

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการขนส่งของระหว่างประเทศมีหลายรูปแบบ ทั้งการขนส่งทางทะเล ทางอากาศ หรือทางบก ซึ่งในการที่ผู้ส่งจะพิจารณาว่าจะส่งของในรูปแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน เช่น ประเภทของสินค้า มูลค่าของสินค้า ระยะเวลา ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ความสะดวกของผู้ส่ง กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและสิทธิหน้าที่ทั้งของผู้ขนส่ง ผู้รับตราส่ง หรือผู้ส่ง เป็นต้น เนื่องจากการส่งสินค้าไม่ว่าจะโดยรูปแบบใดก็ตามย่อมมีต้นทุนและค่าใช้จ่าย การเลือกส่งสินค้าที่เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุดย่อมเป็นการประหยัดต้นทุนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้ส่งเป็นอย่างมาก อีกทั้ง การเลือกว่าจะส่งสินค้าในรูปแบบใดย่อมถือเป็นการเลือกที่จะใช้กฎหมายใดบังคับกับการขนส่งไปโดยปริยายด้วย เพราะการขนส่งสินค้าในรูปแบบที่แตกต่างกันย่อมมีกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องสิทธิ หน้าที่ ความ รับผิดชอบของผู้ส่ง ผู้ขนส่ง และผู้รับตราส่งที่แตกต่างกัน เช่น หากต้องการที่จะส่งสินค้าโดยทางทะเลนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับก็คือพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาว่าจะทำการส่งสินค้าในรูปแบบใดจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

การขนส่งทางถนนเป็นรูปแบบการขนส่งรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญมากในปัจจุบัน เนื่องจากสามารถให้บริการขนส่งสินค้าจากแหล่งผลิตหรือแหล่งจำหน่ายไปยังผู้บริโภคหรือผู้ซื้อได้โดยตรงและเป็นการขนส่งที่มีค่าใช้จ่ายไม่สูงนัก และสำหรับประเทศไทย การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศจะยิ่งมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศต่าง ๆ หลายประเทศด้วยกัน ซึ่งหากโครงสร้างพื้นฐานในการขนส่งทางถนนที่เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านแล้วเสร็จสมบูรณ์ก็จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศในภูมิภาคได้ไม่ยากนัก อีกทั้ง ประเทศไทยยังได้มีการทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางถนนกับประเทศเพื่อนบ้านหลายฉบับ ทั้งความตกลงในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคี เช่น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นต้น และยังมีร่างความตกลงอีกหลายฉบับที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นการยอมรับหลักกฎหมายหรือแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดน อันได้แก่ หลักเสรีภาพในการผ่านแดน การเปิดเสรีการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ หลักอำนวยความสะดวกทางการค้า หลักการยอมรับซึ่งกันและกัน หลักการปรับกฎหมาย

ให้ใกล้เคียงกัน และระบบประกันระหว่างประเทศ¹ ซึ่งความตกลงต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการพัฒนาด้านการขนส่งไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายภายในหรือการสร้างสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน เป็นต้น เพื่อมารองรับความตกลงดังกล่าวและเพื่อเป็นการรองรับขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป ดังจะเห็นได้จากการเริ่มมีการรวมกลุ่มกันเพื่อทำความตกลงร่วมกันเพื่อให้ประเทศสมาชิกนั้นมีความสอดคล้องกันในหลาย ๆ ด้านและจะได้มีอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับประเทศในทวีปยุโรป

ในการขนส่งสินค้าทางถนนนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 หมวด 1 รัชชนของ ซึ่งใช้บังคับกับการขนส่งทางถนนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ลักษณะการขนส่งในประเทศและระหว่างประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีความเหมาะสมกับการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศเท่าใดนัก เนื่องจากระยะทาง ความเสี่ยง และภาวะการแข่งขันที่แตกต่างกัน ระหว่างการขนส่งในประเทศและการขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการในการขนส่งภายในประเทศและระหว่างประเทศแยกต่างหากจากกัน โดยกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การขนส่งระหว่างประเทศมักจะบัญญัติขึ้นตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งแก่อนุสัญญาว่าด้วยสัญญารัชชนของทางถนนระหว่างประเทศ (Convention on the Contract for International Carriage of Goods by Road 1956 หรือ CMR) ซึ่งเป็นอนุสัญญาในทวีปยุโรปและเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ส่งผู้ขนส่ง และผู้รับตราส่งที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศ ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปและในทวีปแอฟริกาบางประเทศได้เข้าเป็นภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวและเพื่อให้หลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในเรื่องการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศของประเทศเหล่านั้นเป็นมาตรฐานเดียวกัน

¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันการขนส่ง, "รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการดำเนินการตามความตกลงด้านการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน," 31 มกราคม 2548, หน้า 209 – 210.

นอกจากนี้ ปัจจุบันในระดับอาเซียนยังได้มีการจัดทำร่างกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน (ASEAN Framework Agreement for the Facilitation of Inter - state Transport) ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่งในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศไว้ในภาคผนวก 6 อีกทั้งประเทศไทยได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cross - Border Transport Agreement หรือ GMS CBTA) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ส่ง ผู้ขนส่ง และผู้รับตราส่งที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศภาคีไว้ในภาคผนวก 10 เรื่องเงื่อนไขการขนส่ง โดยในความตกลงดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงดังกล่าวด้วย ส่งผลให้ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวนี้

สำหรับประเทศไทยนั้น การรับขนของทางถนนระหว่างประเทศยังคงต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 หมวด 1 รับขนของ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นบททั่วไปที่ใช้ได้กับการขนส่งในทุกรูปแบบ ทั้งขนส่งในประเทศและต่างประเทศ ยกเว้นการขนส่งสินค้าทางทะเล และทางรถไฟเท่านั้นที่ไม่ใช้บังคับ แต่ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นได้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อย แต่การรับขนของทางถนนระหว่างประเทศนั้นต้องมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นด้วยจึงมีความซับซ้อนมากกว่าทั้งในเรื่องของกฎหมายที่จะต้องคาบเกี่ยวกับทั้งสองประเทศ ศาลที่อาจฟ้องคดีได้หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น หรือจำนวนค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น การที่จะนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศนั้นจึงไม่มีความเหมาะสมเท่าใดนัก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อมาแก้ปัญหาในสิ่งที่กล่าวมาได้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ซึ่งในขณะนี้ได้ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างผู้ขนส่ง ผู้ส่ง และผู้รับตราส่งในการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศ เพื่อแยกกระบวนการขนส่งภายในประเทศกับการขนส่งระหว่างประเทศ การร่างกฎหมายดังกล่าวจึงควรจะต้องศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศหรือกรอบความตกลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งไทยได้เป็นภาคี อันจะเป็นการทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความสอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้าน

และความตกลงต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อีกทั้ง หากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ส่ง ผู้ขนส่ง และผู้รับตราส่งไว้มากกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับกับการขนส่งดังกล่าวมาตลอด นอกจากนี้ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ.2548 เป็นต้น ในบางประเด็น อาจจะมีความเหมาะสมหรือมีประโยชน์มากกว่าแต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวก็ควรที่จะนำกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อร่างกฎหมายฉบับนี้จะได้มีความสมบูรณ์ เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความชัดเจนต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและเกิดความสะดวกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากยิ่งขึ้น อีกทั้งในการศึกษาดังกล่าวยังอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ต่อไป

ทั้งนี้ ในการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. จะได้ทำการศึกษาทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสัญญาขนส่งของทางถนนระหว่างประเทศ ค.ศ.1956 (Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road 1956 : CMR) และความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ภาคผนวก 10 (Greater Mekong Subregion Cross - Border Transport Agreement / GMS CBTA : Annex 10 Conditions of Transport) และกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 8 หมวด 1 รับขนของ พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ.2534 เป็นต้น

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. มีผลบังคับใช้ ย่อมส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ อีกทั้งร่างกฎหมายฉบับนี้ยังเกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมในเรื่องสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในบางประการ จึงสมควรศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับนี้ในประเด็นต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อและไม่เหมาะสม เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายภายในประเทศในส่วนที่ข้องเกี่ยวกับการรับขนของระหว่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ.
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ.

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ฉบับที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยพิจารณาประกอบกับอนุสัญญาว่าด้วยสัญญารับขนของทางถนนระหว่างประเทศ ค.ศ.1956 (Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road 1956 : CMR) และความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง : ภาคผนวก 10 เงื่อนไขการขนส่ง (Greater Mekong Subregion Cross - Border Transport Agreement / GMS CBTA : Annex 10 Conditions of Transport) นอกจากนี้ยังนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องและอาจเป็นประโยชน์มาพิจารณาประกอบด้วยเพื่อจะได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเหมาะสมต่อประเทศไทยยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการรวบรวมข้อมูล หนังสือ เอกสาร บทความ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์แล้วนำมาวิเคราะห์ ทั้งยังศึกษาแนวทางในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ส่ง ผู้ขนส่ง และผู้รับตราส่งในการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศในกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนตามร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. ชัดเจนยิ่งขึ้น
3. สร้างองค์ความรู้ เพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพในการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศในประเทศไทย
4. ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางวิชาการ ทั้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจศึกษาทั่วไป