

## บทที่ 4

### วิเคราะห์แนวทางการมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย

#### 4.1 กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย ทำให้ต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งพิจารณาถึงสภาพการประกอบกิจการท่าเรือในประเทศไทย โดยสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงเป็นลำดับแรก คือ ท่าเรือ (Port) ซึ่งท่าเรือพาณิชย์ที่ใช้เพื่อการขนส่งสินค้าชายฝั่งทะเลและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ได้ดังนี้ คือ 1) ท่าเรือชายฝั่งทะเล (Sea Port) 2) ท่าเรือแม่น้ำ (River Port) หรืออาจแบ่งตามลักษณะการเป็นเจ้าของและการให้บริการ<sup>1</sup> คือ 1) ท่าเรือของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารเอง เช่น ท่าเรือกรุงเทพหรือท่าเรือคลองเตย 2) ท่าเรือของรัฐแต่รัฐให้ออกชนดำเนินการ เช่น ท่าเรือน้ำลึกสงขลา - ภูเก็ต ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง 3) ท่าเรือของเอกชนที่ให้บริการแก่ตนเอง เช่น ท่าเรือของบริษัทศรีราชาไซโล ท่าเรือของบริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติจำกัด (มหาชน) 4) ท่าเรือของเอกชนที่เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะที่ให้บริการแก่บุคคลอื่น เช่น ท่าเรือบริษัทบางกอกโมเตอร์เทอร์มินอล จำกัด ท่าเทียบเรือบริษัทพรอสเพอริตีเทอร์มินอล จำกัด และนอกจากท่าเรือพาณิชย์ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีท่าเรืออีกประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการนิคมอุตสาหกรรม และท่าเรือพาณิชย์สัตว์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ

อาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของการประกอบกิจการท่าเรือพาณิชย์ในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นมาจากการดำเนินการของภาครัฐก่อน กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ขึ้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ดูแลกิจการท่าเรือในประเทศไทย แต่ต่อมาเมื่อการค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ทำให้ปริมาณสินค้าเข้าและสินค้าออกที่ขนส่ง

<sup>1</sup> รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์, โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาด้านเทคนิค (In - House Consultant) ประจำสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี สำหรับกิจการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี (ระยะเริ่มต้น) สิงหาคม 2550, น. 43 - 44.

ทางทะเลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ภาครัฐยังมิได้มีการพัฒนาศึกษาศักยภาพของท่าเรือที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐให้เพียงพอ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนท่าเรือและโรงพักสินค้า จึงมีผลผลักดันให้ผู้ส่งสินค้าออกหรือนำเข้าต้องสร้างท่าเรือและโรงพักสินค้าของตนเองขึ้นในบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยา<sup>2</sup> รวมทั้งในภายหลังภาครัฐได้มีนโยบายในการส่งเสริมและผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการท่าเรือพาณิชย์ของประเทศมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนสร้างท่าเรือในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มมากขึ้น

จากปัจจัยดังกล่าว ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งถือเป็นกิจการสาธารณูปโภคของประเทศ ด้วยความสำคัญของการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล โดยเครื่องมือที่รัฐจะใช้ในการดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด คือการใช้กระบวนการทางกฎหมายนั่นเอง แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลเพียงไม่กี่ฉบับ ซึ่งพัฒนาการเกี่ยวกับการมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยนั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งหน่วยงานที่มีชื่อว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ขึ้น เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2494 โดยการท่าเรือแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกล่าวถึงการบริหารงานภายในการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี โดยมีขอบเขตการใช้บังคับกับท่าเรือของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารเองและท่าเรือของรัฐแต่รัฐให้ออกชนดำเนินการ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ขึ้น ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ถือเสมือนเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดถึงการผูกขาดกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคโดยรัฐ และกำหนดถึงประเภทของกิจการที่เอกชนสามารถทำได้ หากรัฐอนุญาตหรือให้สัมปทานกิจการเหล่านั้น รวมทั้งบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกา

<sup>2</sup> ประเสริฐศิริ สุขวิชานกุล, ท่าเรือเอกชนของไทย : สถานการณ์และแนวทางการพัฒนา, วารสารการพาณิชย์นาวี ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม 2538, น. 97 – 135.

ออกมากำหนด ซึ่งบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เอง มิได้มีการบัญญัติให้กิจการท่าเรือเดินทะเลถือเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยตรง แต่ “กิจการท่าเรือเดินทะเล” ได้ถูกกำหนดให้เป็นกิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามความใน มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522<sup>3</sup>

โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการบังคับใช้แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการพาณิชย์นาวี ซึ่งเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเกี่ยวกับการบริหารงานภายในการทำเรือแห่งประเทศไทย และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี โดยมีขอบเขตการใช้บังคับกับท่าเรือของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและผู้บริหารเอง ซึ่งก็คือ ท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือของรัฐ แต่รัฐให้เอกชนดำเนินการ เช่น ท่าเรือน้ำลึกสงขลา – ภูเก็ต ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ท่าเรือเชียงแสน ท่าเรือเชียงของ และท่าเรือระนอง ซึ่งก็คือท่าเรือที่อยู่ภายใต้บังคับการกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น แต่ในส่วนของท่าเรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือของเอกชนที่ให้บริการแก่ตนเอง หรือท่าเรือของเอกชนที่เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะที่ให้บริการแก่บุคคลอื่น ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ทั้งสิ้น ยกเว้นแต่ท่าเรือที่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินงานภายในเป็นของตนเอง

<sup>3</sup> ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- (1) การรถไฟ
- (2) การรถราง
- (3) การชุดคลอง
- (4) การเดินอากาศ
- (5) การประปา
- (6) การชลประทาน
- (7) การไฟฟ้า
- (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ
- (9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่

ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (9) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

ต่อมาภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือ กิจการคูเรือ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการท่าเรือ ผู้ประกอบการกิจการคูเรือต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนของผู้ประกอบกิจการท่าเรือและกิจการคูเรือในเนื้อหาบางส่วน ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสาหกิจ โดย กนอ. เป็นเจ้าของท่าเรือมาบตาพุด มีสำนักงานท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นผู้บริหารและจัดการท่าเรือ ซึ่งต่อมา กนอ. ได้ว่าจ้าง บริษัท โกลบอล พอร์ท แมเนจเจอร์ จำกัด ให้เป็นผู้ดำเนินงานในท่าเรือมาบตาพุด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินกิจการหรือการประกอบกิจการภายในท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดนั้น กนอ. ได้ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นอกเหนือจากท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดแล้ว ยังมีท่าเรืออีกประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ กล่าวคือ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาย้อนกลับไปถึงวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างท่าเรือสัตหีบในระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2512 นั้น การก่อสร้างท่าเรือมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ท่าเรือแห่งนี้ได้โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลไทย ต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เห็นชอบในหลักการให้สร้างท่าเรือเดินทะเล เพื่อการพาณิชย์ที่แหลมฉบังขึ้น แต่หลังจากนั้น ประเทศไทยประสบกับภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรเงินทุนเพื่อการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังให้ทันกับความต้องการของปริมาณสินค้าที่มีมากจนคับคั่งที่ท่าเรือกรุงเทพได้ จึงได้มีมติใหม่ให้พัฒนาท่าเรือสัตหีบเป็นท่าเรือพาณิชย์ก่อน โดยเตรียมดำเนินงานเพื่อการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังไว้ด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้หน่วยงานท่าเรือพาณิชย์สัตหีบมีฐานะเป็นส่วนงานหนึ่งของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เช่นเดียวกับท่าเรือกรุงเทพ โดยมีคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายควบคุมการดำเนินกิจการและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่จำเป็นทุกประการ โดยท่าเรือพาณิชย์สัตหีบเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2522 ภายใต้การบริหาร

ของคณะกรรมการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ – กองทัพเรือ เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่กองทัพเรือ อนุมัติให้ดำเนินงานด้านพาณิชย์นาวี ต่อมาในวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ยกเลิกท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ พร้อมกับให้การทำเรือแห่งประเทศไทยส่งมอบท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ คืนให้กับกองทัพเรือ และให้ย้ายที่ทำการไปที่ท่าเรือแหลมฉบัง อาจกล่าวได้ว่าท่าเรือพาณิชย์ สัตหีบ ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังจากที่กองทัพเรือ ได้รับมอบ ท่าเรือคืนจากการท่าเรือแห่งประเทศไทยพร้อมกับได้เริ่มดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ต่อจาก การท่าเรือแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ของกองทัพเรือ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหมและของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคมไปเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2526 โดยใช้ชื่อในการดำเนินการว่า “ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ - กองทัพเรือ” หรือ ทพส.ทร. ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการ ท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่บัญญัติถึงการกำกับดูแลกิจการท่าเรือ เดินทะเลเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพการประกอบธุรกิจพาณิชย์นาวีของ โลกยุคปัจจุบันแล้ว ย่อมเห็นว่า กฎหมายของประเทศไทยที่มีผลใช้บังคับในเรื่องดังกล่าวยังไม่ ครอบคลุมถึงการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล และการประกอบธุรกิจ พาณิชยนาวีประเภทอื่น ๆ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นเช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่ง พัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีให้มีความทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ เพื่อตอบสนอง ต่อการพัฒนาการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทยต่อไป

#### - ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 มีเหตุผลใน การประกาศใช้ คือ โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึง ความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการกำหนด กระทรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว สมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับ เดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ปรากฏว่า ได้มีผู้ประกอบกิจการรับรองหรือ รับซื้อตั๋วเงิน กิจการจัดหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่น และกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้ง การเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของกิจการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และกิจการเหล่านี้มีลักษณะ เป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนได้ แต่กฎหมายว่า

ด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สมควรกำหนดการควบคุมกิจการนั้นไว้ในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่เสียด้วยในคราวเดียวกัน<sup>4</sup>

สาระสำคัญ คือ กำหนดกิจการที่ให้ถือเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยความในข้อ 3 (9) กำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเพิ่มเติมได้ ส่วนความในข้อ 4 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี และความในข้อ 7 กำหนดให้ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานตามข้อ 4 และข้อ 5 รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนไว้ด้วยก็ได้ โดยเงื่อนไขที่กำหนด รัฐมนตรีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมก็ได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้งบประมาณที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไว้ด้วยตามที่เห็นสมควร

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 โดยอาศัยตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อ 3 (9) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกานี้ คือ กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน (มาตรา 3) ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลตามมาตรา 3 (มาตรา 4) และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ (มาตรา 5)

1) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

2) ประกาศกระทรวง

<sup>4</sup> สรุปลงและปรับปรุงมาจากคำปรารภของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

2.1) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือ

2.2) ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือ (ฉบับที่ 2)

### 3) ระเบียบ

3.1) ระเบียบกระทรวงคมนาคม ว่าด้วยการปฏิบัติราชการสำหรับการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือ

3.2) ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีว่าด้วยการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือ

## 4.2 สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้มีหลายฉบับ ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในข้อ 3 (9) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการบังคับที่แตกต่างกันออกไป ทั้งยังมีหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลและดำเนินการตัดสินใจก่อสร้างท่าเรือเดินทะเลได้ายเป็นเอกเทศอยู่หลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการประสานงานและขาดการร่วมมือกันในการตัดสินใจดำเนินงานในส่วนที่ต้องวางแผนร่วมกันในภาพรวมของประเทศ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศแล้ว ยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการบังคับใช้แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของเอกชน ก็มีได้ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาในประเด็นนี้ อาจมีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การที่มีการประกาศใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวออกมาหลายฉบับ โดยกฎหมายที่บังคับใช้ระหว่างรัฐกับเอกชนมีความแตกต่างกัน ก็เป็นการสมควรและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากด้วยสภาพและลักษณะของการประกอบธุรกิจที่แตกต่างกัน ก็ย่อมเป็นธรรมดาที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องบังคับกับสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกันก็ต้องบัญญัติให้มีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปพร้อมกัน ก็คือ ความมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายในเรื่องเดียวกันหลายฉบับ ผู้ที่มีคุณสมบัติหรือเข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไข

หรือองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ โดยบุคคลหน่วยงานหรือองค์กรหนึ่ง อาจตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับในเวลาเดียวกันก็ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้รักษากฎหมายจะต้องมีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นปัญหาในเชิงมิติทางกฎหมาย กล่าวคือ ประการแรก หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ มีเจตนารมณ์ในการที่จะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน โดยเห็นว่ากิจการค้าขายเหล่านั้นเป็นสาธารณประโยชน์ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุม ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น ก็บัญญัติให้กิจการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นกิจการที่ต้องถูกควบคุมตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยกิจการท่าเรือเดินทะเลก็เป็นหนึ่งในกิจการที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลด้วย ซึ่งกิจการท่าเรือเดินทะเลถือเป็นกิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะสภาพของกิจการท่าเรือเดินทะเลในอดีตที่ผ่านมา กับลักษณะสภาพกิจการท่าเรือเดินทะเลในปัจจุบันเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าลักษณะหรือสภาพของการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในอดีตการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ยังไม่ได้มีการประกอบกิจการกันอย่างแพร่หลายเช่นในปัจจุบัน ผู้มีบทบาทในการดำเนินกิจการในช่วงนั้น คือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จึงส่งผลให้วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นไปเพื่อความมั่นคง ความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน แต่ในปัจจุบันสภาพการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ เมื่อการค้าระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนเข้ามาประกอบกิจการดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการของหน่วยงานเอกชนเป็นการดำเนินธุรกิจแบบการพาณิชย์อย่างเต็มที่ เป็นการมุ่งไปที่การแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญ มิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นที่ตั้ง ดังเช่นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว ทำให้เห็นว่าการบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์



ในการตรากฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อสภาพหรือลักษณะของการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวเสีย แล้วดำเนินการร่างกฎหมายฉบับใหม่ให้มีความสอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลในปัจจุบันเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการค้ากับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเล มีความสอดคล้องและมีความทันสมัยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงในการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลในปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลของเอกชนแล้วอาจแบ่งแยกลักษณะของการประกอบกิจการของเอกชนได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) การประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลเพื่อใช้ในกิจการของตนเองเท่านั้น 2) การประกอบกิจการเพื่อให้บริการกับบุคคลทั่วไป ซึ่งลักษณะของการประกอบกิจการทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเลที่แตกต่างกันด้วย โดยการประกอบกิจการของเอกชนน่าจะเป็นการกำกับดูแลในลักษณะที่เป็นการควบคุมดูแลโดยทั่วไป แต่หากเป็นการประกอบกิจการเพื่อให้บริการกับบุคคลทั่วไปด้วย ผู้เขียนเห็นว่าลักษณะของการกำกับดูแลกิจการประเภทนี้ ควรมีความเคร่งครัดมากกว่าการกำกับดูแลประเภทแรก เนื่องด้วยการให้บริการของเอกชนในลักษณะนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสาธารณชน จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมและมาตรฐานในการให้บริการ เพราะเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้บริการกิจการทำเรือเดินทะเลของเอกชนอีกทางหนึ่งด้วย

ประการที่สอง บทบัญญัติในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในข้อ 3 (9) นั้น มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมการประกอบอาชีพให้ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของปวงชนชาวไทยไว้ ซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติและพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้ว อาจเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดว่ากรณีดังกล่าว อาจสามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากเข้าเหตุยกเว้นตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโรค แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีประเด็นปัญหาหนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ ถ้อยคำตามบทบัญญัติในมาตรา 43

คำว่า “ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวนี้ มีความหมายว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งมีได้รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาหรือมีศักดิ์กฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ต้องมาพิจารณาว่าการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการลักษณะหนึ่งจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สมควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีความถูกต้อง ตามกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งหลักการที่ถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายโดยแท้ คือ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เพื่อให้กฎหมายที่จะถูก ประกาศใช้มีความถูกต้องและมีความชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประการสุดท้าย ในเรื่องของการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติใน เรื่องนี้ อันได้แก่ 1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาฯ และ 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2522 ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาฯ มีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมในการ ดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลในภาพรวม นอกจากนี้ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริม การพาณิชย์ พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติถึงการจดทะเบียนผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล ผู้ประกอบการเรือต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากบทบัญญัติที่กล่าวไว้ใน กฎหมายทั้งสองฉบับนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล กิจการท่าเรือเดินทะเลและกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดังกล่าว สมควร อย่างยิ่งที่จะได้มีการรวบรวมบทบัญญัติที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันไว้ใน กฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวางระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล กิจการท่าเรือเดินทะเลให้มีมาตรฐานในเรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการบังคับใช้กับผู้ประกอบการ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากประเทศไทยสามารถที่จะรวบรวม จัดหมวดหมู่กฎหมายในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมจะส่งผลดีต่อ ประเทศไทยในหลายด้าน เช่น ในด้านสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ลงทุนหรือผู้ที่ประสงค์จะเข้ามา ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลมีความมั่นใจในระบบกฎหมาย ในด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือ เดินทะเลของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สภาพปัญหาดังกล่าวสมควร

ที่จะต้องได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการหรือขั้นตอนที่มีความเหมาะสม รวมทั้งต้องได้รับการแก้ไขด้วยความรวดเร็ว เพราะปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หากปัญหาเหล่านี้ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและทันท่วงที ย่อมจะทำให้ระบบกฎหมายในเรื่องดังกล่าวพัฒนาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเลของไทยใน

##### อนาคต

ในหัวข้อข้างต้น ผู้เขียนที่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเลของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว มีทั้งปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาในทางกฎหมาย ซึ่งปัญหาทั้งหมดเหล่านี้ เป็นปัญหาสำคัญมีความจำเป็นที่ทุกหน่วยงานหรือทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นเป็นส่วนของรัฐบาล หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงองค์กรภาคธุรกิจ ภาคเอกชน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเล ต้องร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคือการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเลของประเทศไทยนั้น คือ การพิจารณาแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งต้องสอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลในประเทศไทยด้วย หรือการยกเลิกกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่แล้วร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทนกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งแนวทางนี้ จะมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งกับกรณีที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ มิได้นำใช้บังคับให้ตรงตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ตั้งแต่ต้นหรือเป็นกรณีที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นได้อีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่อาจมีสภาพบังคับใช้ได้จริง หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เป็นรายละเอียดจำนวนมาก ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งจะส่งผลเกี่ยวเนื่องถึงบทบัญญัติอื่น ๆ ในกฎหมายฉบับนั้นหลายมาตราหรือทั้งฉบับ หากเป็นเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวทางในการเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมแล้วมีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับใช้แทน น่าจะเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมมากกว่าการขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันจึงมีการร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการทำเรือเดินทะเลขึ้นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกิจการทำเรือเดินทะเล พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติบริหาร

การขนส่ง พ.ศ. .... โดยในการวิจัยนี้ ผู้เขียนจะมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ  
กิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... เป็นสำคัญ

#### 4.3.1 ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ที่นำมาศึกษานั้น เป็นร่างที่สำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี กระทรวงคมนาคม ร่วมกับโครงการ ว่าจ้างที่ปรึกษาด้านเทคนิค (In- House Consultant) ประจำสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวีสำหรับกิจการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี (ระยะเริ่มต้น) เป็นโครงการ ศึกษาตามสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี (สพว.) กรมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี กระทรวงคมนาคม อันเนื่องมาจากรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมที่มีส่วนขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดย สพว. ได้มอบหมายให้กลุ่มที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย บริษัท ทวานส์คอนซัลท์ จำกัด และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการศึกษา ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2549

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า การกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในประเทศไทยนั้น มีปัญหาในส่วนของ การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ ก็คือ ปัญหาในทางกฎหมาย โดยแนวทางในการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลที่น่าจะได้ผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เห็นว่าจะเป็นการเสนอ ยกเลิกกฎหมายการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีปัญหาดังกล่าวเสีย จากนั้นดำเนินการ เสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทน ซึ่งในปัจจุบันมีการร่างพระราชบัญญัติกิจการ ท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ขึ้น ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแล กิจการท่าเรือเดินทะเลไว้โดยเฉพาะ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ร่างขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ในการเป็นกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการ ท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือ ความสะดวกของประชาชน พ.ศ. 2522 ซึ่งหากมีการประกาศยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะ นำมาใช้เป็นกฎหมายกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทย เนื่องจากร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นต่อการกำกับ

ดูแลการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้ สามารถนำมาใช้เป็นกฎหมายกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ต่อไปในอนาคต

#### 4.3.1.1 ขอบเขตและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... หากมีผลใช้บังคับแล้ว จะมีผลเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังได้กำหนดให้บรรดา กฎ ข้อบังคับอื่น และกฎหมายที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน (มาตรา 3) โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ยกเลิกฉบับเก่าไว้โดยตรง คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... นั้น จะบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล โดยจะกล่าวถึง บทนิยามศัพท์ คุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ระยะเวลาในการให้อนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต หน้าที่ของผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล การบอกเลิกการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาต การอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ในส่วนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... แม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่หากพิจารณาเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับกับท่าเรือที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ซึ่งท่าเรือที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไปนั้น จะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย ท่าเรือดังกล่าวนี้ จึงจะตกอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้

#### 4.3.1.2 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล

พ.ศ. ....

##### (1) บทนิยามศัพท์

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

มีการบัญญัติบทนิยามไว้ในมาตรา 4 ซึ่งเมื่อพิจารณานิยาม คำว่า “ท่าเรือเดินทะเล” หมายความว่า สถานที่สำหรับให้บริการแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ในการจอดเทียบบรรทุก หรือขนถ่ายของ และให้ความหมายรวมถึงสิ่งลอยน้ำอื่นใด ไม่ว่าจะจะมีเครื่องจักรสำหรับขับเคลื่อนหรือไม่ก็ตาม ซึ่งใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน แต่มิได้ใช้เพื่อการขนส่ง ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่” ซึ่งเป็นการบัญญัติให้นิยามโดยมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 โดยจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ท่าเรือเดินทะเล” ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าวที่ได้กำหนดขนาดเรือเดินทะเลไว้ เนื่องจากโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็เพื่อใช้บังคับกับเรือขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นเรือที่ใช้ในการขนส่งของทางทะเลระหว่างประเทศ ไม่ใช่เรือขนาดเล็กที่แล่นในน่านน้ำภายในประเทศ ซึ่งการใช้ถ้อยคำว่า “เป็นสถานที่สำหรับให้บริการแก่ท่าเรือเดินทะเล” นั้น เป็นการบัญญัติศัพท์ให้มีความหมายกว้างขึ้น ซึ่งอาจต้องการให้ครอบคลุมถึงกรณีที่มีการสร้างท่าเรือในน่านน้ำจืด เช่นเดียวกับท่าเรือกรุงเทพฯ ซึ่งการบัญญัติถ้อยคำเช่นนี้อาจทำให้ตีความได้กว้างมากขึ้น โดยสามารถรวมถึงท่าเรือเดินทะเลที่สร้างในน่านน้ำจืดได้ด้วย เพราะหากเป็นท่าเรือที่สร้างขึ้นได้ให้บริการแก่เรือที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ก็จะสามารถนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับได้ด้วย

ในส่วนที่บัญญัติว่า “ท่าเรือเดินทะเลให้หมายความรวมถึงสิ่งลอยอื่นใด ...” น่าจะเนื่องมาจากท่าเรือแล้ว ยังมีสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ อันได้แก่ ทู่นลอยน้ำ (Poontoon)<sup>5</sup> ซึ่งท่าเรือเอกชนของไทยบางแห่งได้ใช้ประโยชน์จากทู่นลอยน้ำ โดยจะใช้ในการขนถ่ายสินค้าเกษตรกรรม เช่น ทู่นลอยน้ำของบริษัท Thai Bulk service บริษัท SBS จำกัด และบริษัท นารายณ์ บัลค์ เซอร์วิส จำกัด (NBS) ที่เกาะสีชัง ซึ่งจะใช้เป็นที่ขนถ่ายมันสำปะหลังอัดเม็ดจากเรือบาร์จขึ้นเรือใหญ่ ดังนั้น นิยามความหมายของคำว่า “ท่าเรือเดินทะเล” ที่ให้ความหมายรวมถึง สิ่งลอยน้ำอื่นใด ไม่ว่าจะจะเป็นทู่นลอยน้ำอื่นก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัตินี้มีความเหมาะสมแล้ว และมีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ด้วย เนื่องจากสิ่งลอยน้ำต่าง ๆ เช่นว่านั้น มีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ และเป็นส่วนที่มี

<sup>5</sup> อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2

ความจำเป็นต่อการดำเนินการท่าเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าเรือเดินทะเลที่ในบางกรณีสินค้าบางชนิดจำเป็นต้องมีการขนถ่ายก่อนถึงท่าเรือ เพื่อความสะดวกในการขนส่งในทอดต่อไป รวมทั้งยังช่วยลดความคับคั่งของท่าเรือได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ Port Law of People's Republic of China (PRC 2003) ของประเทศจีน ในมาตรา 3<sup>6</sup> ซึ่งได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ท่าเรือ” หมายถึง พื้นที่ในส่วนที่เป็นพื้นน้ำและแผ่นดินภายในขอบเขตที่แน่นอนที่รองรับกิจกรรมต่าง ๆ ภายในท่าเรือไม่ว่าจะเป็นการเข้าออกของเรือ การทอดสมอเรือและการจอดเทียบท่า และใช้สำหรับผู้โดยสารลงเรือและขึ้นฝั่ง รวมทั้งเป็นที่สำหรับการขนสินค้าขึ้นเรือถ่ายของลงเรือ การขนถ่ายสินค้าโดยเรือลำเลียงการเก็บรักษาสินค้า และการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในท่าเรือ ทั้งนี้ ท่าเรืออาจประกอบด้วยพื้นที่บริเวณที่เป็นท่าเรือหนึ่งท่าหรือมากกว่านั้น

ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติของ PRC 2003 ดังกล่าวข้างต้น ได้ให้คำนิยามในส่วนของท่าเรือเดินทะเลไว้อย่างชัดเจนมากกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... โดยเฉพาะส่วนที่บัญญัติให้ท่าเรือเดินทะเล หมายถึง พื้นน้ำและพื้นดินที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลด้วย และน่าจะนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงในภายหลังในเรื่องการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายว่า คำว่า “ท่าเรือ” จะมีความหมายในขอบเขตเพียงใด และรวมถึงพื้นที่บริเวณอื่น เช่น พื้นน้ำด้วยหรือไม่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ The National Ports Act 2005 (NPA 2005) ของประเทศแอฟริกาใต้แล้ว จะเห็นได้ว่า NPA 2005 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ท่าเรือ” (port) ว่าหมายถึง ท่าเรือใด ๆ ของอ่าว Richards อ่าว Durban อ่าวลอนดอน ตะวันออก อ่าว Nqura อ่าว Elizabeth อ่าว Mossel อ่าว Cape Town อ่าว Saldanha ท่าเรือ Nolloth หรือท่าเรือที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 10 (2) ซึ่งจะเห็นได้ว่า การให้ความหมายคำว่า “ท่าเรือ” ของ NPA 2005 ไม่ใช่การให้นิยามความหมายว่า “ท่าเรือ” คืออะไร ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นอย่างใดบ้าง รวมทั้งไม่ได้กำหนดลักษณะหรือ

---

<sup>6</sup> Article 3 As used in this Law, the term "port" means a region comprising certain water and land areas, having the functions for vessels to enter, leave, lie at anchor and moor, for passengers to embark and disembark, and for goods to be loaded, unloaded, lightered and stored, and being equipped with the necessary dock facilities.

A port may consist of one or more port areas.

องค์ประกอบ เงื่อนไขของท่าเรือไว้แต่อย่างใดเลย แต่ NPA 2005 ได้กำหนดชื่อของท่าเรือในอ่าวต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ แทนการให้ความหมาย ซึ่งสังเกตได้ว่าการบัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ท่าเรือ” ของ NPA 2005 นั้น แตกต่างจากการให้นิยามศัพท์ในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... โดยในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมเฉพาะการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเท่านั้น จึงได้นิยามโดยพิจารณาจากตัวยานพาหนะ ซึ่งก็คือ “เรือเดินทะเล” เป็นเกณฑ์ว่าจะต้องมีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการให้นิยามตาม The National Ports Act 2005 ที่มีได้มุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเท่านั้น แต่มุ่งหมายรวมถึง การควบคุมการประกอบกิจการท่าเรือทุกประเภท ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพและบริการของอุตสาหกรรมท่าเรือของประเทศแอฟริกาได้ให้สามารถมีส่วนช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศไปในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะให้นิยามศัพท์หรือความหมายอย่างใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ มุ่งประสงค์ที่จะควบคุมเฉพาะการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเท่านั้น ไม่ได้มุ่งประสงค์ที่จะบังคับใช้กับการประกอบกิจการท่าเรือโดยทั่ว ๆ ไปด้วย ดังนั้น การให้บทนิยามศัพท์คำว่า “ท่าเรือเดินทะเล” ตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... จึงมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากได้ให้นิยามความหมาย องค์ประกอบ ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการเป็นท่าเรือเดินทะเลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ นับว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ต้องการจะเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก จะทำให้ผู้ที่ต้องการจะเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ทราบว่า หากต้องการจะประกอบกิจการดังกล่าว จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อที่จะให้เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

## (2) ผู้มีสิทธิจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือ

### เดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิจะเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้ในมาตรา 6 ซึ่งการที่ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี เหตุผลก็เนื่องจากว่า กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้วกิจการท่าเรือเดินทะเลมีขึ้นก็เพื่อสนองความต้องการในการนำเข้า ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าเกษตรกรรมที่มีการติดต่อซื้อขายกันระหว่าง



ประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบถึงความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของผู้มาขอรับอนุญาตที่ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ความพร้อมและความสามารถในการให้บริการ สถานภาพทางการเงิน เป็นต้น โดยรัฐอาจเป็นผู้จัดการท่าเรือด้วยตนเอง หรือเป็นเพียงผู้ควบคุม (Regulator) ในการที่จะอนุญาตให้ผู้ใดที่จะสามารถประกอบกิจการท่าเรือได้หรือไม่ อันได้แก่ กรณีที่กิจการท่าเรือดำเนินการโดยเอกชน รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เพื่อให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับใช้ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลด้วย ทั้งนี้ เพราะการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไม่ใช่กิจการที่สามารถกระทำได้โดยปราศจากการควบคุมดูแลของภาครัฐ เนื่องจากกิจการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล โดยพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้บัญญัติให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ตามข้อ 3 (9) ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 ในมาตรา 3 ที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 3 (9) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายท่าเรือของประเทศจีน The Port Law of People's Republic of China (PRC 2003) ในมาตรา 5<sup>7</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐให้การสนับสนุนองค์การทางเศรษฐกิจและส่วนบุคคลทั้งในและนอกประเทศในการลงทุน และการดำเนินกิจการท่าเรือ โดยสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ลงทุนนั้น จะได้รับความคุ้มครองให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ประสงค์ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลในประเทศจีนนั้น ต้องได้รับการอนุญาตด้วยเช่นกัน ซึ่งสังเกตได้จากถ้อยคำในประโยคสุดท้ายของมาตรา 5 เพราะก่อนที่จะเกิดสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้ลงทุนที่จะได้รับความคุ้มครองให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ผู้ลงทุนย่อมจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ PRC 2003 ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ได้การอนุญาตจากรัฐบาลในการก่อสร้างและดำเนินกิจการท่าเรือ ทั้งนี้ บทบัญญัติในหมวด 2 ของ PRC 2003 ยังได้กำหนดในเรื่องการวางแผนและการก่อสร้างท่าเรือจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

<sup>7</sup> Article 5 The State encourages economic organizations and individuals at home and abroad to invest in port construction and operation in accordance with law, and protects the legitimate rights and interests of the investors.

มิได้กล่าวถึงส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการท่าเรือควรมี บทบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเอาไว้ด้วย เพื่อความสะดวกแก่ผู้ต้องการประกอบกิจการ ดังกล่าว และเป็นการสนับสนุนการพัฒนาทางการค้าระหว่างประเทศของไทยอีกด้วย รวมถึง การขอแก้ไขแผนการเกี่ยวกับการจัดตั้งและการก่อสร้างท่าเรือ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายด้วย

### (3) คุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการท่าเรือ

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

มีการบัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ไว้ในมาตรา 7 โดยได้กำหนด เงื่อนไขคุณสมบัติของสำหรับผู้ที่จะมีสิทธิเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตว่า จะต้องเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือต้องเป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถที่จะเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตได้ ซึ่งเมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับ NPA 2005 จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ บทบัญญัติของ NPA 2005 มิได้กำหนดคุณสมบัติหรือจำกัดคุณสมบัติของบุคคลผู้ประกอบกิจการท่าเรือไว้แต่อย่างใด ดังนั้น แม้จะเป็นบุคคลธรรมดาก็สามารถยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือต่อกรมท่าเรือ ได้ ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 7 ของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... นี้ มีความเหมาะสมดีแล้ว เพราะการจะกำหนดให้บุคคลธรรมดาเป็นผู้ที่จะได้รับอนุญาต ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากกิจการท่าเรือเดินทะเลเปรียบเสมือนประตูการค้าที่สำคัญที่สุดในการติดต่อค้าขายกับ ต่างประเทศ และยังเป็นจุดเชื่อมระหว่างทางขนส่งทางทะเลกับการขนส่งสินค้าทางอื่น ๆ อีกทั้งใน การขนส่งสินค้าส่วนใหญ่มักจะใช้การขนส่งทางทะเลมากกว่าการขนส่งในรูปแบบอื่น และในการ ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล นอกจากจะต้องมีการดำเนินงานกิจการท่าเรือ เช่น การให้บริการ ในการขนถ่ายสินค้า การเก็บรักษาสินค้าไว้เพื่อการขนส่ง หรือเพื่อการส่งมอบแก่ผู้รับตราส่ง<sup>8</sup> ดังนั้น หากจะกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถที่จะเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตได้ เห็นเป็น การไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานกิจการท่าเรือ เพราะหากต้องการให้ กิจการท่าเรือเดินทะเลมีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ลดภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายและ ค่าบริการลงได้ อันส่งผลให้สินค้านำเข้าหรือส่งออกที่ใช้บริการท่าเรือดังกล่าวมีต้นทุนที่ถูกลงด้วย และทำให้ท่าเรือของประเทศกลายเป็นยุทธศาสตร์การค้าที่สำคัญ จะต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวน

<sup>8</sup> ไผทชิต เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี. ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2537) น. 391.

มาก ซึ่งบุคคลธรรมดาอาจไม่มีกำลังเงินทุนจำนวนมากพอที่จะมีเงินทุนหมุนเวียน เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของบริษัทมหาชนจำกัดที่สามารถใช้วิธีการระดมเงินทุนได้ หากต้องการเงินทุนเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ PRC 2003 ในมาตรา 5 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลประเทศจีนได้สนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ได้บัญญัติให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงกิจการท่าเรือของต่างชาติได้ตามมาตรา 6<sup>9</sup> ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 7 ของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ที่บัญญัติว่า บริษัทที่จะเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้จะต้องเป็นบริษัทที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย เท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า เนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 7 ของร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากหากไม่ได้กำหนดให้บริษัทเหล่านี้ต้องมีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจการควบคุมและการสั่งการจาก สำนักงานใหญ่ กล่าวคือ หากให้ผู้ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย แต่บริษัทเหล่านั้นเป็นเพียงบริษัทลูกหรือบริษัทสาขาเท่านั้นที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร ในการดำเนินงานกิจการท่าเรือก็อาจจะถูกรวบงำจากบริษัทแม่หรือจากสำนักงาน

---

<sup>9</sup> Article 6 The competent department of communications under the State Council shall be in charge of the administration of port affairs throughout the State.

The local people's governments shall, in accordance with the regulations on the system for port administration formulated by the State Council, decide on the administration of the port situated within their own administrative areas.

According to the port administration system decided on as prescribed in the preceding paragraph, for a port that comes under the administration of the people's government of the city or county where it is located, the said people's government shall assign a department to administer the port specifically; and for a port that comes under the administration of the people's government of a province, autonomous region, or municipality directly under the Central Government where it is located, the said people's government shall assign a department to administer the port specifically.

The departments assigned as per the provisions in the preceding paragraph to conduct specific port administration are hereinafter referred to as port administration authorities in general.

ใหญ่ที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศได้ อันจะส่งผลให้การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลซึ่งเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนที่ถูกรวบงำและสั่งการจากสำนักงานใหญ่ของบริษัทนั้น มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติด้วย

#### (4) ขั้นตอนหรือกระบวนการในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... มีการบัญญัติถึงขั้นตอนหรือกระบวนการในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในหมวด 1 โดยมาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กล่าวว่า ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้แสดงให้เห็นว่าการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการที่รัฐต้องการกำกับดูแลและควบคุม จึงจำเป็นที่รัฐต้องใช้วิธีการให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการต้องมายื่นขออนุญาต โดยขั้นตอนในการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งได้กำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้รับอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือที่ให้บริการในการจอดเทียบบรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ ให้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรี ณ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตามแบบและวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง โดยในการอนุญาต รัฐมนตรีอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้ในใบอนุญาตได้ตามความจำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นั้น รัฐมนตรีอาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ The National Ports Act 2005 ในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการท่าเรือ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน และที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนที่บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน คือ บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิประกอบกิจการท่าเรือได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือก่อน กล่าวคือ ไม่ใช่ผู้ใดที่ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือทุกรายจะสามารถดำเนินการเองได้เองโดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน ในส่วนข้อแตกต่างกัน คือ ตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... บัญญัติไว้ว่า บุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเท่านั้น แต่ในส่วนของ The National Ports Act 2005 นั้น นอกจากบุคคลจะประกอบกิจการท่าเรือได้โดยการยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการต่อการท่าเรือตามมาตรา 57 แล้ว บุคคลยังอาจได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือ

โดยการได้รับสัมปทานจากการท่าเรือตามมาตรา 56 ก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่การท่าเรือได้เข้าทำข้อตกลงกับบุคคลใด ๆ โดยกำหนดให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจในการประกอบกิจการท่าเรือได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... มิได้กรณีเดียวคือ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเท่านั้น ส่วนตาม The National Ports Act 2005 นั้น การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลจะกระทำได้ 2 ทาง คือ การยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการต่อการท่าเรือตามมาตรา 57 และโดยการได้รับสัมปทานจากการท่าเรือตามมาตรา 56

ในเรื่องของการอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น เนื่องจากการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เอกชนสร้างท่าเรือเรียบร้อยแล้ว จึงมาขอให้มีการออกใบอนุญาต ทำให้ไม่สามารถควบคุมการสร้างท่าเรือให้ได้ตามมาตรฐาน รวมทั้งการสร้างท่าเรือต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก ซึ่งเมื่อสร้างไปแล้วจะไม่อนุญาตก็ไม่ได้ ดังนั้น ในกรณีของการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ผู้เขียนเห็นว่าควรมีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการสร้างท่าเรือเดินทะเลเป็นขั้นตอนก่อนการขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เนื่องจากท่าเรือเดินทะเลเป็นอุตสาหกรรมบริการประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ เปรียบเสมือนเป็นจุดรวมเส้นทางของการขนส่งสินค้า ซึ่งสถานที่ที่เหมาะสมในการสร้างท่าเรือเดินทะเลมีไม่กี่แห่ง ซึ่งโดยทั่วไปท่าเรือจะประกอบด้วยพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นที่กำบังเรือ (Harbour) ทั้งลักษณะที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับเรือกับชายฝั่ง รวมทั้งสิ่งก่อสร้างที่มีความสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับท่าเรือ ได้แก่ ทุ่นเรือ (Dock) เขื่อนกันคลื่น (Breakwater) หมุดหรือหลักผูกเรือ (Dolphin) และบริเวณที่ให้เรือเข้าจอดเทียบท่า (Berth) ซึ่งท่าเรือและเรือต้องมีความสัมพันธ์กัน ขึ้นอยู่กับแบบของท่าเรือ ประเภทของเรือ และปริมาณการบรรทุกของเรือ กล่าวคือ ในการดำเนินการท่าเรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบลักษณะท่าเทียบเรือให้สัมพันธ์กับประเภทเรือที่เข้ามาเทียบท่า ขนาดของเรือต้องสัมพันธ์กับท่าเรือ กล่าวคือต้องมีระดับความลึกของร่องน้ำหน้าท่าที่เหมาะสมเพื่อให้เรือขนาดต่าง ๆ สามารถเข้าจอดเทียบได้อย่างปลอดภัย และควรต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกระหว่างเรือกับท่าเรือที่สัมพันธ์กัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขนส่งสินค้าประเภทต่าง ๆ และที่สำคัญคือโครงสร้างของท่าเรือหรือท่าเทียบเรือจะต้องมั่นคง แข็งแรง มีความปลอดภัยและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งท่าเรือแต่ละแห่งควรมีจำนวนท่าสำหรับเทียบเรือตามความเหมาะสม ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการรองรับการขนส่งสินค้าของแต่ละท่าเรือ (Port Capacity) และการควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ (Costs) เพื่อให้กิจการ

ท่าเรือได้รับผลประโยชน์สูงสุด และการสร้างท่าเรือเดินทะเลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ กระแสน้ำ เนื่องจากต้องมีการสร้างเขื่อนลงไป นอกจากนี้ในการสร้างท่าเรือเดินทะเลควรคำนึงถึง เรื่องผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายเข้ามาควบคุมการสร้างท่าเรือ เดินทะเลก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตให้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศ ป้องกัน การสูญเสียพื้นที่และทรัพยากร และเพื่อความปลอดภัยในการดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรมีการให้สัมปทานในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เนื่องจากการให้สัมปทานเป็นกรณีที่รัฐเห็นว่าควรให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรของ ประเทศ โดยการบริหารจัดการของเอกชนย่อมมีความคล่องตัวกว่าการที่รัฐจะเข้าไปบริหารจัดการ เอง เพราะการบริหารจัดการของรัฐใช้ระบบการทำงานตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีขั้นตอน มากมาย ดังนั้น การให้สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาบริหารจัดการจึงมีประสิทธิภาพและ ความคล่องตัวมากกว่า รวมทั้งการให้สัมปทานรัฐยังสามารถควบคุมการประกอบกิจการท่าเรือ เดินทะเลได้ตั้งแต่ขั้นตอนของการสร้างท่าเรือเดินทะเลให้ได้ตามมาตรฐานด้วย

#### (5) เงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือ

##### เดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้มี การบัญญัติถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสาม ว่าในการอนุญาต รัฐมนตรีอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบ กิจการท่าเรือเดินทะเลตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ และ เงื่อนไขที่กำหนดไว้นี้ รัฐมนตรีอาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมได้ แต่ต้องกำหนดระยะเวลา การใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณา บทบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการ กำหนด แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล แต่การแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขดังกล่าว รัฐมนตรีต้องกำหนดระยะเวลาในการใช้ บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมนั้นตามความเหมาะสมด้วย ซึ่งบทบัญญัติในส่วน นี้จะแตกต่างจาก NPA 2005 ที่ข้อกำหนดและเงื่อนไขในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การอนุญาตนั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับแต่อย่างใด ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก โดยในส่วนนี้ เห็นควรให้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขั้นต่ำในการใช้ดุลพินิจ เพื่อให้เป็นแนวทางแก่ผู้ใช้อำนาจ แต่หากเป็นในส่วนที่เป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติม ก็อาจมีการบัญญัติให้รัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์หรือเหตุการณ์ที่ไม่ปกติเกิดขึ้น ซึ่งหากบัญญัติไว้

เช่นนี้ ก็จะเป็นประโยชน์กับทั้งผู้รับอนุญาตและผู้ใช้อำนาจเองด้วย เพราะจะทำให้ต่างฝ่ายต่างได้รับทราบถึงสิทธิหน้าที่และขอบอำนาจของตน เพื่อให้การประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาตและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างสะดวกและเรียบร้อย

#### (6) ระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล

ในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ดังเช่น National Ports Act, 2005 ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลของรัฐมนตรีก่อนไว้ให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นกรอบเวลาในการเร่งรัดให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชักช้า

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งผลการปฏิเสธไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องขอประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลทราบ และเห็นว่าควรเพิ่มเติมเนื้อความในบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมีการให้เหตุผลของการปฏิเสธเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ดังเช่นบทบัญญัติของ National Ports Act, 2005 เพราะนอกจากจะทำให้ผู้ยื่นคำร้องขอทราบถึงเหตุผลของการปฏิเสธแล้ว หากผู้ยื่นคำร้องขอมีเหตุผลที่สามารถแสดงได้ว่าตนควรได้รับการอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลแล้ว ผู้ยื่นคำร้องขอจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง

#### (7) ระยะเวลาในการให้อนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... มีการบัญญัติถึงระยะเวลาในการให้อนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 9 ซึ่งได้กำหนดว่าใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ให้มีอายุตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตซึ่งต้องไม่เกิน 15 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาตนั้น ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้เป็นการกำหนดระยะเวลาที่ไม่ชัดเจนแน่นอน เช่น บริษัท ก และบริษัท ข ใช้เงินในการลงทุนประกอบกิจการเท่ากัน โดยบริษัท ก ได้รับอนุญาตประกอบกิจการเป็นระยะเวลา 15 ปี ส่วนบริษัท ข ได้รับอนุญาตเพียงแค่ 1 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าตัวอย่างข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมและไม่ยุติธรรมแก่บุคคลประเภทเดียวกัน เช่นนี้จึงไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนในเรื่องการกำหนดอายุในการได้รับอนุญาต ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดเฉพาะเจาะจงให้ชัดเจนว่า

จะอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้เป็นระยะเวลาเท่าใด เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ได้รับใบอนุญาต เนื่องจากการลงทุนดำเนินการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น เป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนสูง ดังนั้น ความไม่แน่นอนในเรื่องระยะเวลาในการที่จะได้รับอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตในแต่ละคราวย่อมส่งผลกระทบต่อการวางแผนการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบกิจการ ตลอดจนความน่าสนใจในการให้เอกชนมาลงทุนประกอบกิจการได้ ซึ่งตามมาตรา 9 นี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้อนุญาตขั้นต่ำสุดไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะกำหนดกรอบระยะเวลาที่เป็นขั้นต่ำสุดของระยะเวลาในการให้อนุญาตประกอบกิจการไว้อย่างชัดเจนด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความมั่นใจในการตัดสินใจที่จะลงทุนประกอบกิจการและเพื่อประโยชน์ในการวางแผนด้านอื่น ๆ ของผู้ประกอบการต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ยังได้มีการบัญญัติถึงการขอต่ออายุใบอนุญาต ไว้ในมาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า เมื่อยื่นคำร้องขอต่อใบอนุญาตไว้ ให้ประกอบกิจการได้จนกว่าจะได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่อนุญาตให้ต่ออายุการอนุญาตนั้น ซึ่งมาตรา 9 วรรคสอง นี้ มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐมนตรีในการพิจารณาคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 24 ของ PRC 2003 แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 24 ของ PRC 2003 ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติในลักษณะนี้มีความเหมาะสมและสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ด้วย เนื่องด้วยการบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้น จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะก่อให้เกิดความแน่นอนแก่ผู้ขออนุญาตและเกิดความรวดเร็วในการดำเนินการพิจารณา เช่น กำหนดให้ภายหลังจากที่ได้รับคำขอเป็นผู้ประกอบกิจการแล้ว รัฐมนตรี “ต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลา .... วัน กรณีมีเหตุอันสมควรให้ขยายระยะเวลาได้ .... วัน หากไม่มีคำสั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ถือว่าไม่อนุญาต และให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไป” เป็นต้น นอกจากนี้ ในมาตรา 22<sup>10</sup> ของ PRC 2003 ยังได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อออก

<sup>10</sup> Article 22 Whoever intends to operate a port shall submit a written application to the port administration authority for a port operation permit and register with the department for industry and commerce in accordance with law.



ใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้ว่า การท่าเรือจะต้องพิจารณาอนุญาตโดยปฏิบัติตามหลักการด้วยความเปิดเผย เป็นกลาง และมีความยุติธรรม ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำมาบัญญัติเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยเช่นกัน

#### (8) หน้าที่ของผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้มีการบัญญัติถึงหน้าที่ของผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 11 ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

1) ผู้รับอนุญาตจะต้องประกอบกิจการเฉพาะที่รัฐมนตรีอนุญาตให้เท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “กิจการเฉพาะที่รัฐมนตรีอนุญาต” นั้น เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ดังนั้น จึงควรระบุให้ชัดเจน โดยกำหนดถึงประเภทของบริการที่ผู้รับอนุญาตจะต้องจัดทำในเบื้องต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อาจบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดประเภทการบริการขั้นต่ำที่ผู้รับอนุญาตพึงต้องจัดทำไว้ในกฎกระทรวง หากผู้รับอนุญาตประสงค์จะประกอบกิจการใดเพิ่มเติมจากเกณฑ์ขั้นต่ำนี้ จะต้องขอรับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามแบบและวิธีการที่กำหนด และผู้รับอนุญาตจะประกอบกิจการได้เท่าที่รัฐมนตรีอนุญาตได้เท่านั้น”

2) ผู้รับอนุญาตเรียกเก็บค่าบริการได้ไม่เกินอัตราที่แจ้งไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา 28 ของ PRC 2003 แล้ว จะเห็นได้ว่า ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องค่าบริการไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดว่า ในสถานประกอบการ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือจะต้องประกาศอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในรายการต่าง ๆ ไว้ให้ทราบเป็นการทั่วไป หากมิได้มีการประกาศจะเรียกเก็บไม่ได้ โดยอัตราค่าธรรมเนียมจะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับมาตรา 22 ของ PRC 2003 ในส่วนท้ายที่บัญญัติว่า การปฏิบัติการของท่าเรือ รวมไปถึงการจัดการและการอำนวยความสะดวก

---

When granting permission for port operation, the port administration authority shall follow the principles of openness, impartiality and fairness.

Port operations include the operations of dock and other port facilities, port services for passenger transport, cargo loading, unloading, lightering and storing in the port area, and operations of tugs in port.

ความแตกต่าง ๆ ภายในท่าเรือ การให้บริการขนส่งผู้โดยสาร การบรรทุกสินค้าขึ้นและลงเรือ และขนถ่ายสินค้าและการจัดเก็บสินค้าภายในท่าเรือ รวมถึงการดำเนินการลากจูงเรือภายในบริเวณท่าเรือ ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 22 ของ PRC 2003 แล้ว เห็นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการ สมควรที่จะมีการบัญญัติเนื้อหาเพิ่มเติมลงในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะในมาตรา 22 ของ PRC 2003 ได้มีการบัญญัติถึงประเภทของกิจการภายในท่าเรือไว้ ซึ่งอาจนำประเภทของกิจการภายในท่าเรือ มาเป็นตัวอย่างสำหรับการเรียกเก็บอัตราค่าบริการได้ โดยบัญญัติให้การเรียกเก็บค่าบริการจะเรียกเก็บได้เฉพาะตามประเภทบริการที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น และเห็นควรให้กำหนดเกณฑ์สูงสุดของอัตราค่าบริการที่จะเรียกเก็บไว้เป็นตารางแนบไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติด้วย เพื่อป้องกันปัญหาการผูกขาดทางการค้าและการเรียกเก็บค่าบริการที่สูงเกินควร

3) ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดควรจะต้องมีการวางกรอบหรือหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับอนุญาต

ใน ส่วน ของ มาตรา 11 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในวรรคแรก รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายจะมีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตงดเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน ให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีลักษณะเป็นการตักเตือนผู้รับอนุญาตในชั้นหนึ่งก่อน เพื่อให้ผู้รับอนุญาตได้ทราบถึงการกระทำที่ตนได้ฝ่าฝืนและมีโอกาสได้แก้ไขให้ถูกต้อง และในส่วนของวรรคท้าย ที่กำหนดว่า ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในวรรคสองภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าใบอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันถัดไปจากวันที่กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการยกเว้นโทษสำหรับการกระทำตามวรรคหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวรรคท้ายของมาตรา 11 นี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดโทษไว้ในลักษณะเช่นนี้ มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้รับอนุญาตได้มีโอกาสแก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน หากไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ จึงค่อยดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งก็สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 22 ที่

กำหนดให้ สั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวก่อนแล้วจึงจะสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น นอกจากจะต้องเข้าเงื่อนไขข้างต้นแล้ว ยังคงต้องคำนึงถึงหลัก

ความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ อันเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะการประกอบกิจการท่าเรือ นั้น เป็นบริการที่ส่งผลต่อผู้ใช้บริการการส่งออกและนำเข้า ซึ่งการทำเรือแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาต ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการย่อมทำให้ผู้ส่งออกและนำเข้าได้รับความเดือดร้อนจากการที่ไม่สามารถเข้ารับสินค้าได้ ดังนั้น การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือ จึงควรคำนึงถึงความร้ายแรงในพฤติการณ์ของผู้รับอนุญาตในการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา 26 วรรคท้าย ของ PRC 2003 แล้ว จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการท่าเรือจะต้องมีมาตรการอันสมควรที่จะป้องกันและควบคุมมลพิษและสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการช่วยป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม จึงเห็นควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

#### (9) การห้ามโอนใบอนุญาต

การที่ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่น โดยไม่ได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในการที่รัฐจะอนุญาตให้ใครได้รับอนุญาตในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น นอกจากรัฐจะพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นสำหรับการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวโดยเฉพาะแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย คือ ผู้ที่จะเป็นผู้รับอนุญาตจะต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและต้องมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร อีกทั้งจะต้องมีทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่น้อยกว่าตามอัตราที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ก็ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากผู้ที่จะเป็นผู้รับอนุญาตไม่มีคุณสมบัติดังกล่าวตามมาตรา 7 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ไม่สามารถที่จะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการประกอบกิจการดังกล่าว นั้น ได้ถือคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นสาระสำคัญ เพราะการที่รัฐอนุญาตให้ใครประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลซึ่งเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน รัฐจะต้องทำการตรวจสอบว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตนั้นมีคุณสมบัติที่จะประกอบกิจการได้หรือไม่ เมื่อรัฐได้ให้ความไว้วางใจต่อผู้ที่ได้รับอนุญาตแล้ว

ยอมหมายความว่า ความไว้วางใจของรัฐมีให้เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตที่ได้ทำการกั้นกรงคัดเลือกมาเป็นอย่างดีแล้ว คือ รัฐยอมคาดหมายได้ว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตยอมสามารถประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยผลที่ตามมาคือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลจะต้องเป็นผู้ดำเนินกิจการท่าเรือนั่นเอง จะโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นเพื่อให้บุคคลอื่นมีสิทธิในการประกอบกิจการท่าเรือแทนตนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐนั้นไม่ได้ เนื่องจากบุคคลอื่นที่ได้รับโอนใบอนุญาตจากผู้ที่ได้รับอนุญาตนั้น อาจจะไม่สามารถประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ผู้ได้รับอนุญาตเคยดำเนินการอยู่ และรัฐเองก็ไม่สามารถคาดหมายได้ว่าบุคคลอื่นที่ได้รับโอนใบอนุญาตมานั้นจะมีศักยภาพพอที่จะประกอบกิจการดังกล่าวได้ด้วย ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นหนี้หรือหน้าที่ที่สำคัญของผู้ที่ได้รับอนุญาต มีลักษณะเป็นหนี้ถ่วงกระทำกรและเป็นหนี้ตามกฎหมายที่เกิดจากการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติในมาตรา 15 แห่งร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... นั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมดีแล้ว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ NPA 2005 แล้ว จะเห็นได้ว่าการบัญญัติเนื้อหาในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ การโอนใบอนุญาตตาม National Ports Act, 2005 ที่จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากการท่าเรือก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ บทบัญญัติของ NPA 2005 นั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากการท่าเรือก่อน แต่ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... ของไทย ไม่ได้บัญญัติว่า หากได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีแล้ว จะสามารถโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นได้ และไม่ได้มีการกำหนดว่า การให้อนุญาตจะต้องกระทำในรูปแบบใด ต้องเป็นการได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ ใบอนุญาตที่ได้ออกให้ก็เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ที่สามารถประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ ดังนั้น การโอนใบอนุญาตจึงควรต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน และควรต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน NPA 2005 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

นอกจากนี้ NPA 2005 ยังได้กำหนดผลของการโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลภายนอกไว้อย่างชัดเจนว่า การโอนใบอนุญาตโดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากการท่าเรือ นั้น ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย รวมทั้งกำหนดโทษของ

การโอนใบอนุญาตโดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากการทำเรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งต่างกับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... ของไทยที่ไม่ได้บัญญัติผลของการโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องนี้เขียนเห็นว่าการบัญญัติผลของการโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีไว้ย่อมเป็นการดีกว่า ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในผลทางกฎหมาย และเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะอีกทางหนึ่งด้วย

#### (10) การระงับหรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... ได้บัญญัติเกี่ยวกับการระงับหรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 20<sup>11</sup> และมาตรา 21<sup>12</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... แยกกรณีของการเพิกถอนใบอนุญาตกับกรณีการระงับใช้ใบอนุญาตชั่วคราว ออกจากกันเป็นคนละกรณี โดยได้กำหนดว่า การที่รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 กรณีนี้ คือ 1) ผู้รับ

<sup>11</sup> มาตรา 20 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ระบุว่าเป็นเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญ หรือไม่ส่ง หรือส่งรายงานไม่ถูกต้อง หรือไม่มีรายการครบถ้วนตามมาตรา 12 หรือไม่อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควรในการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควร ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำรายงานต่อรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวได้ในระยะเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง

<sup>12</sup> มาตรา 21 นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนใบทะเบียน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ผู้รับอนุญาตให้ข้อมูลเท็จ หรือกระทำฉ้อฉลเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต
- (2) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 21 วรรคสาม และผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดเกินกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี

อนุญาตฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต 2) ผู้รับอนุญาตไม่อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควรในการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควรแล้ว แต่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทำรายงานต่อรัฐมนตรี รัฐมนตรีจึงมีอำนาจสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวได้ โดยกำหนดระยะเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่คำสั่ง ซึ่งในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเตือน โดยไม่มีเหตุอันสมควร และรัฐมนตรีมีคำสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวแล้ว ยังฝ่าฝืนประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไป จึงเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองอันมีความผิดตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ตามมาตรา 25

ส่วนกรณีที่รัฐมนตรีจะมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 กรณีนี้ คือ 1) ผู้รับอนุญาตให้ข้อมูลเท็จ หรือกระทำข้อผิดพลาดเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต 2) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 21 วรรคสาม และผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดเกินกว่าหนึ่งครั้งในรอบปี ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว แต่ผู้รับอนุญาตยังฝ่าฝืนประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไป จึงเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 24

เนื่องจากผลของการเพิกถอนใบอนุญาตกับผลของการระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การเพิกถอนใบอนุญาตมีผลทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลได้อีกต่อไป ส่วนการระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวมีผลทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งถ้าผู้ประกอบการได้ไปแก้ไขปรับปรุงเยียวยาหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ผู้ประกอบการก็สามารถกลับมาดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไปได้ ด้วยผลที่แตกต่างกันนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแยกกรณีของการเพิกถอนใบอนุญาตกับกรณีของการระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราวออกจากกัน โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปว่าการฝ่าฝืนเงื่อนไขนั้นสามารถแก้ไขปรับปรุงหรือเยียวยาได้หรือไม่ หรือเป็นสาระสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ไม่เป็นสาระสำคัญก็ควร

มีการเตือนเพื่อให้มีการแก้ไขก่อน หากไม่ปฏิบัติตามจึงจะสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราว แต่ถ้าเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญ กรณีจึงจะสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติใน The National Ports Act, 2005 แล้ว เห็นได้ว่า NPA 2005 ก็มีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจเพิกถอนหรือระงับการประกอบกิจการท่าเรือเป็นการชั่วคราวไว้เช่นกัน แต่มีส่วนที่แตกต่างกันออกไป คือ 1) กรณีที่ผู้รับอนุญาตถูกยึดทรัพย์ ยึดกิจการ หรือถูกมอบให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของอำนาจศาล 2) กรณีที่ผู้รับอนุญาตได้โอนทรัพย์สินอย่างใด ๆ ให้กับเจ้าหนี้ หรือประณอมหนี้กับเจ้าหนี้ และ 3) กรณีที่มีการเรียกร้องเรื่องความปลอดภัยของยานพาหนะและบุคคลภายในท่าเรือ หรือการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติของสาธารณรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขทั้ง 3 กรณี สามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจเพิกถอนหรือระงับการประกอบกิจการท่าเรือเป็นการชั่วคราวได้ โดยเมื่อพิจารณากรณีที่ 1) กับ กรณีที่ 2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้รับอนุญาต ผู้เขียนเห็นว่า ทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการบริหารจัดการ และอาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ทรัพย์สินของผู้รับอนุญาตถูกจำหน่ายจ่ายโอนจึงควรเป็นเงื่อนไขในการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อรุนแรงมากน้อยแค่ไหน ส่วนกรณีที่ 3) เป็นเรื่องการบริหารจัดการท่าเรือ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้เรื่องความปลอดภัยของยานพาหนะและบุคคลภายในท่าเรือ หรือการรักษาความปลอดภัย จะเป็นเรื่องสำคัญ แต่กรณีสามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงหรือเยียวยาได้ ดังนั้น ถ้ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจึงควรมีการตักเตือนเพื่อให้แก้ไขปรับปรุงหรือเยียวยา ก่อน หากไม่ปฏิบัติตามจึงจะสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นการชั่วคราว ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาส่วนนี้ลงในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ด้วย เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายต่อไปในอนาคต

#### (11) การกำหนดอัตราค่าบริการ

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรืออัตราค่าบริการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 11 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าผู้รับอนุญาตจะเรียกเก็บค่าบริการได้ไม่เกินอัตราที่แจ้งไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาใน

บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่ให้ผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล เรียกเก็บค่าบริการได้ไม่เกินอัตราที่แจ้งไว้ นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการให้เหมาะสมได้ ทำนองเดียวกับ NPA 2005 ที่กำหนดว่า การท่าเรือสามารถควบคุมและกำหนดอัตราค่าบริการท่าเรือของผู้รับอนุญาตได้ตามความเหมาะสมเช่นกัน ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่เป็นผู้ส่งออกและผู้นำเข้าสินค้า เพราะอัตราค่าบริการท่าเรือย่อมนำไปบวกรวมในต้นทุนของราคาสินค้าด้วย ดังนั้น จึงควรมีให้รัฐมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการท่าเรือให้เหมาะสมได้

### (12) การบอกเลิกกิจการท่าเรือเดินทะเล

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติถึงเรื่องการบอกเลิกกิจการท่าเรือเดินทะเล ไว้ในมาตรา 16 กล่าวคือ ผู้รับอนุญาตซึ่งมีความประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ จะต้องแจ้งความประสงค์ดังกล่าว นั้น เป็นหนังสือให้รัฐมนตรีทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน ก่อนการเลิกการประกอบกิจการ และผู้รับอนุญาตจะต้องส่งคืนใบอนุญาตที่ตนได้รับมาแก่รัฐมนตรีภายในระยะเวลา 7 วัน นับแต่วันที่เลิกประกอบกิจการ

### (13) การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติถึงเรื่องการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไว้ในมาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ซึ่งมาตรา 17 ได้กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินการของผู้รับอนุญาตระหว่างเวลาทำงานปกติ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบบัญชีและเอกสารการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้รับอนุญาต ผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริง ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 17 แล้ว เห็นได้ว่า คำว่า “สถานที่ดำเนินการ” นั้น อาจทำให้ตีความได้ว่า เป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีการทำธุรกรรมเกี่ยวกับกิจการนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรเปลี่ยนเป็นคำว่า “สถานที่ในการประกอบกิจการ” มากกว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นสถานที่ประกอบกิจการของผู้รับอนุญาตนั้น อีกทั้งคำว่า “ระหว่างเวลาทำงานปกติ” ผู้เขียนเห็นควรว่า น่าจะระบุให้ชัดเจนเป็นคำว่า “เวลาทำงานปกติในการประกอบกิจการของผู้รับอนุญาต” เนื่องจากการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของเวลาอยู่แล้ว การประกอบกิจการจึงอาจกระทำได้ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน



ในส่วนของมาตรา 18 ที่กำหนดให้ บุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในท่าเรือเดินทะเลนั้น อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควรแก่การปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากบทบัญญัติของทั้งสองมาตราดังกล่าวมุ่งเน้นในเรื่องอำนาจรัฐในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการท่าเรือ ทั้งนี้ เพราะกิจการดังกล่าวต้องเกี่ยวกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งผู้ขนส่ง ผู้รับสินค้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำสินค้าออกท่า และยังมีความเกี่ยวพันไปถึงสังคมโดยรวม เช่น หากสินค้าที่ต้องการส่งออกจากท่าเรือไปยังต่างประเทศได้รับความเสียหายขณะอยู่ในท่าเรืออันเกิดจากความผิดของผู้ประกอบการท่า ถ้าสินค้าที่เสียหายมีจำนวนมากและมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ที่จะเข้ามาสู่ประเทศด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการท่าเรือ ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปในสถานที่ประกอบการเพื่อตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ หรือเรียกเอกสารจากผู้ประกอบการท่าเรือ รวมทั้งการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย แต่ในการประกอบการท่าเรือมีความซับซ้อนและการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ควรกำหนดให้ครอบคลุมถึงอำนาจการตรวจสอบในทางอื่น ๆ ด้วย เช่น การตรวจสอบกรณีที่ข้อเท็จจริงอยู่ในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการตรวจสอบเอกสารอื่นอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการประกอบการท่าเรือ ที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะที่เป็นตัวเอกสารเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ร่างควรพิจารณาในการบัญญัติถึงหน้าที่ของฝ่ายรัฐ ในการรักษาความลับเกี่ยวกับการประกอบการท่าเรือเดินทะเล เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 20 ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีอำนาจกระทำการดังเช่นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้เขียนเห็นว่า มาตรานี้ได้บัญญัติไว้อย่างเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก การบัญญัติเช่นนี้จะทำให้การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความคล่องตัว เพราะหากพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาก็ย่อมมีอำนาจจัดการและสามารถระงับเหตุได้ได้ทันที

#### **(14) การอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีที่ไม่อนุญาตให้ประกอบการท่าเรือหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต**

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้บัญญัติถึงการอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีที่ไม่อนุญาตให้ประกอบการท่าเรือหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ไว้ในมาตรา 10 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบการท่าเรือเดินทะเลหรือต่ออายุใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีนั้น จากที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า

ในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการท่าเรือหรือต่ออายุใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ควรจัดตั้งเป็นองค์กฤษฎีในรูปขององค์กรกลุ่มเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหรือต่ออายุใบอนุญาต ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ควรอุทธรณ์ไปที่รัฐมนตรี แต่ควรไปที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นต่างหากแต่ยังอยู่ภายในองค์กฤษฎีที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหรือต่ออายุใบอนุญาตว่า “คณะกรรมการกิจการท่าเรือแห่งชาติ” และมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งตั้งขึ้น โดยคณะกรรมการกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ การที่ให้คณะกรรมการอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหรือต่ออายุใบอนุญาตนั้น เพื่อเป็นการแบ่งแยกอำนาจในการอนุญาตออกจากอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ เพราะการให้องค์กรที่มีอำนาจในการอนุญาตเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของตนเองได้นั้นเท่ากับไม่ได้ให้หลักประกันแก่ผู้ยื่นอุทธรณ์เลย อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้มีมติยืนตามคำสั่งไม่อนุญาตของคณะกรรมการกิจการท่าเรือแห่งชาติ ผู้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตและเพิกถอนมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้

ตามมาตรา 10 นี้ เป็นขั้นตอนสืบเนื่องจากการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือหรือต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ที่ให้ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายใน 30 วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการบัญญัติผลของการไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนด คือ ควรบัญญัติต่อท้ายวรรคแรกว่า “หากผู้ยื่นคำขอคนใดไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นหมดสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัย” ส่วนในวรรคสองนั้น กำหนดให้รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้เขียนเห็นเช่นเดียวกับในวรรคแรกว่า น่าจะมีการกำหนดผลของการไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้นของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐด้วย มิฉะนั้นหากเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นอาจเกิดปัญหาในเรื่องการตีความได้ว่า ระยะเวลาดำเนินการของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นสาระสำคัญในกรณีนี้แต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการตีความเรื่องระยะเวลาระหว่างฝ่ายเอกชนผู้ยื่นคำขอกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาคำขอดังกล่าว เช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า ควรบัญญัติต่อท้ายในส่วนนี้ว่า “หากรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับ

คำอุทธรณ์นั้น” เพื่อเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลา มิฉะนั้นอาจเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐได้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้อง แสดงเหตุผลของคำสั่งในกรณีที่มีคำสั่งไม่อนุญาตเพื่อประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหรือต่ออายุ ใบอนุญาต ซึ่งตาม Article 24 ของ Port Law of People's Republic of China (PRC) ประเทศจีน กำหนดชัดเจนว่าในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอ เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเหตุในการปฏิเสธคำขอ จดทะเบียน ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายจะได้กำหนดสถานะของผู้ยื่นอุทธรณ์ในระหว่างเวลาพิจารณา อุทธรณ์ ทั้งนี้ ในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตลอดจนพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี เนื่องจากในส่วนของพิจารณาไม่อนุมัติให้ต่อ ใบอนุญาตหากมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งจากไม่อนุมัติเป็นอนุมัติในภายหลัง ย่อมก่อให้เกิด ความเสียหายทั้งในส่วนของผู้ประกอบการเดิมซึ่งยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ต้องดำเนินการขนย้ายอุปกรณ์ ต่าง ๆ ออกจากท่าเรือเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งไม่อนุมัติ ไปจนถึงผู้ประกอบการใหม่ซึ่งอาจได้ ดำเนินการเพื่อการประกอบกิจการไปบางส่วนแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในระหว่างเวลา พิจารณาอุทธรณ์ควรคุ้มครองชั่วคราวให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ยังคงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ กล่าวโดยเฉพาะ ผู้เขียนเสนอว่าควรเพิ่มเติมข้อความ เป็นวรรคสาม ของมาตรา 10 “ในระหว่างเวลาพิจารณาอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ตามความใน วรรคหนึ่งและวรรคสองข้างต้น ให้ผู้ยื่นคำร้องยังสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับ แจ้งวินิจฉัยอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่”

#### (15) การอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือ เดินทะเลหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการ ท่าเรือเดินทะเลหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับมาตรา 10 ดังที่ได้ กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ควรมีการกำหนดผลของการไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาของฝ่าย ผู้รับอนุญาตและเป็นผลของการไม่วินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาของฝ่ายผู้ให้ อนุญาต เพื่อความชัดเจนในการตีความเรื่องระยะเวลาที่ถือเป็นสาระสำคัญและเพื่อให้คู่กรณี ทั้งสองฝ่ายได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในกรณีที่ตนไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น

#### (16) บทกำหนดโทษ

ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทลงโทษนั้น ได้บัญญัติไว้ใน หมวด 2 โดยในหมวดนี้นั้น ประกอบด้วย 7 มาตรา ได้แก่ มาตรา 24 ถึงมาตรา 30 โดยเป็น

การกล่าวถึงบทกำหนดโทษของผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยอัตราโทษของแต่ละการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติก็จะได้รับการลงโทษที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีฝ่าฝืนหน้าที่ของผู้รับอนุญาต 2) กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเมื่อพิจารณาในกรณีที่ 1) กรณีฝ่าฝืนหน้าที่ของผู้รับอนุญาตนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และ มาตรา 28 กล่าวคือ ในมาตรา 27 ได้กำหนดว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 12 ที่กำหนดว่า ผู้รับอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ตั้งท่าเรือที่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และในส่วนของมาตรา 28 นั้น ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 18 จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ส่วนในกรณีที่ 2) กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ถึงมาตรา 26 ซึ่งสาระสำคัญจะกล่าววกรณีที่ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือ ฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการหรือเพิกถอนกิจการ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติเรื่องบทกำหนดโทษของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... กับบทบัญญัติของ The National Port Act 2005 มาตรา 87 ที่กำหนดเกี่ยวกับกรณีการกระทำความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้ จะเห็นได้ว่า The National Port Act 2005 ได้กำหนดกรณีที่เกี่ยวข้องว่าบุคคลกระทำความผิดไว้มากกว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ซึ่งเรื่องที่ได้เห็นได้ชัดเจน คือ มีการกำหนดว่าการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้การเดินเรือ หรือทรัพย์สินในท่าเรือ หรือบุคคลตกอยู่ในภาวะอันตราย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการบัญญัติเช่นนี้อาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้รับอนุญาตมาก จึงเห็นควรให้มีการกำหนดระดับของความประมาทเลินเล่อไว้ด้วย เพราะในมาตรา 85 ของ The National Port Act 2005 ได้กำหนดระดับความประมาทเลินเล่อไว้เพียงระดับธรรมดา และกำหนดให้มีโทษทางอาญาด้วย ซึ่งหากจะนำมาปรับใช้หรือนำมาเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ควรพิจารณาว่าจะกำหนดให้ใช้ระดับความประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งการกำหนดให้มีโทษทางอาญา เพราะการบัญญัติเช่นนี้จะเป็นการหนักหน่วงและความระมัดมัดให้ผู้รับอนุญาตมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องพิจารณาว่าเกิดความจำเป็นหรือไม่

#### (17) บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลจะเป็นบทบัญญัติสุดท้ายในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยบทบัญญัติในมาตรานี้จะกล่าวถึง จะกล่าวถึงผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลอยู่ก่อน

วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไป ให้ดำเนินการขออนุญาตภายใน 60 วัน ทหสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อได้ยื่นขออนุญาต ให้ผู้นั้นประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไปได้จนกว่ารัฐมนตรีจะสั่งไม่อนุญาต การบัญญัติเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของ มาตรานี้แล้ว น่าจะเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการตีความการมีผลใช้บังคับของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในกรณีของผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลซึ่งประกอบกิจการอยู่แล้วก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไป ให้ดำเนินการขออนุญาต แต่มิได้กำหนดผลในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเดิมประสงค์ จะประกอบกิจการต่อแต่ไม่ได้ขออนุญาตภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าผลจะเป็น อย่างไร ทำให้อาจตีความได้ว่าผู้ประกอบการท่าเรือเดินทะเลเดิมสามารถประกอบกิจการท่าเรือ ต่อได้ หรืออาจตีความได้ว่าผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเดิมประกอบกิจการท่าเรือต่อไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้ขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่ม ความในตอนท้ายว่า “หากผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลไม่ดำเนินการขออนุญาตภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าไม่ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อไป”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ NPA 2005 แล้ว จะเห็นได้ว่า NPA 2005 มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นบทเฉพาะกาลเช่นนั้น กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตรา 65 ซึ่งกล่าวถึงกรณีที่มีการประกอบกิจการท่าเรือก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกำหนดว่า บุคคลใดจัดให้มีการบริการท่าเรือหรือประกอบกิจการท่าเรือก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ประกอบกิจการท่าเรือที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลดังกล่าวจะต้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือตามมาตรา 57 ภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิสาหกิจมหาชน (Shareholding Minister) ได้กำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา โดยพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวได้รับการอนุญาตแล้ว จนกว่าการท่าเรือจะพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ประกอบกิจการท่าเรือ จะต้องมีความสมัครรับตามเงื่อนไขเช่นเดียวกับผู้ขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือซึ่งได้ ดำเนินการหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตนั้น การท่าเรือจะพิจารณาว่าการให้บริการท่าเรือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือ นั้น เป็นไปตาม เงื่อนไขในการขอใบอนุญาตตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และหากการพิจารณา เป็นที่พอใจแล้วว่า ผู้ประกอบกิจการท่าเรือรายดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ตามข้อกำหนด

และเงื่อนไขการอนุญาตที่กำหนดได้แล้ว การท่าเรือก็จะดำเนินการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการท่าเรือให้

จากที่ได้กล่าวถึงผู้ประกอบการกิจการท่าเรือที่ได้ดำเนินการก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวยังถือเป็นผู้ประกอบการซึ่งได้รับอนุญาตแล้ว แต่ยังคงมีหน้าที่ในการขอใบอนุญาตตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติภายใน 6 เดือน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบการท่าเรือดังกล่าวไม่ได้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งให้บริการรับจ้างขนสินค้าขนลงจากเรือ (stevedoring service) ซึ่งผู้ประกอบการอยู่ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตในการประกอบกิจการให้บริการรับจ้างขนสินค้าขึ้นลงจากเรือก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลบังคับใช้นั้น สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามระยะเวลาที่ได้อนุญาตไว้เพียงเท่านั้น

#### 4.3.2 ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... นี้ ได้จัดทำขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการแก้ไขข้อจำกัดอันเกิดจากกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการขนส่งในปัจจุบันซึ่งมีอยู่หลายฉบับ แบ่งเป็นหลายประเภท (mode) ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารในลักษณะบูรณาการและการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (multimodal transport) นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับอาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนหรือการเหลื่อมล้ำของอำนาจ ความไม่สอดคล้องกัน และยากแก่การบังคับใช้และการทำความเข้าใจ<sup>13</sup>

##### 4.3.2.1 ความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ในปัจจุบันภาคการขนส่งได้ทวีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น เพื่อให้โครงสร้างสาขาการขนส่งของประเทศเป็นระบบที่สอดคล้องกับสากลและมีความพร้อมที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการระบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งที่กระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ โดยจัดให้มีกฎหมายกลางที่จะจัดกลุ่มภารกิจด้านนโยบาย ด้านการกำกับ

<sup>13</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กฎหมายว่าด้วยการบริหารการขนส่งของไทยในอนาคต :โครงการสถาบันกฎหมายพาณิชยศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น. 60.

ดูแล และด้านการประกอบกาให้ชัดเจน และเพื่อที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทุกกิจกรรมของการขนส่งเพิ่มเติมจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการวางกรอบในการดำเนินกิจการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ และเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและการประกอบกิจการขนส่ง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### 4.3.2.2 ขอบเขตและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ<sup>14</sup> ดังนี้

1. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรในการบริหารนโยบาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการและมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจมหภาค การเงินการคลัง การค้าและการขนส่งเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการอีกเจ็ดคน

2. ให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการขนส่ง ซึ่งเมื่อแผนแม่บทการขนส่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจในการติดตามเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง เสนอกรอบแนวทางในการกำกับดูแล กำหนดกรอบนโยบายการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation หรือ PSO)

3. การกำกับดูแล แบ่งออกเป็นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย และการกำกับดูแลด้านการขนส่ง โดยการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยจะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายการขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่หากมีกรณีที่จะกำหนดมาตรการกำกับดูแลความปลอดภัยเพิ่มเติม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจใช้อำนาจตาม

<sup>14</sup> คัดและปรับปรุงจากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

พระราชบัญญัตินี้ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยของ ยานพาหนะ มาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านถนนขนส่ง มาตรฐาน การขับขี่ และการควบคุมยานพาหนะ มาตรฐานของการจัดการด้านความปลอดภัย การสืบสวน สาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุได้ โดยไม่ต้องเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับ

4. การกำกับดูแลกิจการขนส่งจะดำเนินการในรูปแบบของ คณะกรรมการ โดยแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่ง ทางถนน คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทาง อากาศ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งมวลชน โดยแต่ละคณะ (ยกเว้นคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน) จะมีรองปลัดกระทรวง คมนาคมที่ปลัดกระทรวงคมนาคมมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการและ ผู้เชี่ยวชาญที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งร่วมเป็นกรรมการ และมีหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบหลัก เกี่ยวกับการขนส่งแต่ละรูปแบบดังกล่าวเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ การใช้อำนาจกำกับ ดูแลกิจการขนส่งจะเกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้เข้าประกอบกิจการ การกำหนดโครงสร้างอัตรา ค่าบริการ มาตรฐานการให้บริการ การป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน การกำหนดกลไกในการพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ การยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน เป็นต้น

5. เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการกำกับดูแลแล้ว บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ประกาศ บุคคลนั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ โดยการประกอบกิจการขนส่งตาม กฎหมายนี้หมายความว่ารวมทั้งกรให้บริการขนส่งและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้าน การขนส่ง

6. ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี อำนาจหน้าที่ในการให้บริการอาจดำเนินการให้สัมปทาน ทำสัญญาให้สิทธิแก่บุคคลอื่นมาร่วม ให้บริการ (Joint Service) ทำสัญญาจ้างบุคคลอื่นมาดำเนินการแทน (Contract Out) โดยจ่าย ค่าตอบแทนการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการให้บริการหรือโครงข่ายการให้บริการซึ่งมีลักษณะ เป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ (PSO) รวมถึงกำหนดรูปแบบการอุดหนุนการประกอบกิจการ ขนส่งที่มีลักษณะเป็น PSO ด้วย

7. กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยสัญญา การให้เอกชนเข้าร่วมทุนอาจเป็นสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้



- (ก) สัญญา Build – Transfer – and – Operate (BTO)
- (ข) สัญญา Build – Operate – and – Transfer (BOT)
- (ค) สัญญา Build – Lease – and – Operate (BLT)
- (ง) สัญญา Build – Own – and – Operate (BOP)
- (จ) สัญญา Contract – Add – Operate
- (ฉ) สัญญา Rehabilitate - Own – and – Operate
- (ช) สัญญา Rehabilitate - Operate – and – Transfer

เนื่องจากการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณในการลงทุนจำนวนมาก จึงเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน

8. จัดตั้งกองทุนเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งและการจราจร เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งและการจราจร สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาความรู้และศักยภาพของบุคลากรในภาคการขนส่ง โดยอยู่ในรูปแบบของทรัพย์สินของกองทุน อำนาจหน้าที่ของกองทุน การบริหารกองทุน จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันของกฎหมายจัดตั้งกองทุนในสาขาอื่น เช่น พลังงาน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

9. กำหนดมาตรการในการส่งเสริมกิจการขนส่งของไทย โดยมาตรการดังกล่าว ได้แก่ มาตรการทางภาษี เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ การใช้สิทธิหักเงินค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปให้แก่ผู้ขนส่งไทยออกจากเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี

#### 4.3.2.3 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการที่สำคัญ คือ จัดให้มีกฎหมายเพื่อบูรณาการระบบการบริหารจัดการด้านการขนส่งของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางถนน การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ และการขนส่งมวลชน โดยเนื้อหาของบทบัญญัตินั้น มีขึ้นเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการขนส่ง ซึ่งจะแบ่งแยกภารกิจออกเป็น ภารกิจด้านนโยบาย ภารกิจด้านการกำกับดูแลและประกอบกิจการ โดยภารกิจแต่ละด้านจะถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการภาคการขนส่งของประเทศ โดยได้แบ่งกลไกด้านนโยบาย การกำกับดูแลและการประกอบกิจการ ออกจากกันโดยชัดเจน มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ตามมาตรา 5

(2) กลไกการกำกับดูแล

(2.1) การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (มาตรา 24)

(2.2) การกำกับดูแลกิจการขนส่ง

การกำกับดูแลกิจการขนส่งจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยแบ่งออกเป็น 5 คณะกรรมการ ได้แก่

(1) คณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน

(2) คณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟ

(3) คณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

(4) คณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศ

(5) คณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งมวลชน

ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งนั้น จะบัญญัติไว้ในหมวด 2 ซึ่งแบ่งส่วนย่อยออกเป็น 6 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย ส่วนที่ 1 เป็นบททั่วไป และส่วนที่ 2 ถึงส่วนที่ 4 จะเป็นการแบ่งตามคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทั้ง 5 ด้าน โดยในส่วนของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำจะบัญญัติอยู่ในส่วนที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 47 ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้จะกล่าวถึง

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

(มาตรา 39)

2) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการกำกับดูแล

การขนส่งทางน้ำ (มาตรา 40)

3) หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทาง

น้ำตามกฎหมายที่บัญญัติอยู่แล้ว (มาตรา 41)

4) อำนาจของคณะกรรมการการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำที่

จะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 42)

5) หลักเกณฑ์ในการขอจดทะเบียน การรับจดทะเบียน การขอ

อนุญาตในการเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ

6) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจดทะเบียนหรือออกใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ (มาตรา 44 โดยอนุโลมบทบัญญัติในมาตรา 35 มาใช้)

7) หลักเกณฑ์ในการยื่นขอจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต ผู้ยื่นคำขอจะต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ต่อคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ (มาตรา 45 โดยอนุโลมบทบัญญัติในมาตรา 36 มาใช้)

8) ระยะเวลาที่กำหนดในใบทะเบียนหรือใบอนุญาตเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำกำหนด (มาตรา 46)

ในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำนั้น นอกจากจะต้องพิจารณานำบทบัญญัติในส่วนที่ 3 ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมาปรับใช้บังคับแล้ว ยังจะต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่ 1 ซึ่งเป็นบททั่วไปและเป็นบทบัญญัติในภาค 1 ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารนโยบาย รวมถึงบทบัญญัติในส่วนต้นของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาปรับใช้ด้วย เพื่อให้การบริหารการขนส่งทางน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้ระบบกฎหมายการขนส่งในทุก ๆ ด้านของประเทศไทยเกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง เพื่อให้ระบบกฎหมายการขนส่งของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของนานาประเทศ ซึ่งในอนาคตหากประเทศไทยสามารถพัฒนาระบบกฎหมายให้มีความเป็นสากลได้ โอกาสที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาในครั้งนี้เป็นอย่างดี

### (1) บทนิยามศัพท์

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มีการบัญญัติบทนิยามไว้ในมาตรา 3 โดยมีการให้ความหมายของคำว่า “การขนส่ง” หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการให้ความหมายของการขนส่งไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดมีความชัดเจนเป็นอย่างยิ่งว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องการที่จะใช้บังคับครอบคลุมทั้งการขนส่งคนโดยสารและการขนส่งของ โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้รับบัญญัติให้ความหมายของคำว่า “ของ” ไว้ด้วยว่า “ของ” หมายความว่า สินค้า สิ่งของ และสัตว์มีชีวิต ซึ่งการที่บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “ของ” ไว้ให้หมายความถึง สัตว์มีชีวิตด้วยนั้นเป็นการบัญญัติที่ละเอียดรอบคอบและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปบังคับใช้ รวมทั้งป้องกันปัญหาการโต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้จะครอบคลุมถึงการขนส่งสัตว์มีชีวิตด้วยหรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้ให้ความหมายถึงรูปแบบการขนส่งไว้ด้วยว่า “รูปแบบการขนส่ง” หมายความว่า การขนส่งทางถนน การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ หรือการขนส่งทางท่อ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความหมายของ

รูปแบบการขนส่งแล้ว เห็นได้ว่า รูปแบบการขนส่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ การขนส่งทางถนน ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟและทางท่อ ซึ่งจะสังเกตได้ว่าจะไม่รวมถึงการขนส่งมวลชน เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากการขนส่งมวลชน ก็คือ การขนส่งคนโดยสารจำนวนมากในเขตเมืองโดยใช้รูปแบบการขนส่งทางถนน ทางน้ำ ทางรถไฟ ซึ่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่ได้บัญญัติให้ความหมายไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาการขนส่งมวลชนมาบัญญัติเป็นรูปแบบการขนส่งให้ซ้ำซ้อนกันอีก โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำนั้น ก็ได้มีการให้ความหมายไว้ว่า “การขนส่งทางน้ำ” หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของโดยเรือ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ท่าเรือ” หมายความว่า สถานที่สำหรับให้บริการแก่เรือในการจอดเทียบ บรรทุก ขนถ่ายคนโดยสารหรือของ ซึ่งหากพิจารณานิยามคำว่า “ท่าเรือ” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ตามร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... นั้น ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ท่าเรือเดินทะเล” ไว้ โดยกำหนดว่า ท่าเรือเดินทะเล ที่จะอยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... นั้น จะต้องเป็นท่าเรือที่ให้บริการแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสส์ขึ้นไป แต่หากเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... จะเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ไม่ได้กำหนดว่า จะต้องเป็นท่าเรือที่ให้บริการแก่เรือขนาดเท่าใดบ้าง ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงน่าจะหมายความรวมถึง ท่าเรือทุกท่าที่มีได้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์นาวีฉบับอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความหมายของคำว่า “การประกอบ การขนส่ง” หมายความว่า การให้บริการหรือจัดให้มีบริการขนส่ง หรือการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือการประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสำหรับรูปแบบการขนส่งรูปแบบหนึ่งรูปแบบใด ซึ่งการบัญญัติความหมายของการประกอบกิจการขนส่งเป็นการบัญญัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก็มีการบัญญัติให้ความหมายของคำว่า “สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง” หมายความว่า ถนน สะพาน อุโมงค์ สะพานลอย เรือโดยสารข้ามฟาก สถานีขนส่ง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน ระบบขนส่งมวลชน ที่จอดรถ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่สามารถนำมาหาประโยชน์เพื่อการขนส่งคนโดยสารหรือของ และให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินอย่างอื่นที่จำเป็นต้องใช้เพื่อปฏิบัติการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดความชัดเจนในการให้ความหมายแล้ว ยังเป็นการป้องกันปัญหาที่

อาจจะเกิดขึ้นจากการตีความบทบัญญัติด้วย รวมทั้งการให้ความหมายของคำว่า “การเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง” ซึ่งหมายความว่า การพัฒนาหรือปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง โครงข่ายการขนส่ง และระบบการบริหารจัดการ เพื่อยกระดับความสามารถในการให้บริการของระบบการขนส่งของประเทศให้สะดวก มั่นคงปลอดภัย ทัวถึง คุ่มค่า ยั่งยืนและเชื่อถือได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และคำว่า “พันธะในการให้บริการสาธารณะ” หมายความว่า หน้าที่ในเชิงสังคมของภาครัฐในการจัดให้มีบริการสำหรับประชาชน โดยไม่คำนึงถึงว่าการให้บริการนั้นจะต้องมีผลกำไรหรือคุ่มค่าในเชิงพาณิชย์ ซึ่งเหตุผลที่ต้องมีการบัญญัติให้นิยามความหมายของคำเหล่านี้ เนื่องมาจาก ต้องการให้เกิดความชัดเจนในถ้อยคำที่ใช้ เพราะผลที่เกิดการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับ ดังนั้น การบัญญัตินิยามศัพท์จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายทั้งฉบับ

## (2) คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติถึงเรื่อง คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ไว้ในภาค 1 หมวด 1 ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ซึ่งทั้งหมดนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ถึงมาตรา 11 โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนต่อไป

### 2.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ไว้ในมาตรา 5 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติคณะนี้ เป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามผลของกฎหมาย โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการขนส่ง เศรษฐศาสตร์

สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การเงินการคลัง และกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งหมดประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งจำนวน 11 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน รวมเป็นจำนวน 20 คน ที่เป็นกรรมการประจำ ซึ่งโดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็น กรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร แต่งตั้งข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งในการ ประชุมพิจารณาเรื่องใด คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติจะเชิญรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นให้เข้าร่วมประชุมในฐานะ กรรมการเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้แทนองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเชิญและมาประชุมมีฐานะเป็นกรรมการสำหรับการประชุมครั้งที่ได้รับ เชิญนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนกรรมการในการประชุมแต่ละครั้งอาจจะไม่เท่ากัน เนื่องจาก บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเชิญและมาประชุม ในแต่ละครั้ง มีฐานะเป็น กรรมการสำหรับการประชุมครั้งที่ได้รับเชิญ

## 2.2) การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ

ในเรื่องการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการนโยบายการ ขนส่งแห่งชาตินั้น จะต้องพิจารณาแยกออกเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ ในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง จะไม่มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ใน บทบัญญัตินี้ เนื่องด้วย ตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับการเป็นกรรมการในส่วนนี้นั้น ไม่ว่าจะ เป็น ตำแหน่งประธานนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ นั้น ล้วนแต่เป็นตำแหน่งทาง การเมือง ที่วาระในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่มีความแน่นอนไม่อาจกำหนดหรือ คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ จึงถูกเปลี่ยนแปลงไปตามวาระในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่อาจกำหนดวาระในการ ดำรงตำแหน่งของกรรมการในส่วนนี้ได้ แต่ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลผู้ มี ความรู้และประสบการณ์ด้านการขนส่ง เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การเงินการคลัง และ กฎหมายนั้น ได้มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้คราวละ 4 ปี

ในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการนโยบายการ ขนส่งแห่งชาติ ต้องพิจารณาแยกเป็น 2 ส่วนเช่นกัน กล่าวคือ กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งจะพ้นจากการเป็นกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ เมื่อบุคคลนั้นมีได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ได้กำหนดไว้ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้น

จากตำแหน่งตามกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ซึ่งมีทั้งหมด 7 กรณี ได้แก่ (1) เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระ (2) ตาย (3) ลาออก (4) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย (5) เป็นบุคคลล้มละลาย (6) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

## 2.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย

### การขนส่งแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ไว้ในมาตรา 8 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่งและจราจรเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการจัดทำแผนแม่บทการขนส่งนั้น ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 12 และเมื่อแผนแม่บทการขนส่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) เสนอแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง กับการจัดให้มีบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น

(3) กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและดำเนินกิจการขนส่ง

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง และการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง

(6) เสนอกรอบแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแล

(7) กำหนดนโยบายราคาค่าขนส่ง

(8) สั่งให้คณะกรรมการกำกับดูแลตาม ภาค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ตลอดจนมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานได้

(9) กำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการในเรื่องคุณภาพและบริการต่าง ๆ ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่ง

(10) กำหนดกรอบนโยบายในการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ

(11) กำหนด แนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามภาค 4 ของพระราชบัญญัตินี้

(12) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ถือปฏิบัติเพื่อควบคุมการใช้สิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้วคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการ ตามมาตรา 10 ทั้งนี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการยังมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 11



## 2.4) การประชุมของคณะกรรมการนโยบายการ

### ขนส่งแห่งชาติ

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติขึ้นแล้ว คณะกรรมการจะต้องดำเนินการจัดการประชุมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม โดยในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ตามมาตรา 9 ทั้งนี้ ในการประชุมของคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งและคณะอนุกรรมการก็เช่นเดียวกัน ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการประชุมของคณะกรรมการ กล่าวคือให้นำความในมาตรา 9 มาใช้โดยอนุโลมกับการประชุมของคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งและคณะอนุกรรมการด้วย

### (3) คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบาย

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ... นอกจากได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติแล้ว ยังได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายขึ้นด้วยเช่นกัน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ว่า ให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานประมาท ผู้แทนกระทรวงการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในสังกัดกระทรวงคมนาคม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งขึ้นนั้น ก็เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การขนส่ง ตลอดจนติดตามการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เพื่อให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทการขนส่ง รวมถึงประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงานตามแผนแม่บทการขนส่ง เสนอรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ พร้อมทั้ง

ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทุกระยะเวลา และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16

#### (4) อำนาจรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ได้บัญญัติขึ้นโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือ

เดินทะเล พ.ศ. .... ยังได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการปรับแผนแม่บทการขนส่งให้เหมาะสมกับนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ถ้าในระหว่างการปฏิบัติตามแผนแม่บทการขนส่ง คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการปรับแผนแม่บทการขนส่งให้เหมาะสมกับนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรดำเนินการแก้ไขแผนแม่บทการขนส่งให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขแผนปฏิบัติการหรือแผนวิสาหกิจของตนให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการขนส่งที่แก้ไข

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการในเรื่องใด แม้ว่าเรื่องนั้นจะมีได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการขนส่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และถ้าเรื่องนั้นจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติการของส่วนราชการหรือแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น แล้วแต่กรณี ซึ่งหากเมื่อมีกรณีข้างต้นและคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้แก้ไขในกรณีดังกล่าวแล้ว ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติให้แก้ไขแผนปฏิบัติการหรือแผนวิสาหกิจรีบแจ้งให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรดำเนินการแก้ไขแผนแม่บทการขนส่งให้สอดคล้องกันโดยเร็ว

จากบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการปรับแผนแม่บทการขนส่งให้เหมาะสมกับนโยบายของรัฐบาลหรือเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ไปนั้น จะสังเกตได้ว่า หากรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการในเรื่องใด แม้ว่าเรื่องนั้นจะมีได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการขนส่ง ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และถ้าเรื่องนั้นจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการนั้นก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งในเรื่องผู้เขียนเห็นว่า แม้ลักษณะของการบัญญัติเช่นนี้ จะถูกต้องตามลักษณะสายการบังคับบัญชาทางการบริหารก็ตาม แต่ก็มีข้อที่ต้องพึงให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาแล้วมีผลทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น การปรับแก้ไขแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจอาจจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการในด้านอื่น ๆ ในภาพรวมได้เช่นกัน ดังนั้น จึงเห็นวามติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแล้วมีผลให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแก้ไขแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือแผนวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ ต้องมีการวิเคราะห์และคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในด้านอื่น ๆ ตามมาในภายหลัง

#### (5) คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการกำกับดูแลรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ ทั้ง 5 รูปแบบ ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ และกิจการขนส่งมวลชนตามลำดับ และในกรณีที่มีความเหมาะสมและความจำเป็นต้องกำกับดูแลการขนส่งทางท่อ หรือกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขนส่งและจราจร ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นกำหนดองค์การกำกับดูแลอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว โดยคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำก็เป็นคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งถูกจัดตั้งให้มีขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บทบัญญัติว่าด้วยรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบคุณสมบัติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่จะได้กล่าวโดยละเอียดในส่วนต่อไป

#### 5.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำขึ้น ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ปลัดกระทรวงคมนาคมมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี

แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความชัดเจนและประสบการณ์ด้านการขนส่งทางน้ำไม่เกินสามคน และแต่งตั้งจากผู้แทนกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อย่างละหนึ่งคน โดยให้อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น ซึ่งเมื่อรวมองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้แล้ว จะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 9 คน

### 5.2) การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความในมาตรา 39 นี้ ตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ต้องไม่เกินสองคราวติดต่อกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติใน มาตรา 40 ยังได้บัญญัติให้นำเอาความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาใช้บังคับแก่กรรมการกำกับดูแล การขนส่งทางน้ำโดยอนุโลมด้วย กล่าวคือ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระ อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจาก ตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ใน ตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ โดยกรรมการซึ่งพ้น จากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของ กรรมการแล้ว กรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย (4) เป็นบุคคลล้มละลาย (5) เป็นคนไร้ ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

### 5.3) การประชุมของคณะกรรมการกำกับดูแลการ ขนส่งทางน้ำ

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่ง ทางน้ำขึ้นแล้ว คณะกรรมการจะต้องการดำเนินการจัดการประชุมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามที่บัญญัติ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อย กว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม โดยในกรณีที่ประธานกรรมการไม่ อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็น ประธานในที่ประชุม ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มี เสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียง

หนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 40 ที่ให้นำความในมาตรา 9 มาใช้โดยอนุโลมกับการประชุมของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำด้วย

#### 5.4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำไว้ในหลายมาตรา โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติเชื่อมโยงให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์นาวีฉบับอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย กล่าวคือ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวีด้วย อันได้แก่ อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และกฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์นาวีฉบับอื่น ๆ

คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีอำนาจที่จะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 27 ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการที่จะกำกับดูแล

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เข้าประกอบกิจการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติในระหว่างการประกอบกิจการ และการเพิกถอนสิทธิในการประกอบกิจการ

(3) การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(4) การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ

(5) การติดตามตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาตประกอบการเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

(6) การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

(7) การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ

(8) การกำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการ และข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ

(9) การเสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ

(10) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่ง เพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล หรือตามที่คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่ง คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำยังมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางทะเล กิจการทำเรือ กิจการคูเรือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น อำนาจในการกำกับดูแลกิจการท่าเรือตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อำนาจในการกำกับดูแลกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ อำนาจในการกำกับดูแลกิจการโรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบเรือ กิจการสถานที่สำหรับรับตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อส่งออก กิจการรับจัดการขนส่ง และกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบกับกิจการดังกล่าวตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนด ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

## 6. วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำและผลกระทบ

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... นั้น ได้มีการบัญญัติเชื่อมโยงให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย กล่าวคือ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำ มีอำนาจกำกับดูแลกิจการขนส่งทางทะเล กิจการทำเรือ กิจการคูเรือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น อำนาจในการกำกับดูแลกิจการท่าเรือตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อำนาจในการกำกับดูแลกิจการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ อำนาจในการกำกับดูแลกิจการโรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่

ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบเรือ กิจการสถานที่สำหรับรับตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อส่งออก กิจการรับจัดการขนส่ง และกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบกับกิจการดังกล่าวตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนจะขอวิเคราะห์บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีผลกระทบต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอย่างไรบ้าง โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ด้าน คือ (1) การบริหารนโยบาย (2) การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (3) การกำกับดูแลด้านการประกอบกิจการ

## 1. การบริหารนโยบาย

### (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

#### พระพุทธศักราช 2456

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ดังนี้

1. ร่างมาตรา 21 “การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือท่าเรือ และการเดินเรือให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน แล้วแต่กรณี” นอกจากนี้ ร่างมาตรา 24 ยังได้กำหนดว่า นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 21 รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยเพิ่มเติมเพื่อครอบคลุมการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 24

2. ร่างมาตรา 27 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก การเดินเรือในน่านน้ำไทย และการเดินอากาศ การใช้อำนาจกำกับดูแลกิจการขนส่งขององค์กรกำกับดูแลตามหมวดนี้ครอบคลุมถึงอำนาจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการที่จะกำกับดูแล

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เข้าประกอบกิจการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติในระหว่างการประกอบกิจการ และการเพิกถอนสิทธิในการประกอบกิจการ

(3) การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

- (4) การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ
- (5) การติดตามตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาตประกอบการเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
- (6) การกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม
- (7) การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือเพื่อให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ
- (8) การกำหนดกลไกในการยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ใช้บริการ และข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ
- (9) การเสนอแนะคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับกรอบการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ
- (10) การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่ง เพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล หรือตามที่คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่ง คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3. ร่างมาตรา 41 “การกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำที่มีบัญญัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านนโยบาย มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแนวแม่น้ำลำคลองหรือทะเลอาณาเขตแห่งใดเป็นเขตท่าเรือและเขตจอดเรือ กำหนดทางเดินเรือทั่วไปและทางเดินเรือในเขตท่าเรือนอกจากทางเดินเรือในเขตท่าเรือกรุงเทพ ฯ หรือกำหนด



แนวทะเลแห่งใดภายในน่านน้ำไทยเป็นเขตควบคุมการเดินเรือตามมาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจอด หรือเทียบท่าของเรือกำปั่นที่มาจากต่างประเทศตามมาตรา 38 เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยมากกว่า ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารการขนส่งในภาพรวม จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

#### (2) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับด้านการบริหารนโยบาย

#### (3) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2494

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีการบัญญัติให้คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย ส่วนกลไกการบริหารนโยบายตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... นั้น คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมของการขนส่งทุกประเภทซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทำเรือด้วย ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่ง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยเท่านั้น

#### (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

พ.ศ. 2521

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 มีการบัญญัติถึงหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี ไว้ในมาตรา 11<sup>15</sup> ซึ่งคล้ายคลึง

<sup>15</sup> มาตรา 11 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพาณิชย์นาวีตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

(1/1) เสนอนโยบายและแผนการพัฒนากาณิชยนาวิ รวมทั้งแผนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และแผนการบริหารจัดการระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงกับการขนส่งทางทะเลโดยมุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับการพาณิชย์นาวีไทยต่อคณะรัฐมนตรี

(1/2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศกำหนดบริเวณหรือท่าเรือที่เหมาะสมสำหรับเป็นที่ตั้งของท่าเรือประเภทต่างๆ ตามลักษณะของการขนส่งทางทะเล โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคงการรักษาสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการเดินเรือ

(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนา การส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานกาณิชยนาวิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการ

(ก) ในการเสริมสร้างเรือไทยให้มีจำนวนและความสามารถในการดำเนินการขนส่งทางทะเลสูงขึ้น

(ข) เพื่อจัดให้มีและหรือส่งเสริมสถานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และคนประจำเรือ ตลอดจนผู้ประกอบการกาณิชยนาวิให้เพียงพอับความต้องการของประเทศและให้เข้ามาตรฐานสากล

(ค) ในการส่งเสริมและควบคุมเกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล การประกันภัยทางทะเล การเดินเรือ กิจการคูเรือ และกิจการท่าเรือรวมทั้งการสื่อสารและเครื่องช่วยในการเดินเรือ และ

(ง) เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลซึ่งสามารถถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้ และผู้ส่งของซึ่งอยู่ในประเทศไทย

(3) จัดทำข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยหารือกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบรวม แยก และเลิกท่าเรือและกิจการท่าเรือ ตลอดจนโครงสร้างและแผนงานในการขยายงาน การลงทุน การวางแผนพัฒนาท่าเรือและกิจการท่าเรือของส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

กับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ในร่างมาตรา 8<sup>16</sup> แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... หลายประการ ดังจะวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ ดังนี้

(4) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาการส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานการพาณิชย์นาวี

(5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการพาณิชย์นาวี

(6) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ประกาศและคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(7) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ปฏิบัติ เพื่อควบคุมการใช้สิทธิและประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(8) ประสานโครงการและแผนงานเกี่ยวกับการพาณิชย์นาวีและการควบคุมการเดินทางระหว่างส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจและเอกชน

(9) ปฏิบัติการอื่นใดที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหรือที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการอาจมอบหมายหน้าที่ตาม (8) และ (9) ให้สำนักงานปฏิบัติแทนได้

<sup>16</sup> มาตรา 8 ให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่งและจรรยาบรรณต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง กับการจัดให้มีบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น

(3) กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและดำเนินกิจการขนส่ง

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง และการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการให้มีหรือแก้ไขกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การกำกับดูแล และการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง

## 1) มาตรา 11 (1) กับร่างมาตรา 8 (4)

ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่ให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นั้น คล้ายอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการส่งเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ เนื่องจากการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งครอบคลุมถึงการพาณิชย์อยู่แล้ว แต่แตกต่างกันตรงที่การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งสามารถริเริ่มได้จากคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติโดยคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องขอให้พิจารณาก่อน

## 2) มาตรา 11 (1/1) กับร่างมาตรา 8 (1)

ตามมาตรา 11 (1/1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนการพัฒนาการพาณิชย์

(6) เสนอกรอบแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแล

(7) กำหนดนโยบายราคาค่าขนส่ง

(8) สั่งให้คณะกรรมการกำกับดูแลตาม ภาค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ตลอดจนมีอำนาจสืบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

(9) กำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการในเรื่องคุณภาพและบริการต่าง ๆ ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่ง

(10) กำหนดกรอบนโยบายในการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ

(11) กำหนด แนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามภาค 4 ของพระราชบัญญัตินี้

(12) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ถือปฏิบัติเพื่อควบคุมการใช้สิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

รวมทั้งแผนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และแผนการบริหารจัดการระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงกับการขนส่งทางทะเลโดยมุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับการพาณิชย์นาวีไทยต่อคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี คล้ายอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่งและจรรยาบรรณต่อคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ เนื่องจากแผนแม่บทการขนส่งย่อมครอบคลุมแผนการพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี แผนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และแผนการบริหารจัดการระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงกับการขนส่งทางทะเลด้วยอยู่แล้ว

### 3) มาตรา 11 (1/2) กับร่างมาตรา 8 (2) และ (3)

ตามมาตรา 11 (1/2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศกำหนดบริเวณหรือท่าเรือที่เหมาะสมสำหรับเป็นที่ตั้งของท่าเรือประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะของการขนส่งทางทะเลโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคง การรักษาสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการเดินเรือของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี คล้ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติในการเสนอแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งกับการจัดให้มีบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น และการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและดำเนินกิจการขนส่ง เนื่องจากการพิจารณาประกาศกำหนดบริเวณหรือท่าเรือที่เหมาะสมสำหรับเป็นที่ตั้งของท่าเรือประเภทต่าง ๆ ถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างหนึ่ง

### 4) มาตรา 11 (2) กับร่างมาตรา 8 (4)

ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาการส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานการพาณิชย์นาวี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการตามมาตรา 11 (2) (ก) ถึง (ง) ของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี คล้ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง และการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก

การเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งย่อมครอบคลุมการพัฒนา การส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานการพาณิชย์นาวีด้วย

5) มาตรา 11 (3) กับร่างมาตรา 8 (4) และ (5)

ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่จัดทำข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยหารือกับส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบรวม แยก และเลิกท่าเรือ และกิจการท่าเรือตลอดจนโครงสร้างและแผนงานในการขยายงาน การลงทุน การวางแผนพัฒนา ท่าเรือและกิจการท่าเรือของส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ คล้ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่งตามร่างมาตรา 8 (4) หรือการเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย เพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่งตามร่างมาตรา 8 (5) ที่ได้กำหนดเรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง และการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่งไว้ครอบคลุมอยู่แล้ว

6) มาตรา 11 (4) กับร่างมาตรา 8 (5)

ตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนา การส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานการพาณิชย์นาวีของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี คล้ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติในการเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ในการเสนอให้มีกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างกว่า ซึ่งอาจเสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนา การส่งเสริม การควบคุม การคุ้มครอง และการประสานงานการพาณิชย์นาวีก็ได้

7) มาตรา 11 (7) กับร่างมาตรา 8 (6)

ตามมาตรา 11 (7) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ที่บัญญัติว่า หน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ปฏิบัติ เพื่อควบคุมการใช้สิทธิและประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ คล้ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติในการเสนอกรอบแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่ง และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแล เนื่องจากเป็นเรื่องการกำกับดูแลกิจการขนส่งเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในการส่งเสริมการพาณิชย์ รัฐบาลอาจกำหนดมาตรการและหรือให้สิทธิและประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นเรื่องในทางนโยบายได้อีกด้วย

ผลกระทบด้านกลไกการวางนโยบาย คือ แม้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองจะไม่ซ้ำซ้อนกันโดยตรง แต่ในเมื่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติกำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง ซึ่งครอบคลุมหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์เกือบทั้งหมด ในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งสองฉบับจึงอาจเป็นภาระแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการทั้งสองคณะ ประธานกรรมการก็อาจใช้วิธีประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการทั้งสอง โดยกำหนดให้การดำเนินงานด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์โดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ

#### (5) พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับด้านนโยบาย เนื่องจาก บทบัญญัติส่วนใหญ่จะกล่าวถึงเรือ และอุปกรณ์ในการเดินเรือ และวิธีการป้องกันเรือโดนกัน

**(6) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 : พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522**

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในด้านนโยบายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 และพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการ

ท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือ  
 ความสะดวกของประชาชน พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางนโยบาย เนื่องจาก  
 บทบัญญัติส่วนใหญ่จะเป็นการบัญญัติให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการ  
 ท่าเรือ ซึ่งอาจออกเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

## 2. การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย

### (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

#### พระพุทธศักราช 2456

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในด้านการกำกับดูแล  
 ความปลอดภัยตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... นั้น จะเห็นได้ว่า ร่างมาตรา 21  
 ได้กำหนดให้การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการ  
 เดินเรือในน่านน้ำไทย ตัวอย่างบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็น  
 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ และเขตควบคุมเรือ เช่น ตามมาตรา  
 25 ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อการรักษาความปลอดภัยทางน้ำ ห้ามมิให้นายเรือหรือผู้ที่ควบคุมเรือ  
 เดินเรือเข้าไปในเขตควบคุมการเดินเรือ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นและได้รับอนุญาต โดยนายเรือ  
 หรือผู้ที่ควบคุมเรือผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติข้างต้น ต้องระวางโทษ<sup>17</sup>

ทั้งนี้ ร่างมาตรา 24 ยังได้กำหนดว่า นอกจากบทบัญญัติ  
 ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 21 รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ใน  
 การกำกับดูแลความปลอดภัยเพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....  
 ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีบังคับอยู่ในปัจจุบัน เว้นแต่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวง  
 กำหนดมาตรการเพิ่มเติมขึ้นมา ดังนั้น บทบัญญัติในส่วนนี้จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือ  
 ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

### (2) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

<sup>17</sup> มาตรา 25 เพื่อการรักษาความปลอดภัยทางน้ำ ห้ามมิให้นายเรือหรือผู้ที่ควบคุมเรือ  
 เดินเรือเข้าไปในเขตควบคุมการเดินเรือ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นและได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า  
 นายเรือหรือผู้ที่ควบคุมเรือผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับตั้ง  
 แต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท และให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่งยึดใบประกาศนียบัตรควบคุมเรือ  
 มีกำหนดไม่เกินหกเดือน

นายเรือหรือผู้ที่ควบคุมเรือผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ถูกยึดใบประกาศนียบัตรควบคุม  
 เรือตามวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับหนึ่งหมื่นบาท



เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติบริหาร การขนส่ง พ.ศ. .... ในมาตรา 21 ที่กำหนดให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือ ท่าเรือ และการเดินเรือให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน แล้วแต่กรณี ซึ่งถ้ากฎหมายว่าด้วยเรือไทยมีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยไว้อย่างไร ก็ให้เป็นไปตามนั้น โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 แล้ว จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมุ่งเน้นถึงการจดทะเบียนเรือเป็นเรือไทย การออกใบทะเบียนเรือ การโอนกรรมสิทธิ์เรือไทย การจำนองและบุริมสิทธิอันเกี่ยวกับเรือไทยที่ได้จดทะเบียนแล้ว และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องทางทะเบียนของเรือไทย โดยจะสังเกตได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยไว้เลย จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550<sup>18</sup> จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันมลพิษในทะเลอันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายจากเรือ หรือจากสิ่งก่อสร้างในทะเล ทั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ โดยมีเหตุผลมาจากการที่ประเทศไทยมีนโยบายที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542 เพื่อร่วมมือกับนานาประเทศในการป้องกันมลพิษในทะเลอันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายจากเรือ หรือจากสิ่งก่อสร้างในทะเล ทั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ และตามอนุสัญญาดังกล่าว กำหนดให้รัฐภาคีห้ามมิให้เรือที่อยู่ในบังคับของรัฐ ละเมิดข้อกำหนดของอนุสัญญา และต้องจัดให้มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดซึ่งตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวทั้งหมด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53/1<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124/ตอนที่ 26 ก/หน้า 1/6 มิถุนายน 2550

<sup>19</sup> ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใด ๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในมาตรา 53/2 ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เป็นการปล่อยทิ้ง จากการสำรวจการแสวงหาประโยชน์ หรือจากกระบวนการเกี่ยวกับทรัพยากรแร่บนพื้นท้องทะเลนอกชายฝั่ง หรือเป็นการปล่อยทิ้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อันชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการลดหรือการควบคุมมลพิษ

การปล่อยทิ้งตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการรั่ว การกำจัด การหก การซึม การสูบ การแพร่กระจายหรือการเท สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันมลพิษในทะเลอันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายจากเรือ หรือจากสิ่งก่อสร้างในทะเล ทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ตาม มาตรา 53/1 ซึ่งผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะมีโทษตามมาตรา 67/1<sup>20</sup>

นอกจากนั้น ร่างมาตรา 24 ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยเพิ่มเติมด้วย ซึ่งรัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานของเรือไทยที่จะใช้ในการขนส่ง รวมถึง เครื่องยนต์ จำนวนที่นิ่ง น้ำหนักบรรทุก หรือวิธีการบรรทุก โดยอาศัยอำนาจตามความใน ร่างมาตรา 24 (1) หรือออกกฎกระทรวงกำหนดให้เรือไทยต้องมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญ ประจำเรือ หรือต้องบำรุงรักษาตามกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามความในร่างมาตรา 24 (3) ได้อย่างไรก็ดี ควรต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจออกกฎกระทรวงดังกล่าวของรัฐมนตรีโดยเฉพาะ เรื่องเอกสารสำคัญประจำเรือจะมีความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 หรือไม่ ประการใดบ้าง หากร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มิได้มี กฎ ข้อบังคับใดที่กระทบกระทั่งต่อกฎหมายว่าด้วยเรือไทย ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข กฎหมายว่าด้วยเรือไทย คงมีเพียงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเดิม อาจต้องศึกษา กฎกระทรวงที่ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... เพิ่มเติมเท่านั้น

---

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมหรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย

<sup>20</sup> ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา 53/1 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แล้วให้ส่งพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองในเวลาใกล้เคียงกับเหตุที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง

### (3) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2494

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 นั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยไว้ในมาตรา 9 (4) ด้วย ทั้งนี้ ยังบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณตามบทบัญญัติในมาตรา 5 ด้วย แต่มาตรา 21 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ไม่ได้กำหนดให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือทำเรือ และการเดินเรือเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการทำเรือแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เห็นควรเพิ่มเติมให้การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำเรือแห่งประเทศไทยไว้ในร่างมาตรา 21 ให้ครบถ้วนด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะมีขอบเขตในการบังคับใช้เฉพาะกับการทำเรือแห่งประเทศไทยเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปได้เช่นกฎหมายพาณิชย์นาวีฉบับอื่น ๆ แต่การบัญญัติเพิ่มเติมไว้เช่นนี้ น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์และความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

### (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

พ.ศ. 2521

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 แล้ว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติถึงเรื่องความปลอดภัยในการเดินเรือไว้ในมาตรา 11(1/2)<sup>21</sup> กล่าวคือ คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี มีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกาศกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 21 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ที่กำหนดให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือ ทำเรือ และการเดินเรือให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกันแล้วแต่กรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีการบัญญัติถึงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีแต่อย่างใด ดังนั้น ในการปรับใช้ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการเดินเรือจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... แต่อย่างใด

<sup>21</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

### (5) พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณามาตรา 21 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ที่ได้กำหนดให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือ ท่าเรือ และการเดินเรือให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน มีผลทำให้การกำกับดูแลความปลอดภัยของเรือ ท่าเรือ และการเดินเรือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 ด้วย สำหรับกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 ไม่ได้ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความปลอดภัยในเรื่องใดไว้ หากเป็นการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา 24 แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็อาจอาศัยอำนาจตามความในร่างมาตราดังกล่าวออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยเพิ่มเติมไปจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกันได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ไม่มีบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... จึงไม่ส่งผลกระทบต่อพระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522

### (6) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 : พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 แล้ว เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย

## 3. ด้านการประกอบกิจการ

### (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

#### พระพุทธศักราช 2456

ในส่วนด้านการประกอบกิจการ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ของการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งแต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... จึงไม่มีผลกระทบต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในส่วนนี้

แต่หากพิจารณาในส่วนของการกำกับดูแลกิจการขนส่งแล้ว ร่างมาตรา 41 ซึ่งกำหนดว่า การกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำที่มีบัญญัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ประกอบกับร่างมาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เป็นพนักงานผู้มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกลไกกำกับดูแลที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำกำหนด จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ได้กำหนดเรื่องการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้ว อย่างไรก็ตาม ในร่างมาตรา 27 ได้กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลตามหมวดนี้ (หมวด 2 การกำกับดูแล) อาจใช้อำนาจกำกับดูแลการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา 27 (1) ถึง (11) ได้ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลดังกล่าว ควรพิจารณาใช้อำนาจไม่ให้ซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วย เพื่อให้ร่างมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ช่วยส่งเสริมให้การกำกับดูแลกิจการขนส่งมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา 8<sup>22</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2510 ที่กำหนดว่า “ในพระราชบัญญัตินี้แห่งใดมีบัญญัติว่าด้วยการออกใบอนุญาตอย่างไรก็ตาม ซึ่งเจ้าท่าเห็นจำเป็นจะต้องออกเป็นหนังสือ ให้เจ้าท่ามีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตเช่นนั้นตามอัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยบาท” ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตที่ออกให้แก่เรือถูกกำหนดโดยกฎกระทรวงได้บัญญัติว่า เรียกเก็บได้ไม่เกินหนึ่งร้อยบาท เป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว จึงเห็นสมควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ นอกจากนี้ หากคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการที่จะกำกับดูแลตามร่างมาตรา 43 ประกอบกับร่างมาตรา 27 (1) แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... อัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตสำหรับกิจการที่ได้ประกาศกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วยหรือไม่ แต่ถ้าไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับ

<sup>22</sup> วิชพงษ์ บวรกิจรุ่งโรจน์, “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....” , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

กิจการที่ประกาศกำหนดขึ้นมาใหม่ก็ไม่ควรหลอกล้อกับอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติบริหาร การขนส่ง พ.ศ. .... มิได้มีบทบัญญัติที่ส่งผลโดยตรงให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่หากคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติเห็นว่า ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งหรือ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง ก็อาจอาศัยอำนาจหน้าที่ ตามร่างมาตรา 8 (5) แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... เสนอความเห็นหรือให้ คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้

### (2) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มีวัตถุประสงค์ ในการรับจดทะเบียนเรือเป็นเรือไทย เพื่อให้ทราบว่ามีผู้ใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในเรือ และเพื่อประโยชน์ ในการตรวจสอบควบคุมดูแลเรือที่ทำการค้าในน่านน้ำไทย หรือประกอบกิจการขนส่งทางทะเล ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการประกอบกิจการโดยตรง ดังนั้น หากร่าง พระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... บังคับใช้ บทบัญญัติตามภาค 3 การประกอบกิจการขนส่ง ก็จะไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 แต่อย่างใด

### (3) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2494

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 41 แห่งร่างพระราช บัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. กำหนดว่า การกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำให้ไปพิจารณา หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งให้อำนาจ รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมปรับปรุง และให้ความสะดวก และความปลอดภัยแก่ การเดินเรือภายในอาณาบริเวณ ประกอบกับคำนิยามคำว่า “อาณาบริเวณ” ตามมาตรา 4 ที่ให้ ความหมายว่า “เขตซึ่งอยู่ในความควบคุม และการบำรุงรักษาของการทำเรือแห่งประเทศไทยทั้ง ทางบกและทางน้ำ” แล้ว จะเห็นได้ว่า การเดินเรือภายในอาณาบริเวณดังกล่าวเป็นการเดินเรือ ภายในเขตซึ่งอยู่ในความควบคุม บำรุงรักษาของการทำเรือแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่ใช่กรณี การประกอบกิจการขนส่งทางน้ำของภาคเอกชน นอกจากนี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยมี วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการทำเรือเท่านั้น ดังนั้น การที่มาตรา 41 ไม่ได้กำหนดให้ไป พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการทำเรือแห่งประเทศไทยด้วย จึงจะถูกต้อง

ส่วนมาตรา 42 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการขนส่งท่าเรือ หรือกิจการอยู่เรือ หรือกิจการท่าเรือตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 42 (1) และ (2)) และร่างมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 27 แล้ว ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ ตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศ กำหนด จะต้องจดทะเบียนการประกอบการหรือได้รับใบอนุญาต เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสอง มาตราดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า โดยผลของมาตรา 42 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... จะทำให้คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการท่าเรือ กิจการอยู่เรือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งก็คือกฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการท่าเรือ และกิจการอยู่เรือ ดังนั้น กิจการท่าเรือ และกิจการอยู่เรือที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำด้วย ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศไทย และโดยผลของมาตรา 43 วรรคหนึ่ง หากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลตามมาตรา 27 เพิ่มเติม หากต่อมาพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้แก้ไขเพิ่มเติม ขอบวัตถุประสงค์ให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยประกอบกิจการขนส่งทางน้ำได้ และการท่าเรือแห่งประเทศไทยประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางน้ำตามลักษณะและประเภทที่ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนด การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ต้องจดทะเบียนการประกอบการหรือได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ด้วย เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้ ดังเช่นกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา 64 (ซึ่งปัจจุบันเป็นองค์กรเดียวที่ผูกขาด การประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟ) เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เนื่องจากได้กำหนดให้ องค์กรกำกับดูแล (คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ) ทำหน้าที่กำกับดูแลภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดิม

ด้านการประกอบการ การประกอบกิจการท่าเรือ หรือ กิจการคูเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศไทยดั้งเดิม แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำด้วย โดยผลของมาตรา 42 ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น ส่วนบทบัญญัติภาค 3 การประกอบการขนส่ง ภาค 4 กองทุนเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง และภาค 5 การส่งเสริมกิจการขนส่งแห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการประกอบการขนส่ง และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง ซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวจะเข้ามาช่วยส่งเสริมให้การดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการท่าเรือ ตามขอบวัตถุประสงค์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (10) และ (11) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

#### (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี

**พ.ศ. 2521**

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 เป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการพาณิชย์นาวี บทบัญญัติส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องการวางนโยบาย การกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการประกอบการ และการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล หรือผู้ส่งของที่ส่งสินค้าไทยหรือใช้บริการเรือไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 แล้ว เห็นว่ามีการกำหนดเกี่ยวกับกิจการขนส่งทางทะเล กิจการคูเรือ กิจการท่าเรือไว้ด้วย โดยขอยกตัวอย่างการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางทะเล และกิจการคูเรือในมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ที่ได้กำหนดให้ ประกอบธุรกิจการขนส่งทางทะเล และผู้ประกอบการคูเรือที่ให้บริการต่อ ซ่อม หรือซ่อมบำรุงเรือที่มีขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล หรือผู้ประกอบการคูเรือ แล้วแต่กรณี ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำจึงมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนให้กับผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล หรือผู้ประกอบการคูเรือด้วย

#### (5) พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการ เนื่องจาก บทบัญญัติส่วนใหญ่จะกล่าวถึงเรือ และอุปกรณ์ในการเดินเรือ และวิธีการป้องกันเรือโดนกัน



(6) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 : พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี โดยในการอนุญาตหรือให้สัมปทานจากรัฐมนตรี ซึ่งต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน โดยกำหนดให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลดังกล่าว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... แล้ว พบว่า ร่างมาตรา 42 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... กำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการท่าเรือตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลทับซ้อนกัน เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดให้การประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ กิจการท่าเรือเดินทะเลนี้ จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี และพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล ดังนั้น การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล จึงต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม การที่ร่างมาตรา 42 กำหนดให้ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางน้ำ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลไว้แล้ว ผลก็คือ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ จะไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เนื่องจากมีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ไว้ชัดเจนแล้ว แม้องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ จะมีรองปลัดกระทรวงคมนาคมมอบหมายเป็นประธานกรรมการก็ตาม แต่ก็อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการบูรณาการการขนส่งทางน้ำให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจ

ทับซ้อนนี้ ควรแก้ไขโดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 4 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี” เป็น “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” และยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 เพื่อให้การกำกับดูแลภายใต้องค์กรเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มิได้ขัดต่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 เนื่องจากผู้ประกอบกิจการยังคงต้องได้รับอนุญาตจากภาครัฐเสียก่อนจึงจะประกอบกิจการได้

ด้านการประกอบการ บุคคลใดจะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... แล้ว จะเห็นได้ว่า กิจการท่าเรือเดินทะเลตามพระราชกฤษฎีกาและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ดังกล่าว มีลักษณะเป็นกิจการซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมอบอำนาจให้แก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในรูปแบบของการอนุญาตหรือการให้สัมปทาน ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับแล้ว การอนุญาตหรือให้สัมปทานดังกล่าวจึงควรต้องพิจารณาบทบัญญัติในภาค 3 การประกอบการขนส่งแห่งพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ประกอบด้วย

**(7) การประกอบการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง**

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบการขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะและบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งไว้ในส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ของภาค 3 ในส่วนการประกอบการขนส่ง โดยได้กล่าวไว้ในมาตรา 77 ถึงมาตรา 92 ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดกลไกในการ

ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและการเข้าร่วมประกอบกิจการการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation) โดยบทบัญญัติในส่วนนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการให้บริการสาธารณะประเภทของสัญญา วิธีการจัดให้มีการให้บริการสาธารณะและการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้นับว่าให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประกอบการขนส่ง โดยบทบัญญัติในส่วนนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์และความชัดเจนอย่างยิ่งต่อส่วนราชการผู้มีหน้าที่ปฏิบัติและผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้สัญญากับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว โดยรายละเอียดจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

**(8) อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการให้บริการสาธารณะและการจัดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง**

ในการประกอบการขนส่งในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการให้บริการ ซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ (PSO) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการให้บริการอาจดำเนินการให้สัมปทาน ทำสัญญาให้สิทธิแก่บุคคลอื่นมาร่วมให้บริการ (Joint Service) ทำสัญญาจ้างบุคคลมาดำเนินการแทน (Contract Out) โดยจ่ายค่าตอบแทนการดำเนินการก็ได้ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 77 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว โดยกำหนดว่าเพื่อให้เกิดการให้บริการ หรือโครงการให้บริการขนส่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการอาจดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ให้สัมปทาน (2) ทำสัญญาแฟรนไชส์หรือสัญญาให้สิทธิแก่บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นมาร่วมให้บริการ (3) ทำสัญญาว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาดำเนินการแทน โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะจ่ายค่าตอบแทนการดำเนินการให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลนั้น (4) ทำสัญญาว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาดำเนินการแทน โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะจ่ายค่าตอบแทนส่วนหนึ่งจากค่าบริการและอีกส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุน ให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลนั้น ซึ่งในการดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จะต้องมีการแข่งขันโดยเสรีและโปร่งใส โดยในการว่าจ้างดำเนินการตาม (3) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกจากข้อเสนอที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการที่ได้กำหนดไว้มากที่สุด โดยเสนอขอรับค่าตอบแทนต่ำที่สุด ทั้งนี้ ในการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจกำหนดเงินเพิ่มพิเศษ เพื่อตอบแทนการให้บริการที่ได้มาตรฐานสูงเกินเป้าหมายที่

กำหนด หรือได้รับความพึงพอใจสูงเกินกำหนด ส่วนในกรณีการว่าจ้างดำเนินการตาม (4) ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกจากข้อเสนอที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการที่ได้กำหนดไว้มากที่สุด โดยเสนอขอรับเงินอุดหนุนที่ต่ำที่สุด

นอกจากนี้ มาตรา 86 ยังได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ไว้ด้วยว่า สัญญาการให้เอกชนร่วมลงทุนอาจเป็นสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) สัญญาซึ่งเอกชนลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทันทีหลังจากที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายค่าตอบแทนการลงทุน รวมถึงประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการแก่เอกชนตามอัตราที่กำหนด (สัญญา Build – Transfer – and – Operate (BTO))

(ข) สัญญาซึ่งเอกชนลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและดำเนินการให้บริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวตามระยะเวลาที่กำหนด โดยยอมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ในระหว่างการให้บริการรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพดี เอกชนดังกล่าวมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการในอัตราไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในข้อเสนอที่ยื่นให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นตอนการประมูลแข่งขัน ทั้งนี้ เอกชนดังกล่าวจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด (สัญญา Build – Operate – and – Transfer (BOT))

(ค) สัญญาซึ่งเอกชนลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง และเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยกรรมสิทธิ์ในสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นจะตกแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อครบตามระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาอันนั้นจะสามารถตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (สัญญา Build – Lease – and – Operate (BLT))

(ง) สัญญาซึ่งเอกชนลงทุนก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและถือกรรมสิทธิ์สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นไว้เพื่อดำเนินการหาประโยชน์จนกว่าจะได้รับผลตอบแทนการลงทุนตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น โดยผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวจะเรียกเก็บจาก

ผู้ให้บริการในรูปของค่าธรรมเนียมการให้บริการ ค่าเช่า หรืออย่างอื่น (สัญญา Build – Own – and – Operate (BOP))

(จ) สัญญาซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเช่าสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง และให้เอกชนดังกล่าวลงทุนก่อสร้างเพิ่มเติมและให้สิทธิในการหาประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเอกชนจะต้องโอนสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นกลับคืนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด (สัญญา Contract – Add – Operate)

(ฉ) สัญญาซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งให้แก่เอกชนเพื่อนำไปลงทุนปรับปรุงหรือฟื้นฟูคุณภาพและบำรุงรักษา แล้วนำออกให้บริการโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ตราบเท่าที่เอกชนดังกล่าวไม่ฝ่าฝืนข้อสัญญาอันเป็นสาระสำคัญ (สัญญา Rehabilitate - Own – and – Operate)

(ช) สัญญาซึ่งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งให้เอกชน หรือให้เอกชนเช่าสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อนำไปลงทุนปรับปรุง หรือฟื้นฟูคุณภาพและบำรุงรักษา แล้วนำออกให้บริการตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว เอกชนจะโอนกรรมสิทธิ์ในสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นกลับคืนแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่งคืนสิ่งอำนวยความสะดวกที่เช่าคืนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สัญญา Rehabilitate - Operate – and – Transfer)

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการไว้และการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนไว้ค่อนข้างจะละเอียดนั้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติของหน่วยงานทุกฝ่าย

**(9) รายละเอียดในสัญญาการให้บริการสาธารณะ และการจัดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีหรือประกอบบริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง**

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การจัดให้มีการบริการ ซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ (PSO) เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดให้มีการบริการดังกล่าว โดยสัญญาที่ทางหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำกับเอกชนผู้ประกอบการนั้น จะต้องเป็นไปตามที่ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ สัญญาดังกล่าว ควรครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ อย่างน้อย ดังนี้ (1) การให้บริการที่จะดำเนินการ (2) มาตรฐานการให้บริการที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ความถี่ ความต่อเนื่อง ความจุที่สามารถรองรับผู้ใช้บริการ และคุณภาพการให้บริการ (3) อัตราค่าบริการ โดยอาจแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ผู้ใช้บริการทั่วไป เด็ก ผู้สูงอายุ (4) การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการให้บริการ (5) อายุของสัญญา (6) เงินตอบแทนหรือเงินอุดหนุนที่ผู้ประกอบการจะได้รับตามสัญญา (7) บทลงโทษในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายหรือมาตรฐานในการให้บริการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78

ส่วนรายละเอียดของสัญญาในการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งจะต้องแสดงรายละเอียดแผนการเรียกเก็บค่าบริการตลอดระยะเวลาการดำเนินการ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งนั้น โดยในการพิจารณาอัตราค่าบริการจะต้องคำนึงถึงจำนวนเงินตอบแทนที่เอกชนต้องจ่ายให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิทธิของเอกชนที่จะได้รับผลตอบแทนการลงทุนที่เหมาะสม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87 ซึ่งเหตุผลที่ต้องบัญญัติเช่นนี้ ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในรายละเอียดของลักษณะสัญญา รวมทั้งยังเป็นการกำหนดรูปแบบในการจัดทำสัญญาให้มีหลักเกณฑ์และลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด เพื่อประโยชน์ให้เกิดความชัดเจนต่อการประกอบกิจการ เพราะเมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดไว้เช่นนี้แล้ว หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้ใช้บริการจะได้ทราบถึงรายละเอียดและข้อมูลในการประกอบกิจการของเอกชนผู้ร่วมงานด้วย

**(10) วิธีการการจัดให้มีการให้บริการสาธารณะและการจัดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง**

เมื่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการได้ให้สัมปทาน หรือได้ทำสัญญาแฟรนไชส์หรือสัญญาให้สิทธิแก่บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นมาร่วมให้บริการ หรือทำสัญญาว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้า

มาดำเนินการแทน โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะจ่ายค่าตอบแทนการดำเนินการให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลนั้น หรือทำสัญญาว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาดำเนินการแทนในการประกอบการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะหรือการจัดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งนั้น หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องมีการวิธีการดำเนินการด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมาตรา 81 แห่งร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ได้บัญญัติวิธีการให้ได้มาซึ่งการบริหารเหล่านั้นว่าอาจดำเนินการโดยการตกลงซื้อขาย หรือเช่า หรือเช่าซื้อตามปกติ หรือการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ โดยใช้การเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน หรือใช้วิธีการแลกเปลี่ยนตามมาตรา 82

ในกรณีที่ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 82 นั้น เป็นกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง หรือบริการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้อสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเท่าเทียมกันในบริเวณใกล้เคียงหรือในบริเวณพื้นที่อื่นใดที่สามารถเสนอให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นขอแลกเปลี่ยนไปถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจทำความตกลงเพื่อทำการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ต่อกันได้ แต่วิธีการข้างต้นนั้น มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินที่ได้มาเนื่องจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน เพราะตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนนั้น หากจะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจในลักษณะของกฎหมายปกครองที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าประชาชน อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเวนคืนที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามการใช้วิธีการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 82 นี้ ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะมีการแลกเปลี่ยนโดยระบุความประสงค์ของการตราพระราชกฤษฎีกา ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินงานและกำหนดเขตที่ดินที่จะดำเนินการแลกเปลี่ยน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของมาตรา 82 นี้ ให้ถือว่าคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความรวมถึง พื้นที่เหนือ

หรือใต้ผิวดินของอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิที่จะใช้พื้นที่เหนือหรือใต้ผิวดินของอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ หากเกิดกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอขอแลกเปลี่ยนมีมูลค่าน้อยกว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการแลกเปลี่ยน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และหากเกิดกรณีที่ไม้อาจตกลงจำนวนเงินค่าชดเชยตามวรรคหนึ่งได้ ให้นำความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 83

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะและไม่อาจจัดหาได้ โดยวิธีที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมลงทุนโดยตีราคาอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นทุนเพื่อเข้าร่วมลงทุนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการขนส่งนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 84

#### (11) บทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาต

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาตของที่ประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางน้ำไว้ ซึ่งจะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึง ขั้นตอน กระบวนการในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาต ระยะเวลาของทะเบียนหรือใบอนุญาต สิทธิหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาต อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย รวมทั้งบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวไว้ในส่วนต่อไป

#### (12) ขั้นตอน วิธีการในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาต

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาตของผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ ไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามมาตรา 27 แล้ว ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ ตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำประกาศกำหนด จะต้องจดทะเบียนการประกอบกิจการหรือได้รับใบอนุญาตเสียก่อน จึงจะประกอบกิจการได้ ซึ่งในขั้นตอนของการจดทะเบียน



การรับจดทะเบียน การขออนุญาตและการอนุญาตเหล่านี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 44 และมาตรา 45 ก็ได้บัญญัติให้นำความในมาตรา 35 และมาตรา 36 มาอนุโลมใช้กับการยื่นขอจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์การยื่นขอจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต โดยมาตรา 36 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการยื่นขอจดทะเบียนหรือขอรับใบอนุญาต ผู้ยื่นคำขอจะต้องให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การประเมินและวิเคราะห์ต้นทุนและโอกาสที่เกิดจากการประกอบการ (2) การจำแนกประเภทอัตราค่าบริการ (3) เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการคำนวณอัตราค่าบริการตามประเภทของบริการ (4) กระบวนการและวิธีการในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ (5) สภาพและเงื่อนไขของอุปกรณ์เทคโนโลยี และมาตรการเพื่อความปลอดภัยที่ใช้ในการให้บริการ

นอกจากนี้ ในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการขนส่งทางน้ำ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์อย่างน้อยดังต่อไปนี้ (1) มาตรฐาน เงื่อนไข และคุณภาพการให้บริการที่ผู้ใช้บริการพึงได้รับโดยเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านราคาและด้านบริการซึ่งผู้ให้บริการจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ (2) การแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการ (3) ผลกระทบของจำนวนผู้ให้บริการในกิจการที่ได้รับอนุญาต โดยในการจดทะเบียนหรือการออกใบอนุญาต คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการไว้ในใบทะเบียนหรือใบอนุญาตได้ตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

### (13) ระยะเวลาของทะเบียนหรือใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ

ในส่วนเรื่องของระยะเวลาของทะเบียนหรือใบอนุญาตที่ผู้ประกอบการจะได้รับนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เรื่องระยะเวลาในการประกอบการของผู้ได้รับอนุญาตนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว เห็นว่าแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ที่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการออกใบอนุญาตประกอบการท่าเรือเดินทะเลไว้อย่างชัดเจนว่ามีระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องระยะเวลาในการออกใบอนุญาตเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการวางแผนประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาต จึงควรมีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าจะกำหนดให้มี

ระยะเวลาเท่าใด ซึ่งอาจบัญญัติไว้ในตัวร่างพระราชบัญญัติเองเลยก็ได้ หรือจะบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงก็ได้

#### (14) กรณีใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ

เมื่อมีการออกใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตก็จะมีหน้าที่ต้องแสดงเอกสารและข้อมูล ได้แก่ (1) ใบทะเบียนหรือใบอนุญาต (2) เงื่อนไขและอัตราค่าบริการ (3) มาตรฐาน เงื่อนไข ระดับ และคุณภาพในการให้บริการ โดยเปิดเผย ณ สำนักงานหรือที่ทำการของตน นอกจากนี้ ในกรณีที่ใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลายหรือชำรุดในสาระสำคัญ ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 117 และมาตรา 118 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญและบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยของร่างพระราชบัญญัติบริหารกิจการขนส่ง พ.ศ. .... นั้น คล้ายกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ในเรื่องเดียวกัน

#### (15) การเพิกถอนใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาต ประกอบการขนส่งทางน้ำ

เมื่อผู้ยื่นขอใบอนุญาตได้รับใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตประกอบการขนส่งทางน้ำแล้ว ก็จะมีฐานะเป็นผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งก็จะมีสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากผู้ได้รับอนุญาตกระทำความผิดหน้าที่ในการเป็นผู้ประกอบการขนส่ง อาจถูกคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาตได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า (1) มีกรณีร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ และคณะกรรมการได้พิจารณาและวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็นไปตามที่ร้องเรียน (2) ให้ข้อมูลเท็จเพื่อได้รับใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาต (3) ดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแล (4) มีเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากผู้ได้รับอนุญาตรายใดมีพฤติกรรมที่เข้าลักษณะตามที่บัญญัติไว้ข้างต้น คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำมีอำนาจสั่งผู้ได้รับอนุญาตให้หยุดการประกอบกิจการชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาตเขียนหรือใบอนุญาต ตามความในมาตรา 119 ทั้งนี้

เมื่อ คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาตใบอนุญาตตามมาตรา 119 ให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด ซึ่งการที่บัญญัติให้คำสั่งเป็นที่สุดนั้น ก็จะหมายความว่า ผู้ได้รับอนุญาตไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งจะแตกต่างจากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ในมาตรา 22 ที่กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตที่รัฐมนตรีมีคำสั่งระงับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล หรือเพิกถอนใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... น่าจะบัญญัติเพิ่มเติมให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่ถูกลงโทษให้หยุดการประกอบกิจการชั่วคราว หรือเพิกถอนใบอนุญาต ด้วย เพื่อประโยชน์แก่ผู้ได้รับอนุญาตและเพื่อเป็นการคุ้มครองคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางน้ำอีกชั้นหนึ่งด้วย

#### (16) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ได้กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะหมายความถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามบทนิยามในมาตรา 3 โดยในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแสดงบัตรประจำตัวแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังนี้ (1) เข้าไปในอาคารหรือสถานประกอบการของผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบกิจการ สมุดบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระทำการใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในใบอนุญาตประกอบกิจการ (2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา (3) ตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริง แล้วรายงานต่อคณะกรรมการในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการได้กระทำความผิด หรือทำให้เกิดความเสียหาย เพราะเหตุไม่ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หรือที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปและลงมือตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการได้กระทำความผิด หรือทำให้เกิดความเสียหายแล้วยังดำเนินการไม่เสร็จ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะกระทำการต่อไปหลังพระอาทิตย์ตก หรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามควร จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือ พ.ศ. ....แล้ว จะเห็นได้ว่า

ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือ พ.ศ. .... มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินการของผู้รับอนุญาตได้เช่นกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด คือ ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ให้อำนาจเฉพาะในระหว่างเวลาทำงานปกติของผู้รับอนุญาตเท่านั้น มิได้ให้สิทธิแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เหมือนดังร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ... ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคารหรือสถานประกอบการในเวลาหลังพระอาทิตย์ตกได้

### (17) บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ....

ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงที่ออกไว้เพื่อกำกับดูแลความปลอดภัย หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแล หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกรณีที่มีการประกอบกิจการขนส่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเหล่านี้ จะต้องได้รับโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ใน ภาค 8 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยได้บัญญัติกำหนดบทลงโทษไว้ 4 กรณี ดังนี้

(1) กรณีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงที่ออกไว้เพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 24 ซึ่งหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงที่ออกไว้เพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยมาตรา 24 นี้ ได้บัญญัติไว้ 8 กรณี ดังนี้ 1) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานของยานพาหนะหรืออากาศยานที่จะใช้ในการขนส่งรวมถึง เครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง น้ำหนักบรรทุก หรือวิธีการบรรทุก 2) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางวิศวกรรมและเทคนิคอย่างอื่นของถนน ทางเดินรถ ทางน้ำ ทางรถไฟ ท่า สถานีขนส่ง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการประกอบการขนส่ง 3) การกำหนดให้ยานพาหนะหรืออากาศยานมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญประจำยานพาหนะหรืออากาศยาน หรือต้องบำรุงรักษาตามกำหนด 4) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางเทคนิคของการขับขี หรือการควบคุมยานพาหนะหรืออากาศยาน ตลอดจนเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ขับขีหรือผู้ควบคุมยานพาหนะหรืออากาศยาน 5) การกำหนดแนวเส้นทางในการเดินรถ เขตการควบคุมทางน้ำหรือทางอากาศ บริเวณที่จะใช้เป็นที่จอดหรือหยุดยานพาหนะ 6) การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมด้านการขนส่ง และการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่ง ท่าเรือ

ท่าอากาศยาน และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการขนส่ง 7) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินมาตรฐานตลอดจนมาตรฐานการเพื่อความปลอดภัยอย่างอื่น 8) การจัดทำกลไกในการรายงานหรือสืบสวนสาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุ ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานี้ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123

(2) กรณีที่มีการประกอบกิจการขนส่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบทะเบียนหรือใบอนุญาต ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และในกรณีที่มีการทำสัญญาให้บริการไว้แล้ว ให้ปรับอีกเป็นรายสัญญาในอัตราสัญญาละห้าหมื่นบาท แต่เพื่อประโยชน์แก่คู่สัญญาการขนส่ง ให้ผู้ประกอบกิจการมีสิทธิปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวที่ได้ทำไว้แล้วต่อไปจนแล้วเสร็จ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124

(3) กรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125

ทั้งนี้ ในกรณีผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา 123 มาตรา 124 หรือมาตรา 125 เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนไม่รู้เห็นยินยอม หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

(4) กรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 120 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 126