

### บทที่ 3

ข้อพิจารณาความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และความร่วมมือทางด้านบริการของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ตลอดจนผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย

#### 3.1 ความเป็นมาของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) เป็นความตกลงซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยเริ่มต้นด้วยการประชุมรัฐมนตรีพาณิชย์ของสมาชิก GATT ณ นครปุนตา เดล เอสเต้ (Punta de Este) ประเทศอุรุกวัย เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2529 ในส่วนของข้อตกลงการค้าพหุภาคี ได้บรรลุข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 และลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537

แต่เดิมนั้น สังคมระหว่างประเทศมีเพียงข้อตกลงพหุภาคีทางการค้าสินค้าระหว่างประเทศ คือ “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า” (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการค้าของโลกให้ดำเนินไปอย่างเสรีและตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคง เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน การขยายตัวของการลงทุนและการค้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีการจัดให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายพหุภาคีขึ้นเป็นรอบ ๆ โดยหลักการแล้ว GATT จึงใช้มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน หากมีความจำเป็นต้องนำมาตรการประเภทอื่นมาใช้จะต้องคำนึงถึงทบบัญญัติตามข้อตกลง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> เศรษฐกิจพาณิชย์, กรม. กระทรวงพาณิชย์, คู่มือการปฏิบัติตามความตกลงต่าง ๆ ภายใต้ WTO, ตุลาคม 2538, หน้า 1-3.

ต่อมาเมื่อการค้าบริการเริ่มกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากขึ้น และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เองก็ยังไม่มีความเหมาะสมที่ใช้ในการกำกับการค้าบริการระหว่างประเทศ ประกอบกับการค้าภาคบริการในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น เป็นต้น ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงต้องการขยายตลาดการค้าภาคบริการภายในประเทศของตนออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้าบริการของประเทศตนและจะได้มีส่วนแบ่งในตลาดการค้าบริการของประเทศอื่น อีกทั้งประเทศเหล่านั้นมีความได้เปรียบในทางการค้าบริการสูง ทั้งทางด้านเงินทุน เทคโนโลยี และความชำนาญในการประกอบการ จึงพยายามผลักดันให้มีการเจรจาเพื่อเปิดตลาดการค้าภาคบริการให้เป็นไปโดยเสรี ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) จึงถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าภาคบริการฉบับแรกที่มีขึ้นเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาในเรื่องการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยมุ่งให้มีการจัดร่างกรอบความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งรวมกฎ ระเบียบ และวินัยเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ

โดยมุ่งให้มีการขยายการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใส (Transparency) และการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization) เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทั้งหลายและเพื่อการเติบโตของประเทศกำลังพัฒนา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ละเมิดต่อกฎหมายและข้อบังคับภายในของแต่ละประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ และจะต้องคำนึงถึงการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>2</sup>

และผลการเจรจารอบอุรุกวัยได้มีเอกสารที่เรียกว่า “กรรมสารสุดท้าย หรือ Final Act Embodying The Results of The Uruguay Round of World Trade Organization” ซึ่งผู้แทนประเทศทั้งหลายตกลงกันว่า จะมีการนำข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก หรือ WTO (Agreement Establishing The World Trade Organization) ไปให้หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบในข้อตกลงระหว่างประเทศของแต่ละประเทศพิจารณาดำเนินการให้มีผล

---

<sup>2</sup> กัลยา พรเพิ่มพูน, “ผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในการเจรจารอบอุรุกวัยต่อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2538, หน้า 82.

ผูกพัน ธรรมชาติที่สุดท้าย จึงเป็นสิ่งที่นำไปสู่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO (World Trade Organization : องค์การการค้าโลก)

ความตกลงแกตต์ (GATT) ที่ไทยเป็นภาคี ตั้งแต่ พ.ศ.2525 เป็นเพียงความตกลงระหว่างประเทศทางการค้าไม่ได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ความตกลงที่ทุกประเทศต้องลงนาม คือความตกลงแกตต์ (GATT) เพียงฉบับเดียว ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยประเทศต่าง ๆ ตกลงกันสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้ระเบียบการค้ารัดกุมมากขึ้น รวมถึงขยายขอบเขตรวมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าบริการ และให้มียุทธศาสตร์การค้าโลก (WTO) ขึ้นมาบริหาร ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและความตกลงอื่น ๆ อันเป็นผลจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย และทำหน้าที่กำกับดูแลให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก ปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อผูกพันภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกองค์การใหม่ จึงต้องยื่นสัตยาบันรับรองความตกลงรอบมาร์ราเกช (Marrakesh) เพื่อให้มีสภาพเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก

หากมีการอ้างถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการเจรจาอบอุรุกวัยและมีผลผูกพันทุกประเทศที่ลงนามในธรรมชาติที่สุดท้าย มักจะเรียกข้อตกลงนั้นว่า “แกตต์ 1994” ซึ่งควรจะเรียกว่า “ข้อตกลงการค้าพหุภาคี” (Multilateral Trade Agreements) เพราะตัวข้อตกลงแกตต์ 1994 เองก็เป็นส่วนหนึ่งของภาคผนวก 1A ซึ่งเป็นภาคผนวกที่ครอบคลุมข้อตกลงอีกหลายฉบับของการเจรจาอบอุรุกวัย ซึ่งมีทั้ง

ภาคผนวก 1A ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า

ภาคผนวก 1B ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการและภาคผนวกทั้งหลายที่เรียกว่า Sectoral Annex (General Agreement on Trade in Services and Annexes)

ภาคผนวก 1C ข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (General Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods)

ภาคผนวก 2 บันทึกความเข้าใจในกฎเกณฑ์ และกระบวนการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes)

ภาคผนวก 3 การจัดตั้งกลไกในการทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism)

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง แกดต์ 1947 ซึ่งหมายถึง “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)” หรือ “แกดต์เดิม” ซึ่งมีผลใช้บังคับกันมาตลอด ส่วนแกดต์ 1994 ที่มักจะเข้าใจว่า หมายถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาอูรุกวัย (ตามที่กล่าวถึงในข้างต้นนั้น สถานะทางกฎหมายของความตกลงของแกดต์เดิม 1947 ก็จะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรมสารสุดท้าย (FINAL ACT) ประเทศที่เป็นภาคี\* ของแกดต์ 1947 ก็ยังคงมีสถานะเช่นเดิมและพันธกรณีต่าง ๆ ตามแกดต์ 1947 ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่เช่นกัน) แกดต์ 1994 จึงรวมไปถึงแกดต์ 1947 ด้วย ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศที่เป็นภาคีของแกดต์ 1947 อยู่เมื่อแกดต์ 1947 ถือเป็นส่วนหนึ่งของกรมสารสุดท้ายและเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO คำว่า “ประเทศภาคี” ก็ต้องเปลี่ยนเป็น “ประเทศสมาชิก” ไปด้วย และเมื่อบรรดารัฐสมาชิกได้ลงนามในกรมสารสุดท้าย (Final Act) ก็หมายความว่า รัฐสมาชิกนั้น ตกลงที่จะลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งหมายความว่า ได้ลงนามในทุกข้อตกลงที่มีอยู่ในภาคผนวก 1A, 1B, 1C และภาคผนวก 2, 3 การเจรจาอูรุกวัยจึงเป็นการกระทำครั้งเดียวแต่มีผลต่อ “ทุกข้อตกลง” หรือ Single Undertaking นั้นเอง กล่าวคือ ไม่ต้องลงนามในแต่ละข้อตกลง แต่ลงนามเพียงข้อตกลงเดียว คือ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO แล้ว ทำให้ทุกข้อตกลงมีผลใช้บังคับทั้งหมด”

วัตถุประสงค์สำคัญของการค้าบริการ คือ สร้างกฎเกณฑ์ในด้านนี้เพื่อ

(1) ขยายการค้าบริการโดยใช้หลักการค้าเสรีภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและเปิดเสรีตามลำดับ

(2) สร้างสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่สมดุล เพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยคำนึงถึงเป้าหมายและนโยบายของรัฐ

(3) ให้สิทธิแก่รัฐในการออกกฎระเบียบภายใน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายภายในของรัฐ และคำนึงถึงระดับของการพัฒนาของกฎเกณฑ์ในเรื่องการค้าบริการในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา หมายความว่ากฎเกณฑ์ในการค้าบริการระหว่างประเทศจะต้องเคารพต่อกฎหมายภายในของประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการด้วย

---

\*หมายเหตุ: เรียกว่า “ประเทศภาคี” (Contracting Parties) เพราะยังมีได้เป็นองค์การระหว่างประเทศ

<sup>3</sup>สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และ ทักษิณ ชินวัตร, “ข้อสังเกตต่อผลของข้อตกลงรอบอูรุกวัยต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทย” ใน วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2537, หน้า 40-44.

(4) ให้ความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วม ในเรื่องการค้าบริการ และการขยายการค้าบริการเพื่อส่งออก และจะต้องคำนึงถึงความลำบากหรืออุปสรรคของประเทศ ล้าหลังหรือด้อยพัฒนา เป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ ประเทศเหล่านี้<sup>4</sup>

ข้อตกลงเรื่องการค้าบริการจึงมีขึ้นเพื่อสร้างกฎเกณฑ์หรือกติกาของการค้าบริการ โดยวางอยู่บนหลักของการค้าเสรี โดยต้องมีสถาบันที่คอยควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ และสร้างกฎเกณฑ์ที่รัฐสมาชิกจะต้องถือปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน แนวทาง หลักของการค้าเสรี คือ การค้าที่มีการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิด การเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการระหว่าง ประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการเปิดเผย ความโปร่งใส และให้มีการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตาม ลำดับ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโลกโดยรวมและต่อการพัฒนาของประเทศ กำลังพัฒนาทั้งหลาย

การเปิดเสรีในธุรกิจการค้าบริการจะมีลักษณะไม่เหมือนกับการเปิดเสรีสินค้าซึ่งมี มาตรการทางด้านภาษีและมีใช้ภาษีเป็นอุปสรรคต่อการนำสินค้าเข้าไปจำหน่ายในประเทศใด ประเทศหนึ่ง แต่การค้าบริการเป็นการขายสินค้าที่ไม่มีตัวตน เป็นการซื้อขายความสะดวกสบาย ความพอใจ ความรู้ความชำนาญพิเศษ และคำแนะนำ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ อุปสรรคทางการค้าจึงต้องแตกต่างไปจากการกีดกันการนำเข้าสินค้า อุปสรรคต่อการให้บริการ ระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ การใช้มาตรการภายในประเทศที่เป็นการจำกัดการให้บริการของคน ต่างชาติ การจำกัดความสามารถในการแข่งขันของคนต่างชาติและข้อกำหนดให้ใช้บริการของคน ในประเทศก่อน เป็นต้น การเปิดเสรีสำหรับธุรกิจบริการ คือการยินยอมให้คนต่างชาติเข้ามาให้ บริการแก่ตลาดในประเทศ โดยไม่มีการนำมาตรการ กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายใด ๆ มาใช้เป็น ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และการใช้กฎหมายใด ๆ นั้น ต้องไม่เน้นการเลือก ปฏิบัติระหว่างธุรกิจ/ผู้ให้บริการต่างชาติกับธุรกิจบริการ/ผู้ให้บริการของคนในชาติตน ไม่ว่าจะ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยนิตินัยหรือพฤตินัยก็ตาม<sup>5</sup>

<sup>4</sup>ชุมพร ปัจจุสานนท์, “การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ” ใน วารสารกฎหมาย ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 พ.ศ.2537, หน้า 82.

<sup>5</sup>ประนอมศรี โสมชั้นเงิน, “การเปิดเสรีการค้าบริการ: ไทยพร้อมหรือยัง” ใน วารสาร สุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2537, หน้า 74-75.

การบริหารความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) มีองค์การการค้าโลกเป็นผู้บริหาร โดยมีคณะมนตรีสำหรับการค้าบริการรับผิดชอบ โดยในการเจรจาประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดเป็นข้อผูกพันที่จะเปิดตลาดการค้าบริการในสาขาบริการที่สามารถเปิดได้<sup>6</sup> โดยทำการเจรจาเพื่อลดหรือยกเลิกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการ หรือข้อจำกัดที่กีดกันการเข้าสู่ตลาด โดยใช้วิธีการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อผูกพัน และข้อเรียกร้อง (Offer - Request) ในลักษณะของการเจรจาสองฝ่าย ลดหย่อนข้อกีดกันระหว่างกัน

### 3.1.1 คำนิยามของการบริการและการค้าในสาขาบริการ

การให้คำนิยามและการให้ความหมายของคำจะมีอิทธิพลต่อขอบเขตของการศึกษาในประเทศภาคีแกตต์เองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดให้คำนิยามของการบริการไว้อย่างชัดเจน ส่วนใหญ่จะให้ความเห็นว่า การค้าในสาขาบริการเป็นกิจกรรมหรือธุรกิจบริการระหว่างประเทศ (International trade in services) และอาจมีการจัดตั้งธุรกิจหรือการลงทุนจากต่างประเทศ (direct foreign investment) เข้ามาเกี่ยวข้อง ปัญหาของการให้คำนิยามของการบริการและการค้าในสาขาบริการคือ การบริการจะไม่อยู่ในลักษณะที่เป็นผลผลิตที่จับต้องได้ (intangible output) จึงยากที่จะแยกเป็นตัวตนเหมือนกับสินค้า และการบริการก็ได้ครอบคลุมกิจการที่แตกต่างกันหลายประเภท เช่น

- (ก) การบริการบางประเภทเกี่ยวข้องกับตัวสินค้า (product) อย่างมาก
- (ข) การบริการบางประเภทที่เป็นเหมือนค่าจ้าง (remuneration) อาทิเช่น การซื้อขายแรงงาน
- (ค) การบริการบางประเภทเกี่ยวข้องกับการโอน (transfer) ผลประโยชน์ กำไร และเงินปันผล อาทิเช่น รายได้จากการลงทุน

---

<sup>6</sup>กัลยา พรเพิ่มพูน, ผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในการเจรจารอบอุรุกวัยต่อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย, หน้า 84.

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ความหมายที่ว่า การบริการ คือ ผลผลิตในเชิงเศรษฐศาสตร์ (economic output) ที่ไม่อยู่ในลักษณะที่เป็นรูปธรรม<sup>7</sup> ลักษณะนี้เป็นลักษณะที่สำคัญประการแรกของการบริการ ทำให้การบริการแตกต่างไปจากสินค้า

ลักษณะที่สำคัญประการที่สองของการบริการ ได้แก่ ความไม่สามารถที่จะเก็บสะสมได้ (unstorability) ซึ่งทำให้การบริการจะต้องถูกบริโภคในขณะที่เดียวกับที่ถูกผลิตออกมา

ลักษณะที่สำคัญประการที่สามของการบริการ เป็นการติดต่อกันโดยตรง (interaction) ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่ผลิตสินค้า ซึ่งผู้ผลิตสามารถผลิตและสะสมสินค้าในคลังสินค้า หรือจะจำหน่ายให้ผู้บริโภคในตลาดในเวลาต่อมาได้ การติดต่อโดยตรงระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. การบริการที่จำเป็นต้องอาศัยการเข้าใกล้กัน (physical proximity) ระหว่างผู้ใช้บริการ (user) และผู้ผลิตบริการ (provider) ซึ่งสามารถแยกออกได้ 3 ชนิด ตามลักษณะการเคลื่อนที่ของผู้ผลิตและผู้รับบริการ ดังนี้ ก) ผู้ผลิตบริการเคลื่อนที่ (mobile provider) และผู้ใช้บริการเคลื่อนที่ (mobile user) การค้าบริการประเภทนี้ ผู้เคลื่อนที่จะเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ ผู้ให้บริการอาจเคลื่อนที่ไปหาผู้ใช้บริการ หรือผู้ใช้บริการอาจเคลื่อนที่ไปหาผู้ผลิตบริการ ส่วนแตกต่างกันนี้จะปรากฏอยู่ในราคาค่าบริการ เช่น บริการด้านให้คำปรึกษา การให้บริการตัดผม การขนส่ง ข) ผู้ผลิตบริการเคลื่อนที่ (mobile provider) แต่ผู้ใช้บริการไม่เคลื่อนที่ (immobile user) เช่น การซื้อขายแรงงานกรรมกรในโครงการก่อสร้างในตะวันออกกลาง การค้าแรงงานจะเกิดขึ้นได้ถ้าบริษัทจัดหางาน ส่งคนงานไทยไปยังประเทศในตะวันออกกลางเพื่อทำการก่อสร้าง ค) ผู้ผลิตบริการไม่เคลื่อนที่ (immobile provider) แต่ผู้ใช้บริการเคลื่อนที่ (mobile user) ต้องอาศัยผู้ใช้บริการเคลื่อนที่ไปหาผู้ผลิตบริการ เช่น การบริการท่องเที่ยว ที่นักท่องเที่ยวจะต้องเดินทางจากประเทศของตนเข้าสู่ประเทศของผู้ผลิตบริการ หรือการให้บริการทางการแพทย์ เช่น คนไข้โรคหัวใจที่จะเดินทางไปหานายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่โรงพยาบาลมีอุปกรณ์ผ่าตัดพร้อม

---

<sup>7</sup>Richardson 1987 อ้างถึงใน บรมเศศน์ อุ่นวัฒนะ, “การค้าในภาคบริการ : กรณีศึกษาเฉพาะการค้าบริการด้านกิจการธนาคาร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 16.

2. การบริการที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการเข้าใกล้กัน (physical proximity) การบริการประเภทนี้อาจเรียกว่าการบริการทางไกล (long distance services) เช่น การบริการด้านโทรคมนาคม ทางโทรเลข และโทรศัพท์ การให้บริการทางด้านธนาคารบางประเภท เช่น การใช้เครดิตการ์ด, ATM Card เป็นลักษณะของผู้ผลิตบริการไม่เคลื่อนที่ (immobile provider) และผู้ใช้บริการไม่เคลื่อนที่ (immobile user)

จากลักษณะพิเศษของการบริการดังกล่าว การค้าบริการโดยส่วนมากจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีการเคลื่อนที่เข้ามาใกล้กันระหว่างผู้ผลิตกับผู้ให้บริการ ซึ่งการค้าบริการที่ตกอยู่ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการจะต้องมีลักษณะเป็นการค้าบริการที่เกิดขึ้นข้ามประเทศ ซึ่งจะต้องอาศัยการเคลื่อนที่ของผู้ให้บริการจากต่างประเทศเข้ามาผลิตบริการให้คนในประเทศ และอาศัยการเคลื่อนที่ของผู้รับบริการจากต่างประเทศเข้ามาบริโภคหรือรับบริการในประเทศ โดยที่การเจรจาเกี่ยวกับการค้าบริการจะเน้นหนักไปในทางการขอมิสิทธิในการเข้ามาตั้งถิ่นฐานทำธุรกิจ (the right to establish) ในอีกประเทศหนึ่ง สิทธิในที่นี้หมายถึง ความสามารถในการที่จะเคลื่อนย้ายเงินทุน แรงงาน และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เข้ามาอยู่ในประเทศสมาชิกของความตกลงฯ ได้โดยเสรี กรณีของการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวเป็นการค้าบริการที่ตัวการบริการเคลื่อนที่ไม่ได้ (unportability) จึงจำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้ายผู้ผลิตเข้ามาประกอบการตั้งถิ่นฐานทำธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกอื่น ๆ ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ไม่ว่าจะเป็นต้นทุน แรงงาน ข้อมูล การจัดการ ความรู้ทางเทคโนโลยี อุปกรณ์การผลิต เข้าไปในประเทศนั้น แต่หากเป็นการค้าสินค้า ก็อาจมีการผลิตสินค้าในประเทศหนึ่ง แล้วสินค้าจึงค่อยถูกนำเข้ามาสู่ประเทศของผู้บริโภคในเวลาต่อมาได้ แต่การบริการนั้น ตัวการบริการจะถูกผลิตและบริโภคในเวลาเดียวกัน

และมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะความแตกต่างระหว่าง “การค้าบริการ” และ “การค้าสินค้า” ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งใกล้เคียงกับความเห็นดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

ลักษณะสำคัญของ “การค้าบริการ” ที่ต่างจาก “การค้าสินค้า” นั้น ในทางเศรษฐศาสตร์มีอยู่ 3 ประการ คือ

1. การบริการมีลักษณะเป็น “กระบวนการ” (Processes) ซึ่งผู้ให้บริการได้ปฏิบัติให้แก่ผู้รับบริการเป็นการใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติโอนไปยังผู้รับบริการในขณะที่การค้าสินค้าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในตัวสินค้าไปยังผู้ซื้อ



2. การบริการเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible) จับต้องไม่ได้ (Intangible) การค้าบริการจึงต้องอาศัยการติดต่อโดยตรงระหว่างผู้ให้บริการ (Provider) กับผู้รับบริการ (Consumer)

3. เมื่อการบริการมีลักษณะเป็นกระบวนการ (Processes) ที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible) จับต้องไม่ได้ (Intangible) จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือระเบียบบังคับ ขึ้นใช้กับการบริการในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของการบริการทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถประเมินคุณภาพของการบริการที่ตนเองได้รับได้ การใช้กลไกการแข่งขันเพื่อตัดผู้ให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานออกจากตลาดจึงเกิดขึ้นได้ยาก ต่างจาก “สินค้า” ที่คุณภาพของสินค้าสามารถมองเห็นได้หรือประเมินได้โดยง่าย<sup>8</sup>

จากลักษณะเฉพาะของการบริการเหล่านี้ ทำให้บางหลักการของแกตต์จะมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันออกไปเพราะใช้บังคับกับสาขาบริการที่แตกต่างกัน ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments) และภาคผนวก (Annex) ข้อผูกพันเฉพาะจะมีข้อกำหนดเฉพาะสำหรับสาขาบริการบางสาขาที่ต้องมีข้อกำหนดพิเศษเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access), การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitments) ที่แต่ละประเทศสมาชิกสามารถที่จะเสนอดกลงข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ของประเทศตนได้ โดยการเจรจากับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ลักษณะของการเจรจาเป็นแบบทวิภาคี (Bilateral) ในส่วนของภาคผนวก (Annex) จะเป็นลักษณะของข้อกำหนดเพิ่มเติมจากกรอบความตกลงที่ใช้กับการค้าบริการสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นภาคผนวกรายสาขา โดยจะระบุสถานการณ์ของการบริการบางสาขาและรูปแบบของการให้บริการที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง รวมทั้งการขอยกเว้นจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

---

<sup>8</sup>Phedon Nicolaidis, “Economic Aspects of Services : Implication for a GATT Agreement”, *Journal of World Trade*, 23 (Feb 1989) : 125-136 อ้างถึงใน นิรมล สุขวัฒนางกูร “ทำที่และการเตรียมการของประเทศไทยในการเจรจาออร์รุกวัยเกี่ยวกับการค้าบริการ สาขาขนส่งทางอากาศ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

### 3.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลกเกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต เหตุผลโดยตรงก็คือ แต่ละประเทศไม่สามารถผลิตสินค้าได้ทุกชนิดและไม่สามารถผลิตได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนภายในประเทศ จึงต้องอาศัยทั้งการผลิตเองจากภายในประเทศและการสั่งซื้อจากต่างประเทศ การที่แต่ละประเทศไม่สามารถผลิตสินค้าได้ทุกชนิดเพราะมีปัจจัยการผลิตและความชำนาญในการผลิตที่แตกต่างกัน หรืออาจมีปัจจัยจากต้นทุนการผลิตที่หากสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศจะมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าการผลิตเองภายในประเทศ การค้าระหว่างประเทศจึงเกิดจากสาเหตุของปัจจัยการผลิต ความแตกต่างของความชำนาญในการผลิต และความแตกต่างของราคาสินค้าชนิดเดียวกันในแต่ละประเทศ แต่ละประเทศจึงต้องพิจารณาที่จะเลือกผลิตสินค้าที่ตนมีความชำนาญ มีปัจจัยการผลิตที่เพียงพอ และสั่งซื้อสินค้าชนิดที่ประเทศตนไม่สามารถผลิตได้ในต้นทุนต่ำ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ทฤษฎีเฮคเซอร์-โอห์ลีน หรือทฤษฎีความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิต (Factor Endowment Theory) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “สาเหตุของการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากความแตกต่างของความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิตของประเทศต่าง ๆ โดยประเทศจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในสินค้าที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตที่ประเทศตนมีอยู่อย่างสมบูรณ์และขาดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในสินค้าที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตชนิดที่ประเทศขาดแคลน” ความแตกต่างของความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิตนี้เอง ทำให้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของแต่ละประเทศแตกต่างกัน<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ คือ ทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ (Absolute Advantage ของ ADAM SMITH) และทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage ของ DAVID RICADO) ซึ่งกล่าวถึงโดย

---

<sup>9</sup>ชวณิวัน ปฐมขจรกุล, “การเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของเศรษฐกิจไทย” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 1-2.

นายเกริกไกร จีระแพทย์<sup>10</sup> ว่าตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิได้เป็นไปตามทฤษฎีและหลักการของเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ เนื่องจากต่างใช้นโยบายและมาตรการบิดเบือน อีกทั้งรูปแบบของการค้าได้วิวัฒนาการไปมากขึ้น มิได้จำกัดเฉพาะการซื้อขายสินค้าเท่านั้น แต่มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น มีความสัมพันธ์ระดับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (Multilateral), ความสัมพันธ์ระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง (Regional Arrangement) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อประเทศ (Bilateral), การจัดทำความตกลงโดยเป็นความร่วมมือทางการค้า (Trade Agreement) จากการบิดเบือนทางเศรษฐกิจและหลักการ รวมถึงความหลากหลายในรูปแบบของความสัมพันธ์ ทำให้การเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างประเทศได้ขยายเขตกว้างออกไปจากเดิมที่เป็นการเจรจาต่อรองซื้อขายระหว่างเอกชนต่อเอกชนมาสู่การเจรจาต่อรองในระดับรัฐต่อรัฐ กลุ่มต่อกลุ่ม และระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ

การเจรจาแบ่งได้ตามระดับการเจรจา ดังนี้

1. การเจรจาการค้าสองฝ่ายหรือทวิภาคี (Bilateral Trade Negotiation) ซึ่งเป็นการเจรจาระหว่าง 2 ฝ่าย
2. การเจรจามากฝ่าย (Plurilateral Trade Negotiation) เป็นการเจรจาของประเทศตั้งแต่ 3 ประเทศขึ้นไป คือ ลักษณะของการเจรจาในกรอบของกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ เช่น อาเซียน สหภาพยุโรป
3. การเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation) เป็นการเจรจาระหว่างประเทศที่มีประเทศเข้าร่วมเจรจามากมายหลายประเทศ ซึ่งจะมีเรื่องการเจรจาครอบคลุมหลายเรื่องและต้องใช้ระยะเวลายาวนานและต่อเนื่อง

การเจรจาในเรื่องความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) จัดอยู่ในระดับการเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี เหตุผลที่แต่ละประเทศเข้าร่วมเจรจาการค้า มีทั้งเพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า เพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ จัดทำข้อตกลงร่วมมือ แก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาททางการค้า ในกรอบของภาครัฐบาลเป็นไปเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของชาติ และในกรอบของสังคมโลกปัจจุบันเป็นไปเพื่อให้เกิดการเปิดเสรีทางการค้า

---

<sup>10</sup>เกริกไกร จีระแพทย์, การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย, รุ่น 37 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ.2537-2538.

ระหว่างประเทศ (International Trade Liberalization) ความสัมพันธ์ในทางการค้าระหว่างประเทศ จึงเปลี่ยนไปจากที่เน้นการเมือง การทหาร การทูต มาเป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการค้า ในส่วนของประเทศไทยแม้จะมีการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศมาช้านาน แต่โครงสร้างของเศรษฐกิจเป็นไปในรูปแบบของการซื้อมากกว่าขาย ถัดในการ “ตั้งรับ” มากกว่า “ตั้งใจรุก” ประเทศไทยจึงไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการเจรจาการค้า หรือมีความคิดที่ไม่จำเป็นต้องเจรจา แต่ต่อมาเมื่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ได้พัฒนาตนเองให้เป็นทั้งผู้ผลิต และผู้ค้าที่ทวีความสำคัญขึ้น ทำให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเกรงว่าความก้าวหน้าขึ้นของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะสร้างปัญหาในการเป็นคู่แข่งกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเดิม จึงต้องหันเหไปจับกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ เช่น การค้าบริการ การลงทุน และถือเป็นโอกาสเหมาะที่การปกป้องกีดกัน (Protectionism) เริ่มเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ลง สังคมโลกจึงเชื่อว่าเศรษฐกิจในโลกโลกาภิวัตน์จะสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มที่ที่ต้องปล่อยให้การค้า การลงทุน การบริการ ขยายตัวได้เต็มที่ในรูปแบบของการเปิดเสรี (Liberalization) จึงจะทำให้ขบวนการพัฒนาก้าวหน้าสืบไป ประเทศที่เปิดการค้าให้เป็นระบบการค้าเสรีก่อนจะได้เปรียบในแง่ที่ช่วยดึงดูดให้มีการลงทุนที่จะสร้างงาน สร้างสินค้า และสร้างการส่งออก และให้ประโยชน์ในแง่การให้โอกาสแก่ผู้บริโภคที่จะมีโอกาสได้เลือกบริโภคสินค้าและบริการที่ถูกลง ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น เงินออมมากขึ้น ทำให้การลงทุนในระดับถัดไปสูงขึ้น และผลักดันให้การผลิตสินค้ามีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามกระแสของการกีดกันทางการค้าก็ยังคงมีอยู่ตามธรรมชาติของการนิยมเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และการเห็นแก่ตัว แต่การกีดกันที่ยังคงมีอยู่จะตัดแปลงออกมาในรูปของการนำเอาเรื่องมาตรฐานสิ่งแวดล้อม สิทธิของผู้ใช้แรงงาน มาตรฐานแรงงาน ฯลฯ และสภาพความเป็นจริงของสังคมโลกอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประเทศกำลังพัฒนามีกำลังอำนาจและอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยส่วนใหญ่ประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องตกอยู่ในสถานะของฝ่ายรับมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายรุก

การนำเอาทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมาปรับใช้เปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น จะช่วยชี้ให้เห็นได้ว่าไทยมีความได้เปรียบในด้านใดและประเทศอื่น ๆ มีหรือขาดความได้เปรียบในเรื่องใดบ้าง เพื่อที่จะแสดงถึงสมรรถภาพในการเป็นคู่แข่งกันของประเทศอื่น ๆ ทำให้ไทยสามารถมองเห็นความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การนำ

เอาทฤษฎีนี้มาศึกษา จึงช่วยในการพิจารณาหรือปรับทิศทางการค้า และวางนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้น<sup>11</sup>

### 3.1.3 หลักการสำคัญของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเป็นหลักการที่กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อวางระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการนำเอาหลักการค้าเสรีมาใช้ในการค้าด้านบริการ หลักการค้าเสรีที่นำมาใช้ คือ หลักการค้าที่ลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การเปิดเสรีด้านการค้าบริการ จึงมุ่งที่จะให้มีการขยายตัวทางการค้าโดยใช้หลักการเปิดเสรีเป็นลำดับ (Progressive Liberalization) ทำให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการไม่สามารถคงกฎระเบียบใด ๆ ที่ใช้บังคับในประเทศของตนที่มีลักษณะขัดแย้งกับพันธ-กรณีและข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในความตกลงฯ แต่ยังเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ สามารถรักษากฎระเบียบเดิมไว้ได้เท่าที่มีความจำเป็น ซึ่งก็จะต้องตกลงกันต่อไปว่าจะสามารถประกาศใช้ได้ทันที ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน โดยจะมีเงื่อนไขและขั้นตอนอย่างไรบ้าง ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศสมาชิก พันธกรณีสำคัญที่จะต้องปฏิบัติ คือ การเปิดตลาดการค้าบริการในสาขาและกิจกรรมที่แต่ละประเทศเห็นว่าสามารถเปิดให้ต่างประเทศเข้ามาประกอบการค้าบริการได้ในแต่ละรูปแบบ ได้แก่ การขายบริการข้ามพรมแดนโดยผู้ขายบริการ และผู้ใช้บริการต่างอยู่ในประเทศของตน การให้ผู้บริโภคข้ามพรมแดนไปซื้อบริการ การเข้ามาเปิดกิจการเพื่อขายบริการ และการให้บุคลากรฝีมือเข้ามาให้บริการ ในทางปฏิบัติประเทศสมาชิกจะเสนอการเปิดตลาดการค้าบริการในรูปของการยื่นตารางข้อผูกพันระบุชัดเจนว่าจะเปิดตลาดการค้าบริการสาขาใด กิจกรรมใด และเปิดในรูปแบบใดบ้าง โดยข้อผูกพันก็คือ เมื่อเปิดแล้วจะออกกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขใหม่ที่มีผลเท่ากับการปิดตลาดไม่ได้ และการเปิดต้องเปิดแก่ทุกประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ

<sup>11</sup>ชวนันวัน ปฐมขจรกุล, “การเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของเศรษฐกิจไทย”, หน้า 5.

เนื้อหาของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ คือ

1. กรอบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ กำหนดพันธกรณีหลักที่ทุกประเทศสมาชิกต้องถือปฏิบัติ ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปที่มีผลใช้บังคับการการค้าบริการทุกสาขา ในพันธกรณีหลักของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ แบ่งออกเป็น 6 ภาค ดังนี้

ภาค 1 ขอบเขตและคำนิยาม (Scope and Definition)

ภาค 2 พันธกรณีและระเบียบวินัยทั่วไป

(General Obligations and Disciplines)

ภาค 3 ข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments)

ภาค 4 การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization)

ภาค 5 บทบัญญัติว่าด้วยสถาบัน (Institutional Provisions)

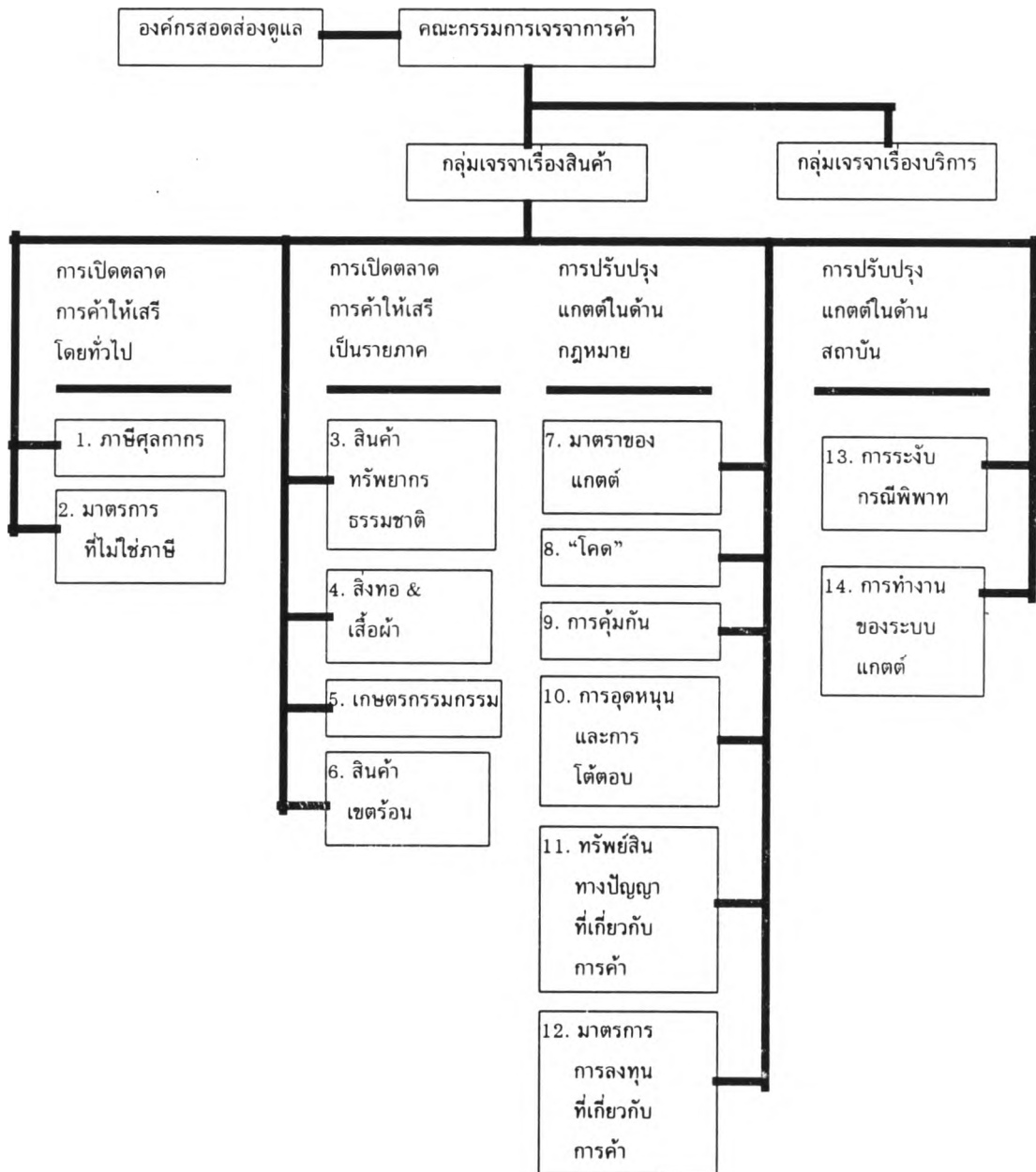
ภาค 6 บทบัญญัติสุดท้าย (Final Provisions)

2. ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Specific Commitments) เป็นตารางข้อผูกพันของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเสนอผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยยึดหลักการเปิดเสรีตามลำดับและหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถเสนอตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of Specific Commitments) ในบางสาขาบริการที่ตนยังไม่พร้อม โดยกำหนดเป็นข้อผูกพันเฉพาะในเรื่องของการเข้าสู่ตลาด (Market Access) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitments) โดยที่ประเทศสมาชิกต้องจัดทำเจรจาในรูปทวิภาคี (bilateral) คือจัดการเจรจาสองฝ่ายระหว่างประเทศสมาชิกที่ต้องการจะทำความตกลงกันในสาขาบริการที่ประเทศตนคิดว่าพร้อมที่จะเปิดเสรี

3. ภาคผนวกความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เป็นข้อกำหนดเพิ่มเติมจากความตกลง ที่ใช้กับการค้าบริการสาขาที่กำหนดโดยเฉพาะ ซึ่งจะระบุสถานการณ์ของการบริการบางสาขาและรูปแบบของการให้บริการที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง รวมทั้งการขอยกเว้นจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) เช่น ภาคผนวกว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาที่ให้บริการตามความตกลง ภาคผนวกว่าด้วยการบริการด้านการเงิน ภาคผนวกว่าด้วยการบริการด้านการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น

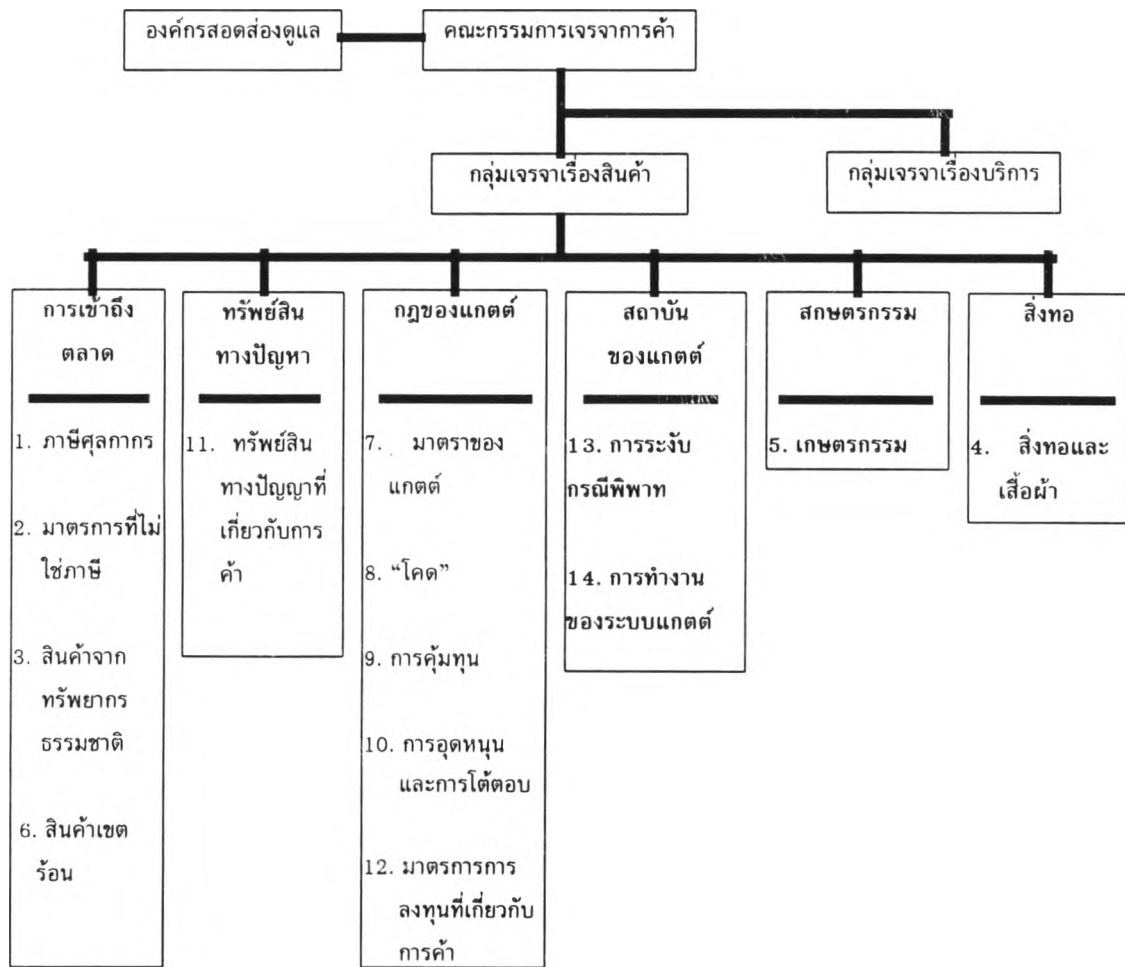
ภาพแสดงโครงสร้างการเจรจาต่อรองช่วงแรกและช่วงสุดท้าย

มกราคม 1987 – ธันวาคม 1990 : กลุ่มเจรจา 15 กลุ่ม รวมบริการ (ช่วงแรก)



ภาพแสดงโครงสร้างการเจรจาอบอุรกิจช่วงแรกและช่วงสุดท้าย (ต่อ)

ธันวาคม 1990 - เมษายน 1994 : กลุ่มเจรจาเจ็ดกลุ่ม รวมบริการ (ช่วงสุดท้าย)



ที่มา : แกตต์ กรรมาธิการประชาคมยุโรป อ้างถึงใน พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, “สามมิติของการเจรจาอบอุรกิจ”, หน้า 44, 82.



การให้คำนิยามของคำว่าบริการและการค้าบริการเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการเจรจาการค้าบริการ เพราะคำนิยามและการแปลความหมายของคำนิยามจะมีอิทธิพลต่อขอบเขตของการต่อรอง แต่เนื่องจากคำว่า “การบริการ” เป็นคำที่ยังไม่มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน นอกจากจะให้ความเห็นว่า การบริการและการค้าในสาขาบริการเป็นกิจกรรมหรือธุรกิจระหว่างประเทศ (International trade in services) และเป็นกิจกรรมที่อาจมีการจัดตั้งธุรกิจหรือการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง และความแตกต่างกันของการบริการแต่ละประเภทเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่อาจให้คำนิยามคำว่าบริการและการค้าในสาขาบริการได้ เพราะการบริการไม่ใช่ผลผลิตที่จับต้องได้ (Intangible Output) ทำให้ยากที่จะแยกตัวตนได้เหมือนสินค้า และการบริการครอบคลุมกิจการที่แตกต่างกันหลายประเภท เช่น (ก) การบริการบางประเภทเกี่ยวข้องกับตัวสินค้า (Product) อย่างมาก (ข) การบริการบางประเภทที่เป็นเหมือนค่าจ้าง (Remuneration) เช่น การซื้อขายแรงงาน (ค) การบริการบางประเภทเกี่ยวข้องกับการโอน เช่น (Transfer) ผลประโยชน์ กำไร และเงินปันผล<sup>12</sup> ดังนั้น ในบทบัญญัติของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จึงได้แต่กำหนดเพียงแคขอบเขตและคำนิยาม (Scope and Definition) ของรูปแบบการค้าบริการ (Mode of Supply) ไว้ และการค้าบริการที่จะอยู่ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนี้ยังต้องเป็นการค้าบริการที่มีองค์ประกอบต่างชาติดีกด้วย

องค์ประกอบต่างชาติ (International Element) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะก่อให้เกิดการค้าบริการระหว่างประเทศได้ เพราะการค้าบริการที่มีองค์ประกอบต่างชาติถือเป็นการค้าบริการที่ตกอยู่ในอำนาจรัฐหลายรัฐ มิใช่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐรัฐเดียว เพราะหากเป็นการค้าบริการที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐรัฐเดียวจะไม่มีจุดเกี่ยวพันหรือจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐอื่นเลย เพียงลำพังกฎหมายของประเทศนั้นก็ควบคุมการบริการนั้นได้อยู่แล้ว ปัญหาเรื่องการเปิดตลาดเสรีก็จะมีผลอะไรเพราะไม่ได้มีรัฐต่างชาติหรือคนต่างดาวเข้ามาเกี่ยวข้องเลย การค้าบริการที่ถูกจัดเข้ารวมอยู่ในความตกลงฯ ฉบับนี้จึงต้องเป็นการค้าบริการที่มีองค์ประกอบต่างชาติ เพราะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวกับกฎหมายหลายประเทศ “ทำให้การค้าบริการต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลายประเทศ เมื่อมีกฎหมายหลายประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์เรื่องการค้า

<sup>12</sup>อินทรา ศรีประสิทธิ์, การค้าบริการ. สำนักพิมพ์ดาต้าเสริช (ไทยแลนด์) จำกัด, พ.ศ.2532.

บริการให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยการทำให้กฎหมายให้เป็นแนวทางเดียวกัน (Harmonization of Legislation) โดยอาศัยสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ”<sup>13</sup>

### 3.1.4 รูปแบบของการค้าบริการ

1. รูปแบบที่หนึ่ง เป็นการค้าบริการจากดินแดนของประเทศสมาชิกหนึ่งไปสู่ดินแดนของสมาชิกอื่น (Cross Border Supply) การจัดหาในรูปแบบนี้จัดเป็นการค้าบริการข้ามแดนอย่างแท้จริง เพราะเป็นการให้บริการข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิก แต่จะเป็นเพียงการข้ามแดนของบริการเพียงอย่างเดียว ไม่มีการเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงานข้ามแดนด้วย

2. รูปแบบที่สองเป็นการค้าบริการจากดินแดนของประเทศสมาชิกไปยังผู้บริโภคของประเทศสมาชิกอื่น โดยผู้บริโภคหรือผู้รับบริการ (Service Consumer) จะมาจากที่อื่น หรือจากรัฐสมาชิกอื่น ซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยที่ผู้ให้บริการ (Service Supplier) จะต้องเป็นคนชาติ หรือนิติบุคคลของประเทศนั้น และประกอบกิจกรรมบริการในดินแดนนั้น เป็นวิธีการให้บริการที่มีขึ้นภายในดินแดนเดียว แต่ผู้บริโภคมาจากรัฐสมาชิกอื่น (การท่องเที่ยวนับเป็นการให้บริการในรูปแบบนี้)

3. รูปแบบที่สาม การค้าบริการโดยผ่านทางนิติบุคคลผู้จัดหาบริการ (Service Providing Entities) ซึ่งนิติบุคคลผู้จัดหาบริการจะมาจากรัฐสมาชิก แต่มาให้บริการในดินแดนของรัฐสมาชิกอื่น การให้บริการในรูปแบบนี้จึงต้องเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานด้วย

4. รูปแบบที่สี่ เป็นการค้าบริการโดยบุคคลธรรมดา (by natural persons) ของประเทศสมาชิกหนึ่งในดินแดนของประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของผู้จัดหาหรือผู้ให้บริการ (provider) เฉพาะที่เป็นบุคคลธรรมดา จึงคล้ายกับรูปแบบที่สาม แต่จะต่างกันตรงที่ผู้จัดหาหรือผู้ให้บริการเพราะรูปแบบที่สามผู้จัดหาบริการ คือ นิติบุคคล แต่รูปแบบที่สี่ผู้จัดหาบริการคือบุคคลธรรมดา

---

<sup>13</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ข้อคิดเกี่ยวกับผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการรอบอุรุกวัยต่อกฎหมายไทย”, ใน 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 371.

หมายเหตุ: รูปแบบของการค้าบริการ (Mode of Supply) หมายถึง รูปแบบของการจัดหาบริการ หรือรูปแบบของการให้บริการ

:คำว่า “Supply of Service” (ข้อ 28B) การให้บริการ หมายความว่า การผลิต (production), การแจกจ่าย (distribution), การตลาด (marketing), การขายและการส่งมอบบริการ (sale and delivery of a service)

ตารางที่ 23 แสดงลักษณะของการเคลื่อนย้ายข้ามแดน<sup>14</sup>

รูปแบบการจัดหาบริการ (Mode of Supply)	ลักษณะของการเคลื่อนย้ายข้ามแดน
ก) การจัดหาบริการจากดินแดนของภาคีหนึ่งไปสู่อื่น (Cross Border Supply)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ “บริการ” (Services)
ข) การจัดหาบริการในดินแดนของภาคีหนึ่งไปยังผู้บริโภคของภาคีประเทศอื่น (Movement of Consumer)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ “ผู้รับบริการ” (Consumer)
ค) การให้บริการโดยนิติบุคคลในดินแดนของภาคีประเทศอื่น (Presence of Service Providing Entities หรือ Commercial Presence)	ตั้งองค์กรนิติบุคคลเพื่อให้บริการในดินแดนของภาคีอื่น
ง) การให้บริการโดยบุคคลธรรมดาในดินแดนของประเภทภาคีอื่น (Movement of Personnel)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ “ผู้ให้บริการ” (Provider) ที่เป็นบุคคลธรรมดา

<sup>14</sup>นิรมล สุวัฒน์นางกูร, “ท่าทีและการเตรียมการของประเทศไทยในการเจรจาอบอุรุกวัยเกี่ยวกับการค้าบริการ สาขาขนส่งทางอากาศ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2535) หน้า 11-13.

การค้าบริการทั้ง 4 รูปแบบนี้ล้วนมีองค์ประกอบต่างชาติทั้งสิ้น ทำให้ทั้งตัวบริการ ผู้ประกอบกิจกรรมบริการ และผู้รับบริการ ตกอยู่ภายใต้กฎหมายของหลายประเทศ อยู่ภายใต้ อำนาจรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเพื่อให้ทุกประเทศที่ประสงค์จะเปิดเสรีการค้าบริการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาเพื่อสร้างกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าบริการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หลักการทั่วไปของข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการ จึงวางอยู่บนหลักการใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ

- หลักการค้าเสรี
- หลักการสมดุลของสิทธิและหน้าที่ของรัฐ โดยคำนึงถึงเป้าหมายและนโยบายของรัฐ
- สิทธิหน้าที่ของรัฐในการออกกฎระเบียบภายใน

**หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ**

หลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการค้าบริการ คือ การค้าเสรี ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนี้ จึงเป็นขบัตัญญัติเกี่ยวกับข้อวินัยที่จะทำให้การค้าบริการเป็นไปโดยเสรี

#### 1. พันธกรณีและข้อวินัยทั่วไป : General Obligations and Disciplines

พันธกรณีและข้อวินัยทั่วไปเป็นหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมการบริการทุกสาขา แล้วแต่ว่าแต่ละสาขาจะเน้นความสำคัญในเรื่องใด ซึ่งขบัตัญญัติในส่วนนี้ทุกประเทศสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามทุกข้อ จะเลือกรับเฉพาะข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้เพราะอยู่ภายใต้หลักการที่จะต้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
<p>ข้อ II : หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most Favored – Nation Treatment : MFN) และช้อยกเว้น</p>	<p>ต้องการให้มีการปฏิบัติต่อทุกประเทศอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน โดยไม่มีเงื่อนไขแก่ผู้ให้บริการ (Service Suppliers) ไม่น้อยไปกว่าผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นใด</p> <p>ยกเว้นให้ใช้มาตรการบางประเภทโดยไม่ต้องตั้งอยู่บนหลักการ MFN ได้ชั่วคราว เพราะการค้าบริการครอบคลุมไปหลายสาขาบริการ ในบางสาขาประเทศสมาชิกอาจยังไม่สามารถให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งได้ จึงอาจทำข้อตกลงพิเศษ ยกเว้นการใช้มาตรการบางประเภทได้ชั่วคราว โดยกำหนดช้อยกเว้นไว้ในภาคผนวก (Annex) ได้ ตามหลักการการช้อยกเว้นจะต้องทบทวนครั้งแรกในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และโดยหลักการช้อยกเว้นนี้กระทำได้ไม่เกิน 10 ปี</p>
<p>ข้อ III : ความโปร่งใส (Transparency)</p>	<p>แจ้งมาตรการทั่วไปที่จะนำเอามาใช้กับเรื่องการค้าบริการ โดยการพิมพ์เผยแพร่โดยทันที หรืออย่างช้าก่อนวันที่มีผลใช้บังคับ การให้ข้อมูลอย่างน้อย ๆ รัฐสมาชิกต้องเผยแพร่เป็นรายปีแก่คณะมนตรีการค้าบริการ ถึงการนำมาตรการใหม่มาใช้ หรือมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ใช้เกี่ยวกับกฎหมาย, ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติในการบริหารที่อาจมีผลกระทบต่อการค้าบริการได้หากพิมพ์เผยแพร่ไม่ได้ ก็ต้องจัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึง</p>

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
	ข้อมูลได้ โดยการตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม (Enquiry Points) เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกอื่นได้ทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่ต้องการ
ข้อ VI : กฎระเบียบภายในประเทศ (Domestic Regulation)	การใช้กฎระเบียบหรือมาตรการต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผลและไม่มีความลำเอียง โดยปกติรัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยที่จะออกกฎหมายภายในอย่างใดก็ได้แต่ต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ ดังนั้น การออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิค, ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าบริการและข้อกำหนดของการขอใบอนุญาต จะต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการค้าบริการ หมายความว่า การออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิค, ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าบริการและข้อกำหนดของการขอใบอนุญาต จะต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการค้าบริการ หมายความว่า การออกกฎหมายภายในประเทศนั้น จะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่สร้างภาระเกี่ยวกับคุณภาพของบริการนั้น จนเป็นการกำหนดขีดจำกัดในการให้บริการ และรวมถึงต้องยอมรับมาตรฐานในการออกใบอนุญาต ใบรับรอง ให้แก่ ผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่นด้วย กรณีนี้จึงควรใช้หลักของความตกลงสองฝ่ายเป็นเกณฑ์ในการยอมรับคุณสมบัติหรือมาตรฐานบริการซึ่งกันและกัน โดยพึงระวังไม่ให้เกิดการรับรองเป็นไปโดยการเลือกปฏิบัติระหว่างรัฐ

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
ข้อ VII : การยอมรับร่วมกัน (Recognition)	ในกรณีที่มีการทำความตกลงร่วมกันยอมรับในมาตรฐานหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาหรือประสบการณ์ในการทำงานของผู้ให้บริการ เพื่อเปิดโอกาสให้มาประกอบอาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ และการรับรองคุณสมบัติของบริการจะต้องไม่ทำไปโดยการเลือกปฏิบัติด้วย
ข้อ VIII : การผูกขาด (Monopolies and Exclusive Service Suppliers)	การให้บริการในลักษณะผูกขาดอาจทำได้ แต่จะต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติและสอดคล้องกับข้อผูกพันที่ไทยได้เสนอผูกพันไว้
ข้อ IX : การปฏิบัติทางธุรกิจ (Business Practices)	มีการปฏิบัติทางธุรกิจหลายรูปแบบที่อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการค้าทำให้เป็นการจำกัดการแข่งขันได้ โดยที่การปฏิบัติทางธุรกิจอาจไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ แต่อาจเป็นการกระทำของกลุ่มนักธุรกิจภายในประเทศ (หากเกิดการร้องเรียน) รัฐสมาชิกจึงต้องพร้อมที่จะปรึกษาหารือเพื่อหาทางยกเลิกวิธีปฏิบัติดังกล่าว
ข้อ XI : การชำระเงินและการโอนเงิน (Payments and Transfers)	การโอนเงินและการชำระเงินเป็นผลต่อเนื่องจากการค้าบริการเพราะเป็นตัวการสำคัญในการที่จะทำให้การเปิดเสรีการค้าภาคบริการได้ผลอย่างจริงจัง จึงห้ามไม่ให้มีการจำกัดการโอนและชำระเงินการค้าบริการระหว่างประเทศในสาขาบริการที่ตนเสนอผูกพันไว้ ยกเว้นมีข้อกำหนดที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในกรณีที่มี

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
	ปัญหาขาดดุลชำระเงิน ประเทศนั้นจะต้องไม่เลือกปฏิบัติและไม่ทำให้ประเทศอื่นเสียหาย และต้องใช้มาตรการดังกล่าวเพียงชั่วคราวเท่านั้น
ข้อ XIV : ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) และข้อ XIV bis : ข้อยกเว้นเกี่ยวกับความมั่นคง (Security Exceptions)	ใช้มาตรการจำกัดการค้าได้เท่าที่มีเหตุผลและความจำเป็นตามบทบัญญัติในข้อ XIV เพื่อป้องกันศีลธรรมอันดีของประชาชน, รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน, คุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช เป็นต้น และ ข้อ XIV bis : ข้อยกเว้นเกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งกระทำได้โดยผลของกฎหมายหรือการปฏิบัติของรัฐโดยยึดถือความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ เช่น ภาวะสงคราม

และภายหลังกความตกลงมีผลใช้บังคับ ประเทศสมาชิกต้องร่วมเจรจาต่อไป ในประเด็นการใช้มาตรการคุ้มครองในกรณีฉุกเฉินจำเป็น การจัดซื้อจัดจ้างบริการโดยรัฐบาล และการให้การอุดหนุน เพื่อกำหนดกติกาที่เกี่ยวข้องและเป็นการขจัดอุปสรรคที่จะขัดขวางการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ

## 2. ข้อผูกพันเฉพาะ : Specific Commitments

ข้อผูกพันเฉพาะไม่ได้ถือเป็นพันธกรณีทั่วไปแต่เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิก และการเสนอของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดข้อผูกพันเฉพาะในสาขาใด โดยสามารถจัดทำและเสนอข้อผูกพันเฉพาะในสาขาบริการที่ตนจะต้องผูกพันโดยมีเงื่อนไขหรือไม่ก็ได้ และจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันแก่บริการและผู้ให้บริการของประเทศสมาชิก



อื่นทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน ข้อผูกพันนี้ถือว่าเป็นการให้ประโยชน์ขั้นต่ำ (Minimum Standard of Treatment) ซึ่งหมายความว่า จะลดน้อยลงไปอีกไม่ได้<sup>5</sup>

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
ข้อ XVI : การเข้าสู่ตลาด (Market Access)	จะต้องเปิดตลาดการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ที่ผูกพันไว้ วิธีการเข้าสู่ตลาดจะต้องดูประกอบด้วยข้อ I เกี่ยวกับขอบเขตและค่านิยมของการค้าบริการ ทั้ง 4 รูปแบบ หากสาขาบริการใดมีรูปแบบของการค้าบริการเป็นอย่างไรก็สามารถระบุไว้ใน Schedules of Specific Commitments รวมถึงกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดไว้ในพันธกรณีเฉพาะนี้ได้ด้วย
ข้อ XVI ข้อ 2 การห้ามวางข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด ในกรณีที่สาขาบริการใดได้มีพันธกรณีเฉพาะหรือคำมั่นเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดเอาไว้	ข้อห้ามมิให้วางข้อกำหนดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ ก) การวางข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนของผู้ให้บริการ (Service Suppliers) ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการจำกัดจำนวนโควตา, การผูกขาด (Monopolies), หรือการให้สิทธิแก่ผู้ให้บริการแต่ผู้เดียว (Exclusive Service Suppliers) หรือมีการวางข้อจำกัดเพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในเรื่องทางเศรษฐกิจอื่นใด (The requirements of an Economic Needs Test)

<sup>15</sup> กิ่งกาญจน์ กาญจไพศาล, “ผลกระทบต่อกฎหมายเศรษฐกิจศาสตร์ของประเทศไทยจากการเปิดเสรีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ สาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรม”, หน้า 50.

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
	<p>ข) การวางข้อจำกัดเกี่ยวกับมูลค่าของธุรกรรมของการค้าบริการหรือสินทรัพย์ในรูปของการจำกัดจำนวนโควตา(Numerical Quotas) หรือมีการวางข้อจำกัดเพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในเรื่องทางเศรษฐกิจอื่นใด</p> <p>ค) การวางข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนธุรกรรมของการค้าบริการ (Number of Service Operations) หรือจำนวนปริมาณของการบริการที่แสดงออก (Quantity of Service Output) ในรูปของการจัดโควตา หรือมีการวางข้อจำกัดเพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในเรื่องทางเศรษฐกิจอื่นใด</p> <p>ง) งานวางข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาในรูปของโควตาบุคคลดังกล่าวอาจถูกว่าจ้างในสาขาบริการใดหรือผู้ให้บริการอาจว่าจ้าง หรือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการประกอบการค้าบริการสาขาใดสาขาหนึ่งเฉพาะเจาะจงหรือมีการวางข้อจำกัดเพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในเรื่องทางเศรษฐกิจอื่นใด</p> <p>จ) การวางมาตรการใดซึ่งเป็นการจำกัด หรือการวางรูปแบบพิเศษอื่นใดของตัวตนทางกฎหมาย (Legal Entity)<sup>16</sup></p>

<sup>16</sup>หมายเหตุ : Legal Entity หมายถึง ตัวตนทางกฎหมาย อาจหมายถึงกรณีของนิติบุคคลต่างด้าวและมาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลไทย หรือกรณีที่ไม่ใช่นิติบุคคลแต่เปิดสำนักงานผู้แทนของนิติบุคคลต่างประเทศในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ หรือเป็นการตั้งสำนักงานภูมิภาคของบริษัทข้ามชาติ

ความตกลง : การค้าบริการ	หลักการ
<p>ข้อ XVII : การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)</p>	<p>ต้องให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของประเทศอื่นในกิจกรรมที่ผูกพันไว้เท่าเทียมกับที่ให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนไทยตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อผูกพัน</p> <p>หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการเปิดเสรี เช่นเดียวกับกับหลักการเข้าสู่ตลาด ภูมิภาคจึงต้องกำหนดเจตนารมณ์ให้ชัดเจนว่าจะมีเงื่อนไขใด ๆ หรือไม่ไว้ใน Schedules of Specific Commitments นี้ ซึ่งหากไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ภูมิภาคต้องให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติโดยต้องปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการเสมอด้วยคนชาติในรูปแบบใด ๆ ก็ตามที่ได้ให้กับคนชาติ แต่จะต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการแข่งขันในสาขาบริการหรือผู้ให้บริการน้อยไปกว่าที่ให้กับคนชาติที่ประกอบกิจการในสาขาบริการที่เหมือนกันหรือเป็นผู้ให้บริการในสาขาบริการเดียวกัน</p>

### 3.1.5 ข้อตกลงเกี่ยวกับการเปิดเสรี สาขาการท่องเที่ยวภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

ในการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนี้ กลุ่มเจรจาว่าด้วยการบริการได้ประมวลบริการที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศมาจัดประเภท โดยจำแนกเป็นสาขาต่าง ๆ 12 สาขา (sectors) ดังนี้

1. สาขาบริการด้านธุรกิจ (Business services)
2. สาขาบริการด้านสื่อสารคมนาคม (Communication services)

3. สาขาบริการด้านการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง  
(Construction and related engineering services)
4. สาขาบริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution services)
5. สาขาบริการด้านการศึกษา (Educational services)
6. สาขาบริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental services)
7. สาขาบริการด้านการเงิน (Financial services)
8. สาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและบริการทางสังคม  
(Health related and social services)
9. สาขาบริการด้านการท่องเที่ยวและการเดินทางที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว  
(Tourism and travel related services)
10. สาขาบริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา  
(Recreational, cultural and sporting services)
11. สาขาบริการด้านการขนส่ง (Transport services)
12. สาขาบริการด้านอื่น ๆ (Other services not included elsewhere)

บริการแต่ละสาขาดังกล่าวยังจำแนกออกเป็นสาขาย่อย ๆ (subsectors) และแต่ละสาขาย่อยยังจำแนกออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ (activities) ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ

บริการสาขาการท่องเที่ยว มีขอบข่ายตามที่ปรากฏในบัญชีบริการ (Services Sectoral Classification List) ในเอกสาร Multilateral Trade Negotiations The Uruguay Round, Group of Negotiations on Services (MTN. GNS/W/120, 10 JULY 1991) จัดทำขึ้นโดย GATT SECRETARIAT แบ่งสาขาหลักและสาขาย่อย (Sectors and Sub-sectors) ออกเป็น 12 สาขา สาขาการท่องเที่ยวถูกกำหนดอยู่ในสาขาที่ 9 ซึ่งการกำหนดขอบเขตสาขาบริการของ GATT SECRETARIAT จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจำแนกย่อยผลิตภัณฑ์ส่วนกลาง (Central Product Classification - CPC) ของสำนักงานสถิติขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Statistical Office)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>The scope and classification sub-sectors contained in this schedule, unless otherwise specified, corresponds to the explanatory notes for services listed in the 1991 Central Product Classification (CPC) of the United Nations Statistical Office, While the Ordering is based on the Services Sectoral Classification List set out in document MTN. GNS/W/120 dated 10 July 1991.

ในบัญชีระบบสาขาของกิจกรรมบริการ สาขาการท่องเที่ยวมีสาขาย่อยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

9. TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES

สาขาการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

A. Hotels and Restaurants (incl. catering) 641-643<sup>16</sup>

<sup>16</sup> พิจารณาจาก CPC : Central Product Classification ซึ่งจะกำหนดบริการที่เกี่ยวข้อง  
เนื่องแต่ละประเภท ดังนี้

**DIVISION 64 HOTEL AND RESTAURANT SERVICES**

<b>641</b>		<b>Hotel and other lodging services</b>
6411	64110	Hotel lodging services
6412	64120	Motel lodging services
<b>6419</b>	<b>Other</b>	<b>lodging services</b>
	64191	children's holiday camp services
	64192	Holiday center and holiday home services
	64193	Letting services of furnished accommodation
	64194	Youth hostel and mountain shelter services
	64195	Camping and caravanning site services
	94196	Sleeping car services and sleeping services in other transport media
	94199	other lodging services n.e.c.
<b>642</b>	<b>food</b>	<b>serving services</b>
6421	64210	Meal serving services in self-service facilities
6423	64230	Caterer services, providing meals to outside
6429	64290	Other food serving services
<b>642</b>		<b>Beverage serving services for consumption on the premises</b>
6431	64310	Beverage serving services without entertainment
6432	64320	Beverage serving services with entertainment
<b>747</b>		<b>Travel agency, tour operator and tourist guide services</b>
7471	74710	Travel agency and Tour Operator services
7472	74720	Tourist guide services

- ก. โรงแรม และร้านอาหาร-ภัตตาคาร  
(รวมถึงบริการจัดอาหารนอกสถานที่)
- B. Travel agencies and tour operators services 7471
- ข. ตัวแทนการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการจัดนำเที่ยว
- C. Tourist guide services 7472
- ค. มัคคุเทศก์
- D. Other  
อื่น ๆ

กิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวที่ประเทศไทยผูกพันต้องเปิดเสรีภายใต้ความตกลงฯ ฉบับนี้คือ ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคาร ธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยว ธุรกิจบริการจัดนำเที่ยว และอื่น ๆ

วิธีเปิดเสรีในกิจการท่องเที่ยวในแต่ละรูปแบบของการค้าบริการ มี 4 วิธี ดังนี้

- กำหนดเปิดตลาดบริการด้านท่องเที่ยวข้ามแดน
- การเปิดตลาดบริการด้านการท่องเที่ยวโดยเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาซื้อบริการในประเทศ
- กำหนดเปิดตลาดบริการด้านการท่องเที่ยวโดยยอมให้ชาวต่างชาติเข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศ (กรณีนี้เป็นนิติบุคคล)
- การเปิดตลาดบริการด้านการท่องเที่ยวโดยเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาขายบริการด้านการท่องเที่ยวในประเทศ (กรณีนี้เป็นบุคคลธรรมดา)

ในแต่ละวิธีของการเปิดเสรีสามารถกำหนดเงื่อนไขได้ว่า ในแต่ละช่วงเวลาหนึ่งประเทศสมาชิกจะเปิดเสรีได้มากน้อยเพียงใด กระบวนการเปิดตลาดนั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมายของนโยบายของแต่ละประเทศและระดับการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาสามารถทำการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถเลือกเปิดบริการสาขาโดยพิจารณาความพร้อมของประเทศตน และตั้งเงื่อนไขในส่วนที่ยังไม่พร้อมได้ แต่ในที่สุดก็ต้องทำการเปิดเสรีโดยไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้คนชาติอื่นสามารถเข้าไปประกอบธุรกิจได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ

### 3.1.6 ศักยภาพของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และองค์การการค้าโลก (WTO)

โดยความน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบการค้าระหว่างประเทศที่ได้มีความร่วมมือกันของประชาคมโลกในการกำหนดความตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE : GATT) เกิดขึ้นอันเป็นความตกลงเบื้องต้นที่นำมาสู่ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES : GATS) และนำมาสู่การเกิดขึ้นขององค์การการค้าโลก (WORLD TRADE ORGANIZATION : WTO) โดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อให้เกิดการค้าเสรี ไม่มีการกีดกันทางการค้าต่อไป โดยองค์การการค้าโลกจะเป็นผู้คุมกฎ คอยดูแลและเบียดเบียนการค้า เศรษฐกิจโลก แต่หากความตกลงเหล่านั้นเป็นเพียงหลักการที่นำมาปฏิบัติจริงได้ยาก ประโยชน์ของความตกลงฯ จึงน่าจะตกอยู่กับประเทศที่มีความได้เปรียบในทางการค้า ทางอำนาจการต่อรอง ทางกำลังทหาร ทางเทคโนโลยี และอีกหลาย ๆ ทาง หรือที่รู้จักกันในนามของ “ประเทศมหาอำนาจ”

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกบ่งชี้ว่า นับแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรก ประเทศมหาอำนาจจะชูธงเศรษฐกิจเสรีนิยมเสมอ ถ้าหากนโยบายนั้นเอื้อประโยชน์ต่อประเทศมหาอำนาจนั้น แต่ยามใดก็ตามที่นโยบายเศรษฐกิจเสรีสร้างความเสียหายเปรียบ ประเทศมหาอำนาจก็จะดำเนินนโยบายกีดกันการค้า<sup>19</sup>

ความเป็นจริงทางสังคมโลกจึงแตกต่างจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า ทุกประเทศในสังคมโลกมีความเท่าเทียมเสมอภาคกัน เปรียบเทียบเหมือนกับพลเมืองแต่ละคนของประเทศ กับประเทศแต่ละประเทศของสังคมโลก ในประเทศหนึ่ง ๆ พลเมืองเป็นองค์ประกอบหลักที่จะทำให้จัดตั้งเป็นประเทศขึ้นมาได้ เพื่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศต้องมีกฎหมายแม่บทคอยกำกับดูแลพลเมืองของตน ซึ่งก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายแม่บท มีเจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่กำกับให้การให้เป็นไปตามกฎหมาย มีบทลงโทษตามกฎหมายแต่ละฉบับ แต่มีความแตกต่างทางสังคมของแต่ละบุคคล ผู้มีฐานะการเงินดี มีการศึกษา มีอาชีพที่มั่นคง ย่อมมีความเป็นอยู่สุขสบาย มีชื่อเสียง ได้รับการยอมรับดีกว่า

<sup>19</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “การเจรจารอบอุรุกวัยกับทวิภาคีนิยมทางการค้า”, ใน ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, พ.ศ.2540, หน้า 41.

บุคคลผู้ไม่มีหรือมีในสิ่งเหล่านั้นน้อย เปรียบได้กับประเทศในสังคมโลกเช่นกัน แม้จะไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งโลก ไม่มีตำรวจโลก และต้องอาศัยบทลงโทษทางสังคม เช่น ดัดความสัมพันธ์ทางการค้า การทูต เป็นต้น แต่ทุกประเทศในสังคมโลกก็มีความแตกต่างกันเหมือนบุคคลพลเมืองในประเทศ ประเทศที่มีกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยีสูง ย่อมมีอำนาจการต่อรองในการเจรจาระหว่างประเทศสูงเช่นกัน มีโอกาสที่จะผลักดันให้เกิดความตกลงหรือการเจรจาใด ๆ ขึ้นเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนได้มากกว่าประเทศที่มีอำนาจการต่อรองน้อย หรือที่เรียกว่าประเทศกำลังพัฒนา, ประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศมหาอำนาจ จะเป็นประเทศที่มีอำนาจการต่อรองที่สูงกว่า

การที่ GATT, GATS และ WTO เกิดขึ้นมาได้นั้น กลุ่มประเทศมหาอำนาจถือเป็นกลุ่มประเทศสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเจรจากำหนดความตกลงเหล่านี้ขึ้นมา แม้แต่ WTO : องค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศนั้น หากเกิดข้อพิพาทในทางการค้าระหว่างประเทศ ระหว่างประเทศโลกที่สามกับประเทศมหาอำนาจ มีหลักประกันได้บ้างที่จะสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าเป็นการตัดสินโดยใช้หลักเสรีภาพ หลักเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งความเป็นธรรมได้ รวมถึงคำตัดสินใด ๆ ที่ออกมาจากมติขององค์การการค้าโลก จะนำไปบังคับใช้กับประเทศมหาอำนาจได้หรือไม่

แต่การเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดในความตกลงระดับระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศโลกที่สามก็ได้รับการสนองตอบในการเจรจาอบที่ 8 ของแกตต์ (รอบอุรุกวัย 1986 - 1994 : Uruguay Round) ซึ่งเป็นรอบที่มีข้อตกลงเรื่องการค้าบริการ และการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) โดยประเทศโลกที่สามได้พยายามมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจา เพื่อกำหนดร่างข้อตกลงที่จะให้ผลการเจรจาเป็นประโยชน์แก่ตนบ้าง เมื่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้ปรับปรุงศักยภาพในการแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ประโยชน์ที่จะได้รับจากผลของความตกลงระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าสินค้า การค้าบริการ และการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศ ก็ย่อมมากขึ้นตามลำดับ ความตกลงเหล่านี้ จึงเป็นกฎกติกาที่สร้างขึ้นเพื่อประเทศที่มีความสามารถในการเป็นคู่ค้าในตลาดการค้าระหว่างประเทศในระดับที่ได้รับการยอมรับแล้วเท่านั้น ที่จะเข้ามาช่วงชิงผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกของความตกลงฯ ฉบับนี้ ผลดี ผลเสีย ที่จะเกิดขึ้นจึงต้องขึ้นอยู่กับการพัฒนาศักยภาพของประเทศในทุก ๆ ด้าน และการให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าเพื่อให้เกิดการต่อรองทั้งแนวรุกและแนวรับที่สมดุลกัน



### 3.2 ความร่วมมือทางด้านบริการของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

อาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations - ASEAN) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เร่งรัดให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค ร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร ได้ก่อตั้งขึ้นตามปฏิญญาอาเซียนที่ได้มีการลงนาม เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 ณ กรุงเทพฯ ประกอบด้วยสมาชิก คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ลาว และพม่า

แต่เดิมกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะร่วมมือกันทางด้านการเมือง ต่อมาเมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลงไป เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อรวมตัวกันทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้ว จึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน อาเซียนจึงต้องเน้นมาตรการการเปิดเสรีทางธุรกิจการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเมื่อการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 4 เมื่อ พ.ศ.2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ นายอานันท์ ปันยารชุน (นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้น) ได้มีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN FREE TRADE AREA : AFTA) เพื่อให้การขายสินค้าภายในอาเซียนเป็นไปโดยเสรี มีอัตราภาษีต่ำและปราศจากข้อจำกัดที่มีใช้ภาษี เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาสู่ภูมิภาคอาเซียนและเพื่อตอบรับกับสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกที่จะเปิดให้มีการค้าแบบเสรีมากขึ้นจากผลของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

ในส่วน of ความร่วมมือทางด้านบริการของอาเซียนเป็นไปในรูปแบบของการจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้าบริการ ซึ่งเป็นความตกลงด้านเศรษฐกิจฉบับหนึ่งของอาเซียน เพื่อที่จะขยายความร่วมมือด้านบริการ และเพิ่มระดับการเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่กันและกันมากขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ความร่วมมือทางด้านบริการของอาเซียนนี้ มีชื่อเรียกว่า “กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน หรือ AFAS : ASEAN Framework Agreement on Services”

กรอบความตกลงฯ นี้มีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

- เพื่อขยายความร่วมมือด้านบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนให้มากขึ้น
- เพื่อเพิ่มระดับการเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่งันและกันมากกว่าที่ประเทศ

สมาชิกได้มีข้อผูกพันไว้ในองค์การการค้าโลก (WTO)

### 3.2.1 ความเป็นมาของกรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS)

กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน : ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) ได้มีการลงนามให้การยอมรับ โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจของแต่ละประเทศสมาชิก เมื่อการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 5 ซึ่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุม และจากการประชุมครั้งนี้ ได้มีการรับรองปฏิญญากรุงเทพ 2538 (Bangkok Declaration 1995) ปฏิญญากรุงเทพ 2538 นี้ มีเจตนารมณ์ที่จะร่วมกันเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่าง ๆ โดยระบุให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องร่วมกันเจรจาจัดทำข้อผูกพัน เปิดเสรีการค้าบริการให้แก่งันและกัน ใน 7 สาขาบริการ โดยให้มีลักษณะให้มากกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS - plus) 7 สาขาบริการที่ได้มีความร่วมมือกันอยู่บ้างแล้ว ได้แก่ สาขาการเงิน สาขาการขนส่งทางทะเล สาขาการขนส่งทางอากาศ สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม สาขาการท่องเที่ยว สาขาการก่อสร้าง และสาขาบริการธุรกิจ แต่ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนมีความเห็นว่าในบริการบางสาขา เช่น สาขาการเงิน สาขาสื่อสารโทรคมนาคม และสาขาการท่องเที่ยว น่าจะสามารถสรุปการเจรจาได้ภายใน 18 เดือน จึงมีการเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่งันและกันเป็นเบื้องต้นก่อน โดยมีประเทศสมาชิก 7 ประเทศ คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ไม่รวมสมาชิกใหม่ คือ ลาว และเมียนมาร์ ตกลงเสนอผูกพันรวม 5 สาขา ข้อผูกพันนี้เรียกว่าเป็น ASEAN Initial Package of Offers ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อเสนอเบื้องต้น เตรียมการ และวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 7 ประเทศ ต่อมาลาวและเมียนมาร์ ได้ร่วมเจรจาเสนอข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาการท่องเที่ยว ผลจากข้อผูกพันนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันฯ ที่ตนระบุไว้ตามตาราง Schedule of Specific Commitments ที่ผนวกไว้ท้ายพิธีสารฯ เพื่อให้เป็นไปตาม “พิธีสารชุดผูกพันเบื้องต้นภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน : Protocol to implement The Initial Package of Commitments under ASEAN Framework Agreement on Services” การจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันฯ ที่กำหนดไว้ในพิธีสารดังกล่าว ก็ต่อเมื่อ

- 1) รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนทุกประเทศที่ได้ยื่นตารางข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการเบื้องต้น ที่ผนวกท้ายพิธีสาร ได้ลงนามให้การรับรองพิธีสารดังกล่าวแล้ว และ
- 2) รัฐบาลของประเทศสมาชิกได้ลงนามในพิธีสารดังกล่าว ได้ยื่นสัตยาบันสาร หรือสารว่าด้วยการยอมรับให้กับเลขานุการอาเซียนครบทุกประเทศแล้ว โดยมีกำหนดเวลาว่าต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2541

เมื่อพิธีสารดังกล่าวข้างต้นมีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการเบื้องต้นเฉพาะสาขา สาขาย่อยและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตนเสนอผูกพันไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะผูกพันโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขก็ตาม และจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนไปจนกว่าจะมีการสรุปผลการเจรจาจัดทำข้อผูกพัน เปิดเสรีการค้าบริการ 7 สาขา ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2541 ซึ่งจะเป็นการรวมข้อเสนอมูลผูกพันเปิดเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด (Final Package of Offers) และหากมีการจัดทำพิธีสารฉบับใหม่ขึ้นมา ประเทศสมาชิกอาเซียนก็จะผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันฯ ที่ประเทศตนได้จัดทำครั้งล่าสุด ซึ่งระบุไว้ใน Schedule of Specific Commitments ที่ผนวกท้ายพิธีสารฉบับใหม่ต่อไป

คณะทำงานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS) มีดังนี้

เพื่อให้การเจรจาการเปิดเสรีการค้าบริการในอาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโสอาเซียน (Senior Economic Officials Meeting : SEOM) จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้ง Sectoral SOM เพื่อให้การเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ Sectoral SOM จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาบริการที่เกี่ยวข้องโดย Sectoral SOM จะมีหน้าที่ในการดูแลเจรจา rules สำหรับแต่ละสาขา เช่น กฎเกณฑ์ (rules) ในการยกเว้นบริการบางสาขาที่ไม่ต้องผูกพันเปิดเสรี (sectoral carveout) การวางข้อจำกัดในการเปิดเสรีบริการทั่วไป (general sectoral limitations) และแนวทางเกี่ยวกับหลักการต่างตอบแทนในการเจรจาเปิดเสรี (guidelines to the principle of reciprocity) โดย Sectoral SOM จะรายงานต่อ ASEAN SEOM ซึ่งจะรับผิดชอบรายงานผลการจัดทำ ASEAN services package ต่อ AEM : ASEAN Economic

---

หมายเหตุ : Schedule of Specific Commitments, Package of Commitment, Package of initial indicative offers, Package of offers, Final Package of Offers เป็นชื่อเรียกข้อเสนอในแต่ละสาขาที่แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยินยอมให้เปิดเสรีการค้าบริการในประเทศตน

Ministers : รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ในการประชุม AEM ปี 1999 และเพื่อให้การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโสอาเซียน (SEOM) จึงมีมติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานด้านบริการของอาเซียน (ASEAN Coordinating Committee on Services : ACCS)” เพื่อดำเนินการเจรจาจัดทำข้อผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการ 7 สาขา ภายในกรอบของ AFAS อย่างต่อเนื่อง ในการประชุมของคณะกรรมการประสานงานด้านบริการของอาเซียน : ACCS และเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโสอาเซียน : SEOM จะมีข้อมติดอกมาเพื่อพัฒนาให้การเจรจาก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับ ทั้งนี้ ACCS ได้ดำเนินการจัดประชุมมาแล้ว 12 ครั้ง และการประชุมครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อระหว่างวันที่ 17 - 19 ธันวาคม 2540 สำหรับผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ACCS นั้น ให้ผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียนหมุนเวียนกันปฏิบัติหน้าที่ โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี ปัจจุบันผู้แทนไทย คือ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ : นายธวัชชัย โสภาสัตยพงษ์ เป็นผู้ทำหน้าที่ประธาน ACCS คนปัจจุบัน โดยจะสิ้นสุดการทำหน้าที่ในวันที่ 31 ธันวาคม 2541

รูปแบบของการเจรจาของ GATS และรูปแบบของการเจรจาของ ASEAN มีความแตกต่างกันไป เพราะรูปแบบของการเจรจาของ GATS เป็นการเจรจาตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ โดยไม่มีการกำหนดกรอบเวลา (Timeframe) ส่วนในการเจรจาของ ASEAN เป็นการเจรจาที่มีกำหนดกรอบเวลาว่าต้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดเสรีในปี ค.ศ.2010 และ ค.ศ.2020 ซึ่งมีเป้าหมายว่าจะต้องเปิดเสรี 100% ใน ค.ศ.2020 แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดแนวทาง (Guideline) ซึ่งเกิดจากการกำหนดขึ้นของมนุษย์ก็น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ หากสาขาใดไม่สามารถเปิดเสรีการค้าบริการได้ตามเวลาที่กำหนดก็อาจจะเลื่อนการเจรจาออกไป แต่หากบริการสาขาใดที่อาจเปิดเสรีให้แกกันและกันได้เร็วก่อน ค.ศ.2020 ก็สามารถเจรจาตกลงให้เปิดเสรีได้ก่อนกำหนดของกรอบของระยะเวลา

การเจรจาเรื่องต่าง ๆ จะต้องยึดตามหลักการ (Principles) ที่กำหนดไว้ในแนวทางการเปิดเสรีด้านบริการสำหรับบริการสาขาและสาขาย่อยต่าง ๆ ที่อยู่ในข่ายที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องนำมาเจรจาเปิดเสรีให้แกกันและกัน ในแนวทาง (Guideline) นี้ได้กำหนดคำนิยามของบริการสาขาและสาขาย่อยต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระบบ CPC (Central Product Classification) เหมือนกับที่ใช้ใน GATS

การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการของอาเซียนได้พัฒนาให้มีแนวทางใหม่ในการเจรจา โดยกำหนดแนวทางที่ใช้ประกอบการประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านบริการ (CCS) ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2540 ณ ประเทศอินโดนีเซีย และจากการที่รัฐมนตรีให้เห็นชอบกับ The economic portion of the draft Vision 2020 ซึ่งระบุว่า “จุดมุ่งหมายที่วางไว้สำหรับอาเซียนในปี ค.ศ.2020 คือ การสร้าง ASEAN Economic Region ที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง และมีความสามารถในการแข่งขันสูง โดยมีปริมาณการไหลเวียน (free flow) ของสินค้า บริการ และการลงทุน”

องค์ประกอบหลักของแนวทางใหม่นี้ คือ การทำให้เกิดปริมาณไหลเวียนของบริการ (Free flow of services หรือ free trade in services) ซึ่งคำนิยามของ “Free Flow” หรือ “Free Trade” ในด้านบริการได้รับคำนิยาม ดังนี้

ก) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) : ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอาเซียนในการให้บริการทั้ง 4 รูปแบบ

ข) การเข้าสู่ตลาด (Market Access) : ไม่มีข้อกีดกันในการเข้าสู่ตลาดโดยรูปแบบการให้บริการ ทั้ง 4 รูปแบบ

โดยที่ Free Flow หรือ Free trade นี้ ไม่ตัดสิทธิประเทศสมาชิกที่จะกำหนดมาตรการด้านกฎระเบียบภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดของคุณสมบัติ กระบวนการ มาตรฐานทางเทคนิค และการออกใบอนุญาต ถ้าการดำเนินการเหล่านี้ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้ยึดหลักความโปร่งใส และไม่ก่อให้เกิดภาระยุ่งยากมากเกินไป โดยที่มีการแบ่งประเภทของสาขาบริการ, สาขาย่อย, รูปแบบการให้บริการ เพื่อประเทศสมาชิกสามารถปรับตัวตามลำดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงแบ่งกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการเปิดเสรีออกเป็น 2 ช่วง สาขาบริการทั้งหมดจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 Tracks ดังนี้

Track 1 : เป้าหมายในการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ คือ 1 มกราคม ค.ศ.2010 โดยเริ่มเปิดเสรีในสาขาบริการ/สาขาบริการย่อยที่โดยทั่วไปมีการเปิดเสรีค่อนข้างมาก ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2000 ซึ่งสาขาการท่องเที่ยวสามารถนำมารวมไว้ภายใต้ Track 1

Track 2 : เป้าหมายในการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ คือ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2020 โดยเริ่มเปิดเสรีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2010 ซึ่งสาขาบริการ/สาขาบริการย่อยที่ถูกกำหนดให้อยู่ใน Track 2 นี้ ควรเป็นบริการที่มีความอ่อนไหวสูง

โดยการจำแนกประเภทของสาขา/สาขาย่อยใช้ CPC (Central Product Classification) ในระดับตัวเลข 5 หลัก แต่สำหรับบริการที่ไม่มี CPC codes ให้ประเทศสมาชิกแจ้งคำนิยามหรือความหมายกำกับไว้ โดยข้อผูกพันสำหรับสาขาบริการ สาขาบริการย่อยควรมีลักษณะ GATS-plus' แต่หากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) จะต้องเปิดเสรีให้แก่สมาชิกอาเซียนด้วยกันมากกว่าที่ให้แก่ประเทศที่สาม

### บทบาทของประเทศไทยในการเข้าร่วมเจรจา

จะเห็นได้ว่าอาเซียนมิใช่การรวมกลุ่มที่มีโครงสร้าง (Structured) การรวมกลุ่มอย่างเต็มรูปแบบในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรป การเจรจาจึงใช้ฉันทามติ (Consensus) มิได้ใช้เสียงส่วนใหญ่ และการดำเนินการใช้ความสมัครใจ (Voluntarism) การเจรจาจึงเป็นไปในลักษณะค่อนข้างผ่อนปรนและใช้เวลานาน เมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเกิดขึ้น การเจรจาทางเศรษฐกิจของอาเซียนจึงค่อยมีสีสันมากขึ้น และแนวความคิดจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนี้สำเร็จลงได้เพราะรูปแบบการเจรจาแบบเศรษฐกิจการทูตแบบบินว่อน (Shuttle Economic Diplomacy) คือ การส่งคณะผู้แทนของนายกรัฐมนตรีบินไปเจรจากับเจ้าหน้าที่ระดับสูง ณ เมืองหลวงต่าง ๆ ของสมาชิกอาเซียน แล้วค่อยตัดสินใจในเนื้อหาสาระสำคัญในการประชุมสุดยอดที่สิงคโปร์

หน่วยงานในการเจรจาของไทย มีการแบ่งบทบาทความรับผิดชอบออกไปหลายกระทรวง เช่น เรื่องการตัดสินใจลดภาษีอากรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เรื่องเกี่ยวกับการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบงานการประชุมดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในกิจกรรมการเมืองและเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนร่วมประชุม เมื่อโครงสร้างการบริหารงานเจรจาอาเซียนครอบคลุมหลายกิจกรรม การแต่งตั้งคณะผู้แทนจึงมีความสับสนจึงต้องมีการประสานงานที่ดีพยายาม ขจัดหรือลดการแก่งแย่งขัดกันในระบบราชการ ซึ่งการแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์เศรษฐกิจและสถานะของรัฐบาลในขณะนั้น โดยส่วนใหญ่การประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอา

---

<sup>1</sup>GATS-plus คือ ข้อเสนอการเปิดเสรีที่ให้แก่สมาชิกอาเซียนมากกว่าข้อผูกพันที่ไทยยื่นไว้ในองค์การการค้าโลกภายใต้กรอบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS)

เขียนและเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียน กระทรวงพาณิชย์จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะเข้าร่วมประชุม และการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน กระทรวงการคลังจะเป็นหัวหน้าคณะเข้าร่วมประชุม ในส่วนของการประชุมคณะทำงานด้านต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับเรื่องที่ประชุม หากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทน และเป็นหัวหน้าคณะเข้าร่วมประชุม

ปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ

- การบริหารงานการเจรจา คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายงาน/หน้าที่ให้ส่วนราชการหลายส่วน เช่น มีความเกี่ยวข้องซ้ำซ้อนระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ การแบ่งงานภายในรัฐบาลผสม ซึ่งเป็นปัญหาความละเอียดอ่อนทางการเมืองในการแต่งตั้งหัวหน้าคณะผู้แทนไปประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ และยังคงต้องหาบทบาทให้กับรัฐมนตรีพาณิชย์ด้วยในขณะเดียวกัน ในระดับข้าราชการประจำก็มีปัญหาเกี่ยวกับอาวุโสว่าใครจะเป็นหัวหน้าคณะ ซึ่งการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงระดับอาวุโสมาเป็นปัจจัยในการแต่งตั้งด้วย ประกอบกับปัญหาในเรื่องทักษะ ความสามารถ ความถนัด ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศและภาษาในการเจรจา

- การกำหนดท่าที/กลยุทธ์ เมื่อโครงสร้างซ้ำซ้อนการจัดกระจาย การกำหนดท่าทีจึงมีปัญหา แม้เป็นการประชุมเพื่อกำหนดแนวทาง เพราะส่วนราชการเจ้าของเรื่องมักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เพราะประเทศไทยมีการเปลี่ยนผู้นำประเทศและคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง และการประชุมในบางครั้งผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมักจะไม่เข้าร่วมประชุมในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่สามารถตัดสินใจได้ แม้ในการกำหนดนโยบายกระทรวงผู้รับผิดชอบยังแยกเป็น 2 กระทรวง ในส่วนของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภาพรวมกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) เป็นผู้พิจารณา ในขณะที่งานที่เกี่ยวข้องกับเขตการค้าเสรีอาเซียนจะมีคณะกรรมการดำเนินงานเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานผู้พิจารณา

ตารางที่ 24 สรุปรายละเอียดการยื่นข้อเสนอด้านบริการของประเทศสมาชิกอาเซียนใน พ.ศ.  
2540

ประเทศ	การขนส่งทางอากาศ	การขนส่งทางทะเล	บริการธุรกิจ	โทรคมนาคม	การท่องเที่ยว
บรูไน	- Aircraft Repair and Maintenance Services	- International Passenger Transport (CPC 7211) - International Freight Transport (CPC 7212)			- Budget Hotel (CPC 6411) - Resort Hotel Chalet (CPC 64110)
อินโดนีเซีย		- International Passenger Transport (CPC 7211) - International Freight Transport (CPC 7212) - Maritime Cargo Handling Services (CPC 714)			- International Hotel Operation - Tourism Consultancy Services (CPC 91136)
มาเลเซีย	- Selling and Marketing of air transport services 3 Computer reservation system	- Maritime freight Forwarding Services (CPC 7454) - Maritime Agency Services (CPC 7454)			- Convention Centre (over 3000 participants) - Theme parks



## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ประเทศ	การขนส่งทางอากาศ	การขนส่งทางทะเล	บริการธุรกิจ	โทรคมนาคม	การท่องเที่ยว
ฟิลิปปินส์			- Auditing Services (CPC 86211, 86212)		- Pensions, Tourist Inn., Apartel (CPC 64110)
สิงคโปร์	- Selling and Marketing of Air Transport Services				- Travel Agency and Tour Operator Services (CPC 7471)
ไทย		- International Freight Transportation (CPC 7212) - Customs clearance services			- Motel Lodging Services (CPC 64120) - Other Lodging Services - Holiday center & holidaying home services (CPC 641192)

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ประเทศ	การขนส่งทางอากาศ	การขนส่งทางทะเล	บริการธุรกิจ	โทรคมนาคม	การท่องเที่ยว
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- Camping and caravanning site services (CPC 64195)</li> <li>- Theme parks, amusement parks (CPC 96194)</li> <li>- Marina facilities</li> </ul>
เวียดนาม				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Electronic Mail, Voice Mail, EDI Telex and Telgrap Services (CPC 7523)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- International Hotel Operation (CPC 641-643)</li> </ul>
ลาว					<ul style="list-style-type: none"> <li>- International Hotel Operation (CPC 641-643)</li> </ul>

## ตารางที่ 24 (ต่อ)

ประเทศ	การขนส่งทางอากาศ	การขนส่งทางทะเล	บริการธุรกิจ	โทรคมนาคม	การท่องเที่ยว
พม่า					<ul style="list-style-type: none"> <li>- International Hotel Operation (CPC 641-643)</li> <li>- Hotel Management (CPC 641-643)</li> <li>- Tourism Services (CPC 7471)</li> </ul>

ที่มา: กองการค้าบริการ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

3.2.2 ข้อตกลงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่บรรจุอยู่ในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS)

รายการที่ไทยผูกพันไว้ภายใต้ GATS และ AFAS ในสาขาการท่องเที่ยว มีดังนี้

TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES

รายการที่ไทยผูกพันไว้ภายใต้

GATS และ AFAS

**A. Hotels and restaurants (incl. Catering)**

- |       |  |   |
|-------|--|---|
| 641   | Hotel and other lodging services                                     |   |
| 64110 | Hotel lodging services   | ✓ |
| 64120 | Motel lodging services   | ✓ |
| 6419  | Other lodging services   | ✓ |
| 64191 | Children's holiday camp services                                     |   |
| 64192 | Holiday centre and holiday home services                             | ✓ |
| 64193 | Letting services of furnished accommodation                          |   |
| 64194 | Youth hostel and mountain shelter service                            |   |
| 64195 | Camping and caravanning site services                                | ✓ |
| 94196 | Sleeping car services and sleeping services in other transport media |   |
| 94199 | Other lodging services n.e.c.  |   |
| 642   | Food serving services  |   |
| 64210 | Meal serving services with full restaurant services                  | ✓ |
| 64220 | Meal serving services in self-service facilities                     |   |
| 64230 | Caterer services provided meals to outside                           |   |
| 64290 | Other food serving services  |   |

**B. Travel agencies and tour operators services**

- |       |  |   |
|-------|--|---|
| 74710 | Travel agency and tour operator services | ✓ |
|-------|--|---|

**C. Tourist guides services**

- |       |                        |  |
|-------|------------------------|--|
| 74720 | Tourist guides service |  |
|-------|------------------------|--|

**D. Other ..... Hoter management services**

- |       |                           |   |
|-------|---------------------------|---|
| 96194 | Theme Park/Amusement Park | ✓ |
| ..... | Marina Facilities         | ✓ |

หากแยกพิจารณาข้อเสนอของประเทศไทยที่เสนอเปิดเสรีการค้าบริการในกรอบของ AFAS ให้สมาชิกอาเซียนในรอบแรกนี้ จะมี 2 สาขา คือ สาขาการท่องเที่ยว และสาขาการขนส่งทางทะเล ลักษณะของข้อเสนอดังกล่าวมีลักษณะเป็น GATS plus คือ เป็นข้อเสนอการเปิดเสรีที่ให้แก่สมาชิกอาเซียนมากกว่าข้อผูกพันที่ไทยยื่นไว้ในองค์การการค้าโลก (WTO : World Trade Organization) ภายใต้กรอบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS : General Agreement on Trade in Services) ดังนั้น ในการจัดทำตารางข้อผูกพันของอาเซียนก็จะระบุเฉพาะข้อเสนอ (offer) ในส่วนที่เป็น GATS plus เท่านั้น ในสาขาการท่องเที่ยวและสาขาการขนส่งทางทะเลนั้น เกือบทั้งหมดของข้อเสนอเป็นการเพิ่มกิจกรรมใหม่ที่ไทยยังไม่ได้ผูกพันไว้ใน GATS โดยประเทศไทยเสนอให้สมาชิกอาเซียนเข้ามาประกอบธุรกิจได้ภายใต้เงื่อนไขเท่าที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เท่านั้น

กิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว 5 กิจกรรม ที่ประเทศไทยยังไม่ได้เสนอผูกพันไว้ใน GATS มีดังนี้

- Motel Lodging Services
- Other Lodging Services
  - \* Holiday Center and Holiday Home Services
  - \* Camping and Caravan Site Services
  - \* Theme Parks and Amusement Parks
  - \* Marina Facilities

การเปิดเสรีกิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวทั้ง 5 กิจกรรมนี้ ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขว่า ต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจเป็นผู้ให้บริการในกิจกรรมเหล่านี้ (เป็นรูปแบบของการให้บริการ : Modes of Supply แบบ 1) Cross-border supply\*) ต้องจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด

หมายเหตุ :

Modes of Supply	รูปแบบของการค้าบริการ
1) Cross border supply	1)การค้าบริการโดยผู้ให้บริการและผู้รับบริการต่างอยู่คนละประเทศ
2) Consumption abroad	2)การค้าบริการโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจากประเทศหนึ่งเข้าไปใช้บริการในอีกประเทศหนึ่ง
3) Commercial presence	3)การค้าบริการโดยผู้ประกอบการจากประเทศหนึ่งเข้ามาจัดตั้งธุรกิจในอีกประเทศหนึ่ง
4) Presence of natural persons	4)การค้าบริการโดยบุคคลธรรมดาจากประเทศหนึ่งเข้าไปให้บริการในอีกประเทศหนึ่ง

โดยถือหุ้นร่วมกับคนไทยในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติต้องน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด

ส่วนการเข้ามาให้บริการของคนต่างชาติในลักษณะบุคคลธรรมดา (เป็นรูปแบบของการให้บริการ “Modes of Supply” แบบ 4) Presence of natural persons) ไทยยินยอมเฉพาะบุคลากรระดับผู้จัดการ ผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งเป็นการโอนย้ายภายในองค์กร (Corporate transferee) และบริษัทที่วางจ้างบุคคลดังกล่าวต้องตั้งอยู่ในต่างประเทศ

**ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ** จากข้อผูกพันดังกล่าวในเข้าสู่ตลาดบริการในประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกในกิจกรรมใหม่ ๆ ที่ยังไม่ได้เสนอเปิดเสรีภายใต้องค์การการค้าโลก พิจารณาเฉพาะสาขาบริการด้านการท่องเที่ยว ได้แก่

ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการเสนอเปิดเสรีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ในสาขาการท่องเที่ยว คือ

- Budget Hotel/Resort Hotel ในประเทศบรูไน
- International Hotel Operation ในประเทศอินโดนีเซีย
- Tourism Consultancy Services ในประเทศอินโดนีเซีย
- Convention Center over 3,000 participants ในประเทศมาเลเซีย
- Theme Parks ในประเทศมาเลเซีย

รวมถึง **ประโยชน์จากสมาชิกอาเซียนใหม่** ในการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ได้แก่ ลาว และเมียนมาร์ และสมาชิกที่ยังไม่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ได้แก่ เวียดนาม

- International Hotel Operation ในประเทศลาว

นอกจากนี้ การลด/ยกเลิกข้อจำกัดในบางกิจกรรมที่เสนอผูกพันเปิดเสรีใน GATS ทำให้ ช่วยสร้างโอกาส และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในกิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวต่อผู้ประกอบการในไทย ได้แก่

- ฟิลิปปินส์ยินยอมให้สมาชิกอาเซียนเข้าไปร่วมลงทุนในกิจกรรม Tourism Accommodation Facilities (ประกอบด้วย Pension House, Tourism Inn และ Apartel ได้ในสัดส่วนการถือหุ้นร่วมกับคนฟิลิปปินส์ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49 จากที่ผูกพันไว้ร้อยละ 40 ภายใต้ GATS

- สิงคโปร์ยินยอมให้สมาชิกอาเซียนเข้าไปจัดตั้งบริษัทประกอบการกิจกรรม Travel Agency and Tour Operator Services โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ

สำหรับประเทศไทยกิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวที่ไทยเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนร่วมกับคนไทยในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 จะก่อให้เกิดประโยชน์เพราะเป็นการลงทุนในกิจกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เป็นประโยชน์ต่อการท่องเที่ยวของไทย และผู้บริโภคนในประเทศก็จะได้รับประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนของต่างชาติด้วยในแง่ที่ว่าเพิ่มทางเลือกให้แก่ ผู้บริโภคในประเทศมากขึ้น

### 3.2.3 ศักยภาพของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยในภาคการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

เนื่องจากการให้บริการของแต่ละประเทศในสาขาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มีศักยภาพความได้เปรียบเสียเปรียบแตกต่างกัน การวัดศักยภาพของแต่ละประเทศจึงต้องกระทำ โดยเปรียบเทียบในการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวโดยใช้ดัชนี RCA (Revealed Comparative Advantage Index) หากค่าดัชนีมีค่าสูงกว่า 1 มากเท่าใดก็ยิ่งแสดงว่าประเทศนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากเท่านั้น

ผลการศึกษาของ “โครงการศักยภาพการแข่งขันด้านการค้าบริการของไทย” ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิจารณาการเปิดตลาดตามพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS) สรุปได้ดังนี้<sup>21</sup>

#### 1) วัดจากรายจ่ายของนักท่องเที่ยว

- ไทยมีค่าความได้เปรียบสูงเกือบทุกด้าน ทั้งด้านการเที่ยวชมสถานที่และค่ายานพาหนะ (ดัชนีเท่ากับ 2.03) ด้านสันหนนาการ ด้านอาหารและเครื่องดื่ม และด้านการจับจ่ายซื้อของสิงคโปร์เป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทย มีความได้เปรียบเฉพาะด้านการจับจ่ายซื้อของ (ดัชนีเท่ากับ 1.49)

- อินโดนีเซีย มีลักษณะของการท่องเที่ยวที่ทดแทนกันได้ดีกับของไทยและมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านอาหารมากที่สุด (ดัชนีเท่ากับ 1.52) รองลงมาคือ ด้านที่พัก ส่วนบริการที่เหลือมีค่าดัชนีต่ำกว่า 1 ทั้งหมด

<sup>21</sup> เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม กระทรวงพาณิชย์, รายงานผลการศึกษา “โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันด้านการค้าบริการของไทย” โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาเลเซีย มีจุดเด่นหลายด้านใกล้เคียงกับไทย บริการที่มีความได้เปรียบที่สุด ได้แก่ บริการด้านอาหารและเครื่องดื่ม (ดัชนีเท่ากับ 1.47) รองลงมาคือ ด้านการเที่ยวชมสถานที่และยานพาหนะ ด้านที่พัก มีเพียงด้านจำหน่ายซื้อของเท่านั้นที่มาเลเซียไม่มีความได้เปรียบ

- ฟิลิปปินส์ มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูงอย่างมากด้านบริการสนทนาการ รองลงมาคือ ด้านอาหาร เครื่องดื่ม และด้านที่พัก

2) วัดจากวัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยว แต่ทั้งนี้ไม่ได้นำอินโดนีเซีย และมาเลเซีย มาเปรียบเทียบกับด้วย เนื่องจากขาดข้อมูล

- เพื่อการพักผ่อน ไทยมีศักยภาพสูงสุดในการให้บริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน รองลงมา คือ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา สิงคโปร์

- เพื่อการติดต่อธุรกิจ กัมพูชามีค่าดัชนีสูงสุด รองลงมาคือ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์

- เพื่อการสัมมนา/ประชุม มีเพียงฟิลิปปินส์มีค่าดัชนีมากเป็น 1 ส่วนที่เหลือมีค่าดัชนีน้อยมาก

การเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว หากเกี่ยวกับสาขาที่ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย เช่น อาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยก็ยังไม่สามารถเปิดเสรีให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพได้ ความเป็นไปได้ในขณะนี้ ถ้าจะต้องปรับปรุงให้มีการเปิดเสรีน่าจะเป็นการเปิดเสรีสาขาโรงแรม ซึ่งยังคงต้องสงวนข้อจำกัดด้านสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติว่าต้องไม่เกิน 49% ทั้งนี้ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มีผู้เกี่ยวข้องในภาคเอกชนประกอบอยู่จำนวนมาก ซึ่งต้องประสานให้มีการหารือกันก่อนที่จะปรับปรุงข้อเสนอของไทยซึ่งจะต้องเป็นไปในลักษณะเปิดเสรีมากขึ้นตามลำดับ

### 3.3 ผลของความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าบริการต่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าบริการในสาขาการท่องเที่ยว ในที่นี้พิจารณาความตกลง 2 ฉบับ คือ

1. ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS)



## 2. กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เป็นความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการในระดับโลกฉบับแรก ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อกำหนดกฎ ระเบียบ และวินัยในเรื่องการค้าบริการระหว่างประเทศ ส่วนกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เป็นความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในระหว่างประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงเพื่อกำหนดให้มีความร่วมมือกัน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยอาศัยความได้เปรียบในแง่ของความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ในการติดต่อสัมพันธ์ ความใกล้เคียงทางสังคม รูปแบบของประเพณี วัฒนธรรม และอาจรวมถึงศาสนาในการเข้าออกเข้าใจการดำเนินชีวิต ความต้องการปัจจัยพื้นฐาน เพื่อกำหนดแนวทางความร่วมมือให้เป็นไปในทางเดียวกันได้ง่ายขึ้น อีกทั้งเป็นการรวมกลุ่มกันในระดับภูมิภาคใกล้เคียงทำให้ประเทศสมาชิกมีจำนวนไม่มากสามารถดำเนินการเจรจาต่อรองได้ง่ายกว่าการดำเนินการเจรจากลุ่มใหญ่ที่ควบคุมลำบาก การรวมกลุ่มกันของอาเซียนเป็นการรวมกลุ่มของประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีชื่อเต็มว่า “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : The Association of South East Asian Nation – ASEAN” ประกอบไปด้วยสมาชิก คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ลาว และพม่า โดยที่สมาชิกอาเซียนร่วมกันกำหนดกรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS) ขึ้น เพื่อขยายความร่วมมือทางด้านบริการระหว่างประเทศสมาชิกให้มากขึ้น และเพื่อเพิ่มระดับการค้าเสรีด้านบริการให้แก่กันและกันในทุกประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าที่ได้มีข้อผูกพันไว้ในองค์การการค้าโลก (WTO) เงื่อนไขสำคัญของการกำหนดกรอบความตกลงฉบับนี้ คือ ลักษณะของการเปิดเสรีการค้าบริการต้องมีการให้แก่กันและกันในลักษณะที่ให้มากกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS – plus)

### 3.3.1 หลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของรัฐ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะเป็นความตกลงที่ก่อให้เกิดผลผูกพันแก่ประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามความตกลงนั้น ๆ แม้โดยชื่อที่เรียกจะไม่ใช่คำว่าสนธิสัญญาก็ตาม รวมไปถึงชื่อเรียก

อื่น ๆ เช่น อนุสัญญา พิธีสาร กติกา กฎบัตร กรรมสาร เป็นต้น ขั้นตอนของการจัดทำความตกลงระดับระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ เช่น ขั้นตอนของการจัดทำสนธิสัญญา ผู้แทนในการเจรจา โดยส่วนใหญ่ก็จะถือเอาตามรูปแบบของการจัดทำสนธิสัญญา แต่ลักษณะของความตกลงระหว่างประเทศจะมีความยืดหยุ่นกว่า เพราะเป็นการจัดทำความตกลงในทางการค้าเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน รูปแบบการเจรจา ผู้แทนในการเจรจาและการมีผลใช้บังคับ รวมถึงอื่น ๆ จึงขึ้นอยู่กับ การเจรจาตกลงกันระหว่างประเทศสมาชิก แต่ผลของความตกลงนั้น ๆ จะเหมือนกัน คือ ต้องการให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของแต่ละความตกลง

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน จึงมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในความตกลงฯ ทั้งสองฉบับ การกำหนดเนื้อหาของความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกหลากหลายระดับของการพัฒนา ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ต้องกำหนดเนื้อหาให้มีความเป็นกลางให้มากที่สุด ไม่เอียงไปทางใดมากเกินไปจนเป็นการเอาเปรียบ หรือน้อยจนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ความเป็นกลางนี้จะช่วยทำให้แต่ละประเทศสมาชิกรับเอาข้อกำหนดเหล่านั้นไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น การปฏิบัติตามพันธกรณีนั้น กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกต้องเปิดช่องให้ทำได้ด้วย แต่หากประเทศใดไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือมีกฎหมายกำหนดไว้แต่เป็นเนื้อหาที่ขัดกับพันธกรณีในความตกลงก็จะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปในทางสอดคล้องกับความตกลง

การที่ประเทศไทยแสดงเจตจำนงเข้าเป็นสมาชิกของทั้งสองความตกลงฯ จึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนา (Will) ที่จะยอมรับและผูกพันตามบทบัญญัติของความตกลงฯ ซึ่งจำต้องมีขั้นตอนของการแปรสภาพให้หลักความตกลงระหว่างประเทศนั้นเป็นกฎหมายภายในของรัฐ ตามกระบวนการนิติบัญญัติหรือตามกระบวนการที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศตามทฤษฎีทวินิยม (Dualism) กล่าวคือ การที่จะให้กฎหมายระหว่างประเทศ (ในที่นี้คือ ความตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการค้าบริการ) มีผลบังคับใช้ภายในประเทศไทยได้ จะต้องมีการออกกฎหมายภายในอนุวัติการ (implementation) ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นก่อน เพื่อที่จะให้กฎหมายระหว่างประเทศ หรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลใช้บังคับได้ และมีกฎหมายภายในใช้บังคับภายในดินแดนของประเทศไทย เมื่อได้มีการอนุวัติการตามความตกลงระหว่างประเทศแล้ว รัฐจะสามารถนำเอาหลักของความตกลงมาบังคับใช้ได้ โดยออกเป็น

กฎหมายภายใน และฝ่ายตุลาการของรัฐก็สามารถที่จะนำกฎหมายนั้นมาปรับใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทภายในรัฐได้ แต่หากรัฐสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศรัฐใด มิได้ดำเนินการอนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือความตกลงระหว่างประเทศ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลง รัฐนั้นต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อรัฐสมาชิกอื่น ๆ ของความตกลงระหว่างประเทศ เพราะเหตุที่ทำการฝ่าฝืนพันธกรณี (Obligations) ของความตกลงระหว่างประเทศ และรัฐผู้ฝ่าฝืนมีอาจหยิบยกเอาข้อขัดข้องของกฎหมายภายในของตนขึ้นมาเป็นข้ออ้างปฏิเสธความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศใด ๆ ได้เลย

แนวปฏิบัติของรัฐในการยอมรับหรือใช้บังคับความตกลงระหว่างประเทศ จะปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 224 นี้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า อำนาจในการทำ “หนังสือสัญญา” กับนานาประเทศนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามวรรค 2 ของมาตร 224 หมายถึง สนธิสัญญา (treaties) ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศไม่จำกัดเฉพาะสนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น แต่ยังหมายถึงสนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา (treaty) อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) กรรมสาร (act) บันทึกความตกลง (memorandum of agreement) แต่หนังสือสัญญานั้นก็จำกัดเฉพาะหนังสือสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่รวมถึงที่ทำด้วยวาจา หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มี 3 กรณี คือ

- (1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- (2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญา<sup>21</sup> ในส่วนของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) นั้น ถือเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตามสัญญา เพราะเป็นกรณีของหนังสือสัญญาที่จะต้องมีการอนุวัติการ โดยการออกพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เพราะเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับอยู่แล้ว ผลกระทบในที่นี้คือต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านั้น เพราะเนื้อหาของความตกลงทั้งสองฉบับเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการค้าบริการที่กำหนดให้การค้าบริการเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ในทุกรูปแบบของการบริการ แต่กฎหมายภายในของประเทศไทยมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ซึ่งจะไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้ทุกอาชีพเหมือนเช่นคนชาติไทย มีข้อจำกัดในเรื่องการเข้าเมือง ซึ่งจะต้องระบุโดยละเอียดชัดเจนว่าเข้าประเทศมาเพื่อวัตถุประสงค์ใด มีระยะเวลาพำนักอาศัยกี่วัน ข้อจำกัดเรื่องการเข้าเป็นหุ้นส่วนจะต้องถือหุ้นในจำนวนเท่าที่กำหนด เป็นต้น การมีข้อจำกัดต่อคนต่างด้าวหรือคนต่างชาติเช่นนี้ ถือเป็น การขัดกับพันธกรณีของความตกลงทั้งสองฉบับเพราะถือเป็นการจำกัดการเข้ามาประกอบธุรกิจการค้าในด้านการบริการทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวของคนต่างชาติ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีทางการค้าตามวัตถุประสงค์ของความตกลง หากภายในกรอบเวลาที่ความตกลงกำหนด ประเทศไทยยังมิได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องตอบรับกับข้อผูกพันในความตกลง ประเทศไทยก็จะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากความตกลงสองฉบับดังกล่าวเลย และยังคงเป็นประเทศสมาชิกที่ฝ่าฝืนพันธกรณี ต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของความตกลง

เนื่องจากความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการด้านการท่องเที่ยว มีสาขาย่อย ก็ต้องเปิดเสรี 4 สาขา ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) คือ

- ร้านอาหารและภัตตาคาร
- ตัวแทนการท่องเที่ยวและบริษัทนำเที่ยว
- มัคคุเทศก์
- อื่น ๆ

<sup>21</sup> จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด), พ.ศ.2539, หน้า 104-141.

และมีหลากหลายองค์ประกอบที่ประกอบกันเป็นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายในประเทศ ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญทุกองค์ประกอบ จะเลือกแก้ไขกฎหมายเฉพาะ 4 สาขาด้านการท่องเที่ยวตามข้อกำหนดแห่งความตกลง โดยไม่คำนึงถึงผลของการเปิดเสรีการค้าบริการที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์ประกอบย่อยของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีได้ถูกกำหนดให้เปิดเสรีตามความตกลงเลยไม่ได้ เพราะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการขนาดใหญ่ ทุกองค์ประกอบเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การเปิดเสรี 4 สาขาหลักย่อยจะต้องส่งผลต่อสาขาอื่น ๆ ด้วย ประเทศไทยจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องตามพันธกรณีในความตกลงฯ และพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบอื่น ๆ ในสาขาการท่องเที่ยว ว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวในปัจจุบันหรือยัง หากยัง ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ได้รับประโยชน์จากผลของการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวให้มากที่สุดและได้รับผลกระทบในส่วนข้อเสียเปรียบจากการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวของคนต่างชาติและนิติบุคคลต่างชาติให้น้อยที่สุด

### 3.3.2 ผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าบริการต่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการคือ มุ่งให้มีการขยายการค้าภาคบริการโดยใช้หลักการค่าเสรี จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผลกระทบทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพราะผลที่สุดของการเปิดเสรีการค้าบริการตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการต้องเปิดตลาดภายในประเทศให้ผู้ประกอบธุรกิจต่างชาติ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจด้านบริการได้โดยเสรี ปราศจากข้อจำกัดใด ๆ

กฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของคนต่างด้าว คือ

- 1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ปว.281)
- 2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522
- 3) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

4) สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา

### 1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยกำหนดประเภทธุรกิจที่จะควบคุมไว้ในบัญชี ก. ข. และ ค. ประเภทธุรกิจตามบัญชี ก. และ ข. ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบ เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกาออกมามีอนุญาตให้กระทำได้ และประเภทธุรกิจตามบัญชี ค. ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี คนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้คือ คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย และให้รวมถึง

1. นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างด้าว
2. นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้เป็นสมาชิกไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่
3. ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว

และให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้นเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

บทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มีบทบัญญัติที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ดังต่อไปนี้

1. บัญชีท้าย ปว.281 บัญชี ก.หมวด 3 เรื่องการประกอบธุรกิจบริการ ข้อ(5) นายหน้าหรือตัวแทน
2. บัญชีท้าย ปว.281 บัญชี ข. หมวด 4 เรื่องการประกอบธุรกิจบริการ ข้อ (1) นำเที่ยว ข้อ (2) กิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดการโรงแรม
3. บัญชีท้าย ปว.281 บัญชี ค. หมวด 1 เรื่องการประกอบธุรกิจทางพาณิชย์กรรม ข้อ (4) การขายอาหารหรือเครื่องดื่มที่เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว

---

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 หลักการของกฎหมาย 2 ฉบับนี้คือ คนต่างด้าวจะทำงานในอาชีพใดก็ได้ เว้นแต่อาชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และคนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานจะต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงาน หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกฎหมาย 2 ฉบับนี้ ใช้บังคับกับคนต่างด้าว ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดา (ไม่นับรวมนิติบุคคล) ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย ทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรไทย จะต้องขออนุญาตทำงานและได้รับอนุญาตทำงานจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อนจึงจะทำงานได้ แม้ว่าคนต่างด้าวนั้นจะได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นใดแล้วก็ตาม

การพิจารณาว่างานประเภทใดบ้างที่คนต่างด้าวสามารถทำได้ต้องแยกพิจารณาจากประเภทของคนต่างด้าว คือ

ก. ถ้าเป็นคนต่างด้าวโดยทั่ว ๆ ไปที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจะยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ต่อเมื่อเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือเข้ามาอยู่เป็นการชั่วคราวเท่านั้น จะขออนุญาตทำงานได้เฉพาะงานที่มีช่องทางห้าม 39 อาชีพและวิชาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เท่านั้น

ข. ถ้าเป็นคนต่างด้าว 4 ประเภท (มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ได้แบ่งคนต่างด้าวออกเป็น 4 ประเภท แยกต่างหากจากคนต่างด้าวโดยทั่วไป คนต่างด้าวทั้ง 4 ประเภทนั้น คือ 1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ 2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง 3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย 4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ) จะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้รวม 27 อาชีพเท่านั้น งานอื่น ๆ ห้ามทำ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 มีบทบัญญัติที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คือ ข้อ (34) ของพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 : งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว

### 3) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การจำกัดคนต่างด้าวบางประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เดินทางเข้าประเทศ โดยการจำกัดปริมาณการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยของคนต่างด้าว โดยกำหนดว่าคนต่างด้าวจะเข้าเมืองได้จะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางและได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่สถานทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ

กรณีของคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวกฎหมายจะควบคุมเรื่องระยะเวลาในการพำนักอยู่ในราชอาณาจักร และสำหรับกรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจะประกอบอาชีพอย่างไรก็ได้ มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดว่า “คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต้องปฏิบัติดังนี้

1) ไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้”

ในกรณีของการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งระบุไว้ในหมวด 5 กฎหมายได้กำหนดจำนวนคนต่างด้าวที่จะขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร มาตรา 40 กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 42, มาตรา 43, มาตรา 51 ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี แต่มิให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี”

นอกจากนั้น มาตรา 43 ยังได้กำหนดกรณีพิเศษสำหรับคนต่างด้าวที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนเป็นกรณีพิเศษยกเว้น มาตรา 40 เอาไว้โดยระบุว่า “คนต่างด้าวที่นำเงินตราต่างประเทศ เข้ามาลงทุนในราชอาณาจักรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรนอกจากจำนวนคนต่างด้าวที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40 ก็ได้ แต่ในปีหนึ่ง ๆ จะเกินร้อยละห้าของจำนวนดังกล่าวมิได้”



บุคคลต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่าง ๆ เสียก่อน เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับบุคคลต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตรานั้นมี 7 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- (ก) ประเภททูต (Diplomatic Visa)
- (ข) ประเภทราชการ (Official Visa)
- (ค) ประเภทชั่วคราว (Non-Immigrant Visa)
- (ง) ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa)
- (จ) ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa)
- (ฉ) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (Immigrant Visa)
- (ช) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว (Non-Quota Immigrant Visa)

การตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว เป็นการจำกัดเฉพาะคนต่างด้าวจะเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวหรือพักผ่อนในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน และมีความตกลงที่ให้สิทธิแก่ผู้ถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว โดยได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา (Visa) และได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกินสามสิบวัน ประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษนี้มีจำนวน 54 ประเทศ

ข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเข้าเมืองเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นเพราะเป็นมาตรการภายในของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ถือเป็นอำนาจของรัฐในการที่จะออกกฎเกณฑ์ควบคุมสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ทางสังคม (social regulation) แต่หากระเบียบพิธีการเข้าเมืองมีขั้นตอนที่ซับซ้อนใช้เวลามากก็จะทำให้เกิดความล่าช้าไม่สะดวกและจะเกิดผลกระทบต่อการท่องเที่ยวไปด้วย จึงควรเพิ่มจำนวนบุคลากรและพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์การตรวจหนังสือเดินทาง นอกจากนี้ควรจัดอบรมความรู้ด้านภาษาอังกฤษ จิตวิทยาการให้บริการ และระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

#### 4) สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา

สนธิสัญญานี้มีขึ้นเพื่อให้มีการเกื้อหนุนกันในทางการค้าและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ผลจากสนธิสัญญาทำให้คนชาติอเมริกันทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเข้ามาประกอบอาชีพและธุรกิจได้เสมอกับคนชาติโดยระบุไว้ในข้อ 4 แห่งสนธิสัญญาทางไมตรี ดังนี้

“คนชาติและบริษัทของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้รับผลประดัตติอย่างคนชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ตลอดจนการได้มาซึ่งผลประโยชน์ในวิสาหกิจทุกประเภทเพื่อประกอบกิจกรรมทางพาณิชย์ อุตสาหกรรม การคลัง และธุรกิจอื่น ๆ ภายในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง”

และมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าเยี่ยงคนชาติภายในราชอาณาจักรของทั้งสองประเทศ และจะไม่ใช้ข้อจำกัดในเรื่องการชำระเงิน การส่งเงินและการโอนเงินอื่น ๆ ไปยังหรือมาจากอาณาเขตของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง แต่มีธุรกิจอยู่ 6 ประเภท ที่ได้รับการยกเว้นจากสนธิสัญญา (ข้อ 14-18 ในระเบียบกรมทะเบียนการค้าว่าด้วยการปฏิบัติงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ.2534 หมวด 3 เรื่องการแจ้งขอรับความคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2511)

นอกจากกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของคนต่างด้าวที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปิดเสรีการค้าภาคบริการ ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการแล้ว ยังมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ที่มีหลักเกณฑ์บางประการขัดกับหลักการในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

สาขาการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ประเทศไทยผูกพันต้องเปิดเสรีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ คือ

1. โรงแรมและร้านอาหารภัตตาคาร (รวมถึงบริการจัดอาหารนอกสถานที่)
2. ตัวแทนการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการจัดนำเที่ยว
3. มัคคุเทศก์
4. อื่น ๆ

จึงจำต้องทำการพิจารณาถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในสาขาที่ต้องเปิดเสรี ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละสาขาการท่องเที่ยว นั้น มีบทบัญญัติเป็นไปในลักษณะขัดแย้งกับหลักการของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือไม่

กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเฉพาะสาขาบริการที่มีข้อผูกพันต้องเปิดเสรี มีรายละเอียดดังนี้

## 1. โรงแรมและร้านอาหารภัตตาคาร (รวมถึงบริการจัดอาหารนอกสถานที่)

### 1.1 โรงแรม

ธุรกิจโรงแรมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ

- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เอกเทศสัญญา มาตรา 674-679

ว่าด้วยวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม

และกฎเกณฑ์ข้อบังคับซึ่งมีทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่งกระทรวงที่เกี่ยวข้องกฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งโรงแรม ข้อปฏิบัติที่บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโรงแรมไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามเกี่ยวกับสัญญาของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม จึงไม่เป็นการขัดแย้งกับหลักการในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

### 1.2 ร้านอาหารภัตตาคาร

ธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคารมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

กฎหมายเหล่านี้มี 2 ระดับ คือ ระดับราชการส่วนกลางซึ่งเป็นกฎหมายบทหลักและระดับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อกำหนดของแนวปฏิบัติที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กฎหมายส่วนกลางคือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีเป้าหมายในการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข และกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อ

สุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ รวมถึงให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการควบคุมการดำเนินกิจการใด ๆ ของผู้ดำเนินกิจการ ในส่วนของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายอาหารโดยครอบคลุมอาหารทุกชนิดที่ผลิตและจำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั่วไป และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อสินค้าและใช้บริการต่าง ๆ กฎหมายเหล่านี้จะเป็นกฎหมายบทหลัก โดยที่จะมีกฎหมายระดับราชการส่วนท้องถิ่น คือ ข้อกำหนด และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่ออกโดยราชการส่วนท้องถิ่นที่ภักดีคารและร้านอาหารนั้น ๆ ตั้งอยู่ กฎหมายเกี่ยวกับร้านอาหารและภักดีคารจึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและให้ความคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของคนในประเทศไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ การเปิดเสรีการค้าภาคบริการสาขาการท่องเที่ยว จึงไม่เป็นการขัดแย้งกับหลักการของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

## 2. ตัวแทนการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการจัดนำเที่ยว

ธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการจัดนำเที่ยวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้ กำหนดขึ้นเพื่อวางมาตรฐานเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและวิชาชีพมัคคุเทศก์ โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและวิชาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด การประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการทั้งกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งคุณสมบัติที่มีผลกระทบต่อ การเปิดเสรีการค้าภาคบริการ สาขาการท่องเที่ยวคือ ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในกรณีที่เป็นนิติบุคคลต้องมีสัญชาติไทย เพราะต้องดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและถูกจำกัดจำนวนการถือหุ้นของคนต่างด้าว จึงเป็นกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

ผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ

- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ต้องขอใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับ

ใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์และระเบียบปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติเมื่อทำหน้าที่เป็นมัครุเทศก์ ซึ่งคุณสมบัติที่มีผลกระทบต่อ การเปิดเสรีการค้าภาคบริการ สาขาการท่องเที่ยว คือ ผู้ขออนุญาตประกอบวิชาชีพต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและต้องได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคครุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคครุเทศก์รับรอง การจำกัดสัญชาติของผู้ประกอบวิชาชีพมัคครุเทศก์จึงถือเป็นการขัดแย้งกับหลักการของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

กรณีการกำหนดมาตรฐานของโรงแรม มาตรฐานของร้านอาหารและภัตตาคาร และมาตรฐานของการอบรมวิชามัคครุเทศก์ หากมีการกำหนดในลักษณะที่สูงมากไม่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบธุรกิจจากต่างประเทศ หรือกำหนดในลักษณะเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยกับคนต่างด้าว จะทำให้เป็นอุปสรรคของการค้าบริการส่งผลให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้าสู่ตลาดได้ลำบากหรือไม่ได้เลย และจะเป็นการขัดแย้งกับหลักการยอมรับร่วมกันของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ เพราะหลักการยอมรับร่วมกันกำหนดให้มีการทำความตกลงร่วมกันยอมรับในมาตรฐานหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาหรือประสบการณ์ในการทำงานของผู้ให้บริการ เพื่อเปิดโอกาสให้มาประกอบอาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ โดยที่การรับรองคุณสมบัติของบริการจะต้องไม่กระทำไปโดยการเลือกปฏิบัติด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของคนต่างด้าวและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในสาขาที่ต้องเปิดเสรีตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนั้น มีผลกระทบขัดกับหลักการของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการดังต่อไปนี้

(1) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้อ่อนุเคราะห์ยิ่ง : ข้อ II (The Most Favored-Nation Treatment - MFN) หลักการนี้กำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของทุกประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน โดยไม่มีเงื่อนไขและไม่น้อยไปกว่าผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นใด

(2) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ : ข้อ XVII (National Treatment) เป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของประเทศอื่นในกิจกรรมที่ได้ผูกพันไว้เท่าเทียมกันที่ให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนไทย

(3) หลักการเข้าสู่ตลาด : ข้อ XVI (Market Access) เป็นหลักการที่กำหนดให้ต้องมี การเปิดตลาดการค้าภาคบริการให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศได้ โดยจะต้องไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าร่วมทุนของคนต่างด้าวหรือกำหนดมูลค่าของทุนต่างด้าว

### 3.3.3 ผลกระทบของกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) ต่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

เนื่องจากกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เป็นกรอบความตกลงที่มีขึ้นเพื่อเพิ่มระดับการเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าที่ประเทศสมาชิกได้มีข้อผูกพันไว้ในองค์การการค้าโลก (WTO) การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services-AFAS) ซึ่งเป็นความตกลงที่มีลักษณะเป็นความตกลงว่าด้วยการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ (Economic Integration Agreement) ที่สามารถอาศัยบทบัญญัติเกี่ยวกับ Economic Integration ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) สามารถจัดทำความตกลงในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะเป็นการเปิดเสรีให้แก่กันและกัน ในขณะที่ให้มากกว่าที่แต่ละประเทศได้ทำข้อผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS-plus) โดยเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่กันและกันเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกอื่น ๆ แม้เป็นการขัดกับหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่ก็ได้รับการยกเว้นเพราะความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการยอมให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทำได้ ผลจากความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) ทำให้ประเทศไทยต้องร่วมเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกอาเซียนด้วยกัน ซึ่งสมาชิกต้องจัดการเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ให้แก่กันและกัน โดยในรอบแรกให้เจรจาเปิดเสรีกันก่อน 7 สาขา ซึ่งรวมสาขาท่องเที่ยว (Tourism Services Sector) และประเทศไทยได้เสนอผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการสาขาท่องเที่ยวให้แก่สมาชิกด้วยกันไปแล้ว โดยถือเป็นข้อผูกพันเปิดเสรีในขั้นต้น (Initial Commitments) ซึ่งจะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2541 เป็นต้นไป และไทยยังคงต้องร่วมเจรจาเพื่อปรับปรุงข้อผูกพันเปิดเสรีเบื้องต้นสาขาดังกล่าวต่อไป จนสรุปผลภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2541 เช่นเดียวกับสาขาบริการด้านอื่น ๆ อีก 6 สาขา ซึ่งอาจต้องผูกพัน เปิดเสรีมากขึ้นกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) จึงอิงตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเพียงแต่มีลักษณะพิเศษกว่าคือเป็นการเปิดเสรีการค้าบริการมากกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ดังนั้นผลกระทบของความตกลงระหว่างประเทศเรื่องการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวในที่นี้จึงจะพิจารณาเฉพาะผลกระทบจากความตกลงหลัก คือความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเป็นเกณฑ์