

**มาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ภายในประเทศและ
ระหว่างประเทศ**
**SAFETY AND SECURITY STANDARD ON DOMESTIC FERRY
AND INTERNATIONAL FERRY**

สาณิภา คัมภีรภาพ *

Sanipa Kumpeerapap

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาว่า ประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้บริการหรือไม่ โดยศึกษาจากกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และร่างกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับอนุสัญญา ตราสารระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยและร่างกฎหมายยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจออกกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่ และเพื่อที่จะกำหนดความหมายเรือเฟอร์รี่ ขอบเขตการใช้บังคับ และมาตรฐานความปลอดภัยให้ครอบคลุมทุกบริบทที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยและร่างกฎหมายเพื่อให้การป้องกันความปลอดภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ

เรือเฟอร์รี่, มาตรฐานความปลอดภัย

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : sanipa.ping@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in International Trade Regulation, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : sanipa.ping@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to study that Thailand has set a ferry safety standard that is appropriate and adequate to protect the lives and property of its users. By studying the Thai law in force, Draft Thai law, international instruments and foreign laws. According to studies, it has been found that Thai law and draft bill still have problems with the issuance of regulations on ferry safety standards. In order to define the ferry definition scope of application therefore, the Thai law and the draft bill should be amended so that the protection of the safety and security is more effective.

Keywords

Ferry, Safety and Security Standard

บทนำ

การคมนาคมขนส่งมีรูปแบบการให้บริการที่หลากหลาย ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางไปยังจุดหมายในสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งการเดินทางโดยเรือเฟอร์รี่เป็นการคมนาคมทางน้ำประเภทหนึ่งที่มีความนิยมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เนื่องจากสามารถใช้เชื่อมต่อ ไปยังพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ด้วยการเดินทางวิธีอื่น หรือ ใช้เป็นทางเลือกเสริมนอกเหนือจากระบบคมนาคมปกติเพื่อให้แก่ประชาชนสามารถเดินทางได้อย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น โดยมีการให้บริการในลักษณะเคลื่อนย้ายคนโดยสาร ยานพาหนะ สินค้า และสัมภาระใดๆ ข้ามผืนน้ำในพื้นที่ที่มีระยะทางที่สั้น จากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งทั้งทางลำน้ำและทะเลภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ รูปแบบหรือประเภทของเรือเฟอร์รี่ที่นำมาให้บริการมีตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ ซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพเส้นทางการเดินเรือและปริมาณความต้องการของผู้ใช้บริการด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเดินทางด้วยเรือเฟอร์รี่จะช่วยให้การเดินทางของผู้โดยสารเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและก่อให้เกิดอรรถประโยชน์หลายประการ แต่หากเรือเฟอร์รี่ที่นำมาให้บริการอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัย ย่อมจะทำให้เกิดอุบัติเหตุและส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากดังเช่นกรณีเรือเอ็มเอส เฮลรัล ออฟ ฟรี เอ็นเตอร์ไพรส์ (MS Herald of Free Enterprise)¹ เรือเฟอร์รี่เอสโตเนีย (Estonia)² เรือเซวอล (Sewol)³ และเรือเฟอร์รี่ปรินเซส ออฟ เดอะ สตาร์ (Princess of the Stars)⁴

สำหรับการเดินเรือเฟอร์รี่ในประเทศไทย มีลักษณะการให้บริการในเส้นทางลำน้ำ ชายฝั่ง และเกาะต่าง ๆ ภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐได้สนับสนุนให้มีการเดินทางด้วยเรือเฟอร์รี่มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเปิดเส้นทางเดินเรือระหว่างพัตยา-

¹ Christopher Pope, "THE HERALD OF FREE ENTERPRISE TRAGEDY," Journal of Undergraduate Engineering Research and scholarship, PT-13: Coastal and Ocean Engineering ENGL8751 Undergraduate Student Forum Faculty of Engineering and Applied Science, Memorial University, St. John's, NL, Canada, p. 1 (March, 2013).

² R.B.Whittingham, "MS Estonia," สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2559, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/MS_Estonia.

³ Suk Kyoan Kim, "The Sewol Ferry Disaster in Korea and Maritime Safety Management," Ocean Development & International Law, pp.346-347.

⁴ Wikipedia, " MV Princess of the Stars," สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2559 จาก https://en.wikipedia.org/wiki/MV_Princess_of_the_Stars.

หัวหิน เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2560⁵ และจะมีการพัฒนาเส้นทางเดินเรือเฟอร์รี่และท่าเรือเฟอร์รี่อย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและลดระยะเวลาการเดินทาง ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าการเดินทางทางบก นอกจากนี้ จากการเปิดเสรีในกลุ่มประเทศอาเซียนย่อมสามารถพัฒนาเส้นทางเดินเรือเฟอร์รี่ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้บริการเรือเฟอร์รี่โดยส่วนใหญ่มักมีการขนส่งคนโดยสาร ทำให้การพิจารณาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุที่ไม่คาดคิดขึ้น และแม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะยังไม่มีอุบัติเหตุเกี่ยวกับเรือเฟอร์รี่ที่รุนแรงแต่การตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานด้านความปลอดภัยจึงไม่ใช่สิ่งที่สามารถเพิกเฉยหรือละเลยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือพบว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กำหนดความปลอดภัยในลักษณะของการตรวจโครงสร้างของเรือและคุณสมบัติและจำนวนอุปกรณ์ที่ต้องมีอยู่ในเรือ โดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจเรือเฟอร์รี่ แต่มีขอบเขตการตรวจเฉพาะเรือที่เดินในลำน้ำเท่านั้น ทำให้เรือเฟอร์รี่ที่เดินทะเลทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศจะต้องมีการตรวจเรือตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ปรากฏในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทธศักราช 2456 เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเรื่อนั้นได้ถูกนำไปกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. และได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในเรื่องของการจัดการความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย ซึ่งเป็น การนำประมวลการจัดการระหว่างประเทศสำหรับการปฏิบัติการเรืออย่างปลอดภัยและป้องกันมลพิษ (International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM Code)) และประมวลข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือระหว่างประเทศ (International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)) ออกตามความในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 (International Convention for the Safety of Life at Sea 1974: SOLAS 1974) มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาดังกล่าว

⁵ ผู้จัดการออนไลน์, “เรือเฟอร์รี่พญา-หัวหินเปิดบริการวันแรก นักท่องเที่ยวขึ้นเป็นทางเลือกใหม่ประหยัดเวลา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2560, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9600000001329>.

กรณีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยตามอนุสัญญาและตราสารระหว่างประเทศ มีการให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัยที่นอกเหนือจากการตรวจเรือ กล่าวคือ มีการคำนึงถึงการประเมินความปลอดภัยของเรือที่อาจเกิดขึ้น แล้วนำมาจัดทำเป็นแผนการรักษาความปลอดภัยเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำการฝึกซ้อมและปฏิบัติ เพื่อให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะสามารถปฏิบัติการได้อย่างทันท่วงที ซึ่งจากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 (International Convention for the Safety of Life at Sea 1974: SOLAS 1974) พบว่า เรือเดินทะเลระหว่างประเทศต้องมีการตรวจเรือ โดยคำนึงถึงการต่อเรือ โครงสร้าง การแบ่งระวางและความทรงตัว การติดตั้งเครื่องจักรและไฟฟ้า การป้องกันตรวจจับและดับเพลิงไหม้ อุปกรณ์ช่วยชีวิตและการจัดการแผนผังระบบการช่วยชีวิต นอกจากนี้ มีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดการระหว่างประเทศสำหรับการปฏิบัติการเรืออย่างปลอดภัยและป้องกันมลพิษ และการรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติทั่วไปสำหรับการรักษาความปลอดภัยที่สามารถนำไปใช้ได้กับเรือเดินทะเลระหว่างประเทศทุกประเภท นอกจากนี้ กรณีแถลงการณ์กรุงมะนิลา ว่าด้วยการปรับปรุงด้านความปลอดภัยของการขนส่งคนโดยสารทางเรือภายในประเทศให้ดีขึ้น (Manila Statement on Enhancement of the Safety of Ships Carrying Passengers on Non International voyages) ซึ่งเป็นตราสารที่เกิดจากการตระหนักถึงความสูญเสียจากเรือขนส่งคนโดยสารภายในประเทศที่ไม่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยและไม่สามารถนำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 มาใช้บังคับได้มีการกำหนดแนวทางการตรวจสอบความปลอดภัยทั่วไปของเรือก่อนที่จะนำเรือผู้โดยสารภายในประเทศออกให้บริการ การซื้อเรือมือสอง การเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดการให้บริการ การดัดแปลงแก้ไขเรือก่อนนำเรือเข้ามาให้บริการเป็นเรือโดยสารภายในประเทศ การนับจำนวนคนบนเรือ และแผนการเดินทาง

ในขณะที่กฎหมายภายในของต่างประเทศ เช่น ประเทศมอลตาร์ ประเทศนอร์เวย์ และประเทศแคนาดา ได้ออกกฎหมายลำดับรองในลักษณะของข้อบังคับเกี่ยวกับการพิจารณาและการปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่เป็นการเฉพาะ โดยข้อบังคับการขนส่งทางเรือเกี่ยวกับความปลอดภัยของการให้บริการเรือโรโรเฟอร์รี่ และเรือผู้โดยสารความเร็วสูง (Merchant Shipping (Safe Operation of Regular Ro-Ro Ferry and High-Speed Passenger Craft Services) Regulations) ของประเทศมอลตาร์ และข้อบังคับ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2001 ฉบับที่ 373 เกี่ยวกับการควบคุมเรือโรโรเฟอร์รี่ (Ro-Ro Ferries) และเรือผู้โดยสารความเร็วสูงที่ให้บริการปกติ โดยไม่คำนึงถึง (การควบคุมของรัฐที่เรือเข้าไป) (Regulation of 20 March 2001 No. 373 Concerning the Control of Ro-Ro Ferries and Passenger High-

Speed Craft in Regular Service, Regardless of Flag (Host State Control)) ของประเทศนอร์เวย์ มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการพิจารณาด้านความปลอดภัยสำหรับเรือเฟอร์รีที่ชักธงประเทศของตน และเรือเฟอร์รีลำอื่นที่ออกเดินทางจากประเทศของตน โดยหลักเกณฑ์การตรวจเรือด้านความปลอดภัยเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ข้อบังคับฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการติดตั้งเครื่องบันทึกข้อมูลการเดินทาง (VDR) และการสอบสวนอุบัติเหตุ แต่ในส่วนข้อบังคับการรักษาความปลอดภัยของเรือเฟอร์รีภายในประเทศ (Domestic Ferries Security Regulations 2009) ของประเทศแคนาดา จะเป็นการให้ความสำคัญกับการนำประมวลข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือระหว่างประเทศ (ISPS Code) ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.1974 (SOLAS 1974) ซึ่งใช้บังคับกับเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ มาใช้บังคับกับเรือเดินทะเลภายในประเทศ โดยกำหนดให้มีการประเมินความปลอดภัยของการเดินเรือ แล้วจัดทำแผนการรักษาความปลอดภัย โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการประเมินความปลอดภัยและแผนการรักษาความปลอดภัย และออกหนังสือรับรองเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการเรือเฟอร์รี

นอกจากนี้ ในส่วนกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของเรือขนส่งผู้โดยสาร (46 U.S. Code § 3507 – Passenger vessel security and safety requirements) และกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของเรือ (46 U.S. Code § 4502 - Safety standards) แม้ว่าไม่มี การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รีไว้โดยเฉพาะ แต่รายละเอียดการรักษาความปลอดภัยในเรื่องการบันทึกวิดีโอเพื่อเฝ้าระวังเพื่อช่วยในการบันทึกเหตุการณ์เกี่ยวกับอาชญากรรมบนเรือ คู่มือการรักษา ความปลอดภัย การแก้ไขปัญหาเมื่อมีการคุกคามทางเพศ การรายงานอาชญากรรม การรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวทางที่สามารถนำมาพิจารณาปรับใช้กับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รีได้

จากการพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายไทย อนุสัญญาและตราสารระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่ากฎหมายไทยและร่างกฎหมายไทยยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากยังมีการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยที่ไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาว่า จะมีมาตรการทางกฎหมายอย่างไรในการคุ้มครองผู้โดยสาร ยานพาหนะ และสินค้าที่บรรทุกอยู่บนเรือเฟอร์รีได้ ทั้งนี้หลังจากที่ได้ทำการศึกษาพบว่าประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รีเพื่อนำมาใช้บังคับกับเรือเฟอร์รีของไทย ทั้งที่เดินทางในลำน้ำ และทะเลไม่ว่าภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาประเด็นปัญหา วิเคราะห์ และมีข้อเสนอในการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆดังนี้

(1) กรณีกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

(1.1) การออกกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่

จากกรณีปัญหาที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือแต่ละประเภทมีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจเรือซึ่งต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่เจ้าท่ากำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งการตรวจเรือเป็นไปเพื่อการออกไปสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ ใบสำคัญแสดงการตรวจเรือ เพื่อจดทะเบียนเรือไทย ใบสำคัญรับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ใบสำคัญรับรองแนวน้ำบรรทุก ใบสำคัญรับรองการตรวจในเรื่องอื่นใดที่เจ้าท่าประกาศกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือ มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ใบสำคัญรับรองการตรวจในเรื่องอื่นใดที่เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ⁶ ดังจะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายมีการเปิดโอกาสให้เจ้าท่าสามารถประกาศกำหนดการออกไปสำคัญรับรองอื่นใดตามที่เห็นสมควรได้ แต่ยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือ มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ไม่ได้มีพันธกรณีระหว่างประเทศใด ๆ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นกรณีที่เหมาะสมควรต้องดำเนินการเพื่อให้การเดินเรือเฟอร์รี่ของประเทศไทยเป็นไปอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ ทำให้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ให้อำนาจสำหรับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ นอกจากนี้เนื่องจากมาตรฐานความปลอดภัยอาจมีการปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของแต่ละยุคสมัย และความจำเป็นต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่เป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมมาตรฐานความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพ และเป็นปัจจุบันอยู่เสมอมีความสำคัญและสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศมอลตาร์ ประเทศนอร์เวย์ และประเทศแคนาดา ที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจในการออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการให้บริการเรือเฟอร์รี่เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยให้มีการเพิ่มเติม

⁶ มาตรา 163/1 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ออกกฎข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขมาตรฐานความปลอดภัยของเรือแต่ละประเภท เพื่อนำไปสู่การออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ รวมถึงเรือประเภทอื่น ๆ ได้ในอนาคต

(1.2) การกำหนดความหมายหรือคำนิยามของ “เรือเฟอร์รี่”

จากประเด็นปัญหาการกำหนดคำนิยามของเรือเฟอร์รี่ ซึ่งกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 กำหนดนิยามคำว่า เรือเฟอร์รี่ คือ “เรือที่ใช้บรรทุกคนโดยสารและบรรทุกยานพาหนะทางบก หรือบรรทุกยานพาหนะทางบกอย่างเดียว” แต่จากการศึกษาประเภทและลักษณะการให้บริการของเรือเฟอร์รี่ รวมถึงรายงานวิจัยและกฎหมายของประเทศต่างๆ พบว่า เรือเฟอร์รี่เป็นเรือที่ให้บริการทั้งขนส่งผู้โดยสารอย่างเดียว หรือ ยานพาหนะอย่างเดียว⁷ หรือบริการขนส่งทั้งผู้โดยสารและยานพาหนะ ซึ่งมีระวางการบรรทุกผู้โดยสาร และระวางบรรทุกสินค้า และยานพาหนะแยกออกจากกัน ระยะทางให้บริการเป็นไปในลักษณะการข้ามช่วงแคบของผืนน้ำที่ไม่ไกลมากนัก เชื่อมต่อระหว่างจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่ง และมีตารางการเดินทางที่ชัดเจนแน่นอน แสดงให้เห็นว่าเรือเฟอร์รี่มุ่งเน้นในด้านการให้บริการ และอำนวยความสะดวกในการเดินทางแก่ประชาชน รวมถึงการเคลื่อนย้ายยานพาหนะ ทรัพย์สิน และสัมภาระในระยะทางที่ไม่ไกลมากนัก และข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 ให้ความหมายเรือเฟอร์รี่ตามสิ่งที่เรือทำการบรรทุกยังไม่เพียงพอต่อการแยกแยะ และอธิบายถึงลักษณะสำคัญของเรือเฟอร์รี่ได้อย่างชัดเจนเพียงพอตามวัตถุประสงค์ของการให้บริการที่แท้จริง อย่างไรก็ตามจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่มีการกำหนดให้ใช้บังคับกับเรือเฟอร์รี่ที่ใช้ขนส่งคนโดยสารอย่างเดียว และขนส่งทั้งผู้โดยสารและยานพาหนะ ไม่รวมถึงเรือเฟอร์รี่ที่ขนส่งยานพาหนะหรือสินค้าอย่างเดียว ทั้งนี้เพื่อความคุ้มครองผู้โดยสารเป็นประการสำคัญ ดังนั้นในกรณีที่ต้องการกำหนดกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ จึงควรกำหนดนิยามความหมายของเรือเฟอร์รี่ โดยคำนึงถึงลักษณะการให้บริการเรือเฟอร์รี่เพิ่มเติมนอกเหนือจากสิ่งที่ทำการขนส่งหรือบรรทุกด้วย

(1.3) ขอบเขตการบังคับใช้กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534

จากกรณีที่กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการตรวจเรือเฟอร์รี่เฉพาะที่มีเขตการเดินทางในแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบภายในประเทศเท่านั้น หากเป็นเรือเฟอร์รี่ที่เดินทะเลภายในประเทศหรือระหว่างประเทศต้องพิจารณาตามตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15)

⁷ เช่น รถยนต์ รถราง รถไฟ รวมถึง ตู้คอนเทนเนอร์ ถึง สินค้าต่าง ๆ ฯลฯ

พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบททั่วไป จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าการกำหนดความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่เพียงแค่นี้ในส่วนของการตรวจเรือยังมีขอบเขตการบังคับใช้ที่ไม่เพียงพอ และจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่ากฎหมายประเทศมอลตาร์ และประเทศนอร์เวย์ได้กำหนดขอบเขตการใช้กับเรือเฟอร์รี่เดินทะเลภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ยกเว้นกฎหมายประเทศแคนาดาที่ให้ใช้บังคับเฉพาะเรือเฟอร์รี่เดินทะเลภายในประเทศ หากเป็นเรือเฟอร์รี่เดินทะเลระหว่างประเทศให้นำนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 มาใช้บังคับ โดยไม่รวมถึงในลำน้ำหรือแม่น้ำแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากมีการออกกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่มาบังคับใช้กับเรือเฟอร์รี่ที่ชุกธงประเทศไทยแล้ว ควรยกเลิกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 ในส่วนการตรวจเรือเฟอร์รี่ และกฎข้อบังคับดังกล่าวสามารถใช้บังคับกับเรือที่เดินทางลำน้ำ และทางทะเล ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองความปลอดภัยเป็นไปอย่างสอดคล้องกับบริบทการให้บริการเรือเฟอร์รี่ในประเทศไทย และครอบคลุมการเดินทางเรือในทุกเส้นทาง และเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ประกอบการเรือเฟอร์รี่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้ในส่วนของการตรวจเรือเฟอร์รี่เดินทางระหว่างประเทศซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 หากเรือลำใดได้รับใบรับรองตามของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ให้ถือว่าเรือเฟอร์รี่ลำดังกล่าวปฏิบัติตามข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ด้วย

(1.4) การกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่

จากกรณีที่ถูกข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเรื่องการตรวจเรือเป็นมาตรฐานความปลอดภัยเชิงกายภาพ ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งของการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ และจำนวนอุปกรณ์ความปลอดภัย พื้นที่สำหรับคนโดยสารและสินค้า คนประจำเรือ การระบุจำนวนคนโดยสารที่เรือสามารถรับน้ำหนักได้ การตรวจเรือประจำปี การตรวจเรือพิเศษ และวิธีการเข้าอยู่ตรวจเรือ ในขณะที่อนุสัญญาและตราสารระหว่างประเทศกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศมอลตาร์ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้มีหลักเกณฑ์การตรวจเรือเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การป้องกันอัคคีภัย อุปกรณ์ช่วยชีวิตที่ทันสมัย การกำหนดโครงสร้างเรือที่ต้องป้องกันน้ำและไฟ ระบบระบายอากาศ การประเมินความปลอดภัย แผนความปลอดภัย และการฝึกซ้อมฝึกอบรมด้านความปลอดภัย หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือเฟอร์รี่ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยได้อย่างเพียงพอ และระดับมาตรฐานความปลอดภัยไม่เป็นไปอย่างสากล ซึ่งอาจส่งผลต่อการรักษาความปลอดภัยผู้โดยสาร ยานพาหนะและสินค้าต่าง ๆ ได้ จึงควรยกเลิกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 ในส่วนการตรวจเรือเฟอร์รี่ และออกกฎข้อบังคับมาตรฐาน

ความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่เป็นการเฉพาะ โดยนำอนุสัญญาและตราสารระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ มาพิจารณากำหนดแนวทางมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่เป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) มาตรฐานความปลอดภัยเชิงกายภาพ

แนวทางการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับรายละเอียดด้านการตรวจโครงสร้างของเรือและความมั่นคง ได้แก่ ด้านโครงสร้างเรือ ด้านการป้องกันน้ำ เครื่องจักร และพลังงานในการขับเคลื่อนเรือ ระบบไฟฟ้า ระบบแจ้งเตือน การตรวจการป้องกันอัคคีภัย ได้แก่ ระบายอากาศ โครงสร้างการป้องกันอัคคีภัย การตรวจจับ และแจ้งเตือน การดับเพลิง การตรวจอุปกรณ์ช่วยชีวิต และการติดตั้งเครื่องบันทึกข้อมูลการเดินทาง (VDR)

ในกรณีของการนำเรือมือสองมาใช้บริการต้องพิจารณาตามมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่ เนื่องจากว่ากฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 และข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการนำเรือมือสองมาใช้บริการแต่อย่างใด ดังนั้นก่อนที่จะนำเรือมือสองมาใช้จะต้องดำเนินการตรวจสอบตามแนวทางมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่ รวมทั้งการรวบรวม การประเมิน และวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดของเรือเพิ่มเติมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการตรวจเรือมือสองตามของแถลงการณ์กรุงมะนิลา ว่าด้วยการปรับปรุงด้านความปลอดภัยของการขนส่งคนโดยสารทางเรือภายในประเทศให้ดีขึ้น

ในกรณีการดัดแปลงเรือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 37) พ.ศ. 2553 เรือทุกลำที่มีขนาดความยาวตลอดลำตั้งแต่ 24 เมตรขึ้นไป ซึ่งเป็นเรือซึ่งต่อสร้างขึ้นใหม่หรือดัดแปลงในหรือหลังจากวันที่กฎข้อบังคับนี้มีผลใช้บังคับ หรือเป็นเรือที่ซื้อมาจากต่างประเทศซึ่งต่อสร้างหรือดัดแปลงเสร็จสมบูรณ์ก่อนวันที่กฎข้อบังคับนี้มีผลใช้บังคับต้องได้รับอนุญาตแบบแปลนจากกรมเจ้าท่า ซึ่งการตรวจต้องเป็นไปตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เมื่อกฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 และกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยที่ไม่เพียงพอต่อการตรวจเรือจึงควรยกเลิกกฎข้อบังคับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2534 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเรือเฟอร์รี่ และกำหนดกฎข้อบังคับมาตรฐาน ความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เพื่อการดัดแปลงเรือเฟอร์รี่จะได้พิจารณาตามมาตรฐานความปลอดภัยตามกฎหมายข้อบังคับฉบับดังกล่าว

2) มาตรฐานความปลอดภัยเชิงระบบ

การกำหนดวางแผนการดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัย อย่างน้อยต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินความปลอดภัย แผนการรักษาความปลอดภัย

แผนการจัดการความปลอดภัย การสอบสวนอุบัติเหตุ แผนการเดินทาง และการนับจำนวนคนบนเรือ โดยให้เรือเฟอร์รี่ได้รับใบรับรองที่เกี่ยวข้องกับแผนการรักษาความปลอดภัย และการจัดการความปลอดภัยด้วย

อย่างไรก็ดี แนวทางในการกำหนดกรอบมาตรฐานความปลอดภัยเรือเฟอร์รี่ตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอนี้ เป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการเอกชนและภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากสภาวะปัจจุบันการให้บริการเรือเฟอร์รี่ในประเทศไทยนั้น มีการใช้ประเภทของเรือและขนาดที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเส้นทางและปริมาณผู้ใช้บริการ ซึ่งให้บริการทั้งในลำน้ำและทะเล ดังนั้นเพื่อให้มีความเหมาะสมในการกำหนดความปลอดภัยของเรือแต่ละประเภท กรมเจ้าท่าจึงควรกำหนดระดับความปลอดภัยให้มีความเหมาะสมกับเรือเฟอร์รี่แต่ละประเภทตามลักษณะการใช้งาน โดยคำนึงถึงหลักการและแนวทางมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

(2) กรณีร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.

(2.1) จากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. กำหนดมาตรฐานความปลอดภัย ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การตรวจสภาพเรือ การจัดการความปลอดภัย และการรักษาความปลอดภัย แต่การที่กำหนดให้การจัดการความปลอดภัย และการรักษาความปลอดภัย ใช้บังคับเฉพาะกับเรือเดินทะเลระหว่างประเทศโดยไม่มีผลให้นำมาใช้บังคับกับเรือที่เดินภายในน่านน้ำภายในประเทศแต่อย่างใด ย่อมไม่สามารถทำให้การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่บรรลุผล เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อออกกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวทางแก้ไข 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางที่หนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. โดยให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สามารถให้เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขมาตรฐานความปลอดภัยของเรือแต่ละประเภท เพื่อนำไปสู่การออกกฎข้อบังคับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือเฟอร์รี่รวมถึงเรือประเภทอื่น ๆ ต่อไป แนวทางที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดที่ 4 การจัดการความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยของเรือไทย ส่วนที่ 1 การจัดการความปลอดภัย และส่วนที่ 2 การรักษาความปลอดภัยของเรือไทย แห่งร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. โดยกำหนดให้สามารถนำเรื่องการจัดการความปลอดภัย และการรักษา ความปลอดภัย มาใช้บังคับกับเรือที่เดินภายในประเทศได้ด้วย

(2.2) กรณีการอนุมัติแผนการรักษาความปลอดภัยของเรือ และการออกใบสำคัญรับรองการรักษาความปลอดภัยของเรือระหว่างประเทศ มาตรา 70 และมาตรา 71 แห่งร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

เจ้าท่า แต่จากการศึกษาประมวลข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของเรือ และท่าเรือระหว่างประเทศ กำหนดให้ทางการสามารถมอบหมายให้องค์กรรักษาความปลอดภัยที่ได้รับการยอมรับทำการตรวจสอบและอนุมัติแผนการรักษาความปลอดภัย หรือ ข้อแก้ไขของแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วได้ หรือ ทำการตรวจสอบครั้งแรก หรือ ตรวจสอบเพื่อออกไปสำคัญรับรองใหม่ จึงควรเพิ่มเติมแก้ไขเพิ่มเติมส่วนที่ 2 การรักษาความปลอดภัยของเรือไทย แห่งร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. ให้อำนาจแก่เจ้าท่าสามารถมอบหมายให้องค์กรรักษาความปลอดภัยที่ได้รับการยอมรับทำการตรวจสอบ และอนุมัติแผนการรักษาความปลอดภัยหรือข้อแก้ไขของแผนที่ได้รับอนุมัติแล้วได้ หรือ ทำการตรวจสอบครั้งแรกหรือตรวจสอบเพื่อออกไปสำคัญรับรองใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามประมวลข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของเรือ และท่าเรือระหว่างประเทศ และลดภาระการทำงานของกรมเจ้าท่าในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ยกระดับไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแล

บรรณานุกรม

หนังสือ

Suk Kyoon Kim. "The Sewol Ferry Disaster in Korea and Maritime Safety Management." Ocean Development & International Law: 346-347.

วิทยานิพนธ์

Christopher Pope. "THE HERALD OF FREE ENTERPRISE TRAGEDY." Journal of Undergraduate Engineering Research and scholarship. PT-13: Coastal and Ocean Engineering ENGL.8751 Undergraduate Student Forum Faculty of Engineering and Applied Science. Memorial University. St. John's, NL, Canada , 2013.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ผู้จัดการออนไลน์. "เรือเฟอร์รี่พญา-หัวหินเปิดบริการวันแรก นักท่องเที่ยวขึ้นเป็นทางเลือกใหม่ประหยัดเวลา." [http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx? NewsID=9600000001329](http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9600000001329), 7 มกราคม 2560.

ELECTRONIC MEDIA

R.B.Whittingham. "MS Estonia." https://en.wikipedia.org/wiki/MS_Estonia, 12 มีนาคม 2559.

Wikipedia. " MV Princess of the Stars." [https://en.wikipedia.org/wiki /MV_Princess____. of_the_Stars](https://en.wikipedia.org/wiki/MV_Princess____.of_the_Stars), มีนาคม 2559