

วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. : การกำกับดูแลการลากจูงเรือ *

ประภาพรรณ จินดามัย**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือที่มุ่งใช้บังคับกับผู้ลากจูงเรือโดยตรง เพื่อควบคุมผู้ลากจูงเรือให้ประพฤติปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ บทความนี้จะนำเสนอหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา

คำสำคัญ:

การกำกับดูแลการลากจูงเรือ, ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.

ABSTRACT

In Thailand, there is no specific laws concerning towage which is designed to directly regulate the conduct of towing operator. This article will explore and endeavour to analyze the legal principles governing regulations for towage in the draft of the Navigation Act B.E. by way of comparison with legal principles governing the towage in the United States of America and Canada.

Keywords:

regulations for towage, Draft of the Navigation Act B.E.

* The Analysis of the Draft of the Navigation Act B.E. : Regulations for Towage

** Prapapun Jindamai

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : อีเมลที่ติดต่อได้ rainy_sea@hotmail.com

การขนส่งทางทะเลจัดว่าเป็นระบบการขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญและได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นวิธีการขนส่งสินค้าที่มีต้นทุนต่อหน่วยโดยเฉลี่ยต่ำ ประกอบกับมีความสามารถในการรับขนส่งสินค้าได้ครั้งละเป็นจำนวนมาก ๆ เรือจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะเป็นยานพาหนะหลักที่ใช้ในการขนส่งสินค้าทางทะเล แต่หากเรือไม่มีกำลังขับเคลื่อนไปได้ด้วยตนเอง อาจเนื่องจากกำลังขับเคลื่อนของเรือไม่เพียงพอ หรือเครื่องยนต์ขัดข้อง หรืออาจเกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือเส้นทางการเดินเรือที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ เรือจึงไม่สามารถไปถึงจุดหมายปลายทางหรือไม่สามารถเข้าออกจากท่าเรือได้อย่างปลอดภัย การให้บริการลากจูงเรือจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันนั้นยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการลากจูงเรือเป็นการเฉพาะ ส่วนกฎหมายไทยที่ถูกนำมาปรับใช้ในเรื่องการลากจูงเรือในเรื่องสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบทางแพ่ง จะนำเอาหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปมาปรับใช้ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความล้าสมัยของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ปัจจุบันจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและยกร่างเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือเพิ่มขึ้นด้วย

บทความนี้จะนำเสนอความหมายของการลากจูงเรือและหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือที่ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. และวิเคราะห์หลักกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลการลากจูงเรือ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

1. ความหมายของการลากจูงเรือ (Towage) ตามกฎหมายพาณิชย์

ลักษณะของการลากจูงเรือคือการที่เรือลำหนึ่งซึ่งเรียกว่า “เรือลากจูง (tug)” ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือวัตถุลอยน้ำอื่นให้สามารถเคลื่อนที่ไปได้ ซึ่งได้มีการนิยามความหมายของการลากจูงเรือตาม Black's Law Dictionary ว่า การลากจูงเรือ (towage) มีความแตกต่างจากการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (salvage) อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการลากจูงเรือเป็นการให้บริการลากจูงเรือเพื่อให้เรือเคลื่อนที่ไปได้เท่านั้น ไม่จำเป็นว่าเรือลำนั้นต้องตกอยู่ในอันตรายหรืออยู่ในความเดือดร้อนที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ¹

ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The United States Supreme Court) ได้ให้คำนิยามการลากจูงเรือ (towage) ว่าเป็นการว่าจ้างเรือลำหนึ่งเพื่อช่วยให้เรืออีกลำหนึ่งสามารถเคลื่อนที่ไปได้เร็วขึ้น ด้วยเหตุที่ต้องมีเรือสองลำเพื่อใช้ในการลากจูง การถือกำเนิดขึ้นของการให้บริการลากจูงเรือจึงต้องรอเวลาการพัฒนาของกำลังเครื่องจักรกลที่จำเป็นต้องใช้ในการขับเคลื่อนเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แรงไอน้ำ (steam)²

กฎหมายพาณิชย์ของประเทศฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของการลากจูงเรือว่า เป็นการที่เรือลากจูงได้ให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือแก่เครื่องจักรกลที่ลอยน้ำ (engine flottant) เนื่องจากเรือลากจูงนั้นมักจะเป็นเรือที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์หรือเครื่องจักรที่มีกำลังขับเคลื่อนสูงและมีกำลังสม่ำเสมอเมื่อเปรียบเทียบกับแรงของลม

¹ Garner, Bryan A, Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 9th ed., (St. Paul, Minn.: West/Thomson Reuters, c2009), p.200.

² Charles E. Lugenbuhl and David B. Sharpe, “The Law of Towage at the Millennium: What changes are needed?”, 73 Tul. L. Rev.1811, p.1812 (1998-1999).

หรือแรงของมนุษย์ การให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงออกมาในรูปของการฉุดหรือการลากเรือหรือเครื่องจักรกลที่ลอยน้ำให้เคลื่อนที่ไปได้ เพราะว่าเรือเดินทะเลอาจจะบังคับเรือได้ลำบากในบางช่วงบางเส้นทางในการเดินเรือ หรือเครื่องจักรกลลอยน้ำนั้นอาจจะไม่มีความสามารถในการขับเคลื่อนได้ด้วยตนเองก็ได้ จึงต้องอาศัยเรือลากจูงในการเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งเรือเดินทะเลที่เกิดเครื่องยนต์ขัดข้องในบริเวณท่าเรือ ก็อาจจะต้องใช้เรือลากจูงเพื่อนำไปยังบริเวณที่จะทำการซ่อมแซม³

สำหรับกฎหมายไทยนั้น ก่อนมีร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. คำว่า การลากจูงเรือ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายไทยฉบับใดได้ให้คำนิยามไว้ แต่เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า “การลากจูง” ไว้ชัดเจนในมาตรา 4 ว่า “การกระทำใดๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การดึง การเคลื่อนที่ การขนานข้างหรือการลอยลำ ต่อเรืออื่นหรือสิ่งใดๆ” ในขณะที่ เรือลากจูง มีความหมายว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น

2. หลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ.

ร่างบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือ ซึ่งอยู่ใน หมวด 3 การลากจูงเรือของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มีบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 72 ถึงมาตรา 84 จำนวนทั้งสิ้น 13 มาตรา ซึ่งสาระสำคัญคือ การกำกับดูแลการลากจูงเรือ โดยเนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะที่ออกมาเพื่อบังคับกับผู้ลากจูงเรือโดยตรงเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้ลากจูงเรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลและมุ่งประสงค์จะใช้บังคับแก่ผู้ลากจูงเรือให้ต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าผู้ลากจูงเรือจะให้ความยินยอมหรือเห็นชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหากผู้ลากจูงเรือไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะได้รับการลงโทษจากรัฐ ซึ่งโทษดังกล่าวในที่นี้คือ “โทษทางอาญา” ในหมวด 11 ของร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดสำหรับผู้ลากจูงเรือ หรือผู้ควบคุมเรือ เช่น หากผู้ลากจูงเรือผู้ใดไม่ยอมไปทำการลากจูงเรือเรือลำใดลำหนึ่งที่ได้ทำการติดต่อสื่อสารหรือให้สัญญาณขอให้ไปช่วยทำการลากจูงเรือโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควรหรือละทิ้งการลากจูงเรือไปกลางคันจากเรือลำใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือนำเรือหรือเครื่องอุปกรณ์ของเรือลากจูงที่เจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ซ่อมแซมแต่ยังไม่ได้รับการซ่อมแซมให้แล้วเสร็จไปใช้ในการลากจูงเรือโดยผู้ควบคุมเรือที่จะถูกลากจูงไม่ยินยอม มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาหลักกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลการลากจูงเรือในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ผู้เขียนพบว่า ยังมีความไม่สมบูรณ์ในเนื้อหาบางประการ เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกำกับดูแลการลากจูงเรือมาก่อน มีแต่กฎหมายกำกับดูแลการนำร่อง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลากจูงเรืออย่างใกล้ชิด การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. จึงเทียบเคียงจากบทบัญญัติเรื่องการนำร่องซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางราชการทำนองเดียวกับการนำร่องแต่การนำร่องกับการลากจูงเรือมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันทีเดียว การเทียบเคียงนำร่องมาใช้กับการลากจูงเรือตามร่าง

³ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชยนาวิฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, น.205.

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาจมีความไม่เหมาะสมได้ในบางเรื่องและโดยที่ประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายกำกับดูแลการลากจูงเรือมาก่อน จึงอาจขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นและเหมาะสมที่ต้องมีสำหรับการลากจูงเรือ

2.1 บทนิยาม

หากพิจารณาบทนิยามของ “เรือลากจูง” ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. ที่ให้หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น ทำให้เข้าใจได้ว่า เรือลากจูงเป็นเรือที่มีขึ้นเพื่อใช้สำหรับลากจูงและจำกัดแต่เพียงการลากจูงเรือลำอื่นเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อไปถึงบทนิยามของคำว่า “เรือ” หมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะใช้เพื่อบรรทุก ลำเลียง โดยสาร ลาก จูง ดัน ยก ขุด ลอก ทำการประมงหรือเพื่อทำการอื่นใด รวมทั้งยานพาหนะอย่างอื่นที่สามารถใช้น้ำได้ทำนองเดียวกันและให้หมายความรวมถึงแพ โป๊ะ อู่ลอย หรือแท่นขุดเจาะที่ยังไม่ได้ตั้งประจำที่อย่างถาวร

ในขณะที่บทนิยามของ “การลากจูง” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรืออื่นหรือสิ่งใด ๆ

ผู้เขียนเห็นว่า บทนิยามของ “เรือลากจูง” และ “การลากจูง” มีความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องต่อกัน ซึ่งอาจเป็นปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมายในอนาคต เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เรือลากจูงใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่น แต่การลากจูงกลับมีความหมายไปถึงว่าการกระทำใด ๆ ของเรือลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรือหรือต่อสิ่งใด ๆ ด้วย

ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (The Code of Laws of the United States of America) มาตรา 2101 ได้กำหนดบทนิยามทั่วไปของคำว่า “เรือลากจูง” (towing vessel) หมายถึง เรือที่ใช้ในทางการค้าหรือพาณิชย์ เพื่อให้บริการในการดึง ลาก ดัน ผลัก หรือ ลำเลียง

ใน Small Vessel Regulations SOR/2010-91 เป็นกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม Canada Shipping Act 2001 มาตรา 1 ได้ให้ความหมายของ “การลากจูง” (towing) ว่า คือ การกระทำอันมีลักษณะเป็นการดึงเรือหรือวัตถุไปทางด้านหลังหรือด้านข้างๆ หรือ การกระทำอันมีลักษณะเป็นการผลักเรือหรือวัตถุไปทางด้านหน้า รวมถึงใน Life Saving Equipment Regulations C.R.C., c. 1436 , Marine Personnel Regulations SOR/ 2007- 115, Navigation Safety Regulations SOR/ 2005- 134 , Ship Station (Radio) Technical Regulations, 1999 SOR/2000-265 และ Ship Station (Radio) Regulations, 1999 SOR/2000-260 ต่างให้ความหมายของ “เรือลากจูง” (tow-boat) ว่าหมายถึง เรือที่ถูกใช้เพื่อการลากจูงเรืออีกลำหนึ่งหรือวัตถุลอยน้ำไปด้านหลังหรือด้านข้าง หรือการผลักเรือลำอื่นหรือวัตถุลอยน้ำไปด้านหน้า

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขคำนิยามของ “เรือลากจูง” ตามร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ..... ให้หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับลากจูงเรือลำอื่นหรือสิ่งลอยน้ำอย่างอื่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องต่อกำนิยามของ “การลากจูง” ที่มีความหมายถึง การกระทำใด ๆ ของเรือลำใดลำหนึ่งอันเกี่ยวกับการผลัก การดัน การเคลื่อนที่ การชนข้างหรือการลอยลำต่อเรืออื่นหรือสิ่งใด ๆ

2.2 ใบอนุญาตลากจูงเรือ

มาตรา 72 แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือตามชนิด ประเภท ขนาดและลักษณะของการลากจูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการลากจูงเรือเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตลากจูงเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การลากจูงเรือจึงถือเป็นเรื่องต้องห้ามสำหรับบุคคลทั่วไปที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ลากจูงเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้เป็นเจ้าท่า และหากผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 237 กำหนดให้เป็นความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ในมาตรา 74 ยังกำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตลากจูงเรือ” กล่าวคือ นอกจากบุคคลนั้นจะต้องได้รับอนุญาตในการลากจูงเรือและเป็นผู้ถือใบอนุญาตลากจูงเรือแล้วยังจะต้องห้ามกระทำการอันเป็นการนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตลากจูงเรือ โดยไม่มีกรณียกเว้นไว้ว่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่ากรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน จึงถือเป็นข้อห้ามอย่างเคร่งครัดที่ผู้ลากจูงเรือพึงปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อกฎหมายกำหนดลักษณะความผิดไว้อย่างเคร่งครัด เหตุใดจึงไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในมาตรา 82 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือผู้ใดใช้ผู้ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ลากจูงเรือหรือใช้ผู้ลากจูงเรือให้ทำการลากจูงเรือ นอกเหนือใบอนุญาตหรือใช้ผู้ที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ลากจูงเรือของตนเว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน” ซึ่งในมาตรา 239 กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ควบคุมเรือที่ฝ่าฝืนมาตรา 82 นี้ว่า มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องบทลงโทษของผู้ลากจูงเรือที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตลากจูงเรือ โดยอาจบัญญัติบทกำหนดโทษเทียบเคียงจากมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการลากจูงเรือ ตามชนิด ประเภท ขนาด และลักษณะของการลากจูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งในมาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน ... มาตรา 72 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท” ได้ดังนี้ “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 74 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

2.3 คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ

มาตรา 75⁴ แห่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” ซึ่งมีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยให้มีอำนาจหน้าที่หลักคือการดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือทั้งของรัฐและเอกชน

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 33 เรื่อง การเดินเรือและน่านน้ำที่สามารถเดินเรือได้ (Navigation and Navigable waters) Chapter 25 เรื่องความปลอดภัยของท่าเรือและทางน้ำ (Ports

⁴ มาตรา 75 ให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยให้มีอำนาจหน้าที่

(๑) ดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือของรัฐและเอกชน

(๒) พิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ลากจูงเรือ

(๓) จัดทำรายงานเสนออธิบดีเพื่อพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการลากจูงเรือของเอกชนในกรณีที่พบว่ามีการปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลความประพฤติและมรรยาทของผู้ลากจูงเรือ

(๔) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนให้เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอดส่องกิจการและมรรยาทของผู้ลากจูงเรือ

(๕) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่อธิบดีมอบหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสอดส่องกิจการมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือ

and Waterways Safety Program) มาตรา 1231a มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาความปลอดภัยในการลากจูงเรือ หรือที่เรียกว่า Towing Safety Advisory Committee โดยในบทบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดของบุคคลที่สมควรได้รับการคัดสรรเป็นสมาชิกของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งจะคัดสรรจากผู้มีทักษะความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านและมีประสบการณ์ในด้านการเดินเรือในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้ที่ประกอบธุรกิจด้านการลำเลียงขนส่งและการลากจูงเรือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจด้านการขนส่งแร่ธาตุและน้ำมัน คัดสรรจากนายเรือซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเรือเข้าเทียบท่า หรือการลากจูงเรือเข้าท่าเรือ เป็นต้น รวมถึงกำหนดเรื่องการแต่งตั้งประธานและรองประธานของคณะกรรมการ ซึ่งรองประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานในกรณีที่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตำแหน่งประธานว่างลง และ เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกซึ่งจะมีการกำหนดวาระสิ้นสุดของการทำงานไว้อย่างชัดเจน

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้ โดยอาจกำหนดเพิ่มในมาตรา 73 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (9) กำหนดคุณสมบัติและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเป็นผู้มีอำนาจสำคัญอันมีผลกระทบต่อผู้ลากจูงเรือ ในมาตรา 78 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือในการเพิกถอนใบอนุญาตลากจูงเรือ พักใช้ใบอนุญาตลากจูงเรือตามระยะเวลาที่คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเห็นสมควร ซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง⁵ กล่าวคือ คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้ไม่ว่าการสั่งพักใช้ใบอนุญาตลากจูงเรือจะมีผลใช้บังคับเพียงชั่วคราวก็ตาม

ทั้งนี้ บุคคลผู้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือควรจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างการกำกับดูแลกิจการลากจูงเรือและผลประโยชน์ส่วนตัวในกิจการของตน

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลสอดส่องมรรยาทและสุขภาพของผู้ลากจูงเรือของรัฐและเอกชน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการกำหนดรายละเอียดการคัดสรรกรรมการในจำนวนไม่เกินห้าคน หนึ่งในนั้นจะต้องมาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ทางด้านการแพทย์ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 46 เรื่อง การขนส่งสินค้าทางเรือ (Shipping) Subtitle II เรื่อง เรือและลูกเรือ (Vessels and Seamen) Part E เรื่อง ใบอนุญาตของคนประจำเรือเพื่อการพาณิชย์ หนังสือรับรองและเอกสารต่าง ๆ (Merchant Seamen Licenses, Certificates, and Documents) Chapter 71 เรื่อง ใบอนุญาตและหนังสือรับรองการจดทะเบียนเรือ (Licenses and Certificates of Registry) มาตรา 7115⁶ มีการบัญญัติถึงการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางการแพทย์

⁵ มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

⁶ Section 7115 Merchant Mariner Medical Advisory Committee

(a) Establishment.-

(1) In general.-There is established a Merchant Mariner Medical Advisory Committee (in this section referred to as the "Committee").

สำหรับคนประจำเรือ (Merchant Mariner Medical Advisory Committee) โดยจะทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางการแพทย์เพื่อการออกใบอนุญาต มาตรฐานทางการแพทย์และข้อชี้แนะสำหรับคุณสมบัติทางกายภาพหรือความสมบูรณ์ทางร่างกายของผู้ดำเนินการเรือพาณิชย์ ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงอาจกำหนดว่า คณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือคัดสรรกรรมการจำนวนหนึ่งคนจากบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการดูแลรักษาสุขภาพที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ลากจูงเรือด้านการแพทย์

(2) Functions.-The Committee shall advise the Secretary on matters relating to-

- (A) medical certification determinations for issuance of licences, certificates of registry, and merchant mariners' documents;
- (B) medical standards and guidelines for the physical qualifications of operators of commercial vessels;
- (C) medical examiner education; and
- (D) medical research.

(b) Membership.-

(1) In general.-The Committee shall consist of 14 members, none of whom is a Federal employee, and shall include-

- (A) ten who are health-care professionals with particular expertise, knowledge, or experience regarding the medical examinations of merchant mariners or occupational medicine; and
- (B) four who are professional mariners with knowledge and experience in mariner occupational requirements.

(2) Status of members.-Members of the Committee shall not be considered Federal employees or otherwise in the service or the employment of the Federal Government, except that members shall be considered special Government employees, as defined in section 202(a) of title 18, United States Code, and shall be subject to any administrative standards of conduct applicable to the employees of the department in which the Coast Guard is operating.

(c) Appointments; Terms; Vacancies.-

(1) Appointments.-The Secretary shall appoint the members of the Committee, and each member shall serve at the pleasure of the Secretary.

(2) Terms.-Each member shall be appointed for a term of five years, except that, of the members first appointed, three members shall be appointed for a term of two years.

(3) Vacancies.-Any member appointed to fill the vacancy prior to the expiration of the term for which that member's predecessor was appointed shall be appointed for the remainder of that term.

(d) Chairman and Vice Chairman.-The Secretary shall designate one member of the Committee as the Chairman and one member as the Vice Chairman. The Vice Chairman shall act as Chairman in the absence or incapacity of, or in the event of a vacancy in the office of, the Chairman.

(e) Compensation; Reimbursement.-Members of the Committee shall serve without compensation, except that, while engaged in the performance of duties away from their homes or regular places of business of the member, the member of the Committee may be allowed travel expenses, including per diem in lieu of subsistence, as authorized by section 5703 of title 5.

(f) Staff; Services.-The Secretary shall furnish to the Committee the personnel and services as are considered necessary for the conduct of its business.

4.3.4 เครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 75(4) มีอำนาจ

(1) เข้าไปในสถานที่และตรวจสอบบัญชี เอกสารต่าง ๆ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือได้ในเวลาทำการตามปกติ...”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต้องใช้ในการลากจูงเรือ จึงได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือแต่งตั้งขึ้นสามารถเข้าตรวจตราเครื่องมือเครื่องใช้เช่นนั้นได้

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Title 33 เรื่อง การเดินเรือและน่านน้ำที่สามารถเดินเรือได้ (Navigation and Navigable waters) Chapter 3 เรื่อง กฎระเบียบเกี่ยวกับท่าเรือ แม่น้ำ และน่านน้ำภายในทั่วไป (Navigation Rules for Harbors, Rivers, and Inland Waters General) มาตรา 152 ได้กล่าวถึงกฎข้อบังคับเกี่ยวกับขนาดความยาวของสายโยง (towlines) ที่ใช้ในการลากจูงเรือ กล่าวคือ ผู้บัญชาการของหน่วยรักษาการชายฝั่ง (The Commandant of the Coast Guard) จะเป็นผู้กำหนดขนาดความยาวของเชือกพวน (hawsers) ซึ่งจะถูกใช้โยงระหว่างเรือที่ลากจูงกับเรือลำเลียงที่ถูกลากจูงและได้กำหนดบทลงโทษของการใช้สายโยงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่กฎข้อบังคับซึ่งผู้บัญชาการของหน่วยรักษาการชายฝั่งเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยนายเรือผู้ควบคุมการลากจูงเรือมีความรับผิดชอบและจะต้องถูกระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง แต่ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยในการลากจูงเรือ

ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้ โดยอาจกำหนดเพิ่มในมาตรา 73 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (10) กำหนดรายละเอียดของเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องหรือใช้ในการลากจูงเรือ” ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพที่ดีในการลากจูงเรือ เนื่องจากเครื่องมือเครื่องใช้ย่อมถือเป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญอันเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เรือขับเคลื่อนไปได้

4.3.5 การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือ

มาตรา 79⁷ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. กำหนดให้ผู้ลากจูงเรือที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือมีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และให้คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง⁸ พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

⁷ มาตรา 79 ผู้ลากจูงเรือซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือตามมาตรา 78 มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้

⁸ มาตรา 44 ... ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มิได้กำหนดระยะเวลาให้อธิบดีในการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องแจ้งแก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งต่างจากในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องมีการพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

อนึ่ง แม้ว่าในทางปฏิบัติ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และวิธีการอุทธรณ์ไว้ อย่างไร บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดไว้นั้น แต่หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งเช่นนี้ ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลาง จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ พ.ศ. มิได้กำหนดระยะเวลาให้อธิบดีในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องกลับไปใช้หลักตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในมาตรา 45 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมเนื้อความบทบัญญัติใน “มาตรา 79 ผู้ลากจูงเรือซึ่งได้รับคำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือตามมาตรา 78 มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง และ ให้อธิบดีพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้ ” ในเรื่องของการกระทำทางปกครองที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วเช่นนี้ หากมีการกำหนดให้มีกระบวนการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการดำเนินการได้ด้วยตนเอง ย่อมจะทำให้เกิดความรวดเร็วและสามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ด้วยจึงน่าจะเป็นการสมควรมากกว่า อีกทั้งหากอธิบดีใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์มากเกินไป ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ลากจูงเรือซึ่งเป็นผู้ถูกระทบโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้คำสั่งของคณะกรรมการสอดส่องกิจการลากจูงเรือใช้บังคับได้ กล่าวคือ ผู้ลากจูงเรือที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือ สั่งให้งดใช้เรือ หรือเครื่องอุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ในการลากจูงเรือที่ชำรุดหรือไม่ปลอดภัยที่จะใช้ในการลากจูงเรือ ย่อมไม่สามารถทำการลากจูงเรือได้จนกว่าจะได้ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ อีกทั้งคำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด