการบิน United และสายการบิน Reno Air ที่ฟ้องสายการบิน Northwest เป็นต้น

3.7 บทบาทของรัฐวิสาหกิจในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.7.1 ประเด็นการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมดูแลตลาดสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดธรรมชาติ¹⁵⁰ แต่ในสหรัฐอเมริกาสถานะสำคัญของรัฐวิสาหกิจ คือ หลักกรรมสิทธิ์เป็นของ

¹⁵⁰ ธุรกิจหรือกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดธรรมชาติ ได้แก่ ธุรกิจหรือกิจการที่การผลิตสินค้าหรือบริการโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียวจะทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นต่ำที่สุด ตัวอย่างของธุรกิจหรือกิจการที่มีลักษณะผูกขาดธรรมชาติ ได้แก่ กิจการไฟฟ้า กิจการจัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ กิจการโทรศัพท์ กิจการน้ำประปา กิจการขนส่ง เป็นต้น

บริษัทเอกชนแต่ควบคุมโดยรัฐ (Private Ownership, Public Control) มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory Commission) มากกว่าการจัดตั้งเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานโดยรัฐโดยตรง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยธุรกิจ การกระทำและธุรกิจที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้า¹⁵¹ ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจ (Government-Owned Enterprise) ตัวอย่างเช่น การไปรษณีย์ (The U.S. Post Office)*
2. สหกรณ์การเกษตรหรือชุมชนสหกรณ์ (ตามมาตรา 6 ของ The Clayton Act บัญญัติให้สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรด้วยกันเอง และไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรสามารถร่วมกันจำกัดการแข่งขันได้)
3. สมาคมการค้าเพื่อการส่งออก (ควบคุมโดย The Webb-Pomerene Act)
4. ธุรกิจประกันภัย (โดยมีกฎหมาย The Mc Carren-Ferguson ควบคุม)
5. การควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ (มีกฎหมายพิเศษมาตรา 1828 (c) ของ 12 U.S.C. ควบคุมอยู่)
6. สหภาพแรงงาน ที่เรียกร้องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างก็ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาด

ในทางทฤษฎี ธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดธรรมชาติจะมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมดูแลอยู่ ส่วนกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าจะใช้บังคับแก่ธุรกิจและกิจการที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายเฉพาะเท่านั้น และในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ชัดเจนว่าไม่ให้ นำกฎหมายป้องกันการผูกขาดมาบังคับใช้แก่พฤติกรรมที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมายเฉพาะดังกล่าว แต่ศาลจะตีความกฎหมายเฉพาะในลักษณะที่ว่า ให้นำกฎหมายป้องกันการผูกขาดไปใช้บังคับแก่ธุรกิจที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมายเฉพาะด้วย และการพิจารณาอำนาจตลาดที่มีประโยชน์ก็คือ การพิจารณาว่าผู้ผูกขาดนั้นมี “อำนาจที่จะกีดกันไม่ให้เกิดการแข่งขัน” (Power to exclude competition) หรือไม่ โดยการขยายขอบเขตการขายสินค้าหรือบริการในราคาที่ถูกลง ซึ่งจะถูกกำหนดโดยองค์กรกำกับดูแลพฤติกรรมตั้งราคาในระดับราคาผูกขาด

¹⁵¹ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 239-240.

* ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรัฐวิสาหกิจเพียงหนึ่งแห่งเท่านั้น กิจการในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นกิจการของบริษัทเอกชนเป็นเจ้าของทั้งสิ้น แต่รัฐจะมีคณะกรรมการเชี่ยวชาญกำกับดูแลการเข้าสู่ตลาด ราคา และคุณภาพเรื่องเดียวกัน, หน้า 247-248.

3.7.2 การแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน

โดยหลักทั่วไป ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐบาลไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า แม้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นจะดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชย์ก็ตาม แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นบริษัทของรัฐบาลกลางหรือรัฐวิสาหกิจ (Federal government corporations) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง จัดตั้งขึ้นโดยสภา

คองเกรสเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์สาธารณะ โดยมุ่งหมายจัดการให้สินค้าและบริการสู่ตลาด โดยหวังรายได้เป็นการตอบแทน เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่ต้องให้ไปนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือไม่เป็นเรื่องที่ศาลจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณี เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่าจะบังคับใช้หรือยกเว้นการบังคับกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาจากพฤติกรรมการแข่งขันที่ถูกร้องเรียนว่าเป็นพฤติกรรมต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ หากพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยมิชอบ กฎหมายจะเข้าไปบังคับแก่รัฐวิสาหกิจนั้น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง¹⁵²

ในการพิจารณาลักษณะของรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprise) ในสหรัฐอเมริกา นั้น มีความต้องการชัดเจนที่จะปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐในการดำเนินธุรกิจต่างๆ แข่งขันกับเอกชน รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจึงมีความเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการสาธารณูปโภคน้อยกว่าประเทศอื่นๆ บทบาทของรัฐที่มีต่อการให้บริการสาธารณูปโภคจึงมักอยู่ในรูปแบบของการที่รัฐเป็นผู้กำกับดูแล แต่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแล โดยมีกฎหมายหลักอย่าง “Public Utility Regulatory Policy Act 1978” เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลการให้บริการสาธารณูปโภค และแต่ละมลรัฐก็จะมีกฎหมายภายในของแต่ละมลรัฐกำกับดูแล¹⁵³

ประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการแข่งขันที่เป็นธรรม การเลือกปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งในเรื่องของแรงงาน ภายใต้หลักการที่ว่า “รัฐไม่ควรแข่งขันกับเอกชน” รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจึงพยายามไม่ดำเนินการให้บริการสาธารณูปโภคในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ แต่ปล่อยให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ยังมีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐบาลต้องเข้าไปดำเนินการ เช่นไปรษณีย์ แต่โดยสภาพของกิจการที่ไม่น่าแข่งขัน ผู้ประกอบการเอกชนจึงไม่ได้ให้ความสนใจในการเข้าลงทุนมากนัก รัฐบาลจึงเข้ามาให้บริการให้บริการแทน ถึงแม้ว่ากิจการดังกล่าวจะมีการแข่งขันกับเอกชน แต่รัฐก็ยังเห็นควรให้การให้บริการไปรษณีย์ควรดำเนินการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายอันเป็นหลักสากลที่ใช้บังคับแก่กันระหว่างรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อันเป็นการแข่งขันในกิจการนั้นโดยตรง เพื่อ

¹⁵² Einer Elhauge, *United States Antitrust Law and Economics*, (Foundation Press 75th Anniversary), Page 37-38.

¹⁵³ กอบเกียรติ ผดุงกิตติมาลย์, งานวิจัยเรื่อง หลักเกณฑ์การกระจายหุ้นของบริษัทมหาชนจำกัดในตลาดหลักทรัพย์ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549, หน้า 12.

สร้างสมดุลและความเป็นกลางในการแข่งขันที่เรียกว่า “Competitive Neutrality” ซึ่งหมายถึง ความเป็นกลางในการแข่งขันซึ่งเป็นหลักทั่วไป ที่เป็นความตกลงระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนในกิจกรรมที่รัฐดำเนินการในรูปแบบเดียวกับภาคเอกชนหรือมีการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งรัฐไม่ควรมีข้อได้เปรียบภาคเอกชน โดยการอาศัยอำนาจมหาชนที่ตนมีอยู่ในการควบคุมการดำเนินกิจการ และสร้างนโยบายระหว่างกัน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน ทำให้ไม่เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมแก่กิจการที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการในกิจการประเภทเดียวกับภาคเอกชน¹⁵⁴ ซึ่งหลักดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำหนดกรอบหรือกฎระเบียบขององค์การร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ “OECD” (Organization for Economic Co-Operation and Development) โดยกำหนดให้ใช้แก่การแข่งขันระหว่างกิจการของภาครัฐและภาคเอกชนให้ใช้กฎระเบียบเดียวกัน โดยการทำข้อตกลงเพื่อหาจุดสมดุล ให้เกิดความเสมอภาคบนความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

หลักความเป็นกลางในการแข่งขัน หรือ “Competitive Neutrality”¹⁵⁵ จะคำนึงถึงเป้าหมายทางสังคมเป็นหลัก ดังนั้น จึงให้โอกาสผู้ประกอบการที่แข่งขันกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมกำหนดวัตถุประสงค์ในการแข่งขันร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และให้เอกชนเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมไม่ต่างจากภาครัฐที่เป็นคู่แข่ง ทั้งในเรื่องของการแปรรูป ประสิทธิภาพของรัฐบาล การสร้างความเป็นอิสระในการปรับปรุงองค์กร ความรับผิดชอบและการเปิดเผยข้อมูล¹⁵⁶ ยกตัวอย่างเช่น การวินิจฉัยคดีการแข่งขันทางการค้าที่ไม่บังคับใช้แก่การไปรษณีย์แห่งสหรัฐ (U.S. Postal Service USPS) เนื่องจากการไปรษณีย์เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งดำเนินกิจกรรมไปรษณีย์ทั่วประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นบริษัทของรัฐบาลกลางตามความหมายที่กล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีการตรากฎหมาย “Postal Accountability and Enhancement Act” โดยกำหนดอย่างชัดเจนให้การไปรษณีย์แห่งสหรัฐต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐด้วย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นกลางในการแข่งขัน (Competitive

¹⁵⁴ See Capobianco, A., and H. Christiansen, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises*, (OECD publishing, 2011).

¹⁵⁵ Competitive neutrality is the recognition that significant government business activities which are in competition with the private sector should not have a competitive advantage or disadvantage simply by virtue of government ownership and control. Competitive neutrality policy involves analysis and implementation of steps to ensure that this advantage does not occur. Competition law prevents overt anticompetitive conduct but does not ensure a level playing field for competition between state-owned enterprises (SOEs) and other government businesses and private enterprises.

"Competitive neutrality [is a] regulatory framework (i) within which public and private enterprises face the same set of rules and (ii) where no contact with the state brings competitive advantage to any market participant", OECD, 2009

Competitive neutrality is not appropriate in all cases where it hampers the achievement of important societal goals but where such claims are made they should be subject to objective determination. Methods of ensuring that government bodies do not obtain an advantage over private enterprises include privatization, effective governance, improving independence, accountability and disclosure.

¹⁵⁶ See Capobianco, A., and H. Christiansen, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises*, 2011.

Neutrality) ในตลาดของธุรกิจไปรษณีย์¹⁵⁷ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจก็อาจส่งผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาด¹⁵⁸

3.7.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวความคิดว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หมายถึง การกระทำใดก็ตามที่เป็นการขยายขอบเขตของการแข่งขันภายใต้ระบบตลาดให้กับภาคเอกชน และลดทอนอำนาจรัฐในการกำกับดูแล ซึ่งแนวความคิดในเรื่องของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกา เป็นแนวความคิดที่ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่เน้นที่การแปลงความเป็นเจ้าของของรัฐวิสาหกิจไปสู่เอกชน แต่จะเน้นที่การเปิดโอกาสในการแข่งขันให้แก่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตามวิธีการที่เหมาะสม¹⁵⁹ เช่น การจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการร่วมทุนกับเอกชน แต่ในสหรัฐอเมริกา จะไม่สามารถขายวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของให้เอกชนได้ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกาอาจทำได้ด้วยวิธีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้ แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่เคยเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นเลย¹⁶⁰ ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมักจะทำควบคู่กับการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ (Deregulation) เพื่อให้เอกชนดำเนินการสะดวกขึ้น¹⁶¹

3.7.4 บทบาทของรัฐในธุรกิจสายการบิน

ในหลายๆ ประเทศต่างให้ความสำคัญกับการมีสายการบินของรัฐ เพราะเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐอีกทางหนึ่งและเพื่อให้เป็นสายการบินที่กำหนดในการใช้สิทธิการบินระหว่างประเทศ แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ไม่มีการกำหนดว่าสายการบินใดเป็นสายการบินของรัฐ¹⁶² เพราะแต่เดิมธุรกิจสายการบินในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นธุรกิจกึ่งสัมปทานกึ่งผูกขาดตามกฎหมายเก่า (Regulation) ที่รัฐเป็นผู้กำหนดเส้นทาง อัตราค่าโดยสาร และเคยมีสายการบิน “Pan America” ที่ถือว่าเป็น “Unofficial Flag Carrier of the United State” ที่แม้จะไม่ได้เป็นสายการบินของรัฐโดยตรง แต่ก็ได้เป็นสายการบินที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมากกว่าสายการบินอื่น โดยการได้รับสิทธิบินในเส้นทางระหว่างประเทศที่สำคัญและได้รับความนิยม ซึ่งถือเป็นการที่รัฐเลือกปฏิบัติต่อบางสายการบิน แล้วเกิดข้อโต้แย้งว่าไม่เป็นธรรมต่อสายการบินอื่น ต่อมารัฐเห็นถึงความสำคัญของการแข่งขันสมบูรณ์ ประกอบกับ

¹⁵⁷ Roundtable on the Application of Antitrust Law to State-Owned Enterprise, “Discussion on Corporate Governance and the Principle of Competitive Neutrality for State-Owned Enterprise”, United States, 20 October 2009.

¹⁵⁸ Capobianco, A., and H. Christiansen, “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises”, *OECD Corporate Governance Working Papers No.1*: 7.

¹⁵⁹ Einer Elhauge, *United States Antitrust Law and Economics*, (Foundation Press 75th Anniversary), Page 102.

¹⁶⁰ *Ibid.*, Page 104.

¹⁶¹ See Dannis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich, *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, July, 1990.

¹⁶² Jacob W.F. Sundberg, *Airline Deregulation Legal and Administrative Problems*, Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2009, Page 475.

บทบาทการดำเนินธุรกิจของมีศักยภาพสูงพอที่จะประกอบกิจการขนส่งได้ รัฐจึงไม่จำเป็นต้องเข้ามาให้บริการด้วยตนเองและเห็นว่ารัฐไม่ควรประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ควรมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้อิสระในการแข่งขันในธุรกิจการบินและนำไปสู่การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ¹⁶³

จากการศึกษาในบทที่ 3 สรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเปลี่ยนแปลงของธุรกิจสายการบินที่แบ่งได้ออกเป็น 4 ช่วงเวลา ได้แก่

1. ในปี 1977-1979 เป็นช่วงที่ราคาค่าโดยสารลดลง แต่การให้บริการของสายการบินเพิ่มมากขึ้น เป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 อุตสาหกรรมการบินจึงรุ่งเรืองมาก จากเดิมที่บางสายการบินมีที่นั่งว่างในแต่ละเที่ยวบินเกินร้อยละ 40 เมื่อประกาศใช้รัฐบัญญัติฯ ก็มีผู้โดยสารเดินทางจนเต็มลำ

2. ในปี 1980-1987 เป็นช่วงที่สายการบินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะมีสายการบินใหม่ๆ เข้ามาให้บริการและเสนอรูปแบบการให้บริการที่ดีในราคาค่าโดยสารแบบประหยัด ทำให้อุตสาหกรรมการบินขยายตัวเพิ่มขึ้น เพราะประชาชนมาสนใจการเดินทางทางอากาศเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

3. ในช่วง 1985-1987 เป็นช่วงที่สายการบินมากกว่า 20 สายการบินเริ่มมีการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ และในปี 1985 เป็นปีที่คณะกรรมการการบินพลเรือนยุติอำนาจในการควบคุมดูแลธุรกิจสายการบิน

4. ในช่วงสุดท้ายในปี 1988 เป็นช่วงที่สายการบินรวมกิจการกันหลายสายการบิน เนื่องจากการแข่งขันในธุรกิจสายการบินมีการแข่งขันที่สูงมาก จึงทำให้บางสายการบินที่ไม่ได้รับความนิยมต้องล้มละลายและบางสายการบินต้องมีการรวมกิจการเพื่อความอยู่รอด ดังนั้นในปี 1988 จึงเป็นปีที่สายการบินใหม่ๆ ไม่กี่สายการบินที่ยังคงสามารถให้บริการเองโดยไม่ต้องมีการรวมกิจการ¹⁶⁴

ด้วยเหตุผลที่ ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อันเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจโดยที่รัฐจะเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนน้อยและสนับสนุนให้มีการแข่งขันทั้งภายในและนอกประเทศ และสนับสนุนการให้บริการสาธารณะูปโภคโดยเอกชน มากกว่าที่รัฐจะดำเนินการเอง แต่การแข่งขันโดยเสรีมิได้หมายความว่าเสรีโดยปราศจากการควบคุม จึงได้มีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ในการควบคุมการแข่งขันในทุกๆ กิจการที่มีการแข่งขันกันไม่ว่าการแข่งขันนั้นจะเป็นการแข่งขันระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างรัฐกับเอกชน แต่เพื่อการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีมาตรการ

¹⁶³ The U.S. Airline Industry in 1995, J.L. Kellogg Graduate School of Management Northwestern University, 1996, Page 551-558.

¹⁶⁴ Joseph P. Schwieterman, "Fare Is Fair in Airline Deregulation, The Decline of Price Discrimination", *AEI Journal on Government and Society*, July- August, 1985, Page 441.

รองรับ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยการใช้หลัก “Competitive Neutrality” ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องแข่งขันกับเอกชน รัฐวิสาหกิจนั้นต้องยอมสละข้อได้เปรียบของตนบางประการเพื่อให้ตนและเอกชนนั้นแข่งขันในฐานะที่เท่าเทียมและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่า มีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดอย่างเข้มงวดแต่เพื่อให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการแข่งขันมากเกินไป การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐอเมริกาก็มีข้อยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีพฤติกรรมการแข่งขันที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎหมายป้องกันการผูกขาดจะเข้ามาบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อมีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมการแข่งขันที่ฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาด จะเห็นได้ว่า การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกา มิใช่การยกเว้นการบังคับใช้โดยเด็ดขาดแต่จะใช้ควบคุมการแข่งขันต่อเมื่อมีพฤติกรรมการแข่งขันที่ถูกร้องเรียนว่าที่มีขอบด้วยกฎหมาย¹⁶⁵

ในส่วนของธุรกิจสายการบิน ประเทศสหรัฐอเมริกาก็สนับสนุนให้เกิดแข่งขันกันโดยเสรีภายในประเทศ ประกอบกับการมีพื้นที่จำนวนมาก การคมนาคมจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตจนมีขนาดใหญ่มากที่สุดประเทศหนึ่งของโลกและพัฒนาการบินอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงให้การสนับสนุนธุรกิจสายการบินค่อนข้างมาก แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและองค์การที่ควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศ โดยการเปิดเสรีการบินภายในประเทศและให้การแข่งขันในเป็นไปตามกลไกตลาด และยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคที่กำกับด้านเศรษฐกิจลง แต่ยังคงใช้กฎเกณฑ์ในส่วนของการกำกับดูแลสังคม โดยรัฐพยายามที่จะเข้าแทรกแซงการแข่งขันให้น้อยที่สุด รัฐจึงไม่มีการแข่งขันในธุรกิจสายการบินกับเอกชนเลย นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้รัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ซึ่งครอบคลุมการควบคุมประกอบกิจกรรมการบินทั้งหมด และบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของสายการบินต่างๆ อย่างเข้มงวด เพื่อสร้างกรอบการแข่งขันให้เป็นธรรมและประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าโดยเอกชน รวมถึงเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายแข่งขันทางการค้าแก่ประเทศอื่นๆ อีกด้วย

165

Einer Elhauge, *United States Antitrust Law and Economics*, May, 2008, Page 244.

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนใน ธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

4.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

กฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการตามนโยบายการแข่งขันของแต่ละประเทศ และในประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ อีกทั้งมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือ การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับเป้าหมายทางสังคม คือ การคุ้มครองเสรีภาพการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของปัจเจกชนในสังคม หากผู้ใดพร้อมที่จะเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้ให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการในสังคม บุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยไม่มีอุปสรรคใดๆ และไม่ถูกผู้ที่อยู่ในตลาดมาก่อนแล้วกีดกันไม่ให้เข้าสู่ตลาด อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการแข่งขันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ คือ การแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรม แต่มาตรา 4(2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่พิจารณาจากงบประมาณของรัฐในการมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหลัก

เมื่อประเทศไทยมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นสายการบินของรัฐ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะมีการประกอบกิจการเดินอากาศแข่งขันกับสายการบินเอกชน ปัญหาการแข่งขันไม่เป็นธรรมจึงเกิดขึ้น เนื่องจากการบินไทยได้รับยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4(2) ในขณะที่สายการบินเอกชนเหล่านั้นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ตราบดที่ขัดแย้งไว้ซึ่งการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแก่การบินไทย แม้จะมีการเปิดเสรีก็ไม่อาจเกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเท่าเทียมได้

4.2 พฤติกรรมการแข่งขันของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ธุรกิจสายการบินเป็นธุรกิจที่มีความแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมสูง ความผันแปรทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจสายการบิน สายการบินต่างๆ จึงพยายามหากกลยุทธ์ในการแข่งขัน เพื่อดึงดูดผู้ใช้บริการและแสวงหาผลกำไร แต่ทั้งนี้ การใช้กลยุทธ์ในการแข่งขันของสายการบินในบางครั้งอาจเป็นการใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเอาเปรียบผู้เข้าร่วมแข่งขันอื่น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงขอศึกษาพฤติกรรมการแข่งขันในธุรกิจสายการบิน โดยเน้นพฤติกรรมการแข่งขันของบริษัท การบินไทย

จำกัด (มหาชน) (ต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า การบินไทย) เพื่อวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมที่สายการบินของรัฐอย่างการบินไทยแข่งขันกับสายการบินเอกชนอื่น โดยจำแนกออกเป็นพฤติกรรมการแข่งขันภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนี้

4.2.1 พฤติกรรมการแข่งขันภายในประเทศ

เนื่องจากการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ การบินไทยได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ตลาดของสายการบินเอกชนและสายการบินต้นทุนต่ำ ที่เข้ามาแย่งส่วนแบ่งตลาดและผู้ให้บริการของการบินไทย ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยลดลง และกลุ่มลูกค้าระดับพรีเมียม (Premium) เป็นกลุ่มลูกค้าหลักของการบินไทย แม้ว่าจะมีหลายชั้น (Class) อย่างชั้นประหยัด (Economy class) แต่ก็ยังถือได้ว่าค่าบริการสูงกว่าสายการบินคู่แข่ง จะลดต้นทุนในการให้บริการก็ยากเนื่องจากการให้บริการแบบสายการบินหลัก จึงทำให้ไม่สามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่ม ทุกประเภท เมื่อการบินไทยต้องการขยายการให้บริการและขยายฐานลูกค้าให้กว้างขึ้น จึงได้ร่วมทุนบริษัท สกายเอเชีย จำกัด เพื่อก่อตั้งสายการบินนกแอร์ โดยให้สายการบินนกแอร์เป็นสายการบินต้นทุนต่ำที่ให้บริการในเส้นทางภายในประเทศ โดยการบินไทยถือหุ้นอยู่ในสายการบินนกแอร์ในอัตราร้อยละ 49¹

ในปี พ.ศ. 2554 การบินไทยเคยมีแนวคิดที่จะขยายฐานการให้บริการในระดับภูมิภาคในราคาประหยัด ซึ่งในขณะนั้นการบินไทยมีแนวโน้มเปิดให้บริการสายการบิน “ไทย ไทเกอร์แอร์เวย์ส” โดยการเข้าทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับสายการบินไทเกอร์แอร์ของประเทศสิงคโปร์ โดยการบินไทยคาดว่าจะถือหุ้นร้อยละ 49.8 และบริษัทอื่นของการบินไทยเกี่ยวข้องถือหุ้น ร้อยละ 1.2 รวมเป็นร้อยละ 51 เพื่อไม่ให้สายการบินดังกล่าวกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้มีการเปิดเผยจากกระทรวงคมนาคมว่ากรมการบินพลเรือนได้ทำหนังสือแจ้งไปยังบริษัทการบินไทยว่า ไม่อนุมัติให้มีการจัดตั้งสายการบินไทย ไทเกอร์แอร์เวย์ส เพราะการชี้แจงที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งสายการบินไทเกอร์แอร์เวย์สเองผลประกอบการที่ผ่านมาไม่ดี จึงไม่มีเหตุผลที่การบินไทยจะริบทำบันทึกความเข้าใจ กระทรวงคมนาคมจึงไม่อนุมัติการร่วมทุนดังกล่าว การร่วมมีก่อก่อตั้งสายการบินไทยไทเกอร์แอร์จึงต้องล้มเลิกไป ต่อมาการบินไทยได้มีแผนอนุมัติจัดตั้งสายการบิน “Thai Wings” รองรับแทน² ซึ่งสายการบินไทยวิงส์การบินไทยจะจัดตั้งให้เป็นสายการบินราคาประหยัดที่ให้บริการมาตรฐานเดียวกับการบินไทย เนื่องจากการอบรมพนักงานได้รับการอบรมจากการบินไทย นักบินที่ให้บริการเป็นนักบินเกษียณอายุของการบินไทย แต่ทั้งหมดนี้เป็นการจ้างพนักงานจากนอกบริษัท มีใช้พนักงานของการบินไทย³ ซึ่งต่อมาการบินไทยได้มีมติเปลี่ยนชื่อจากสายการบินไทยวิงส์มาเป็น “สายการบินไทยสไมล์” (Thai Smile) โดยตั้งให้

¹ เดิม การบินไทยถือหุ้นในสายการบินนกแอร์ร้อยละ 39 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2554 การบินไทยได้เข้าถือหุ้นของสายการบินนกแอร์ จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพิ่มอีกร้อยละ 10 ส่งผลปัจจุบันการบินไทยถือหุ้นในสายการบินนกแอร์อยู่ร้อยละ 49 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.nokair.com/contents/about_nokair/shareholders/en-US/index.html

² บทสัมภาษณ์ นายอำพน กิตติอำพน อดีตเลขาธิการสภาพัฒนา และประธานกรรมการ บริษัทการบินไทย เรื่อง การบินไทยปรับแผนตั้ง “ไทยวิงส์” (Thai Wings) แทน “ไทย ไทเกอร์” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา ”<http://www.siamintelligence.com/thai-wings-budget-airline/>

³ ข้อมูลเรื่อง เจาะลึกไทยสไมล์กับกัปตันวรรณดี หล้าพระบาง บอสใหญ่ของสายการบินไทยสไมล์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.hflight.net/forums/topic/8955-hf>

การบินไทยสไมล์เป็นเหมือนหน่วยธุรกิจของการบินไทย เน้นเส้นทางบินภายในประเทศและภูมิภาค⁴ โดยการบินไทยเข้าถือหุ้นในการบินไทยสไมล์ร้อยละ 100 ดังนั้น สายการบินไทยสไมล์มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับการบินไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 (ค)⁵ จะเห็นได้ว่าการบินไทยพยายามขยายตลาดและให้บริการแก่ผู้ใช้บริการทุกระดับเรื่อยมา โดยการบินไทยมีความมุ่งหวังที่จะแย่งส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศกลับคืนมา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมและเท่าเทียม จากการยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาว่าคงไว้ซึ่งการยกเว้นส่งผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างไร ดังนี้

4.2.2 พิจารณาการแข่งขันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ปัจจุบัน “การแข่งขันแบบเสรี” เป็นคำที่เชื่อมโยงและมีที่มาจากลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแข่งขันแบบเสรีไม่เพียงแต่ปรากฏในทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ยังนำไปสู่ระบบกฎหมายด้วย ดังเช่นในรัฐธรรมนูญซึ่งในหลายประเทศให้การรับรองทางกฎหมายแก่ “หลักการแข่งขันเสรี” ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันเสรีปรากฏอยู่ในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ 6 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 43 และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (1) และ (5)⁶ ดังนี้

4.2.2.1 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 43

ตามที่มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ

⁴ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaismileair.com/thaismile/th/about-smile.htm>

⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

⁶ กฤษณ์ วสินนท์, “หลักการแข่งขันเสรี: ในมิติทางวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ”, แทนด็อกไม้ไหวค์ รวบรวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย เนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิชญ์ เครืองาม, หน้า 130

การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 43 ไม่ได้ห้ามโดยเด็ดขาดที่จะมีการห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และไม่ได้ห้ามจำกัดการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมโดยเด็ดขาด โดยมีข้อยกเว้นว่า รัฐอาจจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ หากมีเหตุผลจำเป็นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย⁷ ในธุรกิจสายการบินปัจจุบัน แม้ว่ารัฐจะมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ โดยอนุญาตให้สายการบินเอกชนเข้าสู่ตลาดและแข่งขันกับสายการบินของรัฐ อันเป็นการสนับสนุนการแข่งขันและลดการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ แต่ในการแข่งขันยังคงมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่การบินไทยได้รับการยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับการที่รัฐยังคงมีบทบาทในการดำเนินงานในสายการบินและให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ดังนั้น แม้จะมีการเปิดเสรีการบินก็ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันได้ เพราะการแข่งขันอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียม

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น น่าจะหมายความถึง การที่รัฐเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในตลาด ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยที่รัฐจะต้องสร้างให้บรรยากาศการแข่งขันให้เป็นธรรมด้วย รัฐจึงมีหน้าที่หามาตรการหรือกฎหมายใดที่จะใช้ในการควบคุม ที่จะทำให้การแข่งขันเป็นธรรมและเท่าเทียมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในที่นี้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 น่าจะเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดที่จะสามารถสร้างความเป็นธรรมภายใต้เสรีการแข่งขันที่รัฐมอบให้ เพื่อความเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการในตลาดเดียวกัน แม้จะแตกต่างกันในฐานะการเป็นรัฐและเอกชนก็ตาม

4.2.2.2 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 84

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (1) ที่ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด ซึ่งหมายถึง การที่รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในธุรกิจหรือกิจการที่มีการแข่งขันกันของเอกชน แล้วปล่อยให้การแข่งขันเป็นไปตามกลไกตลาด แต่ทั้งนี้ การให้เสรีก็ได้ถึงกับปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันโดยอิสระปราศจากการควบคุมโดยเด็ดขาด แต่รัฐจะเข้าไปเป็นผู้ควบคุมดูแลเมื่อมีเหตุจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความจำเป็นของประชาชน และรัฐต้องสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณสุข โภค แต่ในปัจจุบันพบว่า มีรัฐวิสาหกิจอย่างการบินไทยมีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนอย่างชัดเจน ซึ่งการยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ของการบินไทยก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้น การไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับสภาพการแข่งขันและสภาพ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145

เศรษฐกิจในปัจจุบัน และเป็นการลดทอนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะมีการแข่งขันกับเอกชน ก็สามารถสร้างความเป็นธรรมได้ หากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่การบินไทยที่อย่างน้อยก็เป็นการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของผู้ประกอบการสายการบินทุกรายให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับเดียวกัน การมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจก็ไม่ใช่อุปสรรคในการแข่งขันอีก และจะเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพและความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสม ประกอบกับมาตรา 84 (5) ที่บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยป้องกันการผูกขาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (10) ที่ให้รัฐมีหน้าที่ “จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ” การให้บริการเดินอากาศก็ถือเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง ถือเป็น “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน” ที่สำคัญต่อประชาชนที่รัฐต้องจัดหาให้บริการอย่างทั่วถึง การให้บริการของการบินไทยในฐานะสายการบินของรัฐก็เช่นกัน รัฐไม่อาจปล่อยให้การบินไทยตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชนได้เช่นกัน เพราะการบินไทยถูกจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนและหารายได้ให้แก่รัฐ

ในส่วนของมาตรา 84 (11) ที่ห้ามมิให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 51 มิได้ ต้องพิจารณาว่า การให้บริการของการบินไทยเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหรือไม่ จากที่พิจารณาข้างต้นแล้วว่า การบินไทยเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ที่ไม่อาจแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างการบินไทยจนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกแก่เอกชนเกินร้อยละ 51 ได้ แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยพิจารณาได้จากแนวนโยบายของรัฐที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการปรับโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติตามมาตรา 84 ที่เป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สามารถสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอยู่ 3 ประเด็น ได้แก่

1. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
2. การสนับสนุนให้มีการแข่งขันแบบเสรีและเป็นธรรม
3. รัฐต้องส่งเสริมการแข่งขันโดยอาศัยกลไกตลาด และลดการผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้โดยเสรีให้มากที่สุด แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

จากสาระสำคัญข้างต้นพบว่า มาตรา 84 ก็สนับสนุนให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยนัย แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการดำเนินงานด้วย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเหตุการณ์และมีการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถแข่งขันกับรัฐได้ แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการบินไทยจะเป็นวิธีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนหรือไม่ จะต้องพิจารณาต่อไปถึงสภาพการณ์ในอนาคต

4.2.3 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

แม้ว่าการบินไทยจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่มีได้หมายความว่า การบินไทยจะไม่มีพฤติกรรมการแข่งขันอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แต่จากการศึกษาผู้เขียนยังไม่พบพฤติกรรมที่ถูกร้องเรียนโดยชัดแจ้ง จึงขอยกตัวอย่างพฤติกรรมการแข่งขันของการบินไทยตามมาตราสำคัญในพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

4.2.3.1 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 25

ตามมาตรา 25 ในเรื่องการเมืองอำนาจเหนือตลาด ที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดนิยามที่ชัดเจนของอำนาจเหนือตลาด แต่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดหลักเกณฑ์ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยการพิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาด และคณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจรายหนึ่งรายใดในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หรือผู้ประกอบการธุรกิจ 3 รายแรก ในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายใดรายหนึ่งในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ยกเว้นรายที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าร้อยละ 10 หรือรายที่มียอดขายในปีที่ผ่านมาต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด⁸ แต่ทั้งนี้ การเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดมิได้ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ผู้นั้นจะมีพฤติกรรมต้องห้ามตามมาตรา 25⁹

⁸ ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 15ง, ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550.

⁹ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 25 บัญญัติว่า
 “ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 (1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
 (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบการธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบการธุรกิจอื่น
 (3) ระบุ ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มิเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
 (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”

เดิม ก่อนมีการเปิดเสรีการบินภายในประเทศ การบินไทยเป็นที่รัฐให้ความสำคัญคุ้มครอง โดยให้สิทธิในเส้นทางสำคัญและห้ามสายการบินอื่นแข่งขันหรือบินทับเส้นทาง ทำให้ในขณะนั้น การบินไทยมีส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศประมาณร้อยละ 80 และมียอดเงินขายเกิน 1,000 ล้านบาท จึงถือได้ว่า การบินไทยจึงเป็นสายการบินที่มีอำนาจเหนือตลาด แต่ในปัจจุบัน นโยบายการบินภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปเอกชนสามารถให้บริการในเส้นทางเดียวกับการบินไทยได้ ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศของการบินไทยมีไม่ถึงร้อยละ 50 จากตัวแปรสำคัญ คือ การเข้าสู่ตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำที่ได้รับความนิยมทำให้ส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศของการบินไทยลดลง

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นว่าหากสายการบินต่างๆ มีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แล้วจะเป็นอย่างไร (สายการบิน A มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ, สายการบิน B เป็นสายการบินเอกชน, สายการบิน C มีสายการบิน A เป็นเจ้าของ, สายการบิน D เป็นสายการบินต่างชาติ) ยกตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 25 “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม” เช่น การกำหนดราคาในอัตราสูง (unreasonably high price) ระหว่างวันหยุดสงกรานต์เดือนเมษายนเป็นช่วง High season ประชาชนต้องการเดินทางไปพักผ่อนจำนวนมาก การจำหน่ายตั๋วโดยสารมักไม่เพียงพอต่อความต้องการ แม้จะมีการขนส่งอื่นก็ไม่เพียงพอหรือไม่ได้รับความสะดวก สายการบิน B จึงจำหน่ายตั๋วโดยสารเที่ยวบินกรุงเทพฯ-สมุย โดยกำหนดอัตราค่าบริการสูงกว่าปกติทั้งที่ไม่มีสาเหตุจากต้นทุนเพิ่ม โดยหวังว่าจะได้รับผลกำไรที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว อันเป็นการกำหนดราคาในอัตราสูงอย่างไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 25 (1)

ในกรณีตามมาตรา 25 (4) “แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร” ซึ่งคำว่า “การแทรกแซง” เป็นพฤติกรรมที่มุ่งขจัดคู่แข่งที่อยู่ในตลาดหรือกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้าสู่ตลาด การกระทำดังกล่าวย่อมไม่มีเหตุผลในตัวของมันเอง โดยสายการบิน B ได้อาศัยอำนาจเหนือตลาดของตนกำหนดอัตราค่าบริการที่ต่ำมากโดยไม่คำนึงถึงต้นทุน ในลักษณะงัดใจจัดคู่แข่ง (Predatory pricing) จนสายการบินอื่นได้รับความเดือดร้อนหรือต้องออกจากตลาดเพราะไม่สามารถแข่งขันได้ รวมถึงสายการบินใหม่ก็ไม่อาจเข้าสู่ตลาดได้ เนื่องจากไม่สามารถกำหนดค่าบริการต่ำอย่างสายการบิน B ได้ และหากเป็นการกำหนดค่าบริการต่ำโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนยังไม่ปรากฏเหตุผลแห่งการกระทำ จึงถือได้ว่าสายการบิน B ได้มีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติฯ ตามมาตรา 25 จะต้องโทษทางอาญา คือ จำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 51 แต่จากสองตัวอย่างข้างต้น หากพฤติกรรมดังกล่าวเกิดจากการกระทำของสายการบิน A สายการบิน A ไม่ต้องรับโทษใดๆ ตามกฎหมาย เพราะได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 (2)

ในส่วนของการคำนวณส่วนแบ่งตลาดในปัจจุบัน เมื่อการบินไทยเปิดให้บริการสายการบินไทยสไมล์ โดยการบินไทยถือครองหุ้นทั้งหมดร้อยละ 100 สายการบินไทยสไมล์จึงเป็นกิจการหนึ่งของการบินไทย ดังนั้น การคำนวณส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยจะต้องคำนวณส่วนแบ่งตลาดของการบินไทยสไมล์รวมเข้าไปด้วย หากคำนวณแล้วปรากฏว่ามีส่วนแบ่งตลาดรวมเกินร้อยละ 50 และมียอดเงินขายเกินหนึ่ง 1,000 ล้านบาทจริง ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 แต่ทั้งนี้ แม้ว่าการบินไทยและสายการบินไทยสไมล์จะมีพฤติกรรมใช้อำนาจเหนือตลาดในทางที่มิชอบ ก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

พระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดิม ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยการบินไทยเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตาม 4 (ข) และสายการบินไทยสไมล์เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันตามมาตรา 4 (ค) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขันฯ ไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน การที่ผู้ประกอบการหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้นการลงโทษ ในขณะที่เอกชนต้องถูกลงโทษภายใต้พฤติกรรมเดียวกัน

4.2.3.2 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันตามมาตรา 26

การรวมกิจการเป็นการรวมกิจการของสองหน่วยธุรกิจขึ้นไปรวมเข้าเป็นหน่วยกิจการเดียวกัน เช่น การควบบริษัท (Amalgamation) การซื้อกิจการ (Acquisition) ได้แก่ การเข้าซื้อทรัพย์สินหรือซื้อหุ้น ซึ่งการรวมกิจการก็เพื่อให้สามารถควบคุมการบริหารการดำเนินธุรกิจของผู้อื่นหรือเอากิจการมาเป็นของตนเอง แม้ว่าการรวมกิจการจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่น การประหยัดต่อขนาด สามารถลดต้นทุนหรือทำให้สภาวะการแข่งขันดีขึ้น แต่ในขณะเดียวการการแข่งขันในตลาดย่อมลดลงตามไปด้วย จนอาจเกิดการกระจุกตัวหรือผูกขาดในตลาด และอาจเกิดอุปสรรคแก่ผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตลาด ดังนั้น มาตรา 26¹⁰ จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

ในช่วงปี พ.ศ. 2553-2554 การบินไทยได้มีการเข้าทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับสายการบินไทเกอร์ แอร์เวย์ส (Tiger Airways) ของประเทศสิงคโปร์ เพื่อรวมกิจการระหว่างการบินไทยและสายการบินไทเกอร์ แอร์เวย์ส ในนาม “สายการบินไทย ไทเกอร์แอร์เวย์ส” โดยให้การบินไทยเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากจำนวนร้อยละ 70 ส่วนสายการบินไทเกอร์แอร์เวย์ส ถือหุ้นในอัตราร้อยละ 30 แต่การเปิดให้บริการสายการบินไทย ไทเกอร์แอร์เวย์ส จะถือว่าการบินไทยมีความผิดตามมาตรา 26 หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การรวมกิจการระหว่างการบินไทยกับสายการบินไทเกอร์แอร์เวย์ส เป็นการรวมธุรกิจกันตาม (1) อันเป็นการรวมระหว่างผู้บริการกับผู้บริการ อันจะมีผลให้เกิดเป็นธุรกิจใหม่ซึ่งก็คือ สายการบินไทย ไทเกอร์แอร์เวย์ส แต่การรวมธุรกิจดังกล่าวเป็นเพียงการขยายตลาดการให้บริการและเพิ่มกลุ่มลูกค้าเท่านั้น ส่วนประเด็นที่ว่า “ก่อให้เกิดการผูกขาดหรือไม่เป็นธรรม” ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ตลาดสายการบินของไทยขยายใหญ่ขึ้นและมีผู้ประกอบการมากมาย แม้จะมีการรวม

¹⁰ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 26 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การประกาศกำหนดของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุว่าให้บังคับแก่การรวมธุรกิจที่มีผลให้มีส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น หรือจำนวนสินทรัพย์ไม่น้อยกว่าจำนวนเท่าใด

การรวมธุรกิจตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง

(1) การที่ผู้ผลิตรวมกับผู้ผลิต ผู้จำหน่ายรวมกับผู้จำหน่าย ผู้ผลิตรวมกับผู้จำหน่าย หรือผู้บริการรวมกับผู้บริการ อันจะมีผลให้สถานะของธุรกิจหนึ่งคงอยู่และธุรกิจหนึ่งสิ้นสุดลงหรือเกิดเป็นธุรกิจใหม่ขึ้น

(2) การเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยการ หรือการจัดการ

(3) การเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยการ หรือการจัดการ

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตามมาตรา 35”

ธุรกิจดังกล่าวจริงก็ยังไม่อาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้ในทันที แต่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการแข่งขันภายหลังการรวมธุรกิจแล้วว่า จะมีพฤติกรรมดังกล่าวหรือไม่ และในส่วนของ การตีความว่า “การแข่งขันที่เป็นธรรม” นั้น เป็นประเด็นที่ตีความได้ยาก มีความเห็นบางฝ่ายเห็นว่า “การให้แข่งขันโดยเสรีถือว่าการแข่งขันที่เป็นธรรมที่สุดแล้ว” แต่ในความเห็นของผู้เขียน เมื่อได้พิจารณา หลักการแข่งขันตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติที่มีหลักการการแข่งขันทางการค้าว่าต้องเป็น “การแข่งขันที่เสรี อย่างเป็นธรรม” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญให้ความเห็นที่แตกต่าง โดยเห็นว่าการแข่งขันที่เสรีและการแข่งขันที่เป็นธรรมเป็นคนละส่วนกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่มีการแข่งขันทางการค้า การแข่งขันที่เสรีต้องควบคู่ กับการแข่งขันที่เป็นธรรม

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีประกาศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการกำหนด หลักเกณฑ์การรวมกิจการแต่อย่างใด ผู้ประกอบธุรกิจจึงไม่อาจทราบได้ว่าพฤติกรรมใดที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือสร้างการแข่งขันไม่เป็นธรรมจากการรวมกิจการนั้น โดยคณะกรรมการฯ สามารถกำหนดได้จาก จำนวนส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุนและจำนวนทรัพย์สินว่าเท่าใด โดยอิงกับหลักเกณฑ์การมี อำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 สมมุติว่า กรณีที่สายการบินไทยแอร์เวย์สและการบินไทยจะรวมกิจการ แต่ปรากฏว่าเมื่อรวมกันแล้วทำให้มีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 50 และมียอดเงินขายเกิน 1,000 ล้านบาท จำนวนหุ้นเกิน 10 ล้านหุ้นและจำนวนทรัพย์สินเกิน 1,000 ล้านบาท ดังนั้น ทั้งสองบริษัทจะไม่สามารถ รวมกิจการกันได้ เพราะขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้ กฎหมายมิได้ห้ามการรวมกิจการในลักษณะนี้โดยเด็ดขาด หากผู้ประกอบการต้องการรวมกิจการต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและความ จำเป็นที่ต้องกระทำ กล่าวคือ ผู้ประกอบการรู้อยู่แล้วว่าการรวมกิจการของตนก่อให้เกิดการผูกขาดหรือ แข่งขันไม่เป็นธรรมแต่มีเหตุผลต้องทำ อาจด้วยความจำเป็นทางธุรกิจหรือก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้ แต่คณะกรรมการฯ จะอนุญาตหรือไม่ย่อมเป็นไปตามมาตรา 37¹¹ หากการรวมกิจการนั้นต้องห้ามตาม กฎหมายและมีได้ขออนุญาตจากคณะกรรมการฯ ย่อมมีความผิดตามมาตรา 51¹²

4.2.3.3 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 27

ตามมาตรา 27 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่น กระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง

¹¹ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 37 บัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขออนุญาตตามมาตรา 35 ของผู้ประกอบธุรกิจใดมีความจำเป็นตาม ควรทางธุรกิจเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการประกอบธุรกิจไม่เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง และไม่กระทบประโยชน์ สำคัญอันควรมีควรได้ของผู้บริโภคส่วนรวม ให้คณะกรรมการสั่งอนุญาตเป็นหนังสือให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการมีคำสั่ง ไม่อนุญาตให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้ประกอบธุรกิจนั้นโดยไม่ชักช้า

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขใดๆ ให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตปฏิบัติ ได้และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่คณะกรรมการอาศัยเป็นหลักในการพิจารณาอนุญาตเปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกระยะเวลาหรือเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการและไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 4”

¹² พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามปี หรือปรับไม่เกินหกล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่เกิดความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ”

หรือบริการใดบริการหนึ่ง ตามที่ได้บัญญัติไว้ 10 อนุมาตรา ตาม (1) ถึง (4) ที่เรียกว่า “Hardcore Cartel” เป็นการห้ามมิให้มีการตกลงร่วมกันตามที่บัญญัติไว้อย่างเด็ดขาด และตาม (5) ถึง (10) กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการในการขออนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (authorization) โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 35¹³ พร้อมแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกระทำ วิธีการและกำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการ โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นตามมาตรา 37¹⁴ หากได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ก็สามารถทำได้ ซึ่งนับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ยังไม่เคยมีสายการบินใดถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมการแข่งขันที่ถูกห้ามมิให้ทำเด็ดขาด ตาม (1) ถึง (4) และไม่เคยมีผู้ประกอบการรายใดขออนุญาตร่วมกับผู้ประกอบการอื่นกระทำการใดๆ ตาม (5) ถึง (10) ด้วยเช่นกัน และจากการพิจารณาพฤติกรรมตามมาตรา 27 ที่กฎหมายห้าม จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นลักษณะการห้ามมิให้มีการกระทำร่วมกันของบรรดาผู้ประกอบการที่อยู่ในระดับเดียวกันในตลาดสินค้าหรือบริการ (Horizontal restraints) เช่น การร่วมมือกันกำหนดค่าบริการ (Price fixing) ของสายการบินที่เป็นการตกลงระหว่างผู้ให้บริการเหมือนกัน เป็นต้น

ในธุรกิจสายการบินของไทยปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการร้องเรียนพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27 ผู้เขียนจึงขอสมมติตัวอย่างในกรณีที่สายการบิน A ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจกับสายการบิน B ที่เป็นเอกชน มีพฤติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เช่น สายการบิน A และสายการบิน B ร่วมกันกำหนดค่าบริการในเส้นทางกรุงเทพฯ-สมุย เป็นราคาเดียวกัน โดยมุ่งหวังที่จะลดจำนวนคู่แข่งที่สำคัญลง แต่พฤติกรรมดังกล่าว เป็นพฤติกรรมที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำโดยเด็ดขาดตามมาตรา 27 (1) จึงไม่มีสิทธิในการขออนุญาตต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า แต่สายการบิน A ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่สายการบิน B จะต้องรับผิดชอบตามมาตรานี้ อีกตัวอย่างหนึ่งเช่น ในกรณีที่สายการบิน A ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดปริมาณเที่ยวบินกับสายการบิน B ในเที่ยวบิน กรุงเทพฯ-สิงคโปร์ วันละจำนวน 3 เที่ยวบินเท่ากัน โดยกำหนดเวลาไม่ให้ทับซ้อนกัน เพื่อที่จะไม่ต้องแข่งขันกันเอง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวสายการบิน A แม้จะได้รับการยกเว้นจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าของไทย แต่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition Law) ของประเทศสิงคโปร์ (ใน Section 34 of the Competition Act prohibits agreements, decisions and practices that are anti-competitive.)¹⁵ ในขณะที่สายการบิน B ก็ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 27 (1) แห่ง

¹³ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติว่า

“ผู้ประกอบการธุรกิจใดประสงค์จะขออนุญาตกระทำการตามมาตรา 26 หรือมาตรา 27 (5)(6)(7)(8)(9) หรือ (10) ให้ยื่นคำขอขออนุญาตตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา คำขออนุญาตอย่างน้อยต้อง

- (1) มีเหตุผลและความจำเป็นในการกระทำ
- (2) ระบุวิธีดำเนินการ
- (3) กำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการ”

¹⁴ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 11 หน้าเดียวกัน

¹⁵ ประเทศสิงคโปร์มีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition Law) แก่ผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมรวมตัวกัน กำหนดราคาและปริมาณของสินค้าในตลาดหรือที่เรียกว่า “Cartel” ออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ การกำหนดราคาความร่วมมือกัน (price fixing), การตกลงร่วมกันในการประมูล (bid rigging), การตกลงกำหนดแบ่งพื้นที่การขายหรือกำหนดขนาดหรือกำหนดกลุ่มผู้ใช้บริการเพื่อแบ่งส่วนแบ่งตลาด (market sharing), การตกลงร่วมกันในการกำหนดปริมาณสินค้าหรือบริการในตลาด (production control) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.ccs.gov.sg/content/ccs/en/Anti-Competitive-Behaviour/AntiCompetitiveAgreements>

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพราะมีการกำหนดปริมาณขายตามที่ตกลงกัน¹⁶ แต่ทั้งนี้ การที่กฎหมายของไทยต้องดำเนินการลงโทษทางอาญา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาจักรยากขึ้น เพราะการบังคับให้รับผิดชอบตามกฎหมายอาญา จึงเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากและยาวนาน ต้องสืบหา พยานหลักฐานจนสิ้นข้อสงสัยและเป็นไปอย่างลำบากพอสมควร วิธีการที่ดีที่สุดที่จะช่วยในการสืบหา พยานหลักฐานคือ การให้โอกาสแก่ผู้ที่กระทำผิดหากให้การรับสารภาพหรือ “Leniency program” ซึ่งจะ กล่าวต่อไป แต่ในกรณีที่ยกตัวอย่างข้างต้นเป็นที่เข้าใจได้ไม่ยากถึงการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ โดยการกำหนดราคาขายหรือปริมาณการให้บริการเป็นราคาเดียวกัน แต่ในกรณีการตกลง “กำหนดราคา ขายสินค้าและบริการให้เป็นไปตามที่ตกลงกัน” มีความหมายกว้าง เพราะรวมถึงกรณีที่ราคาขายสินค้าที่ ผู้ประกอบการตกลงกันแต่ไม่เป็นราคาเดียวกัน เช่น สายการบิน A จำหน่ายตั๋วโดยสารในเส้นทาง กรุงเทพฯ-กระบี่ในราคา 4,000 บาทต่อหนึ่งเที่ยวบิน ในขณะที่สายการบิน B กำหนดราคาเส้นทางเดียวกัน ในราคา 1,200 บาท ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่าทั้งสองสายการบินมีการแข่งขันด้านราคาขึ้น แต่เมื่อใดก็ตามที่มี หลักฐานว่าทั้งสองสายการบินมีการตกลงร่วมกันที่จะกำหนดราคาเช่นนั้น ย่อมถือได้ว่ามีความผิดตาม มาตรา 27 (1) เช่นกัน

ในส่วนของพฤติกรรมที่อาจขออนุญาตต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน อย่างเช่น สายการบิน A ในฐานะผู้ถือหุ้นในสายการบิน C จึงได้มีการตกลงแบ่งเส้นทางการให้บริการกัน โดยให้สายการบิน C ให้บริการในเส้นทางเชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน ส่วนสายการบิน A จะให้บริการในเส้นทาง เชียงราย-เชียงใหม่ โดยที่สายการบินทั้งสองจะไม่เข้าไปให้บริการแข่งขันข้ามเขตกัน และโดยสภาพเป็น เส้นทางระยะสั้นทั้งสองเส้นทาง จึงมีผู้ให้บริการจำนวนน้อยอยู่แล้ว ตัวเลือกในการใช้บริการของผู้โดยสาร ย่อมลดน้อยลงไปอีก ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27(5) ทั้งที่ความจริง หากสายการบิน A และสายการบิน C ต้องการตกลงแบ่งเส้นทางการให้บริการกันจริง ก็มีสิทธิร้องขอต่อ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามมาตรา 35 และมาตรา 37 ได้ โดยแสดงเหตุผลและความจำเป็น รวมถึงระบุวิธีการและระยะเวลาที่จะกระทำการ และสายการบิน A อาจกล่าวอ้างเหตุผลการมีส่วนร่วมเป็น เจ้าของจึงมีเหตุผลในการจัดแผนดำเนินงานร่วมกัน แต่ในทางกฎหมาย เมื่อมีพฤติกรรมตกลงแบ่ง ท้องที่กันย่อมเป็นพฤติกรรมที่ไม่ชอบ เพราะลดการแข่งขัน สร้างความเสียหายให้แก่ผู้ใช้บริการ แต่การที่ ทั้งสองสายการบินมิได้มีการร้องขอ สายการบิน A จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 (2) แต่สายการบิน C เป็นเอกชนก็จะถูกลงโทษตามกฎหมาย แต่ถ้าหากในกรณีเดียวกันเกิดขึ้นระหว่างสายการบิน A ถือหุ้นใน สายการบิน C เกินร้อยละ 50 ทั้งสองสายการบินไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องรับผิดชอบตาม พระราชบัญญัติฯ เพราะทั้งสองมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและสายการ

.html

¹⁶ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 27 (1) บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการ แข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่ง ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ”

คำว่า “จำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ” หมายถึง ลักษณะพฤติกรรม เช่น การเพิ่มหรือคงไว้ หรือการลดปริมาณขาย ตามที่ตกลงไว้ หรือกำหนดปริมาณการขายตามที่ตกลงกัน

“แนวปฏิบัติการตกลงร่วมกันทางธุรกิจตามมาตรา 27”, สุธีร์ ศุภนิตย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จิรวินิชย์, หลักการและ กฎเกณฑ์พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 145

บิน A จึงมีอำนาจกำหนดกลยุทธ์การดำเนินงานของสายการบิน C แม้นับเป็นสองสายการบินแต่ก็ถือเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกัน

4.2.3.4 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 28

ตามมาตรา 28¹⁷ ที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง กรณีนี้แทบไม่มีตัวอย่างคดีในต่างประเทศให้ศึกษา เนื่องจากการตรามาตรานี้มีได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ โดยผู้เขียนขอสมมติตัวอย่างเช่น สายการบิน A เป็นสมาชิกในกลุ่มพันธมิตร Star Alliance หากมีผู้ต้องการโดยสารกับสายการบิน D ซึ่งเป็นสายการบินต่างชาติที่ไม่มีตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทย ต้องซื้อตั๋วจากตัวแทนจำหน่ายในประเทศอังกฤษ สายการบิน A กลับอาศัยความเป็นพันธมิตร ห้ามไม่ให้ตัวแทนจำหน่ายในประเทศอังกฤษจำหน่ายตั๋วของสายการบิน D ให้แก่ผู้โดยสารในประเทศไทย ทั้งที่ ผู้ใช้บริการมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการสายการบินใดไม่ว่าในหรือนอกราชอาณาจักร ซึ่งพฤติกรรมของสายการบิน A เป็นการจำกัดโอกาสในการเลือกใช้บริการของลูกค้าโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตนกับสายการบินพันธมิตร ไม่ชอบด้วยมาตรา 28

4.2.3.5 พิจารณาพฤติกรรมการแข่งขัน ตามมาตรา 29

มาตรา 29 เป็นมาตราสำคัญที่บัญญัติในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้การแข่งขันเป็นไปโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจประกอบกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ ซึ่งมาตรานี้เป็นมาตราที่ควบคุมการแข่งขันให้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ให้การแข่งขันเสรีควบคู่กับการแข่งขันที่เป็นธรรมด้วย แต่เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุชัดแจ้งว่า พฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) จึงขอยกตัวอย่างเช่น การกำหนดหรือรักษาระดับราคาค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรมโดยกำหนดอัตราต่ำอย่างไม่เป็นธรรมหรือต่ำกว่าทุน (unreasonably low price) เช่น สายการบิน B ทราบว่าช่วงเทศกาลสายการบินอื่นจะจำหน่ายตั๋วโดยสารในอัตราค่าบริการที่ค่อนข้างสูง เพราะความต้องการเดินทางมาก สายการบิน B จึงออกโปรโมชั่นจำหน่ายตั๋วในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ โดยกำหนดในราคา 0 บาท แล้วบวกเพิ่มเพียงค่าภาษีสนามบิน โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนส่วนอื่น เพื่อให้ตนได้จำหน่ายตั๋วโดยสารให้ได้มากที่สุดในช่วงเทศกาลปีใหม่และต้องการแย่งลูกค้าของสายการบินอื่น เมื่อวิธีการดังกล่าวได้ผล สายการบิน B ก็ใช้วิธีดังกล่าวเรื่อยมา ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สายการบินคู่แข่ง จนบางสายการบินไม่อาจแข่งขันได้และออกจากตลาดและเป็นการกีดกันไม่ให้สายการบินใหม่เข้าสู่ตลาดอีกทางหนึ่ง เป็นต้น แต่ทั้งนี้วิธีดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สายการบิน B ได้เช่นกัน หากสายการบิน B ยอมขาดทุนโดย

¹⁷ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าความสัมพันธ์นั้นจะเป็นโดยทางสัญญา นโยบาย ความเป็นหุ้นส่วน การถือหุ้น หรือมีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นใดทำนองเดียวกัน ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง”

กำหนดค่าบริการอัตราต่ำ ในอนาคตเมื่อต้องการปรับขึ้นราคาค่าบริการเมื่อต้องการคืนทุนก็เป็นการยาก การแข่งขันด้านราคาหรือการแข่งขันโดยการตัดราคาจึงไม่ใช่วิธีที่ยั่งยืน

ตัวอย่างในกรณีการกำหนดราคาโดยเลือกปฏิบัติต่อลูกค้าบางราย (price discrimination) เช่น ในกรณีที่สายการบิน A เคยให้สิทธิแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจตามนโยบายของรัฐ ในการซื้อตั๋วโดยสารในราคาชั้นประหยัด (economy class) แต่ได้สิทธิพิเศษในการเลื่อนระดับชั้น (upgrade) แล้วนั่งในชั้นธุรกิจ (business class) หรือชั้นหนึ่ง (first class) ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกนโยบายดังกล่าวแล้ว แต่สายการบิน A ยังคงมีการให้สิทธิแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจเหมือนเดิม อันเป็นการให้ส่วนลดทางการค้าโดยเลือกปฏิบัติแก่ลูกค้าบางราย ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกการนโยบายดังกล่าวแล้ว สายการบิน A ต้องกำหนดส่วนลดทั้งหมดของพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้โดยสารทั่วไปให้เท่าเทียมกัน หากมีการเดินทางในเส้นทางและชั้นบริการเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังมีพฤติกรรมอื่นที่อาจเข้าข่ายการกระทำผิดตามมาตรา 29 เช่น การบังคับขายพ่วง (tie-in-sale) ยกสมมติตัวอย่างเช่น ตัวแทนจำหน่าย (Travel agent) ต้องการให้บริการจำหน่ายตั๋วโดยสารของสายการบิน A สายการบิน A จึงกำหนดเงื่อนไขการจำหน่าย โดยกำหนดว่า หากผู้โดยสารต้องการซื้อตั๋วของสายการบิน A ต้องซื้อตั๋วของสายการบิน C ด้วย 1 ที่นั่ง เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์สายการบิน C ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจของสายการบิน A ที่เพิ่งเปิดให้บริการ แต่เมื่อมีการขายพ่วงตั๋วเครื่องบินของสายการบิน C ทำให้ตัวแทนจำหน่ายนั้นไม่สามารถขายได้ เพราะผู้โดยสารต้องการเดินทางโดยสายการบิน A เท่านั้น ทำให้ตัวแทนจำหน่ายเสียหายเพราะผู้ใช้บริการเลือกจะใช้วิธีซื้อตั๋วทางอื่นแทน เป็นต้น หรืออาจเกิดกรณีการทำข้อตกลงจำกัดสิทธิเฉพาะ (exclusivity dealing) โดยสายการบิน A บังคับให้ตัวแทนจำหน่ายที่ต้องการจำหน่ายตั๋วเครื่องบิน ต้องจำหน่ายเฉพาะตั๋วโดยสารของสายการบิน A และสายการบิน C เท่านั้น ห้ามจำหน่ายตั๋วของสายการบินคู่แข่งอื่น และกำหนดว่าถ้าตัวแทนจำหน่ายไม่ยอมปฏิบัติตามก็จะไม่อนุญาตให้จำหน่ายตั๋วของสายการบินตน เป็นต้น

จากยกตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การกระทำฝ่าฝืนมาตรา 29 เกิดจากการกระทำระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกัน ที่มีลักษณะของการกระทำที่มีใช่เป็นการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม แต่การกระทำนั้นก่อให้เกิดผลแก่ธุรกิจของผู้อื่น อันผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ จนอาจจะต้องล้มเลิกธุรกิจ แม้ว่ามาตรานี้เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมการแข่งขันอย่างกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจงพฤติกรรมว่าพฤติกรรมใดบ้างที่เป็นพฤติกรรมการค้าไม่เป็นธรรม แต่ไม่มีปัญหาในเรื่องการตีความ เพราะการบัญญัติอย่างกว้างจะสามารถตีความหมายของการกระทำได้หลายพฤติกรรมและปรับเปลี่ยนได้อย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาและสภาวะแวดล้อมของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป¹⁸ จากตัวอย่างการกระทำความผิดตาม

¹⁸ แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 6 ประการ ได้แก่

1. การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
2. การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจรายอื่น
3. การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลสมควร
4. การใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้อื่น บังคับหรือชักจูงลูกค้าให้ประกอบธุรกิจกับตน

หรือกำหนดข้อเรียกร้องใดๆ โดยไม่มีเหตุผลสมควร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบการรายอื่น

มาตรา 29 ทำให้สายการบินเอกชนทั้งหลายที่มีพฤติกรรมไม่ชอบตามมาตรา 29 นี้ต้องรับผิดชอบทางอาญาตาม มาตรา 51¹⁹ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและในกรณีที่ กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า พฤติกรรมการแข่งขันไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมหาศาล เพราะกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการอื่น ค่อนข้างมาก แต่โทษที่จะได้รับกลับไม่สูงมาก เช่น การปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท ถือว่าจำนวนไม่มากเมื่อ เทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาข้างต้นสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะการบินไทยจะมีพฤติกรรมการแข่งขันที่มี ชอบภายในประเทศอย่างไร การบินไทยและสายการบินไทยสไมล์ก็ได้รับยกเว้นการบังคับใช้จาก พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) ด้วยเงื่อนไขการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่สร้างความเสียเปรียบแก่สายการบินเอกชนอื่น ที่จะต้องอยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าการยกเว้นจะมาจากกฎหมายเพียงฉบับเดียว ก็ช่วยสร้างสภาพ คล่องตัวและลดข้อจำกัดต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจได้มากพอสมควร ดังนั้น ตราบดที่การบินไทยยังได้รับ การยกเว้นจากพระราชบัญญัติดังกล่าวการแข่งขันก็ไม่อาจเป็นธรรมและเท่าเทียม เพราะการเลือกปฏิบัติ ต่อสายการบินของรัฐภายใต้นโยบายแข่งขันเสรีไม่อาจมีประสิทธิภาพได้ แต่ในทางกลับกัน เมื่อใดก็ตามที่ การบินไทยมีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า ในต่างประเทศ การบินไทยกลับต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประเทศนั้น ดังพฤติกรรมที่เกิดขึ้น ต่อไปนี้

4.2.4 พฤติกรรมการแข่งขันในต่างประเทศ

จากการที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายในการแข่งขันธุรกิจสายการบินและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในต่างประเทศ ในเรื่องการร่วมกัน กำหนดราคาค่าธรรมเนียมพิเศษน้ำมัน (Fuel Surcharge), ค่าธรรมเนียมเสี่ยงภัย (War Risk Surcharge), ค่าธรรมเนียมรักษาความปลอดภัย (Security Surcharge) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ รวมถึงค่าขนส่งสินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ทางอากาศ (Air Cargo) ส่งผลให้การบินไทยอาจต้องชดเชยค่าเสียหายหากการกระทำ ดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศนั้น ดังที่จะศึกษา ต่อไปนี้

5. การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความลับทางการค้าหรือเทคโนโลยีของผู้ประกอบธุรกิจอื่น

6. การกระทำอื่นใดที่มีใช้เป็นตัวชี้ขาดทางการค้าปกติและเจตนาทำลาย ทำให้เกิดเสียหาย ชัดขวาง กีดกัน

หรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจหรือต้องล้มเลิกไป

โดยสำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://otcc.dit.go.th/otcc/upload/%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A.%E0%B9%81%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B2%2029.pdf>

¹⁹ อ้างแล้วในรายการอ้างอิงที่ 12 หน้า 130

4.2.4.1 คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับคณะกรรมการการยุโรป (Commission of the European Communities: EC)²⁰

เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ว่าการบินไทยร่วมกับสายการบินอื่นรวม 38 สายการบิน กำหนดราคาค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อชดเชยค่าน้ำมัน (Fuel Surcharge) ค่าธรรมเนียมการเสี่ยงภัย (War Risk Surcharge) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ซึ่งละเมิดต่อกฎหมายป้องกันการค้าที่ไม่เป็นธรรมของกฎหมายประชาคมยุโรป (EU Law) ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ใช้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศได้รับความเสียหาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้การบินไทย และสายการบินอื่นชดเชยค่าเสียหาย ในความผิดฐานร่วมกันกำหนดราคานี้ เมื่อกลุ่มสายการบินตกลงกันทั้งในระดับสองฝ่ายและหลายฝ่าย ได้แก่

- 1) กำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม จากการเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง
- 2) การร่วมกันกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม จากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการรักษาความปลอดภัย หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ในปี พ.ศ. 2544 โดยกลุ่มสายการบินจะต้องคิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมดังกล่าวกับลูกค้าทุกราย โดยไม่มีข้อยกเว้น หรือส่วนลดใดๆ
- 3) นอกจากนี้ กลุ่มสายการบินดังกล่าวยังร่วมกันปฏิเสธการจ่ายเงิน คอมมิชชั่น จากค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมต่างๆ ข้างต้นแก่ลูกค้าคือ บริษัทขนส่ง (Freight Forwarders)

พฤติกรรมการร่วมกันกำหนดราคา ได้ยุติลงเมื่อต้นปี พ.ศ. 2549 เมื่อคณะกรรมการการยุโรปหรืออีซี เริ่มทำการไต่สวนการกระทำที่ผิดกฎหมายดังกล่าวที่ประชุมคณะกรรมการการยุโรปชี้แจงว่า การขึ้นราคาของเชื้อเพลิงการบิน และค่าใช้จ่ายการรักษาความปลอดภัยมิได้เป็นเหตุผลอันเพียงพอสำหรับกลุ่มสายการบินที่จะหยุดการแข่งขันระหว่างกัน เมื่อต้นทุนสูงขึ้น บริษัทสายการบินสามารถปรับค่าบริการขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถร่วมกันกำหนดราคาได้ ซึ่งสุดท้ายแล้วผลเสียจะตกอยู่ที่ผู้บริโภคที่อยู่ในประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area: EEA) โดยการร่วมกันกำหนดราคานี้ครอบคลุมเที่ยวบินขนส่งภายในประชาคมยุโรป และระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศที่สาม เดิมที บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) จำกัดเป็นหนึ่งในสายการบิน 27 สายการบินที่เดิมที่ถูกไต่สวนเช่นกัน แต่ในที่สุด คณะกรรมการการยุโรปไม่ได้ระบุโทษและไม่ได้เรียกค่าปรับแต่อย่างใด ดังนั้น มีความจำเป็นที่ภาครัฐและบริษัทเอกชนต่างๆ โดยเฉพาะในธุรกิจการบิน จะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาและไม่ละเมิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้า เพราะการทำธุรกิจข้ามพรมแดนร่วม กฎหมายอาจมีความแตกต่างกันและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ และเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 การบินไทยได้รับทราบจากคณะกรรมการการยุโรปประกาศคำตัดสินในกรณีนี้ สอบสวนต่อข้อกล่าวหาว่า สายการบินต่างๆที่ทำธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป โดยในส่วนของการบินไทยทางคณะกรรมการการยุโรปได้ตัดสินในการสอบสวนข้อกล่าวหาว่าสายการบินต่างๆ ที่ทำธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าของ

²⁰ Airfreight Cartel Case (Case COMP/39258, Commission Decision of 9/11/2010) [Online], 9 November 2010. Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1487_en.htm

สหภาพยุโรปหรืออียู โดยคณะกรรมการการยุโรปตัดสินให้ยกเลิกข้อกล่าวหาการบินไทย ดังนั้น การบินไทยจึงไม่ถูกกำหนดโทษปรับแต่อย่างใด

4.2.4.2 คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับคณะกรรมการคุ้มครองการแข่งขันและผู้บริโภคออสเตรเลีย (The Australian Competition and Consumer Commission)²¹

คณะกรรมการคุ้มครองการแข่งขันและผู้บริโภคออสเตรเลีย ยื่นศาลยุติธรรมกลางซิดนีย์ฟ้องการบินไทย ฐานร่วมกันกับอีก 3 สายการบินเพิ่มค่าธรรมเนียมน้ำมัน (Fuel Surcharge) และค่าธรรมเนียมการรักษาความปลอดภัย (Security Surcharge) โดยไม่แจ้งล่วงหน้า ส่งผลค่าขนส่งสินค้าเพิ่ม โดยคณะกรรมการผู้บริโภคและการแข่งขันออสเตรเลียได้เริ่มดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อเอาผิดบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ข้อหาร่วมกับสายการบินอื่นๆ ดำเนินการกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อชดเชยค่าน้ำมันและค่าธรรมเนียมการรักษาความปลอดภัยในการให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศ ในลักษณะที่ขัดกับกฎหมาย Trade Practices Act 1974 หมวดที่ 4 (Anti-Competitive Practices) บัญญัติข้อห้ามพฤติกรรม การตกลงร่วมกันอันมีผลในการจำกัดการแข่งขัน การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ การจำกัดสิทธิ์ การกำหนดราคาขายต่อ และการรวมธุรกิจที่ลดหรือจำกัดการแข่งขัน โดยระบุว่า สายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์ส สายการบินพีที การูดา ของอินโดนีเซีย สายการบินคาเธ่ย์แปซิฟิก ของฮ่องกง และสายการบินไทย ได้จัดทำข้อตกลงและบันทึกความเข้าใจร่วมกัน เพื่อเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการรักษาความปลอดภัย ซึ่งเป็นการเพิ่มค่าธรรมเนียมการขนส่งสินค้าที่มาจากประเทศเหล่านั้น โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า ซึ่งคณะกรรมการผู้บริโภคและการแข่งขันของออสเตรเลีย ได้ยื่นเอกสารดำเนินการฟ้องร้องสายการบินทั้ง 4 รายดังกล่าวไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ การบินไทยเป็นสายการบินรายที่ 11 ที่ถูกดำเนินการทางกฎหมายด้วยการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมกลาง ในข้อหาเกี่ยวกับกิจกรรมการผูกขาดทางการค้า เป็นเหตุให้สายการบินหลายแห่ง ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยเป็นจำนวนกว่า 41 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และในเดือนธันวาคม 2551 สายการบินแควนตัส ของออสเตรเลีย ได้ถูกปรับเป็นเงินจำนวน 20 ล้านดอลลาร์ หลังยอมรับว่าได้ทำข้อตกลงกำหนดราคาค่าธรรมเนียมดังกล่าวในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมกลางในนครซิดนีย์ ยังสั่งปรับสายการบินบริติช แอร์เวย์ส เป็นเงิน 5 ล้านดอลลาร์ หลังสายการบินแห่งนี้ยอมรับว่า ได้ทำข้อตกลงอย่างผิดกฎหมายในตลาดให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศ ในช่วงเดียวกับที่สายการบินลุฟท์ฮันซ่า ของเยอรมนี ก็ดำเนินการในลักษณะนี้ด้วยเช่นกัน และในเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา มีสายการบินระหว่างประเทศอีก 4 แห่งถูกปรับเงินรวมทั้งสิ้น 16 ล้านดอลลาร์ ตามข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยแถลงการณ์ยังระบุว่าเอเชียยังคงเดินหน้าสอบสวนสายการบินอื่นๆ ที่มีส่วนช่วยเหลือการฮั้วราคาครั้งนี้ และคาดว่าในอีก 2-3 เดือนข้างหน้า จะมีการฟ้องร้องสายการบินอื่นเพิ่มเติม

²¹Price fixing case, Australian Competition & Consumer Commission v. Thai Airways International Public Company Limited (ARBN 001 084 895) FCA 1434 [Online], 14 December 2012. Available from <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/FCA/2012/1434.html>

เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ศาลรัฐบาลกลางออสเตรเลียสั่งปรับการบินไทยเป็นเงิน 7.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ราว 232 ล้านบาท) หลังจากยอมรับว่า ทำความตกลงร่วมกันกำหนดราคากับสายการบินรายใหญ่ระดับโลกหลายแห่ง เรื่องค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิง ค่าธรรมเนียมความปลอดภัย และค่าภาษีเที่ยวบินจากอินโดนีเซียไปหลายประเทศ รวมถึงออสเตรเลีย ระหว่างปี 2544-2548 ผู้พิพากษา มีคำตัดสินว่า การบินไทยฝ่าฝืนระเบียบอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำโดยเจตนา และเป็นระบบของเจ้าหน้าที่อาวุโสของการบินไทยที่ประจำอยู่ที่อินโดนีเซีย การบินไทยยอมจ่ายค่าปรับ 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ราว 217 ล้านบาท) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอีก 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ (ราว 15 ล้านบาท) ให้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองการแข่งขันและผู้บริโภคออสเตรเลีย (เอซีซีซี) พร้อมทั้งรับปากว่าจะไม่ทำเช่นนี้อีกเป็นเวลา 5 ปี โดยขอผ่อนจ่ายค่าปรับเป็นงวดๆ เนื่องจากกำลังประสบปัญหาทางการเงิน และก่อนหน้านี้ เอซีซีซี ได้สั่งปรับสายการบินที่ร่วมทำความตกลงกำหนดราคากับการบินไทยมาแล้ว ได้แก่ แควนตัสของออสเตรเลีย มาเลเซียแอร์ไลน์ของมาเลเซีย เอมิเรตส์แอร์ไลน์ของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ คาเธ่ย์แปซิฟิกของฮ่องกง สิงคโปร์แอร์ไลน์ของสิงคโปร์ และโคเรียนแอร์ไลน์ของเกาหลีใต้

4.2.4.3 คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับคณะกรรมการการค้าสหพันธ์ (Federal Trade Commission: FTC)²²

การบินไทยถูกกลุ่มผู้ให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศรวม 35 ราย ร่วมกันฟ้องร้องต่อศาลแพ่งแห่งนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวหาว่าการบินไทยได้ร่วมกับสายการบินอื่นรวมทั้งสิ้น 38 สายการบิน กำหนดค่าธรรมเนียมชดเชยค่าน้ำมัน (Fuel Surcharge) ค่าธรรมเนียมการเสี่ยงภัย (War Risk Surcharge) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา (คือ Sherman Antitrust Act of 1890 และ Clayton Antitrust Act of 1914) ทำให้กลุ่มผู้ให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้บริษัทฯ และสายการบินอื่นชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยขณะยื่นฟ้องนั้น โจทก์แต่ละรายยังไม่ได้ระบุยอดค่าเสียหายที่เรียกร้อง

ในคดีนี้การบินไทยได้เข้าร่วมกับอีก 25 สายการบินในการต่อสู้คดี (Joint Defense Group) ทั้งนี้ ศาลได้มีคำสั่งให้ ยกฟ้องจำเลยในบางประเด็นแล้ว เช่น คำฟ้องตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดและการกีดกันทางการค้า (Antitrust) ของประชาคมยุโรป แต่ยังคงพิจารณาคำฟ้องภายใต้กฎหมายป้องกันการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนพิจารณาคดีจึงยังคงดำเนินต่อไป ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการรวบรวมและนำส่งข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ตามกระบวนการนำสืบข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ควบคู่ไปกับการต่อสู้คดี การบินไทยกำลังพิจารณาความเป็นไปได้ในการเจรจาเรื่องข้อพิพาทกับโจทก์ การบินไทยถูกกลุ่มผู้โดยสารร่วมกันฟ้องร้องต่อศาลนครลอสแอนเจลิสจำนวน 2 คดี และศาลนครซานฟรานซิสโกจำนวน 17 คดี รวมเป็น 19 คดี กล่าวหาว่า การบินไทยร่วมกับสายการบินอื่นรวม 12 สายการบิน กำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมพิเศษต่างๆ สำหรับเส้นทางข้ามมหาสมุทรแปซิฟิก (Trans-Pacific) อันเป็นการละเมิดกฎหมายป้องกันการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้กลุ่ม

²² รายงานข้อพิพาททางกฎหมายของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) ต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://capital.sec.or.th/webapp/corp_fin/datafile/dsf/0245132012-03-21TA104L01010.PDF

ผู้โดยสารได้รับความเสียหาย ปัจจุบันได้มีการรวมทั้ง 19 คดี ให้ศาลที่นครซานฟรานซิสโกพิจารณาเป็นคดีเดียวโดยยังไม่มีการระบุดำเสียหาย ในขณะที่บริษัทฯ เองได้เข้าร่วม Joint Defense Group กับอีก 9 สายการบินในการต่อสู้คดี ปัจจุบัน ศาลได้มีคำสั่งให้เริ่มกระบวนการนำสืบข้อเท็จจริงแล้ว เกี่ยวกับยอดค่าเสียหายของข้อพิพาท ในขณะที่ยื่นฟ้อง โจทก์แต่ละรายยังไม่ได้ระบุดำเสียหายที่เรียกร้องมา และจะเสนอให้ศาลทราบในภายหลัง ตลอดจนไม่มีการระบุจำนวนเงินทุนทรัพย์ที่ฟ้องร้องจนกว่าศาลจะชี้ขาดว่าการบินไทยเป็นฝ่ายผิด ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการพิพาทหรือชี้ขาดว่าการบินไทยเป็นฝ่ายผิด ศาลจะได้กำหนดค่าเสียหายต่อไป ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นจำนวน 3 เท่าของความเสียหายทางเศรษฐกิจที่โจทก์สามารถพิสูจน์ได้

เมื่อพิจารณาจากคดีความที่การบินไทยถูกฟ้องร้องในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศมีการบังคับใช้โดยรัฐอย่างเข้มงวด อีกทั้งบทลงโทษเป็นโทษปรับในอัตราที่สูงอย่างเช่นของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สูงถึงสามเท่าของความเสียหายทางเศรษฐกิจที่โจทก์พิสูจน์ได้ (ในกรณีการร้องเรียนโดยเอกชน) ต่างจากบทลงโทษของพระราชบัญญัติการแข่งขันท่าทางการค้า พ.ศ. 2542 ของไทย ที่มีบทลงโทษเป็นโทษทางอาญา จึงเห็นว่าบทลงโทษของไทยที่เป็น การลงโทษทางอาญาต่อพฤติกรรมการแข่งขันในทางธุรกิจ ควรมีการเปลี่ยนบทลงโทษเป็นการลงโทษทางปกครองโดยการปรับในอัตราสูง เนื่องจากการทำธุรกิจหากได้กระทำความผิดควรเป็นการรับโทษในทางธุรกิจ เพราะการปรับในจำนวนที่สูงย่อมเป็นผลเสียหายทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจที่ดำเนินอยู่ ย่อมสามารถทำให้ผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมการแข่งขันที่มีขอบเขตหลาย การลงโทษทางอาญาอาจไม่เหมาะสมอีกต่อไป

4.2.4.4 คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับ New Zealand Commerce Commission: NZCC²³

New Zealand Commerce Commission (NZCC) ได้ยื่นฟ้องการบินไทยและสายการบินอื่นอีก 13 สายการบิน ณ ศาลเมืองไอล์แลนด์ กล่าวหาว่า การบินไทยร่วมกับสายการบินอื่น กำหนดค่าธรรมเนียมขดเชยค่าน้ำมัน (Fuel Surcharge) และค่าธรรมเนียมการรักษาความปลอดภัย (Security Surcharge) อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายการพาณิชย์ (Commerce Act) ของประเทศนิวซีแลนด์ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้การบินไทย ชำระค่าปรับและค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย แต่เนื่องจากขณะที่ยื่นฟ้องทาง NZCC ยังไม่ได้ระบุดำเสียหายปรับและค่าใช้จ่ายที่เรียกร้องมา จึงเป็นกรณีที่ศาลจะได้พิจารณาพิพากษาต่อไป คดีนี้การบินไทยได้เข้าร่วม Airline Defense Group (ADG) กับสายการบินอื่นอีก 7 สายการบิน ในการต่อสู้คดี โดยปัจจุบัน คดียังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยศาล สำหรับคดีนี้ หากจะมีการพิพาทหรือชี้ขาดว่าการบินไทยเป็นฝ่ายผิด ศาลจะได้กำหนดค่าเสียหายต่อไป ซึ่งกฎหมายได้กำหนดค่าปรับไว้เป็นจำนวน 3 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

²³ เรื่องเดียวกัน

4.2.4.5 คดีระหว่างบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กับคณะกรรมการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า (Korea Fair Trade Commission: KFTC)²⁴

ในส่วนของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้า เคยมีการฟ้องร้องระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าหรือ KFTC ที่ได้ดำเนินคดีแก่การบินไทย ในการที่การบินไทยเป็น 1 ใน 21 สายการบินที่ร่วมกันกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษในค่าขนส่งสินค้า (Cargo) โดย KFTC ได้รายงานผลการสอบสวนการดำเนินธุรกิจการขนส่งสินค้าทางอากาศ ซึ่งอาจเข้าข่ายการละเมิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศเกาหลีจากพนักงานสอบสวนของ KFTC เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2552 ซึ่งในรายงานดังกล่าวพนักงานสอบสวนได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ KFTC ให้พิจารณาโทษและดำเนินคดีอาญาต่อการบินไทย และพนักงานที่เกี่ยวข้อง ฐานมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการขนส่ง สินค้าทางอากาศในลักษณะที่เป็นความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าใน 2 กลุ่มเส้นทางการบิน ได้แก่

1. เส้นทางจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลีไปยังประเทศต่างๆ
2. เส้นทางจากเขตปกครองพิเศษฮ่องกงไปยังประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ต่อมา

KFTC ได้มีการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า การบินไทยมีความผิดตามที่กล่าวหาจริง โดยให้การบินไทยชดใช้เป็นเงิน 2,784 ล้านบาทหรือประมาณ 82 ล้านบาท ขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างอุทธรณ์

ในการสืบหาพยานหลักฐานการกระทำผิดบางคดีข้างต้น ศาลใช้วิธีที่ว่า หากสายการบินใดที่ร่วมกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายจะให้โอกาสแก่ผู้ที่กระทำผิดหากให้การรับสารภาพตาม “Leniency program” ซึ่งก็คือ โครงการผ่อนผันโทษให้กับสมาชิกของสมาชิกที่เข้าร่วมในการกระทำความผิดนั้น หากให้การอันเป็นประโยชน์และชี้ช่องทางให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรายอื่นๆ ซึ่งการยกเว้นหรือลดหย่อนโทษตามระบบ Leniency Program คือ การยกเว้นหรือลดหย่อนเฉพาะโทษทางปกครองเท่านั้น ในกรณีทั่วไป หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายจะไม่ส่งเรื่องต่อให้อัยการฟ้องเป็นคดีอาญา คดีส่วนใหญ่จะจบลงในช่วงขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น ซึ่งระบบ Leniency program เป็นมาตรการหรือเครื่องมือลักษณะหนึ่งที่ใช้ในการกำกับดูแลอุตสาหกรรม ใช้ในการแก้ไขปัญหาทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดราคาร่วมกันหรือการฮั้วหรือการรวมตัวกันเพื่อแบ่งตลาด (Cartel) นอกจากนี้ยังใช้ในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งมาตรการนี้ถูกออกแบบโดยอาศัยความจริงที่ว่า ไม่มีใครรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดได้ดีเท่าผู้กระทำผิดเอง การที่หน่วยงานรัฐจะเข้าไปตรวจสอบเองเป็นเรื่องยากที่จะเอาผิด และการใช้มาตรการนี้เป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่สมาชิกคนใดคนหนึ่ง ทำการเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจะได้รับผลตอบแทนเป็นการผ่อนโทษที่จะได้รับ หน่วยงานรัฐก็จะตรวจสอบและขยายผลได้ง่าย โดยอาศัยความร่วมมือของสมาชิกที่หักหลังข้อตกลงอันเป็นความผิดนั้น²⁵

²⁴ เรื่องเดียวกัน

²⁵ ศุภฤดี ถาวรยุติการณ์, ทิศทางของมาตรการการค้าที่มีไข่อากาศอุตสาหกรรมขนส่งทางอากาศ (Trends of NTMs in Air Transport Industry), มีนาคม 2552, หน้า 9.

ทั้งนี้พบว่า ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ของไทยยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการฯ เข้าเจรจากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้มีการลดหย่อนหรือผ่อนโทษได้ มีเพียงผู้พิพากษาศาลอาญาที่มีอำนาจพิจารณาคดีมีอำนาจลดหย่อนหรือผ่อนโทษได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78²⁶ เท่านั้น แต่จากการศึกษาการใช้ระบบ Leniency program ของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดอำนาจโดยกฎหมายให้แก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่จะมีอำนาจพิจารณาลดหย่อนหรือผ่อนโทษให้กับผู้ร่วมกระทำผิดที่จะเข้ามาสารภาพหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อคดี

4.2.4.6 การบังคับใช้กฎหมายแก้รัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

จากกรณีที่มีการบินไทยถูกดำเนินคดีในต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า หากการบินไทยมีพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ ไม่มีเหตุผลใดที่จะทำให้การบินไทยได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมาย เพราะการพิจารณาคดีในต่างประเทศมิได้คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยและมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเท่าเทียม ดังนั้น ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมการแข่งขันที่มิชอบ จึงมีอำนาจในการลงโทษในพฤติกรรมดังกล่าว แต่ในทางตรงข้าม หากการบินไทยมีพฤติกรรมดังกล่าวในประเทศไทย การบินไทยกลับไม่ต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้องนัก และจากการศึกษาพบว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศที่บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าอย่าง สิงคโปร์ ใต้หวัน เวียดนาม เกาหลีใต้ ญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศทั้งหลายเหล่านี้ไม่มีประเทศใดที่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าแก้รัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นแบบทั่วไปหรือแบบเจาะจงรายใดรายหนึ่ง แต่อาจมีการยกเว้นทางอ้อมซึ่งโดยส่วนมากจะยกเว้นให้ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่า พฤติกรรมที่มีการร้องเรียนนั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือคำสั่งของหน่วยงานภาครัฐหรือเป็นการยกเว้นรายสาขา แต่มิได้เจาะจงว่าผู้ที่ได้รับสิทธิยกเว้นจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินกิจการระหว่างกันหลายประเทศทั่วโลก วิธีการดำเนินกิจการหรือการกระทำความผิดของผู้ประกอบกิจการย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้น ควรต้องมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้า รวมถึงมีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่กฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีการบังคับใช้ได้เพียงภายในประเทศของตน อันเกิดจากการมีอำนาจอธิปไตยของรัฐตนที่ประเทศอื่นใดจะก้าวล่วงมิได้และมีความแตกต่างกัน จึงต้องตระหนักถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้านอกอาณาเขตด้วย เพราะการกระทำความผิดในทางธุรกิจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่ง

²⁶ มาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

“เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มหรือการลดโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินครึ่งหนึ่งของโทษ ที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นก็...”

การกระทำผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้านอกอาณาเขตต้องพิจารณาจากพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญภายในประเทศของตน หากผู้ประกอบการนั้นเจตนาหรือเล็งเห็นได้ว่าพฤติกรรมที่ไม่ชอบนั้นจะก่อความเสียหายแก่ประเทศตน (Effect doctrine) อีกทั้งบางประเทศมีการลงโทษสายการบินภายในประเทศของตนโดยมิได้คำนึงถึงความเป็นสายการบินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะประเทศส่วนใหญ่มีเจตนารมณ์ที่จะไม่อนุญาตให้รัฐแข่งขันกับเอกชน กฎหมายในต่างประเทศมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองกิจการของรัฐโดยตรง แต่เป็นการไม่บังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าด้วยเหตุผลที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายจัดตั้งควบคุมอยู่ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในทางตรงกันข้าม เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นมีพฤติกรรมการแข่งขันที่มีชอบและถูกร้องเรียน รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีแก่รัฐวิสาหกิจนั้นในต้องปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้า ดังนั้น ในเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ประกอบกับในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะมีการเข้าร่วมในการเปิดเสรีอาเซียน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการเปิดเสรีการบิน รัฐจึงต้องมีการควบคุมการแข่งขันที่จะเพิ่มมากขึ้นโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ต้องการให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม โดยการที่รัฐเปิดเสรีในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการไม่ว่ารัฐหรือเอกชน และรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมภายใต้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นไปตามหลักสากล ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายแก่รัฐวิสาหกิจเสียใหม่ ที่เมื่อใดก็ตามที่รัฐวิสาหกิจมีพฤติกรรมการแข่งขันที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็จะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ทันทีโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อสร้างกรอบการแข่งขันที่เป็นธรรมและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและพัฒนาไปสู่สากลมากขึ้น

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

นอกจากปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542แล้ว ในธุรกิจสายการบินยังมีปัญหาอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลและพัฒนาธุรกิจการบินของไทย ดังนี้

4.3.1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ

จากการศึกษาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศพบว่า ไม่ได้มีเพียงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น แต่ทั้งหมดเกิดจากการดำเนินงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ปัญหาคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าแปดแต่ไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยแต่งตั้งจากฝ่ายเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามมาตรา 6²⁷ บางตำแหน่งเป็นการได้มาโดย

²⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ตำแหน่งราชการ การทำงานของคณะกรรมการฯ จึงผูกติดกับระบบราชการ และเกิดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและการดำเนินงานที่อาจไม่โปร่งใสเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่ากรรมการฯ ส่วนใหญ่ไม่สามารถทำงานในตำแหน่งได้เต็มเวลา เพราะการมีตำแหน่งงานประจำที่ต้องปฏิบัติ ทำให้การประชุมของคณะกรรมการฯ แต่ละปีน้อยครั้งมาก และที่สำคัญคือ การให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ อาจไม่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์เท่าที่ควร บางครั้งการเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ ของภาคเอกชนเป็นช่องทางหนึ่งที่จะเอื้อประโยชน์ในทางธุรกิจของตนเองได้ และเมื่อใดก็ตามมีมติที่ประชุมเพื่อออกกฎเกณฑ์ใดๆ แต่ส่งผลเสียหายแก่กิจการส่วนตัว ก็มักจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ เอกชนเหล่านั้น ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้ ทำให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังบังคับใช้ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ตามมาตรา 18 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ทำให้การดำเนินงานของสำนักงานฯ ติดอยู่กับระบบราชการที่ไม่คล่องตัว ล่าช้า ขาดความเป็นอิสระ ไม่ทันต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์เท่าที่ควร และภารกิจของสำนักงานฯ ในเรื่องร้องเรียนมีค่อนข้างมาก แต่สภาพการแข่งขันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและจากการศึกษากฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ “คณะกรรมการการค้าสหพันธ์” (Federal Trade Commission: FTC) ที่ทำหน้าที่กำกับการแข่งขันทางการค้า มีฐานะเป็นองค์กรองค์กรอิสระ (independence agency) ทำให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากกว่าและมีงบประมาณเป็นของตนเอง การดำเนินงานต่างๆ จึงเป็นไปอย่างคล่องตัว

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ และกระบวนการได้มาของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การเพิ่มคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ โดยพิจารณาจากความเชี่ยวชาญ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาที่ผ่านมาและแบ่งคณะกรรมการฯ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ไม่สามารถปฏิบัติงานเต็มเวลา อย่างคณะกรรมการฯ ที่มาโดยตำแหน่งเพราะยังมีความเหมาะสมในด้านความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าและกลุ่มที่สามารถปฏิบัติงานเต็มเวลา เพื่อการพิจารณาเรื่องที่มีความละเอียดและซับซ้อน ต้องใช้ความเชี่ยวชาญสูงและด้วยบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นโทษทางอาญาที่ต้องมีการสืบหาพยานหลักฐานและพิจารณาจนสิ้นข้อสงสัย จึงต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่ละเอียดและยาวนานจึงควรมีคณะกรรมการฯ ที่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมลักษณะ

“ให้มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ การบริหารธุรกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าแปดคนไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ต้องห้าม เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมได้เสียที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในธุรกิจของตนจากการเป็นคณะกรรมการฯ เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานและที่สำคัญควรเพิ่มเติมบทบาทของตัวแทนภาคประชาชนหรือตัวแทนผู้บริโภค เพราะเป็นฝ่ายที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยกำหนดประสบการณ์ทำงาน การศึกษาและผลงานที่ผ่านมา

2. ปัญหาคณะกรรมการการบินพลเรือน

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่บัญญัติ “ให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการตามบทบัญญัติ” ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการกำกับดูแลของคณะกรรมการฯ คือ การที่อธิบดีกรมการบินพลเรือน ซึ่งเป็นกรรมการและเป็นเลขานุการในคณะกรรมการฯ เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)²⁸ ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจการที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำกับดูแล จึงเสมือนเป็นการที่คณะกรรมการการบินพลเรือนทั้งหมดต้องกำกับดูแลการดำเนินงานของหนึ่งในคณะกรรมการการบินพลเรือนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริษัทฯ เสียเอง จึงไม่ค่อยเหมาะสมและอาจทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้ การเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการของบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลการบินไทยขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาล ไม่ได้ระบุแน่นอนว่าบุคคลในตำแหน่งใดจะได้อำนาจกำกับดูแลการบินไทยขึ้นอยู่กับการเลือกของ

3. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง

ตามที่มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการบินพลเรือน พ.ศ. 2497 บัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการ คณะกรรมการฯ จึงได้ประกาศควบคุมการกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางแบบอัตราขั้นสูง²⁹ โดยเปิดโอกาสให้สายการบินกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางได้เองภายใต้อัตราดังกล่าว ทั้งนี้ การตัดสินใจว่าจะใช้บริการสายการบินใดของผู้โดยสารส่วนใหญ่มี 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ เส้นทางที่ให้บริการ ช่วงเวลาที่ให้บริการ การให้บริการและอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง หากสายการบินใดมีปัจจัยครบทั้ง 3 แรก ปัจจัยด้านราคาจะเป็นปัจจัยตัดสินที่ว่าจะใช้บริการสายการบินใด ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ใช้บริการมักเลือกใช้บริการสายการบินที่ค่าบริการต่ำ ดังนั้น การแข่งขันในปัจจุบันจึงนิยมใช้กลยุทธ์ด้านราคาเป็นหลัก โดยการที่สายการบินต่างๆ พยายามกำหนดค่าบริการให้ต่ำ เพื่อดึงดูดใจผู้ใช้บริการ และแม้ว่าค่าบริการต่ำจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการ แต่ก็อาจทำลายการแข่งขันได้เช่นกันและในปัจจุบันก็เป็นไปได้ยากที่สายการบินใด

²⁸ รายงานคณะกรรมการบริษัท การบินไทยจำกัด (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thaiairways.co.th/about-thai/company-profile/th/board-of-directors.htm>

²⁹ กฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 8 ก 11 กุมภาพันธ์ 2554 รายละเอียดตามภาคผนวก ข

จะกำหนดค่าบริการสูง จนทำให้ผู้ใช้บริการได้รับความเสียหาย ในเมื่อคู่แข่งและทางเลือกของผู้ใช้บริการมีมากขึ้น แต่ผู้ที่อาจได้รับความเสียหายน่าจะเป็นผู้ประกอบการคู่แข่ง หากการกำหนดราคาราคานั้นเกิดขึ้นจากพฤติกรรมที่มีชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคือ การควบคุมพฤติกรรมของสายการบินในการกำหนดราคา ยกตัวอย่างเช่น สายการบิน B กำหนดค่าบริการต่ำกว่าสายการบินอื่นได้รับความเสียหาย หรือในกรณีที่ A กับสายการบิน C กำหนดค่าบริการร่วมกันภายใต้อัตราที่สูง จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาของสายการบินทั้งสามสายการบินอยู่ภายใต้อัตราที่สูงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนด แต่พฤติกรรมการกำหนดราคาเป็นพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

จากการศึกษาการกำหนดราคาในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า รัฐบัญญัติผ่อนคลายนกกระทาเปรียบสายการบิน ให้อิสระในการกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางแก่สายการบิน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงค่าบริการภายหลังการแจ้งและการไต่สวนผู้ประกอบการ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นและมีอำนาจยกเลิกค่าโดยสารและค่าระวางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้การกำหนดราคาราคาโดยสารและค่าระวางมีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ซึ่งวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองประโยชน์ทั้งผู้ใช้บริการและสายการบินที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขัน

ผู้เขียนเห็นว่า แม้คณะกรรมการฯ จะอนุญาตให้สายการบินกำหนดราคาได้เอง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการฯ กำหนด เช่น พิจารณาถึงต้นทุนการดำเนินงาน ระยะทางหรือหลักเกณฑ์อื่นใดภายใต้อัตราที่สูงในกฎกระทรวง แต่ทั้งนี้ ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการฯ ในการรับฟังความคิดเห็นและเรื่องร้องเรียน ไต่สวนคู่กรณีและมีอำนาจในการพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกราคาที่เกิดจากพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะมีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ในฐานะที่คณะกรรมการการบินพลเรือนใกล้ชิดกับการดำเนินงานของสายการบินมากกว่า จึงควรมีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลการกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางของสายการบินด้วย เพราะไม่ว่าจะใช้วิธีการกำหนดอัตราที่สูงหรือให้การแข่งขันเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ก็ไม่สำคัญเท่าการควบคุมพฤติกรรมกำหนดราคาให้ชอบด้วยกฎหมาย

4. ปัญหาการดำเนินงานของการบินไทย

เหตุผลที่รัฐเลือกให้การบินไทยเป็นสายการบินของรัฐ เพราะรัฐต้องการให้มีสายการบินที่กำหนดที่จะให้บริการแก่ประชาชนในเส้นทางระหว่างประเทศและเพื่อให้สายการบินนั้นใช้สิทธิการบินตามความตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงให้บริการเป็นตัวอย่างแก่เอกชนที่อาจให้บริการในอนาคต ด้วยนโยบายของรัฐที่ต้องการให้บริการสาธารณสุขปโภคแก่ประชาชนตามหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้การบินไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ในการแสวงหารายได้ให้แก่รัฐ การดำเนินงานของการบินไทยในช่วงแรกจึงเป็นการให้บริการตามนโยบายรัฐเพื่อให้บริการสาธารณสุขปโภคแก่ประชาชนแล้วนำกำไรที่ได้เข้าคลังของรัฐทั้งหมด แต่ต่อมา การที่การบินไทยเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ และจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน เมื่อการบินไทยได้รับกำไรมา การบินไทยจะส่งเงินเข้าคลังตามอัตราส่วนการถือหุ้นของรัฐ แล้วกำไรส่วนที่เหลือการบินไทยต้องจ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นอื่นตามสัดส่วนหุ้น รายได้ของรัฐจึงลดน้อยลง แต่การดำเนินงานในช่วงแรกการบินไทยยังคงไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เพราะรัฐยังคงให้ความคุ้มครองแก่สายการบินของรัฐ จนกระทั่ง รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบิน การ

ดำเนินงานของการบินไทยในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นต้องแข่งขันกับเอกชนและเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด แทนที่การบินไทยเป็นเครื่องมือดำเนินการตามนโยบายของรัฐทางการบินเพื่อประชาชนที่รัฐวางนโยบายไว้ อย่างเช่นแต่ก่อน

แต่ทั้งนี้ การที่รัฐเข้าถือหุ้นในการบินไทยจนการบินไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น มิได้หมายความว่า จะเป็นประโยชน์แก่การบินไทยเสียทั้งหมด เพราะการบินไทยก็ได้รับผลกระทบบางประการ จากการมีฐานะดังกล่าวเช่นกัน ได้แก่

ก. การที่ภาครัฐเข้าถือหุ้นเกินอัตราร้อยละ 50 ทำให้การดำเนินงานของการบินไทยเป็นการดำเนินธุรกิจที่ติดอยู่กับการเมืองพอสมควร อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนในการจัดการ ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้การดำเนินขาดความต่อเนื่องของนโยบายที่วางไว้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และพบปัญหาการเข้าไปมีผลประโยชน์ส่วนตนจากการบริหารงาน ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่การบินไทยต้องประสบมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อใดที่การบินไทยลดอำนาจการควบคุมโดยรัฐลงก็จะลดปัญหาดังกล่าวลงไปด้วยไม่มากนัก

ข. การเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้ระบบการทำงานของการบินไทยยังคงคล้ายคลึงระบบราชการ ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลต้องดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกัน แม้ว่าการดำเนินงานของการบินไทยไม่ถึงกับต้องปฏิบัติตามระบบราชการเต็มรูปแบบ แต่อำนาจในการตัดสินใจในการลงทุนกิจการต่างๆ ของการบินไทยผูกติดอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ทั้งที่ การดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพไม่ควรถูกแทรกแซงจากรัฐ แต่การมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวได้ เกิดปัญหาการดำเนินธุรกิจไม่มีความคล่องตัว เมื่อเปรียบเทียบกับสายการบินคู่แข่งที่เป็นเอกชน แม้จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ แต่การดำเนินงานที่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนของการบินไทย มักไม่ทันต่อการแข่งขันในธุรกิจสายการบินที่ต้องล่าช้าเช่นกัน

จากปัญหาการดำเนินงานและการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทย ผู้เขียนขอแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.3.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

การที่นานาประเทศพยายามเปิดตลาดการแข่งขันในประเทศตนให้เป็นตลาดเสรี โดยที่การเปิดตลาดเสรีของต่างประเทศนั้นมีการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการต่างๆ รองรับการแข่งขัน เพื่อให้การแข่งขันที่เสรีนั้นเกิดความเป็นธรรมด้วย แม้กระทั่งกิจการที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชน บางประเทศมีแนวความคิดในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจของตน และจากที่ศึกษาการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขในประเทศสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า กิจการสาธารณสุขไม่จำเป็นต้องจัดหาโดยรัฐเสมอไป หากภาคเอกชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินงานให้บริการสาธารณสุขได้ รัฐก็ไม่จำเป็นต้องให้บริการด้วยตนเอง อีกทั้ง การดำเนินงานโดยรัฐอาจผูกติดกับฝ่ายบริหารมากจนเกินไป เกิด

การแทรกแซงทางการเมือง มีผลประโยชน์ทับซ้อนและการดำเนินงานอาจไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเปิดโอกาสให้แก่เอกชนที่มีศักยภาพเข้ามาประกอบกิจการสาธารณูปโภคได้ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพารัฐแต่อย่างใด จะเห็นได้จากจำนวนรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกามีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่การเปิดโอกาสแก่เอกชนในการดำเนินงานสาธารณูปโภคนั้น ไม่ถึงกับให้อิสระจนปราศจากการกำกับดูแลโดยสิ้นเชิง แต่รัฐจะอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลการประกอบกิจการของเอกชนให้อยู่ภายใต้กรอบบังคับของกฎหมาย และในกรณีที่รัฐวิสาหกิจประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน แม้ตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดจะยกเว้นการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจ (Government-Owned Enterprise) แต่มีได้ยกเว้นโดยเด็ดขาด โดยให้ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น การให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องที่ดำเนินงานไม่ยากเนื่องจากจำนวนรัฐวิสาหกิจในประเทศมีจำนวนน้อยมาก จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจในประเทศสหรัฐอเมริกามีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น คือ การไปรษณีย์ (The U.S. Post Office) ส่วนกิจการอื่นในประเทศแม้จะเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคก็เป็นกิจการที่เอกชนเป็นเจ้าของเองทั้งสิ้น เพราะรัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานโดยเอกชนมากกว่า โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานและมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญกำกับดูแลในด้านต่างๆ เช่น การเข้าสู่ตลาด ราคา และคุณภาพ³⁰ และรัฐก็จะมีมาตรการสร้างสมดุลในการแข่งขัน เช่น ใช้หลัก “Competitive Neutrality” เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบซึ่งกันและกันในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน

ในส่วนของประเทศไทย มีการแข่งขันเสรีแต่การไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) เป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจบางประเภท เพราะไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแก่ทุกรัฐวิสาหกิจได้ เนื่องด้วยเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภทใหญ่³¹ ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มีลักษณะในการดำเนินกิจการในรูปแบบเอกชน กล่าวคือ มีการประกอบกิจการโดยหวังระดมทุนจากภาคเอกชนและแสวงหากำไรในการประกอบกิจการเพื่อตอบแทนผู้ถือหุ้นเป็นหลัก ทั้งที่วัตถุประสงค์หลักของการเป็นรัฐวิสาหกิจ คือ การให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไรตอบแทน แต่หวังเพียงรายได้ให้เพียงพอแก่รายจ่ายเท่านั้น

2. รัฐวิสาหกิจที่มีองค์กรหรือกฎหมายกำกับดูแลรายสาขา ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะมีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐกำกับดูแลการดำเนินการทั้งหมด และอาจมีกฎหมายควบคุมการดำเนินเป็นการเฉพาะ อย่างรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม จะมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่

³⁰ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, หน้า 247-248

³¹ ผู้เขียนขอแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ โดยผู้เขียนพิจารณาตามรูปแบบการประกอบกิจการ แต่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็น 9 สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาขนส่ง สาขาการสื่อสาร สาขาสาธารณูปการ สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม สาขาเกษตร สาขาทรัพยากรธรรมชาติ สาขาสังคมและเทคโนโลยี และสาขาสถาบันการเงิน (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.sepo.go.th/2011-09-01-15-34-32/group.htm>

กำกับดูแลทั้งในด้านการดำเนินงานและการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ยกตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจอย่าง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

3. รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งก็คือ รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อเป็นหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น การให้บริการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การปะปานครหลวง การปะปาสวนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดหาและให้บริการแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและทั่วถึง

4. รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนโดยตรง เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายส่วนหนึ่งคือ การให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน และอีกส่วนหนึ่งคือ เป็นกิจการที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐ แต่ทั้งนี้การให้บริการดังกล่าวเอกชนก็มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้เช่นกัน จึงเกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น แต่ตามหลักการแข่งขันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติขึ้นต้องการให้การแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยเห็นว่า รัฐไม่ควรประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน อีกทั้ง การไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ยิ่งสร้างความได้เปรียบแก่รัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชน

แม้ว่ารัฐจะพยายามให้การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการที่ให้บริการแก่ประชาชน และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานจึงได้มีการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามมาตรา 4 (2) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทรัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่พิจารณาจากจำนวนงบประมาณของรัฐที่มีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้นเกินร้อยละ 50 เป็นหลัก โดยมิได้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการแข่งขันในปัจจุบันเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงตาม ผู้เขียนจึงมีเห็นว่า ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 (2) โดยให้ทุกรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชนโดยตรง แต่ทั้งนี้การพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดแข่งขันกับเอกชนหรือไม่เป็นสิ่งที่พิจารณาได้ยาก แต่ที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน คือรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ด้วยเหตุผลของรูปแบบการดำเนินงานโดยการแข่งขันเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดแก่ผู้ถือหุ้น และในส่วนของกรยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรคงการยกเว้นไม่บังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจประเภทที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากกิจการประเภทดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐจึงควรเอื้อประโยชน์ในการดำเนินงานและให้ความคุ้มครองรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ตามวัตถุประสงค์ของรัฐที่ต้องการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อันจะส่งผลดีต่อการให้บริการประชาชน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะหรือมีกฎหมายกำกับดูแลรายสาขาก็ไม่ควรตกอยู่ใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งขององค์กรและกฎหมายควบคุมเฉพาะอยู่แล้ว การจะการบังคับ

ใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ควบคุมอีย่อมไม่เหมาะสมและเป็นการบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อน จากตัวอย่างข้างต้น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ มีการบัญญัติในส่วนของการแข่งขันแล้ว ก็ไม่ควรตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อีก³² ดังนั้น นอกจากจะมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แล้ว ควรออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดว่า รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อประโยชน์และความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้เขียนเห็นว่า ในเมื่อการบินไทยมีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนโดยตรงและชัดเจน การบินไทยก็ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพราะแม้ว่าในส่วนของกิจกรรมการบินจะมีคณะกรรมการการบินพลเรือนและพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำกับดูแลอยู่ แต่ก็มิได้มีการกำกับดูแลในส่วนของการแข่งขันแต่อย่างใด และการยกเว้นจากการไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก็ค่อนข้างเด็ดขาด เนื่องจากไม่มีการบัญญัติเงื่อนไขที่อาจทำให้รัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ด้วยวิธีการงบประมาณจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เลย นอกเสียจาก คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะมีดุลพินิจว่า พฤติกรรมในรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวจะต้องรับโทษทางกฎหมาย ซึ่งหลักการใช้ดุลพินิจดังกล่าวก็ไม่ปรากฏชัดเจน หากต้องพิจารณาเป็นรายกรณีย่อมมีความยากลำบาก นอกจากนี้ การที่การบินไทยได้มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน รูปแบบการดำเนินงานของการบินไทยมีความเปลี่ยนแปลง มีเป็นรูปแบบในการดำเนินงานแบบเอกชนโดยมุ่งหวังผลกำไรสูงสุดจากการประกอบกิจการ เพื่อแบ่งปันรายได้ให้แก่บริษัทฯ และผู้ถือหุ้น การดำเนินงานของการบินไทยในปัจจุบันจึงแตกต่างจากนโยบายที่รัฐวางไว้ในคราวแรก คือ การให้บริการเดินอากาศแก่ประชาชนไม่ว่าในเวลาปกติหรือยามจำเป็นและแสวงหารายได้ให้แก่รัฐ แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปการให้บริการของสาธารณูปโภคมีความหลากหลายและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานจากนโยบายที่รัฐวางไว้ และปัจจุบันกิจการเดินอากาศก็เป็นบริการที่ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็สามารถให้บริการได้เช่นกัน หากมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและมีศักยภาพเพียงพอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่การบินไทยเช่นเดียวกับสายการบินเอกชนอื่น เพื่อความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติต่อสายการบินใดสายการบินหนึ่ง และจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีปัญหาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะไม่มีการกำหนดสายการบินของรัฐและให้สายการบินเอกชนแข่งขันกันเองทั้งหมดภายใต้บังคับของกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust law) ที่รัฐจะบังคับใช้อย่างเข้มงวดและไม่เลือกปฏิบัติต่อสายการบินใดสายการบินหนึ่ง รวมถึงการที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีรัฐบัญญัติผ่อนคลายนโยบายสายการบิน ค.ศ. 1978 (The Airline Deregulation Act of 1978) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมการบินทั้งหมด วางแนวทางปฏิบัติและการค้าขายในการเดินอากาศโดยตรง การบังคับใช้กฎหมายในสหรัฐอเมริกาจึงครอบคลุมทุกส่วนของการ

³² พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (11) ที่บัญญัติว่า

“ให้กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(11) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม...”

จัดการในธุรกิจสายการบิน และจากที่กล่าวข้างต้นว่า ไม่มีประเทศใดที่จะยกเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจที่มีผลค่อนข้างเด็ดขาด

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนเห็นว่า ควรบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่การบินไทย เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนมากขึ้น และไม่ว่าการบินไทยจะมีเปลี่ยนแปลงสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยให้การบินไทยแข่งขันกับสายการบินเอกชนภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในการแข่งขันของธุรกิจสายการบินในปัจจุบันและช่วยให้การแข่งขันของสายการบินเป็นไปตามนโยบายของรัฐในการเปิดเสรีการบินภายในประเทศมากยิ่งขึ้น และเกิดความสอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นเอกภาพ

4.3.3 วิเคราะห์แนวทางการเพิ่มบทบาทเอกชนในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (Privatization)

แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้สายการบินเอกชนสามารถแข่งขันกับการบินไทยได้ แต่การที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขัน พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) เกิดประเด็นที่ว่า รัฐมีฐานะที่ได้เปรียบกว่าเมื่อมีการแข่งขันกับเอกชน ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในกรณีที่การบินไทยต้องการลดบทบาทของรัฐแล้วเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในบริษัทฯ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบินไทยมีฐานะเท่าเทียมกับสายการบินเอกชน ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐ เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง การปกครอง รวมถึงตลอดถึงพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการบริหารในภาครัฐและเอกชน ที่เคยได้ให้ความสำคัญกับบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐมาโดยตลอดนั้น อาจไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมอีกต่อไป สาระสำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเรื่องของความพยายามในการทบทวนบทบาทของภาครัฐในเชิงเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยการดำเนินการแทนหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเอกชน ภายใต้ความเชื่อที่ว่า การดำเนินงานดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลดีทั้งในแง่ประสิทธิภาพของหน่วยงานและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการควบคู่กันไป ซึ่งแนวความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นความพยายามของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีอยู่แต่เดิมกับสภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงมุ่งให้บรรลุเป้าหมายในการบริการเพื่อสาธารณะแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของรัฐเช่นเดิม เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรอบแนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการเพิ่มบทบาทของเอกชนนั้น มีความซับซ้อนและคาบเกี่ยวกันหลายเรื่อง ทำให้การให้คำนิยามมีความแตกต่างกัน³³

³³ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจที่จัดให้บริการสาธารณะของกระทรวงการคลังในปี พ.ศ. 2544 พบว่า การเพิ่มบทบาทรัฐวิสาหกิจมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริการงาน (Contracting- Out)
2. การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ
3. การให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession or Franching)

ดังนั้น กรอบแนวความคิดทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเรื่องของความพยายามที่จะลดขนาดและลดบทบาทของรัฐในเชิงทางเศรษฐกิจ และเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลที่เป็นเอกชนรวมทั้ง วิสาหกิจได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างประสิทธิภาพให้ได้มากที่สุด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เน้นประเด็นการแข่งขันเสรี เป็นการมุ่งพิจารณากิจการของรัฐในเชิงธุรกิจที่มีกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงกลวิธีในการกำหนดราคา และเป็นเรื่องที่รัฐต้องการบรรเทาภาระด้านการเงินหรือการดำเนินกิจการที่รัฐกระทำอยู่ การให้เอกชนได้มีส่วนร่วมโดยการลดกฎข้อบังคับของรัฐด้วยการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรี และที่สำคัญเป็นการแปรสภาพกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดด้วยการแสวงหาทุนจากภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันความคิดที่จะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการบินไทยกลับมาอีกครั้ง ประกอบกับการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเสรีได้รับความนิยมนอย่างมาก ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป³⁴ ผู้เขียนจึงได้ยกเหตุผลที่การบินไทยควรแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ก. เหตุผลจากการบริหาร

1. เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการรับผิดชอบดูแลกิจการของการบินไทย ทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการและการกักเงินของการบินไทยที่กระทรวงการคลังเข้าเป็นผู้ค้ำประกัน ช่วยปลดภาระของรัฐบาลที่ต้องช่วยเหลือการบินไทย นำไปช่วยเหลือในส่วนอื่นที่จำเป็นมากกว่าและช่วยลดขนาดของรัฐบาลลง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของการบินไทยจึงเป็นการปลดเปลื้องหรือโอนความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐไปให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการแทน รวมถึงการมอบอำนาจด้วย โดยการลดบทบาทของภาครัฐในเชิงเศรษฐกิจและใช้กลไกตลาดเป็นตัวกระตุ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการและการแข่งขัน ที่การบินไทยและสายการบินเอกชนต้องพัฒนาการให้บริการของตน เพื่อดึงดูดให้ผู้ใช้บริการเลือกใช้บริการสายการบินตน และการที่การบินไทยแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยลดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองที่การบินไทยประสบอยู่ และเมื่อมีการแปรรูปทำให้มีการตัดสินใจที่เป็นอิสระในการดำเนินการมากกว่าการตกอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ผู้มีอำนาจจัดการสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้มากขึ้น

2. เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของการบินไทย เนื่องจากการบินไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานจึงคล้ายคลึงระบบราชการ อยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบให้ความเห็นชอบ การอนุมัติล่วงหน้าในการดำเนินงาน ผ่านกระบวนการตรวจสอบหลายขั้นตอน ใช้ระยะเวลาอันกว่าจะได้รับการอนุมัติให้ดำเนินกิจกรรมใดๆ ทำให้มีความล่าช้าไม่ทันต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่การดำเนินธุรกิจเดินอากาศต้องการการดำเนินงานที่รวดเร็วเพราะความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลา สายการบินเอกชนจึงการดำเนินงานได้คล่องตัวกว่า การบินไทยจึงมีความเสียเปรียบในข้อนี้ หากการบินไทยต้องการดำเนินงานที่คล่องตัวขึ้น การบินไทยต้องลดกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการ

-
4. การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้เอกชน (Private Sale of Share)
 5. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture)
 6. การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build- Own- Operate: BOO)
 7. การจัดตั้งองค์กรใหม่โดยการแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา www.mof.go.th

³⁴ Jacob W.F. Sundberg. Airline Deregulation Legal and Administrative Problems. Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2009. Page 462

ทางราชการและระยะเวลาการตัดสินใจของฝ่ายบริหารลง และเพื่อให้การบินไทยมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองให้มากที่สุด อาจต้องใช้วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ข. เหตุผลภายนอกประเทศ

1. เหตุผลจากการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO)

เพื่อตอบสนองระบบการค้าเสรีที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การการค้าโลก จึงปฏิเสธระบบการค้าเสรีไม่ได้ และประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่ต้องเพิ่มเสรีในการแข่งขันและต้องเพิ่มขึ้นเป็นลำดับด้วย เพื่อให้เตรียมพร้อมกับการเปิดเสรีในอนาคต และหนึ่งในข้อบังคับสำคัญของ WTO คือ การที่รัฐห้ามแข่งขันกับเอกชนโดยเด็ดขาด เพราะ WTO ต้องการให้การแข่งขันเป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงของรัฐอย่างแท้จริง แต่กระทรวงการคลังและหน่วยงานอื่นของรัฐยังคงมีส่วนเป็นเจ้าของในการบินไทย และ WTO มีข้อบังคับ ห้ามมิให้จำกัดหรือขัดขวางการลงทุนของคนต่างด้าว แต่ในส่วนของธุรกิจสายการบินยังคงมีการจำกัดการถือหุ้นและการเข้าสู่ตลาดสายการบินของคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้นำข้อบังคับของ WTO มาบังคับใช้เต็มรูปแบบ แต่เมื่อใดก็ตามที่ได้มีการบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบแล้ว กระทรวงการคลังและหน่วยงานอื่นของรัฐจะไม่มีสิทธิในการถือหุ้นในการบินไทยอย่างเด็ดขาด และข้อจำกัดในเรื่องการถือหุ้นของคนต่างด้าวก็ไม่สามารถมีได้อีกไป

2. เหตุผลจากการกู้ยืมกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงในปี 2540 ประเทศไทยต้องเข้าสู่โครงการความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะภาวะดังกล่าวทำให้รัฐต้องหารายได้เข้าประเทศ และชดเชยความเสียหาย เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินของไทย³⁵ จากการทำประเทศไทยมีการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่แสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1-7 เพื่อเป็นการสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีศักยภาพในการหารายได้จากการประกอบกิจการและมีความสามารถในการชำระหนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขัน ลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและเพื่อระดมทุนจากเอกชนจากการขายรัฐวิสาหกิจนั้น³⁶ และประเทศไทยจะดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดตามความสอดคล้องกับแรงผลักดันของสภาวการณ์ภายในประเทศ โดยให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเป้าหมายหนึ่งที่รัฐบาลไทยจะ

³⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542, หน้า 167

³⁶ หนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือของรัฐ ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ระบุเพียงสั้นๆ ว่า “ทางการกำลังเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปโภค ซึ่งกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะทำให้เกิดรายได้ที่จะใช้ในการดูแลผู้ไร้แรงงานและลดหนี้ภาครัฐ” แต่ตามภาคผนวก (Box F.) ของหนังสือแสดงความจำนงดังกล่าวอ้างถึง “กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งกำหนดมาตรการและแบบแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดเวลาชัดเจนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

อ้างอิงจาก หนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541

ปฏิบัติตาม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวมิใช่ข้อบังคับเด็ดขาดให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตาม รัฐบาลไทยมีอำนาจ ทบทวนข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพตลาดภายในประเทศได้เช่นกัน³⁷

แต่ทั้งนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเพิ่มบทบาทเอกชนในการบินไทยก็ก่อให้เกิดปัญหา ตามมาเช่นกัน ดังนี้

4.3.4 ปัญหาที่อาจเกิดภายหลังการเพิ่มบทบาทเอกชน

1. การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจะยากขึ้น เพราะการที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจแต่แปร รูปเป็นเอกชน งบประมาณสูงและกระทบต่อกลไกการตรวจสอบ จากเดิมรัฐที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารทำ ให้ตรวจสอบง่ายมากกว่า

2. จากเดิมที่การบินไทยส่งเงินกำไรเข้าคลังของรัฐ เมื่อมีการแปรรูปรายได้ส่วนนี้ย่อม ลดลงตามสัดส่วนการถือหุ้น

3. การกั๊กยืมของการบินไทยต่อเจ้าหนี้บางราย มีเงื่อนไขสำคัญ คือ การมีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจ หากการบินไทยแปรรูปเป็นเอกชนแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาในการกั๊กยืมได้

4. หากการบินไทยมีการแปรรูปแล้ว อาจทำให้อำนาจต่อรองของการบินไทยลดลง รัฐ สูญเสียประโยชน์ เนื่องจากการเป็นรัฐวิสาหกิจมีอำนาจต่อรองมากกว่า และทำให้สูญเสียสิทธิบางอย่างที่ ได้มาจากฐานะการเป็นสายการบินของรัฐหรือการเป็นรัฐวิสาหกิจ

5. ความเป็นเอกชนอาจทำให้การบินไทยละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคม เนื่องจาก แสวงหากำไรเป็นหลักจึงต้องการกำไรและความคุ้มค่าในการดำเนินกิจการ และการเป็นเอกชนอาจทำให้ การให้ความช่วยเหลือแก่สังคมของการบินไทยเป็นไปได้ยากขึ้นและต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น เช่น การบิน ไทยเคยส่งเครื่องบินไปรับประชาชนในพื้นที่ที่เกิดภัยธรรมชาติในต่างประเทศ

6. ปัญหาการจ้างงานหรือพนักงาน หากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจย่อมทำให้พนักงานบริษัท ๆ รู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน เพราะสิทธิหรือความคุ้มครองที่ได้จากการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจย่อมมี ความมั่นคงมากกว่าการเป็นพนักงานบริษัทเอกชน

7. การที่การบินไทยแข่งขันกับเอกชนภายในประเทศ แม้จะเป็นการไม่สมควรและไม่ เป็นไปตามหลักการแข่งขัน แต่การบินไทยก็เป็นสายการบินของรัฐที่สร้างชื่อเสียงและหารายได้ให้แก่

³⁷ หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ฉบับที่ 15/2541 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

“ข้อ 4.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจะเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยมีแผนการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยธนาคารโลก จะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลไทยในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization Secretariat) รวมถึงเสนอ และแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Law) และการจัดทำกรอบในการกำกับดูแลการแปรรูป รัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2541 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีแผนการในการแปรรูป บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัทผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) ภายในปี 2541 และจะดำเนินการแปรรูปการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยในปี 2542 หากภาวะตลาดเอื้ออำนวย”

ประเทศจำนวนมหาศาล ด้วยการให้บริการที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ใช้บริการมาอย่างยาวนาน การบินไทยจึงได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ และการให้บริการของการบินไทยโดยหลักคือ การให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ³⁸ ดังนั้น การบินไทยยังคงต้องการการสนับสนุนจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณและสิทธิใดๆ ที่รัฐเท่านั้นจะสามารถให้การช่วยเหลือได้ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองการให้บริการในต่างประเทศและเอื้อประโยชน์ในการแข่งขันกับสายการบินต่างชาติ หากการบินไทยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การบินไทยย่อมได้รับผลกระทบในการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหามีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยยังไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมในขณะนี้ เพราะการให้บริการของการบินไทยยังคงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ ในฐานะสายการบินของรัฐ ถึงแม้ว่ารูปแบบการดำเนินงานของการบินไทยเปลี่ยนแปลงไป แต่การให้บริการโดยหลักของการบินไทยเป็นการให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐยังคงมีความจำเป็นต่อการบินไทยอย่างมาก อันจะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญในการดำเนินงานของการบินไทย ดังนั้น การแก้ไขที่เหมาะสมที่สุดในขณะนี้ คือ การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยให้การบินไทยอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับสายการบินเอกชนอื่น

³⁸ ปัจจุบัน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ให้บริการเดินอากาศในเส้นทางทั้งหมด 66 เส้นทาง แบ่งออกเป็นเส้นทางระหว่างประเทศ 58 เส้นทางและเส้นทางภายในประเทศ 8 เส้นทาง รวมทั้งสิ้น 34 ประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2>

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เดิม รัฐสงวนเส้นทางการบินที่สำคัญและได้รับความนิยมนำมาใช้ในประเทศไทยในฐานะสายการบินของรัฐ และไม่อนุญาตให้สายการบินเอกชนอื่นใดบินทับเส้นทางที่การบินไทยให้บริการได้ แต่อนุญาตให้สายการบินเอกชนให้บริการเฉพาะในเส้นทางเสริมหรือเส้นทางที่การบินไทยไม่ให้บริการเท่านั้น ในช่วงเวลานั้น การบินไทยจึงไม่มีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนในเส้นทางภายในประเทศ ต่อมา ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันจากนอกราชอาณาจักร จากการที่ประเทศต่างๆ เริ่มมีนโยบายเปิดเสรีการบิน รัฐบาลไทยจึงมีการเปิดเสรีอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากการมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ที่รัฐอนุญาตให้ทุกสายการบินให้บริการได้ทุกเส้นทางภายในประเทศแม้ว่าเส้นทางที่ให้บริการนั้นจะเป็นเส้นทางเดียวกันกับการบินไทยให้บริการก็ตาม การแข่งขันระหว่างการบินไทยกับสายการบินเอกชนจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้สายการบินเอกชนจะเข้ามาแข่งขันกับการบินไทยมากขึ้น แต่การบินไทยยังคงมีความได้เปรียบบางประการ จากการมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่การบินไทยได้รับยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) ที่บัญญัติว่า

“พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ”

รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว เป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 (ข) ที่บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

เนื่องด้วยการเข้ามาถือหุ้นของภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อมในบริษัทฯ เกินกว่าร้อยละ 50 ที่จริงแล้วคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไม่มีคำนิยามที่แน่นอน แต่จากนิยามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการพิจารณาจากจำนวนงบประมาณที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ การยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้คล่องตัว รวดเร็วและลดความกดดันในการปฏิบัติงานจากการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน แต่การยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณทั้งหมด ไม่สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันในปัจจุบัน เมื่อรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว หลายรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการบินไทยมีการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนโดยตรงและซัดจั้ง ในขณะที่สายการบินเอกชนทุกสายการบินต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว การแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ

เอกชนจึงไม่อาจเป็นธรรมและเท่าเทียมได้ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้ง การมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของการบินไทยทำให้การบินไทยได้รับสิทธิพิเศษและความช่วยเหลือจากรัฐในการดำเนินงาน ยิ่งสร้างความเหลื่อมล้ำในการแข่งขันให้มากยิ่งขึ้น

การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาให้บริการโดยไม่จำกัดเส้นทางภายในประเทศ ส่งผลให้คู่แข่งในตลาดสายการบินเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น สายการบินต่างๆ จึงต้องพยายามหากลยุทธ์ในการแข่งขัน เพื่อให้สายการบินของตนได้รับเลือกจากผู้ใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันด้านราคาที่สายการบินจะพยายามลดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางลงหรือการแข่งขันด้านการให้บริการ เช่น ให้บริการในจำนวนที่นั่งที่เพียงพอ, เวลาเดินทางที่เหมาะสม, ออกเดินทางตรงตามกำหนดเวลาและมีทางเลือกให้แก่ผู้โดยสารหลายช่วงเวลา แต่การที่สายการบินจะลดอัตราค่าบริการได้ สายการบินต้องหาวิธีการบริหารงานให้มีต้นทุนน้อยที่สุดและสร้างกำไรสูงสุด แต่การดำเนินธุรกิจสายการบิน เป็นธุรกิจที่อิงอยู่กับความผันผวนของราคาน้ำมันโลกและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ จึงมีความแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างมาก การหลีกเลี่ยงต้นทุนจึงเป็นไปได้ยาก สายการบินต่างๆ จึงพยายามหากลยุทธ์อื่นในการแข่งขัน และการใช้กลยุทธ์ในการแข่งขันของสายการบินในบางครั้งก็เป็นการใช้วิธีการที่เอาเปรียบผู้เข้าร่วมแข่งขันอื่น ส่งผลกระทบต่อตลาดการบินและสร้างความเสียหายแก่สายการบินคู่แข่ง ซึ่งกลยุทธ์การแข่งขันส่วนใหญ่เป็นพฤติกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมายแข่งขันทางการค้า ดังนั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันของสายการบิน

ในส่วนของการบินไทย เมื่อรัฐมีนโยบายเปิดเสรีการบินภายใต้ประเทศจึงมีสายการบินเอกชนเข้ามาให้บริการแข่งขันด้วย ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดสายการบินภายในประเทศของการบินไทยลดลงอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับการเข้ามาให้บริการของสายการบินต้นทุนต่ำก็ได้รับความนิยมอย่างมาก การบินไทยจึงพยายามขยายการให้บริการทั้งในส่วนของเส้นทางที่เพิ่มมากขึ้นและกลุ่มผู้โดยสารทุกระดับ โดยเริ่มจากการร่วมมือกับบริษัท สกายเอเชีย จำกัด เปิดให้บริการสายการบินต้นทุนต่ำอย่างสายการบินนกแอร์ ที่การบินไทยเข้าถือหุ้นในอัตราร้อยละ 49 โดยให้บริการเฉพาะเส้นทางภายในประเทศและต่อมาการบินไทยก็ได้เปิดให้บริการสายการบินไทยสไมล์ที่ให้บริการในเส้นทางระดับภูมิภาคในราคาที่ประหยัด ซึ่งสายการบินไทยสไมล์ถือเป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งของการบินไทย เพราะการบินไทยถือหุ้นในสายการบินดังกล่าวทั้งหมดในอัตราร้อยละ 100 ส่งผลให้สายการบินไทยสไมล์ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เช่นเดียวกับการบินไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 (ค) และได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) ด้วยเช่นกัน และในส่วนของการดำเนินงานทั้งสายการบินนกแอร์และสายการบินไทยสไมล์ก็จะได้รับการช่วยเหลือจากการบินไทยทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การขยายตลาดการให้บริการของการบินไทยยิ่งสร้างความเสียหายเปรียบแก่สายการบินเอกชนอื่นที่เป็นคู่แข่ง เพราะการให้ความช่วยเหลือจากรัฐที่ให้แก่การบินไทย การบินไทยก็จะส่งต่อการช่วยเหลือแก่สายการบินนกแอร์และสายการบินไทยสไมล์อีกทอดหนึ่งโดยปริยาย และแม้ถึงว่าพฤติกรรมการแข่งขันของการบินไทยในการให้บริการภายในประเทศยังไม่เคยปรากฏพฤติกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่การบินไทยก็ถูกฟ้องร้องในต่างประเทศจากการมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าในประเทศต่างๆ

ดังนั้น เพื่อป้องกันพฤติกรรมที่มีขอบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้เขียนจึงเห็นว่า ไม่ควรยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่การบินไทยในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันอีกต่อไป จึงเห็น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 4 (2) โดยให้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จากการศึกษาพบว่า ไม่สามารถให้รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวทุกกิจการตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องด้วยเหตุผลในการจัดตั้งแตกต่างกันตามความจำเป็นและความเหมาะสมในการดำเนินงาน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจ 2 ประเภทได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เนื่องจากกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน และยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือมีกฎหมายกำกับดูแลรายสาขา เพราะกฎหมายดังกล่าวมักบัญญัติในส่วนของการควบคุมการแข่งขันไว้อยู่แล้ว รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจึงมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งขององค์กรและกฎหมายควบคุมเฉพาะนั้น หากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อีกจะเป็นการบังคับกฎหมายที่ไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อน ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่เข้าลักษณะตามรัฐวิสาหกิจสองประเภทดังกล่าวควรตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ทั้งหมด อย่างรัฐวิสาหกิจที่มีการแข่งขันกับเอกชนโดยตรงและชัดเจน เพราะไม่ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ และจากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ พบว่า ไม่มีประเทศใดที่จะยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าแก่รัฐวิสาหกิจแบบเด็ดขาด แต่ละประเทศต่างมีการยกเว้นการบังคับใช้แบบมีเงื่อนไข ด้วยเหตุผลในการดำเนินการตามนโยบายของแต่ละรัฐ โดยเห็นว่า การประกอบกิจการประเภทเดียวกันและแข่งขันกัน ก็ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน แต่การพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างที่แข่งขันกับเอกชนเป็นสิ่งที่พิจารณายาก ที่ชัดเจนที่สุดน่าจะเป็น รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ด้วยเหตุผลของรูปแบบการดำเนินงานและการแข่งขันที่แสวงหากำไรสูงสุด ดังนั้น นอกจากจะมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4(2) เพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นเอกภาพในธุรกิจที่รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนและควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ควรออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดว่า รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการแข่งขันในธุรกิจสายการบินภายในประเทศ ที่การบินไทยในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ประกอบกิจการแข่งขันกับสายการบินเอกชน แต่การบินไทยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า วิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม คือ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคงการยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงควรมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน เพื่อเอื้อประโยชน์ในการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ และควรคงการยกเว้นไม่บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแก่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายกำกับดูแลรายสาขา เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำกับดูแลในส่วนของการแข่งขันในกิจการนั้นๆ แล้ว

หากบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อีก อาจก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อน

ส่วนรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอื่นทั้งหมด ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน ด้วยเหตุผลของรูปแบบการดำเนินงานที่คล้ายคลึงเอกชน และการแข่งขันเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดแก่กิจการ การบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว จะช่วยสร้างการแข่งขันให้เสมอภาคและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการปรับตัวต่อการเปิดเสรีในอนาคต เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นเอกภาพในกิจการที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชน

ส่วนการบินไทย ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่มีการแข่งขันกับสายการบินเอกชนโดยตรงและชัดเจน ก็ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เช่นกัน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างสายการบินของรัฐกับสายการบินเอกชนและไม่เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาความเหลื่อมล้ำก็จะลดน้อยลงไม่ว่าการบินไทยจะยังคงสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้หรือไม่ก็ตาม เพราะทุกสายการบินต้องประกอบกิจการภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกันอย่างเท่าเทียม

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤษณ์ วสินนท์. แพนด็อกไม้ไหว้ครู รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย เนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม. กรุงเทพมหานคร: เจริญการพิมพ์, กันยายน 2554.

กอบเกียรติ ผดุงกิตติมาลย์. งานวิจัย เรื่อง หลักเกณฑ์การกระจายหุ้นของบริษัทมหาชนจำกัดในตลาดหลักทรัพย์ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549.

จารุวรรณ เสงตระกุล. แนวทางการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 [ออนไลน์]. ตุลาคม 2551. แหล่งที่มา: www.lawreform.com [9 พฤศจิกายน 2555]

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2529.

จันทร์ธิดา กลัมพากร. รายงานการศึกษาเรื่อง Predatory Pricing ของ OECD ปี 1989. เปิดโลกการแข่งขั้นทางการค้า ฉบับ 24, มิถุนายน 2546.

ชลธิชา แข็งสาริกิจ. ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล. กฎหมายอากาศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กันยายน 2533.

ชัยวุฒิ ชัยพันธ์. หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ชินวุฒิ นเรศเสนีย์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. รวมกฎหมายไทย ฉบับ ร.

ไชยยศ เหมรัชตะ. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. Trade and Competition, รายงานการบรรยายทางวิชาการเอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 6 โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์กรการค้าโลก). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2550.

ทศพร ลีพึงธรรม. การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ธีรพันธุ์ วิชาวิกุล. การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี: บริษัท การบินไทย จำกัด.
สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 4, พฤษภาคม
2548.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, เมษายน 2554.

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). ข้อมูลบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.thairways.com/about-thai/company-profile/en/history.htm>
[18 กรกฎาคม 2554]

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). ข้อมูลสายการบินการบินไทยสไมล์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.thaismileair.com/thaismile/th/about-smile.htm> [7 กรกฎาคม 2555]

บริษัท สายการบินนกแอร์ จำกัด. ข้อมูลสายการบินนกแอร์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.nokair.com/contents/about_nokair/our_company/th-TH/index.html [18 กรกฎาคม 2554]

บริษัท ไทยโอเรียนทัลแอร์ไลน์ จำกัด. ข้อมูลสายการบินโอเรียนทัลไทยแอร์ไลน์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.flyorientthai.com/th/aboutus/> [18 กรกฎาคม 2554]

บริษัท ไทยแอร์เอเชีย จำกัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aavplc.com/TH/TAABackground.html> [14 กุมภาพันธ์ 2555]

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะการประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ข้อสังเกตบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า, 2554. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. ธุรกิจการบิน. กรุงเทพมหานคร: เพรส แอนด์ ดีไซน์. พิมพ์ครั้งที่ 1, 2548.

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก. กฎหมายอากาศระหว่างประเทศ. กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม, มีนาคม
2545.

ประเสริฐ ป้อมป้องศึก. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายอากาศระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
, 2545.

ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง. รัฐวิสาหกิจไทยกับการแข่งขันทางการค้า: กรณีศึกษาการรัฐวิสาหกิจสื่อสาร.
วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มีนาคม, 2553.

- ปิยะวรรณ ประมวลทรัพย์. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ผาสุก เจริญเกียรติ. การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันโดยเอกชน. ดุลพาห. กันยายน-ธันวาคม, 2551.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28/2550 วันที่ 19 มิถุนายน 2550 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/28_25500619.pdf [19 กุมภาพันธ์ 2556]
- รายงานข้อพิพาททางกฎหมายของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) ต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://capital.sec.or.th/webapp/corp_fin/datafile/dsf/0245132012-03-21TA104L01010.PDF [9 กุมภาพันธ์ 2555]
- รายงานฉบับสมบูรณ์ การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน: ภาคการค้าและภาคการลงทุน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2543.
- รายงานประจำปี 2554 ของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thai.listedcompany.com/misc/ar/20120404-THAI-AR2011-EN.pdf> [16 กุมภาพันธ์ 2555]
- วรานนท์ อมรรัง. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- วรภา วรพิชโยทัย. นโยบายการแข่งขันภายในกรอบขององค์การการค้าโลก: ศึกษากรณี คีฟูจี โกดัก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- ศักดิ์สิทธิ์ ยืนยง. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัท ขนส่ง จำกัด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- ศุภฤดี ถาวรฤทธิการณ. ทิศทางของมาตรการการค้าที่มีใช้อากาศศุลกากรในอุตสาหกรรมขนส่งทางอากาศ (Trends of NTMs in Air Transport Industry), มีนาคม 2552.

ศิริพงษ์ พุทธิพันธุ์ม พูลสุข กীরติคุณุชม อมรศักดิ์ สิงห์เสนา. ปัจจัยด้านความพึงพอใจของลูกค้าที่ส่งผลกระทบต่อความภักดี กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการบินไทยกับการบินกรุงเทพ. Chulalongkorn Review, 2554.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.

สายการบินทางเลือก (Alternative Airlines) .นิตยสาร Marketeer ฉบับที่ 56 [ออนไลน์]. ตุลาคม 2547. แหล่งที่มา: http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=2909 [25 ธันวาคม 2555]

สุรพล นิตไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542.

สุธีร์ ศุภนิตย์, กมลชัย รัตนสากวงศ์, วัชรียา โตสงวน และวีไลวรรณ วรรณนิธิกุล. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2536.

สุธีร์ ศุภนิตย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ดร.กมลวรรณ จิรวินิชฎ์. หลักการและกฎเกณฑ์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สัมพันธ์ พงศ์ไทย. มาตรฐานความปลอดภัยเพื่อความอุ่นใจในทุกเที่ยวบิน. วารสารกรรมการบินพลเรือน. 77th กรมการบินพลเรือน, 2553.

สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน. แนวปฏิบัติพฤติกรรมกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://otcc.dit.go.th/otcc/upload> [20 สิงหาคม 2555]

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program3-3.jsp?com_code1=%A4%A4&com_3_code2=21&com_set=9&com_title=&org_serl= [15 กรกฎาคม 2555]

เสกศักดิ์ จำเริญวงศ์, ดร.ธนวัฒน์ ชัยสันติกุลวัฒน์ และสันติชัย อินทรอ่อน. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ความสัมพันธ์ของโครงสร้างความเป็นเจ้าของรูปแบบของการแปรรูปและประสิทธิภาพในการแปรรูป. สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2553.

อาทิตยา อีราทิตยกุล. การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ศึกษากรณี ปัญหาจากการพักชำระหนี้ กฎหมายล้มละลาย [ออนไลน์]. 2551 แหล่งที่มา: http://nokarditya.blogspot.com/2008/10/blog-post_3793.html [17 ตุลาคม 2551]

อุกฤษ มงคลนาวิน. วารสารกฎหมาย 1. มกราคม, 2517.

เอกสารการประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการ
คุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 1/2553, 2553.

ภาษาอังกฤษ

Adele Hall, Abdul Sheilk and Daniel Schwartz. Uffta Y'all- The Delta-Nirthwest Merger,
October 17 2008.

Airline Deregulation. Report to Congressional Committees, June 2006.

Airline Deregulation. Reregulating the Airline Industry Would Likely Reverse Consumer
Benefits and Not Save Airline Pension. Report to Congressional Committees.
United States Government Accountability Office, June 2006.

Alessando Cento. The Airline Industry. Challenges in the 21st Century, 2009.

Alexander T. Wells. Air Transportation. Broward Community College, 1984.

Angela Cheng-Jui Lu. International Airline Alliance: Competition/Antitrust Law and
International Air Transport. Airline Magazine e-zine edition, Issue 23.

Anderson, William R. and Rogers III, C. Paul., Antitrust Law: Policy and practice, 1992.

Andrew R. Goetz and Paul Stephen Demsey. Airline Deregulation ten years after:
Something foul in the air. The Journal of air law commerce 54.

Australian Competition & Consumer Commission v. Thai Airways International Public
Company Limited (ARBN 001 084 895) FCA 1434. [Online]. 14 December 2012.
Available from: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/FCA/2012/1434.html>
[2 March 2013]

Bill Summary & Status 95th Congress (1977 – 1978) S.2493.

Capobianco, A., and H. Christiansen. Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises.
OECD publishing, 2011.

Capobianco, A. Roundtable on the application of Antitrust Law State-Owned Enterprises
Discussion on corporate governance and The Principle of Competitive Neutrality
for State-Owned Enterprises, 20 October 2009.

- Christopher T. Tourtellot. Competitive Policy in Airline Deregulation. The American University Law Review, 1979.
- Committee on Competition Law and Policy. OECD. CLP Report on Positive Comity, June 10 1999.
- Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options. Paris: OECD, 2011.
- Connan Snider, Jonathan W. Williams. Barriers to Entry in the Airline Industry: A Regression Discontinuity Approach, January 2011.
- Dannis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich. Privatization and Deregulation in Global Perspective, July 1990.
- David G. Monk. The lessons of airline deregulation: Will we make the same mistakes in space. The journal of the air law and commerce 57: 724.
- Deunden Nikomborirak. Transport Liberalization and Competition Concerns in ASEAN. TDRI Quarterly Review, December 2005.
- ECCAIRS 4.2.8 Data Definition Standard Aviation Operation are based on ICAO's ADREP 2000 taxonomy. [Online]. Available from: <http://legacy.icao.int/anb/aig/Taxonomy/R4CDAviationOperations.pdf> [14 April 2012]
- Einer Elhauge. United States Antitrust Law and Economics. Guidance Material on the Avoidance or Resolution of Conflicts over the Application of Competition Laws to International Air Transport. ICAO Circular. International Civil Aviation Organization Montreal Canada. Second Edition, May 2008.
- Jacob W.F.Sundberg. Airline Deregulation Legal and Administrative Problems. Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2009.
- James D. Dana Jr. and David A. Schmitt. The U.S. Airline Industry in 1995. Kellogg. J.L. Kellogg Graduate School of Management Northwestern University, January 1996.
- Jerry A. Eichenberger. General Aviation Law. The McGraw Companies. Third Edition. 2012.
- Joseph P. Schwieterman. Fare Is Fair in Airline Deregulation. The Decline of Price Discrimination. AEI Journal on Government and Society, July- August 1985.

- Joseph Seon Hur. Evolution of Competition Policy and its Impact on Economic Development in Korea. Seoul Forum on Competition Policy 2002 6 to 8 November 2002. Korea Co-hosted by the KFTC OECD and UNCTAD, 2002.
- Kenneth J. Button. Opening U.S. Skies to Global Airline Competition. CATO Institute, November 24 1998.
- Kiattipon Tantikul. Air Services Agreement: to what extent it incorporates the concepts of competition laws and how it is applied in the Global Aviation. วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 6, 2011.
- Nam-Kee Lee. Korean Competition Policy: Experiences and Visions- Market Economy and Competition as International Policies, November 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Airline Mergers and Alliances. Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs committee on competition law and policy, 2000.
- Pat Hanlon. Global Airlines. Competition in a transnational industry. University of Birmingham, 1996.
- Peter Belobaba, Amedeo Odoni and Cynthia Barnhart. The Global Airline Industry. Wiley, 2009.
- Peter C. Carstensen and Susan Beth Farmer. Competition Policy and Merger Analysis in Deregulated and Newly Competitive Industries. Edward Elgar Publishing Limited, 2008.
- Robert W. Poole Jr. and Viggo Butler. Airline Deregulation: The Unfinished Revolution. Regulation Volume 22, No.1, 1999.
- Roundtable on the Application of Antitrust Law to State-Owned Enterprise. Discussion on Corporate Governance and the Principle of Competitive Neutrality for State-Owned Enterprise, United States, 20 October 2009.
- Sock-Yong Phang. Competition Law and the International Transport Sectors. The Competition Law Review, July 2009.
- Steven A. Morrison. Airline Deregulation and Fares at Dominated Hubs and Slot-Controlled Airports. Northeastern University, November 5 1997.

Stephen G. Breyer. Antitrust, Deregulation, and the Newly liberated Marketplace. California Law Review, Volume 75 Issue 3, 31 May 1987.

The Commission Decision. Case COMP/39258 Commission Decision of 9/11/2010 [Online]. 9 November 2010. Available from: http://europa.eu/rapid/press-release_IP10-1487_en.htm [2 March 2013]

The Competition Review . Competition Law and the International Transport Sectors. The Competition Review, July 2009.

The U.S. Airline Industry in 1995. J.L. Kellogg Graduate School of Management Northwestern University, 1996.

United States of America v. AMR corporation. American airlines, Inc., and AMR Eagle Holding Corporation. [Online]. 1999. Available from: <http://www.justice.gov/atr/cases/f2400/2438.htm> [2 March 2013]

V. Foster Rollo. Aviation law: An Introduction. 4th editions. Maryland: Maryland Historical Press, 1994.

| |

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 58

โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวสมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ อนึ่ง ปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีผู้ประกอบการรับรองหรือรับซื้อตัวเงิน กิจการจัดหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่นและกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้งการเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของกิจการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สมควรกำหนดการควบคุมกิจการนั้นไว้ในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่เสียด้วยในคราวเดียวกัน หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471
- (2) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
- (4) พระราชบัญญัติกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 พุทธศักราช 2476
- (5) พระราชบัญญัติกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484
- (6) พระราชบัญญัติกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน

ข้อ 2 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของกระทรวงที่มีอำนาจและหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- (1) การรถไฟ
- (2) การรถราง
- (3) การชุดคลอง
- (4) การเดินอากาศ
- (5) การประปา
- (6) การชลประทาน
- (7) การไฟฟ้า
- (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

(9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (9) ให้กำหนดกระทรวงผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

ข้อ 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

ข้อ 5 เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังระบุไว้ต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

- (1) การประกันภัย
- (2) การคลังสินค้า
- (3) การธนาคาร
- (4) การออมสิน
- (5) เครดิตฟองซิเอร์
- (6) การรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน

(7) การจัดหาซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้เงินนั้น หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดซึ่งตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นหรือตราสารการเครดิต

(8) การซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร หุ้น หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารพาณิชย์ การประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดประเภทหรือลักษณะของกิจการด้วยก็ได้

ข้อ 6 ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

ข้อ 7 ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้ เงื่อนไขที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

ข้อ 8 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการดังต่อไปนี้ หรือกิจการที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน

- (1) การธนาคาร
- (2) การออมสิน
- (3) เครดิตฟองซิเอร์
- (4) การรับรองหรือรับซื้อตัวเงิน

(5) การจัดหาซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้เงินนั้น หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดซึ่งตัวเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่น หรือตราสารการเครดิต

(6) การซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร หุ้น หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาด หรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

ข้อ 9 ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถไฟและการเดินอากาศ

ข้อ 10 ให้กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการชลประทานและการขุดคลอง

ข้อ 11 ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรราง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

ข้อ 12 ให้กระทรวงเศรษฐกิจมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการประกันภัยและการคลังสินค้า หรือกิจการที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน

ข้อ 13 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติกิจการที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้หรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี

ข้อ 14 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติกิจการตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมาย

ข้อ 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ประกอบกิจการและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

ข้อ 16 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ 4 หรือข้อ 5 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 17 ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ 4 หรือผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ 5 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามข้อ 7 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังทำการฝ่าฝืนอยู่

ข้อ 18 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตาม ข้อ 15 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 19 บรรดาเงื่อนไขที่รัฐบาลได้กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับ ได้ต่อไป

ข้อ 20 ใบอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งได้ออกให้ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ

ข้อ 21 ให้ถือว่ากิจการการประกันภัย การคลังสินค้า การออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ เป็นกิจการที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามข้อ 5 แล้ว ให้ใบอนุญาตประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ซึ่งได้ออกให้ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ

ข้อ 22 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศให้กิจการตามข้อ 5 เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตเพิ่มขึ้นจากที่ได้ประกาศไว้แล้ว ผู้ซึ่งประกอบกิจการอยู่ในวันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายในหกสิบวัน นับแต่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเมื่อได้ยื่นคำขอรับอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว ให้ดำเนินกิจการต่อไปได้จนกว่าผู้อนุญาตได้แจ้งให้ทราบถึงการไม่อนุญาต

ข้อ 23 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ รักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ข้อ 24 (1) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พุทธศักราช 2515

(ลงนาม) จอมพล ถ. กิตติขจร

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

(1) ราชกิจจานุเบกษา 2515/15/3พ./ ลงวันที่ 27 มกราคม 2515

ภาคผนวก ข

หน้า ๑

เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๘ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔



กฎกระทรวง

กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง

พ.ศ. ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ (๒) และมาตรา ๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ให้กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ตามมาตรา ๒๐ เฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศ ดังต่อไปนี้

(๑) อัตราค่าโดยสาร ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามระยะทางในอัตราไม่เกินสามสิบบาทต่อหนึ่งกิโลเมตร

(๒) อัตราค่าระวาง ให้ผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามน้ำหนักสินค้าในอัตราไม่เกินห้าสิบบาทต่อหนึ่งกิโลกรัม ในกรณีที่ค่าระวางตามน้ำหนักสินค้าต่ำกว่าค่าระวางขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า (minimum charge) ให้เรียกเก็บตามค่าระวางขั้นต่ำต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า ในอัตราไม่เกินห้าร้อยบาทต่อหนึ่งใบตราส่งสินค้า

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

โสภณ ชาร์มย์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๖ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๐
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ
เดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้การกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวาง
สำหรับอากาศยานขนส่งให้ออกเป็นกฎกระทรวง และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่งซึ่งต้องไม่เกินอัตราขึ้นสูงที่
กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ภาคผนวก ค



ประกาศกรมการการบินพลเรือน
เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการขนส่ง
สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ

ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อนุมัติการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กรมการการบินพลเรือนจึงประกาศหลักเกณฑ์และวิธีคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการอากาศยานขนส่ง สำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ตามที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ ดังนี้

ข้อ ๑. หลักเกณฑ์และวิธีคำนวณค่าโดยสาร

- (๑) ให้ใช้ต้นทุนรวมของผู้ประกอบการที่มีต้นทุนการให้บริการสูงสุด
- (๒) ให้ใช้อัตราการบรรทุกที่ร้อยละ ๖๐ ของเส้นทางบินรวมเป็นจุดคุ้มทุน
- (๓) กำหนดกลุ่มตามระยะทางบินเพื่อกำหนดค่าโดยสาร ดังนี้
 - กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่ไม่ควบคุมค่าโดยสาร คือ เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร ซึ่งมีการเดินทางภาคพื้นสะดวก และเส้นทางบินซึ่งเป็นการบินเชื่อมระหว่างภาคโดยไม่แวะทำอากาศยานในกรุงเทพฯ ให้กำหนดค่าโดยสารได้โดยเสรี
 - กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่ควบคุมค่าโดยสาร คือ
 - ก. เส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร และมีการเดินทางภาคพื้นไม่สะดวก
 - ข. เส้นทางบินที่มีระยะทางบินเกินกว่า ๓๐๐ กิโลเมตร
 - (๔) การกำหนดค่าโดยสารขั้นธุรกิจ ให้เรียกเก็บสูงกว่าอัตราค่าโดยสารชั้นประหยัดได้ไม่เกินร้อยละ ๓๐
 - (๕) การแสดงค่าโดยสารในบัตรโดยสาร ให้แสดงเพียงค่าโดยสารรวม ไม่แยกประเภทของรายการอื่นที่เกี่ยวข้องกับค่าโดยสาร เช่น ค่าธรรมเนียมน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าประกันภัย เป็นต้น

(๖) หากผู้ประกอบการต้องการปรับค่าโดยสารสูงกว่าอัตราที่กรมการbinพลเรือนประกาศ ไว้แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ผู้ประกอบการจัดส่งข้อมูลให้กรมการbinพลเรือนพิจารณาก่อน

ข้อ ๒. หลักเกณฑ์และวิธีคำนวณค่าระวาง

(๑) ให้กำหนดอัตราค่าระวางโดยเทียบเคียงกับค่าระวางในเส้นทางระหว่างประเทศที่มีระยะทางbinใกล้เคียงกันเป็นเกณฑ์คำนวณค่าระวางสินค้าทั่วไป

(๒) การคำนวณค่าระวางให้คิดตามน้ำหนักสินค้าและระยะทางการbin

(๓) ค่าระวางให้แบ่งตามประเภทสินค้า ดังนี้

ก. อัตราค่าระวางขั้นต่ำต่อหนึ่งbinตราส่งสินค้า กรณีที่ค่าระวางต่ำกว่าการคำนวณตามน้ำหนัก

ข. อัตราค่าระวางสินค้าทั่วไป

- อัตราค่าระวางสินค้าที่มีน้ำหนักต่ำกว่า ๔๕ กิโลกรัม ให้คิดในอัตรา ๐.๐๔ บาท ต่อกิโลกรัมต่อกิโลเมตร

- อัตราค่าระวางสินค้าสำหรับสินค้าที่มีน้ำหนักตั้งแต่ ๔๕ กิโลกรัม ขึ้นไป (Q๔๕) ให้คิดร้อยละ ๗๕ ของอัตราค่าระวางปกติ

(๔) อัตราค่าระวางสินค้าเฉพาะอย่าง ให้เรียกเก็บต่ำกว่าอัตราค่าระวางสินค้าทั่วไป

(๕) อัตราค่าระวางสินค้าพิเศษ ให้เรียกสูงหรือต่ำกว่าอัตราค่าระวางสินค้าทั่วไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทสินค้า

(๕) การปรับเพิ่มอัตราค่าระวางให้ปรับเพิ่มในสัดส่วนเดียวกับการปรับเพิ่มอัตราค่าโดยสาร ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(นายวุฒิชัย สิงห์มณี)

อธิบดีกรมการbinพลเรือน

ภาคผนวก ง



ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ

เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ

ตามที่กรมการขนส่งทางอากาศได้ออกประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 นั้น

บัดนี้ เพื่อความชัดเจนในการพิจารณาดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับ เฮลิคอปเตอร์ กรมการขนส่งทางอากาศจึงยกเลิกประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 และใช้ประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศฉบับนี้แทนดังนี้

| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ |
|----------------------------|--|
| 1. ทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว | <p>อากาศยานปีกแข็ง</p> <p>(ก) สำหรับการบินแบบไม่ประจำ <u>ไม่ต่ำกว่า 25 ล้านบาท</u></p> <p>(ข) สำหรับการบินแบบไม่ประจำโดยใช้อากาศยานเครื่องยนต์เดี่ยว <u>ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท</u></p> <p>(ค) สำหรับการบินแบบประจำ <u>ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท</u></p> <p>(ง) สำหรับการบินแบบประจำด้วยอากาศยานขนาดเล็ก น้ำหนักสูงสุดเมื่อบินขึ้นไม่เกิน 5700 กิโลกรัม <u>ไม่ต่ำกว่า 35 ล้านบาท</u></p> <p>เฮลิคอปเตอร์</p> <p><u>ไม่ต่ำกว่า 30 ล้านบาท</u></p> <p>บอลลูน</p> <p>(ก) เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ <u>ไม่ต่ำกว่า 4 ล้านบาท</u></p> <p>(ข) เพื่อการรับชมผู้โดยสาร <u>ไม่ต่ำกว่า 7 ล้านบาท</u></p> |

| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ |
|--------------------|---|
| 2. หุ้ | <p>จะต้องไม่มีหุ้ชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และหุ้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้ทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลประเภทต่อไปนี้ แต่ละประเภทโดยลำพัง หรือหลายประเภทร่วมกัน</p> <p>(ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย</p> <p>(ข) กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล</p> <p>(ค) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล ถือหุ้อยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้ทั้งหมด</p> <p>(ง) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้อยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้ทั้งหมด</p> <p>(จ) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> |
| 3. กรรมการบริษัท | <p>อากาศยานปีกแข็ง</p> <p>กรรมการเกินกึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย</p> <p>เฮลิคอปเตอร์</p> <p>กรรมการเกินกึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทยและต้องผ่านการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมจากสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ</p> <p>บอลลูน</p> <p>กรรมการเกินกึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย</p> |
| 4. แผนดำเนินการ | <p>อากาศยานปีกแข็ง</p> <p>- แบบไม่ประจำ ต้องเสนอแผนการดำเนินการโดยละเอียด ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ประโยชน์ของบริการที่เสนอขอ และความต้องการของผู้ใช้บริการ</p> <p>- แบบประจำ ต้องเสนอแผนการดำเนินการโดยละเอียด การกำหนดเส้นทางบินต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องนโยบายการบินสำหรับสายการบินภายในประเทศ และความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ</p> |

| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ |
|--------------------|---|
| | <p><u>เฮลิคอปเตอร์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ต้องเสนอแผนการดำเนินการโดยละเอียดและศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ - กำหนดเส้นทางบิน ฐานปฏิบัติการบินต้องไม่อยู่ที่ล่อแหลม หรืออาจกระทบต่อความมั่นคง หรือปลอดภัยของประเทศ สามารถควบคุมติดตามการเคลื่อนไหวของเฮลิคอปเตอร์ได้ <p><u>บอลลูน</u></p> <p>ต้องเสนอรายละเอียดแผนการดำเนินการ ความเป็นไปได้ของโครงการ ประโยชน์ของบริการที่เสนอขอ (รายละเอียดข้อมูลความเป็นไปได้ของโครงการดังเอกสารแนบ 1)</p> |
| 5. อากาศยาน | <p><u>อากาศยานปีกแข็ง</u></p> <p>1. จำนวนเครื่องยนต์ ไม่จำกัดจำนวนเครื่องยนต์</p> <p>-กรณีเป็นอากาศยานเครื่องยนต์เดียวทำการบินไม่รับชนผู้โดยสาร</p> <p>ต้องทำการบินตามประเภทและภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 2/2534 วันที่ 17 พฤษภาคม 2534 (ประเภทและเงื่อนไขรายละเอียดดังแนบ 2)</p> <p>-กรณีอากาศยานเครื่องยนต์เดียวทำการบินรับชนผู้โดยสาร</p> <p>ต้องทำการบินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 2/2543 วันที่ 29 มีนาคม 2543 (เงื่อนไขตามรายละเอียดดังแนบ 3)</p> <p>2. ขนาดและน้ำหนักของอากาศยาน</p> <p>ไม่จำกัดขนาดและน้ำหนักของอากาศยาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับบริการที่เสนอขอ</p> <p>3. อายุของอากาศยาน</p> <p>อากาศยานที่จัดหามาให้บริการต้องมีอายุการใช้งานไม่เกิน 14 ปี นับตั้งแต่วันที่นำอากาศยานมาจดทะเบียน เว้นแต่จะได้ดำเนินการตามข้อกำหนดว่าด้วยความสมควรเดินอากาศ เรื่องการบำรุงรักษาอากาศยานที่มีอายุการใช้งานสูง</p> <p>4. จำนวนอากาศยาน</p> <p>การประกอบการแบบประจำรับชนผู้โดยสารจะต้องมีอากาศยานไม่เกินกว่า ๖ ลำ</p> |

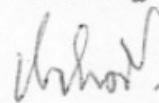
| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ | | | | |
|--|---|-------------------------------|--------------------------|--|--|
| | <p>เฮลิคอปเตอร์</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีขอใบอนุญาตครั้งแรก เฮลิคอปเตอร์ที่นำเข้ามาใช้งาน ต้องเป็นอากาศยานใหม่ อายุการใช้งานไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่วันที่นำอากาศยานมาจดทะเบียน - กรณีขอต่ออายุใบอนุญาต เฮลิคอปเตอร์ที่นำเข้ามาใช้งาน เพิ่มเติม หรือทดแทนต้องเป็นอากาศยานใหม่ อายุการใช้งานไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่วันที่นำอากาศยานมาจดทะเบียน - กรณีบินในเขตชุมชนต้องมี 2 เครื่องยนต์ และต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การปฏิบัติการบินของเฮลิคอปเตอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร <p>บอลูน</p> <p>ระบุแบบ จำนวน ปริมาตรความจุของบอลูน และ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดในการใช้อากาศยานดังกล่าวให้บริการ</p> | | | | |
| 6. การประกันภัย | <p>อากาศยานปีกแข็ง</p> <p>- แบบไม่ประจำ</p> <table border="1" data-bbox="719 1205 1385 1762"> <thead> <tr> <th data-bbox="719 1205 1054 1261">อากาศยานตั้งแต่สองเครื่องยนต์</th> <th data-bbox="1054 1205 1385 1261">อากาศยานเครื่องยนต์เดียว</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="719 1261 1054 1762"> <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> </td> <td data-bbox="1054 1261 1385 1762"> <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 15 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> </td> </tr> </tbody> </table> | อากาศยานตั้งแต่สองเครื่องยนต์ | อากาศยานเครื่องยนต์เดียว | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 15 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> |
| อากาศยานตั้งแต่สองเครื่องยนต์ | อากาศยานเครื่องยนต์เดียว | | | | |
| <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 15 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | | | | |

| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ | |
|--------------------|--|---|
| | - แบบประจำ | |
| | อากาศยานทั่วไป | อากาศยานที่มีน้ำหนักสูงสุด เมื่อบินขึ้นไม่เกิน 5,700 กิโลกรัม |
| | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกัน ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงิน ประกันไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาทต่อครั้ง และสำหรับผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาทต่อคน ต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> |
| | <u>เฮลิคอปเตอร์</u> | |
| | <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย ชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลที่สาม วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาทต่อครั้ง ผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคนต่อครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | |
| | <u>บอลลูน</u> | |
| | เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ | เพื่อการรับขนส่งผู้โดยสาร |
| | <p>วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท/ครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> | <p>วงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท/ครั้ง ผู้โดยสารไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท/คน/ครั้ง และต้องต่ออายุกรมธรรม์ก่อนวันสิ้นสุดไม่น้อยกว่า 30 วัน</p> |

| หัวข้อในการพิจารณา | หลักเกณฑ์ |
|----------------------------------|---|
| 7. ความปลอดภัยในการปฏิบัติการบิน | <p>อากาศยานปีกแข็งและเฮลิคอปเตอร์</p> <p>ผู้ประกอบการต้องจัดทำคู่มือปฏิบัติการบิน (FLIGHT OPERATION MANUAL) และคู่มือการซ่อมบำรุง (GENERAL MAINTENANCE MANUAL) ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการขนส่งทางอากาศ และต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศจากกรมการขนส่งทางอากาศก่อนได้รับการอนุญาตให้ทำการบิน</p> <p>บอลูน</p> <p>ผู้ประกอบการต้องจัดทำคู่มือปฏิบัติการบิน (FLIGHT OPERATION MANUAL) และคู่มือการซ่อมบำรุง (GENERAL MAINTENANCE MANUAL) ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการขนส่งทางอากาศ และต้องได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ(ในกรณีรับขนส่งผู้โดยสาร) จากกรมการขนส่งทางอากาศก่อนได้รับการอนุญาตให้ทำการบิน</p> |

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศให้ขอรับแบบคำร้องขอการรับรองคุณสมบัติและคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศที่กรมการขนส่งทางอากาศ ก่อนยื่นคำขอเป็นหนังสือพร้อมแนบเอกสารรายละเอียดต่างๆ ตามที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนดต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ 2 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2551



(นายชัยศักดิ์ อังค์สุวรรณ)

.....

ภาคผนวก จ



ประกาศกระทรวงคมนาคม

เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องหลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๓. กำหนดว่า กระทรวงคมนาคมจะประกาศกำหนดเส้นทางบินภายในประเทศทุกสามปี โดยใช้จำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการในเส้นทางบินในรอบปีปฏิทินก่อนปีที่ประกาศเป็นเกณฑ์การคำนวณ เว้นแต่เส้นทางบินใดมีจำนวนผู้โดยสารเปลี่ยนแปลงไปจนถึงขนาดเข้าเกณฑ์เป็นเส้นทางประเภทอื่นตามข้อ ๒. กระทรวงคมนาคมอาจพิจารณาปรับปรุงบัญชีท้ายประกาศก่อนครบกำหนดสามปี เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศได้ นั้น

โดยที่จำนวนผู้โดยสารซึ่งใช้บริการตามประเภทของเส้นทางบินภายในประเทศมีจำนวนเปลี่ยนแปลงไปจากประเภทที่กำหนดไว้ จนถึงขนาดเข้าเกณฑ์เป็นเส้นทางบินประเภทอื่น กระทรวงคมนาคมจึงเห็นสมควรกำหนดเส้นทางบินแบบประจำภายในประเทศโดยใช้ฐานข้อมูลปี ๒๕๕๐ ก่อนครบกำหนดเวลาสามปี โดยออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ให้ยกเลิกบัญชีท้ายประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องหลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ เส้นทางบินแบบประจำภายในประเทศที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ใหม่โดยใช้ฐานข้อมูลปี ๒๕๔๘ และให้ใช้บัญชีท้ายของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องหลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เส้นทางบินแบบประจำภายในประเทศโดยใช้ฐานข้อมูลปี ๒๕๕๐ ที่แนบท้ายประกาศนี้แทน

ข้อ ๒. ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

(นายสันติ พร้อมพัฒน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

บัญชีท้ายประกาศกระทรวงคมนาคม
เรื่องหลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑
เส้นทางบินแบบประจำภายในประเทศที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ใหม่
โดยใช้ฐานข้อมูลปี ๒๕๕๐

| ประเภทของเส้นทางบิน | เส้นทางบิน | จำนวนผู้โดยสาร (คน) |
|---------------------|----------------------------|---------------------|
| สายหลัก | ๑. กรุงเทพฯ-ภูเก็ต | ๒,๑๗๑,๙๔๑ |
| | ๒. กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ | ๑,๖๙๖,๐๒๒ |
| | ๓. กรุงเทพฯ-หาดใหญ่ | ๘๓๐,๒๐๓ |
| | ๔. กรุงเทพฯ-สมุย | ๗๙๖,๓๑๓ |
| | ๕. กรุงเทพฯ-อุดรธานี | ๖๕๓,๐๕๐ |
| | ๖. กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ | ๔๖๖,๗๖๖ |
| | ๗. กรุงเทพฯ-ขอนแก่น | ๓๘๙,๓๑๕ |
| | ๘. กรุงเทพฯ-กระบี่ | ๗๖๐,๑๐๖ |
| | ๙. กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี | ๔๐๓,๘๑๓ |
| | ๑๐. กรุงเทพฯ-นครศรีธรรมราช | ๓๙๕,๐๐๕ |
| | ๑๑. กรุงเทพฯ-สุราษฎร์ธานี | ๓๕๕,๘๘๘ |
| สายรอง | ๑. กรุงเทพฯ-พิษณุโลก | ๑๕๓,๒๖๖ |
| | ๒. เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน | ๙๕,๓๗๘ |
| | ๓. กรุงเทพฯ-ตรัง | ๑๐๔,๙๔๕ |
| | ๔. กรุงเทพฯ-ตราด | ๗๓,๑๖๓ |
| | ๕. สมุย-ภูเก็ต | ๗๒,๐๖๒ |
| | ๖. กรุงเทพฯ-นราธิวาส | ๗๙,๕๖๖ |
| สายย่อย | ๑. กรุงเทพฯ-ลำปาง | ๔๔,๔๒๔ |
| | ๒. กรุงเทพฯ-สกลนคร | ๓๔,๓๐๓ |
| | ๓. เชียงใหม่-ภูเก็ต | ๔๙,๒๖๓ |
| | ๔. กรุงเทพฯ-ระนอง | ๒,๕๔๕ |
| | ๕. กรุงเทพฯ-นครพนม | ๓๑,๗๔๑ |
| | ๖. กรุงเทพฯ-สุโขทัย | ๒๑,๐๕๗ |
| | ๗. กรุงเทพฯ-บุรีรัมย์ | ๑๐,๘๘๖ |
| | ๘. กรุงเทพฯ-ร้อยเอ็ด | ๑๔,๖๐๓ |
| | ๙. ภูเก็ต-หาดใหญ่ | ๑๓,๓๖๘ |
| | ๑๐. อุตะเมกา-สมุย | ๓๒,๘๖๑ |

| ประเภทของเส้นทางบิน | เส้นทางบิน | จำนวนผู้โดยสาร (คน) |
|---------------------|---------------------------|---------------------|
| สายย่อย (ต่อ) | ๑๑. เชียงใหม่-เชียงใหม่ | ๙๕๗ |
| | ๑๒. กรุงเทพฯ-น่าน | ๑๒,๕๘๓ |
| | ๑๓. กรุงเทพฯ-แม่สอด * | - |
| | ๑๔. กรุงเทพฯ-นครราชสีมา * | - |
| | ๑๕. เชียงใหม่-อุตรธานี | ๒๘,๔๗๓ |
| | ๑๖. เชียงใหม่-สุโขทัย | ๑,๖๙๗ |
| | ๑๗. เชียงใหม่-สมุย | ๑๘,๑๖๕ |
| | ๑๘. อุตะเภ-ภูเก็ต | ๑๖,๑๙๓ |
| | ๑๙. สมุย-กระบี่ | ๒,๓๙๒ |
| | ๒๐. เชียงใหม่-แม่สอด * | - |
| | ๒๑. กรุงเทพฯ-เพชรบูรณ์ * | - |
| | ๒๒. ภูเก็ต-ระนอง * | - |
| | ๒๓. กรุงเทพฯ-แม่ฮ่องสอน | ๙๓๗ |
| | ๒๔. ระนอง-หาดใหญ่ * | - |
| | ๒๕. กรุงเทพฯ - หัวหิน | ๘,๐๕๕ |
| | ๒๖. กรุงเทพฯ-เลย | ๖,๕๓๘ |
| | ๒๗. เชียงใหม่-ปาย | ๖,๖๓๔ |
| | ๒๘. เชียงใหม่-แพร่ | ๔๑๗ |

หมายเหตุ * ที่ผ่านมาสายการบินเคยเปิดทำการบิน แต่ต่อมาในปี ๒๕๕๐ ได้หยุดทำการบิน

ภาคผนวก ฉ



ประกาศกระทรวงคมนาคม

เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๓ ได้กำหนดว่า กระทรวงคมนาคมจะประกาศกำหนดเส้นทางบินภายในประเทศทุกสามปี โดยใช้จำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการในเส้นทางบินในรอบปีปฏิทินก่อนปีที่ประกาศเป็นเกณฑ์การคำนวณ เว้นแต่เส้นทางบินใดมีจำนวนผู้โดยสารเปลี่ยนแปลงไปจนถึงขนาดเข้าเกณฑ์เป็นเส้นทางประเภทอื่นตามข้อ ๒ กระทรวงคมนาคมอาจพิจารณาปรับปรุงบัญชีท้ายประกาศก่อนครบกำหนดสามปี เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้บริการขนส่งทางอากาศได้

โดยที่จำนวนผู้โดยสารซึ่งใช้บริการตามประเภทของเส้นทางบินภายในประเทศมีจำนวนเปลี่ยนแปลงไปจากประเภทที่กำหนดไว้ จนถึงขนาดเข้าเกณฑ์เป็นเส้นทางบินประเภทอื่น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ข้อ ๗ และข้อ ๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงเห็นสมควรกำหนดประเภทเส้นทางบินแบบประจำภายในประเทศ โดยใช้ฐานข้อมูลปี ๒๕๕๒ ก่อนครบกำหนดเวลาสามปี โดยออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในประเภทของเส้นทางบินสายย่อย อันดับที่ ๓ ในบัญชีท้ายของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นอันดับที่ ๗ ในประเภทของเส้นทางบินสายรอง ในบัญชีท้ายของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์สำหรับการให้บริการเส้นทางบินภายในประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

| ประเภทของเส้นทางบิน | เส้นทางบิน | จำนวนผู้โดยสารรวม (คน) |
|---------------------|---------------------|------------------------|
| สายรอง | ๗. เชียงใหม่-ภูเก็ต | ๘๒,๖๓๑ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๘ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓


(นายโสภณ ชาร์มย์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ภาคผนวก ข

เรื่องเสร็จที่ 147/2505

บันทึก

เรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย
อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือที่ 6512/2505 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2505 ความว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอโดยสำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคมที่ สร.2988/2505 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2505 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ได้กำหนดให้การเดินอากาศเป็นกิจการค้าขาย ในกรณีเช่นนี้ปัญหาจึงเกิดมีขึ้นว่า เฉพาะการดำเนินกิจการเดินอากาศภายในราชอาณาจักรเท่านั้นที่จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศอยู่ หรือว่าจะต้องใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 นี้บังคับแก่การดำเนินกิจการเดินอากาศระหว่างประเทศที่ผ่านเข้ามาเฉพาะอย่างยิ่งการเดินอากาศของบริษัทการบินต่างประเทศที่ใช้สิทธิทำการบินผ่านและขึ้นลงในราชอาณาจักรไทยตามบทบัญญัติแห่งความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลของประเทศที่บริษัทการบินนั้นมีสัญชาติโดยถือว่าการเดินอากาศระหว่างประเทศนี้เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากกระทรวงคมนาคมเสียก่อนจึงจะดำเนินกิจการเข้ามาในประเทศไทยได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 นั้น มิได้มุ่งหมายที่จะควบคุมไปถึงกิจการเดินอากาศของบริษัทการบินต่างประเทศที่ดำเนินกิจการบินระหว่างประเทศ โดยใช้สิทธิบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เพราะการเดินอากาศระหว่างประเทศของบริษัทดังกล่าวนี้หาใช่พาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศไทยไม่ ดังที่ได้มีพระราชปรารภไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ออกใช้บังคับได้มีมาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีก็ทำให้เห็นได้ชัดขึ้นว่า อากาศยานต่างประเทศที่บินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักรนั้น เมื่อได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 28 นั้นแล้วก็หาต้องปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สิงหาคม 2505

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ 4606/2505 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2505

ภาคผนวก ข

เรื่องเสร็จที่ 202/2551

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
และประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาต
ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ

กรมการขนส่งทางอากาศ ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ คค 0501/5823 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2550 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่พลเรือเอกบรรณวิทย์ เก่งเรียน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะในคราวการแถลงผลการดำเนินการของรัฐบาลเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2550 เกี่ยวกับปัญหาสิทธิการบินของบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ซึ่งเห็นว่าปัจจุบันถือว่าขาดคุณสมบัติแล้วเนื่องจากมีสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติมากกว่าร้อยละ 49 แต่บริษัทยังดำเนินการบินอยู่ จึงขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไปร้องทุกขักล่าวโทษโดยเร็ว

กรมการขนส่งทางอากาศได้ตรวจสอบความคิดเห็นของสังคมและกลุ่มบุคคลต่างๆ เช่น สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค มูลนิธิผู้บริโภค คณะทำงานของพรรคประชาธิปัตย์ คณะกรรมาธิการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฯลฯ ต่างมีความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวไปในแนวทางเดียวกันว่า การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวของผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม 2547 และสัดส่วนหุ้นต่างด้าวของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 นั้น จะต้องนับแบบผู้ถือหุ้นที่แท้จริง (ultimate shareholder) คือนับหุ้นของต่างด้าวทุกชั้น ทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct and indirect holder) มารวมเป็นสัดส่วนการถือหุ้นของต่างด้าวทั้งหมด ไม่ใช่ นับเพียงชั้นเดียวตามแนวทางของกรมการขนส่งทางอากาศ ดังตัวอย่างเช่น กรณีการนับหุ้นต่างด้าวของบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ตามโครงสร้างหุ้นในปัจจุบัน (ซึ่งได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2549 จนถึงวันที่ 21 มิถุนายน 2550) ต้องนับดังนี้

1. บริษัทเอ เอ อินเตอร์เนชั่นแนล ลิมิเต็ด จำกัด สัญชาติลาบวน (มาเลเซีย) ถือร้อยละ

49

2. บริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ถือร้อยละ 50

2.1 นายสิทธิชัย วีระธรรมบุญ ถือร้อยละ 51

2.2 บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (เป็นต่างด้าวตามผลการสอบของกระทรวงพาณิชย์) ถือร้อยละ 49 เท่ากับบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่นฯ ถือหุ้นในบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ร้อยละ 24.5

ดังนั้น บริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด จึงมีหุ้นต่างด้าวถึงร้อยละ 49 บวกกับร้อยละ 24.5 เท่ากับร้อยละ 73.5 จึงมีคุณสมบัติในประเด็นสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลสัญชาติไทย: ต่างด้าว ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

กรมการขนส่งทางอากาศพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาคุณสมบัติของบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และในฐานะของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2547 และการพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นของผู้จดทะเบียนอากาศยานตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันว่า

มาตรา 31 ในกรณีที่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องมีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพังหรือหลายประเภทรวมกัน

- (ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
- (ข) กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล
- (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล ถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด
- (ง) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กรมการขนส่งทางอากาศใช้แนวทางในการพิจารณาสัดส่วนหุ้นต่างด้าวของผู้จดทะเบียนอากาศยานและผู้ขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวทางของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กล่าวคือ จะพิจารณาจากการถือหุ้นและทุนในนิติบุคคลนั้นๆ ชั้นเดียว โดยไม่พิจารณาถึงทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่นๆ ที่เข้ามาร่วมลงทุนในนิติบุคคลนั้น ซึ่งหมายความว่าสัดส่วนหุ้นส่วนต่างด้าวจะพิจารณาจากการถือหุ้นและการลงทุนโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาสัดส่วนหุ้นต่างด้าวของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ กรมการขนส่งทางอากาศจะพิจารณาจากบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของกระทรวงพาณิชย์ซึ่งถือเป็นเอกสารมหาชน โดยในบัญชีดังกล่าวจะระบุว่าผู้ถือหุ้นแต่ละรายมีสัญชาติใด และจะนำสัดส่วนของผู้ถือหุ้นมาพิจารณาว่ามีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 หรือไม่ หากใช่ ก็จะพิจารณาลงไปอีกว่าในจำนวนผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยนั้น หากมีบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

จำกัดถือหุ้นอยู่ บริษัทนั้นมีบุคคลธรรมดาถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด หรือไม่ ถ้าใช่ ก็ถือว่าผู้ขออนุญาตรายนี้มีคุณสมบัติในเรื่องสัดส่วนหุ้นถูกต้อง โดยไม่ได้ลงไปดูว่าบริษัทนั้นมีสัดส่วนหุ้นต่างดาวอยู่เท่าใด เพื่อที่จะนำมาคิดรวมเป็นหุ้นต่างดาวทั้งหมดของผู้ขออนุญาต

กรมการขนส่งทางอากาศจึงหารือในประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างดาวตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าขออนุญาตผู้ประกอบการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2547 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ตามแนวทางที่กรมการขนส่งทางอากาศใช้ในการพิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติของบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด และผู้ขออนุญาตรายอื่นต่อไป

อนึ่ง กรมการขนส่งทางอากาศชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในการหารือว่า ขณะนี้ บริษัท เอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้น และจดทะเบียนใหม่กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2550 โดยมีบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้บริหารของบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด มาถือหุ้นทั้งหมด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางอากาศ โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางอากาศ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ระหว่างวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงวันที่ 21 มิถุนายน 2550 ประกอบด้วยนายทศพล แบลเว็ลด์ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ถือหุ้นร้อยละ 1 บริษัทเอ เอ อินเตอร์เนชั่นแนล ลิมิเต็ด จำกัด สัญชาติลาบวน (มาเลเซีย) ถือหุ้นร้อยละ 49 และบริษัท เอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 50 โดยผู้ถือหุ้นในบริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ประกอบด้วยนาย สิทธิชัย วีระธรรมบุญ ถือหุ้นร้อยละ 51 และบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นร้อยละ 49 ต่อมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2550 บริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นในบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นและจดทะเบียนใหม่กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยให้บุคคลธรรมดาสัญชาติไทยมาถือหุ้นทั้งหมด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตจดทะเบียนอากาศยานไว้ว่า ประการแรก ผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย ประการที่สอง ในกรณีที่ผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และมีสำนักงานใหญ่ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และประการที่สามทุนและหุ้นส่วนของผู้จดทะเบียนอากาศยานพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ถ้าผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

2. ถ้าผู้จดทะเบียนอากาศยานเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวนต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

3. ถ้าผู้จดทะเบียนอากาศยานเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องไม่มีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของบุคคลในประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพังหรือหลายประเภทรวมกัน ได้แก่

3.1 บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

3.2 กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล

3.3 บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด หรือ

3.4 บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด

สำหรับประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2547 นั้น เป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกาศ ณ วันที่ 26 มกราคม พุทธศักราช 2515 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนโปร่งใสในการพิจารณาและดำเนินงานเกี่ยวกับคำขออนุญาต ซึ่งมีหลักเกณฑ์การนับสัดส่วนการถือหุ้นต่างด้าวของนิติบุคคลเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ดังนั้น การที่กรมการขนส่งทางอากาศพิจารณาหลักเกณฑ์การนับสัดส่วนหุ้นต่างด้าวของผู้จดทะเบียนอากาศยานและผู้ขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ โดยพิจารณาจากการถือหุ้นและทุนในนิติบุคคลนั้นๆ โดยไม่พิจารณาถึงทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่นๆ ที่เข้ามาร่วมลงทุนในนิติบุคคลนั้น จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2547 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงสร้างผู้ถือหุ้นในบริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด ในระหว่างวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงวันที่ 21 มิถุนายน 2550 นั้น บริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 50 โดยบริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด มีนายสิทธิชัย วีระธรรมบุญ ถือหุ้นร้อยละ 51 และบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นร้อยละ 49 ดังนั้น แม้ว่าบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) จะเป็นต่างด้าวตามผลการสอบของกระทรวงพาณิชย์ แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนหุ้นและผู้ถือหุ้นแล้ว ก็ต้องถือว่าบริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด มีสัญชาติไทย ด้วยเหตุนี้ บริษัทไทยแอร์เอเชีย จำกัด จึงมีสถานะเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนอากาศยานได้ตามมาตรา 31 (3) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ เนื่องจากมีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทเอเชีย เอวิเอชั่น จำกัด ตั้งแต่วันที่ 21 มิถุนายน 2550 เป็นต้นมา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นทั้งหมด ก็สอดคล้องกับการพิจารณาสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างด้าวของนิติบุคคลตามที่ได้วินิจฉัยแล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2551

ส่งพร้อมหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0901/0316 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2551 ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา 31 ผู้ซึ่งขอจดทะเบียนอากาศยานจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตามต้องมี
สัญชาติไทย

ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย
ไทยมีสำนักงานใหญ่ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และ

(1) ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย
(2) ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัด
จำนวนต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมี
สัญชาติไทย

(3) ในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องไม่มีหุ้นชนิดออก
ให้แก่ผู้ถือ กรรมการส่วนมากต้องมีสัญชาติไทย และหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดต้องเป็นของ
บุคคลในประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพังหรือหลายประเภทรวมกัน

- (ก) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
- (ข) กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล
- (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลถือหุ้นอยู่
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมด
- (ง) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทยถือหุ้นอยู่ไม่
น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทั้งหมด
- (จ) นิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าเป็นสมาคม ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ใน
ราชอาณาจักร และข้อบังคับของสมาคมนั้นได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนแล้ว

โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

ภาคผนวก ฅ แผนแสดงเส้นทางให้บริการของสายการบินประจำภายในประเทศ

| สายการบิน | เส้นทางให้บริการ (ไป-กลับ) | ความถี่ต่อสัปดาห์ (จำนวนเที่ยว/สัปดาห์) | ความจุ (ต่อเที่ยวบิน) | ประเภทของอากาศยาน (ประเภทอากาศยาน/จำนวนที่นั่งของ อากาศยาน) | หมายเหตุ |
|-------------------------------|-------------------------------|--|--|---|--|
| การบินไทย | กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ | 98 | ความจุของแต่ละ เที่ยวบินขึ้นอยู่กับ ประเภทอากาศยานใน แต่ละเที่ยวบิน | B747-400/C49-64 Y325 | ให้บริการร่วม (code share) กับ Star Alliance หรือสาย การบินนกแอร์ในเส้นทาง เชียงใหม่, เชียงราย, ภูเก็ต Class of service code: C = Royal Silk Class Y = Economy Class |
| | กรุงเทพฯ-เชียงราย | 42 | | A330-300/C36 Y263 | |
| | กรุงเทพฯ-ภูเก็ต | 126 | | A300-600/C28 Y232 | |
| | กรุงเทพฯ-ขอนแก่น | 42 | | B737-400/C12 Y137 | |
| | กรุงเทพฯ-อุดรธานี | 42 | | B777-200/C30 Y279 | |
| | กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี | 28 | | A320-200/Y174 | |
| สายการบิน บางกอกแอร์เวย์ส์ | กรุงเทพฯ-สมุย | 252 | ความจุของแต่ละ เที่ยวบินขึ้นอยู่กับ ประเภทอากาศยานใน แต่ละเที่ยวบิน | A320-232/Y162 | Class of service code: C = Royal Silk Class Y = Economy Class |
| | กรุงเทพฯ-สมุย-กระบี่ | 14 | | A319-132/Y144 | |
| | กรุงเทพฯ-ภูเก็ต | 56 | | A319-132/Y138 | |
| | กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ | 70 | | A319-132/C12 Y108 | |
| | กรุงเทพฯ-สุโขทัย | 28 | | ATR72/Y70 | |
| | กรุงเทพฯ-ลำปาง | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ- ตราด | 42 | | | |
| | สมุย-ภูเก็ต | 56 | | | |
| | เชียงใหม่-สมุย | 14 | | | |
| | เชียงใหม่-ภูเก็ต | 14 | | | |

| สายการบิน | เส้นทางให้บริการ (ไป-กลับ) | ความถี่ต่อสัปดาห์ (จำนวนเที่ยว/สัปดาห์) | ความจุ (ต่อเที่ยวบิน) | ประเภทของอากาศยาน (ประเภทอากาศยาน/จำนวนที่นั่งของ อากาศยาน) | หมายเหตุ |
|----------------------------|--|--|--------------------------|---|---|
| สายการบินไทย แอร์เอเชีย | กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-หาดใหญ่ กรุงเทพฯ-กระบี่ กรุงเทพฯ-ภูเก็ต กรุงเทพฯ-สุราษฎร์ธานี กรุงเทพฯ-นครศรีธรรมราช กรุงเทพฯ-นราธิวาส กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี กรุงเทพฯ-อุดรธานี กรุงเทพฯ-ตรัง กรุงเทพฯ-นครพนม ภูเก็ต-เชียงใหม่ ภูเก็ต-อุดรธานี ภูเก็ต-อุบลราชธานี เชียงใหม่-หาดใหญ่ เชียงใหม่-อุบลราชธานี | 196 42 84 56 112 28 28 14 28 42 28 14 28 14 14 14 14 | | A320/180-220 ที่นั่ง* | *จำนวนที่นั่งที่ให้บริการอาจ ไม่เต็มตามจำนวนที่นั่งของ อากาศยาน |

| สายการบิน | เส้นทางให้บริการ (ไป-กลับ) | ความถี่ต่อสัปดาห์ (จำนวนเที่ยว/สัปดาห์) | ความจุ (ต่อเที่ยวบิน) | ประเภทของอากาศยาน (ประเภทอากาศยาน/จำนวนที่นั่งของ อากาศยาน) | หมายเหตุ |
|---------------------|-------------------------------|--|--|---|--|
| สายการบินนกแอร์ | กรุงเทพฯ - เชียงใหม่ | 84 | ความจุของแต่ละ เที่ยวบินขึ้นอยู่กับ ประเภทอากาศยานใน แต่ละเที่ยวบิน | B737-400/150 ที่นั่ง* B737-800/162 ที่นั่ง* ATR72/70 ที่นั่ง* | ให้บริการร่วม (Code Share) กับการบินไทยในเส้นทาง กรุงเทพฯ-พิษณุโลก กรุงเทพฯ-นครพนม เชียงใหม่-อุดรธานี *จำนวนที่นั่งที่ให้บริการอาจ ไม่เต็มตามจำนวนที่นั่งของ อากาศยาน |
| | กรุงเทพฯ - เชียงราย | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ- พิษณุโลก | 70 | | | |
| | กรุงเทพฯ- แม่สอด | 24 | | | |
| | กรุงเทพฯ- แพร่ | 14 | | | |
| | กรุงเทพฯ- น่าน | 42 | | | |
| | กรุงเทพฯ-อุดรธานี | 70 | | | |
| | กรุงเทพฯ-อุบลราชธานี | 56 | | | |
| | กรุงเทพฯ-บุรีรัมย์ | 14 | | | |
| | กรุงเทพฯ-ร้อยเอ็ด | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ-เลย | 14 | | | |
| | กรุงเทพฯ-สกลนคร | 42 | | | |
| | กรุงเทพฯ- นครพนม | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ-สุราษฎร์ธานี | 42 | | | |
| | กรุงเทพฯ-หาดใหญ่ | 84 | | | |
| | กรุงเทพฯ-ตรัง | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ-ภูเก็ต | 28 | | | |
| | กรุงเทพฯ-นครศรีธรรมราช | 14 | | | |
| | กรุงเทพฯ- ชุมพร | 56 | | | |
| | เชียงใหม่-แม่ฮ่องสอน | 42 | | | |
| เชียงใหม่- อุดรธานี | 28 | | | | |

| สายการบิน | เส้นทางให้บริการ (ไป-กลับ) | ความถี่ต่อสัปดาห์ (จำนวนเที่ยว/สัปดาห์) | ความจุ (ต่อเที่ยวบิน) | ประเภทของอากาศยาน (ประเภทอากาศยาน/จำนวนที่นั่งของ อากาศยาน) | หมายเหตุ |
|---------------------------|--|--|--------------------------|---|---|
| | เชียงใหม่-พิษณุโลก เชียงใหม่-แม่สอด | 14 14 | | | |
| สายการบิน โอเรียนท์ไทย | กรุงเทพฯ-ภูเก็ต กรุงเทพฯ-หาดใหญ่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ เชียงใหม่-ปาย | 28 84 28 14 14 | | B737/150 ที่นั่ง* MD80S/130-172 ที่นั่ง* C208/14 ที่นั่ง* | *จำนวนที่นั่งที่ให้บริการอาจ ไม่เต็มตามจำนวนที่นั่งของ อากาศยาน |
| การบิน ไทยสมายล์ | กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่-ภูเก็ต | 14 28 14 | | A320-200/150 ที่นั่ง* | เริ่มให้บริการ 1 สิงหาคม 2555 *จำนวนที่นั่งที่ให้บริการอาจ ไม่เต็มตามจำนวนที่นั่งของ อากาศยาน |

ข้อมูล: แสดงเส้นทางและเที่ยวบินประจำของสายการบินที่ให้บริการภายในประเทศตลอดทั้งปี 2554 และตั้งแต่เดือนมกราคม- ตุลาคม 2555

ที่มา: กรมการบินพลเรือน

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกมลนัยน์ ชลประทีน เกิดวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 ที่จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษา จากโรงเรียนสามัคคีวิทยาคม จังหวัดเชียงราย การศึกษาระดับปริญญาตรี นิ ตศาสตร์บัณฑิต จากสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปีการศึกษา 2549 และสอบไล่ได้ชั้น เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60 จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2550 สอบ ผ่านหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ รุ่นที่ 31 ปี พ.ศ. 2551 ต่อมาเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเอกชนและธุรกิจ ที่คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553 โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนการศึกษาใน โครงการพัฒนาอาจารย์ จากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ประวัติการทำงานเป็นผู้ช่วยในสำนักงานนายความ เอกชน ในปี พ.ศ. 2549 และเป็นผู้ช่วยสอนที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2550- 2552 ปัจจุบันลาเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาโท