

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 กรกฎาคม 2538

สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น กับข้อพิพาทสิทธิการบิน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งก่อตัวขึ้นในขณะ
ที่การเจรจาว่าด้วยอุตสาหกรรมรถยนต์ยังไม่เสร็จสิ้น ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งด้าน
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสอง อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการ
ขาดระเบียบการบินระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงพหุภาคี

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินแตกต่างจากข้อพิพาทเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์
ในกรณีหลังนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายขาดดุล ส่วนในกรณีแรก สหรัฐฯ เป็นฝ่ายเกินดุล

ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นในครั้งนี้มีปัญหา
เกี่ยวกับ Beyond Rights หรือสิทธิการบินในประเทศที่สาม เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า Federal
Express Corporation สายการบินอเมริกัน ซึ่งมีฐานอยู่ในเมืองเมมฟิส (Memphis) มลรัฐ
เทนเนสซี และประกอบธุรกิจการขนส่งสินค้าเป็นหลัก ต้องการยึดศูนย์การบินในอ่าวซุบิก (Subic
Bay) ประเทศฟิลิปปินส์เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้า ศูนย์การบินดังกล่าวนี้เดิมเป็นฐานทัพอ
อเมริกันในฟิลิปปินส์ เมื่อสหรัฐถอนฐานทัวดังกล่าว สนามบินอ่าวซุบิกจึงแปรสภาพเป็น
สนามบินพาณิชย์

Federal Express ซึ่งให้บริการการขนส่งทางอากาศระหว่างสหรัฐอเมริกากับ
ญี่ปุ่น ต้องการเพิ่มเที่ยวบินอีก 30 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ โดยที่ต่อการบินเลยญี่ปุ่นไปรับสินค้าและ
ผู้โดยสาร ณ สนามบินอ่าวซุบิกด้วย Federal Express ยื่นเรื่องขออนุญาตจากกระทรวง
คมนาคมญี่ปุ่น แต่ฝ่ายญี่ปุ่นไม่ตอบ Federal Express จึงหันไปร้องเรียนต่อกระทรวงคมนาคม
อเมริกัน อันเป็นเหตุให้มีการเจรจาเรื่องสิทธิการบินระหว่างประเทศทั้งสอง การเจรจาระหว่าง
วันที่ 10-11 มิถุนายน 2538 ล้มเหลวลงโดยสิ้นเชิง เนื่องจากทั้งสองฝ่ายอ้างฐานความชอบธรรม
แตกต่างกัน

ฝ่ายสหรัฐอเมริกาอ้างอิงสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสอง
ซึ่งลงนามในปี 2495 ในเวลานั้น เทคโนโลยีการบินยังไม่รุดหน้า และยังไม่มีการบินที่สามารถ
บินข้ามมหาสมุทรโดยไม่ต้องแวะเติมน้ำมันกลางทาง ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศทั้งสอง

ยินยอมให้เครื่องบินอเมริกันแวะเติมน้ำมันที่ญี่ปุ่นได้ ด้วยข้อตกลงเช่นนี้เอง ผู้แทนรัฐบาลอเมริกันจึงกล่าวอ้างว่า สายการบินอเมริกันมีสิทธิอันชอบธรรมในการบินสู่ประเทศที่สาม หากรัฐบาลญี่ปุ่นไม่อนุญาตก็เป็นการละเมิดสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสอง

ฝ่ายญี่ปุ่นต้องการให้มีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาการบินพลเรือนดังกล่าวนี้เสียก่อน เพราะเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งการยินยอมให้ Federal Express มี beyond rights ยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาอีกด้วย เพราะสนธิสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศทั้งสองมิได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับ Beyond Rights โดยตรง หากแต่มีเจตนารมณ์ให้เครื่องบินอเมริกันแวะเติมน้ำมันในญี่ปุ่นเท่านั้น ในประการสำคัญ ดุลการบินระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า สายการบินญี่ปุ่นที่ผ่านสหรัฐอเมริกาและแวะประเทศที่สามมีเพียง 1 สาย โดยมีเที่ยวบินเพียง 4 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ในขณะที่มีสายการบินอเมริกันถึง 3 สายที่ผ่านญี่ปุ่นและแวะประเทศที่สาม โดยมีเที่ยวบิน 156 เที่ยวบินต่อสัปดาห์

แต่เดิมในทศวรรษ 2520 สายการบินญี่ปุ่นและอเมริกันมีส่วนแบ่งตลาดใกล้เคียงกันในเส้นทางระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น แต่ในปัจจุบัน สายการบินอเมริกันมีส่วนแบ่งตลาดถึง 70% ทั้งๆที่จำนวนผู้โดยสารชาวญี่ปุ่นมีมากกว่าชาวอเมริกันถึง 6 เท่า

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องยื่นประท้วงขาดเดียว ยืนยันให้แก้ไขสนธิสัญญาการบินพลเรือนที่ไม่เหมาะสม การยินยอมให้ Federal Express เพิ่มเที่ยวบินไปประเทศที่สามจะทำให้ญี่ปุ่นสูญเสียตลาดบริการการขนส่งทางอากาศมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุดังนี้เอง รัฐบาลคลินตันจึงประกาศเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2538 เล่นงานสายการบินญี่ปุ่น โดยอ้างว่าญี่ปุ่นไม่ปฏิบัติตามพันธะในสัญญาทวิภาคี สายการบินญี่ปุ่นที่อยู่ในข่ายถูกเล่นงานมีอยู่ 2 สาย คือ Japan Air Lines และ Nippon Cargo Airlines อย่างไรก็ตาม กระทรวงคมนาคมอเมริกันต้องรอฟังความเห็นจากสาธารณชน (Public Comment) จนถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2538 อันเป็นกระบวนการดังที่ระบุใน Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988

ฝ่ายญี่ปุ่นก็ไม่ยอมอ่อนข้อให้สหรัฐอเมริกา เพราะในกรณีนี้ญี่ปุ่นเสียเปรียบสหรัฐอเมริกามากเกินไป และสหรัฐอเมริกาก็เรียกร้องมากเกินไปเสียด้วย สนธิสัญญาการบินพลเรือน พ.ศ. 2495 ที่สหรัฐฯใช้อ้างอิงความชอบธรรมก็เป็นสนธิสัญญาที่ลงนามในขณะที่ญี่ปุ่นปราศจากอำนาจการต่อรองระหว่างประเทศ เนื่องจากฝ่ายแพ้สงครามและตกอยู่ภายใต้การปกครองของกองทัพอเมริกันที่มีนายพลดักลาส แมกอาร์เธอร์เป็นผู้บัญชาการ ด้วยเหตุดังนี้เอง ญี่ปุ่นจึงมี

ความรู้สึกรู้ว่า สหรัฐอเมริกาเอาเปรียบมากเกินไป เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศเล่นงานสายการบินญี่ปุ่น ญี่ปุ่นก็เตรียมเล่นงานสายการบินอเมริกันบ้าง สายการบินที่ญี่ปุ่นเตรียมเล่นงาน ได้แก่ Northwest Airlines และ Federal Express ซึ่งมีเที่ยวบินแวะญี่ปุ่น 46 เที่ยวบินต่อสัปดาห์

แต่ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิการบินมิได้เกิดจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์เท่านั้น หากยังมีเหตุปัจจัยพื้นฐานที่ขาดระเบียบการบินระหว่างประเทศอีกด้วย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศมหาอำนาจประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการค้าและระเบียบการเงินระหว่างประเทศ แต่มิได้ผลักดันให้มีระเบียบการบินระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี การประชุมว่าด้วยสิทธิการบิน ณ นครชิคาโก ในปี 2488 เพียงแต่ตกลงให้นานาประเทศมีสิทธิการบินพื้นฐาน 2 ประการ คือ สิทธิในการบินข้ามน่านฟ้าของประเทศต่างๆ และสิทธิในการแวะเติมน้ำมัน ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆ เป็นเรื่องที่ต้องเจรจาตนเอง ด้วยเหตุนี้เอง ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิการบินจึงเป็นข้อตกลงทวิภาคีที่มีลักษณะชาตินิยมและพาณิชยกรรม (mercantilistic) เพราะทุกประเทศต่างยึดกุมสิทธิการบินเป็นฐานการต่อรองผลประโยชน์ โดยพยายามแสวงหาสิทธิการบินในประเทศคู่ค้าให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดสิทธิการบินของประเทศคู่ค้าในประเทศของตน

การจำกัดสิทธิการบินที่สำคัญ ได้แก่ การจำกัดสิทธิการบินในประเทศที่สาม หรือ Beyond Rights และการไม่ยินยอมให้สายการบินต่างชาติรับผู้โดยสารและสินค้าตามเส้นทางภายในประเทศ ตัวอย่างของการใช้สิทธิการบินในประเทศที่สาม ได้แก่ สายการบินอเมริกันบินจากเมืองซานฟรานซิสโกแวะรับผู้โดยสารและสินค้า ณ เมืองโตเกียว เพื่อไปสู่ปลายทางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตัวอย่างของการใช้สิทธิการบินในประเทศคู่ค้า ได้แก่ สายการบินอเมริกันรับผู้โดยสารและสินค้านครโตเกียวกับนครโยโกฮามา การจำกัดสิทธิการบินในกรณีทั้งสองนี้ก็เพื่อสงวนรายได้จากการขนส่งทางอากาศไว้ให้สายการบินของตน

การจำกัดสิทธิการบินดังที่กล่าวข้างต้นนี้ยังผลให้การบินระหว่างประเทศมิได้เป็นไปโดยเสรี น่านฟ้าระหว่างประเทศมิใช่ 'น่านฟ้าเปิด' (open skies) แต่ผลกระทบที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ เมื่อการบินระหว่างประเทศมิได้เป็นไปโดยเสรี สายการบินมีอาจเติบโตเป็น 'บรรษัทโลก' (global corporation) เนื่องจากมีเส้นทางการบินอันจำกัด

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนานาประเทศมีความเคลื่อนไหวในการทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรี (Open Skies Agreement) ในปี 2535 สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงเปิดน่านฟ้ากับเนเธอร์แลนด์ ยังผลให้การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้นถึง 25% ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกากำลังเจรจาทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับภาคีสหภาพยุโรปเล็ก ๆ อีก 9 ประเทศ แต่สหภาพยุโรปขัดขวางการทำข้อตกลงทวิภาคี โดยต้องการให้สหรัฐอเมริกาคัดค้านสหภาพยุโรปโดยตรง ซึ่งจะมีผลเท่ากับการทำข้อตกลงทวิภาคีกับภาคีสมาชิก 12 ประเทศ

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 สหรัฐอเมริกากลางนามในข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับ
แคนาดา ข้อตกลงนี้ถือฤลให้มีการบินเชื่อมเมืองสำคัญในประเทศทั้งสอง โดยไม่ต้องแวะเปลี่ยน
สายการบิน

ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับแคนาดา สิงคโปร์ และ
ประเทศต่างๆในยุโรป ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซิมบวร์ก และ
สวิตเซอร์แลนด์ ภาคิ APEC กำลังพิจารณาเปิดน่านฟ้าระหว่างภาคิสมาชิก โดยทีในขณะ
เดียวกัน ภาคิ PECC (= Pacific Economic Cooperation Council) กำลังพิจารณาข้อเสนอ
ของอินโดนีเซีย เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ไต้หวัน และบรูไนในการทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรี
กับสหรัฐอเมริกา

หากข้อตกลงน่านฟ้าเสรียกฐานะเป็นข้อตกลงพหุภาคิ ข้อพิพาทว่าด้วยสิทธิ
การบินดังที่ก่าลงเกิดขึ้นระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ย่อมบรรเทาเบาบางลง