

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๕ ของบริการขนส่งทางอากาศ

ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน

(Protocol to implement the fifth package of commitments on air transport services under the ASEAN Framework Agreement on Services)

๑. ความเป็นมา

ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS) ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการเจรจาการค้าบริการด้านการขนส่งทางอากาศมาแล้วจำนวน ๓ รอบ คือ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ในส่วนของประเทศไทยได้จัดทำข้อผูกพันเพื่อเปิดตลาดบริการเสริมด้านการขนส่งทางอากาศแล้ว จำนวน ๔ กิจกรรม ได้แก่ บริการซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยาน การขายและการตลาดของบริการขนส่งทางอากาศ บริการสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และบริการให้เช่าอากาศยานแบบไม่มีลูกเรือ

ในการเจรจาการค้าบริการด้านการขนส่งทางอากาศรอบที่ ๔ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๔๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการหารือและขอให้ประเทศสมาชิกต่างๆ พิจารณาเปิดตลาดบริการเสริมอื่นๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะบริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ (Airfreight Forwarding Services) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการส่งสินค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิก โดยรัฐมนตรีขนส่งอาเซียนได้ร่วมกันลงนามพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๕ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ระหว่างการประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ กรุงเทพมหานคร และประเทศไทย โดยกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางอากาศ) ได้ยื่นข้อผูกพันในการเปิดตลาดกิจกรรมดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า การเปิดตลาดบริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศสอดคล้องกับการดำเนินการเปิดเสรีการบินสำหรับเที่ยวบินขนส่งสินค้าในอาเซียน ซึ่งจะอำนวยความสะดวกต่ออุตสาหกรรมส่งออกและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยการเปิดตลาดนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายภายในของไทยกำหนด

๒. สาระสำคัญ

ประเทศไทยเปิดตลาดในการบริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ (Airfreight Forwarding Services) สำหรับ Mode 1 การให้บริการข้ามแดน (Cross border) และ Mode 2 การบริโภคในต่างประเทศ (Consumption Abroad) อย่างไม่มีข้อจำกัด ขณะที่ Mode 3 การจัดตั้งสถานประกอบการ (Commercial Presence) ไทยอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้โดยต้องถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๔๙ และใน Mode 4 การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (Presence of natural persons) ระบุให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อผูกพันที่ใช้เป็นการทั่วไป (Horizontal Commitment) ที่กำหนด

ไว้โดยกฎกระทรวงพาณิชย์ของไทย ซึ่งการยื่นข้อผูกพันครั้งนี้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของไทยและหลักปฏิบัติในปัจจุบันที่ผู้ประกอบการต่างชาติและผู้รับบริการชาวไทยสามารถกระทำได้อยู่แล้ว

วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นการเปิดบริการตลาดตัวแทนการขนส่งสินค้าทางอากาศในแต่ละด้าน และเป็นการแจ้งเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดของคนในประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะต้องดำเนินธุรกิจจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศในไทย ได้แก่

ด้านที่ ๑ การบริการข้ามแดน (Cross border) เป็นการให้บริการข้ามแดนของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นโดยไม่มีที่ตั้งบริษัทในประเทศไทย เช่น การให้บริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ด้านที่ ๒ การบริโภคในต่างประเทศ (Consumption Abroad) คือการให้ผู้รับบริการที่เป็นชาวไทยได้รับบริการในประเทศอาเซียนอื่น

ด้านที่ ๓ การจัดตั้งสถานประกอบการ (Commercial Presence) เป็นการตั้งกิจการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศในประเทศไทย โดยไทยอนุญาตให้คนในชาติสมาชิกอาเซียนอื่นเข้ามาดำเนินการภายในประเทศไทยได้โดยต้องถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๔๙

ด้านที่ ๔ ด้านการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Presence of natural persons) เป็นเรื่องที่บุคคลธรรมดาในประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งระบุให้เป็นไปตามกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง

๓. ข้อมูลสารบบการพิจารณาของรัฐสภา

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๕ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน มาถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันอังคารที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการและเหตุผลเพื่อให้สัตยาบันพิธีสาร เพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๕ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบอนุมัติให้ประเทศไทยให้สัตยาบันพิธีสารดังกล่าว ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒

๔. สถานะของหนังสือสัญญา

๔.๑ การเริ่มมีผลบังคับใช้ของหนังสือสัญญา

พิธีสารจะมีผลใช้บังคับในหกสิบวัน ภายหลังจากรัฐสมาชิกอาเซียน ๖ ประเทศได้ส่งมอบหนังสือการให้สัตยาบันหรือการยอมรับต่อเลขาธิการอาเซียน และจะมีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือยอมรับพิธีสารนี้

๔.๒ สถานะการให้สัตยาบัน

ไทยลงนามในพิธีสารเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ กรุงเทพมหานคร และประเทศไทยได้ส่งมอบสัตยาบันสารไปยังเลขาธิการอาเซียนเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันหรือให้การยอมรับต่อเลขาธิการอาเซียนแล้ว จำนวน ๑๐ ประเทศ คือ

๑. สาธารณรัฐสิงคโปร์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ (ค.ศ. 2008)

๒. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ (ค.ศ. 2008)

๓. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ (ค.ศ. 2008)

๔. ราชอาณาจักรกัมพูชา

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ (ค.ศ. 2009)

๕. ราชอาณาจักรไทย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (ค.ศ. 2009)

๖. มาเลเซีย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ (ค.ศ. 2010)

๗. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ให้การยอมรับ (Approval) เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ (ค.ศ. 2010)

๘. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ (ค.ศ. 2010)

๙. บรูไนดารุสซาลาม

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ (ค.ศ. 2011)

๑๐. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๔.๓ วันที่มีผลใช้บังคับ

พิธีสารมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๓

(ที่มา <http://agreement.asean.org> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๑)

๕. การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา

๕.๑ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

๕.๑.๑ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๑ กำหนดว่าผู้จดทะเบียน อากาศยานไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทย ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในไทย และกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวนต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องมีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือกรรมการข้างมากต้องมีสัญชาติไทย และถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑

๕.๑.๒ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามบัญชีสามแนบท้ายพระราชบัญญัติ ได้จัดบริการยกขนส่งสินค้า บริการจัดส่งพัสดุ บริการคลังสินค้า และบริการให้คำปรึกษาด้านโลจิสติกส์ เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ทั้งนี้ คนต่างด้าวจะประกอบกิจการได้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

๕.๑.๓ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดประเภทงาน ๓๙ รายการที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาด โดยอาชีพที่เกี่ยวกับบริการโลจิสติกส์ ได้แก่ งานขับชี่ยานยนต์ หรืองานขับชี่ยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล (ยกเว้นขับชี่เครื่องบินระหว่างประเทศ) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน (ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ)

หมายเหตุ ปัจจุบันพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามความในมาตรา ๓ (๑)

๕.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๑ กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม

๕.๒.๒ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

๕.๒.๓ สมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย

๕.๒.๔ สมาคมตัวแทนขนส่งสินค้าทางอากาศไทย

๖. วิเคราะห์ผลกระทบ

๖.๑ การให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๕ ของบริการขนส่งทางอากาศภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน จะสอดคล้องกับการเปิดเสรีทางการบินและการขนส่งสินค้าในอาเซียน เนื่องจากจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งออกสินค้า เช่น ผู้ประกอบการในแต่ละรายจะต้องรักษาคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการขนส่งสินค้าเพื่อแข่งขันกันสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้บริการ รวมทั้ง เมื่อมีการเปิดตลาดตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศหลายรายจะเป็นทางเลือกให้กับผู้ที่ขนส่งสินค้าทางอากาศในการเลือกใช้บริการตามความเชื่อมั่นและอัตราค่าบริการที่ผู้ใช้บริการเห็นว่าเหมาะสม เป็นต้น ตลอดจนเป็นการเพิ่มอัตราการจ้างงานให้กับคนภายในประเทศ

๖.๒ ผู้ประกอบการชาวไทยสามารถเข้าไปดำเนินการบริการในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยื่นข้อผูกพันได้ ตามรายการบริการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการไทยโดยตรง นอกจากนี้ จะช่วยส่งเสริมให้บริการเสริมด้านการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนขยายตัว เช่น การจัดการระวางสินค้าจากสายการบิน การเตรียมเอกสารส่งออกและนำเข้า การรับและส่งสินค้าถึงปลายทาง การบรรจุหีบห่อและการเก็บรักษาในคลังสินค้า เป็นต้น ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของภูมิภาคอาเซียนเจริญเติบโตต่อไป

๖.๓ บริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ หมายถึง กิจกรรมและการจัดการขนส่งทางอากาศและบริการที่เกี่ยวข้องให้แก่หรือทำหน้าที่แทนผู้ขนส่ง และผู้รับสินค้าในการขนส่งสินค้าทางอากาศจากจุดต้นทางถึงจุดปลายทาง โดยขอบเขตของการให้บริการประกอบด้วย

- การจัดการระวางสินค้าจากสายการบิน
- การเตรียมเอกสารส่งออกและนำเข้า
- การดำเนินการด้านศุลกากร
- การรับและส่งสินค้าถึงปลายทาง
- การบรรจุหีบห่อและการเก็บรักษาในคลังสินค้า
- การรวบรวมและการคัดแยกสินค้า
- การบริการโลจิสติกส์และบริการรับและส่งสินค้าถึงที่ (door to door)
- การบริการบรรทุกสินค้าภาคพื้น

ด้วยเหตุที่บริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศสามารถประกอบบริการต่างๆ ได้หลายประเภท จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการประกอบธุรกิจตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการประกอบกิจการและเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับบริการ ซึ่งหากประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลจะเกิดปัญหาหลายประการ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจและตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศหลายรายมีคุณภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน ขาดความซื่อสัตย์ต่อผู้ใช้บริการจนส่งผลเสียต่อธุรกิจโดยรวม ซึ่งต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการในประเทศสมาชิกอื่นที่มีความรู้ เทคโนโลยี เงินทุน และมาตรฐานที่ดีกว่า แม้ว่าจะไม่มีการกีดกันทางการค้า แต่ในทางปฏิบัติก็มีการกีดกันจากข้อจำกัดดังกล่าวอยู่นั่นเอง รวมทั้งความไม่ได้มาตรฐานของผู้ประกอบธุรกิจและตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าอาจถูกแจ้งและร้องเรียนไปยังสื่อต่างๆ ทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ อันทำให้ขาดรายได้จากการค้าระหว่างประเทศ

๖.๔ ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสถานะของผู้รับจัดการขนส่งสินค้า เพราะไม่มีกฎหมายรับรองไว้โดยตรงทำให้การติดต่อกับส่วนราชการเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากส่วนราชการไม่ทราบสถานะทางกฎหมายของผู้รับจัดการหรือตัวแทนรับขนส่งสินค้า ทำให้เสียเวลาในการติดต่อประสานงาน อันทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดความรวดเร็วในการให้บริการเสียไป

๖.๕ เนื่องจากผู้ประกอบการหรือตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศมีทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย ดังนั้น หากมีผู้ประกอบการหรือตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานและก่อให้เกิด

ปัญหาในการขนส่งสินค้า ผู้ใช้บริการขนส่งควรจะได้รับรู้ เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจใช้บริการ แต่ทว่าการรับรู้ของผู้ใช้บริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศยังมีน้อยเพราะไม่มีการแจ้งเตือนแก่ผู้ส่งสินค้านายย่อย โดยเฉพาะผู้ส่งสินค้าที่ไม่ได้ไปใช้บริการของสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการหรือตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานบางรายยังคงประกอบธุรกิจและหลอกลวงผู้ส่งสินค้านายอื่นๆ ต่อไป (ร้อยตรีปริณทร์ บุตรเจริญ. ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบการรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒)

.....