

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ

ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน

(Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments on Air Transport

Services under the ASEAN Framework Agreement on Services)

๑. ความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็น

รัฐสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ได้ลงนามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๘ (ค.ศ. 1995) ณ กรุงเทพมหานคร ราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีหลักการสำคัญในการแสวงหาการเสริมสร้างความร่วมมือด้านบริการ ขจัดข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญต่อการค้าบริการระหว่างรัฐสมาชิกทั้งหลาย และเปิดเสรีด้านการค้าบริการ โดยขยายระดับและขอบเขตของการเปิดเสรีให้มากกว่าที่ได้ผูกพันโดยรัฐสมาชิกทั้งหลายภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขององค์การการค้าโลก นอกจากนี้ ความตกลงกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องเข้าร่วมเจรจาเพื่อทยอยเปิดเสรีการค้าและบริการในตลาดของตนให้แก่รัฐสมาชิกอื่น โดยที่ผ่านมามีการบรรลุการเจรจาแล้ว ๕ รอบ และมีข้อผูกพันแล้ว ๖ ชุด ซึ่งผนวกในพิธีสารเพื่ออนุวัติ และในคราวประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน ครั้งที่ ๑๗ ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ (ค.ศ. 2011) โดยอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (พลตำรวจโท ชัชวาล กุลติล) ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้ลงนามในพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ซึ่งพิธีสารฉบับดังกล่าวปรารถนาที่จะจัดทำเป็นตารางข้อผูกพันเฉพาะ ที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะต้องปฏิบัติตาม และต้องให้การปฏิบัติเป็นพิเศษแก่รัฐสมาชิกด้วยกัน บนหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

๒. สาระสำคัญของหนังสือสัญญา

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน เป็นพิธีสารที่มีสาระสำคัญเพื่ออนุวัติข้อผูกพัน ซึ่งเป็นการตกลงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เป็นสมาชิกในองค์การการค้าโลก ให้ขยายข้อผูกพันเฉพาะของตนภายใต้ GATS ให้แก่รัฐสมาชิกอาเซียนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในองค์การการค้าโลก และรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละรัฐจะต้องขยายการปฏิบัติเป็นพิเศษที่ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะในภาคผนวกท้ายพิธีสารให้แก่รัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ซึ่งที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ยื่นข้อผูกพันเปิดเสรีบริการขนส่งทางอากาศแล้ว ๕ บริการ ได้แก่ ๑) บริการซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยาน ๒) การขายและการตลาดของบริการขนส่งทางอากาศ ๓) บริการสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ๔) บริการให้เช่าอากาศยานแบบไม่มีลูกเรือ และ ๕) บริการตัวแทนจัดการขนส่งสินค้าทางอากาศ

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ดังกล่าว รัฐสมาชิกอาเซียนที่ยื่นข้อผูกพันจะต้องให้สิทธิและให้การปฏิบัติเป็นพิเศษในบริการเสริมด้านการขนส่งทางอากาศ ตามที่ระบุไว้ในข้อผูกพันเฉพาะของตน แก่รัฐสมาชิกอาเซียนอื่น โดยในข้อผูกพันชุดที่ ๗ ประเทศไทยได้ยื่นเสนอปรับปรุงบริการที่ได้ยื่นข้อผูกพันไว้แล้ว ๒ บริการ ได้แก่ ๑) บริการซ่อมและบำรุงรักษาอากาศยาน จากเดิมระบุให้ชาวต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๔๙ เสนอปรับปรุงเป็นอนุญาตให้ชาวต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕๑ สำหรับการบำรุงรักษาส่วนประกอบสำคัญของอากาศยานและการบำรุงรักษาบริภัณฑ์และชิ้นส่วนของอากาศยาน และ ๒) บริการสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์ โดยเสนอให้ยกเลิกการจำกัดจำนวนสำนักงานตัวแทนจำหน่ายของสายการบินเพียง ๑ แห่ง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันการตลาด และคงสัดส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติเป็นร้อยละ ๔๙ เท่าเดิม พร้อมทั้ง ได้เสนอเปิดตลาดเพิ่มในบริการให้เช่าอากาศยานพร้อมลูกเรือ โดยเปิดตลาดให้ชาวต่างชาติเข้ามาถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๔๙ ของทุนทั้งหมด

๓. ข้อมูลสารบบการพิจารณาของรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้นำพิธีสารดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบเพื่อการมีผลใช้บังคับของพิธีสารต่อไป และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการมอบสัตยาบันสารของพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ให้แก่เลขาธิการอาเซียนเพื่อรับทราบการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗

ต่อมา ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๓ (เรื่องด่วนที่ ๒) โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ) แถลงเหตุผลประกอบการเสนอพิธีสารฉบับดังกล่าว ซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นพอสมควร และที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับพิธีสารดังกล่าว

๔. สถานะของหนังสือสัญญา

๔.๑ การเริ่มมีผลบังคับของหนังสือสัญญา

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน จะมีผลบังคับใช้ใน ๖๐ วัน ภายหลังจากรัฐสมาชิกอาเซียน ๖ ประเทศ ได้ส่งมอบหนังสือการให้สัตยาบันหรือการยอมรับต่อเลขาธิการอาเซียน และจะมีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือการยอมรับ สำหรับแต่ละรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันหรือการยอมรับพิธีสารหลังจากการส่งมอบหนังสือการให้สัตยาบันหรือการยอมรับจำนวน ๖ ประเทศแล้วพิธีสารจะมีผลใช้บังคับภายใน ๖๐ วัน หลังจากได้รับหนังสือการให้สัตยาบันหรือการยอมรับของรัฐภาคีดังกล่าว

๔.๒ สถานะการให้สัตยาบัน

ปัจจุบันมีรัฐที่ให้สัตยาบันหรือการยอมรับแล้วต่อเลขานุการอาเซียน จำนวน ๑๐ ประเทศ คือ

๑) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๒) มาเลเซีย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๓) สาธารณรัฐสิงคโปร์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๔) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๕) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ให้การยอมรับ (Acceptance) เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2012)

๖) บรูไนดารุสซาลาม

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ (ค.ศ. 2013)

๗) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (ค.ศ. 2013)

๘) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ (ค.ศ. 2013)

๙) ราชอาณาจักรไทย

ให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ (ค.ศ. 2015)

๑๐) ราชอาณาจักรกัมพูชา

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

๔.๓ วันที่มีผลบังคับใช้

พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ของบริการขนส่งทางอากาศ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน มีผลบังคับใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๗ (ค.ศ. 2014)

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

๕. การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา

๕.๑ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

๕.๑.๑ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

๑) ผู้ขอจดทะเบียนอากาศยานต้องเป็นเจ้าของอากาศยาน และต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย (มาตรา ๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒) ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งหากเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในไทย และกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน ต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทนั้นต้องไม่มีหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือกรรมการข้างมากต้องมีสัญชาติไทย และถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ (มาตรา ๓๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒)

๒) การประกอบกิจการหน่วยซ่อมจะกระทำได้อาจต้องได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมจากอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ โดยกฎหมายกำหนดใบรับรองหน่วยซ่อมไว้ ๓ ประเภท (ส่วนที่ ๕ หน่วยซ่อม มาตรา ๔๑/๙๓ - มาตรา ๔๑/๑๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) กล่าวคือ

ประเภทที่ ๑ สำหรับบำรุงรักษาอากาศยาน ซึ่งผู้ขอใบรับรองหน่วยซ่อมประเภทนี้ต้องมีคุณสมบัติและลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา ๔๑/๙๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑/๒๒ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวได้กำหนดข้อจำกัดด้านสัญชาติของผู้ขอให้ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม พ้นกรณีด้านการค้าบริการภายใต้ความตกลงฯ ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับตารางข้อมูลพันธรายสาขาด้วย

ประเภทที่ ๒ สำหรับบำรุงรักษาส่วนประกอบสำคัญของอากาศยาน และประเภทที่ ๓ สำหรับบำรุงรักษาบริภัณฑ์และชิ้นส่วนของอากาศยาน ซึ่งผู้ขอใบรับรองสำหรับงานบริการทั้ง ๒ ประเภท มิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัญชาติไว้ กำหนดเพียงเป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพใบอนุญาตผลิตบริภัณฑ์ และใบรับรองหน่วยซ่อมประเภทที่สองและประเภทที่สาม พ.ศ. ๒๕๕๓

๕.๑.๒ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

การให้บริการในลักษณะของนายหน้าหรือตัวแทน โดยธุรกิจบริการสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์นั้นไม่จำเป็นต้องทำเฉพาะที่สายการบินเท่านั้น สามารถดำเนินการผ่านตัวแทนจำหน่ายได้จากทั่วโลก และเป็นธุรกิจที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเป็นการเฉพาะ ลักษณะของการบริการดังกล่าวผ่านตัวแทนจึงถือเป็นการให้บริการในลักษณะของนายหน้าหรือตัวแทนอันเป็นธุรกิจที่กำหนดไว้ตามบัญชีสามแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ธุรกิจบริการในลักษณะนายหน้าหรือตัวแทนตามบัญชีสามมิใช่การห้ามเด็ดขาด เนื่องจากบัญชีสามได้รองรับให้สามารถกำหนดยกเว้นธุรกิจนายหน้าหรือตัวแทนบางประเภทได้ โดยกฎกระทรวง อีกทั้งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจตามบัญชีสามได้

๕.๒ หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๑ กรมการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคม

๕.๒.๒ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

๕.๒.๓ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

๕.๓ การออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการ

การยื่นเสนอการเปิดตลาดสาขาการขนส่งทางอากาศในข้อผูกพันชุดที่ ๗ ดังกล่าว เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ในมาตรา ๔๑/๕๓ ที่กำหนดให้การประกอบกิจการหน่วยซ่อมในราชอาณาจักรต้องได้รับใบรับรองหน่วยซ่อมอากาศยาน และกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตชิ้นส่วนรับรองคุณภาพใบอนุญาตผลิตบริภัณฑ์ และใบรับรองหน่วยซ่อมประเภทที่สองและประเภทที่สาม พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการแต่อย่างใด

๖. บทวิเคราะห์

ผลของการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารฉบับนี้จะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ ดังนี้

๑. มีการแข่งขันการให้บริการเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือกในการใช้บริการเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ราคาลดลง และ/หรือการให้บริการมีคุณภาพที่ดีขึ้น

๒. ผู้ประกอบการชาวไทยสามารถเข้าไปลงทุนในรัฐสมาชิกอาเซียนที่ยื่นข้อผูกพันได้ตามรายการบริการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ

๓. ทำให้เกิดการจ้างงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการสร้างรายได้

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอาจได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารฉบับนี้ เนื่องจากการที่ถือได้ว่าประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการซ่อมบำรุงทางอากาศยาน ทั้งยังเป็นการเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน