

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Public Service Act
เรื่องการถือครองกิจการของชาวต่างชาติของประเทศฟิลิปปินส์^๑

ปิยะขวัญ ชมชื่น^๒

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งที่น่าจับตามองในเรื่องของการค้าและการลงทุน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ธนาคารโลก (World Bank) ได้จัดลำดับเรื่องความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ของประเทศและเขตการปกครองทั่วโลก โดยฟิลิปปินส์ถูกจัดอยู่ในลำดับรั้งท้ายคือลำดับที่ ๑๒๔ แต่ในปีต่อมา ฟิลิปปินส์กลับขึ้นมาเป็นประเทศที่ปรับตัวดีขึ้นแบบก้าวกระโดด ปรากฏอยู่ในลำดับที่ ๙๕^๓ โดยรายงานระบุว่า ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นใน ๓ ด้านด้วยกัน คือ ๑. การเริ่มต้นธุรกิจ (starting a business) ๒. การขอใบอนุญาตก่อสร้าง (dealing with construction permits) และ ๓. การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อย (protecting minority investors)^๔ สิ่งดังกล่าวจึงอาจสะท้อนได้ว่าขณะนี้ฟิลิปปินส์มีความตื่นตัวในการผลักดันด้านการค้าเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏความเคลื่อนไหวล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ นาย Rodrigo Duterte ประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ได้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย Republic Act 11659 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Public Service Act^๕ ที่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการถือครองกิจการภายในประเทศฟิลิปปินส์ของชาวต่างชาติ

กฎหมาย Public Service Act โดยพื้นฐานนั้นเป็นการจัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐที่ตระหนักถึงบทบาทของภาคเอกชนซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกหลักของการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและขยายฐานการลงทุนภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และราคาไม่แพงสำหรับทุกคน โดยคำนึงถึงการดำเนินการ

^๑บทความนี้จัดทำขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕

^๒บุคลากรจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓The Philippine News Agency, “PH improves in Ease of Doing Business world report” สืบค้นเมื่อ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕ จาก <https://www.pna.gov.ph/articles/1139587>

^๔World Bank Group, “Economy Profile Philippines: Doing Business 2020” p.4 สืบค้นเมื่อ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕ จาก <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/p/philippines/PHL.pdf>

^๕เข้าถึงกฎหมายที่แก้ไขฉบับเต็มได้ที่ <https://www.officialgazette.gov.ph/2022/03/21/republic-act-no-11659/>

ในเรื่องของการบังคับใช้กฎระเบียบด้านบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ อัตราผลตอบแทนที่เหมาะสม (rate of return) ข้อจำกัดของทุนต่างประเทศ และกลไกของการปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของชาติ^๖

ภายใต้ Section 11, Article XII ของรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ (1987 Philippine Constitution) ได้กำหนดข้อจำกัดให้ชาวต่างชาติสามารถมีส่วนร่วมในการถือครองกิจการประเภทสาธารณูปโภค (public utility) ได้ไม่เกินร้อยละ ๔๐^๗ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Public Service Act ฉบับล่าสุดนี้ได้มีสาระสำคัญเป็นการลดข้อจำกัดดังกล่าว โดยอนุญาตให้ต่างชาติสามารถเข้าถือครองหรือเป็นเจ้าของกิจการบริการสาธารณะภายในประเทศบางประเภทได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ เช่น กิจการโทรคมนาคม (telecommunications) การรถไฟ (railways) ทางด่วน (expressways) สนามบิน (airports) และอุตสาหกรรมขนส่ง (shipping)^๘

อย่างไรก็ดี กฎหมาย Public Service Act ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ยังคงจำกัดความสามารถในการเข้าถือครองกิจการสาธารณูปโภคบางประเภท โดยไม่อนุญาตให้ต่างชาติเข้าถือครองได้ถึงร้อยเปอร์เซ็นต์สำหรับกิจการประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution of Electricity)

^๖Republic Act 11659 - SECTION 1. Declaration of Policy. - The State recognizes the role of the private sector as one of the main engines for national growth and development. It is hereby declared the policy of the State to encourage private enterprise and expand the base of investment in the country, with the goal of providing efficient, reliable and affordable basic services to all. These policies are fulfilled by: (a) ensuring effective regulation of public services; (b) providing reasonable rate of return to public services; (c) rationalizing foreign equity restrictions by clearly defining the term "public utilities"; and (d) instituting processes for the protection of national security.

^๗1987 Philippine Constitution - SECTION 11. No franchise, certificate, or any other form of authorization for the operation of a public utility shall be granted except to citizens of the Philippines or to corporations or associations organized under the laws of the Philippines at least sixty per centum of whose capital is owned by such citizens, nor shall such franchise, certificate, or authorization be exclusive in character or for a longer period than fifty years. Neither shall any such franchise or right be granted except under the condition that it shall be subject to amendment, alteration, or repeal by the Congress when the common good so requires. The State shall encourage equity participation in public utilities by the general public. The participation of foreign investors in the governing body of any public utility enterprise shall be limited to their proportionate share in its capital, and all the executive and managing officers of such corporation or association must be citizens of the Philippines. จาก <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/#article-xii>

^๘The Philippine News Agency, "Duterte signs law amending Public Service Act" สืบค้นเมื่อ ๖ เมษายน ๒๕๖๕ จาก <https://www.pna.gov.ph/articles/1170293>

๒. การส่งไฟฟ้า (Transmission of Electricity)

๓. ปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และระบบท่อส่งปิโตรเลียม (Petroleum and petroleum products pipeline transmission systems)

๔. ระบบท่อส่งน้ำ ระบบท่อน้ำเสีย และระบบท่อน้ำทิ้ง (Water pipeline distribution systems and wastewater pipeline systems, including sewerage pipeline systems)

๕. ท่าเรือ (Seaports)

๖. รถสาธารณะ (Public utility vehicles) ^{๙๑๐}

^{๙๐๙}Senate of the Philippines, “Senate OKs amendments to Public Service Act” สืบค้นเมื่อ ๖ เมษายน ๒๕๖๕, จาก https://legacy.senate.gov.ph/press_release/2021/1215_prib1.asp

^{๙๑๐}Republic Act 11659, AN ACT AMENDING COMMONWEALTH ACT NO. 146, OTHERWISE KNOWN AS THE PUBLIC SERVICE ACT, AS AMENDED

SEC. 4. Section 13 of Commonwealth Act No. 146, as amended, is hereby further amended to read as follows:

"SEC. 13. (a) The Commission shall have jurisdiction and supervision over all public services, including public utilities, and their franchises, equipment, and other properties, and in the exercise of its authority, it shall have the necessary powers and the aid of public force: Provided, That public services, including public utilities, owned or operated by government entities or government-owned or -controlled corporations shall be regulated by the Commission in the same way as privately-owned public services.

"Nothing in this Act shall be interpreted to diminish, limit, or restrict the authority of Congress from granting franchises to public services, including public utilities, and other activities, as may be provided by law. Any franchise or certificate necessary for the operation of a public service shall be granted by Congress unless otherwise previously delegated by law to the relevant Administrative Agencies.

“ x x x

"(d) Public Utility. - Public utility refers to a public service that operates, manages or controls for public use any of the following:

"(1) Distribution of Electricity;

"(2) Transmission of Electricity;

"(3) Petroleum and Petroleum Products Pipeline Transmission Systems;

"(4) Water Pipeline Distribution Systems and Wastewater Pipeline Systems, including sewerage pipeline systems;

"(5) Seaport; and

"(6) Public Utility Vehicles.

Etc.

Etc.

ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์มีความเชื่อมั่นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเป็นการผ่อนคลายข้อจำกัดด้านการลงทุนของชาวต่างชาติ ซึ่งจะช่วยดึงดูดนักลงทุนทั่วโลก ปรับปรุงบริการสาธารณะภายในประเทศให้ทันสมัย สร้างงานให้กับชาวฟิลิปปินส์ ตลอดจนช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนทักษะและเทคโนโลยีกับต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ได้ต่อไป^{๑๑}

^{๑๑}อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๘