



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส17481 2107 ✓
วันที่ 6 ต.ค. 58
เวลา 15.30
วันที่ 06 ต.ค. 58 เวลา 14:49

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๖/๕๐๗

กระทรวงคมนาคม
ถนนราชดำเนินนอก กทม.๑๐๑๐๐

๕ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทย-ฟินแลนด์

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 ๒. สำเนาและคำแปลบันทึกความเข้าใจลับ (Confidential Memorandum of Understanding) ระหว่างไทย-ฟินแลนด์ ลงนามเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔
 ๓. สำเนาคณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐
 ๔. สำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต ๐๗๐๓/๕๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕
 ๕. ร่างหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตของไทยและฟินแลนด์

ด้วยกระทรวงคมนาคมขอเสนอเรื่อง รายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทย-ฟินแลนด์ มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๕๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย โดยรองนายกรัฐมนตรี(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงคมนาคม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ประเทศไทยและฟินแลนด์ได้จัดทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างกัน ลงนามเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๘ เพื่อใช้เป็นความตกลงฉบับแม่บทในความสัมพันธ์ด้านการบินระหว่างกัน และทั้งสองฝ่ายได้จัดให้มีการพบหารือกันเป็นระยะ ครั้นล่าสุด คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้เจรจากันระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่กรุงเทพฯ และได้จัดทำบันทึกความเข้าใจลับ (Confidential Memorandum of Understanding) ลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๑.๒ คณะกรรมการผู้แทนรัฐบาลเพื่อพิจารณาทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางอากาศกับรัฐบาลต่างประเทศเป็นประจำ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ได้มีมติรับทราบรายงานผลการเจรจาดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๑.๓ กระทรวงคมนาคมได้นำเสนอรายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทย - ฟินแลนด์ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบรายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทย - ฟินแลนด์ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยมอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูตยืนยันการมีผลใช้บังคับของหนังสือสัญญา ดังกล่าวต่อไป

๑.๔ กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีหนังสือ ที่ กต ๐๗๐๓/๔๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงกระทรวงคมนาคม แจ้งว่า การจัดทำบันทึกความเข้าใจฉบับระหว่างไทยและฟินแลนด์ที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว เป็นการดำเนินการก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ แต่กระทรวงการต่างประเทศยังไม่ได้ดำเนินการแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูตเพื่อให้มีผลใช้ บังคับจึงถือเป็นกระบวนการที่ยังคงค้างอยู่และต้องดำเนินการต่อไป สมควรนำร่างหนังสือแลกเปลี่ยน ทางการทูต เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยกระทรวงคมนาคมในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้เสนอ บันทึกความเข้าใจฉบับและร่างหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตที่กระทรวงการต่างประเทศจะยกร่างให้ เสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

๑.๕ กระทรวงคมนาคมได้นำเสนอรายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทย - ฟินแลนด์ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้นำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งในระหว่าง ดำเนินการดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกายกย่องผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกมาใช้บังคับ ทำให้รายงาน ผลการเจรจาการบินระหว่างไทย-ฟินแลนด์ ซึ่งอยู่ระหว่างการเสนอรัฐสภาพิจารณาต้องตกไป

๑.๖ ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๗ กระทรวงคมนาคมได้เสนอรายงานผลการเจรจาการบินระหว่างไทยกับคาซัคสถาน ไทย-คูเวต ไทย-อิหร่าน ไทย-ฝรั่งเศส และไทย-ญี่ปุ่น ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มี หนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศ สอบถามความเห็นเกี่ยวกับรายงาน ผลการเจรจาวิภาคารระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและ กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นในประเด็นมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ ว่า บันทึกความเข้าใจ บันทึกการหารือ และหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูต เข้าข่ายหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวางตามที่มีการ กำหนดขอบเขตและความหมายตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ที่ต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงได้ยึดความเห็นดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติในการนำเสนอรายงาน ผลการเจรจาการบินกับประเทศต่างๆ เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่เสนอดังกล่าวนี้นี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

๓. สาระสำคัญและข้อเท็จจริง

บันทึกความเข้าใจฉบับระหว่างไทย - ฟินแลนด์ ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๓.๑ การกำหนดสายการบิน การอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต

๓.๑.๑ คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ตกลงในส่วนของการบินที่กำหนด โดยสายการบินที่กำหนดของฟินแลนด์จะต้องเป็นสายการบินที่จัดตั้งขึ้นในอาณาเขตของฟินแลนด์ ภายใต้อธิปไตยของสาธารณรัฐฟินแลนด์ ซึ่งมีการควบคุมเชิงกำกับดูแลอันแท้จริงเป็นของรัฐสมาชิก ที่รับผิดชอบการออกใบรับรองผู้ประกอบการการบิน และมีสถานที่ทำการหลักอยู่ในอาณาเขตของ รัฐสมาชิกที่สายการบินได้รับใบอนุญาตประกอบการ และกรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญของการควบคุมอันแท้จริง ในสายการบินเป็นของรัฐสมาชิกของประชาคมยุโรปหรือคนชาติของรัฐสมาชิกลูกข่าย และห้ามมีการเลือกปฏิบัติ

ด้วยเหตุของสัญญา สำหรับคุณสมบัติของสายการบินที่กำหนดของฝ่ายไทยนั้น จะยังคงใช้หลักการเดิมที่ได้ตกลงไว้ คือ หลักกรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญและการควบคุมอันแท้จริงของสายการบินตกอยู่แก่ประเทศไทยหรือแก่คนชาติไทย

๓.๑.๒ คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ตกลงให้มีการระบุเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบการ การปฏิเสธ การเพิกถอน การระงับใช้ หรือการจำกัดการอนุญาตไว้ด้วย โดยทั้งสองฝ่ายมีสิทธิปฏิเสธ เพิกถอน พักใช้ หรือจำกัดใบอนุญาตสายการบินได้ ในกรณีที่คุณสมบัติของสายการบินไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในความตกลงฯ

๓.๑.๓ คณะผู้แทนไทยได้เสนอให้เพิ่มจำนวนสายการบินที่กำหนดของแต่ละฝ่ายจากเดิมที่กำหนดไว้เพียงสองสายการบิน เป็นหนึ่งหรือหลายสายการบินด้วย เพื่อให้มีจำนวนสายการบินที่สามารถทำการบินระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในขณะนี้ ฝ่ายฟินแลนด์ได้แจ้งแต่งตั้งสายการบินที่กำหนดของตนไว้ครบสองสายการบินแล้ว คณะผู้แทนฟินแลนด์จึงได้ตกลงตามที่คณะผู้แทนไทยเสนอ

๓.๒ การรักษาความปลอดภัยการบิน

คณะผู้แทนไทยเสนอว่า เนื่องจากตามบันทึกความเข้าใจฉบับลงนามวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ ได้เสนอเพิ่มเติมข้อบทว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยการบินไว้ในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูตระหว่างกัน ดังนั้น จึงเห็นควรให้นำร่างข้อบทดังกล่าวมาปรับปรุงให้ทันสมัยและเป็นไปตามร่างมาตรฐานไทย คณะผู้แทนฟินแลนด์เห็นด้วยตามที่ฝ่ายไทยเสนอ

๓.๓ ความปลอดภัยการบิน

คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ตกลงให้เพิ่มเติมข้อบทว่าด้วยความปลอดภัยการบินไว้ในความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ โดยร่างข้อบทดังกล่าวมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แต่มีรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น และครอบคลุมถึงสิทธิในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยการบินในกรณีสายการบินได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายฟินแลนด์ แต่มีการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยการบินโดยรัฐสมาชิกประชาคมยุโรปอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามกฎหมายประชาคมยุโรป อันเป็นไปตามที่ฝ่ายไทยได้ตกลงกันไว้ในบันทึกการหารือระหว่างไทย-ประชาคมยุโรป ที่ได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙

๓.๔ การบริการภาคพื้น

คณะผู้แทนฟินแลนด์ได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมข้อบทว่าด้วยการบริการภาคพื้น โดยเป็นการแยกออกมาจากข้อบทว่าด้วยโอกาสในทางการค้าพาณิชย์ เพื่อที่จะระบุเกี่ยวกับสิทธิการบริการภาคพื้นของตนเองให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ คณะผู้แทนไทยยอมรับตามข้อเสนอของคณะผู้แทนฟินแลนด์ แต่ขอให้ปรับปรุงเนื้อหาของร่างข้อบทให้มีความชัดเจนและเป็นการปฏิบัติต่างตอบแทน ซึ่งคณะผู้แทนฟินแลนด์ไม่ขัดข้องตามที่ฝ่ายไทยเสนอ

๓.๕ พิกัดอัตราค่าขนส่ง

คณะผู้แทนฟินแลนด์ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงข้อบทว่าด้วยพิกัดอัตราค่าขนส่ง ซึ่งเดิมกำหนดให้อัตราค่าขนส่งที่สายการบินจะนำมาใช้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่การเดินอากาศของทั้งสองฝ่ายก่อน โดยเปลี่ยนแปลงเป็นอัตราค่าขนส่งที่สายการบินจะนำมาใช้ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่การเดินอากาศทั้งสองฝ่าย

คณะผู้แทนไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการตามข้อเสนอของฝ่ายฟินแลนด์ดังกล่าว ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น จึงได้เสนอหลักการ country of origin ซึ่งเป็นการอนุญาตฝ่ายเดียวจากประเทศต้นทาง หากกฎหมายของประเทศต้นทางใดไม่ระบุให้ต้องใช้อัตราค่าขนส่งที่ได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น สายการบินที่กำหนดของภาคีผู้ทำความตกลงทั้งสองฝ่ายไม่จำเป็นต้องยื่นขออนุญาตใช้อัตราค่าโดยสารแต่อย่างใด คณะผู้แทนฟินแลนด์เห็นด้วยกับหลักการที่คณะผู้แทนไทยเสนอ และเห็นว่าสอดคล้องกับกฎหมายประชาคมยุโรป

๓.๖ เรื่องอื่น ๆ

คณะผู้แทนฟินแลนด์ได้เสนอขอปรับปรุงข้อบทว่าด้วยการยกเว้นค่าอากรและภาษี โดยขอให้เพิ่มเติมเนื้อหาที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงการบิน คณะผู้แทนไทยพิจารณาแล้วแจ้งว่า เนื่องจากเป็นกรณีที่จะต้องมีการศึกษาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ และอยู่นอกเหนือจากที่ฝ่ายไทยได้ตกลงไว้กับทางประชาคมยุโรป ประกอบกับเรื่องนี้ยังมิใช่ความจำเป็นเร่งด่วนที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องนำมาปรับปรุงเพิ่มเติมในการเจรจาครั้งนี้ ดังนั้น จึงขอนำประเด็นดังกล่าวนี้ไปหารือกันในการเจรจารอบต่อไป คณะผู้แทนฟินแลนด์ไม่ขัดข้องตามที่ฝ่ายไทยเสนอ ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมได้จัดทำร่างหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตของไทยและฟินแลนด์ มาเพื่อพิจารณาด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕

๔. วิเคราะห์ผลกระทบ

ผลการเจรจาการบินระหว่างไทย - ฟินแลนด์ในครั้งนี้ จะช่วยส่งเสริมให้มีการเดินทางระหว่างทั้งสองประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะสนับสนุนการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างประเทศทั้งสองมากขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ทั้งสองประเทศ สำหรับการรักษาความปลอดภัยการบิน และมาตรฐานความปลอดภัยการบิน ให้เป็นไปตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด อีกทั้งภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะแต่งตั้งสายการบินที่กำหนดของตนเพิ่มขึ้นได้ตามที่ต้องการ

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศได้เคยเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจและหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตตามผลการเจรจาการบินระหว่างไทยและประเทศคู่ภาคีต่างๆ ว่า ไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามที่มีการกำหนดขอบเขตหรือความหมายไว้ในมาตรา ๒๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงคมนาคมขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๖.๑ ให้ความเห็นชอบในหลักการของบันทึกความเข้าใจฉบับระหว่างไทย-ฟินแลนด์ และร่างหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตของไทยและฟินแลนด์

๖.๒ มอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูต ยืนยันการมีผลใช้บังคับของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวต่อไป โดยให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถปรับถ้อยคำตามความเหมาะสมที่ไม่กระทบกับสาระสำคัญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๖๓๘-๙

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๔๘๒๙, ๐ ๒๒๘๐ ๑๗๑๔