



ปัญหาการอนุวัติการอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวก ในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 ของประเทศไทย*

มัธยะ ยุวมิตร**

สุพรรณณี สวนอินทร์***

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 แต่จนถึงปัจจุบันการอนุวัติการอนุสัญญาดังกล่าวยังคงไม่สำเร็จถึงแม้ว่าจะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. 2551 แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ถูกมองว่าผิดพันกรณีเพราะได้แจ้งข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญาและกฎหมายไทยเอาไว้ แต่ปัญหาการอนุวัติการดังกล่าวก็อาจส่งผลให้กฎหมายไทยขาดหลักเกณฑ์บางประการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ และถ้าหากมีการอนุวัติการที่

* บทความวิจัยนี้สรุปและเรียบเรียงจากรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “ปัญหาการอนุวัติการอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 ของประเทศไทย” (Problems of Thailand in the Implementation of the Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965) โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2560.

** น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ) (ธรรมศาสตร์), อาจารย์ประจำคณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา

*** น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ) (ธรรมศาสตร์), อาจารย์ประจำคณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สมบูรณ์ก็น่าจะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่เพิ่มขึ้นต่อสายการบินเรือต่างประเทศในอันที่จะเข้ามาทำการค้าในน่านน้ำไทย

Abstract

Although Thailand has been bound by the Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965 (FAL) since its adoption in the 28th November 1991, its implementation is still incomplete in spite of the issuance of the Regulations of the Office of the Prime Minister on Facilitation of International Maritime Traffic, 2008. However, Thailand is not deemed to have violated the obligation considering the notification of the differences between the standards contained in the annex of the Convention and the Thai laws. Nevertheless, the problems in such implementation may result in the lack of certain rules which could be significant and beneficial. Moreover, achievement of such implementation would yield higher encouragement for foreign shipping companies to commerce in the navigable waters of Thailand.

1. บทนำ

เนื่องด้วยการเดินเรือระหว่างประเทศนั้นเป็นกระบวนการสำคัญขั้นตอนหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศ เพราะจากสถิติการขนส่งระหว่างประเทศแล้ว รูปแบบการขนส่งที่นิยมมากที่สุดคือการขนส่งทางทะเล เพราะเป็นรูปแบบที่สามารถทำการขนส่งได้ในปริมาณมาก ประกอบการการค้าในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงกันโดยใช้ข้อสัญญามาตรฐาน INCOTERMS ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่หรือความรับผิดชอบในค่าระวางและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งระหว่างประเทศด้วยเหตุนี้การเดินเรือเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นกลไกสำคัญต่อการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่พึงจะได้รับการอำนวยความสะดวกให้สามารถปฏิบัติได้อย่างคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบรรดาเอกสารที่จะต้องใช้สำแดงเพื่อการเข้ามา พักอยู่ และออกไปของเรือ ซึ่งมีข้อพิจารณาอยู่ว่าตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมีรายการเอกสารที่มากเกินความจำเป็นหรือไม่ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 แต่ก็ยังมีข้อกังขาอยู่ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการใด ๆ เพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ และหากว่ายังไม่มี การอนุวัติการดังกล่าวประเทศไทยจะได้รับผลกระทบในประการใดหรือไม่

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศและการพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจึงได้เริ่มจากการศึกษาระบบการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่าทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือเข้ามา พักอยู่และออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาลักษณะของแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องแล้ว บุคคลผู้ที่มีได้อยู่ในสายงานหรือผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการทำงานอาจจะไม่สามารถเข้าใจและนำมาปฏิบัติได้ ในทันที จึงมีความจำเป็นต้องกล่าวถึงลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่าก่อนที่จะเข้าสู่ประเด็นเรื่องการอนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศต่อไป

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อศึกษาลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่าในระหว่างที่มีเรือเดินทะเลเข้ามา พักอยู่และออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย (2) เพื่อศึกษาว่าประเทศไทยได้อนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศโดยสมบูรณ์หรือไม่ และมีปัญหาในการอนุวัติการดังกล่าวหรือไม่ และ (3) เพื่อศึกษาว่าในกรณีที่ประเทศไทยมิได้อนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบในประการใดหรือไม่ อย่างไร

การวิจัยนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) โดยสืบค้นจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ เช่น บทบัญญัติของกฎหมายทั้งที่อยู่ในรูปของ

อนุสัญญาระหว่างประเทศและบทบัญญัติของกฎหมายไทย รายงานการประชุมของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสืบค้นจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น บทความวิจัย บทความวิชาการ ข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ และ (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นิติกรกลุ่มกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ สำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า, หัวหน้ากลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ กรมเจ้าท่า, เจ้าพนักงานตรวจท่าชำนาญการ สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่า, หัวหน้าฝ่ายสอบความรู้ กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า และผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการของบริษัทสายเรือที่รับขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีความคาดหวังว่างานวิจัยนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้ (1) ทำให้เกิดความเข้าใจในลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่าในระหว่างการเข้ามา พักอยู่และออกไปของเรือเดินทะเลในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย (2) ทำให้ทราบถึงสถานะของประเทศไทยในด้านการอนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ และเข้าใจประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอนุวัติการดังกล่าว และ (3) ทำให้ทราบและเข้าใจผลกระทบจากปัญหาการอนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศของประเทศไทยว่ามีอยู่ในประการใดบ้าง อย่างไร

2. อนุสัญญาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965

2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้เอกสาร

อนุสัญญาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 นั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานในทางพิธีการของเรือในเวลาที่ต้องเข้ามาเทียบท่าหรือเดินทางออกจากเมืองท่าของรัฐภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของมาตรฐานเกี่ยวกับเอกสารที่จะต้องใช้สำแดงในระหว่างการทำพิธีการของเรือ ณ เวลาที่เรือเข้ามาหรือออกไปจากท่าเรือ¹ ดังนั้น รัฐต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ จึงย่อมมีความผูกพันในการอำนวยความสะดวกแก่เรือเดินทะเลที่เข้ามาพักอยู่ และออกไปจากเมืองท่าของตน² และในแต่ละรัฐภาคีจะต้องพัฒนาระบบการเรียกตรวจเอกสารและกระบวนการอื่น ๆ ให้มีลักษณะเดียวกันหรือมีความแตกต่างกันในระดับที่น้อยที่สุด³ ทั้งนี้ บรรดาเอกสารอย่างใบสำคัญรับรองของเรือ และเอกสารที่มีไว้เพื่อการต่าง ๆ เช่น หลักฐานการจดทะเบียนเรือ การวัดขนาดเรือ การจัดอัตรากำลัง ฯลฯ จะต้องไม่ถูกเรียกให้สำแดงหรือให้มี

¹ UNECE, <http://tfig.etcilo.org/contents/FAL-convention.htm>, 12 September 2015.

² FAL 1965, Article II (1)

³ FAL 1965, Article III



การเรียกตรวจในลักษณะที่น้อยที่สุด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดขั้นตอนของการเรียกตรวจที่ไม่จำเป็นออกไป⁴

ในกรณีที่เรือซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาฯ เข้ามาหรือออกเดินทางไปจากท่าเรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องไม่เรียกตรวจเอกสารอื่นใดที่นอกเหนือไปจากที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ได้แก่⁵ แบบแจ้งเรือเข้า - ออก ใบสำแดงสินค้า ใบสำแดงเสียงสัมภาระของเรือ บัญชีคนประจำเรือ บัญชีรายชื่อผู้โดยสาร บัญชีสินค้าอันตราย เอกสารที่จะต้องทำตามอนุสัญญาว่าด้วยการไปรษณีย์สากล ใบสำแดงสภาวะการณด้านสาธารณสุขบนเรือ โดยมีการกำหนดแบบฟอร์มเอกสารฉบับต่าง ๆ ไว้ตามที่แนบท้ายอนุสัญญาฯ อีกทั้งอนุสัญญาฯ ยังได้กำหนดข้อพึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในบางเรื่อง เช่น การพัฒนาระบบเพื่อรองรับการใช้ข้อสนเทศก่อนการเข้ามาและการออกไปของเรือเพื่อการตรวจปล่อยสินค้าและบุคคลที่รวดเร็วยิ่งขึ้น⁶

2.2 ลักษณะเฉพาะของเอกสาร

2.2.1 แบบแจ้งเรือเข้า - ออก

ในส่วนของแบบแจ้งเรือเข้า-ออก (General Declaration) นั้นจะต้องแสดงถึงข้อสนเทศอันเกี่ยวข้องกับเรือ⁷ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ควรเรียกตรวจสอบข้อสนเทศอื่นใดนอกเหนือไปจากที่อนุสัญญาฯ กำหนด อันได้แก่⁸ ชื่อเรือ ชนิดของเรือ และหมายเลข IMO สัญญาการเข้าเทียบเรือ รัฐที่เรือชักธง รายละเอียดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนของเรือ รายละเอียดเกี่ยวกับขนาดของเรือ ชื่อของนายเรือ ชื่อและรายละเอียดที่ติดต่อของตัวแทนเรือ ลักษณะของสินค้าโดยสังเขป จำนวนคนประจำเรือ จำนวนผู้โดยสาร รายละเอียดของการเดินทางของเรือโดยสังเขป วันและเวลาของการเข้ามาหรือวันที่ออกเดินทาง ท่าเรือที่เรือเข้ามาหรือออกไป ตำแหน่งของเรือในท่าเรือ ข้อเรียกร้องของเรือในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องรองรับของเสียและสิ่งตกค้าง ท่าเรือล่าสุดที่เรือได้เทียบท่า/ท่าเรือในลำดับต่อไปที่เรือจะไป

2.2.2 ใบสำแดงสินค้า

ใบสำแดงสินค้า (Cargo Declaration) เป็นเอกสารที่ผู้ขนส่งหรือตัวแทนจะต้องยื่นแก่ศุลกากรก่อนหรือในเวลาที่จะเข้ามาหรือออกไป โดยภายในเอกสารดังกล่าวจะประกอบด้วยข้อสนเทศเกี่ยวกับวิธีการขนส่งที่ได้มีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับ

⁴ See FAL.2/Circ.87.MEPC/Circ.426-MS/Circ.1151

⁵ Annex of the FAL 1965, Section 2.1

⁶ Annex of the FAL 1965, Section 2.1.2

⁷ Annex of the FAL 1965, Section 2.2

⁸ Annex of the FAL 1965, Section 2.2.2

สินค้าที่ได้ซื้อหรือเอาออกจากดินแดนซึ่งศุลกากรนั้นตั้งอยู่⁹ โดยในการตรวจใบสำแดงสินค้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ควรร้องขอข้อสนเทศอื่นใดที่นอกเหนือไปจากข้อสนเทศดังต่อไปนี้¹⁰

(1) ในกรณีของการเข้ามาในเมืองท่า ข้อสนเทศที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจเรียกตรวจได้แก่ ชื่อและหมายเลข IMO ของเรือ รัฐที่เรือชักธง ชื่อของนายเรือ สัญญาณการเข้าเทียบเรือ ท่าเรือที่บรรทุกสินค้าลงเรือ ท่าเรือซึ่งได้มีการจัดทำรายงาน การระบุตู้สินค้า¹¹ หมายเลขของเอกสารการขนส่งสำหรับสินค้าที่จะต้องขนถ่าย ณ ท่าเรือดังกล่าว ท่าเรือซึ่งจะเป็นสถานที่ซึ่งขนถ่ายสินค้าที่เหลือนอยู่บนเรือ ท่าเรือที่ได้มีการบรรทุกสินค้าลงเรือในกรณีที่เป็นสินค้าที่ขนส่งภายใต้เอกสารการขนส่งหรือใบตราส่งที่ระบุตลอดเส้นทาง

(2) ในกรณีของการออกไปจากเมืองท่า ข้อสนเทศที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจเรียกตรวจได้แก่ ชื่อและหมายเลข IMO ของเรือ รัฐที่เรือชักธง ชื่อของนายเรือ สัญญาณการเข้าเทียบเรือ ท่าเรือที่ขนถ่ายสินค้าขึ้นจากเรือ การระบุตู้สินค้า เครื่องหมายและหมายเลข จำนวนและชนิดของหีบห่อ ปริมาณและลักษณะแห่งของ หมายเลขของเอกสารการขนส่งสำหรับสินค้าที่ได้บรรทุกลงเรือ ณ ท่าเรือดังกล่าว

2.2.3 ใบสำแดงเสบียงสัมภาระของเรือ

ใบสำแดงเสบียงสัมภาระของเรือ (Ship's Stores Declaration) เป็นเอกสารที่ระบุข้อสนเทศตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจร้องขออันเกี่ยวข้องกับเสบียงสัมภาระของเรือ¹² และได้รับการลงนามโดยนายเรือหรือผู้รับมอบอำนาจจากนายเรือ ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเสบียงสัมภาระของเรือ¹³

2.2.4 ใบสำแดงทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือ

ใบสำแดงทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือ (Crew's Effects Declaration) เป็นเอกสารที่ประกอบไปด้วยข้อสนเทศที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจร้องขออันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือ แต่เอกสารดังกล่าวนี้จะต้องไม่ถูกเรียกตรวจในการนำเรือออกจากเมืองท่า¹⁴ และในส่วนของการรายละเอียดแห่งทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือ นั้น อนุสัญญาฯ ไม่ได้บังคับให้ต้องมีการจัดเตรียมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในทุกกรณี เพราะอนุสัญญาฯ ได้กำหนดพึงปฏิบัติไว้ว่า

⁹ UNECE, Trade Facilitation Implementation Guide, <http://tfig.unece.org/contents/declaration.htm>, retrieved 12 September 2016.

¹⁰ Annex of the FAL 1965, Section 2.3.1

¹¹ ในกรณีที่เห็นสมควรอาจจะขอข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องหมายและหมายเลข จำนวนและชนิดของหีบห่อ ปริมาณและลักษณะแห่งของ หรือรหัสในระบบฮาร์โมนี (HS code) (ถ้ามี)

¹² Annex of the FAL 1965, Section 2.4

¹³ Annex of the FAL 1965, Section 2.4.1

¹⁴ Annex of the FAL 1965, Section 2.5



เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรจะร้องขอรายละเอียดของทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือเพียงเฉพาะในกรณีที่ไม่นำผ่านคุณสมบัติที่จะงดเว้นการจัดเก็บภาษีศุลกากรและภาษีอื่น ๆ หรือเฉพาะในกรณีที่มีวัตถุต้องห้ามหรือต้องจำกัดเท่านั้น¹⁵

2.2.5 บัญชีคนประจำเรือ

บัญชีคนประจำเรือ (Crew List) เป็นเอกสารที่ประกอบไปด้วยข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและองค์ประกอบของคนประจำเรือในการเข้ามาหรือออกไปของเรือ¹⁶ โดยในการตรวจสอบบัญชีคนประจำเรือ นั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องไม่ร้องขอข้อสนเทศอื่นใดที่นอกเหนือไปจากข้อสนเทศดังต่อไปนี้¹⁷ ชื่อและหมายเลข IMO ของเรือ รัฐที่เรือชักธง สัญญาการเข้าเทียบเรือ นามสกุล ชื่อตัว สัญชาติ ตำแหน่งและอัตรา วันที่และสถานที่เกิด ลักษณะและจำนวนของเอกสารที่ระบุตัว ท่าเรือและวันที่เรือมาถึง ท่าเรือที่สุดท้ายที่เรือเข้าเทียบท่า และในกรณีที่เรือเข้ามาเทียบท่าตามกำหนดการ ณ ท่าเรือแห่งเดิมภายในช่วงเวลา 14 วันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับบัญชีคนประจำเรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องไม่ร้องขอให้ต้องส่งบัญชีคนประจำเรือในแต่ละครั้งที่เรือเข้าเทียบท่า แต่ให้ยื่นข้อแถลงในลักษณะเป็นต้นว่า “ไม่มีการเปลี่ยนแปลง” (statement of “No Change”)¹⁸

2.2.6 บัญชีรายชื่อผู้โดยสาร

บัญชีรายชื่อผู้โดยสาร (Passenger List) เป็นเอกสารที่ประกอบไปด้วยข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้โดยสารที่มีอยู่ในการเข้ามาหรือการออกไปของเรือ¹⁹ โดยอนุสัญญาฯ ได้กำหนดข้อพึงปฏิบัติในการร้องขอเอกสารไว้ ดังนี้

ประการแรก เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ควรร้องขอบัญชีรายชื่อผู้โดยสารในเส้นทางการเดินเรือระยะสั้น หรือในการบริการขนส่งต่อเนื่องระหว่างทางเรือและทางรถไฟระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน²⁰

ประการที่สอง ในส่วนของผู้โดยสารที่มีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้โดยสารนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ควรเรียกตรวจบัตรลงเรือหรือบัตรขึ้นจากเรือ (embarkation or disembarkation cards) นอกเหนือไปจากบัญชีรายชื่อผู้โดยสาร เว้นเสียแต่บางกรณีที่อาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสาธารณสุข²¹

¹⁵ Annex of the FAL 1965, Section 2.5.2

¹⁶ Annex of the FAL 1965, Section 2.6

¹⁷ Annex of the FAL 1965, Section 2.6.1

¹⁸ Annex of the FAL 1965, Section 2.6.3

¹⁹ Annex of the FAL 1965, Section 2.7

²⁰ Annex of the FAL 1965, Section 2.7.1

²¹ Annex of the FAL 1965, Section 2.7.2

ประการที่สาม ในบัญชีรายชื่อผู้โดยสาร เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ควรร้องขอข้อมูลอื่นใดนอกเหนือไปจากข้อมูลดังต่อไปนี้²² ชื่อและหมายเลข IMO ของเรือ สัญญาการเข้าเทียบเรือ รัฐที่เรือชักธง นามสกุล ชื่อตัว สัญชาติ วันเกิด สถานที่เกิด ชนิดของเอกสารระบุอัตลักษณ์ที่ผู้โดยสารจัดไว้ให้ ท่าเรือที่ผู้โดยสารลงเรือ ท่าเรือที่ผู้โดยสารขึ้นจากเรือ ท่าเรือและวันที่เรือเข้ามาสถานะว่าเป็นผู้โดยสารถ่ายลำหรือไม่

2.2.7 บัญชีสินค้าอันตราย

บัญชีสินค้าอันตราย (Dangerous Goods Manifest) เป็นเอกสารที่ประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอันตราย²³ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องไม่ร้องขอข้อมูลอื่นใดที่นอกเหนือไปจากรายการดังต่อไปนี้²⁴ ชื่อเรือ สัญญาการเข้าเทียบเรือ หมายเลข IMO ของเรือ รัฐที่เรือชักธง ชื่อของนายเรือ เทียบเรืออ้างอิง ท่าเรือที่บรรทุกสินค้าลงเรือ ท่าเรือที่ขนถ่ายสินค้าขึ้นจากเรือ ตัวแทนในการขนส่งทางทะเล หมายเลขจองระวาง/อ้างอิง เครื่องหมายและหมายเลขกล่าวคือ หมายเลขระบุตู้คอนเทนเนอร์ หมายเลขยานพาหนะ จำนวนและประเภทของหีบห่อ ชื่อตัวการที่ขนส่งทางทะเล ประเภทของสินค้าอันตราย หมายเลข UN กลุ่มบรรจุหีบห่อ ความเสี่ยง ลำดับรอง จุดติดไฟ (หน่วยเป็นองศาเซลเซียส) ภาวะมลพิษทางทะเล ปริมาณ (กก.) - น้ำหนักรวม/สุทธิ อีเอ็มเอส (EmS) สถานที่จัดเก็บบนเรือ

2.2.8 ไปรษณีย์ภัณฑ์

ในส่วนของไปรษณีย์ภัณฑ์ (postal items) นั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องไม่ร้องขอให้มีการสำแดงใด ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่นอกเหนือไปจากสิ่งที่ได้ถูกระบุไว้ตามอนุสัญญาว่าด้วยการไปรษณีย์สากล (Universal Postal Convention) ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการเข้ามาหรือออกไปของเรือ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่ได้มีการจัดทำเอกสารขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการไปรษณีย์สากลเท่านั้น²⁵

2.2.9 ใบสำแดงสภาวะการณด้านสาธารณสุขบนเรือ

ใบสำแดงสภาวะการณด้านสาธารณสุขบนเรือ (Maritime Declaration of Health) เป็นเอกสารที่ระบุข้อมูลประเทศที่ถูกร้องขอโดยเจ้าหน้าที่อนามัยของท่าเรือ (port health authorities) ในส่วนที่เกี่ยวข้องสถานะของอนามัยบนเรือในระหว่างการเดินทางทะเลและในการเข้ามา ณ ท่าเรือ²⁶

²² Annex of the FAL 1965, Section 2.7.3

²³ Annex of the FAL 1965, Section 2.8

²⁴ Annex of the FAL 1965, Section 2.8.1

²⁵ Annex of the FAL 1965, Section 2.9

²⁶ Annex of the FAL 1965, Section 2.10



3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือและการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ

3.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยนี้คณะผู้วิจัยมุ่งศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับกับการเข้ามาระหว่างประเทศ และการออกใบของเรือ โดยมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่นายเรือเมื่อเวลาเรือเข้ามาหรือออกจากน่านน้ำไทย ดังนี้

ก. หน้าที่ของนายเรือในกรณีของการเข้ามาของเรือ

โดยหลักการทั่วไปของการนำเรือเข้ามาในน่านน้ำไทยนั้น ไม่ว่าบริเวณดังกล่าวจะได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตท่าเรือหรือไม่ก็ตาม²⁷ เรือกำปั่น²⁸ ตามประเภทที่เจ้าท่าประกาศกำหนด เมื่อเข้ามาในน่านน้ำไทยต้องปฏิบัติตามการแจ้งต่อเจ้าท่าชักธงสำหรับเรือนั้นขึ้นให้ปรากฏ และติดตั้งและเปิดใช้โคมไฟตั้งแต่เวลาพระอาทิตย์ตกถึงเวลาพระอาทิตย์ขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าท่าประกาศกำหนด²⁹ ซึ่งถ้าหากว่าน่านน้ำไทยที่จะเข้ามานั้นเป็นเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตท่าเรือ นายเรือของเรือกำปั่นต่างประเทศ³⁰ จะต้องรายงานการเข้ามาถึงต่อเจ้าท่าตามแบบพิมพ์ของกรมเจ้าท่า ภายในเวลา 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่จอดเรือเรียบร้อยแล้ว³¹ แต่ถ้าหากว่าเมืองท่าที่เรือกำปั่นต่างประเทศเข้ามานั้นมิได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตท่าเรือ นายเรือดังกล่าวก็จะมีหน้าที่เพียงต้องรายงานถึงการเข้ามาถึงต่อเจ้าท่าภายในเวลา 24 ชั่วโมงนับแต่เรือเข้ามาและต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าท่า³² ซึ่งเมื่อเรือได้มาถึงแล้ว นายเรือของเรือกำปั่นก็ต้องทำรายงานบัญชีสินค้าที่มีมาในเรือลำนั้นโดยถี่ถ้วนและยื่นต่อกรมศุลกากรก่อนที่จะเปิดระวางเรือเพื่อเอาสินค้าขึ้นจากเรือต่อไป³³

²⁷ เขตท่าเรือ คือ แนวแม่น้ำลำคลองหรือทะเลอาณาเขตแห่งใด ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนด ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12

²⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 3 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เรือกำปั่น” หมายความว่า เรือที่เดินด้วยเครื่องจักรกลหรือด้วยใบ และไม่ได้ใช้กรรเชียง แจวหรือพาย

²⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 17

³⁰ รวมถึงเรือกลที่เป็นเรือเดินทะเลและเป็นเรือไทยขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสส์ขึ้นไปด้วย (มาตรา 18)

³¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 18

³² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 20

³³ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 25

ข. หน้าที่ของนายเรือในกรณีของการพักอยู่ของเรือ

ในส่วนของการพักอยู่ของเรือนั้นมีสาระสำคัญว่า ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ เรือกำปั่นที่มีได้ผูกจอดเทียบท่าเรือหรือทำโรงพักสินค้าจะต้องทอดสมอจอดอยู่กลางลำน้ำด้วยสมอในลักษณะที่มีให้เคลื่อนจากที่นั้นได้³⁴ แต่ในกรณีของเรือเก็บสินค้า เรือท้องแบน หรือเรือใด ๆ ที่ทอดจอดประจำอยู่จะต้องผูกจอดอยู่กับสมอทุ่นอย่างมั่นคง³⁵ และไม่อยู่ในทางเดินเรือในลำแม่น้ำ³⁶ ส่วนในกรณีของเรือกำปั่นที่บรรทุกคนโดยสารหรือบรรทุกของจากเมืองท่าต่างประเทศเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีความประสงค์จะส่งคนโดยสารหรือของขึ้นบกจะต้องจอด ณ ที่จอดเรือหรือเทียบท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่น³⁷

ค. หน้าที่ของนายเรือในกรณีของการออกไปของเรือ

ในกรณีของเรือกลที่เป็นเรือเดินทะเลและเป็นเรือไทยขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสส์ขึ้นไปนั้น เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย นายเรือต้องแจ้งกำหนดออกเรือต่อเจ้าท่าก่อนออกเรือเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกชั่วโมง เพื่อให้เจ้าท่าตรวจสอบว่าปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เสียก่อน³⁸ ส่วนเรือที่ต้องมีใบสำคัญรับรองตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือที่เป็นเรือกำปั่นที่ใช้เดินทะเลระหว่างประเทศ เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย นายเรือต้องแจ้งกำหนดออกเรือต่อเจ้าท่าก่อนออกเรือเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกชั่วโมง เพื่อให้เจ้าท่าตรวจใบอนุญาตใช้เรือและใบสำคัญดังกล่าว ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ให้ถูกต้องและใช้งานได้³⁹ แต่ถ้าเรือที่จะออกนั้นเป็นเรือกลที่เป็นเรือเดินทะเลและเป็นเรือไทย และเรือกำปั่นต่างประเทศ เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทยยังเมืองท่าต่างประเทศ นายเรือจะต้องได้รับใบอนุญาตเรือออกจากท่าจากเจ้าท่าเสียก่อน⁴⁰ นอกจากนี้ กรณีของเรือกำปั่นที่จะออกไป นายเรือจะต้องทำรายงานบัญชีสินค้าในเรือโดยถี่ถ้วนแล้วยื่นต่อกรมศุลกากรภายในหกวันก่อนเวลาที่จะไป และต้องยื่นรายงานบอกแจ้งจำนวนเพศและชาติของคนโดยสารในเรือนั้นต่อเจ้าพนักงานศุลกากรที่เมืองสมุทรปราการด้วย⁴¹

3.1.2 ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547

เพื่อให้การรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่า หรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทยและการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือใน

³⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 29

³⁵ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 30

³⁶ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 31

³⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 38

³⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 21

³⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 22

⁴⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 23

⁴¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 25 วรรคสอง



น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ (ซึ่งปัจจุบันคือ กรมเจ้าท่า) จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือที่จะต้องมีการยื่นแบบแจ้งเรือเข้า - ออก ต่อเจ้าพนักงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบที่เรือเข้ามาหรือออกไป⁴² รวมถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยการแจ้งกำหนดเรือถึงเมืองท่า (estimate time of arrival)⁴³ และการแจ้งกำหนดการออกเรือสำหรับเรือที่จะออกจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย ไปยังเมืองท่าหรือเขตท่าเรืออื่นใดภายในน่านน้ำไทย⁴⁴ โดยมีข้อสังเกตว่า ระเบียบฉบับนี้มีรายการเอกสารที่จะต้องใช้เป็นจำนวนมากทั้งในส่วนของการรายงานเรือเข้า⁴⁵ และการรายงานเรือออก⁴⁶

3.1.3 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการดำเนินงานในทางปฏิบัติของส่วนงาน 2 สำนัก ได้แก่ดังนี้

ก. สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

โดยโครงสร้างการควบคุมแห่งรัฐเหนือเรือตามกฎหมายทะเลแล้ว สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำถือเป็นส่วนงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการผ่านโดยสุจริต และการจราจรในทะเลอาณาเขต⁴⁷ ซึ่งสอดคล้องกับพันธกิจของสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ทั้งในส่วนของการควบคุม ตรวจสอบ และปราบปราม การควบคุมการปลูกสร้างที่ล่งล้ำหรือกีดขวางทางน้ำ งานด้านสถานะแวดล้อมทางน้ำ การบริหารงานสื่อสาร การควบคุมการจราจร และรักษาความปลอดภัยทางน้ำ⁴⁸

⁴² ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ว่า ข้อ 5

⁴³ ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ว่า ข้อ 6

⁴⁴ ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ว่า ข้อ 7 และดูภาคผนวก ค แนบท้ายระเบียบดังกล่าว

⁴⁵ เอกสารประกอบการรายงานเรือเข้า ประกอบด้วย แบบแจ้งเรือเข้า - ออก (General Declaration) (แบบฟอร์ม ท.30) Ship particulars, Ship's document, Crews' list, Last Port Clearance (Original), CLC Certificate (Tanker persistent oil of more than 2000 tonnes), Certificate of Fitness (For LNP/LPG Tanker or Chemical Tanker). ดู ภาคผนวก ข แนบท้ายระเบียบฯ

⁴⁶ เอกสารประกอบการรายงานเรือออก ประกอบด้วย แบบแจ้งเรือเข้า - ออก (General Declaration) (แบบฟอร์ม ท.30), Ship particulars, Ship's document, Crews' list, ใบทะเบียนเรือ Ship Registry, Cargo Ship Safety Construction Certificate, Cargo Ship Safety Equipment Certificate, Cargo Ship Safety Radio Certificate, International Load Line Certificate, International Tonnage Certificate, International Oil Pollution Prevention Certificate, Minimum safe manning document, Exemption Certificate, Derating Certificate, International Safety Management Certificate, Port State Control - Last Port และใบสำคัญการตรวจเรือประเภทต่าง ๆ. ดู ภาคผนวก ข แนบท้ายระเบียบฯ

⁴⁷ UNCLOS 1982, Art. 21(1)(a) and (b)

⁴⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 ข้อ 15

ข. สำนักมาตรฐานเรือ

โดยโครงสร้างการควบคุมแห่งรัฐเหนือเรือตามกฎหมายทะเลแล้ว สำนักมาตรฐานเรือถือเป็นส่วนงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะเป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) กล่าวคือ⁴⁹ (1) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State) เนื่องจากว่าสำนักมาตรฐานเรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเรือ เครื่องจักร อุปกรณ์และเครื่องใช้ประจำเรือ เพื่อออกใบสำคัญรับรองตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ การตรวจอนุมัติแบบแปลนเรือ การกำหนดมาตรฐานเรือ อุปกรณ์ประจำเรือ การตรวจรับรองวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ประจำเรือ และกำกับดูแลองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการตรวจเรือและออกใบสำคัญรับรองตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ และ (2) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) เนื่องจากว่าสำนักมาตรฐานเรือมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเรือต่างประเทศที่เดินเรือเข้ามาในน่านน้ำไทย

3.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. 2551 และร่างคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 ด้วยวิธีการภาคยานุวัติ และแจ้งข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญาและกฎหมายไทย⁵⁰ โดยข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญา และกฎหมายไทยที่แจ้งไว้นั้นมีอยู่ 12 ประการ ได้แก่⁵¹ (1) มาตรฐาน 2.6.3 ซึ่งเป็นเรื่องของการเรียกบัญชีคนประจำเรือสำหรับกรณีของเรือที่ให้บริการมีกำหนดแน่นอนเข้าท่าเรือแห่งเดียวกันอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบ 14 วัน ซึ่งโดยปกติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่เรียกบัญชีคนประจำเรือทุกเที่ยวเรือในกรณีดังกล่าวให้แสดงข้อความว่า “ไม่มีการเปลี่ยนแปลง” ในลักษณะอันเป็นที่ยอมรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (2) มาตรฐาน 2.10 ซึ่งเป็นเรื่องของการเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่พึงต้องเรียกไม่เกินไปกว่ารายการและจำนวนตามที่อนุสัญญาฯ กำหนด ในกรณีที่เรือมาถึงท่า (3) มาตรฐาน 2.11 ซึ่งเป็นเรื่องของการเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่พึงต้องเรียกไม่เกินไปกว่ารายการและจำนวนตามที่อนุสัญญาฯ กำหนด ในกรณีที่เรือกลับออกไปจากท่า (4) มาตรฐาน 3.10.2 ซึ่งเป็นเรื่องของคนประจำเรือที่มีความจำเป็นต้องเข้าหรือออกจากประเทศในฐานะผู้โดยสารของ

⁴⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 ข้อ 21

⁵⁰ ประเทศไทยได้แจ้งข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญาและกฎหมายไทยที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จำนวน 12 ประการ แต่ก็ถือเป็นนโยบายมาตลอดว่าจะพยายามลดจำนวนข้อแตกต่างที่ยื่นไว้ให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเอกสารและพิธีการที่เกี่ยวข้อง. ดู บันทึกวิเคราะห์สรุป่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ., <http://www.cabinet.soc.go.th/docimage/2549/20658412.pdf>, สืบค้น ณ วันที่ 10 เมษายน 2560.

⁵¹ แหล่งข้อมูลจาก ฝ่ายสอบความรู้ กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า. *คู่มือระเบียบในภาคผนวก ค แนบท้ายรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*.



ยานพาหนะขนส่งรูปแบบใด ๆ (5) มาตรฐาน 3.15 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่จะต้องไม่กำหนดโทษแก่เจ้าของเรือในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าเอกสารควบคุมใด ๆ ในความครอบครองของผู้โดยสารไม่สมบูรณ์ หรือเมื่อตรวจพบว่าผู้โดยสารดังกล่าวจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวของเอกสาร (6) มาตรฐาน 3.16.7 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่พนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องไม่ตรวจผู้โดยสารเรือที่ศนาจรเป็นรายตัว เว้นแต่เพื่อวัตถุประสงค์ในการชี้ตัว (7) มาตรฐาน 3.16.13 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่จะต้องไม่กำหนดให้ผู้โดยสารเรือที่ศนาจรรื่นใบสำแดงทางศุลกากร (8) มาตรฐาน 3.16.15 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่จะต้องไม่กำหนดให้ผู้โดยสารเรือที่ศนาจรรื่นบัตรลง/ขึ้นจากเรือ (9) มาตรฐาน 3.17.1 ซึ่งเป็นเรื่องของการไม่ต้องอยู่ภายใต้พิธีการควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีของผู้โดยสารผ่านซึ่งคงอยู่บนเรือลำที่เดินทางมาถึงและกลับออกไป (10) มาตรฐาน 5.2 ซึ่งเป็นเรื่องของการยินยอมให้มีการแก้ไขข้อผิดพลาดที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา ซึ่งพิจารณาเห็นว่าเกิดขึ้นโดยขาดเจตนา มิใช่ข้อผิดพลาดร้ายแรง มิได้เกิดจากความสะเพร่าที่เกิดขึ้นซ้ำซาก และมีได้กระทำโดยเจตนาที่จะฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ (11) มาตรฐาน 5.3 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่จะต้องไม่ลงโทษในกรณีที่ตรวจพบข้อผิดพลาดในเอกสารที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญา ซึ่งได้ลงนามโดยเจ้าของเรือ หรือตัวแทน หรือนายเรือ หรือรับรองความถูกต้องโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ จะต้องได้มีการแสดงจนเป็นที่พอใจต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าความผิดพลาดนั้นเกิดขึ้นโดยขาดเจตนา มิใช่ข้อผิดพลาดร้ายแรง มิได้เกิดจากความสะเพร่าที่เกิดขึ้นซ้ำซาก และมีได้กระทำโดยเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ และ (12) มาตรฐาน 5.4.2 ซึ่งเป็นเรื่องของการที่พนักงานอนามัยจะต้องไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการตรวจสุขภาพหรือการตรวจเพิ่มเติม ถ้าการตรวจนั้นกำหนดขึ้นเพื่อให้ทราบแน่ชัดถึงสุขภาพของบุคคลที่รับการตรวจหรือเป็นการขึ้นเรือไปตรวจเพื่อวัตถุประสงค์ในการกักโรค

ต่อมา วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 ประเทศไทยจึงได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ซึ่งการเข้าเป็นภาคีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีในการอนุวัติการอนุสัญญา และภาคผนวกของอนุสัญญา แต่เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพิธีการสำหรับเข้ามา พำนักและกลับออกไปของเรือ สินค้าและบุคคลบนเรือหลายหน่วยงานซึ่งแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการทำพิธีการที่แตกต่างกันไป การอนุวัติการอนุสัญญา อย่างเต็มรูปแบบโดยลดจำนวนข้อแตกต่างจึงจำเป็นต้องอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานต่าง ๆ หลายฉบับซึ่งยุ่งยากและใช้เวลานาน ดังนั้น รัฐบาลจึงมีแนวคิดในการตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สามารถใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด⁵² ในที่สุดจึงได้มีการยกร่าง พิจารณาเห็นชอบ⁵³ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่

⁵² บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. แบบท้าย หนังสือด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0206/172 ลงวันที่ 30 กันยายน 2548, ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2549/20658412.pdf, สืบค้น ณ วันที่ 9 เมษายน 2560.

⁵³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/10523 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2551/2167061.pdf, สืบค้น ณ วันที่ 10 เมษายน 2560.

22 สิงหาคม พ.ศ. 2551⁵⁴ โดยระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เรือที่เดินทางมาจอดอยู่และกลับออกจากท่าเรือไทย รวมถึงจัดทำคู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ โดยคู่มือดังกล่าวจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอนุสัญญา และข้อแตกต่างที่รัฐบาลไทยได้แจ้งไว้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขการบังคับใช้ที่จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดทำ (ร่าง) คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ.⁵⁵ ที่วางมาตรฐานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเรียกตรวจข้อมูลเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องจำกัดจำนวนข้อมูลที่เรียกตรวจให้น้อยที่สุด⁵⁶ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่พึงคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้เอกสาร⁵⁷ และการนำเทคนิคการประมวลผลและการสื่อสารข้อมูลอัตโนมัติมาใช้เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจัดการความต้องการทางข้อมูล⁵⁸

4. ลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่าในระหว่างการเข้ามา พักอยู่และออกไปของเรือเดินทะเลในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย

จากที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางกฎหมาย ทั้งในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทย รวมถึงข้อมูลทางปฏิบัติที่ได้รับจากการสัมภาษณ์บุคคลในตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจึงสามารถสรุปลำดับขั้นตอนและความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ในกรมเจ้าท่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ระยะเวลาของการเข้ามาในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ

กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (หรือ “Harbor Master”) มีบทบาทในฐานะเป็นรัฐชายฝั่ง Coastal State ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการอนุญาตให้เรือดังกล่าวเหล่านั้นเข้ามาเทียบท่าหรือกลับออกไปจากท่า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ⁵⁹ ในช่วงระยะเวลาก่อนที่เรือใด ๆ (ทั้งเรือไทยและเรือต่างชาติ) จะเข้ามาถึงเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ 24 ชั่วโมง เรือดังกล่าวย่อมมีหน้าที่

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 / ตอนพิเศษ 141 ง / หน้า 1 / 22 สิงหาคม 2551

⁵⁵ เอกสารแนบท้ายหนังสือ ส่วนที่ ๓๓ ที่ คค (ปคร) 02006/172 ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2549/20658412.pdf, สืบค้น ณ วันที่ 10 เมษายน 2560.

⁵⁶ ร่างคู่มือฯ ข้อ 1.1 (มาตรฐาน). เพิ่งอ้าง.

⁵⁷ ร่างคู่มือฯ ข้อ 1.2 (ข้อพึงปฏิบัติ). เพิ่งอ้าง.

⁵⁸ ร่างคู่มือฯ ข้อ 1.1.1 (ข้อพึงปฏิบัติ). เพิ่งอ้าง.

⁵⁹ ภูเมศ สุขม่วง. (13 มีนาคม 2560). สัมภาษณ์. หัวหน้ากลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า. สำนักมาตรฐานเรือ กรมเจ้าท่า.



ต้องแจ้งกำหนดเรือถึง (estimate time of arrival) (หรือที่เรียกกันทางปฏิบัติว่า “pre-arrival”)⁶⁰ ต่อกองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ (เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่สามารถแจ้งได้ก่อนเวลาเรือถึง 24 ชั่วโมง ให้แจ้งช้ากว่ากำหนดได้แต่ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงก่อนเรือถึงเมืองท่าหรือเขตท่าเรือปลายทาง)⁶¹ จากนั้นนายเรือหรือตัวแทนเรือจะทำการติดต่อสำนักนาร่องเพื่อให้เจ้าพนักงานนาร่องนั้นมาปฏิบัติการให้คำแนะนำแก่นายเรือในการควบคุมเรือในระหว่างที่นำเรือเข้ามาเทียบท่าในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือดังกล่าว ซึ่งเมื่อเรือดังกล่าวได้เข้ามาเทียบท่าแล้ว นายเรือหรือตัวแทนเรือจะมีหน้าที่รายงานการเข้ามาของเรือ (arrival report) ต่อกองตรวจท่าภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่จอดเรือเรียบร้อยแล้ว⁶² จึงจะถือว่าสำเร็จหน้าที่ในส่วนของการแจ้งเรือเข้า⁶³

4.2 ระยะเวลาของการพักอยู่ในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ

ในระหว่างการปฏิบัติการบรรทุก-ขนถ่ายสินค้า หรือปฏิบัติการอื่นใดตามวัตถุประสงค์แห่งการเข้าเทียบท่า นั้น เรือดังกล่าวจะได้รับการควบคุมโดยสำนักมาตรฐานเรือ ซึ่งมีกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า (Port State Control Officer: PSCO) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) โดยกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือนั้นจะทำการตรวจเรือเฉพาะเรือที่ชักธงต่างประเทศ โดยจะเริ่มต้นจากการตรวจเอกสารทั้งในส่วนของใบสำคัญรับรองของเรือ (ship's certificates) และเอกสารประจำเรือ (ship's documents)⁶⁴ เพื่อตรวจสอบว่าเอกสารของเรือต่างชาติประเภทต่าง ๆ ที่เข้ามาเทียบท่าในน่านน้ำไทยนั้นมีความสอดคล้องตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หลังจากนั้นกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ อาจขึ้นไปบนเรือเพื่อทำการตรวจสอบสภาพในความเป็นจริง ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบว่าในความเป็นจริงแล้วเรือยังมีรักษาเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ได้ใบสำคัญรับรองนั้นอยู่หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่ออย่างยิ่ง (clear ground) ว่าเรือนั้นไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้รับใบสำคัญรับรองไว้⁶⁵

⁶⁰ ปณณู ฤทธิเดช. (21 เมษายน 2560). **สัมภาษณ์.** เจ้าพนักงานตรวจท่า. สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่า.

⁶¹ ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547 ข้อ 6.

⁶² ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547 ข้อ 6 วรรคสาม.

⁶³ ปณณู ฤทธิเดช. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60.*

⁶⁴ เอกสาร Ship's Certificates และ Ship's Documents ที่กล่าวถึงนี้จะต้องพิจารณาตาม Annex 1 – Certificates and documents required to be carried on board ships ที่เป็นเอกสารแนบท้ายอนุสัญญา SOLAS (Consolidated Edition 2009) เช่น International Tonnage Certificate, International Load Line Certificate, Intact Stability Booklet, Minimum safe manning document, etc. *ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง แนบท้ายรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์.*

⁶⁵ ภูเมศ สุขม่วง, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 59.*

ในการปฏิบัติการตรวจเรือนั้น กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ จะมีคู่มือว่าด้วยการควบคุมเรือในเมืองท่า (Port State Control Manual) ซึ่งเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่จัดทำขึ้นโดย Tokyo MOU โดยในคู่มือนี้จะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์และรายละเอียดของสิ่งที่จะต้องทำการตรวจ ทั้งนี้ โดยอ้างอิงจากหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางทะเล ดังนั้น กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามคู่มือดังกล่าวในการปฏิบัติการตรวจเรือก่อนที่จะมีการออกคำสั่งตามที่เห็นสมควร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ จะต้องใช้ดุลยพินิจประกอบกับการพิจารณาหลักเกณฑ์การตรวจเรือก่อนที่จะมีคำสั่งออกไปทั้งในลักษณะที่เป็นคุณหรือเป็นโทษ⁶⁶

ตัวอย่างของคำสั่งที่เป็นโทษต่อเรือ เช่น Code 17 – Rectify before departure (เรือนั้นจะต้องทำการแก้ไขข้อบกพร่องก่อนที่จะนำเรือออกจากเมืองท่า) หรือ Code 30 – Detainable deficiency (เรือนั้นมีข้อบกพร่องในลักษณะที่อาจถูกกักเรือ) ซึ่งถ้าหากว่าเรือนั้นถูก PSCO ออกคำสั่งให้กักเรือตาม Code 30 เรือดังกล่าวก็จะได้รับผลเสียทั้งในเชิงของการถูกตัดคะแนนความน่าเชื่อถือจากสถาบันจัดชั้นเรือ (Classification Society) ที่ตนสังกัดอยู่และอาจต้องโทษปรับตามมาด้วย ดังนั้น การปฏิบัติการของเรือให้เป็นไปตามกฎระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยและความสมเหตุสมผลในการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งของกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ จึงเป็นสิ่งสำคัญ⁶⁷

หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งของกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ คือ การพิจารณาว่าข้อบกพร่องที่ตรวจพบนั้นเป็นสิ่งที่มีความรุนแรงถึงขนาดที่อาจมีอันตรายได้ตลอดเวลาที่เรือนั้นอยู่ในเมืองท่าหรือไม่⁶⁸ เช่น ในกรณีที่ตรวจพบว่าอุปกรณ์เรดาร์ของเรือไม่ทำงาน ซึ่งอุปกรณ์ดังกล่าวนี้จำเป็นต้องใช้ในระหว่างที่เรือออกเดินเรือในทะเลแต่ได้มีความรุนแรงถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายได้ในระหว่างที่เรือนั้นอยู่ในเมืองท่า ในกรณีเช่นว่านี้ กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ อาจมีเพียงคำสั่งตาม Code 17 – Rectify before departure เพื่อให้เรือนั้นทำการแก้ไขข้อบกพร่องก่อนที่จะนำเรือออกไปจากเมืองท่า แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ตรวจพบปัญหาในระดับเพลิงของเรือ (เช่น ถังดับเพลิงทะเล) ในกรณีนี้กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ อาจจำเป็นต้องออกคำสั่งให้กักเรือตาม Code 30 – Detainable deficiency เพราะเหตุเพลิงไหม้นั้นเป็นอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ภายในหรือภายนอกเมืองท่า และข้อบกพร่องนั้นเป็นปัญหาที่ไม่ควรปล่อยปละให้ระยะเวลาทอดยาวอีกต่อไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

อย่างไรก็ดี ถ้าหากว่ากลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ ได้ทำการตรวจเรือแล้วไม่พบข้อบกพร่อง หรือได้มีการปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องตามคำสั่งของกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ เรียบร้อยแล้ว เรือดังกล่าวจึงจะมีสิทธิขอให้กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัย

⁶⁶ ภูเมศ สุขม่วง, *เพ็ญอ่าว*.

⁶⁷ ภูเมศ สุขม่วง, *เพ็ญอ่าว*.

⁶⁸ ภูเมศ สุขม่วง, *เพ็ญอ่าว*.

และสิ่งแวดลอมทางน้ำ ออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า (Port Clearance) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังที่จะนำเสนอต่อไป

4.3 ระยะของการออกไปจากในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ

หลังจากที่เรือดังกล่าวได้ปฏิบัติการบรรทุก ขนถ่าย หรือปฏิบัติการอื่นใดตามวัตถุประสงค์แห่งการเข้ามาเทียบท่าเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และได้รับการตรวจเรือจากกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่าสำนึกมาตรฐานเรือ โดยปราศจากซึ่งข้อบกพร่องใด ๆ แล้ว ในการที่เรือจะออกเดินทะเลต่อไปนั้น นายเรือหรือตัวแทนเรือก็จะต้องติดต่อกองตรวจท่าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมงก่อนออกเรือ (หรือหากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถแจ้งได้ก่อนเวลาออกเรือ 6 ชั่วโมง ให้แจ้งช้ากว่ากำหนดได้แต่ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง ก่อนออกเรือจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ) เพื่อขอให้กองตรวจท่านั้นทำการอนุญาตให้เรือออกไปจากท่า โดยจะต้องมีการยื่นรายงานตามแบบแจ้งเรือเข้า - ออกต่อเจ้าพนักงานของกองตรวจท่า สำนึกความปลอดภัยและสิ่งแวดลอมทางน้ำ เพื่อให้ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องก่อนที่จะออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า⁶⁹ เมื่อได้รับใบอนุญาตเรือออกจากท่าแล้ว นายเรือหรือตัวแทนเรือก็จะติดต่อสำนักร่องเพื่อให้เจ้าพนักงานนำร่องมาให้คำแนะนำในการนำเรือออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือดังกล่าว⁷⁰

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายและกฎระเบียบทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรือที่เข้ามา พักอยู่ และออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย ในรูปแบบของตารางโดยอาศัยระยะการปฏิบัติการของเรือดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นเป็นหลัก เพื่อนำเสนอให้เห็นว่าในแต่ละระยะการปฏิบัติการของเรือ ทั้งในส่วนของเรือที่ชกธงไทยและเรือที่ชกธงต่างประเทศนั้น มีกฎหมายหรือกฎระเบียบประการใดบ้างที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดดังต่อไปนี้

⁶⁹ ระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547 ข้อ 7 และดูตัวอย่างของ แบบ ท. 23 - ใบอนุญาตเรือออกจากท่า (Port Clearance) ได้ใน ภาคผนวก จ. ของระเบียบฯ

⁷⁰ ปณบุญ ฤทธิเดช. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 60*.

ตารางที่ 1. กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรือที่เข้ามาพักอยู่ และออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือในน่านน้ำไทย

ระยะการปฏิบัติการณ์เรือ	สัญชาติของเรือ	พันธกิจแห่งรัฐและขอบเขตแห่งนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982)	ส่วนงานของกรมเจ้าท่าตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456	กฎหมายและหลักเกณฑ์อื่น ๆ
1. ระยะของการเข้ามาในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ	เรือไทย	รัฐชายฝั่ง ; ข้อ 21, 24, 25, 220	สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ; ข้อ 15 (1) - (5)	มาตรา 17, 18	ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าฯ พ.ศ. 2547 ข้อ 5, 6
	เรือต่างประเทศ	รัฐชายฝั่ง ; ข้อ 21, 24, 25, 220	สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ; ข้อ 15 (1) - (5)	มาตรา 17, 20	ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าฯ พ.ศ. 2547 ข้อ 5, 6
2. ระยะของการพักอยู่ในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ	เรือไทย	รัฐเจ้าชายธง ; ข้อ 94, 217	สำนักมาตฐานเรือ ; ข้อ 21 (1), (2), (4), (5)	มาตรา 160 วรรคแรก, 163, 163/1	กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 และฉบับอื่น ๆ
	เรือต่างประเทศ	รัฐเจ้าชายธงท่าเรือ ; ข้อ 218	สำนักมาตฐานเรือ ; ข้อ 21 (3)	มาตรา 160 วรรคสี่, 163	Tokyo MOU and relevant instruments
3. ระยะของการออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ	เรือไทย	รัฐชายฝั่ง ; ข้อ 21, 24, 25, 220	สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ; ข้อ 15 (1) - (5)	มาตรา 19, 21, 22, 23	ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าฯ พ.ศ. 2547 ข้อ 5, 7
	เรือต่างประเทศ	รัฐชายฝั่ง ; ข้อ 21, 24, 25, 220	สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ; ข้อ 15 (1) - (5)	มาตรา 20, 22, 23	ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าฯ พ.ศ. 2547 ข้อ 5, 7



จากตารางที่ 1 ข้างต้น จะสังเกตว่า ระเบียบกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547 นั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งเป็นส่วนงานในบทบาทของรัฐชายฝั่ง (Coastal State) และมีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมเรือ (ทั้งเรือไทยและเรือต่างประเทศ) ในระยะที่ 1 (ระยะของการเข้ามาในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ) และระยะที่ 3 (ระยะของการออกไปจากเมืองท่าหรือเขตท่าเรือ) เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติการของเรือในระยะที่ 2 แต่อย่างใด เนื่องจากการควบคุมเรือในระยะที่ 2 ซึ่งเป็นระยะของการพักอยู่ในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักมาตรฐานเรือที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้พันธกิจแห่งรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง (สำหรับกรณีเรือไทย) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (สำหรับกรณีเรือต่างประเทศ) ดังนั้น ระเบียบกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี พ.ศ. 2547 จึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับสำนักมาตรฐานเรือ

อนึ่ง จากตารางที่นำเสนอข้างต้นจะสังเกตว่า สำนักมาตรฐานเรือนั้นมีอำนาจหน้าที่ภายใต้พันธกิจแห่งรัฐทั้งในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องในบทบาทของรัฐเจ้าของธงนั้น กฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่สำนักมาตรฐานเรือใช้สำหรับการตรวจเรือและการออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือให้แก่ไทยนั้นคือ “กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ” ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่กรมเจ้าท่าออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 163 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2546⁷¹ และต่อจากนี้ไปโดยผลของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ได้ก่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องของอำนาจของกรมเจ้าท่าในการตรวจและออกใบสำคัญสำหรับเรือ เนื่องจากว่าได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมคือ มาตรา 163/1 ที่กำหนดไว้ในวรรคแรกว่า⁷² “หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และค่าธรรมเนียมการตรวจและการออกใบสำคัญ ตามมาตรา 163 ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่เจ้าท่ากำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคม”

ในส่วนที่สำนักมาตรฐานเรือมีความเกี่ยวข้องในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) จะพบว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 21 (3) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558⁷³ ของสำนักมาตรฐานเรือนั้นจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยฉบับใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจเรือต่างประเทศ เนื่องจากว่าในทางปฏิบัตินั้น กลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า ซึ่งอยู่ในสังกัดของส่วนงานดังกล่าวจะอาศัยคู่มือการตรวจเรือตาม Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific หรือ “Tokyo MOU” อันเป็นคู่มือที่จัดทำขึ้นภายใต้ความผูกพันแห่งบันทึกความเข้าใจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific region) ซึ่งได้มีขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกและสร้างความเป็นเอกภาพ

⁷¹ มาตรา 163 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

⁷² มาตรา 163/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

⁷³ ข้อ 21 “สำนักมาตรฐานเรือ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้.... (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเรือ สำหรับเรือต่างประเทศที่เดินเรือเข้ามาในน่านน้ำไทยตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นหรืออนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ”

ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเพื่อขจัดกิจการเดินทะเลที่ไม่ได้มาตรฐาน อันนำไปสู่การส่งเสริมความปลอดภัยทางทะเลและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนสภาพการทำงานและความเป็นอยู่บนเรือ⁷⁴ ประกอบกับตราสารที่เกี่ยวข้อง (relevant instruments) อันประกอบไปด้วยอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ เช่น⁷⁵ LOADLINES 66, LOADLINES PROT 88, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, SOLAS PROT 88, MARPOL 73/78, STCW 78, MLC 2006, etc.

5. ปัญหาการอนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศของประเทศไทย

ดังที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในหัวข้อ 3.2 เกี่ยวกับการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. 2551 โดยมีเป้าประสงค์เพื่ออนุวัติการอนุสัญญาฯ แต่การจัดทำและบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะถือว่าประเทศไทยได้อนุวัติการตามอนุสัญญาฯ แล้วหรือไม่นั้น ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยได้สืบค้นแล้วพบว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ที่ นร 0901/3937 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เพื่อชี้แจงเกี่ยวกับการอนุวัติการอนุสัญญาฯ ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อความดังต่อไปนี้⁷⁶ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. แล้ว มีข้อสังเกตว่า โดยที่หลักการของร่างระเบียบนี้เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่กำกับดูแลการเดินเรือระหว่างประเทศ และเป็นองค์กรกลางในการจัดระบบของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือระหว่างประเทศ โดยมิได้เป็นกฎหมายเพื่อการอนุวัติการตามอนุสัญญาขององค์กรทางทะเลระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ” ดังนั้น หากพิจารณาตามข้อชี้แจงดังกล่าวอาจมีข้อโต้แย้งว่า การกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นไม่น่าจะมีผลเป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ เหมือนดังเป้าประสงค์ที่คาดหวังไว้

อย่างไรก็ดี ในประเด็นดังกล่าวนี้ กระทรวงคมนาคม ได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ.

⁷⁴ Tokyo MOU, “Welcome to Tokyo MOU,” available at www.tokyo-mou.org, retrieved 20 June 2017.

⁷⁵ See Annex 1 – Status of the Relevant Instruments, Tokyo MOU, *Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region 2016*, pp. 21-23, available at www.tokyo-mou.org/doc/ANN16.pdf, retrieved 20 June 2017.

⁷⁶ ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2549/2065_848.pdf, สืบค้น ณ วันที่ 9 เมษายน 2560.



โดยปรากฏข้อความว่า⁷⁷ “การอนุวัติการมาตรฐานการอำนวยความสะดวกตามอนุสัญญา FAL จะอยู่ในรูปคู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. เพื่อให้มีความคล่องตัวสามารถแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยได้ง่าย คู่มือนี้จะมีลักษณะเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องปรับแก้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและข้อปฏิบัติตามคู่มือดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จะไม่มีผลกระทบกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะบังคับใช้มาตรการอำนวยความสะดวกอื่นที่ดีกว่าหรือคุ้มครองกว้างขวางกว่ามาตรฐานตามอนุสัญญา โดยอาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายของตน”

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาข้อความจากหน่วยงานทั้งสองข้างต้นแล้ว จะสรุปได้ว่า ลำพังเพียงการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. 2551 นั้นอาจยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ แต่สิ่งที่จะถือเป็นการอนุวัติการอนุสัญญาฯ ได้นั้นคือการบังคับใช้คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเอกสารที่จะต้องถูกจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ และคู่มือดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกันกับข้อกำหนดในส่วนที่เป็นมาตรฐาน (standard) ทั้งหมดของอนุสัญญาฯ ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีเพียง (ร่าง) คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. แต่ยังมีได้บังคับใช้และไม่ได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา จึงมีผลเท่ากับว่าประเทศไทยยังมิได้อนุวัติการอนุสัญญาฯ และยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศแต่อย่างใด

6. ผลกระทบของประเทศไทยจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยยังมิได้อนุวัติการอนุสัญญาฯ และยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศด้วยสาเหตุดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น อาจก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่าสภาพการณ์ดังกล่าวมีโอกาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในประการใดบ้างหรือไม่ ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะนำเสนอความคิดเห็นทั้งในส่วนที่เป็นผลกระทบเชิงลบและในมุมมองอื่น ๆ ที่มีลักษณะหรือทิศทางที่แตกต่างกันไป ดังนี้

ประการแรก การที่ประเทศไทยไม่ได้นำเข้า (ร่าง) คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. มาบังคับใช้อาจส่งผลให้กฎหมายของประเทศไทยขาดหลักเกณฑ์

⁷⁷ เอกสารแนบท้ายหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค (ปรค) 0206/172 ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, <http://www.cabinet.soc.go.th/docimage/2549/20658412.pdf>, สืบค้น ณ วันที่ 9 เมษายน 2560.

บางประการที่สำคัญและเป็นประโยชน์อันพึงมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย เช่น มาตรการพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เรือที่เข้ามายังท่าเรือเพื่อนำคนประจำเรือ คนโดยสารหรือบุคคลอื่นที่เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บขึ้นบกเพื่อรับการรักษายาบาลฉุกเฉิน

ประการที่สอง แม้กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศจะมีวัตถุประสงค์ในการลดจำนวนเอกสารด้านพิธีการเข้า-ออกของเรือที่จะต้องยื่นสำแดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อันน่าจะส่งผลดีต่อการขนส่งทางทะเลในด้านการประหยัดเวลา การลดความหนาแน่นที่หน้าท่าเรือ และค่าใช้จ่ายในขั้นตอนพิธีการต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเรือนั้นจะไม่จำเป็นต้องมีใบสำคัญรับรองหรือเอกสารที่พึงต้องมีจัดเก็บไว้ประจำเรือแต่อย่างใดไม่กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เรือเดินทะเลทุกลำนั้นต้องมีการจัดเก็บไว้บนเรือซึ่งเอกสารทั้งในลักษณะใบสำคัญรับรองของเรือ (ship's certificates) และเอกสารประจำเรืออื่น ๆ (ship's documents) ครบถ้วนตามบัญชีรายการเอกสารที่ IMO กำหนดให้ต้องมีตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ เพราะถ้าหากว่าเรือต่างประเทศนั้นต้องการที่จะเข้าไปในเขตท่าของน่านน้ำแห่งรัฐใดรัฐหนึ่งที่มีได้เป็นภาคีสัญญาฯ หรือเข้าไปในเขตท่าแห่งรัฐที่เป็นภาคีแล้วแต่ยังไม่มีการอนุวัติการอนุสัญญาฯ เรือต่างประเทศดังกล่าวก็ย่อมจะต้องสำแดงเอกสารต่อเจ้าพนักงานของกองตรวจท่าแห่งรัฐนั้นอย่างเต็มรูปแบบเพื่อขออนุญาตในการเข้าไปในเขตท่าของรัฐนั้น ๆ รวมถึงในเวลาที่จะต้องขออนุญาตออกไปจากเขตท่าเรือดังกล่าวด้วย แม้ว่าในระหว่างการพักอยู่ในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือแห่งรัฐนั้น จะได้รับการตรวจเรือจากกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่าอยู่แล้วก็ตาม

ประการที่สาม หากพิจารณาความคุ้มค่าในทางธุรกิจของบริษัทสายเรือที่ต้องเข้ามาเทียบท่าเพื่อทำการขนถ่ายหรือถ่ายลำสินค้าในท่าเรือของประเทศไทยแล้ว คุณประโยชน์จากมาตรการด้านการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศตามอนุสัญญาฯ ที่มีหลักเกณฑ์ให้นายเรือหรือตัวแทนเรือนั้นถูกเรียกตรวจเอกสารในจำนวนที่ลดน้อยลงนั้นอาจไม่ใช่ข้อพิจารณาที่สำคัญแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่าประเทศไทยหรือรัฐเจ้าของท่าเรือใด ๆ จะไม่มีมาตรการส่งเสริมด้วยการอำนวยความสะดวกดังกล่าว แต่ถ้าหากประเทศนั้นมีอุปสงค์ด้านการนำเข้า-ส่งออกในปริมาณที่มาก กลุ่มบริษัทสายเรือที่ต้องการผลกำไรในทางธุรกิจก็ย่อมเข้าไปทำการขนส่งหรือทำการค้าทางทะเลอยู่เป็นปรกติอยู่แล้ว มิใช่เข้าไปเพราะเห็นว่าเป็นรัฐที่มีมาตรการส่งเสริมด้านการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือแต่อย่างใด

ประการที่สี่ การที่ประเทศไทยไม่ได้้อนุวัติการอนุสัญญาฯ หรือไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศนั้น ในความคิดเห็นของคณะผู้วิจัยแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของกองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อย่างมีนัยสำคัญ เพราะถึงแม้ว่ามาตรฐานการอำนวยความสะดวกตามอนุสัญญาฯ จะเอื้ออำนวยแก่การนำเอาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Interchange: EDI) มาใช้แทนการยื่นเอกสารตามวิธีดั้งเดิม แต่ด้วยเทคโนโลยีในระบบกลางการเชื่อมโยงข้อมูลของประเทศ (National Single Windows: NSW) ที่ ณ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเป็นอีกหนึ่งความมุ่งหมายในการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ



ระหว่างประเทศ ระบบดังกล่าวจึงก่อให้เกิดแนวโน้มให้การปฏิบัติงานของส่วนงานต่าง ๆ ภายใต้สังกัดของกรมเจ้าท่าเป็นไปอย่างมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงคือ ถ้าหากว่ากลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ มีคำสั่งให้กักเรืออันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของเรือที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย คำสั่งให้กักเรือดังกล่าวก็จะไปปรากฏอยู่ในระบบ NSW ซึ่งก็จะทำให้กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ไม่สามารถออกใบอนุญาตเรือออกจากท่าให้แก่เรือดังกล่าวได้ และในขณะเดียวกันสำนักนำร่องซึ่งจะสังเกตเห็นคำสั่งให้กักเรือที่ปรากฏอยู่ในระบบ NSW ก็จะไม่ปฏิบัติกรให้ความช่วยเหลือในการนำเรือดังกล่าวออกไปจากท่าจนกว่าคำสั่งให้กักเรือดังกล่าวจะได้ถูกยกเลิกไปโดยกลุ่มควบคุมเรือในเมืองท่า สำนักมาตรฐานเรือ ที่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังที่ได้สั่งให้แก้ไขไว้เรียบร้อยแล้วเท่านั้น⁷⁸ นอกจากนี้ ระบบ NSW ยังมีผลทำให้เรือที่จะเข้ามาเทียบท่าหรือออกไปจากท่าเรือนั้นสามารถดำเนินการแจ้ง รายงาน หรือขออนุญาตใด ๆ พร้อมการจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยไม่ต้องส่งชุดเอกสารในลักษณะที่เป็นกระดาษ⁷⁹ ดังนั้น การปฏิบัติงานภายใต้ระบบ NSW จึงน่าจะมีผลเป็นการทดแทนระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data Interchange: EDI) หรือมาตรฐานการอำนวยความสะดวกตามอนุสัญญา ได้อยู่แล้วในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ โดยกลไกการทำงานของ NSW ยังมีการบันทึกข้อมูลรายการเอกสารของเรือแต่ละลำที่เข้ามาในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือไว้ในระบบตั้งแต่ครั้งแรกที่เรือดังกล่าวเดินทางเข้ามา ทำให้เวลาที่เรือเหล่านั้นเข้ามาเทียบท่าในเมืองท่าหรือเขตท่าเรืออีกครั้งหนึ่งเจ้าพนักงานของกองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ จึงไม่จำเป็นต้องทำการตรวจเอกสารซ้ำ เว้นเสียแต่อายุของใบสำคัญรับรองฉบับใดฉบับหนึ่งได้สิ้นอายุลง (เช่น ใบสำคัญรับรองความปลอดภัยวิทยุโทรเลขของเรือสินค้า ที่ออกตามอนุสัญญา SOLAS 74 ย่อมมีกำหนดเวลาไม่เกิน 12 เดือนหมดอายุลง) อันมีผลทำให้กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำต้องทำการตรวจเอกสารเหล่านั้นและบันทึกลงในระบบ NSW อีกครั้ง

ประการที่ห้า หากพิจารณารายการเอกสารตามระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี พ.ศ. 2547 โดยเปรียบเทียบกับรายการเอกสารตามอนุสัญญาฯ แล้วจะพบว่า อนุสัญญาฯ ได้ระบุรายการเอกสารให้กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ต้องเรียกตรวจรายการเอกสารบางประการที่ไม่ปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข. ของระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี พ.ศ. 2547 เช่น ใบสำแดงทรัพย์สินส่วนตัวของคนประจำเรือ (Crew's Effects Declaration – FAL Form 4)⁸⁰ อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้แจ้งข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญาฯ และกฎหมายไทยในเรื่องของรายการเอกสารที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเรียกตรวจ

⁷⁸ ภูเมศ สุขม่วง. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 59*.

⁷⁹ ดู ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 165/2558 และ 174/2558 เรื่อง การแจ้ง การรายงาน และการขออนุญาตด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

⁸⁰ See Annex of the FAL 1965, Section 2 - C. Documents on arrival

ในกรณีที่เรือมาถึงท่าและกรณีที่เรือกลับไปจากท่าไว้เป็นการเฉพาะ⁸¹ จึงทำให้ไม่ผิดพันกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ด้วยนโยบายของรัฐบาลที่จะพยายามลดจำนวนข้อแตกต่างที่ยื่นไว้ให้น้อยที่สุด จึงอาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในอนาคต

7. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ประเทศไทยยังมิได้อนุวัติการอนุสัญญาฯ และยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะเสนอแนะเพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาจากผลกระทบดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) จากปัญหาในประเด็นที่ประเทศไทยไม่ได้นำเข้า (ร่าง) คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. มาบังคับใช้อันอาจส่งผลให้กฎหมายของประเทศไทยขาดหลักเกณฑ์บางประการที่สำคัญและเป็นประโยชน์อันพึงมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย เช่น มาตรการพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เรือที่เข้ามายังท่าเรือเพื่อนำคนประจำเรือ คนโดยสารหรือบุคคลอื่นที่เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บขึ้นบกเพื่อรับการรักษายาบาลฉุกเฉิน เป็นต้น ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ควรดำเนินการพิจารณาทบทวนข้อกำหนดของร่างคู่มือฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และพิจารณาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการลดข้อแตกต่างระหว่างอนุสัญญาฯ กับกฎหมายไทยที่รัฐบาลไทยได้แจ้งไว้ รวมถึงการนำร่างคู่มือฯ ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์

(2) ในประเด็นที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า แม้กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศจะมีวัตถุประสงค์ในการลดจำนวนเอกสารด้านพิธีการเข้า-ออกของเรือที่จะต้องยื่นสำแดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแต่ก็มิได้หมายความว่าเรือนั้นจะไม่จำเป็นต้องมีใบสำคัญรับรองหรือเอกสารที่พึงต้องมีจัดเก็บไว้ประจำเรือแต่อย่างใดไม่นั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในฐานะที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้วรัฐบาลควรดำเนินการให้มีการอนุวัติการอนุสัญญาดังกล่าวโดยการบังคับใช้ (ร่าง) คู่มือการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือระหว่างประเทศ พ.ศ. ที่ได้จัดทำไว้ ซึ่งการอนุวัติกฎหมายดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดแนวโน้มว่าจะส่งผลดีต่อการขนส่งทางทะเลในด้านของการประหยัดเวลา การลดความหนาแน่นที่หน้าท่าเรือ และค่าใช้จ่ายในขั้นตอนพิธีการต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นแรงจูงใจที่เพิ่มขึ้นให้เรือเดินทะเลนั้นเข้ามาทำการค้าในน่านน้ำไทย

⁸¹ ดู ข้อแตกต่างระหว่างมาตรฐานในภาคผนวกท้ายอนุสัญญา FAL และกฎหมายไทย. รายละเอียดตามภาคผนวก ค ของรายงานการวิจัยฉบับนี้

(3) ถ้าหากว่าประเทศไทยได้มีการอนุวัติการอนุสัญญาฯ และมีกฎหมายที่สอดคล้องกันกับอนุสัญญาดังกล่าวโดยสมบูรณ์แล้ว รายการเอกสารที่กองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ จะต้องตรวจก็จะมีจำนวนที่ลดน้อยลง ซึ่งอาจมีปัญหว่าการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือไม่ ในการนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเรือเดินทะเลต่างประเทศที่เข้ามาในเขตท่าเรือของไทยนั้น โดยปกติแล้วย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของการตรวจสภาพเรือโดยรัฐเจ้าของธงประจำเรือของตนอยู่แล้ว อีกทั้งยังจะต้องถูกตรวจโดยรัฐเจ้าของท่าเรือในรัฐที่เรือนั้นได้เข้าเทียบท่าก่อนหน้าที่จะเข้ามาในเขตท่าเรือของไทย ซึ่งกองตรวจท่าของสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำย่อมจะต้องเรียกตรวจใบอนุญาตเรือออกจากท่าของท่าเรือที่ได้เข้าเทียบก่อนหน้า (Last Port Clearance) อยู่แล้วในเวลาที่ขออนุญาตเทียบท่าในเขตท่าเรือของน่านน้ำไทย⁸² ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ โดยสมบูรณ์ไม่น่าจะก่อให้เกิดความบั่นทอนต่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่อย่างใด

(4) เพื่อประโยชน์ในการทำให้งานปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำกองตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ นั้นสอดคล้องกับเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจเอกสารตามอนุสัญญาฯ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า รายการเอกสารที่ปรากฏอยู่ใน ภาคผนวก ข ของระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี พ.ศ. 2547 ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุมถึงรายการเอกสารตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ ด้วย เพื่อประโยชน์ในการลดข้อแตกต่างระหว่างอนุสัญญาฯ กับกฎหมายไทย อันส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่เพิ่มขึ้นต่อสายการเดินเรือที่เข้ามาทำการค้าในน่านน้ำไทย

⁸² ดู ภาคผนวก ข. ของระเบียบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ว่าด้วยการรายงานการเข้ามาหรือออกไปของเรือในเมืองท่าหรือเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย และการออกใบอนุญาตเรือออกจากท่า พ.ศ. 2547