

บทที่ 2

2.5	การเปิดเสรีตามลำดับในตลาดการขนส่งทางอากาศ.....	92
2.5.1	วิเคราะห์ขั้นตอนการเปิดเสรีตามลำดับตามร่างฯ แกตส์....	93
2.5.1.1	ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ตอบแทน ในการเจรจา.....	94
2.5.1.2	ข้อพิจารณาเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของ ประเทศกำลังพัฒนา.....	95
2.5.2	อุปสรรคอื่นเกิดจากระบบการขนส่งทางอากาศ.....	96
2.5.2.1	การใช้หลักการเปิดเสรีตามลำดับใน กิจกรรมการบินโดยตรง.....	96
2.5.2.2	การใช้หลักการเปิดเสรีตามลำดับใน บริการเสริม.....	96
2.5.3	ผลกระทบต่อประเทศไทยหากผูกพันตามพันธกรณี.....	97
2.6	การอ้างข้อยกเว้นในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS).....	98
2.6.1	ปัญหาการอ้างข้อยกเว้นทั่วไป (General Exception)....	98
2.6.2	ปัญหาการกำหนด MFN Exemption.....	99

บทที่ 3

	อุปสรรคทางกฎหมายภายในของประเทศไทยต่อการเปิดตลาด การขนส่งทางอากาศภายใต้แกตส์ (GATS).....	101
3.1	กฎหมายภายในอื่นเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง.....	102
3.1.1	พันธกรณีของประเทศไทยตามข้อตกลงระหว่างประเทศ... 102	
3.1.1.1	ความตกลงสองฝ่ายว่าด้วยการบริการ เดินอากาศกับประเทศต่าง ๆ.....	102
3.1.1.2	ข้อตกลงพหุภาคี.....	104
3.2	กฎหมายภายในของประเทศไทยอื่นเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด... 105	
3.2.1	กฎหมายที่มีผลบังคับกับคุณสมบัติผู้ประกอบการ.....	106
3.2.1.1	กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ของคนต่างด้าว.....	107

3.2.1.2	คุณสมบัติของผู้ประกอบการตาม พ.ร.บ. การเดินอากาศ 2497.....	109
3.2.1.3	คุณสมบัติของผู้ประกอบการที่กำหนดโดย ข้อตกลงระหว่างประเทศ.....	110
3.2.1.4	นโยบายรัฐเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ประกอบการ...	111
3.2.2	กฎหมายที่มีผลบังคับกับลักษณะการเข้าประกอบการ.....	111
3.2.2.1	การห้ามประกอบการบินโดย พ.ร.บ. การเดินอากาศ 2497.....	112
3.2.2.2	การห้ามประกอบการตาม ป.ว.58.....	112
3.2.2.3	การห้ามประกอบการโดย พ.ร.บ. โทรเลข โทรศัพท์ 2477.....	113
3.3	กฎหมายภายในอื่นเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติอย่างชาติ.....	114
3.3.1	กฎหมายที่มีผลเป็นการให้สิทธิคนชาติต่างจาก คนต่างด้าว.....	114
3.3.1.1	ป.ว.281.....	114
3.3.1.2	พ.ร.บ. การเดินอากาศ 2497.....	115
3.3.2	พันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ.....	116
3.3.2.1	ความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศ....	117
3.3.2.2	อนุสัญญาชิคาโก 1944.....	117
3.4	กฎหมายภายในอื่นเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีตามลำดับ.....	118
3.4.1	กฎหมายที่มีผลเป็นการปิดตลาดการขนส่งทางอากาศ โดยสิ้นเชิง.....	118
3.4.2	กฎหมายที่เป็นการปิดกั้นเปิดต่อตลาดการขนส่งทางอากาศ.....	119
3.4.2.1	พ.ร.บ. การเดินอากาศ 2497.....	119
3.4.2.2	ป.ว.58.....	121
3.4.2.3	ป.ว.281.....	121

บทที่ 4	วิธีดำเนินการเจรจาของประเทศไทยต่อการเจรจาอบูรุกวัย เกี่ยวกับการบินส่งทางอากาศ.....	123
4.1	นโยบายและท่าทีต่อพันธกรณีทั่วไปของร่างฯ แกดส์ (GATS).....	123
4.1.1	นโยบายต่อพันธกรณีทั่วไป.....	123
4.1.1.1	การกำหนดนโยบายเรื่อง MFN Exemption.....	124
4.1.1.2	การกำหนดนโยบายเรื่องข้อผูกพันเฉพาะ.....	125
4.1.1.3	การกำหนดนโยบายเรื่องการเปิดเสรี ตามลำดับ.....	126
4.1.2	ท่าทีของประเทศไทยต่อพันธกรณีทั่วไป.....	127
4.1.2.1	ท่าทีของประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา.....	127
4.1.2.2	ท่าทีของประเทศไทย.....	133
4.2	นโยบายและท่าทีต่อภาคผนวก เรื่องการขนส่งทางอากาศ.....	136
4.2.1	นโยบายของประเทศไทยต่อภาคผนวก เรื่อง การขนส่งทางอากาศ.....	136
4.2.1.1	วิเคราะห์นโยบายก่อนการเจรจาอบูรุกวัย.....	136
4.2.1.2	การกำหนดนโยบายต่อภาคผนวกฯ.....	139
4.2.2	ท่าทีของประเทศไทยต่อภาคผนวกฯ.....	141
4.2.2.1	วิเคราะห์ท่าทีของประเทศคู่เจรจา.....	141
4.2.2.2	การกำหนดท่าทีของประเทศไทย.....	142
4.3	การเตรียมการของประเทศไทยต่อการเจรจาอบูรุกวัย เรื่องการขนส่งทางอากาศ.....	144
4.3.1	การเตรียมการในส่วนของผู้ประกอบการ.....	144
4.3.1.1	การเตรียมการในการขายและการตลาด.....	144
4.3.1.2	การเตรียมการในการซ่อมบำรุงอากาศยาน.....	145
4.3.2	การเตรียมการในกฎหมายภายใน.....	147
4.3.2.1	กฎหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงหากผูกพันตาม พันธกรณี.....	147
4.3.2.2	การสร้างข้อตกลงโดยกฎหมายภายใน.....	147

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ.....	149
บรรณานุกรม.....	168
ภาคผนวก.....	178
ประวัติผู้เขียน.....	223



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ความเป็นมา

การเจรจาอนุกรมวิชัย เป็นการเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Multilateral Trade Negotiation) ภายใต้ระบบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade) หรือแกตต์ (GATT) ที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน โดยการเจรจาการค้ารอบนี้มีแรงผลักดันจากประเทศพัฒนาแล้วคือ สหรัฐอเมริกา ที่เห็นว่าสถานการณ์ของการค้าโลกที่มีมาตรการกีดกันทางการค้าเกิดขึ้นอย่างมากมาย ประกอบกับมีประเด็นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหลายประเด็นที่ยังไม่เคยเจรจากัน ควรได้มีการวางกติกาในประเด็นใหม่เหล่านั้น เพื่อความเป็นระเบียบของเศรษฐกิจทั่วโลก¹

ในระบบของแกตต์ (GATT) ได้ใช้เวทีการเจรจาการค้าหลายฝ่าย เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ได้แลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์กัน พร้อมทั้งจัดทำกรอบความเข้าใจและข้อมติที่ประชุมในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้มีผลผูกพันต่อประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งจนถึงปัจจุบันมีการเจรจากันมาแล้ว 8 รอบคือ²

- รอบที่ 1 มีขึ้นที่ Geneva ค.ศ. 1947
- รอบที่ 2 มีขึ้นที่ Amrency, ฝรั่งเศส ค.ศ. 1949
- รอบที่ 3 มีขึ้นที่ Torquay, อังกฤษ ค.ศ. 1950
- รอบที่ 4 มีขึ้นที่ Geneva ค.ศ. 1956
- รอบที่ 5 มีขึ้นที่ Dillon ค.ศ. 1960-1961
- รอบที่ 6 คือ รอบเคนเนดี ค.ศ. 1967

¹ สุรเกียรติ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), พ.ศ. 2531, หน้า 122-123

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40

- รอบที่ 7 คือ รอบโตเกียว มีขึ้นที่ Geneva ค.ศ. 1979
- รอบที่ 8 คือ รอบอูรุกวัย ขณะกำลังเจรจาอยู่ที่ Geneva

ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการประชุมเพื่อจัดทำร่างปฏิญารัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์และหลักการเจรจา รวมถึงหัวข้อต่าง ๆ ในการเจรจาได้มีการรวมกลุ่มกันเสนอร่างปฏิญาเป็น 2 ร่างคือ ร่างแรกนำเสนอโดยบราซิลซึ่งมีอินเดียสนับสนุนอยู่ และร่างที่สองนำเสนอโดยประเทศสวิตเซอร์แลนด์และโคลัมเบีย โดยร่างของบราซิลนั้นไม่ยอมรับประเด็นในเรื่องการค้าบริการและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และในการประชุมที่เมืองบูเนดา เดล เอสเต ได้มีการจัดทำร่างปฏิญารัฐมนตรี (Draft Ministerial Declaration)* โดยมีประเด็นการเจรจาเป็นไปตามร่างของประเทศสวิตเซอร์แลนด์และโคลัมเบีย การเจรจาการค้าบริการปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 ของปฏิญาฯ

จากผลของปฏิญารัฐมนตรีได้มีการจัดตั้งองค์การสำหรับการเจรจาขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiation Committee-TNC) ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงาน 2 กลุ่มคือ กลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าสินค้า (Group of Negotiation on Goods-GNG) และกลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ (Group of Negotiation on Services-GNS) โดยกลุ่มเจรจาการค้าบริการได้จัดทำกรอบงานความตกลงพหุภาคีสำหรับการค้าบริการ โดยรวบรวมจากข้อเสนอของประเทศต่าง ๆ ที่ยื่นเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มเจรจาเพื่อใช้เป็นเอกสารในการเจรจาต่อไป

ในปี ค.ศ. 1989 การเจรจาได้เริ่มมาจนถึงการประชุมครั้งแรก³ ได้มีการวางหลักการที่จะต้องปรับใช้ให้กับบริการทุกสาขาที่เรียกว่า หลักการมอนทรีล 8 ประการ** และกำหนดคำจำกัดความของการค้าบริการ (Trade in Services) ว่าต้องมีลักษณะของการบริการข้ามแดน (Crossborder Movement of Services) หลังจากนั้นได้มีการประชุมกลุ่มทำงานย่อยในแต่ละสาขาบริการ เพื่อกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของการเจรจาในสาขา

* ดูการวิเคราะห์ที่มาของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ในบทที่ 1 ของ 1.1.1

³ Trade Negotiation Committee, "Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round : Mid-Term Meeting "MTN.TNC/11 Geneva 1989, p. 38.

** ดูรายละเอียดในที่มาของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ในบทที่ 1 ข้อ 1.1.2

นั้น ๆ รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ได้เสนอร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการต่อคณะกรรมการเจรจาการค้า ซึ่งได้ประมวลเอาความเห็นเหล่านี้มาจัดทำเป็นร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ

ในปี 1991 คณะกรรมการเจรจาการค้าได้ออกเอกสารที่เป็นร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)⁴ โดยในร่างดังกล่าวยังปรากฏความขัดแย้งของประเทศภาคีในวงเล็บเหลี่ยม [] และเมื่อการเจรจาดำเนินมาถึงปลายปี 1991 คณะกรรมการเจรจาการค้าได้จัดทำเอกสารที่เรียกว่า "Draft Final Act Embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations"⁵ ที่เป็นการรวบรวมผลการเจรจาในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ ที่ไม่ปรากฏความขัดแย้งของภาคีผู้เข้าร่วมเจรจาในวงเล็บเหลี่ยมอีกต่อไป

ปัจจุบันอยู่ในระหว่างรอการลงนามใน Draft Final Act ของประเทศต่าง ๆ และที่ประชุมได้กำหนดให้ประเทศภาคีจัดทำตารางความผูกพัน (Schedule of Binding) และ MFN Exemption Annex เสนอต่อที่ประชุม

ความสำคัญของปัญหา

1. การขนส่งทางอากาศ เป็นการค้าบริการที่ต้องใช้ทุนและเทคโนโลยี ตลอดจนกลไกของตลาดมีลักษณะเฉพาะ และเป็นโครงสร้างของการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขันสูงในตลาดการขนส่งทางอากาศอยู่แล้ว หากมีการเปิดตลาดการค้าเสรีในด้านนี้ยิ่งขึ้นตามที่ ตามพันธกรณีในร่างข้อตกลง GATS ประเทศไทยต้องเผชิญกับการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ การขาดแคลนทุนและแรงงานที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้าสู่ในตลาดกับประเทศอุตสาหกรรม

2. จากการที่การขนส่งทางอากาศมีลักษณะเฉพาะ และกลไกทางการตลาดที่แตกต่างจากการค้าบริการสาขาอื่น และมีระบบระเบียบในระดับระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับเป็นสากล พันธกรณี GATS บางประการจึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ทำที่ของประเทศต่าง ๆ ต่อการเจรจาในการค้าบริการสาขานี้จึงยังไม่ชัดเจน การวิเคราะห์ถึงทำที่ของคณะเจรจา และทำที่ของ

⁴GATT SECRETARIAT DOC. MTN.TNC./W/35, 1990, p. 327-372.

⁵GATT SECRETARIAT DOC. MTN.TNC./FA Geneva December 1991

ประเทศหรือกลุ่มประเทศต่าง ๆ และติดตามผลอย่างใกล้ชิด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดท่าทีของประเทศไทย

3. พันธกรณีที่ปรากฏในร่างข้อตกลง GATS แม้จะมีเจตนารมณ์ของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม แต่ขั้นตอนของการเข้ามีส่วนร่วมนั้นต้องผ่านการเจรจา ซึ่งประเทศมหาอำนาจได้ใช้มาตรการการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เข้ามาภาคมาเป็นข้อต่อรอง เพื่อผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบให้ยอมผูกพันตนเองตามพันธกรณี ดังนั้นประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญกับมาตรการผลักดันดังกล่าว จึงต้องแสวงหาหนทางหรือข้อต่อรองที่ดี และเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านสำหรับการเจรจาการค้าบริการนี้

4. นโยบายและกฎหมายการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ในปัจจุบันมีลักษณะปิดและส่งเสริมเฉพาะสายการบินแห่งชาติ ประกอบกับการดำเนินธุรกิจการบิน ต้องมีการวางแผนระยะยาว ในการเตรียมการด้านทุนและเทคโนโลยี ซึ่งหากมีการรับพันธกรณีตามร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการฯ (GATS) ก็ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายขนส่งทางอากาศให้สอดคล้อง ขณะเดียวกัน ในพันธกรณีส่วนที่ไม่สามารถรับได้ ก็ต้องมีการเตรียมการทางกฎหมายภายใน เพื่อใช้เป็นข้อต่อรองในการเจรจาด้วย

สมมติฐาน

กฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดท่าทีและการเตรียมการของประเทศไทย ในการเจรจาอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อแสวงหาท่าทีและการเตรียมการที่เหมาะสมของประเทศไทยในการดำเนินการเจรจาการค้าอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ

ขอบเขตของการวิจัย

1. วิเคราะห์ข้อกำหนดในร่างข้อตกลง GATS ว่าได้สร้างพันธกรณีแก่การขนส่งทางอากาศเพียงไร ประเมินความเป็นไปได้ในการนำมาใช้บังคับในการขนส่งทางอากาศว่ามีอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไรบ้าง และผลกระทบต่อประเทศไทยหากมีการผูกพันตามพันธกรณี

2. รวบรวมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ เพื่อพิจารณาว่าเป็น

อุปสรรคแก่การผูกพันตามพันธกรณีเพียงไร หรือไม่ รวมถึงพันธกรณีที่ไทยผูกพันกับประเทศต่าง ๆ อยู่เดิมแล้ว ว่าได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง

3. ประเมินท่าทีของกลุ่มประเทศคู่เจรจา ตลอดจนความต้องการภายในประเทศในเรื่องการขนส่งทางอากาศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิจัย

ใช้การวิจัยเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงพันธกรณีตามร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ (GATS) ที่มีต่อการเปิดเสรีในตลาดการขนส่งทางอากาศและผลกระทบต่อประเทศไทย หากมีการผูกพันตามพันธกรณี ตลอดจนท่าทีของประเทศภาคีคู่เจรจาต่อพันธกรณี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดท่าทีของประเทศไทยที่จะรับ หรือไม่รับพันธกรณี ตลอดจนทราบถึงกลวิธีจากร่างข้อตกลงทั่วไป (GATS) ในการตั้งรับการเจรจา
2. จากการศึกษาถึงท่าทีของคู่เจรจา และการวิเคราะห์นโยบายการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ทำให้ได้ข้อมูลในการวางแผนการในระยะยาว ตลอดจนการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปิดตลาดเสรีทางการขนส่งทางอากาศ อันอาจมีขึ้นในอนาคต
3. ผลของการศึกษาถึงอุปสรรคทางกฎหมายภายในของประเทศไทยต่อการเปิดตลาดเสรีของการขนส่งทางอากาศ ทำให้ได้ทราบถึงเทคนิคทางกฎหมายที่จะใช้เป็นข้อต่อรองในการเจรจา เพื่อเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อชะลอการรับพันธกรณี และเพื่อรับพันธกรณีอย่างเหมาะสม
4. จากการศึกษาถึงแนวโน้มของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และท่าทีของประเทศต่าง ๆ จะส่งผลต่อการเตรียมการของผู้ประกอบการกิจกรรมการขนส่งทางอากาศ เพื่อรองรับผลการเจรจา และความเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดขึ้นได้