

บทที่ 1



บทนำ

## ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การให้บริการเป็นสาขาธุรกิจสาขาหนึ่งที่เติบโตอย่างรวดเร็วที่สุดในสังคมเศรษฐกิจการค้าโลกเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีมาแล้วก็ตาม แต่กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกติกาในทางระหว่างประเทศ ด้านการค้าบริการยังคงล่าช้ากว่าการค้าระหว่างประเทศในสาขาอื่น ๆ จนกระทั่งการเจรจาการค้าหลายฝ่ายครั้งที่แปด (EIGHTH ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATION (MTN)) ซึ่งจัดขึ้นภายใต้กรอบของ GATT และเริ่มการประชุมกันที่ PUNTA DEL ESTE ในปี 1986 ได้เริ่มให้ความสนใจที่จะทำการเจรจาการค้าบริการกันอย่างจริงจัง สาขาการค้าบริการจึงได้ถูกจัดเข้ากลุ่มในปี 1954 เมื่อรัฐสมาชิก GATT ได้พิจารณาข้อเสนอว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการให้บริการประกันภัยการขนส่ง ซึ่งนำไปสู่คำแนะนำของสมาชิกที่เรียกว่า "1959 RECOMMENDATION" ว่าด้วยเรื่อง เสรีภาพในการทำสัญญาประกันภัยด้านการขนส่ง (FREEDOM OF CONTRACT IN TRANSPORT INSURANCE) แต่นี้ก็ไม่ใช่เนื้อหาของเรื่อง จนกระทั่งการประชุมรอบโตเกียวของ GATT (TOKYO ROUND) เรื่อง การค้าบริการจึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา โดยการริเริ่มของรัฐบาลสหรัฐ อย่างไรก็ตามในขั้นต้นเป็นเพียงการวิจัยขอบเขตและการพัฒนาความเห็นระหว่างประเทศด้านการค้าบริการ โดยประกาศรัฐมนตรี (MINISTERIAL DECLARATION) ปี 1982 ได้ให้คำแนะนำการสำรวจความสนใจ และเสนอข้อมูลในระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันอย่างไม่เป็นทางการและได้มีการทบทวนผลแห่งกรณีในการประชุมปี 1984 แต่การตัดสินใจอย่างแน่วแน่ที่จะทำการเจรจา เรื่อง การค้าบริการก็ยังไม่บังเกิดผล จนกระทั่งปี 1986 เมื่อมีประกาศรัฐมนตรีที่ PUNTA DEL ESTE เริ่มต้นการประชุมรอบอุรุกวัย สำหรับวัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้าบริการ ก็เพื่อกำหนดกรอบความตกลงหลายฝ่าย (MULTILATERAL FRAMEWORK) ในเรื่องหลักการและกฎระเบียบของการค้าบริการ รวมทั้งรวบรวมระเบียบวินัยเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับสาขาบริการแต่ละสาขา ด้วยเจตจำนงที่จะขยายการค้าดังกล่าวภายใต้หลักความโปร่งใส และการเปิดเสรีโดยลำดับ และเป็นวิถีทางในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทั้งหมดและการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนา กรอบความ

ตกลงจะอยู่ภายใต้นโยบายวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และกฎระเบียบของประเทศที่นำมาใช้กับการค้าบริการ และให้ทำการพิจารณางานขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย การเจรจาได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ คือ GROUP NEGOTIATING SERVICES (GNS) คณะทำงานชุดนี้ได้กำหนดวาระการเจรจาระยะแรกไว้ถึง 5 ประเด็น ได้แก่ การให้คำนิยาม และรวบรวมข้อมูลทางตัวเลขสถิติ การวางหลักและกฎระเบียบสำหรับการค้าบริการ ขอบเขตการใช้ ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวินัยที่มีอยู่ และการดำเนินการแต่ละสาขาในระหว่างรัฐบาลของแต่ละประเทศ และการกำหนดกรอบความตกลงที่เป็นระเบียบข้อบังคับ ในการเจรจาและวางกรอบหรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ ก็ได้สำเร็จลุล่วง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1993 และได้มีการจัดทำกรรมสารสุดท้ายขึ้น (FINAL ACT) ซึ่งครอบคลุมขอบเขตของการเจรจาตามที่ระบุไว้ใน PUNTA DEL ESTE ทั้งหมด พร้อมด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ นั่นคือ ผลของ “การเจรจาการเข้าสู่ตลาด” (MARKET ACCESS NEGOTIATIONS) ที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้ทำข้อผูกพันในอันที่จะลดหรือขจัดอุปสรรคในทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีศุลกากร และไม่ใช่อภาษีศุลกากร และ “ข้อผูกพันเบื้องต้น” (INITIAL COMMITMENTS) ในการเปิดเสรีการค้าบริการ หลักการทั้ง 2 ประการดังกล่าวมานี้จะกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันของประเทศ (NATIONAL SCHEDULES) และตารางนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้ายนี้ด้วย (INTEGRAL PART OF THE FINAL ACT) แต่อย่างไรก็ตามการเจรจาในรอบนี้ ยังมีอยู่อีกหลายสาขาธุรกิจที่ยังไม่สามารถสรุปลงได้ โดยจะให้มีการเจรจาต่อ เมื่อได้จัดตั้ง WTO เรียบร้อยแล้ว ในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)) ขึ้นนี้เป็นไปตาม MARAKESH AGREEMENT เมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 ทั้งนี้ เพื่อที่จะสรุปผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของ GATT ในรอบอูรุกวัย และเพื่อยกฐานะของ GATT ขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจาก GATT เป็นเพียงข้อผูกพันในรูปของสนธิสัญญาในระหว่างสมาชิกที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้า และการเจรจาระงับข้อพิพาททางการค้าเท่านั้น การจัดตั้งองค์การการค้าโลก หรือ WTO มีผลบังคับใช้ เมื่อมกราคม 1996 โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสมาชิกด้วยกันของ WTO

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของ WTO จึงมีพันธะหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ WTO และในการนี้ข้อตกลงประการหนึ่ง ก็คือ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งครอบคลุมบริการประมาณ 90 กว่าสาขาที่ประเทศสมาชิกของ WTO ได้มีการเจรจากันไปแล้ว ประเทศไทยเองได้เข้าร่วมการเจรจาการค้าบริการเพียง 10 สาขา และหนึ่งในนั้นที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่จะกล่าวถึงต่อไป ก็คือ



ได้จบไปเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1993 นั้น ในส่วนของสาขาบริการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องยังถือไม่ได้ว่าเสร็จสิ้นลงแล้ว กล่าวคือ การเจรจาที่ยังไม่จบลง ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศคู่เจรจา ซึ่งมีประมาณ 40 กว่าประเทศ มีเพียง 10 ประเทศเท่านั้นที่ได้ยื่นข้อเสนอการเปิดเสรีค้าบริการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องของตนแล้วอย่างเป็นทางการ (SCHEDULE OF COMMITMENT ON MARITIME AND AUXILIARY SERVICES) ทางด้านของประเทศไทยเองได้มีการจัดทำข้อเสนอของตนเองไว้พร้อมแล้ว เพียงแต่ยังไม่ได้ยื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เนื่องจากคอบคอบทำที่ของสหรัฐและสหภาพยุโรป ในการยื่นข้อเสนอของ 2 กลุ่มประเทศนั้น ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มประเทศนี้เองที่เป็นต้นเหตุปัญหาของการเจรจาที่ยังไม่เสร็จสิ้น ข้อเสนอของไทยด้านการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ด้วยกัน 7 สาขา มีการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ การขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศ การลากจูงเรือระหว่างประเทศ การรับน้ำสกปรกจากเรือ การจัดการเกี่ยวกับเรือที่ให้เฉพาะแต่เรือต่างประเทศ การตรวจสภาพเรือเพื่อออกหนังสือรับรอง และการบริหารจัดการขนส่งสำคัญทางทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งการยื่นข้อเสนอของไทยจะอยู่บนพื้นฐานที่กฎหมายภายในกำหนดไว้ แต่ในอนาคตถ้าประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีมากขึ้น ปัญหากฎหมายภายในจะเป็นปัญหาที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การค้าบริการระหว่างประเทศยังไม่เคยมีกฎเกณฑ์มาตรฐานขึ้น ฉะนั้น ภายหลังจากการเจรจาจึงได้จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ขึ้น ซึ่งตามข้อบทยของ GATS นั้น ถือเป็นข้อตกลงหลายฝ่าย ฉบับแรกที่ครอบคลุมการค้าในสาขาบริการทั้งหมด การครอบคลุมนี้มีข้อพิจารณาว่า จะใช้กฎเกณฑ์นี้กับสาขาธุรกิจบริการในลักษณะใด ซึ่งตามข้อบทยของ GATS ได้กำหนดนิยามของการให้บริการไว้ถึง 4 ลักษณะ คือ การให้บริการในลักษณะข้ามเขตแดน การให้บริการแก่ผู้รับบริการที่มาจากประเทศอื่น การให้บริการผ่านทางนิติบุคคลในดินแดนของประเทศอื่น และการให้บริการในรูปของบุคคลธรรมดาในประเทศอื่น การให้บริการทั้ง 4 ลักษณะนี้จะมีองค์ประกอบระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น แต่ก็มีใช้ว่าทั้ง 4 ลักษณะจะเรียกว่า เป็นการให้บริการในลักษณะข้ามชาติอย่างแท้จริง เพราะเมื่อพิจารณาองค์ประกอบลักษณะของการให้บริการแล้ว จะมีการให้บริการแบบข้ามเขตแดน เป็นบริการข้ามชาติโดยแท้ สำหรับการให้บริการด้านขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องนั้น จะมีลักษณะที่จะถือว่า อยู่ภายใต้ขอบเขตของ GATS หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากลักษณะของการประกอบการในประเทศนั้น ๆ การให้บริการประเภทนี้มีบริการที่น่าสนใจ และเป็นประเด็นที่ประเทศสมาชิกสนใจในการขอให้ประเทศไทยเปิดเสรี ได้แก่ บริการขนส่งสินค้าทางทะเล บริการเช่าเรือ บริการจัดการเกี่ยวกับเรือ บริการให้บริการเครื่องช่วยเดินเรือ บริการนำร่อง บริการลากจูงเรือ

บริการให้บริษัททำเทียบเรือ บริการบรรทุกและขนถ่ายสินค้าขึ้นจากเรือ บริการคลังสินค้า บริการพิธีการศุลกากร บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ บริการตรวจเรือ และบริการอู่ต่อเรือและตรวจซ่อมบำรุงรักษาเรือ โดยบริการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นบริการที่น่าจะถือได้ว่ามีลักษณะของระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับการประกอบการให้บริการนี้ และอยู่ภายใต้นิยามของคำว่า “บริการ” ตามข้อบทของ GATS ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

เมื่อบริการดังกล่าวนี้มีลักษณะของการประกอบการที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของ GATS ก็มีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบทในส่วนที่ว่าด้วยวินัยและเรื่องอื่น ๆ ของข้อบทของ GATS ด้วย ดังนั้น หลักการตามข้อบทของ GATS ที่จะต้องนำมาพิจารณา ได้แก่

- 1) พันธะ หน้าที่ และระเบียบวินัย (GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES) ที่ใช้กับบริการทั้งหมด
- 2) ข้อผูกพันเฉพาะในเรื่องการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และ
- 3) ภาคผนวกแต่ละสาขาบริการ

พันธะ หน้าที่ และระเบียบวินัย (GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES) ข้อบทที่สำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณา ได้แก่ หลักในเรื่อง MFN หรือการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มุ่งเน้นที่จะสร้างความเสมอภาคในการประกอบธุรกิจบริการของผู้ประกอบการที่มาจากแต่ละประเทศโดยเท่าเทียมกัน ในการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องก็เป็นธุรกิจบริการที่ต้องพิจารณาถึงผู้ประกอบการของแต่ละประเทศที่เข้ามาในประเทศไทย หรือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของ WTO ว่าได้รับความเท่าเทียมกันหรือไม่ การให้สิทธิพิเศษด้านการขนส่งทางทะเลที่ออกมาในรูปของข้อตกลง 2 ฝ่าย (BITILATERAL AGREEMENT) จะขัดกับหลักการเรื่อง MFN อย่างไร และหลักการนี้สามารถขอยกเว้นได้แค่ไหนเพียงไร

หลัก TRANSPARENCY หรือความโปร่งใส มุ่งประสงค์จะให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แก่การค้าบริการเปิดเผยโดยทั่วไปต่อผู้ประกอบการหรือประชาชนทั่วไปทั้งหลาย เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถรับรู้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบการของตนได้โดยง่าย ซึ่งในการนี้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการประกอบการขนส่งทางทะเล มีการเปิดเผยออกมาอย่างชัดเจนเพียงไร ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้โดยสะดวกหรือไม่ อย่างไร



DOMESTIC REGULATION หรือกฎระเบียบภายใน เป็นหลักอีกประการหนึ่ง ที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกทบทวนกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ กฎระเบียบของตนว่ามีความเหมาะสมที่จะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดบริการในประเทศของสมาชิกนั้น ๆ ซึ่งกรณีนี้การประกอบการขนส่งทางทะเล และบริการที่เกี่ยวข้อง ก็ต้องพิจารณาทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของตนว่ามีความเหมาะสมหรือมีความเป็นธรรมอย่างไรหรือไม่ต่อผู้ประกอบการ

MONOPOLIES หรือการผูกขาด เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ตามข้อบทของ GATS แต่ยังคงอยู่บนหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันด้วย ในการขนส่งทางทะเลเองมักจะมีการผูกขาดอยู่ในบางประเทศ อย่างกรณีของไทย การที่รัฐเป็นผู้ประกอบการท่าเรือแห่งประเทศไทย ถือเป็น การผูกขาดหรือไม่ ถ้าเป็นการผูกขาดการปฏิบัติของประเทศไทยขัดกับหลักการของ GATS หรือไม่ อย่างไร

GOVERNMENT PROCUREMENT หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เป็นมาตรการประการหนึ่งที่ยกเว้นหลักในเรื่อง MFN MARKET ACCESS และ NATIONAL TREATMENT ไว้สำหรับการดำเนินการจัดซื้อจัดหาที่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐเท่านั้น มิใช่เพื่อการค้าแข่งขันกับเอกชน การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่ใช้วิธีการขนส่งทางทะเล ในทางปฏิบัติเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้งานของรัฐหรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่จะต้องศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่าจะสอดคล้องหรือขัดกับหลักการของ GATS หรือไม่ อย่างไร

SUBSIDIES หรือการอุดหนุน เป็นสิ่งที่ต้องห้ามในหลักการของ GATS เพราะสร้างความไม่เสมอภาคในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน ในการประกอบการขนส่งทางทะเล และบริการที่เกี่ยวข้องมีการใช้สิทธิพิเศษในลักษณะของการอุดหนุนกัน เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ การให้สิทธิเป็นผู้รับขนรายแรก เป็นต้น การให้การอุดหนุนดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดกับข้อบทของ GATS หรือไม่ อย่างไร ถ้ามีการให้การอุดหนุนกันจะมีทางแก้ไขอย่างไรในระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน

นอกจากนี้ หลักการของ GATS ในเรื่องอื่น ๆ อาทิเช่น ข้อยกเว้นทั่วไป การชำระและโอนเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับบริการขนส่งทางทะเลโดยทางอ้อม เนื่องจากข้อยกเว้นทั่วไปเป็นหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกที่จะใช้ปกป้องคุ้มครองตนเอง และการชำระและโอนเงินระหว่างประเทศเป็นหลักการที่ให้ประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจของตน แต่อย่างไรก็ตาม บริการประเภทนี้มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นอย่างใด ๆ ในกรณีนี้หรือไม่ เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน

ข้อผูกพันเฉพาะในเรื่องการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ไม่ถือว่าเป็นพันธะ หน้าที่ทั่วไป (GENERAL OBLIGATIONS) แต่เป็นข้อผูกพันที่สร้างขึ้นโดยระบุไว้ใน

ตารางข้อผูกพันของประเทศ (NATIONAL SCHEDULES) โดยในตารางดังกล่าวนี้ ประเทศสมาชิกจะระบุสาขาบริการที่ตนประสงค์จะปฏิบัติตามหลักการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามข้อบทของ GATS นอกจากนี้ ยังต้องระบุถึงข้อจำกัดใด ๆ ที่จะนำมาใช้กับการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติสำหรับสาขาบริการใด ๆ นั้นด้วย ตารางข้อผูกพันนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เรียกว่า “HORIZONTAL” COMMITMENTS ซึ่งจะใช้กับสาขาบริการทุกสาขาที่ระบุไว้ในตาราง เช่น ข้อจำกัดการซื้อที่ดินโดยชาวต่างชาติ ฯลฯ ส่วนที่สอง เรียกว่า “SECTOR - SPECIFIC” COMMITMENTS ซึ่งจะใช้บังคับเฉพาะสาขาบริการตามที่ระบุไว้แก่สาขาบริการนั้น ๆ เท่านั้น ในการเจรจาจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ เพื่อเปิดเสรีการค้าบริการจะใช้แนวทางใด ซึ่งก็มีทั้งแบบ POSITIVE - LIST (BOTTOM - UP) APPROACH คือ เป็นการยื่นข้อเสนอเพื่อเปิดเสรีเฉพาะสาขาหรือกิจกรรมของบริการที่ประเทศสมาชิคนั้น ๆ มีศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันกับบริการของต่างชาติ หรือจะเป็นแบบ NEGATIVE - LIST (TOP - DOWN) APPROACH คือ เป็นการยื่นข้อเสนอเฉพาะสาขาหรือกิจกรรมของบริการที่ต้องการสงวนไว้ นอกเหนือจากรายการที่สงวนไว้ก็ถือว่าเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาให้บริการได้ทั้งหมด

โดยหลักการของการเข้าสู่ตลาดมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด อาทิเช่น การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ การจำกัดการร่วมทุนของนิติบุคคล หรือการจำกัดมูลค่าการให้บริการ เป็นต้น ส่วนหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศสมาชิหนึ่ง ๆ ปฏิบัติต่อผู้ประกอบการต่างชาติให้เท่าเทียม และเหมือนกันกับที่ให้การปฏิบัติแก่คนชาติของตน

เนื่องจากหลักการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ รวมทั้งการจัดทำตารางข้อเสนอผูกพันเฉพาะตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้ประเทศคู่เจรจาจะต้องพิจารณาถึงภาวะเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันกับต่างชาติถึงการเปิดตลาดในสาขาบริการนั้น ๆ ซึ่งก็จะต้องรวมไปถึงกฎหมายภายในที่มีอยู่แก่บริการประเภทนั้น ๆ ในด้านการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องของไทย มีกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง และจะต้องนำมาประกาศว่าขัดกับข้อบทของ GATS อย่างไรหรือไม่ด้วย กล่าวคือ การเข้ามาตั้งสถานประกอบการเพื่อประกอบการขนส่งทางทะเล จะมีกฎหมาย “ปว. 281” ซึ่งจะกำหนดสัดส่วนการร่วมทุนที่แยกเป็นนิติบุคคลไทยกับนิติบุคคลต่างชาติ ปัญหาต่อไป คือ การให้บริการขนส่งทางทะเล ผู้ประกอบการจำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลไทยเท่านั้นหรือไม่ กรณีอย่างนี้จะต้องพิจารณาถึงข้อบทของ GATS เรื่อง การเข้าสู่ตลาดด้วยว่ากฎหมายไทยในลักษณะนี้ขัดหรือแย้งกับ GATS หรือไม่อย่างไร นอกจากนี้การประกอบการโดยประสงค์จะมีเรือที่ใช้ในการประกอบการเป็นเรือจดทะเบียนที่มี



สัญญาไทย ก็จะต้องนำเอากฎหมาย “พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534” ขึ้นมาพิจารณา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดของการจดทะเบียนเรือไทยในเรื่องของนิติบุคคลที่จะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย คือ มีคนไทยถือหุ้นอย่างน้อย 50% ขึ้นไป กรณีอย่างนี้จะขัดกับข้อตกลงของ GATS หรือไม่

ในเรื่องของการขนส่งที่จะต้องมีการเข้ามาของเรือในน่านน้ำอาณาเขตของไทย เพื่อเทียบท่าและขนถ่ายสินค้าขึ้นหรือลงจากเรือ การดำเนินการดังกล่าวนี้ก็มีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องอีก คือ “พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456” โดยกฎหมายฉบับนี้จะบังคับให้เรือที่เข้ามาต้องใช้นำร่องที่เป็นพนักงานนำร่องของรัฐเท่านั้น จะเป็นบุคคลสัญชาติอื่นมิได้ การวางกฎเกณฑ์อย่างนี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการวางมาตรการที่ขัดกับข้อบทของ GATS ในเรื่องการผูกขาด นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้เรือทุกลำต้องเข้าเทียบท่าที่ทำเรือกรุงเทพก่อน ซึ่งจะมีผลในเรื่องการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคระหว่างรัฐกับเอกชนผู้ประกอบการท่าเรือ ถือได้หรือไม่ว่าเป็นการขัดกับหลักการผูกขาด และการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งตามข้อบทของ GATS การให้บริการของผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ฉบับหนึ่ง นั่นคือ ประมวลรัษฎากร โดยข้อบทกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาจะเป็นเรื่องการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะเก็บแตกต่างกันในระหว่างคนชาติกับผู้ประกอบการต่างชาติ และในระหว่างผู้ประกอบการต่างชาติด้วยกันเอง กรณีอย่างนี้ถือได้หรือไม่ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งขัดต่อหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

จากกฎหมายภายในที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยทำไว้กับประเทศอื่นในเรื่องการให้สิทธิพิเศษในการรับขนสินค้าทางทะเล โดยประเทศไทยได้มีข้อตกลงไว้กับประเทศจีน เวียดนาม และสหรัฐอเมริกา ข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นข้อตกลงที่ให้ประโยชน์ในลำดับก่อนแก่ประเทศคู่สัญญาอันเป็นการกีดกันประเทศฝ่ายที่สามในการเข้าสู่ตลาดและเป็นการเลือกปฏิบัติด้วย การมีข้อตกลงเช่นนี้จะเป็นที่ยอมรับหรือได้รับการยกเว้นไว้ตามข้อบทของ GATS หรือไม่

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ประเทศสมาชิกจะแสดงเจตนาการเปิดตลาดการค้าบริการโดยการให้ SPECIFIC COMMITMENTS ซึ่งออกมาในรูปของ SCHEDULES OF SPECIFIC COMMITMENTS ทำให้ประเทศสมาชิกที่ได้ให้ COMMITMENTS ในการเปิดเสรีสาขาบริการใดไว้แล้ว จะต้องปฏิบัติตาม COMMITMENTS ที่ตนได้ให้ไว้ ทั้งนี้ เมื่อข้อตกลง GATS ดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว หลังจากที่ประเทศสมาชิกได้ลงนามรับรอง และให้สัตยาบัน ในกรณีดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้เตรียม COMMITMENTS ด้านการขนส่งทางทะเลไว้ถึง 7 สาขาของการขนส่งทางทะเล และบริการที่เกี่ยวข้อง หากใน

อนาคตประเทศไทยจะต้องทำการเปิดเสรีการค้าบริการด้านการขนส่งทางทะเลมากขึ้น ตามหลักการเรื่องการเปิดเสรีตามลำดับของ GATS ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องมีการพิจารณากฎหมายในปัจจุบันว่าสอดคล้องหรือขัดกับหลักการของ GATS หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศมีความขัดกันหรือไม่สอดคล้องกับหลัก GATS หรือไม่อย่างไร ถ้ามีจะต้องทำการแก้ไขหรือยกเลิกไปหรือถ้าจะทำการสงวนไว้จะกระทำได้เพียงใดตามหลักกฎหมาย GATS ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลเหล่านี้เป็นเรื่องที่จะได้ทำการพิจารณาศึกษากันต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินเรือด้านการขนส่งทางน้ำและบริการที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าแตกต่างไปจากหลักการในข้อตกลงที่ว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) อย่างไร
2. เพื่อพิจารณาและเสนอแนะว่ามีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินเรือด้านการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่อยู่ในข้อตกลงว่าด้วยการบริการ (GATS) หรือไม่

### วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษาวิจัย

วิธีการวิจัยเรื่องนี้ใช้การวิจัยเอกสาร โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือบทความรวมทั้งเอกสารข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

ขอบเขตการศึกษาวิจัย มุ่งศึกษาวิจัยปัญหาทางด้านกฎหมายที่ใช้บังคับกับการทำธุรกิจบริการด้านการเดินเรือและบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องว่าสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่อยู่ในข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) หรือไม่ โดยจะวิเคราะห์ว่าควรหรือไม่อย่างไรที่จะต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือคงสถานะทางกฎหมายเดิมต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงดังกล่าว



### **สมมติฐานของการวิจัย**

1. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) มีผลกระทบต่อกฎหมายเศรษฐกิจไทยด้านการเดินเรือ : การขนส่งทางทะเล และบริการที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการจะต้องทำการแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสนธิสัญญาที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศด้านการขนส่งทางทะเล

### **ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

1. ทำให้ทราบแนวความคิด ที่มา และวิวัฒนาการของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่อาจจะมีผลกระทบต่อกฎหมายไทย
2. ทำให้ทราบความหมายและหลักการของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)
3. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเดินเรือด้านการขนส่งทางน้ำและบริการที่เกี่ยวข้อง
4. ทำให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นว่าควรจะมีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ เพื่อรองรับหลักการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) หรือไม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย