

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การมีข้อกำหนดในเรื่องสัญชาติของสายการบินที่กำหนดให้สายการบินของรัฐใดๆ จะต้องมีการถือหุ้นหรือคนชาติของรัฐ หรือทั้งรัฐและคนชาติของรัฐนั้นถือกรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลนั้นเนื่องมาจากการที่รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือท้องฟ้าและไม่ยอมให้สิทธิการบินเสรีเพราะเหตุผลด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติ และต่อมาก็เป็นเหตุผลเชิงเศรษฐกิจและการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมากกว่าสำหรับการพิจารณาสัญชาติของสายการบิน เริ่มจากในอดีตที่รัฐต่างๆ จะมีสายการบินที่กำหนดเพียงสายเดียว และผู้ประกอบการสายการบินมักจะเป็นรัฐ และในการทำความตกลงระหว่างประเทศจะยอมรับสายการบินที่กำหนดของรัฐภาคีเพียงสายเดียวเช่นกัน (designated airline) แต่เมื่ออุตสาหกรรมขนส่งทางอากาศเจริญเติบโตมากขึ้น รัฐต่างๆ จึงมีนโยบายที่จะให้เอกชนสามารถประกอบการสายการบินและเป็นสายการบินที่กำหนดได้ อีกทั้งในความตกลงระหว่างประเทศยังกำหนดให้รัฐคู่ภาคีสามารถมีสายการบินที่กำหนดมากกว่าหนึ่งสายได้ (one or more designated airlines) และจากปรากฏการณ์นี้ทำให้อุตสาหกรรมสายการบินเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้มีการลงทุนข้ามชาติเพื่อให้ผู้ประกอบการสายการบินสามารถนำเงินมาปรับปรุงบริการและฝูงบินของตนเพื่อให้มีการขยายตัวทางธุรกิจโดยเพิ่มจุดหมายปลายทางในการบินให้ครอบคลุมมากขึ้นได้

ด้วยความต้องการความเสรีดังที่กล่าวมานี้ ทำให้ความสำคัญในการมีข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบินที่กำหนดตามความตกลงเริ่มที่จะลดน้อยลง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่บางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้สละสิทธิที่จะไม่อนุญาตให้สายการบินต่างด้าวทำการบินเข้ามายังประเทศตนได้แม้สายการบินต่างด้าวนั้นจะไม่ได้มีคนชาติของรัฐที่กำหนดสายการบินถือกรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญอยู่ก็ตาม ด้วยเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจที่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเข้าไปลงทุนในประเทศเหล่านั้นได้ แต่อย่างไรก็ดี หลายประเทศยังคงจำกัดไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในสายการบินของรัฐตนอยู่ เนื่องด้วยมีความต้องการที่จะปกป้องความอยู่รอดของผู้ขนส่งทางอากาศของรัฐตน

แม้ว่ากระบวนการสู่ความเสรีที่แท้จริงในตลาดการบินระหว่างประเทศจะเป็นไปอย่างช้าๆ แต่เรื่องเหล่านี้ก็ได้มีการพิจารณากันอย่างต่อเนื่อง องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ได้พยายามที่จะศึกษาถึงความสำคัญและความต้องการที่ประเทศต่างๆ มีข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบิน ซึ่งรัฐส่วนใหญ่จะมีการกำหนดเรื่องสัดส่วนผู้ถือหุ้น และอำนาจการควบคุมของกรรมกรในการบริหารงานของสายการบิน โดยได้ทำการประชุมกันหลายครั้งเพื่อผลักดันให้มีการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัญชาติในความตกลงที่เกี่ยวกับการเจรจาสิทธิการบินในการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ และพยายามที่จะแทนที่ข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมด้วยหลักเกณฑ์เรื่องสถานประกอบการแห่งใหญ่และความเกี่ยวโยงอันแน่นแฟ้น (strong link) กับรัฐ ซึ่งเรื่องความเกี่ยวโยงอันแน่นแฟ้นนี้ สมาคมผู้ขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) ได้มีการเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องการควบคุมเชิงกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ (effective regulatory control) ในสายการบิน โดยจะเน้นไปที่ให้รัฐควบคุมในด้านมาตรฐานความปลอดภัยแทน

นอกจากนี้ในที่ประชุมขององค์การการค้าโลก (WTO) ยังมีการผลักดันให้การบริการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการบินมีความเสรีภายใต้กรอบความตกลง GATS ด้วย แต่ยังคงไม่สามารถเจรจาให้เกิดผลได้ในเร็ววันนี้ เนื่องจากระบบการเจรจาสิทธิการบินอยู่ภายใต้หลักการต่างตอบแทน (reciprocal) มานานกว่า 60 ปี อีกทั้งหลักการในเรื่อง MFN และ หลักความโปร่งใสของความตกลง GATS ยังไม่เหมาะสมกับธุรกิจการบินด้วย จึงเห็นได้ชัดเจนว่า แท้จริงแล้ว การจะขจัดกฎเกณฑ์ในด้านสัญชาติของสายการบินออกไปทั้งหมดนั้น จะต้องให้สิทธิการบินเสรีก่อน

เมื่อพิจารณากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสัญชาติของสายการบินที่ให้บริการเดินอากาศระหว่างประเทศ พบว่า สหภาพยุโรป ได้มีความเสรีในอุตสาหกรรมการบินภายในสหภาพเกิดขึ้นจริงแล้ว เนื่องจากผู้ขนส่งสามารถที่จะจัดตั้งสายการบินในรัฐสมาชิกใดๆ ในสหภาพได้ และมีรัฐหรือคนชาติของรัฐสมาชิก หรือทั้งรัฐและคนชาติของรัฐสมาชิกใดๆ ถือกรรมสิทธิ์ส่วนใหญ่และควบคุมสายการบินอย่างมีประสิทธิภาพได้ กล่าวคือ ได้ตั้งระบบกรรมสิทธิ์ของประชาคม (Community Ownership) แทนที่กรรมสิทธิ์ของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ และยังกำหนดให้มีสถานประกอบการแห่งใหญ่อยู่ในรัฐสมาชิกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐสมาชิกต่างๆ ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขความตกลงทวิภาคีฉบับเดิมที่ได้ทำกับประเทศที่สามที่มีข้อกำหนดในเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมของแต่ละรัฐสมาชิก แล้วแทนที่ด้วยข้อสัญญาเรื่องกรรมสิทธิ์ของประชาคมด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าสำหรับสายการบินของสหรัฐอเมริกาเอง จะมีความเคร่งครัดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมอย่างมาก ในการใช้ดุลพินิจจะไม่ยอมให้มีคนต่างด้าวเข้ามาถือหุ้นหรือควบคุมสิทธิออกเสียงในสายการบินของตนมากกว่าร้อยละ 25 ได้ แต่ในการพิจารณาสายการบินต่างด้าวที่จะทำการบินเข้ามายังรัฐตน จะมีความเคร่งครัดน้อยกว่า โดยคำนึงถึงว่า หากผู้ถือหุ้นต่างด้าว (ที่นอกเหนือจากรัฐหรือคนชาติของรัฐภาคีความตกลงกับประเทศสหรัฐอเมริกา) เข้ามาถือหุ้นในส่วนสาระสำคัญในสายการบินต่างด้าวนั้นไม่ใช่คนชาติของรัฐที่จะเป็นปฏิปักษ์กับอุตสาหกรรมสายการบินของสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ปฏิเสธการใช้สิทธิของสายการบินที่กำหนดนั้น

ประเทศแคนาดา พบว่าประเทศแคนาดาได้กำหนดให้สายการบินของแคนาดาจะต้องจดทะเบียนก่อตั้งสภาพบุคคลในประเทศแคนาดา และมีคนชาติของแคนาดาถือหุ้นและควบคุมสิทธิออกเสียงในสายการบินร้อยละ 75 แต่การพิจารณาคุณสมบัติด้านสัญชาติเหล่านี้ ประเทศแคนาดาจะพิจารณาโดยเคร่งครัดถึงความสำคัญในด้านการควบคุมตามความเป็นจริงมากกว่า ส่วนสายการบินต่างด้าวที่จะทำการบินมายังประเทศแคนาดา ประเทศแคนาดาจะพิจารณาถึงคนต่างด้าวอื่นที่ถือหุ้นในสายการบินต่างด้าวเป็นกรณีๆไป

ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์นั้นมีความเสรีอย่างมาก เนื่องจากได้มีการทำความตกลงพิเศษกับประเทศต่างๆที่มีเจตจำนงร่วมกัน คือการทำการบินในตลาดการบินแบบเปิด (Open Aviation Market) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศออสเตรเลีย และแยกประเภทการอนุญาตในการให้บริการเดินอากาศระหว่างประเทศโดยทั่วไป (International Air Service Licence) และระหว่างประเทศเหล่านั้น (Open Aviation Market Licence) และจะกำหนดคุณสมบัติด้านสัญชาติของสายการบินของนิวซีแลนด์ในสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ยังคงมีข้อกำหนดด้านสัญชาติอันได้แก่ กรรมสิทธิ์ การควบคุม และสถานประกอบการแห่งใหญ่อยู่ แต่การกำหนดในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นและกรรมกรรมจะแตกต่างกัน นอกจากนี้ ในการพิจารณาสัญชาติของสายการบินต่างด้าวที่จะทำการบินเข้ามายังประเทศนิวซีแลนด์ สำหรับประเทศที่มีความตกลงให้สามารถทำการบินในตลาดการบินแบบเปิด ประเทศนิวซีแลนด์จะมีหลักในการพิจารณาคุณสมบัติด้านสัญชาติเฉพาะของแต่ละประเทศเหล่านั้นโดยชัดเจน และสุดท้าย

ประเทศออสเตรเลีย สำหรับสายการบินที่กำหนดของออสเตรเลีย จะมีข้อกำหนดในเรื่องสัญชาติในด้านกรรมสิทธิ์ การควบคุม และสถานประกอบการแห่งใหญ่ แต่น่าสังเกตตรงที่ว่า สำหรับสายการบินแควนตัสจะมีบทบัญญัติที่แยกออกไป และมีการกำหนดสัดส่วนกรรมสิทธิ์ การควบคุมเคร่งครัดกว่าสายการบินอื่นๆ นอกจากนี้ ในการพิจารณาสัญชาติของสายการบินต่างด้าว

ที่จะทำการบินเข้ามายังประเทศออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียจะพิจารณาถึงความสอดคล้องกับข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมตามความตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังพิจารณาถึงสถานที่ก่อตั้งบริษัท และสถานประกอบการแห่งใหญ่ด้วย

สำหรับประเทศไทย ประเทศไทยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการสายการบินของไทย โดยมีข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมเช่นกัน และการตีความจะให้ความสำคัญกับสัดส่วนการถือหุ้น แต่การควบคุม กำหนดไว้แต่เพียงจำนวนกรรมการเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ ยังไม่เคยมีการตีความในเรื่องนี้ว่าจำต้องคำนึงถึงการควบคุมในบริษัทอย่างแท้จริงด้วยหรือไม่ ส่วนการพิจารณาสายการบินต่างดาวที่จะบินเข้ามายังประเทศไทย จะพิจารณาจากเงื่อนไขเรื่องสัญชาติในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศหรือความร่วมมืออื่นๆที่รัฐบาลไทยได้ทำ จะพิจารณาไปตามนั้น เช่น กรณีเขตปกครองพิเศษมาเก๊า ประเทศไทยจะพิจารณาเพียงว่าสายการบินที่กำหนดของมาเก๊า นั้น มีสถานประกอบการและสถานประกอบการแห่งใหญ่อยู่ในมาเก๊าหรือไม่

อนึ่ง การประกอบกิจการสายการบินในประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเป็นผู้ประกอบกิจการสายการบิน ต่างจากกฎหมายภายในของต่างประเทศเกี่ยวกับการประกอบกิจการสายการบินที่ผู้เขียนได้ศึกษามา พบว่าทุกประเทศมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการสายการบินไว้อย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องของการอนุญาต การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการอนุญาต จนถึงการยับยั้งหรือเพิกถอนการอนุญาต แต่กฎหมายไทยนั้น เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2515 โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้อนุญาตให้กับบุคคลที่จะมาขอประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ รวมทั้งสามารถออกเงื่อนไขต่างๆขึ้นมาได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศกรมการขนส่งทางอากาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ โดยผู้ที่มาขออนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศทั้งในและระหว่างประเทศจะต้องมาขออนุญาตกับกรมการขนส่งทางอากาศ โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ด้วย และเมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำแล้ว จะต้องยื่นคำขอรับการจัดสรรสิทธิในเส้นทางบิน และเมื่อได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นสายการบินที่กำหนดแล้วจึงจะสามารถเริ่มทำการบริการได้

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายและหลักเกณฑ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งสายการบินนั้นมีความบกพร่องอยู่หลายประการทั้งในเรื่องแบบพิธีและเนื้อหาตามที่ได้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 รวมถึงเกณฑ์การกำหนดข้อกำหนดด้านสัญชาติของสายการบินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ยังคงมีความไม่เหมาะสม ซึ่งหากประเทศไทยมีกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องนี้จะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น เรื่องความแน่นอนในการนำกฎหมายมาปรับใช้ การไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่น เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับเรื่องนี้ โดยเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เพื่อใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจการบินเป็นการเฉพาะ และให้มีหมวดที่ว่าด้วยการอนุญาตให้ประกอบกิจการสายการบิน โดยเสนอให้มีเรื่องต่างๆ ดังนี้

ผู้ประกอบกิจการที่ต้องอยู่ภายใต้หมวดนี้

กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบบริการการบินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำไม่ว่าสายการบินไทยหรือสายการบินต่างดาว ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการบินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำเสียก่อนจึงจะสามารถทำการบินได้ กล่าวคือ ให้มีการแยกประเภทของใบอนุญาตเป็นสองประเภทสำหรับการบินภายในประเทศประเภทหนึ่ง และสำหรับบริการบินอากาศระหว่างประเทศอีกประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการออกกฎหมายหรือนโยบายที่ใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกำหนดคุณสมบัติด้านสัญชาติของสายการบิน เนื่องจากในเรื่องของการบริการบินอากาศระหว่างประเทศ ความสำคัญของคุณสมบัติด้านสัญชาติของสายการบินจะอยู่ที่ข้อกำหนดในความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน

คำนิยาม

ควรมีคำจำกัดความของคำต่างๆ ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

1. คำว่า “บริการบินอากาศ” “บริการบินอากาศระหว่างประเทศ” “บริการบินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ” และ “บริการบินอากาศระหว่างประเทศแบบไม่ประจำ”

“บริการบินอากาศ” หมายถึง บริการที่ดำเนินการขนส่งคนโดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ด้วยอากาศยาน

“บริการบินอากาศระหว่างประเทศ” หมายถึง บริการบินอากาศระหว่างจุดหนึ่งในประเทศไปยังอีกจุดหนึ่งนอกประเทศ หรือจุดหนึ่งนอกประเทศมายังอีกจุดหนึ่งในประเทศ

“บริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ” หมายถึง การดำเนินการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ โดยเสนอบริการในเส้นทางเดิมตามตารางการบินที่ประกาศหรือในลักษณะที่สม่ำเสมอจนสามารถจดจำได้

“บริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบไม่ประจำ” หมายถึง การดำเนินการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศนอกเหนือจากการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ

2. คำว่า “สายการบิน” “สายการบินไทย” “สายการบินไทยที่บริการเดินอากาศระหว่างประเทศ” และ “สายการบินต่างด้าว” ดังนี้

“สายการบิน” หมายถึง กิจการขนส่งทางอากาศใดๆที่อำนาจการหรือดำเนินการบริการเดินอากาศ และได้รับอนุญาตโดยชอบให้ดำเนินการบริการเดินอากาศได้

“สายการบินไทย” หมายถึง สายการบินที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

“สายการบินไทยที่บริการเดินอากาศระหว่างประเทศ” หมายถึง สายการบินไทยที่ให้บริการขนส่งคนโดยสาร สินค้า และไปรษณียภัณฑ์ด้วยอากาศยาน ระหว่างจุดหนึ่งในประเทศไปยังอีกจุดหนึ่งนอกประเทศ หรือจุดหนึ่งนอกประเทศมายังอีกจุดหนึ่งในประเทศ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสายการบินที่กำหนด

“สายการบินต่างด้าว” หมายถึง สายการบินที่ไม่ใช่สายการบินไทย

นอกจากนี้ในกฎหมายไทย ควรใช้คำที่มีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “สายการบิน” ให้สอดคล้องกันด้วย

คุณสมบัติด้านสัญชาติของสายการบินที่ให้บริการเดินอากาศระหว่างประเทศ

การกำหนดคุณสมบัติด้านนี้ควรกำหนดไว้ทั้งสำหรับสายการบินของไทยและสายการบินของต่างด้าวที่จะทำการบินมายังประเทศไทยด้วย

1. ข้อกำหนดด้านสัญชาติสำหรับสายการบินไทย

ข้อกำหนดด้านสัญชาติ ก็คือการกำหนดให้สายการบินมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สายการบินไทย ควรมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐ 4 ประการ ได้แก่ สถานที่จดทะเบียน กรรมสิทธิ์ การควบคุม และสถานประกอบการแห่งใหญ่

1.1 ด้านสถานที่จดทะเบียนก่อตั้งนิติบุคคล

ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าสายการบินไทย จะต้องมีการจดทะเบียนในประเทศไทยด้วย

1.2 ด้านกรรมสิทธิ์

ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการสายการบินจะต้องเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และไม่มีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 หรือน้อยกว่านั้นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จะต้องถือและควบคุมอยู่ตลอดเวลาโดยบุคคลประเภทต่อไปนี้แต่ละประเภทโดยลำพังหรือหลายประเภทรวมกัน

ก. บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย

ข. กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลไทย

ค. บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

ง. บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลไทย ถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของหุ้นทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

จ. นิติบุคคลอื่นหรือความร่วมมือลักษณะอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ อาจกำหนดในลักษณะการยึดหยุ่นเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างด้าว โดยอาจกำหนดในลักษณะเป็นข้อยกเว้นในกรณีที่มีความตกลงหรือความร่วมมือว่าด้วยบริการเดินอากาศที่ยอมรับในสัดส่วนการลงทุนที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้

1.3 ด้านการควบคุม

บุคคลธรรมดาสัญชาติไทยต้องมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในสายการบิน และต้องเป็นกรรมการส่วนใหญ่รวมทั้งประธาน ในสายการบิน

และเช่นเดียวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ อาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นในกรณีที่มีความตกลงหรือความร่วมมือว่าด้วยบริการเดินอากาศที่ยอมรับในการควบคุมที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้

1.4 ด้านสถานประกอบการแห่งใหญ่

ผู้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำจะต้องมีสถานประกอบการแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศไทยตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องหากในอนาคตแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงสู่ความเสรีในตลาดการบินจะพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องสถานประกอบการแห่งใหญ่ แทนที่เรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุม

2. ข้อกำหนดด้านจุดเกาะเกี่ยวอันแน่นแฟ้นกับรัฐสำหรับสายการบินต่างด้าว

สายการบินต่างด้าวที่ประกอบการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศ จะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ ถ้า

ก. สายการบินต่างด้าวนั้นมีความเหมาะสม ตั้งใจ และสามารถที่จะให้บริการขนส่งทางอากาศตามที่จะได้รับอนุญาตได้ และมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ รวมถึงเงื่อนไขอื่นๆที่รัฐมนตรีกำหนด และ

ข. เป็นสายการบินที่กำหนดของรัฐบาลต่างประเทศหรือหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศให้ประกอบบริการเดินอากาศภายใต้เงื่อนไขของความตกลงหรือความร่วมมือว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างรัฐบาลนั้นและรัฐบาลไทย หรือ

ค. เป็นสายการบินได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเป็นพิเศษในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติด้านสัญชาติของสายการบิน

สายการบินไทยไม่อาจเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการควบคุมอย่างสำคัญได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และการควบคุมอย่างสำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือการควบคุมที่มีผลต่ออำนาจการบริหารงานของสายการบิน

การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. สายการบินไทยมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวันที่ได้รับใบอนุญาต เว้นแต่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องภายในเวลาอันสมควร หรือกรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งให้แก้ไข สายการบินได้แก้ไขตามคำสั่งของรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด

2. สายการบินไทยฝ่าฝืนเงื่อนไขของใบอนุญาต

3. หากสายการบินไทยยังคงทำการบินอยู่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. สายการบินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่ได้สั่งให้แก้ไขในการฝ่าฝืนมูลเหตุที่ทำให้สามารถพักใช้ใบอนุญาตได้

2. ใบอนุญาตหมดอายุ

3. ใบอนุญาตนั้นได้ออกภายใต้หรือตามอนุสัญญา ความตกลง หรือความร่วมมือใด ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ และอนุสัญญา ความตกลง หรือความร่วมมือเช่นนั้นสิ้นสุดลง หรือมีการบอกเลิกความตกลงดังกล่าว

บทกำหนดโทษ

ควรกำหนดบทลงโทษในกรณีต่อไปนี้

1. กรณีที่มีบุคคลดำเนินการบริการเดินอากาศโดยยังมิได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศ

2. กรณีที่สายการบินทำการบินในระหว่างที่ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศถูกพักใช้ เพิกถอน หรือหมดอายุ

3. กรณีที่สายการบินกระทำการไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในใบอนุญาต ทั้งนี้ ควรกำหนดอัตราโทษปรับเป็นจำนวนเงินอย่างสูง เพื่อให้สายการบินมีความใส่ใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การที่ผู้เขียนได้สนับสนุนให้มีการกำหนดคุณสมบัติด้านกรรมสิทธิ์และการควบคุมเป็นกฎหมายนั้นมิใช่ว่าผู้เขียนกำลังต่อต้านกระแสการค้าเสรีของโลกปัจจุบัน ที่นานาประเทศได้มีความพยายามที่จะขจัดข้อจำกัดในด้านกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบินออกไป แต่ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อความเสรีอย่างแท้จริงยังไม่อาจเป็นไปได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ เนื่องด้วยความระส่ำระสายทางการเมืองและภาวะสงครามในปัจจุบัน การกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนจึงยังคงมีความสำคัญอยู่ นอกจากนี้ สำหรับแนวโน้มในการผ่อนคลายข้อจำกัดด้านกรรมสิทธิ์และการควบคุมของสายการบินไทย ประเทศไทยจะต้องพิจารณาศักยภาพในการแข่งขันของสายการบินของตนก่อน จริงอยู่ที่หากมีการเปิดการลงทุนจากต่างด้าวแล้วจะทำให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ผู้บริโภคจะได้รับบริการในราคาที่ถูกลง แต่หากผู้ขนส่งของไทยไม่สามารถแข่งขันกับต่างด้าวได้ ในอนาคตอาจต้องเลิกกิจการไปในที่สุด และสายการบินที่จะอยู่รอดได้ในตลาดโลกอาจเป็นสายการบินของประเทศใหญ่ๆที่มีความสามารถในการหาเงินมาลงทุน ทำที่สุด อาจร่วมกันโกงราคาและทำให้เกิดการผูกขาดโดยสายการบินที่ยิ่งใหญ่ระดับโลกเพียงไม่กี่สาย