

บทที่ 5

ข้อพิจารณาปัญหากฎหมายและแนวทางการพัฒนาพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

5.1 สภาพปัญหาในระบบทะเบียนเรือตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

ด้วยเหตุที่การค้าระหว่างประเทศของโลกนี้อาศัยการขนส่งทางทะเลเป็นหลัก เรือจึงเป็นปัจจัยสำคัญ การพัฒนาของเรือพาณิชย์เพื่อแข่งขันกับประเทศต่างๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่สำหรับประเทศไทยเอง จากข้อมูลในปี 2540 ประเทศไทยมีปริมาณการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดประมาณ 124,085 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นการค้าทางทะเลถึง 118,920 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95 ของปริมาณการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด แต่ของเรือพาณิชย์ของไทยกลับมีส่วนแบ่งในการขนส่งสินค้าเพียงร้อยละ 10 ของปริมาณการค้าทางทะเลระหว่างประเทศเท่านั้น และหากพิจารณากันในรายละเอียดแล้วจะพบว่าในจำนวนร้อยละ 10 ดังกล่าวนี้อยู่รวมไปถึงเรือต่างชาติที่บริษัทเรือไทยจ้างเหมาลำมาใช้ด้วย ฉะนั้น ตัวเลขที่แท้จริงของกองเรือไทยอาจต่ำกว่านี้ได้¹ นอกจากนี้ จากข้อมูลในปีพ.ศ.2542 มีเรือไทยไปจดทะเบียนในต่างประเทศรวมระวางบรรทุกทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 27 ของเรือที่จดทะเบียนในประเทศไทย² สิ่งที่น่าสนใจให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือเจ้าของเรือไม่ต้องการที่จะนำเรือของตนมาจดทะเบียนเป็นเรือไทยไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลใดก็ตาม

ในความเห็นของผู้เขียนเหตุผลหนึ่งก็เนื่องมาจากปัญหาของระบบทะเบียนเรือตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายเกี่ยวกับระบบทะเบียนเรือตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 นั้น หากมองในภาพรวมจะพบว่ายังไม่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการบังคับใช้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของข้อจำกัดบางประการในการจดทะเบียนเรือ รวมถึงปัญหาจากตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเรือไทย

¹ สาริน สกุลรัตน์, “เลขาธิการคนใหม่กับนโยบายการพัฒนาของเรือไทย,” วารสารการพาณิชย์นาวี ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2541), น.1-2.

² กาญจนา คงวันดี, “การจดทะเบียนเรือสากล: ศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางของกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.137 .

พุทธศักราช 2481 เอง ในบางมาตราที่อาจก่อให้เกิดความสับสนในการตีความ นอกจากนี้ ในบางมาตราของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีการใช้ภาษาที่เก่า ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาและแนวทางในการพัฒนาแก้ไขปัญหาดังนี้

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่า (bareboat or demise charter registration)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศมิได้ห้ามแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าดังที่ในหลายๆ ประเทศอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีดังกล่าวภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตนได้ ฉะนั้น ในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศรวมถึงกฎหมายภายในของประเทศที่ได้ทำการศึกษามายอมรับให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่า (bareboat or demise charter registration) ได้แล้ว ประเด็นปัญหาข้อนี้ คือ สำหรับประเทศไทย หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่ามีหรือไม่ อย่างไร และหากไม่มีประเทศไทยควรสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการจดทะเบียนเรือในกรณีดังกล่าวหรือไม่

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่า ของประเทศไทยนั้น จากที่ได้กล่าวมาในข้อ 3.2.1 เรื่องข้อกำหนดและเงื่อนไขการจดทะเบียนเรือไทยจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่อนุญาตให้มีการรับจดทะเบียนเรือในกรณีนี้มาก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาและข้อจำกัดประการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยระบบทะเบียนเรือของประเทศไทย การที่ประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทยขาดการพัฒนาส่งผลให้กองเรือพาณิชย์ของประเทศไทยมีขนาดเล็กกว่าที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง เพราะในปัจจุบันมีบริษัทเรือไทยหลายแห่งที่ประกอบกิจการให้บริการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ ส่วนหนึ่งใช้บริการเรือขนส่งสินค้าจากต่างประเทศ ในขณะที่อีกจำนวนหนึ่งใช้เรือขนส่งสินค้าที่ได้มาจากการทำสัญญาชาร์เตอร์เรือเปล่ากับต่างประเทศ ซึ่งในประเด็นหลังนี้ผู้ประกอบการยังไม่อาจนำเรือมาจดทะเบียนเป็นเรือไทยชั่วคราวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดเปิดโอกาสให้ทำได้ อันเป็นการทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสในการที่ผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวีของไทยโดยนำเรือที่ชาร์เตอร์เรือเปล่านั้นมาเพื่อทำการจดทะเบียนเรือในประเทศไทยให้ได้รับสัญชาติไทยรวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ควรมีตลอดช่วงระยะเวลาของสัญญาชาร์เตอร์เรือเปล่าและการมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจด

ทะเบียนเรือในกรณีนี้ก็จะเป็นการเพิ่มสัดส่วนในทางการค้าระหว่างประเทศให้กับประเทศไทยในอีกทางหนึ่ง

นอกจากหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าของประเทศต่างๆ ตามที่ได้กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว ผู้เขียนอยากจะขอล่าวถึงประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการออกกฎเกณฑ์อนุญาตให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าได้อีกก่อนให้เกิดประโยชน์และมีการพัฒนาของเรือพาณิชย์อย่างเห็นได้ชัด โดยมีการออกเป็นกฎหมายในรูปแบบของคำสั่งประธานาธิบดีตั้งแต่ปีพ.ศ.2518 ซึ่งคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 760 (Presidential Decrees No.760)³ ยอมรับให้มีการจดทะเบียนเรือชั่วคราวสำหรับเรือที่มีเจ้าของเรือเป็นชาวต่างชาติ ซึ่งบุคคลชาติฟิลิปปินส์ได้ทำการชาร์เตอร์หรือเช่ามาเพื่อใช้ในการประกอบกิจการค้าตามชายฝั่งของประเทศฟิลิปปินส์เอง เนื่องจาก ประเทศฟิลิปปินส์มีนโยบายต้องการที่จะขยายขีดความสามารถในการขนส่ง ปรับปรุงกองเรือฟิลิปปินส์ให้มีความทันสมัยมากขึ้น เพิ่มการไหลเข้ามาของเงินตราต่างประเทศ และการจ้างแรงงานทางด้านพาณิชย์นาวี อันเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่กิจการด้านอุตสาหกรรมการขนส่งนั้นจำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนมากซึ่งเจ้าของเรือฟิลิปปินส์เองไม่มีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังเพื่อเป็นการบรรเทาภาระเกี่ยวกับจดทะเบียนเรือในบางเรื่องที่มีความเข้มงวดลงชั่วคราว ซึ่งคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 760 นี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการรับจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์โดยมีเจ้าของเรือเป็นชาวต่างชาติได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจาก คำสั่งประธานาธิบดีฉบับดังกล่าวจำกัดอยู่แต่เฉพาะกรณีการชาร์เตอร์เรือแบบกำหนดระยะเวลา (time charter) หรือการเช่าเรือ (lease) โดยสัญญาจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และใช้เรือขนส่งในเขตการค้าชายฝั่งในประเทศฟิลิปปินส์เพียงเท่านั้น⁴ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ถือ

³ ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2518

⁴ Presidential Decrees No.760

Section 1. Any provision of law, decree, executive order, or rules and regulations to the contrary notwithstanding, any foreign-owned vessel under time charter or lease to a Philippine national, as the term is defined in Section 3 of Presidential Decree No. 474, may be issued a temporary certificate of Philippine registry by the Maritime Industry Authority: Provided, That the said Charter or lease (1) has had the prior written approval of the Maritime Industry Authority, (2) shall be valid and effective

เป็นอุปสรรคต่อเจ้าของเรือรวมถึงผู้เช่าเรือในการที่จะได้รับประโยชน์ต่างๆ จากคำสั่งฉบับนี้ ต่อมา จึงมีการแก้ไขคำสั่งประธานาธิบดีในเรื่องดังกล่าวอีกหลายครั้งโดย คำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 866 (Presidential Decrees No.866)⁵ ในปีถัดมาและคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 1711 (Presidential Decrees No.1711)⁶ ซึ่งในคำสั่งประธานาธิบดีฉบับล่าสุดนี้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความผ่อนคลายนอกจากเดิมเพื่อลดข้อจำกัดต่างๆ ช่วยเปิดโอกาสให้มีการนำเรือเข้ามาจดทะเบียนได้มากขึ้น โดยมีได้กำหนดไว้เฉพาะการเช่าเรือแบบกำหนดระยะเวลา (time charter) เท่านั้นแต่ให้รวมถึงการเช่าเรือในรูปแบบอื่นๆ ด้วย และสัญญาจะต้องมีระยะเวลาการเช่าเรือหรือการเข้าไม่น้อยกว่า 1 ปี นอกจากนี้ยังสามารถใช้เรือในการขนส่งสินค้าในการค้าระหว่างประเทศได้อีกด้วย⁷ ดังนั้น ภายหลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้อนุญาตให้มีการ

for a period of not less than five years, and (3) shall be used exclusively in the coastwise trade in the Philippines: Provided, further, That the operation of the vessel shall be entirely in the hands of Philippine nationals and free from any participation or interference from the alien owner, except insofar as such action shall be to directly protect his rights as owner thereof: Provided, finally, That the registered vessel shall be manned completely by a Filipino crew, except in the case of specialized fishing vessel.

⁵ ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2519

⁶ ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2523

⁷ Presidential Decrees No.1711

Section 1. Section 1 of Presidential Decree No. 760, as amended, is further amended to read as follows:

"Sec. 1. Any provision of law, decree, executive order, or rules and regulations to the contrary notwithstanding, any foreign owned vessel under charter or lease to a Philippine national as the term is defined in Section 3 of Presidential Decree 474, may be issued a temporary certificate of Philippine registry by the Philippine Coast Guard; Provided, That said charter or lease, (1) has the prior written approval of the Maritime Industry Authority, (2) shall be valid and effective for a period of not less than one year; Provided, further, That the operation of the vessel shall be entirely in the hands of Philippine nationals and free from any participation or interference from alien owner,

จดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือที่เจ้าของเรือเป็นชาวต่างชาติได้แล้ว จึงส่งผลให้เกิดการพัฒนาต่อกองเรือพาณิชย์ของประเทศฟิลิปปินส์ขึ้นอย่างมาก เนื่องจากการเพิ่มโอกาสให้มีการจัดการขนส่งสินค้าในเส้นทางการค้าสำคัญของโลก⁸ ทำให้มีการทำสัญญาชาร์เตอร์เรือเปล่าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเรือมาจดทะเบียนภายใต้หลักเกณฑ์ของคำสั่งของประธานาธิบดีฉบับที่ 760 มากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าได้แล้วจะพบว่าจะเป็นประโยชน์และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างในประเทศไทย ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญของประโยชน์ที่จะได้รับได้ดังนี้

- ประโยชน์ในเรื่องของการจ้างแรงงานเมื่อมีการชาร์เตอร์เรือและจดทะเบียนเป็นเรือไทยมากขึ้นจะเป็นการสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานในการทำงานเป็นลูกเรือบนเรือที่ชักธงไทยมากขึ้นตามไปด้วยส่งผลให้แรงงานลูกเรือมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น

- ประโยชน์ในเรื่องของการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ หรือการแข่งขันภายในประเทศเองก็ตาม เมื่อกองเรือมีขนาดใหญ่ขึ้นความจำเป็นในด้านการบริหารจัดการและความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญก็ย่อมเพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดมีการพัฒนาเทคโนโลยี ความรู้ความชำนาญทั้งทางด้านเทคนิคและการบริหารจัดการเกี่ยวกับเรือเดินทะเล อันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานบุคลากรทางด้านพาณิชย์นาวี จากการศึกษาที่ประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านพาณิชย์นาวีเป็นจำนวนมาก การเปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าจึงเป็นการเร่งให้เกิดการผลิตบุคลากรทางด้านนี้ให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้บุคลากรทางด้านพาณิชย์นาวีของประเทศไทยสามารถพัฒนาขีดความสามารถให้มีระดับตามมาตรฐานสากลและมีจำนวนที่มากเพียงพอต่อความต้องการของกิจการพาณิชย์นาวีที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น

except insofar as such action shall be to directly protect his rights as owner thereof, Provided, finally, That the registered vessel shall be manned completely by a Filipino crew except in the case of specialized vessels and subject to rules and regulations MARINA may prescribed in relation thereto."

⁸ International Chamber of Commerce, Bareboat Charter Registration Legal issues and Commercial benefits, ICC Publishing SA, (1988), p.19.

- ประโยชน์ในด้านที่เกี่ยวข้องกับกองเรือ จากที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงต้นว่ากองเรือพาณิชย์ไทยในปัจจุบันเรือส่วนใหญ่จะมีสภาพเป็นเรือที่มีอายุการใช้งานมานานแล้วซึ่งอายุเรือไทยส่วนใหญ่เป็นเรือเก่ามีอายุระหว่าง 20-24 ปี มากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.66 อันดับรองลงมาเป็นเรืออายุระหว่าง 25-29 ปี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.59 และเรือที่มีอายุน้อยกว่า 5 ปี คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.59 เท่านั้น⁹ ซึ่งการมีระบบการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าเป็นอีกทางหนึ่งที่จะส่งเสริมให้กองเรือพาณิชย์ของประเทศไทยมีความทันสมัยมากขึ้น เนื่องจากผู้ชาร์เตอร์สามารถเลือกทำสัญญาชาร์เตอร์เรือใหม่เป็นเรือที่มีความทันสมัยมากกว่า มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีรวมถึงอุปกรณ์สมัยใหม่ เช่น ในส่วนของระบบนำทาง (navigational systems) ดังจะเห็นแบบอย่างได้จากประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งในปีค.ศ.1981 อายุเฉลี่ยของกองเรือฟิลิปปินส์จะอยู่ที่ประมาณ 12 ปี แต่ภายหลังจากมีการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าตามคำสั่งประธานาธิบดี (presidential decree) ได้ ในปีค.ศ.1986 กองเรือฟิลิปปินส์จะมีอายุเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 8 ปี

- เป็นการส่งเสริมให้มีการประกอบกิจการด้านการขนส่งทางทะเลเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก ทำให้กลุ่มคนที่ไม่มีความรู้ด้านการขนส่งทางทะเลมีการตัดสินใจลงทุนในกิจการด้านเรือพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกันยังเป็นการช่วยให้กลุ่มธุรกิจที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้สามารถเป็นเจ้าของเรือได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินลงทุนเป็นจำนวนมากในการที่จะต้องซื้อหรือต่อเรือขึ้นใหม่

นอกจากประโยชน์ต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่ายังส่งผลทางเศรษฐกิจต่อกิจการที่เกี่ยวข้องด้านอื่นๆ ในทางอ้อมอีกด้วย เช่น กิจการประกันภัย การจ้างแรงงานที่ไม่เพียงแต่เฉพาะแรงงานที่ต้องปฏิบัติงานบนเรือเท่านั้นแต่ยังรวมถึงแรงงานในภาคส่วนอื่นที่มีความเชื่อมโยงกับกิจการด้านพาณิชย์นาวีนี้ด้วย เป็นการช่วยนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการช่วยนำเรือใหม่ที่มีความทันสมัย มีเทคโนโลยีขั้นสูงเข้ามาแทนที่เรือเก่าที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจน้อย จากประโยชน์ต่างๆ ที่กล่าวมาจึงทำให้กลไกของการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการเพิ่มระวางบรรทุกให้กับประเทศ¹⁰ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา

⁹ สุภา โกมุทกุล, “ยุทธศาสตร์การพัฒนากองเรือพาณิชย์ไทย,” <http://www.md.go.th/maritime_knowledge/knowledge/ship-strategic.pdf>, น.6.

¹⁰ International Chamber of Commerce, *supra note 8*, p.32.

ดังนั้น หากพิจารณากฎหมายที่กำหนดข้อกำหนดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือกรณีการชาร์เตอร์เรือเปล่าจากต่างประเทศที่นำมากล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้โดยไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 อนุญาตให้มีการรับจดทะเบียนเรือที่มาจากชาร์เตอร์เรือเปล่าได้ ซึ่งการที่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้มีหลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องนี้จะเป็นอีกทางหนึ่งในการช่วยส่งเสริมสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีการนำเรือเข้ามาจดทะเบียนเป็นเรือไทยมากขึ้นทำให้กิจการพาณิชย์นาวีรวมถึงขนาดของกองเรือพาณิชย์ของประเทศไทยเรามีความเข้มแข็ง การพัฒนาและมีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจมากขึ้น

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการจดทะเบียนเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้าง (ship under construction registration)

สำหรับกรณีเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างมีประเด็นที่จะพิจารณา 2 ประเด็น คือ ประเด็นในเรื่องของการจดทะเบียนเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างและการจดทะเบียนจำนองเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้าง

สำหรับประเด็นแรกที่ว่าเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างนั้นสามารถนำมาจดทะเบียนได้หรือไม่อันเป็นประเด็นในเรื่องความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งในเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ยังมีได้มีการกำหนดเปิดช่องไว้ให้ทำได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าตามกฎหมายไทยเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างเมื่อยังไม่มีสภาพเป็นเรือโดยทั่วไปแล้วความเป็นเจ้าของในเรือที่ยังอยู่ระหว่างการต่อสร้างนั้นก็ยังคงเป็นของผู้ต่อเรืออยู่จนกว่าเรือจะได้มีการต่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ ตามสัญญา อย่างไรก็ตามจากการค้นคว้าในประเด็นนี้พบว่ามีบางประเทศที่อนุญาตให้มีการนำเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างมาจดทะเบียนเรือได้ เช่น ประเทศจีน¹¹, ประเทศนอร์เวย์¹², ประเทศรัสเซีย และประเทศแคนาดา¹³ เป็นต้น

¹¹ The Ship Registration Regulations of The PRC 1994

Article 13 For the registration of ownership of a ship under construction, the contract of ship construction shall be submitted.

¹² Norwegian Maritime Code 1994, IV Ships under construction

Section 31 Registration

ประเด็นที่สอง ปัญหาด้านข้อจำกัดในการจดทะเบียนเรืออีกประการหนึ่งคือกรณีการจดทะเบียนจำนวนเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างซึ่งในปัจจุบันก็เป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่อนุญาตให้ทำได้ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 เองหรือพระราชบัญญัติการจำนวนเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. 2537 อันเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อต้องการให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำนวนเรือและบุริมสิทธิทางทะเลขึ้นโดยเฉพาะ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสภาพการณ์ของกองเรือพาณิชย์ปัจจุบันในประเทศไทยยังมีขนาดเล็กและไม่เพียงพอต่อกิจการการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยต้องเสียค่าระวางเรือในการขนส่งให้กับเรือต่างประเทศรวมถึงค่าเช่าในการเช่าเรือจากต่างประเทศมาเพื่อใช้ในกิจการของผู้ประกอบการเอง ปัจจัยหนึ่งก็มาจากการที่ผู้ประกอบการขาดเงินทุนที่จะใช้ในการซื้อหรือต่อสร้างเรือเดินทะเลขึ้นใหม่ เนื่องจากเรือเดินทะเลแต่ละลำต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก หากผู้ประกอบการประสงค์จะนำเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างนั้นมา

Ships under construction in Norway, and contracts for the construction of ships in Norway can upon application be entered in a separate chapter of the Register of Ships (The Register of Ships under Construction). Such request shall be made by the owner in the case of a ship under construction and by the purchaser in the case of a building contract. When a contract is entered in the Register, registration thereof shall also protect the rights of the purchaser in respect of the ship as from the commencement of its construction. A declaration by a builder of a decision to build a ship on his or her own account shall be regarded as equivalent to a contract.

Entry in the Register of Ships under Construction cannot be effected unless the probability has been shown that the ship will have a greatest length of 10 meters or more.

The provisions of the fourth paragraph of Section 11, the second paragraph of Section 12, Section 13, the first to fourth paragraphs of Section 14, and Sections 15 to 27 shall apply correspondingly as appropriate.

¹³ Canada Shipping Act, 2001, Vessels under construction

Section 49 A vessel that is about to be built or that is under construction in Canada may be temporarily recorded in the Register as a vessel being built in Canada.

จดทะเบียนจำนองเพื่อเป็นหลักประกันในการกู้เงินเพื่อต่อสร้างเรือดังกล่าวก็ยังไม่มีความหมายฉบับใดที่วางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและให้สิทธิแก่เรือในลักษณะดังกล่าวให้ทำได้ จากปัญหาการขาดแหล่งเงินทุนและการไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนที่อนุญาตให้นำเรือที่ยังอยู่ระหว่างการต่อสร้างมาจำนองเป็นหลักประกันได้นี้เองจึงเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการที่จะพัฒนาองเรือพาณิชย์ของประเทศไทย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย โดยยอมรับและอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถนำเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างมาจดทะเบียนจำนองเป็นหลักประกันได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทยเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้มีการต่อเรือขึ้นเพื่อใช้ในกิจการขนส่งทางทะเลในประเทศไทยมากขึ้นส่งผลให้กองเรือพาณิชย์ของไทยมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีความเข้มแข็งสามารถทำการค้าแข่งขันกับนานาประเทศได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นความจำเป็นและสมควรที่จะมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องนี้ที่เหมาะสมและสอดคล้องโดยอาจจะพิจารณาจากกฎหมายภายในของประเทศที่มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้อย่างเช่นที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนเรือของประเทศจีน หรือจากอนุสัญญาว่าด้วยการจดทะเบียนซึ่งสิทธิบางประการของเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้าง ค.ศ.1967 เพื่อศึกษาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

นอกจากปัญหาทางด้านข้อจำกัดในการจดทะเบียนเรือที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อีกสภาพปัญหาหนึ่งที่ทำให้ เจ้าของเรือส่วนใหญ่ไม่นิยมนำเรือมาจดทะเบียนเป็นเรือไทย คือปัญหาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มีการนำมาใช้บังคับในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือไม่ว่าจะเป็นที่ใช้ภายในประเทศหรือที่ใช้ประกอบการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์อีกหลายครั้ง ซึ่งหากมองในภาพรวมของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติของกฎหมายในบางมาตรายังมีการใช้ภาษาที่ค่อนข้างล้าสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 อยู่หลายครั้ง โดยมีได้มองถึงความเชื่อมโยงของกฎหมายในแต่ละมาตรานั้นทำให้บทบัญญัติในบางเรื่องบางมาตราของพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 นี้ขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงอันส่งผลให้เกิดความขัดข้องเป็นปัญหาในการตีความขึ้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ เรือไทย พุทธศักราช 2481 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย ข้อที่นำพิจารณาเกี่ยวกับปัญหานี้ คือพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 แต่เดิมนั้นมิใช่กฎหมายที่ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับกับการค้าระหว่างประเทศ แต่ต่อมาเพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนด้านพาณิชยนาวิในประเทศไทยจึงได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีความครอบคลุมไปถึงเรือที่ใช้ในการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศด้วย ตามมาตรา 7 ทวิ แต่ภายหลังที่ได้มีการเพิ่มเติมดังกล่าวก็มิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความเชื่อมโยงกันทำให้บทบัญญัติในบางมาตราอาจเกิดปัญหาในการตีความได้ เช่นในมาตรา 8 ที่กำหนดเฉพาะเรือที่ทำการค้าในน่านน้ำไทยและเรือสำหรับการประมงเมื่อจดทะเบียนเรือแล้วให้ถือว่าเป็นเรือสัญชาติไทย โดยมีได้กล่าวถึงกรณีของเรือที่ใช้สำหรับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศตามมาตรา 7 ทวิ ไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้กรณีถ้าเป็นเรือตามมาตรา 7 ทวิดังกล่าวแล้ว จะได้รับสัญชาติไทยอย่างไร แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการใช้รวมไปถึงเรือที่ใช้ในการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศด้วยก็ตาม แต่ก็อาจก่อให้เกิดความสับสนจนเป็นปัญหาในการตีความกฎหมายขึ้นได้ เป็นต้น แม้จะยังไม่มียุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นก็ตาม ก็ควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในส่วนของ การออกใบทะเบียนเรือชั่วคราวตามมาตรา 24 ก็เช่นกัน พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 กำหนดให้เจ้าพนักงานกงสุลไทยหรือพนักงานตรวจเรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวิมีอำนาจออกใบทะเบียนเรือชั่วคราวให้ได้ในกรณีที่เรือได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือมีการต่อขึ้นใหม่ นอกราชอาณาจักรไทยและเป็นเรือของบุคคลผู้มีลักษณะที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทยได้ตาม มาตรา 7 โดยมีได้กล่าวถึงกรณีของเรือที่ใช้สำหรับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศตามมาตรา 7 ทวิ ฉะนั้น ในกรณีของเรือที่ใช้สำหรับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศตามมาตรา 7 ทวิ ก็จะเป็นปัญหาในการตีความอีกเช่นกันว่าในกรณีนี้เจ้าพนักงานกงสุลไทยหรือพนักงานตรวจเรือจะสามารถออกใบทะเบียนเรือชั่วคราวให้ได้หรือไม่

ปัญหาในทางปฏิบัติประการหนึ่งคือ ในกรณีที่เรืออยู่ระหว่างการต่อสร้างหรือเรือที่ซื้อมาจากต่างประเทศเมื่อนำมาจดทะเบียนจะต้องมีหนังสือรับรองการถอนสัญชาติหรือหนังสือรับรองการถอนทะเบียนเรือมาแสดงเพื่อใช้ในการจดทะเบียนเรือด้วย อันเป็นปัญหาหนึ่งแก่เจ้าของเรือ เนื่องจาก ในการดำเนินการขอหนังสือรับรองการถอนสัญชาติจากต่างประเทศนั้นจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน เป็นเหตุให้เจ้าของเรือยังไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนเรือเพื่อให้ได้

สัญญาชาติไทยได้ส่งผลกระทบให้เจ้าของเรือไม่สามารถนำเรือดังกล่าวไปจำหน่าย แม้ว่าต่อมา กฎหมายจะได้มีการผ่อนปรนโดยให้เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตใช้เรือก่อนได้ โดยเจ้าของเรือ จะต้องระบุถึงสาเหตุดังกล่าวพร้อมกับยื่นเอกสารหลักฐานแสดงว่าได้มีการดำเนินการขออนุญาตใช้เรือแล้วและกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการก็ตาม สำหรับผู้เขียนก็ยังมองว่ากรณีดังกล่าวก็ยัง ถือเป็นปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าของเรืออยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตใช้เรือ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทยกำหนดให้เรือทุกลำที่ใช้ในน่านน้ำสยามจะต้องมี¹⁴ ดังนั้น การที่เรือลำใดผ่านการจดทะเบียนเรือไทยได้ ก็จะต้องมีเอกสารทั้งใบอนุญาตใช้เรือและใบทะเบียนเรือไทย เมื่อพิจารณา กฎหมายเกี่ยวกับระบบทะเบียนเรือดังที่ได้ศึกษามาแล้วไม่พบว่ามีประเทศใดกำหนดให้ต้องมี ใบอนุญาตใช้เรือหรือเอกสารทำนองเดียวกันเข้ามาเกี่ยวข้องในการจดทะเบียนเรือ ซึ่งการที่ กฎหมายไทยกำหนดไว้เช่นนี้จึงก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อนขึ้นในระบบของการจดทะเบียนเรือ ของไทย อีกทั้งในเรื่องของอายุใบอนุญาตใช้เรือที่กำหนดไว้สั้นมากเพียงหนึ่งปีเท่านั้น¹⁵ อันเป็น สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าของเรือไม่นำเรือของตนมาจดทะเบียนในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่าการจะได้รับสัญชาติเป็นเรือไทยนั้นต้องขึ้นอยู่กับใบอนุญาตใช้เรือ หรือใบทะเบียนเรือ เพราะหากไม่มีใบอนุญาตใช้เรือแล้วก็ไม่อาจออกใบทะเบียนเรือไทยได้ต่าง จากประเทศอื่นๆ ที่สามารถจดทะเบียนเรือได้โดยไม่ต้องมีเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้โดย หลักการแล้วการที่เรือจะได้รับสัญชาติของประเทศใดนั้นควรที่จะขึ้นอยู่กับทะเบียนเรือเท่านั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ โดยยกเลิกในส่วน ของใบอนุญาตใช้เรือ โดยให้การได้สัญชาติเป็นเรือไทยนั้นพิจารณาจากใบทะเบียนเรือแต่เพียงอย่าง เดียว โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตใช้เรือแต่อย่างใด

จากที่ได้กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการให้มีกฎหมายอนุญาตให้มีการการจดทะเบียนเรือกรณีการซาร์เตอร์เรือเปล่า การมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนต่างก็เป็น การช่วยส่งเสริมสนับสนุนประเทศไทยในการเพิ่มปริมาณของเรือเดินทะเลในประเทศ หรือในกรณี

¹⁴ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2456 บัญญัติว่า “นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น เรือที่ใช้ในน่านน้ำสยาม ต้องรับใบอนุญาตใช้เรือ เว้นแต่...”

¹⁵ มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2456

การเปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนงานอเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็สามารถช่วยเพิ่มปริมาณของกองเรือพาณิชย์ของไทยได้เช่นกัน ทั้งนี้ โดยอยู่บนเงื่อนไขที่ว่าเมื่อมีการจำหน่ายเรือที่อยู่ระหว่างการต่อสร้างและภายหลังเมื่อทำการต่อเรือเสร็จสมบูรณ์แล้วเจ้าของเรือมิได้นำเรือไปดังกกล่าวไปจดทะเบียนเรือยังประเทศอื่น ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ช่วยให้กองเรือพาณิชย์ของไทยมีความเจริญเติบโตและมีศักยภาพมากขึ้นสามารถดำเนินการแข่งขันในกิจการด้านพาณิชย์นาวีกับนานาประเทศได้