

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ ของบริการขนส่งทางอากาศ
ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน

(Protocol to Implement the Eighth Package of Commitments on Air Transport Services
under the ASEAN Framework Agreement on Services)

๑. ความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็น

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน คือกรอบความตกลงว่าด้วยบริการขนส่งทางอากาศของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งผ่านฉันทามติและลงนามร่วมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๘ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย อันมีหลักสำคัญเพื่อแสวงหาการเสริมสร้างความร่วมมือด้านบริการขนส่งทางอากาศและขจัดข้อจำกัดที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเปิดเสรีด้านบริการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก โดยพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ นี้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น การเคลื่อนย้ายกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยานภายในประเทศสมาชิกอย่างไม่มีข้อจำกัด การจัดตั้งสถานประกอบการภายในประเทศสมาชิกอย่างไม่มีข้อจำกัดเพื่อการขายและการตลาดของการบริการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น โดยประเทศสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติเป็นพิเศษแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันโดยการรองรับการปฏิบัติต่อบริการขนส่งทางอากาศจากประเทศต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงรองรับการปฏิบัติต่อบริการขนส่งทางอากาศจากประเทศต่าง ๆ ไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติภายในประเทศตน ทั้งนี้โดยการยกระดับและขยายขอบเขตให้มากกว่าทุกครั้งที่ได้เคยทำการผูกพันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลงโดยพื้นฐานทั่วไปว่าด้วยการบริการขนส่งทางอากาศค้าบริการขององค์การการค้าโลก แห่งองค์การสหประชาชาติ

กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียนดังกล่าว นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ ได้บรรลุการเจรจาและมีข้อผูกพันมาแล้ว ๗ ชุด ซึ่งต่อเนื่องมากระทั่งชุดที่ ๘ ที่ได้มีการลงนามเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ เมืองปากเซ ประเทศลาว ได้เพิ่มพูนสารัตถะตามการเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัยเพื่อนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองยิ่งของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียนให้บังเกิดขึ้นโดยทั่วกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

๒. สาระสำคัญของหนังสือสัญญา

ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามและจะต้องให้การปฏิบัติเป็นพิเศษแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันบนหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง รวมถึงจะต้องขยายการปฏิบัติเป็นพิเศษที่ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะในภาคผนวกท้ายพิธีสารนี้ให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น โดยภาคผนวกแนบท้ายพิธีสารนี้เป็นการรวบรวมตารางข้อผูกพันเฉพาะสาขาของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของพิธี

สารฉบับนี้ ตลอดจนให้พิธีสารฉบับนี้และภาคผนวกท้ายพิธีสารเป็นส่วนที่รวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน

ทั้งนี้ มีประเด็นที่อยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ จำนวน ๖ ประเด็น ได้แก่ (๑) บริการซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยาน (๒) การขายและการตลาดของบริการขนส่งทางอากาศ (๓) บริการสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (๔) การให้เช่าอากาศยานแบบไม่มีลูกเรือ (๕) บริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ (๖) การให้เช่าอากาศยานพร้อมลูกเรือ โดยความตกลงในแต่ละประเด็นจะอยู่ภายใต้รูปแบบของการให้บริการใน ๔ ลักษณะ ได้แก่ การให้บริการข้ามพรมแดน การใช้บริการในต่างประเทศ การจัดตั้งสถานประกอบการ และการเข้ามาทำงานของบุคลากรผู้ให้บริการ โดยรูปแบบของการให้บริการใน ๔ ลักษณะดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดใน ๓ ข้อ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านการเข้าสู่ตลาด ข้อจำกัดด้านการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และข้อผูกพันเพิ่มเติม

๓. ข้อมูลสารบบการพิจารณาของรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ลงนาม และให้ส่งพิธีสารดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้นำพิธีสารดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบเพื่อการมีผลใช้บังคับของพิธีสารต่อไป และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการมอบสัตยาบันสารของพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ให้แก่เลขาธิการอาเซียนเพื่อรับทราบการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗

ต่อมา ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๘/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ที่ประชุมให้ความเห็นชอบพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (เรื่องด่วนที่ ๑) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง) แถลงเหตุผลประกอบการเสนอพิธีสารดังกล่าว ซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความเห็นพอสสมควร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ตอบชี้แจงแล้ว ที่ประชุมจึงได้ลงมติเห็นชอบกับพิธีสารดังกล่าว และแจ้งเรื่องไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในวันศุกร์ที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เพื่อทราบแล้ว

๔. สถานะของหนังสือสัญญา

๔.๑ การเริ่มมีผลใช้บังคับของหนังสือสัญญา

พิธีสารนี้จะมีผลใช้บังคับใน ๖๐ วัน ภายหลังจากประเทศสมาชิกอาเซียน ๗ ประเทศ ได้ส่งมอบหนังสือการให้สัตยาบันหรือการยอมรับต่อเลขาธิการอาเซียน และจะมีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือการยอมรับ

ทั้งนี้ ราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นประเทศสมาชิกลำดับที่ ๗ ซึ่งได้ส่งมอบหนังสือการให้สัตยาบันต่อเลขาธิการอาเซียน เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ (ค.ศ. 2016)

ราชอาณาจักรไทยลงนามในพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน พร้อมกับประเทศสมาชิกอาเซียนอีก ๙ ประเทศ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ เมืองปากเซ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรไทยได้ส่งมอบสัตยาบันสารไปยังเลขาธิการอาเซียน เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘

๔.๒ สถานะการให้สัตยาบัน

ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้สัตยาบันหรือให้การยอมรับต่อเลขาธิการอาเซียนแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๘ ประเทศ คือ

๑. มาเลเซีย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๒. สาธารณรัฐสิงคโปร์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๓. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๔. ราชอาณาจักรไทย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๕. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๖. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ (ค.ศ. 2016)

๗. ราชอาณาจักรกัมพูชา

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ (ค.ศ. 2016)

๘. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ (ค.ศ. 2017)

๔.๓ วันที่มีผลใช้บังคับ

มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ (ค.ศ. 2016)

(ที่มา <http://agreement.asean.org> สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๑)

๕. การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา

๕.๑ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

๕.๑.๑. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗

๕.๑.๒. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

๕.๒ หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๑ กรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม

๕.๒.๒ สถาบันการบินพลเรือน

๕.๒.๓ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

๕.๓ การออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการ

ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องขยายการปฏิบัติเป็นพิเศษตามที่ได้ระบุในตารางข้อผูกพันที่ผนวกท้ายพิธีสารฉบับนี้ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับข้อปฏิบัติพิเศษที่ประเทศสมาชิกจะต้องถือปฏิบัติเป็นการเฉพาะระหว่างประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันโดยในส่วนของราชอาณาจักรไทย เนื่องจากข้อผูกพันทั้งหมดที่ปรากฏในพิธีสารฉบับนี้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยไม่มีผลให้ต้องแก้ไขกฎหมายภายในแต่อย่างใด

๖. บทวิเคราะห์

๖.๑ ผลกระทบในเชิงบวก

รัฐภาคีที่ให้สัตยาบันต่อพิธีสารนี้จะมีข้อผูกพันและจะต้องให้สิทธิการปฏิบัติเป็นพิเศษสำหรับบริการตามที่ระบุในข้อผูกพันเฉพาะของตนแก่รัฐภาคีอื่น โดยผลของการเข้าเป็นภาคีแห่งพิธีสารนี้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยสามารถเข้าไปดำเนินกิจการบริการในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยื่นข้อผูกพัน ตามรายการบริการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้บริการเสริมด้านการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคขยายตัว ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของภูมิภาคอาเซียนเจริญเติบโตต่อไป

๖.๒ ผลกระทบในเชิงลบ

พิธีสารนี้อาจนำไปสู่การเคลื่อนย้ายของกลุ่มทุนหรือกลุ่มบุคลากรด้านแรงงานของบริการขนส่งทางอากาศ โดยเฉพาะกลุ่มทักษะพิเศษหรือมีความชำนาญสูงของบรรดาแต่ละรัฐภาคีที่อาจจะเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีบริบทของศักยภาพและความพร้อมทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐภาคีที่ด้อยกว่าในเรื่องการเคลื่อนย้ายออกของปริมาณกลุ่มทุน จำนวนแรงงานที่มีทักษะพิเศษหรือมีความชำนาญเฉพาะสาขา