

บันทึก

เรื่อง การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH (Lighter Aboard Ship)
และระบบ FLASH (Feeder LASH) เป็นการค้าในน่านน้ำไทยตาม
มาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ หรือไม่

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๑๔๐๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับการติดต่อจาก บริษัทเรือหลายบริษัทขออนุญาตทำการขนส่งสินค้าทางเรือระหว่างประเทศด้วยระบบ LASH (Lighter Aboard Ship) และระบบ FLASH (Feeder LASH) การขนส่งสินค้าทางเรือทั้งสองระบบดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑. การขนส่งระบบ LASH

การขนส่งระบบ LASH เป็นการขนส่งสินค้าทางเรือโดยเรือเดินทะเลระหว่างประเทศได้เดินทางเข้ามาจอด ณ บริเวณที่จอดเรือหรือท่าเรือในน่านน้ำไทยแล้วปล่อยเรือลำเลียงจำนวนหลายลำซึ่งบรรทุกมาในเรือสินค้าขึ้นลงน้ำและใช้วิธีลากจูงเรือลำเลียงเล็ก ๆ เหล่านั้นมายังท่าเรือหรือท่าเทียบเรือต่าง ๆ ในประเทศไทย เพื่อนำสินค้าที่บรรทุกมาในเรือลำเลียงขึ้นที่ท่าและบรรทุกสินค้าขาออกลงเรือลำเลียง แล้วจูงโดยเรือลากจูงไปยังเรือสินค้าซึ่งเป็นเรือแม่และกลับเข้าเรือแม่เพื่อเดินทางกลับออกไปยังท่าเรือในต่างประเทศ อนึ่ง เรือลำเลียงเล็ก ๆ เหล่านั้นอาจถูกลากจูงต่อไปยังท่าเทียบเรือลำน้ำอื่น ๆ ในประเทศเพื่อรับสินค้าขาออกกลับขึ้นเรือแม่ในลักษณะเดียวกันด้วย

๒. การขนส่งระบบ FLASH

การขนส่งระบบ FLASH เป็นการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศโดยเรือเดินทะเลระหว่างประเทศขนาดใหญ่ซึ่งบรรทุกเรือ FLASH หลายลำและภายในเรือ FLASH เหล่านั้นจะมีเรือลำเลียงเล็ก ๆ อยู่ประมาณ ๘ ถึง ๑๕ ลำ

การบรรทุกสินค้าโดยระบบ FLASH นี้ใช้วิธีการที่เรือบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่เดินทางมาจอด ณ ที่จอดเรือหรือท่าเรือภายในเขตน่านน้ำไทย หรือที่ท่าเรือต่างประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ แล้วปล่อยเรือ FLASH ลงน้ำ เพื่อให้เดินทางเข้ามายังท่าเรือหรือบริเวณที่จอดเรือในเขตน่านน้ำไทย เรือ FLASH มีทั้งแบบไม่มีเครื่องยนต์ในตัวซึ่งต้องลากจูงโดยเรือลากจูง และแบบที่มีเครื่องยนต์ในตัวซึ่งแล่นด้วยตัวเองได้ เรือ FLASH นี้จะมาจอด ณ ที่จอดเรือหรือท่าเรือใกล้ในในประเทศไทย แล้วปล่อยเรือลำเลียงซึ่งบรรทุกมาโดยเรือ FLASH ลงน้ำ แล้วเรือลากจูงจะลากจูงไปยังท่าเรือต่าง ๆ เพื่อส่งสินค้าที่บรรทุกมา แล้วบรรทุกสินค้าขาออกกลับไปยังเรือ FLASH ต่อจากนั้นเรือ FLASH จะเดินทางกลับไปยังเรือใหญ่เพื่อเดินทางออกไปยังต่างประเทศ ทั้งนี้ เรือลำเลียงเล็ก ๆ เหล่านี้อาจถูกลากจูงไปยังท่าเรือลำน้ำอื่น ๆ ภายในประเทศเพื่อบรรทุกสินค้าขาออกได้ด้วย

นอกจากนี้แล้ว ในการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH นั้น การคิดค่าขนส่งสินค้าก็จะคิดค่าขนส่งระหว่างท่าเรือต้นทางถึงท่าเรือปลายทางเช่นเดียวกับการขนส่งสินค้าทางทะเลระบบอื่น โดยไม่มีการแยกค่าระวางที่ขนส่งโดยเรือลำเลียงออกต่างหาก และเรือลำเลียงหรือเรือ FLASH ที่เข้ามาในน่านน้ำไทยจะไม่ขนส่งสินค้าจากท่าเรือหนึ่งไปส่งยังอีกท่าเรือหนึ่งในน่านน้ำไทย

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗)^๑ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ ดังนั้น จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อความถูกต้องแน่นอน กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเห็นของกระทรวงคมนาคมถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) สรุปความได้ดังนี้

(๑) การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางทะเลแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นมาให้นำสินค้านำเข้าไปส่งยังจุดหมายปลายทางที่อยู่ลึกเข้าไปในประเทศและอยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลและรับสินค้าจากที่ดังกล่าวเพื่อส่งออกต่างประเทศได้สะดวก การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH นี้ นำมาใช้ครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีแม่น้ำที่มีความยาวมากหลายสายและมีเมืองท่าสำคัญตั้งอยู่ตามฝั่งแม่น้ำเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีของแม่น้ำมิสซิสซิปปี การขนส่งสินค้าโดยระบบ LASH เรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ซึ่งบรรทุกตู้คอนเทนเนอร์และเรือลำเลียงมาด้วยบนเรือ จะมาจอดที่เมืองนิวออร์ลีนซึ่งเป็นเมืองท่าบนชายฝั่งทะเล แล้วจะใช้ปั้นจั่นบนเรือยกเรือลำเลียงที่บรรทุกสินค้าอยู่ข้างในลงน้ำเรือลำเลียงนี้ไม่มีเครื่องยนต์ของตนเองต้องใช้เรือลากจูงลากจูงไปจอดตามเมืองท่าต่าง ๆ บนฝั่งแม่น้ำมิสซิสซิปปี เช่น เมมฟิส เซนต์หลุยส์ ชิกาโก ชินซินนาติ และพิตสเบิร์ก เพื่อขนส่งสินค้าที่บรรทุกมาขึ้นที่เมืองท่าและรับสินค้าที่จะส่งออกลงเรือลำเลียงเพื่อนำไปส่งต่างประเทศ หลังจากที่ส่งสินค้าที่บรรทุกมาและรับสินค้าที่จะส่งออกเสร็จแล้ว

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) “การค้าในน่านน้ำไทย” หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของหรือลากจูงเพื่อหากำไร จากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๗ นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น เรือไทยซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้และเรือมีขนาดต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ สำหรับการค้าในน่านน้ำไทยซึ่งเป็นของบุคคลตามมาตรา ๗ เท่านั้น จะทำการค้าในน่านน้ำไทยได้

บทบัญญัติในวรรคก่อนมิใช่บังคับแก่เรือของบุคคลธรรมดาที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งมีขนาดต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย

เรือลากจูงจะลากจูงเรือลำเลียงกลับไปเรือเดินสมุทรซึ่งจะใช้ปั่นจั่นบนเรือยกเรือลำเลียงที่มีสินค้าส่งออกบรรทุกอยู่ข้างในขึ้นเก็บยังที่เก็บภายในเรือเดินสมุทร แล้วเรือเดินสมุทรจะออกเดินทางจากเมืองนิวยอร์กไปที่อื่นๆ ต่อไป ส่วนการขนส่งสินค้าระบบ FLASH นั้น ผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงว่า หนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๖/๑๔๐๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๒ ที่ขอหารือปัญหานี้ ได้อธิบายการขนส่งระบบ FLASH ไว้คลาดเคลื่อนเล็กน้อย จึงขอชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขนส่งระบบ FLASH ว่าการขนส่งสินค้าระบบ FLASH นั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการขนส่งสินค้าระบบ LASH ข้อแตกต่างระหว่างการขนส่งสินค้าสองระบบ อยู่ที่ว่าเมื่อเรือเดินสมุทรยกเรือลำเลียงลงน้ำแล้ว ถ้าเป็นการขนส่งสินค้าระบบ FLASH จะมีเรือ FLASH ซึ่งมีลักษณะคล้ายเรือลอยน้ำสามารถบรรทุกเรือลำเลียงได้ ๘ ลำ หรือ ๑๕ ลำ ทำหน้าที่รวบรวมเรือลำเลียงเข้าเก็บไว้ในเรือ FLASH ถ้าเรือ FLASH ไม่มีเครื่องยนต์ของตนเองก็จะใช้เรือลากจูงลากจูงเรือ FLASH ไปจอดอยู่ที่ใกล้เคียงกับท่าเรือที่จะขนส่งสินค้าที่เรือลำเลียงบรรทุกมา เรือ FLASH จะปล่อยเรือลำเลียงออกมา เรือลำเลียงจะถูกลากจูงไปที่ท่าเรือเพื่อขนส่งสินค้าขึ้นที่ท่าเรือและอาจรับสินค้าที่จะส่งออกจากท่าเรือดังกล่าว เมื่อขนส่งสินค้าเสร็จแล้วเรือลำเลียงจะถูกลากจูงกลับมาที่เรือ FLASH และเรือ FLASH จะพาเรือลำเลียงกลับไปส่งที่เรือเดินสมุทร การขนส่งสินค้าระบบ FLASH มีข้อดีคือสามารถลดจำนวนเมืองท่าที่เรือเดินสมุทรจะต้องแวะจอดให้น้อยลงได้ เนื่องจากเรือ FLASH สามารถบรรทุกเรือลำเลียงไปขนส่งสินค้าขึ้นที่ท่าเรือและรับสินค้าส่งออกจากท่าเรือใกล้เคียงในรัศมีที่กว้างไกลมากขึ้น

(๒) ในกรณีที่เป็น การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศเช่น ผู้ซื้อสินค้าในประเทศไทยสั่งซื้อสินค้าจากผู้ขายในสหรัฐอเมริกา ถ้าผู้ขายจะส่งสินค้าลงเรือที่เมืองซานฟรานซิสโกและผู้ซื้อจะรับมอบสินค้าที่ทำเรือกรุงเทพฯ ไบตราส่งสินค้าจะระบุซานฟรานซิสโกเป็นเมืองท่าต้นทางและกรุงเทพฯ เป็นเมืองท่าปลายทางของการขนส่งสินค้าดังกล่าว ถ้าเป็นการขนส่งระบบ LASH สินค้าจะถูกบรรทุกลงในเรือลำเลียงตั้งแต่ที่ซานฟรานซิสโก เรือเดินสมุทรจะบรรทุกเรือลำเลียงดังกล่าวเข้ามาแวะจอดยังถิ่นที่แห่งหนึ่งในน่านน้ำไทย เช่น ที่เกาะสีชังแล้วยกเรือลำเลียงลงน้ำ เรือลากจูงซึ่งเป็นเรือไทยจะลากจูงเรือลำเลียงไปที่ท่าเรือกรุงเทพฯ เพื่อขนส่งสินค้าขึ้นที่ท่าเรือและเรือลำเลียงอาจรับสินค้าที่จะส่งออกไปต่างประเทศจากท่าเรือด้วย เมื่อขนส่งสินค้าที่บรรทุกมาและรับสินค้าที่จะส่งออกไปแล้ว เรือลำเลียงจะถูกลากจูงกลับมาที่เรือเดินสมุทรและจะถูกยกขึ้นไปเก็บไว้บนที่เก็บในเรือเดินสมุทร ถ้าเป็นการขนส่งระบบ FLASH เรือเดินสมุทรอาจแวะจอดและยกเรือลำเลียงลงน้ำที่ประเทศสิงคโปร์ เรือ FLASH ที่คอยอยู่ที่สิงคโปร์จะรวบรวมเรือลำเลียงเข้าไว้ด้วยกันในเรือ FLASH แล้วนำเรือลำเลียงเข้ามาปล่อยลงน้ำ ณ ที่แห่งหนึ่งแห่งใดในน่านน้ำไทย เรือลำเลียงจะถูกลากจูงไปขนส่งสินค้า ณ ท่าเรือที่เป็นจุดหมายปลายทางของการขนส่งสินค้า เมื่อขนส่งสินค้าเสร็จแล้วเรือลากจูงจะลากจูงเรือลำเลียงกลับมาที่เรือ FLASH ซึ่งจะรวบรวมเรือลำเลียงแล้วนำกลับมาส่งที่เรือเดินสมุทรที่สิงคโปร์ต่อไป เรือลำเลียงจะไม่ขนส่งสินค้าจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งในน่านน้ำไทย

(๓) ในปัญหาที่ว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH เป็นการค้าในน่านน้ำ

ไทยหรือไม่นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า เมื่อเรือลำเลียงสามารถใช้บรรทุกหรือลำเลียงของหรือสินค้าและลอยไปตามทางน้ำได้ และเรือลำเลียงก็ได้จดทะเบียนเป็นเรือตามกฎหมายของต่างประเทศแล้ว การที่เรือลำเลียงทำการขนส่งของเพื่อหากำไรภายในน่านน้ำไทยจึงเข้าลักษณะของบทนิยามคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย”^๓ แต่จากข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH ที่กระทรวงคมนาคมได้ทราบมาในภายหลัง กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงคมนาคมขอหารือมาว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ หรือไม่แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้ให้คำนิยามของ “การค้าในน่านน้ำไทย” ว่าหมายความว่า “การขนส่งคนโดยสารหรือของ หรือลากจูงเพื่อหากำไรจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย ไปยังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย” เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ (๗) แล้วจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของการขนส่งที่จะอยู่ในความหมายของคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” ก็คือ (๑) จะต้องเป็นการขนส่งคนโดยสารหรือของ หรือเป็นการลากจูง (๒) จะต้องเป็นการขนส่งเพื่อหากำไร และ (๓) จะต้องเป็นการขนส่งจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย การขนส่งของโดยระบบ LASH และระบบ FLASH ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมมีลักษณะเป็นการขนส่งของและเพื่อหากำไร แต่จะมีลักษณะเป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาสาระสำคัญของการขนส่งของโดยระบบ LASH และระบบ FLASH ตามคำชี้แจงแล้ว มีความเห็นว่า การขนส่งของโดยระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่มีลักษณะเป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย เพราะ

(๑) เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำต่างประเทศมายังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย มิใช่เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรืออื่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย

(๒) ความที่ว่า “การขนส่งของจากเมืองท่าหรืออื่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย

^๓ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ (การขนส่งโดยระบบเรือแลช) ส่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๘๐๒/๕๘๘๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย” มีความหมายว่า การเริ่มต้นบรรทุกของลงเรือจะต้องเป็นการบรรทุกของลงเรือภายในน่านน้ำไทย แต่การขนส่งระบบ LASH และระบบ FLASH นั้น การเริ่มต้นบรรทุกของลงเรือเป็นการบรรทุกของลงเรือในน่านน้ำต่างประเทศ

(๓) การปล่อยเรือลำเลียงซึ่งบรรทุกของลงน้ำของการขนส่งระบบ LASH และระบบ FLASH ในน่านน้ำไทยถือไม่ได้ว่าเป็นการเริ่มต้นบรรทุกของลงเรือภายในน่านน้ำไทย เพราะของได้บรรทุกอยู่ในเรือลำเลียงมาตั้งแต่เมืองท่าต่างประเทศแล้ว

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ แล้ว มีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นว่า การขนส่งสินค้าทางเรือโดยระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทย เพราะถ้าเรือเดินสมุทรได้เข้ามาอยู่ในน่านน้ำไทยและได้ปล่อยเรือลำเลียง LASH (ที่บรรทุกสินค้าไว้แล้ว) ลงสู่น่านน้ำไทย ย่อมถือได้ว่าการเปลี่ยน “เรือ” ที่ทำการขนส่งแล้ว (แม้จะไม่มีเรือขนถ่ายสินค้าลงเรือลำเลียง LASH ในขณะนั้นก็ตาม) และถือได้ว่าเรือลำเลียง LASH (ที่บรรทุกสินค้าอยู่แล้ว) ได้เริ่มทำ “การค้าในน่านน้ำไทย” ณ ถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย (จุดที่ปล่อยเรือลำเลียง LASH ลงน้ำ) เพื่อทำการขนส่งสินค้าไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทยตามคำนิยามในมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑

เลขาธิการฯ เห็นว่า คำนิยามคำว่า “เรือ” ในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ หมายถึง ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด และยานพาหนะทางน้ำที่ใช้ในน่านน้ำไทยย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยเรือไทย(และกฎหมายอื่น ๆ) ไม่ว่าพาหนะนั้นจะมีสินค้าบรรทุกไว้แล้วหรือไม่ และในทางปฏิบัติเรือลำเลียง LASH ย่อมค้างอยู่ตามเมืองท่าต่าง ๆ และสับเปลี่ยนกันทำการบรรทุกขนส่งสินค้ากลับไปต่างประเทศโดยเรือเดินสมุทรคนละลำ ดังนั้น ในปัญหานี้ เลขาธิการฯ จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓^๔ ที่ได้เคยให้ไว้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕

กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้พิจารณาความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น และได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) อีกครั้งหนึ่ง สรุปคำชี้แจงเพิ่มเติมของกระทรวงคมนาคมได้ดังนี้

ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

(๑) ในทางปฏิบัติของการขนส่งทางเรือระบบ LASH เรือเดินสมุทรจะไม่เข้ามาจอดเทียบท่าเรือ เพื่อขนสินค้าที่บรรทุกอยู่ในเรือลำเลียงขึ้นที่ท่าเรือโดยตรง แต่เรือเดินสมุทรจะจอดอยู่ที่บริเวณน้ำลึกแล้วปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำเพื่อนำสินค้าที่บรรทุกมาไปส่งขึ้นที่ท่าเรือ แม้ในกรณีที่เรือเดินสมุทรเข้าไปจอดเทียบท่าเรือ การขนสินค้าที่บรรทุกมาในเรือลำเลียงขึ้นที่ท่าเรือก็

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

จะต้องยกเรือลำเลียงลงน้ำก่อน การขนส่งสินค้าที่บรรทุกมาในเรือลำเลียงขึ้นที่ท่าเรือในขณะที่เรือลำเลียงยังอยู่บนเรือเดินสมุทรนั้นทำได้ยาก เพราะการบรรทุกเรือลำเลียงบนเรือเดินสมุทรจะบรรทุกซ้อน ๆ กัน และเรือลำเลียงบางส่วนอาจไม่ถูกบรรทุกมาบนดาดฟ้าของเรือเดินสมุทรก็ได้ ดังนั้น ในการขนส่งสินค้าที่บรรทุกมาในเรือลำเลียงจะต้องยกเรือลำเลียงลงน้ำก่อนเสมอ

(๒) ในปัญหาที่ว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH จะเป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่นี้ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่าการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทยเพราะถ้าเป็นเรือเดินสมุทรของต่างประเทศเข้ามาส่งสินค้าจากต่างประเทศและรับสินค้าส่งออกที่ทำเรือภายในน่านน้ำไทย ไม่ถือว่าเป็นการค้าในน่านน้ำไทย การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นรูปแบบหนึ่งของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับลักษณะบางประการของภูมิภาคที่ให้บริการเท่านั้น สินค้าที่นำมาส่งก็เป็นสินค้าจากต่างประเทศ และใบตราส่งสินค้าที่ออกก็ครอบคลุมตั้งแต่เมืองท่าต้นทางในต่างประเทศจนถึงเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทย

สำหรับผู้แทนกรมเจ้าท่าได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

(๑) ในปัญหาที่ว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH จะเป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่นี้ กรมเจ้าท่าเองก็มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรก มีความเห็นว่าเป็นการค้าในน่านน้ำไทย เพราะถือว่าเมื่อยกเรือลำเลียงลงน้ำภายในน่านน้ำไทยแล้วลากจูงเข้ามาที่ทำเรือ ถือว่าเป็นการขนส่งสินค้าจากจุดหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังอีกจุดหนึ่งภายในน่านน้ำไทย ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทยเพราะเป็นการขนส่งสินค้าจากต่างประเทศมายังเมืองท่าภายในน่านน้ำไทย กรมเจ้าท่าได้เคยหารือปัญหานี้มาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้วินิจฉัยว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทย ขณะนี้ในทางปฏิบัติของกรมเจ้าท่าจึงถือว่าการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทย และต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) เรือทุกลำที่เข้ามาในน่านน้ำไทยจะต้องมีใบจดทะเบียนเรือและใบอนุญาตใช้เรือ ถ้าเป็นเรือไทย กรมเจ้าท่าจะเป็นผู้ออกให้ ถ้าเป็นเรือของต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำไทย ก็จะต้องมีใบจดทะเบียนเรือและใบอนุญาตใช้เรือที่ออกให้จากต่างประเทศ และต้องพร้อมที่จะให้เจ้าหน้าที่ตรวจได้

(๓) ประเทศไทยยอมให้เรือพาณิชย์ของต่างประเทศเข้ามาที่เมืองท่าภายในน่านน้ำไทยเพื่อส่งสินค้าจากต่างประเทศและรับสินค้าส่งออกจากประเทศไทยเพื่อนำไปส่งยังต่างประเทศได้โดยอาศัยหลักการต่างตอบแทนกัน (reciprocity) และเนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมให้มีการค้ากับต่างประเทศโดยเสรีเรือพาณิชย์ของต่างประเทศที่เข้ามาที่ทำเรือ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๒) หน้า ๓

ของประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่เรือพาณิชย์ของต่างประเทศดังกล่าวในขณะที่อยู่ภายในน่านน้ำไทยและที่เมืองท่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำไทยอย่างเคร่งครัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาสาระสำคัญของการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ตามคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) แล้ว ยังมีความเห็นเป็นเช่นเดิมว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทย เพราะ

(๑) การขนส่งของทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำของต่างประเทศมายังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย หรือในทางกลับกันในกรณีที่เป็นการส่งสินค้าออกจากประเทศไทย ก็เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำของต่างประเทศ มิใช่เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย

(๒) ความที่ว่า “การขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย” มีความหมายว่าการเริ่มต้นบรรทุกของลงเรือจะต้องกระทำภายในน่านน้ำไทย แต่การขนส่งของทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH นั้น การเริ่มต้นบรรทุกของลงเรือได้กระทำในน่านน้ำต่างประเทศ และไม่มีการขนถ่ายของลงเรือลำเลียงภายในน่านน้ำไทย

(๓) ตามมาตรา ๔๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ เรือที่จะทำการค้าในน่านน้ำไทยได้จะต้องเป็นเรือที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือไทยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ ยกเว้นเรือของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยขนาดต่ำกว่าที่มาตรา ๘^๗ กำหนด เช่น เรือทะเลที่มีใช้เรือกลซึ่งมีขนาดต่ำกว่ายี่สิบตันกรอสส์ ซึ่งกฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องจดทะเบียน ฉะนั้น ถ้าจะมีความเห็นว่าเรือลำเลียงซึ่งบรรทุกของมาจากต่างประเทศเมื่อได้ถูกปล่อยลงในน่านน้ำไทย ณ จุดใด เรือลำเลียงจะเป็นเรือที่ต้องอยู่ภายใต้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถ (๒) หน้า ๓

^๗ มาตรา ๘ เรือดังกล่าวต่อไปนี้ เมื่อได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าเป็นเรือไทย

สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย

๑. เรือกล ขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสส์ขึ้นไป

๒. เรือทะเลที่มีใช้เรือกล ขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสส์ขึ้นไป

๓. เรือลำนํ้าที่มีใช้เรือกล ขนาดตั้งแต่ห้าสิบตันกรอสส์ขึ้นไป

สำหรับการประมง

๑. เรือกลทุกขนาด

๒. เรือที่มีใช้เรือกลขนาดตั้งแต่หกตันกรอสส์ขึ้นไป

บังคับของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ ณ จุดนั้นทันที กล่าวคือ จะทำการขนส่งของที่บรรทุกมาไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งในน่านน้ำไทยไม่ได้ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า เรือลำเลียงเป็นเรือที่ได้จดทะเบียนแล้วในต่างประเทศ และสามารถเดินทางเข้ามาที่เมืองท่าของประเทศไทยภายในน่านน้ำไทยเพื่อทำการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้เนื่องจากประเทศไทยยินยอมอนุญาตให้ทำได้ตามหลักต่างตอบแทนกัน (reciprocity) และสำหรับเรือของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะเดินทางเข้ามาที่เมืองท่าของประเทศไทยภายในน่านน้ำไทยเพื่อทำการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้ตามความตกลงที่ประเทศไทยมีอยู่กับสหรัฐอเมริกา คือ ข้อ ๑๐^๔ ของสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยและสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนั้น เรือลำเลียงไม่ว่าจะเป็นในระบบ LASH หรือระบบ FLASH จึงไม่ใช่เรือที่ทำการค้าในน่านน้ำไทย แต่เป็นเรือที่มีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้ขนของจากต่างประเทศไปส่งยังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งในน่านน้ำไทย

(๔) ในทางปฏิบัติ สัญญาขนส่งของตามที่ปรากฏอยู่ในใบตราส่งสินค้าหรือ Bill of Lading จะกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขนส่งตั้งแต่เมืองท่าต้นทางในต่างประเทศจนถึงเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทย ไม่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้ขนส่งจากเมืองท่าในต่างประเทศ

^๔ ข้อ ๑๐

๑. ระหว่างอาณาเขตของภาคทั้งสองฝ่าย จะให้มีเสรีภาพในการพาณิชย์และการเดินเรือ

๒. เรือที่ชักธงของภาคฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และมีกระดาดเอกสารที่กฎหมายของภาคินั้นได้กำหนดไว้อยู่เพื่อเป็นข้อพิสูจน์สัญชาติ จะถือว่าเป็นเรือของภาคินั้นทั้งในทะเลหลวงและภายในเมืองท่า ถิ่นที่ และน่านน้ำของภาคอีกฝ่ายหนึ่ง

๓. เรือของภาคฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะมีเสรีภาพตามข้อกำหนดอันเท่าเทียมกันกับเรือของภาคอีกฝ่ายหนึ่ง และกับเรือของประเทศที่สามใดในอันที่จะมาพร้อมด้วยของบรรทุกของตนยังเมืองท่า ถิ่นที่ และน่านน้ำทั้งปวงของภาคอีกฝ่ายหนึ่ง เช่นว่าที่เปิดให้แก่การพาณิชย์และการเดินเรือต่างประเทศ เรือและของบรรทุกเช่นว่านั้นจะได้รับในประการทั้งปวงซึ่งผลปฏิบัติอย่างคนชาติ และผลปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งภายในเมืองท่า ถิ่นที่ และน่านน้ำของภาคอีกฝ่ายหนึ่งนั้น แต่ภาคแต่ละฝ่ายอาจสงวนสิทธิโดยจำเพาะและเอกสิทธิไว้ให้แก่เรือของตนเองส่วนที่เกี่ยวกับการเดินเรือค้าขายฝั่ง การเดินเรือภายในประเทศและการประมงของคนชาติ

๔. เรือของภาคฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้รับผลปฏิบัติอย่างคนชาติ และผลปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งจากภาคอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะขนส่งผลผลิตทั้งปวงซึ่งอาจขนโดยเรือไปยังหรือมาจากอาณาเขตของภาคอีกฝ่ายหนึ่งนั้น และผลผลิตเช่นว่านั้นจะได้รับผลปฏิบัติที่เป็นการอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าที่ประสาทให้แก่ผลผลิตอย่างเดียวกันที่ขนไปในเรือของภาคอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ (ก) อากาศและค่าภาระทุกประเภท (ข) การบริหารงานศุลกากร และ (ค) เงินอุดหนุนการค้าอากาศ และเอกสิทธิอื่น ๆ ในลักษณะนี้

๕. เรือของภาคฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดซึ่งตกลอยในทุกขภัย จะได้รับอนุญาตให้เข้ากำบังอาศัยในเมืองท่า หรือที่จอดเรือที่ใกล้ที่สุดของภาคอีกฝ่ายหนึ่ง และจะได้รับผลปฏิบัติและความช่วยเหลืออันมิตร

๖. คำว่า “เรือ” ตามที่ใช้ในที่นี้ หมายถึง เรือทุกชนิดไม่ว่าเป็นของหรือดำเนินการโดยเอกชนหรือโดยสาธารณะ แต่คำนี้ไม่รวมถึงเรือประมงหรือเรือรบ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับวรรค ๒ และ ๕ ของข้อนี้

โดยเรือแม่ซึ่งบรรทุกเรือลำเลียงและโดยเรือลำเลียงเป็นคนละส่วนต่างหากจากกัน และในส่วนที่เกี่ยวกับการทำกำไรในการขนส่งของภายในน่านน้ำไทยก็ไม่อาจจัดแบ่งกำไรออกเป็นสัดส่วนได้ เช่นเดียวกันว่า ส่วนใดเป็นกำไรจากการขนส่งของจากเมืองท่าต่างประเทศมายังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย และส่วนใดเป็นกำไรจากการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งในน่านน้ำไทย (จุดที่ปล่อยเรือลำเลียง LASH ลงน้ำในน่านน้ำไทย) ไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย ดังนั้น การขนส่งสินค้าระบบ LASH และระบบ FLASH จึงไม่เข้าอยู่ในความหมายของคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” เพราะไม่อาจแบ่งแยกกำไรออกเป็นสัดส่วนได้ว่าส่วนใดเกิดจากการขนส่งภายนอกน่านน้ำไทยและส่วนใดเกิดจากการขนส่งภายในน่านน้ำไทย

(๕) โดยข้อเท็จจริงปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่าการบรรทุกเรือลำเลียงซึ่งมีสินค้าอยู่ภายในบนเรือเดินสมุทรจะบรรทุกซ้อน ๆ กัน ดังนั้น การขนส่งของจากเรือลำเลียงขึ้นที่ท่าเรือจะต้องมีการยกเรือลำเลียงลงน้ำก่อนแล้วจึงจะขนของจากเรือลำเลียงแต่ละลำขึ้นที่ท่าเรือได้ ฉะนั้น ถ้าจะถือว่าเมื่อได้ปล่อยเรือลำเลียงลงลำ ณ จุดใด ภายในน่านน้ำไทยก็จะต้องถือว่าเรือลำเลียงเป็นเรือและต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ น่าจะไม่ถูกต้องเพราะในทางปฏิบัติจะต้องปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำก่อนทุกครั้งจึงจะขนสินค้าขึ้นจากเรือลำเลียงได้ ไม่ว่าเรือเดินสมุทรจะจอดเทียบท่าเรือหรือไม่ เมื่อเรือลำเลียงเป็นเรือของนิติบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและไม่อาจจดทะเบียนเป็นเรือไทยได้ ถ้าหากไม่ยินยอมให้ปล่อยเรือลำเลียงซึ่งบรรทุกของลงภายในน่านน้ำไทยเพื่อนำของไปขึ้นขึ้นที่ท่าเรือ ก็จะเป็นการปฏิบัติที่จะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์อันดีของประเทศไทยกับต่างประเทศ หรือในกรณีที่มีความตกลงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในเรื่องนี้เช่นสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยและสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็จะเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าวการแปลเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ ดังกล่าวข้างต้นจึงไม่น่าจะถูกต้อง

อนึ่ง พิจารณาว่าพระราชบัญญัติเรือไทยได้ตราขึ้นตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีเรือลำเลียงระบบ LASH และระบบ FLASH แม้แต่แนวความคิดที่จะขนส่งสินค้าทางเรือโดยใช้เรือลำเลียงก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นเดียวกันและถึงแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ หลายครั้งก็ตามแต่ก็ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพื่อให้ครอบคลุมถึงลักษณะของการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ฉะนั้นจึงไม่อาจตีความโดยขยายความหมายของถ้อยคำในนิยามของคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” ให้รวมไปถึงการขนส่งโดยเรือลำเลียงได้เพราะจะเป็นการตีความที่เกินเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นครั้งที่สองของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ยังยืนยันในความเห็นเดิมว่าการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทย โดยมีเหตุผล

เพิ่มเติมจากเหตุผลที่เคยให้ไว้ในความเห็นครั้งที่หนึ่ง ๓ ประการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(๑) เรือลำเลียงเป็นเรือที่ได้จดทะเบียนแล้วในต่างประเทศ ซึ่งสามารถเดินทางเข้ามาที่เมืองท่าของประเทศไทยเพื่อทำการขนส่งระหว่างประเทศได้ตามหลักต่างตอบแทนกัน (reciprocity) และสำหรับเรือของสหรัฐอเมริกาย่อมมีสิทธิที่จะเดินทางเข้ามาที่เมืองท่าของประเทศไทยได้ตามความตกลงข้อ ๑๐ ของสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังนั้น เรือลำเลียงในระบบ LASH หรือระบบ FLASH จึงเป็นเรือที่มีสิทธิ ขนของจากต่างประเทศ ไปส่งยังเมืองท่าฯ ภายในน่านน้ำไทยได้ และไม่ใช้เป็นเรือที่ “ทำการค้าในน่านน้ำไทย”

(๒) เนื่องจากในทางปฏิบัติ สัญญาขนส่งของตามที่ปรากฏอยู่ในใบตราส่งสินค้า หรือ Bill of Lading กำหนด “ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง” ตั้งแต่เมืองท่าต้นทางในต่างประเทศ จนถึงเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทย โดยไม่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้ขนส่งโดยเรือเดินสมุทร (ซึ่งบรรทุกเรือลำเลียง) ออกจากความรับผิดชอบของผู้ขนส่งโดยเรือลำเลียง และในส่วนที่เกี่ยวกับการหา “กำไร” ก็ไม่อาจจัดแบ่งกำไรออกเป็นสัดส่วนได้ว่า ส่วนใดเป็นกำไรจากการขนส่งระหว่างประเทศ และส่วนใดเป็นกำไรจากการขนส่งภายในน่านน้ำไทย ดังนั้น การขนส่งสินค้า ระบบ LASH หรือระบบ FLASH จึงไม่อยู่ในความหมายของความว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” เพราะไม่อาจแบ่งแยกกำไรออกเป็นสัดส่วนได้

(๓) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำก่อนทำการขนสินค้านั้น เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำทุกครั้ง หากไม่ยินยอมให้ปล่อยเรือลำเลียงซึ่งบรรทุกของลงภายในน่านน้ำไทยเพื่อนำของไปขนขึ้นที่ท่าเรือ ก็จะเป็นการปฏิบัติที่กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์อันดีของประเทศไทยกับต่างประเทศ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเหตุผลเพิ่มเติมของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในบันทึกความเห็นครั้งที่สองแล้ว เลขาธิการฯ ยังมีความเห็นว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทย โดยเลขาธิการฯ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเหตุผลเพิ่มเติมของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ดังนี้

(๑) เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า เรือลำเลียงแม้จะเป็นเรือที่ได้จดทะเบียนเรืออยู่แล้วในต่างประเทศ แต่เรือลำเลียงเป็นเรือที่ถูกบรรทุกมาในเรือเดินสมุทร ดังนั้น เรือลำเลียงจึงมิใช่เรือที่เดินทางเข้ามาที่เมืองท่าของประเทศไทยตามความหมายของหลักต่างตอบแทน (reciprocity) หรือตามสนธิสัญญา ฯลฯ แต่เรือลำเลียงได้ถูกนำมาใช้เป็นเรือ (ตามความหมายของมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑) เมื่อเรือลำเลียงได้ถูกปล่อยลงน้ำในน่านน้ำไทย ดังนั้น จึงต้องมีใบอนุญาตใช้เรือ “ตามกฎหมายไทย” และอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับ “การแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้ขนส่งฯลฯ” และเงื่อนไขเกี่ยวกับ “การแบ่งกำไร” ออกเป็นสัดส่วน “ระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศกับการขนส่งภายในประเทศ” ตามที่กรมการร่างกฎหมายยกขึ้นกล่าว นั้น เลขาธิการฯ เห็นว่า การขนส่งอย่างใดจะเป็น “การค้าในน่านน้ำไทย” หรือไม่ ย่อมเป็นไปตามบทนิยามในมาตรา ๕ (๗) แห่ง

พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ และตามคำนิยามนี้มีได้มีถ้อยคำโดยตรงหรือโดยปริยายให้ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเรื่องการแบ่งแยกความรับผิดชอบหรือกำไร (ซึ่งเป็นเรื่องธุรกิจของเอกชนและขึ้นอยู่กับความตกลงของเอกชน) และถึงแม้คำนิยามฯ จะระบุว่า “การค้าในน่านน้ำไทย หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของหรือลากจูงเพื่อหาทำไร ฯลฯ” ก็ตาม แต่ก็มิได้ระบุไว้ว่า การหาทำไรนั้นจะต้องแบ่งกำไรให้ออกเป็นสัดส่วนได้สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย ฯลฯ

(๓) ข้อเท็จจริงที่ว่า ในการนำของไปขึ้นขึ้นที่ท่าเรือฯ มีความจำเป็นต้องปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำก่อนที่จะทำการขนส่งสินค้าทุกครั้ง นั้น น่าจะมีใช่เป็นข้อพิจารณาทางกฎหมาย ข้อกฎหมายน่าจะมีเพียงว่า เมื่อเรือลำเลียงได้ถูกปล่อยลงน้ำในน่านน้ำไทยเรือลำเลียงนั้นย่อมมีสภาพเป็น “เรือ” ตามกฎหมายไทยและย่อมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการจดทะเบียนหรือการตรวจสอบสภาพเรือ ฯลฯ ตามกฎหมายไทย หากการจดทะเบียนเรือประเภท LASH หรือ FLASH ของกฎหมายไทย ยังไม่มีความคล่องตัวตามควร ก็คงต้องแก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับ ฯลฯ ต่อไป เพราะถ้าจะถือตามแนวความเห็นของกรรมการฯ แล้ว เรือหรือพาหนะอื่นใดที่นำสินค้าใส่ไว้แล้วถูกบรรทุกใส่เรือเดินสมุทร ฯลฯ มาปล่อยในน่านน้ำไทยก็จะหลุดพ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายฯ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น

โดยที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหรือมาว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑ หรือไม่ แตกต่างจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ที่ได้เคยให้ไว้แล้วและโดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการของกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑) และ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เสนอเรื่องนี้ให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหรือมาว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบFLASH เป็นการค้าในน่านน้ำไทยหรือไม่แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๕ (๗)^๔ ได้ให้นิยามของการค้าในน่านน้ำไทยว่า หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของหรือลากจูง เพื่อหาทำไรจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย ดังนั้นสาระสำคัญของการขนส่งของที่จะเป็นการค้าในน่านน้ำไทย คือ จะต้องเป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย และการขนส่งของนั้นจะต้องเพื่อหาทำไร เมื่อพิจารณาระบบการขนส่งโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะเห็นได้ว่า ต้องประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือเจ้าของสินค้าผู้ประสงค์จะส่งสินค้าหรือผู้ตราส่ง ผู้ขนส่ง และผู้รับสินค้าที่ไปถึงหรือผู้รับตราส่ง การขนส่งของที่จะเป็นการค้าในน่านน้ำไทยนั้น ผู้ตราส่งจะต้องเริ่มต้นส่งสินค้าของตนลง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๑) หน้า ๓

เรือที่เมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยเพื่อนำไปส่งยังจุดหมายปลายทางของการส่งสินค้า ซึ่งจะต้องเป็นเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยเช่นเดียวกัน สำหรับประเด็นที่ว่าจะต้องเป็นการขนส่งของเพื่อหากำไรนั้น หมายความว่าจะต้องเป็นการขนส่งของเพื่อการค้า ไม่ใช่เป็นการขนส่งของให้โดยไม่มีค่าตอบแทน และกำไรจากการขนส่งของนั้น จะต้องเป็นกำไรที่เกิดขึ้นจากการขนส่งของระหว่างจุดสองจุดภายในน่านน้ำไทย แต่การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH นั้น เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าในต่างประเทศมายังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทย หรือในทางกลับกัน ในกรณีที่เป็นการส่งสินค้าออกจากประเทศก็เป็นการขนส่งของจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งในต่างประเทศ และในการขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH นี้ ค่าขนส่งก็จะคำนวณจากเมืองท่าต้นทางในต่างประเทศจนถึงเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทย ไม่มีการแยกค่าขนส่งระหว่างการขนส่งจากเมืองท่าต้นทางในต่างประเทศถึงจุด ๆ หนึ่งภายในน่านน้ำไทย และจากจุด ๆ หนึ่งภายในน่านน้ำไทย (จุดที่ปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำภายในน่านน้ำไทย) ถึงเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทยออกต่างหากจากกัน ทำให้ไม่สามารถคำนวณได้ว่า กำไรที่เกิดจากการขนส่งของจากจุด ๆ หนึ่งภายในน่านน้ำไทย (จุดที่ปล่อยเรือลำเลียงลงน้ำภายในน่านน้ำไทย) ไปยังเมืองท่าปลายทางภายในน่านน้ำไทยนั้นเป็นจำนวนเท่าใด การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH จึงเป็นการขนส่งของระหว่างประเทศและไม่อยู่ในความหมายของการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๕ (๗)^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ว่า การขนส่งสินค้าทางเรือระบบ LASH และระบบ FLASH ไม่เป็นการค้าในน่านน้ำไทย จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๗^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ๒๔๘๑

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๓

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)