

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ลักษณะและขอบเขตของการขนส่ง

การขนส่งโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

#### 1. การขนส่งทางน้ำ ได้แก่

1) การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ (International Sea Transport) คือ จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

2) การขนส่งทางทะเลเลียบชายฝั่ง (Cabotage) จากจุดหนึ่งในประเทศไปยังอีกจุดหนึ่งภายในประเทศนั้น

3) การขนส่งตามลำน้ำ (Inland Waterways Transport) คือตามแม่น้ำ ลำคลองในประเทศ

#### 2. การขนส่งทางอากาศ ได้แก่

1) การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport)

2) การขนส่งทางอากาศในประเทศ (National Air Transport)

#### 3. การขนส่งทางบก ได้แก่

1) การขนส่งทางถนน

2) การขนส่งทางรถไฟ

แต่ถ้าแบ่งตามลักษณะของเส้นทางหรืออุปกรณ์ ก็ได้แก่

- 1) ทางถนน
- 2) ทางรถไฟ
- 3) ทางน้ำ
- 4) ทางอากาศ
- 5) ทางท่อ

ในที่นี้ เมื่อกล่าวถึงการขนส่งทางบกจะกล่าวถึงเฉพาะแต่การขนส่งทางถนนเป็นหลัก โดยการขนส่งทางถนนนี้ สามารถแบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ได้เป็น

- 1) การขนส่งระหว่างจังหวัดที่เป็นการขนส่งภายในประเทศ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (6)
- 2) การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (7)

มีข้อสังเกตว่า

1. ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการขนส่งทั้ง ทางบก ทางน้ำ และทางอากาศมักมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน เช่น การให้ความสำคัญกับความเหมาะสมหรือความพร้อมในการเดินทางของรถ การเดินทะเลของเรือ หรือการเดินทางอากาศของอากาศยาน

2. ส่วนการขนส่งคนโดยสารทางทะเลนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วหากว่าเป็นการเดินทางระหว่างประเทศก็จะเป็นเรื่องของการท่องเที่ยวเสียโดยมาก เหตุนี้จึงจะพบว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับนั้นโดยมากมุ่งไปที่การจัดระเบียบการขนส่งสินค้า

3. การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศมักจะเป็นการขนส่งผู้โดยสาร ในส่วนของการขนส่งสินค้าทางอากาศนั้น สินค้าที่มักจะนิยมขนส่งกันทางอากาศระหว่างประเทศนั้นก็ ได้แก่ สินค้ามีค่ามีราคาแพง เช่น อัญมณี หรือสินค้าตัวอย่างที่ส่งไปให้ผู้ซื้อในต่างประเทศตรวจดู หรือเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล เช่น ใบตราส่งกับเอกสารประกอบอื่น ๆ เช่น Invoice

4. การขนส่งตามลำน้ำและการขนส่งทางทะเลเลียบชายฝั่ง มักจะเป็นกิจกรรมที่เป็นส่วนเสริมของการขนส่งระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการลำเลียงสินค้าจากแหล่งผลิตหรือโรงงานออกมายังเมืองท่าหรือท่าเรือเพื่อบรรทุกลงเรือออกสู่ทะเลไปต่างประเทศ

5. การขนส่งทางถนน หากเป็นการขนส่งระหว่างจังหวัดก็มักจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารไปมาระหว่างจังหวัดหนึ่งไปยังอีกจังหวัดหนึ่ง และในกรณีของการขนส่งสินค้านั้น ก็มักจะเป็นการขนส่งเพื่อกระจายสินค้าจากแหล่งผลิตเป็นทอด ๆ ไปถึงมือผู้บริโภคคนสุดท้าย

6. การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ ก็จะเป็นการขนส่งสินค้าเสียโดยมาก จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งที่อยู่ในอนุภูมิภาคเดียวกันหรือใกล้ขีดมีอาณาเขตติดต่อกัน ดังเช่นประเทศในภูมิภาคอาเซียน

7. ส่วนการขนส่งทางรถไฟนั้น ปัจจุบันก็จะมีทั้งเส้นทางที่ขนส่งภายในประเทศ และเส้นทางระหว่างประเทศ โดยเป็นทั้งการขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสาร ในปัจจุบัน การขนส่งโดยทางรถไฟก็มีแนวโน้มที่จะทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากสามารถบรรทุกผู้โดยสารหรือสินค้าได้คราวละมาก ๆ ต่อเที่ยว ยิ่งกว่านั้น ยังมีแนวโน้มว่า จะมีการใช้ประโยชน์จากการขนส่งด้วยรถไฟในลักษณะที่ข้ามทวีปอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อไม่นานมานี้ ก็มีการเปิดเส้นทางขนส่งสินค้าทางรถไฟ ที่แล่นระหว่างกรุงปักกิ่ง ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนกับเมืองฮัมบูร์ก ในประเทศเยอรมันนี ที่มีระยะทางประมาณ 10,000 กิโลเมตร ผ่านประเทศต่าง ๆ ถึง 5 ประเทศ โดยใช้เวลาเดินทางประมาณ 2 สัปดาห์ ด้วย

8. ส่วนการขนส่งทางท่อ ก็มักจะเป็นการขนส่งหรือลำเลียงของเหลว หรือก๊าซจากแหล่งผลิตไปยังจุดที่เป็นที่พักรวมสินค้า เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ ก็เช่น น้ำมัน เชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้คือ ท่อลำเลียงน้ำมันดิบในประเทศผู้ผลิตน้ำมันดิบ เช่น ประเทศไนจีเรีย หรือท่อก๊าซธรรมชาติที่ต่อขึ้นมาจากแหล่งผลิตในอ่าวไทย

## 1.2 องค์ประกอบของการขนส่ง

1. ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของรถ เรือ หรืออากาศยาน หรือผู้ประกอบการที่เป็นผู้รับจัดการขนส่ง(Freight Forwarder) หรือผู้ประกอบการที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศโดยเฉพาะ บุคคลเหล่านี้มักจะมีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นในการที่จะเป็นผู้ประกอบการไว้ เป็นต้นว่าจะต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายในรูปขององค์กรธุรกิจแบบใดแบบหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ประกอบการเหล่านี้อาจมีการรวมตัวกันเป็นชมรมเพื่อประโยชน์ในการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐหรือผู้ใช้บริการ เช่นนี้

กฎหมายก็อาจต้องกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อป้องกันมิให้การรวมตัวกันเช่นนี้สร้างปัญหาหรือความเดือดร้อนให้แก่รัฐหรือผู้ใช้บริการ

2. ยานพาหนะ ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ เรือ หรืออากาศยาน ซึ่งสามารถแบ่งแยกเป็นชนิดต่าง ๆ ได้มากมายหลายแบบ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับประโยชน์ใช้สอยหรือวัตถุประสงค์ในการใช้งาน เช่นหากว่าเป็นรถยนต์โดยสารก็ใช้สำหรับบรรทุกผู้โดยสาร หรือเป็นรถบรรทุกก็ใช้สำหรับบรรทุกสินค้า หรือหากเป็นเรือที่จะใช้บรรทุกน้ำมันดิบก็จะมีลักษณะหรือแบบเฉพาะสำหรับการนั้น หรือเป็นเรือโดยสาร หรืออาจจะเป็นเครื่องบินที่ใช้ขนส่งคนโดยสารหรือใช้ขนส่งสินค้า หรือพัสดุภัณฑ์ ยานพาหนะเหล่านี้ก็จะมีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียน มีทะเบียนรถยนต์ เรือหรืออากาศยานที่ใช้ควบคุมดูแลการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือมีกฎหมายกำหนดให้รถยนต์ เรือหรืออากาศยานแต่ละลำต้องมีการตรวจตราบำรุงรักษาเป็นระยะ ๆ รวมทั้งการกำหนดให้เรือและอากาศยานมีสัญชาติของชาติที่จดทะเบียนไว้

3. สถานีขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้า ท่าเรือ หรือท่าอากาศยาน รวมทั้งลานขนถ่ายตู้สินค้า (Inland Containers Depot) ซึ่งในส่วนนี้ก็มีกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการท่าขนถ่ายสินค้าไว้ รวมทั้งการที่กฎหมายอาจกำหนดลักษณะเฉพาะของการออกแบบก่อสร้างท่าอากาศยานไว้

4. บุคลากรประจำรถ เรือ หรืออากาศยาน ไม่ว่าจะเป็นผู้ขับรถ นายตรวจ นายเรือ นักบิน ต้นหน ต้นเรือ ต้นกล ใต้ก๋ง สรั่ง กลาสี พนักงานต้อนรับ บุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นลูกจ้างหรือพนักงานของผู้ประกอบการ ก็มีกฎหมายกำหนดลักษณะสภาพการจ้างไว้ รวมทั้งการที่กฎหมายต้องการให้บุคคลเหล่านี้มีคุณสมบัติพิเศษหรือความสามารถเฉพาะบางอย่างที่เหมาะสมกับการทำงานบนเรือหรืออากาศยาน บุคคลเหล่านี้ก็อาจจำเป็นต้องผ่านการทดสอบได้รับประกาศนียบัตร ใบรับรอง หรือใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

5. เจ้าของสินค้า และผู้โดยสาร บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้ประกอบการโดยตรง ซึ่งในบางครั้งการกระทำของผู้ประกอบการขนส่ง ที่ไม่ว่าจะเกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการแต่ละรายเอง อาจสร้างภาวะหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ เช่นนี้ รัฐก็อาจจะต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ เช่น การสนับสนุนให้ผู้ส่งสินค้าทางเรือรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองอันเป็นการคานกับอำนาจต่อรองของผู้ประกอบการ เช่น สมาคมผู้ส่งสินค้าทางเรือ หรือการที่รัฐอาจออก

กฎหมายกำหนดให้การกระทำบางอย่างในการแข่งขันทางการค้าบริการเป็นการกระทำที่ต้องห้าม หรือการที่รัฐคุ้มครองเอกชนผู้ใช้บริการจากการที่ต้องเข้าทำสัญญาที่มีข้อสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

6. เส้นทางที่ใช้ในการขนส่งทางถนน ทางน้ำ และทางอากาศ ในส่วนนี้นอกจากการที่ต้องเกี่ยวข้องกับสภาพภูมิศาสตร์แล้ว ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของแต่ละประเทศด้วย โดยเฉพาะการขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องมีการผ่านดินแดนไม่ว่าในส่วนที่เป็นพื้นดิน พื้นน้ำ ทะเล หรืออากาศของรัฐต่างประเทศ ก็จะมีปัญหาในเรื่องอาณาเขตทางพื้นดิน (Territory) ทางทะเล (Territorial Sea) และทางอากาศ (Air Space) รวมทั้งสิทธิในการผ่านโดยสุจริต และเสรีภาพในการเดินเรือหรืออากาศยาน ผ่านน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Sea)

7. อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการขนส่งหรือช่วยในการขนส่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับอุปกรณ์ในการช่วยการเดินทางของรถยนต์ เรือ หรือเครื่องบิน และอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากยานพาหนะต่าง ๆ เป็นต้น

8. ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการขนส่งทางถนน ทางน้ำ และทางอากาศ เช่น ผู้ซ่อมสร้างเรือ, เครื่องบิน, ผู้รับจัดการขนส่ง (Freight Forwarders), บริษัทประกันภัย, บริษัทที่ให้เช่าตู้สินค้า (Containers), บริษัทที่ให้บริการตรวจสอบสภาพเรือ (Classification Societies) เป็นต้น

### 1.3 ความหมายของการจัดระเบียบการขนส่ง

การจัดระเบียบการขนส่ง หมายถึง การที่รัฐได้อาศัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้ออกใช้บังคับนั้น เข้ามาจัดการให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในการเข้าสู่ฐานะผู้ให้บริการขนส่งของผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การให้บริการมีมาตรฐานเพื่อสวัสดิภาพของผู้ใช้บริการ

ทั้งนี้ กิจกรรมการขนส่งย่อมต้องมีความเกี่ยวพันกันในระหว่างบุคคลหรือองค์กรหลายฝ่าย ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบการขนส่งกับรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ
2. ความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ประกอบการขนส่งด้วยกันเอง
3. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการขนส่งกับประชาชนหรือองค์กรธุรกิจ

## เอกชนผู้ให้บริการ

ความสัมพันธ์ระหว่างกันเหล่านี้รัฐจึงได้อาศัยกฎหมาย พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, พระราชกำหนด, กฎกระทรวง, ประกาศ, ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกใช้บังคับผ่านทางองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองของรัฐ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการวางระเบียบเพื่อควบคุม ดูแล ให้การประกอบธุรกิจการขนส่งเป็นไปในแนวทางที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม หรือสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐในขณะใดขณะหนึ่งหรือแม้แต่เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐได้กระทำการผูกพันเอาไว้

### 1.4 เหตุผลที่รัฐต้องจัดระเบียบการขนส่ง

1. เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การขนส่งไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือผู้โดยสารเกิดความปลอดภัย ไม่ว่าในส่วนของตัวยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง อุปกรณ์ ส่วนควบต่าง ๆ ที่ใช้ช่วยในการเดินทาง เรือ หรืออากาศยาน

2. เพื่อคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม เรื่องนี้กำลังเป็นที่สนใจอย่างมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะในระดับระหว่างประเทศ ดังเห็นได้จากการที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล เช่น International Maritime Organization-IMO ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดขององค์การสหประชาชาติ พยายามส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกตระหนักในความสำคัญของการส่งเสริมสมรรถนะ และคุณภาพของเรือ รวมทั้งการบริหารจัดการเรือ ในอันที่จะเป็นส่วนช่วยปกป้องมิให้เรือก่อมลพิษ หรือสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization-ICAO) ก็มีเป้าหมายที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมมิให้ได้รับผลกระทบอันเกิดจากการใช้งานอากาศยาน รวมทั้งการพยายามลดความเสี่ยงหรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดจากการใช้เครื่องบิน หรือการประกอบกิจการสายการบิน เป็นต้น

3. เพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายความว่า ไม่ว่ารถก็ดี เรือก็ดี อากาศยานก็ดี ต่างก็เป็นยานพาหนะที่อาจสามารถใช้ในยามสงครามได้เป็นอย่างดีไม่ว่าจะใช้เป็นยานพาหนะเพื่อการรบโดยตรงหรือเป็นยานพาหนะช่วยในการรบ ทั้งนี้โดยการที่รัฐสามารถเกณฑ์เอารถ เรือ หรืออากาศยานที่คนสัญชาติของตนเป็นเจ้าของหรือจดทะเบียนในประเทศของตน มาใช้ในยามสงครามได้ เหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่บุคคลใดจะเป็นเจ้าของยานพาหนะนั้น หรือหากมองปัญหา

ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ รัฐอาจมีความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจในบางขณะที่จะต้องกำหนดหรือวางระเบียบบางประการเพื่อแก้หรือลดปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการขนส่งนั้นๆ เช่น เพื่อควบคุมไม่ให้มีการขึ้นค่าระวางหรือค่าขนส่งตามอำเภอใจของผู้ประกอบการจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการหรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

4. เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ดังได้กล่าวแล้วว่าความสัมพันธ์ที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมการขนส่งมีหลายลักษณะ กล่าวคือ ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการขนส่งกับเอกชนผู้ใช้บริการ รัฐอาจออกกฎหมายเพื่อดูแลความสัมพันธ์นี้ให้ไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรมและยุติธรรม ไม่ว่าจะในด้านคุณภาพการให้บริการ หรือราคาค่าบริการ หรือในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการขนส่งด้วยกันและประเภทเดียวกัน รัฐก็อาจออกกฎหมายเพื่อทำให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม ไม่มีการแข่งกันโดยใช้วิธีการที่ผิดไปจากธรรมเนียมการค้าที่ถูกต้อง เช่น ไม่ให้มีการแย่งลูกค้ากัน หรือแข่งขันกันตัดราคา ซึ่งในที่สุดเมื่อเหลือผู้ประกอบการแต่เพียงรายเดียวหรือน้อยรายจนกระทั่งไม่เกิดการแข่งกันให้บริการแล้ว ผู้ใช้บริการก็ย่อมเป็นผู้ได้รับผลร้ายด้วย

5. เพื่อป้องกันการก่อการร้าย ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องที่มักมีการบุกยึดเครื่องบิน ซึ่งมักจะเกิดจากเหตุผลทางการเมือง หรือการก่อการร้าย หรือการบุกยึดเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ เช่นที่มักเกิดขึ้นในน่านน้ำต่าง ๆ ที่เป็นเส้นทางเดินเรือสำคัญ โดยหวังผลในทางทรัพย์สิน เช่น ปัญหาโจรสลัดในช่องแคบมะละกา เป็นต้น ซึ่งในระดับระหว่างประเทศก็มีความตื่นตัวอย่างมากในการที่พยายามจะหามาตรการป้องกันเหตุร้ายเช่นนี้

### 1.5 ประเภทของกฎหมายเพื่อการจัดระเบียบการขนส่ง

สามารถจำแนกเป็น

1. กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้ประกอบการขนส่ง
2. กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการถือครองกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และการจดทะเบียนรถ เรือ หรืออากาศยาน
3. กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขเพื่อดูแลให้บริการและการแข่งขันกันให้บริการ เป็นไปด้วยความเป็นธรรม

4. กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขควบคุมมาตรฐานการบริการ ได้แก่
  - 1) มาตรฐานด้านความปลอดภัยของรถ เรือ หรืออากาศยาน
  - 2) มาตรฐานด้านความสามารถของบุคลากรประจำรถ เรือ หรืออากาศยาน
  - 3) มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของรถ เรือ หรืออากาศยาน
  - 4) มาตรฐานด้านสภาพการจ้างของบุคลากรประจำรถ เรือ หรืออากาศยาน
5. กฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการเข้าประเทศของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง

\*\*\*\*\*