



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

จัดทำโดย นายวิทยา ยาม่วง
รหัส ๖๔๐๙๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการบังคับใช้ของเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

นายวิทยา ยาม่วง^๑

บทนำ

กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่น้อยกว่า ๑๕ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ พระพุทธศักราช ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวิ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติการจำนองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติการเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจากภัยอันตรายในการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโดนกัน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสทบกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐^๒ แต่กฎหมายหลักที่ใช้และบังคับใช้มายาวนานที่สุดคือกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหมายถึงความถึง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และกฎหมายเดิมซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำของประเทศไทย ทั้งนี้ กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมิได้มีหลักการและเหตุผลเพียงควบคุมและกำกับเรือ การเดินเรือ คนประจำเรือ และน่านน้ำไทยที่เป็นทางเรือเดินเพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือภายในราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังมีเจตนารมณ์เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และอนุสัญญาต่าง ๆ ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกด้วย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าจึงมีความสลับซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติทั้งระบบกฎหมายภายใน กฎหมายระหว่างประเทศและความรู้ในเชิงเทคนิคการเดินเรือ ดังนั้น คุณวุฒิ คุณสมบัติ และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความเฉพาะเจาะจงไม่อาจให้บุคคลทั่วไปมาดำเนินการได้

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นและเหตุผลทางประวัติศาสตร์ จึงได้มีการเฉพาะเจาะจงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทยคือ “เจ้าท่า”^๓ ซึ่งได้สืบทอด

^๑ อธิบดีกรมเจ้าท่า

^๒ เว็บไซต์กรมเจ้าท่า. กฎหมายอนุวัติการ. ๖ มีนาคม ๒๕๖๔ สืบค้นจาก <https://www.md.go.th/md/index.php/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๐๒-๒๘/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๐๒-๒๖/implementation>

^๓ สุภัทรา กมลภรณ์. "อำนาจและหน้าที่ของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์" วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๒๙. น.๒๔

ต่อ ๆ มาตาม กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกฎหมายท้องน้ำ บุกรุก ห้ามยิงปืน แลการเที่ยวอาละวาดของพวกกะลาสี จศ.๑๒๒๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำสยาม รศ.๑๒๔ และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ รวมทั้งพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ “เจ้าท่า” เป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่า และผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย”^๔ และในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่บทบัญญัติมาตราก็ได้บัญญัติว่าให้เจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่เช่นไรบ้างตามกฎหมายแต่ละบทบัญญัติมาตรานั้น

ซึ่งตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวย่อมหมายความว่า เป็นอำนาจดุลยพินิจของอธิบดีกรมเจ้าท่าโดยแท้ที่จะมอบหมายให้บุคคลใดที่มีความเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ในแต่ละเรื่องแต่ละมาตรา ด้วยเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว การที่บุคคลใดได้รับมอบหมายให้เป็น “เจ้าท่า” บุคคลนั้นก็มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง มิได้เป็นการทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า ในกรณีนี้มีได้เป็นเรื่องการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ - มาตรา ๔๐ ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^๕ ดังนั้น โดยหลักแล้วอธิบดีกรมเจ้าท่าจึงไม่อาจแทรกแซงการใช้อำนาจดุลยพินิจและการบังคับใช้กฎหมายของผู้ที่ได้รับหมายหมายเป็นเจ้าท่านั้นได้ แต่อาจกำกับดูแล กำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือมีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของเจ้าทาดังกล่าวได้ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่หลักตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นและมีผลใช้บังคับเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า ๑๐๘ ปี โดยตราขึ้นสมัยที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายย่อมอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดตามระบอบการปกครองในสมัยดังกล่าว คือเป็นพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดิน และเป็นอำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของข้าราชการในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการและผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในนามของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งยุคสมัยนั้นยังไม่ปรากฏว่ามีการกล่าวถึงหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐในระบบกฎหมายของประเทศไทย โดยตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ หลายมาตราได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าไว้เพียงสั้น ๆ เป็นบทบัญญัติอย่างกว้าง มิได้กำหนด

^๔ เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ห้องสมุดกฎหมาย. ๒๐ เมษายน ๒๕๖๔ สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๕๖๓๘๖๓&ext=pdf>

^๕ เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ห้องสมุดกฎหมาย. ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔ สืบค้นจาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=๒๕๓๐&lawPath=c๒_๐๐๒๗_๒๕๓๐

หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน เงื่อนไข และกรอบการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายไว้ การใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายว่าด้วยเรือไทยของเจ้าท่าตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจเป็นไปได้โดยไร้ขอบเขต มีความลำเอียง ไม่เป็นไปโดยเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชน ขัดกับหลักนิติธรรมตามหลักกฎหมายสมัยใหม่และตามหลักที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และส่งผลย้อนกลับให้เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจของเจ้าท่าถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือถูกกระทบสิทธิจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและต้องชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในที่สุด

ผู้เขียนบทความในฐานะ “เจ้าท่า” และ อธิบดีกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมเจ้าท่า มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และมีอำนาจกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และกำกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้เป็น “เจ้าท่า” ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นแก่กรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยในฐานะเจ้าท่าโดยฝ่าฝืนหลักนิติธรรม จึงเขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงการนำหลักนิติธรรมที่สมควรต้องนำมาใช้ในบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าท่าเพื่อประสิทธิภาพและความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าท่า

เนื้อหา

๑. หลักนิติธรรมทั่วไป

คำว่า “นิติธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”^๖ ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำแปลไว้เพียงแค่นี้ มิได้ให้คำอธิบายอย่างกระจ่างชัดว่าหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายดังกล่าวมีอะไรบ้างและต้องปฏิบัติตามอย่างไรจึงถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักนิติธรรม มิได้ปรากฏถ้อยคำ ในกฎหมายไทยมาตั้งแต่เริ่มแรก เริ่มปรากฏมีแต่ในบทความและคำสอนของนักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์คำว่า “หลักนิติธรรม”^๗ มีผู้แปลจากคำว่า The Rule of Laws ซึ่งมีที่มาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ในประเทศอังกฤษ พัฒนาการมาจากหลัก Equality before the law ที่กล่าวว่าไม่ว่าบุคคลใดองค์กรใดย่อมจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายคอมมอนลอว์^๘ หลักนิติธรรมคล้ายคลึงกับหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้แก่ประชาชน การจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย

^๖ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๔, หน้า ๕๖๓, ๕๗๒, ๖๒๕ และ ๑๒๑๔

^๗ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร : ธนาพรสารพิมพ์, ๒๕๕๒, หน้า ๒๓

^๘ Tom Bingham, The Rule of Law, (๒๐๑๐), London, United Kingdom : Penguin group, p.๕๕-๕๗

ไม่เป็นไปตามอำเภอใจ และเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่ปราศจากความลำเอียงมิใช่การปกครองโดยบุคคลที่อาจเกิดความเบี่ยงเบนได้ แต่หลักการทั้งสองดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันอยู่ เนื่องจากมีวิวัฒนาการแตกต่างจากหลักนิติรัฐที่มีวิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายโรมันในประเทศยุโรป ในขณะที่หลักนิติธรรมมีวิวัฒนาการจากประเพณี วัฒนธรรม และการเมืองในประเทศอังกฤษจากผลการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์อังกฤษ ซึ่งแม้หลักการทางกฎหมายจะคล้ายคลึงกันแต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะการที่หลักนิติธรรมของประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ให้ความสำคัญต่อหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายเป็นอย่างยิ่ง^๙ แต่อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายไทยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปัจจุบันได้รับรองคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในกฎหมาย แต่ไม่มีการกล่าวถึงถ้อยคำว่า “หลักนิติรัฐ” ในระบบกฎหมายไทย

กฎหมายไทยได้บัญญัติถึง หลักนิติธรรม เป็นครั้งแรกในมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และมาตรา ๗๘ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมอีกครั้งใน มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มิได้บัญญัติว่า หลักนิติธรรมมีความหมายอย่างไร มีสาระสำคัญอย่างไร และหากฝ่าฝืน ผลของการฝ่าฝืนเป็นเช่นใด บุคคลทั้งหลาย ซึ่งอ้างถึงหลักนิติธรรมจึงต่างอธิบายหลักนิติธรรมไปตามความรู้ความเข้าใจจากการศึกษาค้นคว้า และตามการตีความของแต่ละบุคคลเอง ความเข้าใจในเรื่องหลักนิติธรรมจึงมีอยู่อย่างหลากหลายแตกต่างกันไป จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความอิสระ และเป็นกลาง เป็นผู้ดำเนินการศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการ ต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดดังกล่าวเพื่อผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความ เสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมาย

^๙ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (๒๕๕๓). หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม. (บทความ) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓

ของประเทศ อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข ต่อมาคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมเพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางตามหลักนิติธรรม โดยได้จัดทำหนังสือ “หลักนิติธรรม The Rule of Law” เพื่อเป็นจุดร่วมหรือสิ่งที่เป็นความเห็นสอดคล้องที่ลงรอยกันในเรื่องหลักนิติธรรมของไทย และเพื่อพัฒนาจากหลักการที่เป็นนามธรรมมาสู่รูปธรรมในเรื่องที่ทุกฝ่ายยอมรับตรงกัน

ตามหนังสือ “หลักนิติธรรม The Rule of Law” ของคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ อาจสรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมสำหรับระบบกฎหมายไทยได้ว่า^{๑๐}

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้ง ต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ

(๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือ การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผล ใช้บังคับ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบมีหลักย่อย ได้แก่ หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และกฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

(๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วน ของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างมีหลักย่อย ได้แก่ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่ กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบบุคคล กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้

^{๑๐} คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, หลักนิติธรรม The Rule of Law, บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๗, หน้าคำนำ และหน้า ๑ - ๑๖

สัดส่วนกับความผิด กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าถึงได้ โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการ ยุติธรรม ทางเลือก นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความ เป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นว่า กฎหมาย กฎ หรือการกระทำ ใด ๆ ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือขัดกับหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ แต่ยังมีข้อยุ่งยากว่า องค์กร หน่วยงาน หรือผู้ใด จะเป็นผู้ยกขึ้นหรือโต้แย้งว่ากฎหมาย กฎ หรือการกระทำนั้นขัดกับหลักนิติธรรม และประชาชนได้ ได้รับการปกป้องสิทธิและเสรีภาพจากกฎหมาย กฎ หรือการกระทำนั้นขัดกับหลักนิติธรรมนั้นอย่างไร ซึ่งโดยธรรมดาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งเจ้าท่าและกรมเจ้าท่า ผู้ที่ออกกฎหมายหรือกระทำการที่ขัดกับหลัก นิติธรรมนั้นย่อมไม่ยอมรับหรือพิจารณายกเลิกกฎหมายหรือการกระทำของตนนั้น ผู้ได้รับผลร้ายจากกฎหมาย กฎหรือการกระทำที่ขัดกับหลักนิติธรรมได้แต่ต้องเสนอคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งอาจไม่เชื่อว่ามากนักใน หลักการทางกฎหมายปกครอง ไม่อาจดำรงความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนบทความจึงเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นที่มาของการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ เพื่อ ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ได้แก่

มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติบังคับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงผลของการฝ่าฝืน หลักนิติธรรมไว้เท่ากับเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือ จากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่ กฎหมายบัญญัติ

ตามมาตรา ๒๑๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ บุคคลซึ่งถูกละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการ กระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร มีอำนาจขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

และมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ดังนั้น หากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสิทธิเนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ขัดต่อหลักนิติธรรมในปัจจุบันสามารถเสนอต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร เพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับมิได้ และในกรณีที่มิใช่กฎหมายหรือการกระทำใด รวมทั้งกฎที่ออกโดยอธิบดีกรมเจ้าท่า เจ้าท่า และการกระทำของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยขัดต่อหลักนิติธรรม ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสิทธิเนื่องจากกฎและการกระทำที่ขัดหลักนิติธรรมดังกล่าวสามารถเสนอต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎและการกระทำนั้นได้ ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๖/๒๕๖๓^{๑๑} และประกาศศาลปกครองสูงสุด เรื่อง คำพิพากษาศาลปกครองถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔^{๑๒}

โดยสรุปแล้ว หลักนิติธรรมดังกล่าวย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานฝ่ายปกครองโดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นการปกครองในประเทศที่ยึดหลักนิติธรรมได้ยกย่องว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมายซึ่งมีความเที่ยงตรง ชัดเจน และแน่นอน มิได้เป็นการปกครองโดยบุคคลซึ่งมีอารมณ์ ความรู้สึก มีโอกาสที่จะใช้อำนาจโดยเบี่ยงเบนไปจากความยุติธรรมและความเป็นกลาง^{๑๓} เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

^{๑๑} ^{๑๑} เว็บไซต์ศาลปกครอง. สืบค้นข้อมูล. ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ สืบค้นจาก <http://admincourt.go.th/admincourt/upload/admcase/Document/judgement/PDF/๒๕๕๖/๐๑๐๑๒-๕๖๐๙๗๒-๑F-๖๐๐๑๓๗-๐๐๐๐๕๙๑๖๖๓.pdf>

^{๑๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอน ๒๑ ก หน้า ๒๐ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔

^{๑๓} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (พิมพ์ครั้งที่ ๕), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๕, หน้า ๒๗๕

ทางปกครองนั้นไว้อย่างชัดเจนโดยตรง กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาของอำนาจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นกรอบหรือข้อจำกัดในการอำนาจของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองไปเวลาเดียวกันด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองใช้ดุลยพินิจหรือบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ แสวงหาประโยชน์ หรือมุ่งหมายกลั่นแกล้งหรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง อันจะทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการจัดการกับผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับตน^{๑๔}

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักนิติธรรมดังกล่าวในการใช้ดุลยพินิจหรือบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองจึงเป็นเพียงส่วนประกอบ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจะมีอำนาจในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้อำนาจไว้ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น จึงต้องเป็นทั้งที่มาของอำนาจและกรอบในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกรอบหรือขอบเขตในการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายว่าด้วยเรือไทยของเจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าท่าจากอธิบดีกรมเจ้าท่าด้วย

ตามหลักนิติธรรมข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมมีหลักการย่อยมากมาย ซึ่งผู้เขียนบทความเห็นว่าอาจสรุปหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และตามหลักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ที่ควรเน้นย้ำเพื่อนำมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้แก่

(๑) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๓)

(๒) หลักความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๖)

(๓) หลักอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน (มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๕๘)

(๔) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน (มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙)

(๕) หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจ (มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๕๘)

^{๑๔} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณท์” จำกัดอำนาจรัฐ, กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๖๐, หน้า ๑๐๓

ผู้เขียนบทความเห็นว่าเหตุที่สมควรเน้นการนำหลักนิติธรรมดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ก็เนื่องจากว่าลักษณะการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการควบคุมดูแลการคมนาคมทางน้ำ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในการขนส่งทางน้ำ และการใช้ทรัพยากรในทางน้ำซึ่งอยู่ในพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบอาชีพ และสิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้ประสบเหตุที่เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ ใช้ดุลยพินิจ และบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ถูกร้องเรียนและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากประชาชน

๒. หลักนิติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานาน แต่ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายมาโดยตลอด ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ บทบัญญัติเดิมตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าไว้เพียงสั้น ๆ เป็นบทบัญญัติอย่างกว้าง และเมื่อผู้เขียนได้ตรวจสอบและพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ไว้อย่างกว้างมาก และไม่มีกรอบการใช้กฎหมายกำกับไว้ด้วย เช่น

๑. มาตรา ๑๗ เรือกำปั่นตามประเภทที่เจ้าท่าประกาศกำหนดลำใด เมื่อเข้ามาในน่านน้ำไทย นายเรือต้องแจ้งต่อเจ้าท่าตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าท่าประกาศกำหนด

๒. มาตรา ๒๐ เรือกำปั่นต่างประเทศ เมื่อเข้ามาในเมืองท่าของประเทศไทย ซึ่งมีได้กำหนดเป็นเขตท่าเรือ นายเรือต้องรายงานการเข้ามาหรือออกไปต่อเจ้าท่าภายในเวลาที่ยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เรือเข้ามาหรือก่อนเรือออกไป และต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าท่า

๓. มาตรา ๒๕ เพื่อการรักษาความปลอดภัยทางน้ำ ห้ามมิให้นายเรือหรือผู้ที่ควบคุมเรือเดินเรือเข้าไปในเขตควบคุมการเดินเรือ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นและได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

๔. มาตรา ๓๓ เรือลำใดที่เจ้าท่าไม่ยอมออกไปอนุญาตให้ หรือเรียกคืน หรือยึดใบอนุญาตไว้ โดยเรือนั้นมีความไม่สมประกอบสำหรับเดินทะเลนั้น ต้องให้ผูกจอดทอดไว้ในที่ใดที่หนึ่งซึ่งเจ้าท่าจะกำหนดให้

๕. มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้เรือกำปั่นเดินทะเลลำใดจอดทอดสมอตามลำแม่น้ำในระหว่างคลอง สะพานหันกับคลองบางลำภูบน.. เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตพิเศษจากเจ้าท่า และโดยอาศัยข้อบังคับกำกับอนุญาตนั้นอยู่ด้วยตามซึ่งเจ้าท่าจะเห็นสมควร

๕. มาตรา ๔๖ ทวิ ให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่งห้ามใช้และให้แก้ไขท่ารับส่งคนโดยสาร ท่ารับส่งสินค้า ท่าเทียบเรือ และแพในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ซึ่งมีสภาพไม่ปลอดภัยในการใช้ หรืออาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนหรือแก่การเดินเรือ...

๖. มาตรา ๕๒ การจับสัตว์น้ำด้วยอวนแหโดยทอดสมอจอดเรือเรียงรายลำติดกันขวางลำน้ำ หรือทอดทุ่นหรือปักหลักโพงพางเป็นแถวจากฝั่งถึงกลางลำน้ำนั้น การจับสัตว์น้ำด้วยวิธีเหล่านี้ห้ามมิให้กระทำในเขตท่ากรุงเทพฯ ถ้าพ้นเขตท่ากรุงเทพฯ ออกไปจะทำได้ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก็ได้

๗. มาตรา ๑๑๓ ห้ามมิให้ผู้ใดมีหรือวางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือในน่านน้ำ แม่น้ำหรือท่าเลทอดสมอจอดเรือใด ๆ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่... และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามซึ่งเจ้าท่า หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่นั้นจะกำหนด...

๘. มาตรา ๑๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดเอาเรือเก็บสินค้าหรือเรือชนิดใด ๆ ที่คล้ายเรือเก็บสินค้าซึ่งใช้เป็นเรือทุ่นหรือสำหรับบรรจุสิ่งของต่าง ๆ ทอดสมออยู่เป็นการประจำในน่านน้ำ ลำแม่น้ำ หรือท่าเลทอดสมอจอดเรือตำบลใด ๆ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่...

๙. มาตรา ๑๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉาสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า....

๑๐. มาตรา ๑๒๐ วรรคสอง ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

๑๐. มาตรา ๑๓๒ นายเรือกำปั่นทุกคนต้องกระทำตามบังคับและคำสั่งที่สมควรทุกอย่างของเจ้าท่า ในการที่จะให้เคลื่อนหรือย้ายเรือที่ตนควบคุมอยู่นั้นไปยังที่ใด ๆ

จะเห็นได้ว่าตามตัวอย่างบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติหลักการควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามหลักนิติธรรมไว้ การใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าท่าตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความเสี่ยงว่าอาจจะเป็นไปโดยไร้ขอบเขตตามอำเภอใจ มีความลำเอียง ไม่เป็นไปโดยเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชน ขัดกับหลักนิติธรรมตามหลักกฎหมายสมัยใหม่และตามหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า

๓. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยตามหลักนิติธรรม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลเรือ การเดินเรือ คนประจำเรือ และทางเรือเดิน ซึ่งมีหลักการพื้นฐานตามมาตรา ๓ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติว่า “น่านน้ำไทย” หมายความว่า “บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๑๙ ทวิ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย”

และมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติว่า “ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย”

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลน่านน้ำไทยทั้งหมด ซึ่งหมายความถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย

เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเพื่อควบคุมดูแลเรือ การเดินเรือ คนประจำเรือ และทางเรือเดินในน่านน้ำไทย เพื่อความปลอดภัย รักษาความปลอดภัย และรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำในน่านน้ำไทย และภายหลังได้มีการออกอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เรือ คนประจำเรือ และท่าเรือ ขององค์การสหประชาชาติและองค์การทางทะเลระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวด้วย ดังนั้น บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย นอกจากตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและเศรษฐกิจการขนส่งทางน้ำภายในประเทศแล้ว ยังเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยจึงต้องพิจารณาตามระบบกฎหมายภายในประเทศและเชื่อมโยงไปยังกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการทางกฎหมายเหล่านี้ย่อมต้องใช้เป็นกรอบในการพิจารณาและใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามหลักนิติธรรม

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย อาจแบ่งได้เป็น ๒ ทาง คือ

(๑) การใช้มาตรการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครอง การปฏิบัติการทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการเสนอคดีต่อศาลปกครอง^{๑๕}

(๒) การใช้มาตรการทางอาญาหรือโทษทางอาญา ได้แก่ การสืบสวนหรือตรวจสอบการกระทำความผิด การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการเสนอคดีต่อศาลยุติธรรม

^{๑๕} กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๔๓. น.๓๕

ตามบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ส่วนมากเริ่มต้นด้วยการใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การกำหนดให้นายเรือแจ้งต่อเจ้าท่าและให้เจ้าท่ามีอำนาจดุลยพินิจในการรับแจ้งเรือที่เดินมาจากต่างประเทศเข้ามาในน่านน้ำไทยตามมาตรา ๑๗ การอนุญาตให้นายเรื่อนำเรือเดินเข้าไปในเขตควบคุมเรือ ตามมาตรา ๒๕ การสั่งห้ามใช้ท่าเรือที่มีสภาพไม่ปลอดภัยหรือไม่เหมาะสมในการใช้ตามมาตรา ๔๖ ทวิ การสั่งให้เรือเคลื่อนย้ายไปจอดในบริเวณที่เห็นสมควรตามมาตรา ๑๓๒ เป็นต้น และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงตามมาด้วยมาตรการทางอาญาหรือโทษทางอาญา

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้บังคับใช้ภายหลังคือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหลักการทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ได้มีการรับมาปฏิบัติเมื่อไม่นานมานี้ตามวิวัฒนาการของกฎหมายตามที่นักวิชาการด้านกฎหมายของประเทศไทยซึ่งได้ไปศึกษามาจากประเทศในภาคพื้นยุโรป ดังนั้น การบังคับใช้มาตรการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยแต่เดิมมิได้มีการอบตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การใช้ดุลยพินิจบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยในขณะนั้นจึงเป็นการกะเกณฑ์เอาเองของเจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า แต่ไม่ถึงกับเป็นการดำเนินการตามอำเภอใจโดยไร้เหตุผล เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือต้องปฏิบัติตามมาตรการทางปกครอง ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการเดินเรือ ผู้ประกอบกิจการท่าเรือ นายเรือ และคนประจำเรือ เป็นผู้มีฐานะและกำลังทางสังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจถูกโต้แย้งได้โดยง่าย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นไปแบบการต่อรองในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือต้องปฏิบัติตามมาตรการทางปกครอง เป็นการเอื้อประโยชน์ระหว่างกันให้เพียงไม่เกิดผลเสียหายกับการเดินเรือและทางราชการ แต่อาจไม่เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ และบางบทบัญญัติมาตราอาจมิได้มีการใช้บังคับเลยเมื่อเจ้าหน้าที่เห็นถึงความยุ่งยากและความสลับซับซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายสมัยใหม่ตามตามหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม ด้วยความเจริญทางด้านเทคโนโลยีโดยเฉพาะการสื่อสารซึ่งเป็นเหตุให้การโต้แย้งและร้องเรียนจากประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกระทำได้โดยง่าย การมีหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยหลายหน่วยงาน และการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักนิติธรรมและแนวทางหรือวิธีการให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมดังกล่าว และกำหนดโทษหรือมาตรการบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ฝ่าฝืนหลักนิติธรรมดังกล่าวไว้ อีกทั้งประเทศไทยต้องรับการตรวจประเมินจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศ^{๑๖} ซึ่งหากประเทศไทยไม่ผ่านการตรวจประเมินดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและเศรษฐกิจการขนส่งทางน้ำของประเทศเป็นเหตุให้เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมต้องได้รับผลกระทบอย่างมาก

^{๑๖} เว็บไซต์กรมเจ้าท่า. ข้อมูลกรม. วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ สืบค้นจาก <https://www.md.go.th/md/index.php/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๐๒-๒๘/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๒๐-๔๔/imo-member-state-audit-scheme-imsas>

การปฏิบัติงานราชการในการบังคับใช้กฎหมายแบบเดิม ๆ ที่เป็นมาแต่เดิมจึงย่อมไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป การปฏิบัติราชการของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยจึงต้องนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งภายในและกฎหมายระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นกฎหมายเก่าบางบทบัญญัติมาตรามีได้มีกรอบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ ผู้เขียนบทความจึงเห็นว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าต้องใช้อำนาจทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในการกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจและการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรม เพื่อกำกับและควบคุมให้การใช้ดุลยพินิจพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม ชอบด้วยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

๔. การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

หลักนิติธรรม ๕ ประการ ที่ผู้เขียนบทความได้กล่าวแล้วซึ่งสมควรนำมาเน้นใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ ได้แก่ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ หลักอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน และหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งหลักดังกล่าวอาจนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้ดังนี้

(๑) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ มีความหมายในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ดังนี้

(๑.๑) การใดที่ไม่มีได้มีกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติห้ามไว้ เกี่ยวกับการเดินเรือ การปฏิบัติงานในเรือ การต่อเรือ การดูแลรักษาสภาพตัวเรือ การใช้สิทธิต่าง ๆ ในทางน้ำสาธารณะที่เป็นร่องน้ำทางเรือเดิน ประชาชนย่อมกระทำได้เสมอ และประชาชนย่อมไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างให้ได้ว่ามีบทบัญญัติใดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้^{๑๗} เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าไม่มีสิทธิห้ามการกระทำนั้น ยิ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิใด ๆ อย่างชัดเจนให้แก่ประชาชน เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าก็ต้องมีหน้าที่ในการปกป้องและรักษาสิทธินั้นให้แก่ประชาชนด้วย ตัวอย่างเช่น ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลได้รับรองสิทธิในการเดินเรือในทะเลโดยเสรี (Freedom of Navigation) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร” มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติให้ ทางน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันและสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ

^{๑๗} ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน. โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๖๑.น.๓๔

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๒๐ บัญญัติว่า “ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย” จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าในการ ดูแลทางน้ำสาธารณะดังกล่าวให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเดินทางทางน้ำและติดต่อสื่อสารได้โดยเสรีและเท่าเทียมกัน

(๑.๒) การใดที่มีได้มีกฎหมายให้อำนาจหรือกำหนดหน้าที่ไว้ เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าย่อมไม่อาจกระทำได้ การกระทำของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ^{๑๘}

ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติให้เจ้าท่ามีอำนาจและหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ บัญญัติว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าและผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย โดยอธิบดีกรมเจ้าท่าได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเจ้าท่าเฉพาะภายในขอบเขตมาตราที่กำหนดมิได้มอบหมายให้เป็นเจ้าท่าทั้งพระราชบัญญัติตั้งนั้น หากตามบทบัญญัติมาตราใดที่อธิบดีมิได้มอบหมายให้ผู้ใดเป็นเจ้าท่าแล้ว เจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าผู้นั้นก็ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติมาตรานั้นได้ หรือที่ยิ่งกว่าคือกรณีที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าท่าหรือกรมเจ้าท่าในทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เจ้าท่าหรือกรมเจ้าท่าก็ย่อมไม่อาจควบคุมการเดินเรือ การปฏิบัติงานของคนประจำเรือ ควบคุมตัวเรือ และการใช้สิทธิต่าง ๆ ในทางน้ำสาธารณะที่เป็นทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนอกทะเลอาณาเขตได้ ตัวอย่างเช่น กรณีมีการสร้างสิ่งติดตั้ง (Sea Standing) ในอ่าวไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนอกน่านน้ำไทยโดยสตรีคนไทยและสามีชาวต่างชาติประมาณเดือนเมษายน ๒๕๖๒^{๑๙} กรณีเช่นนี้ย่อมอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ที่จะไปบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการดังกล่าว

(๑.๓) เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าต้องกระทำการโดยเคารพกฎหมาย การใช้อำนาจดุลยพินิจและการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (due process of laws) ในที่นี้หมายความว่ารวมถึงอนุบัญญัติที่ออกตามความในกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าใช้ดุลยพินิจพิจารณาบังคับใช้กฎหมายหรือออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเหตุให้การดำเนินการทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ^{๒๐} ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเสนอคดีต่อศาลปกครองให้พิพากษาให้การพิจารณาทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ และถูกศาลเพิกถอน

^{๑๘} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์ จำกัดอำนาจรัฐ บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๖๐. น.๒๙

^{๑๙} เว็บไซต์สำนักข่าวผู้จัดการ <https://mgronline.com/south/detail/๙๖๒๐๐๐๐๓๗๖๐๘> วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔

^{๒๐} วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์. ๒๕๕๔. น.๑๕๔ และ น.๑๙๐ - ๑๙๖

คำสั่งทางปกครองนั้น^{๒๑} และอาจเป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลกระทบฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาต่อเจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองหรือออกคำสั่งทางปกครองได้

ตัวอย่างเช่น การดำเนินการของเจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าในการพิจารณาคำขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยข้อ ๗ ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตไว้ว่า “หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำแม่น้ำมีดังต่อไปนี้... (๔) การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้น”

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

ดังนั้น เจ้าท่าผู้ใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในกฎหมายให้ครบถ้วนคือต้องพิจารณาว่ารูปแบบ ขนาด และการล่วงล้ำลำน้ำนั้นสมควรหรือไม่ และเกินความจำเป็นหรือไม่ และควรต้องระบุเหตุผลในการพิจารณาไว้ในใบอนุญาตหรือในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตด้วย แต่เท่าที่ผ่านไม่ปรากฏว่า เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าได้พิจารณาและให้เหตุผลดังกล่าวเลย ซึ่งผู้เขียนบทความเห็นว่าอาจจะไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรม และอาจถูกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโต้แย้งหรือฟ้องร้องให้เพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวได้ ซึ่งผู้เขียนบทความกำลังเข้าไปพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการทำแนวทางหรือคู่มือปฏิบัติสำหรับเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เพื่อให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ชอบด้วยรูปแบบและขั้นตอนของกฎหมายตามหลักนิติธรรม

การพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองนอกจากในเรื่องการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าวข้างต้นแล้ว เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าควรต้องระบุเหตุผลประกอบในการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในทุกเรื่องตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วย โดยเฉพาะคำสั่งทาง

^{๒๑} ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๖ อ. ๒๑๔/๒๕๔๘ อ.๒๖๑/๒๕๕๕ และ อ.๒๐๗/๒๕๕๗

ปกครองที่มีลักษณะเป็นโทษ ต้องระบุเหตุผลด้วยว่าทำไมถึงเลือกที่จะออกคำสั่งเช่นนั้น (Duty to Give Reason) เนื่องจากการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองมีประโยชน์ในการควบคุมการปฏิบัติราชการของกรมเจ้าท่าให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งการระบุเหตุผลจะถูกกำหนดขึ้นโดยวัตถุประสงค์ ๒ ประการ ประการแรก การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นเหมือนการแสดงวัตถุประสงค์ในใจของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าออกมาให้ปรากฏว่า มี วัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างไร ถ้าเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์ในใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ย่อมไม่สามารถที่จะให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ประการที่ ๒ การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ตรงประเด็นมากขึ้น เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่แสดงเหตุผลชัดเจนว่าการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นเพราะประเด็นข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกฎหมายหรือดุลยพินิจ เมื่อผู้รับคำสั่งทราบเหตุผลก็สามารถที่จะอุทธรณ์ต่อเหตุผลที่เจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ให้มาไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และเป็นการสะดวกและเตือนความจำของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่เองเมื่อถูกโต้แย้งหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ย่อมสามารถชี้แจงหรือมีเอกสารหลักฐานในเบื้องต้นแสดงได้ทันทีว่าการใช้อำนาจดุลยพินิจของตนเป็นไปโดยชอบตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว^{๒๒}

(๒) หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ หมายความว่า การใช้ดุลยพินิจพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าต้องมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายและต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเพศใด มีถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทาง การเมืองอย่างใดไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทยทุกคน ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าท่าใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนเท ทั้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้นิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมัน และเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าท่าใช้ดุลยพินิจพิจารณาให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษในการถมทางน้ำสาธารณะ นอกเหนือจากสิทธิทั่วไปในทางน้ำสาธารณะของประชาชน การอนุญาตให้ถมทางน้ำดังกล่าว กฎหมายให้เป็นอำนาจดุลยพินิจของเจ้าท่าโดยแท้ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์การอนุญาตตามหลักนิติธรรมไว้ ไม่มีกรอบวัตถุประสงค์ของการอนุญาตกำหนดไว้เลย การอนุญาตจึงอาจเกิดการเบี่ยงเบนจากมาตรฐานความยุติธรรมและความเสมอภาค โดยเฉพาะเมื่อผู้ขออนุญาตเป็นผู้มีฐานะและมีอิทธิพลทางสังคม

ทางน้ำสาธารณะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการใช้ทางน้ำสาธารณะดังกล่าวโดยไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น การอนุญาตให้บุคคลใดถมทางน้ำสาธารณะจึงเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนคนอื่นซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตามกฎหมายยอมให้มีการอนุญาตดังกล่าว

^{๒๒} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ สื่อปัญญา. ๒๕๕๐. น.๑๙๕

ได้หากปรากฏว่าสาธารณชนหรือประชาชนได้รับประโยชน์ หรือเกิดประโยชน์สาธารณะที่ยิ่งกว่า ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและหลักประโยชน์สาธารณะ^{๒๓}

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ผู้เขียนบทความในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และอธิบดีกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าจึงเห็นสมควรกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจดุลยพินิจพิจารณา โดยอาจออกเป็นระเบียบหรือคู่มือปฏิบัติสำหรับเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้ การถมทางน้ำสาธารณะดังกล่าวต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอน สกปรก เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ และต้องเกิดประโยชน์สาธารณะ เช่น การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเดินทางหรือสัญจรทางน้ำ การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและตลิ่ง เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ในการดูแลรักษาทางน้ำสาธารณะ

แต่มาตรการที่กรมเจ้าท่า เจ้าท่า และเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า จัดให้มีหรือกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าท่าหรือเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่ากำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทท่าเรือเพิ่มเติม โดยให้สร้างทางลาดสำหรับผู้พิการ และติดตั้งอักษรเบลสำหรับผู้พิการทางสายตาในบริเวณท่าเรือเช่นนี้เห็นว่าย่อมสามารถกระทำได้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๓) หลักอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หมายความว่า การที่เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงการพิจารณาดำเนินการของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้โดยง่าย สะดวกรวดเร็ว และทั่วถึง และพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม^{๒๔} ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ยื่นขออนุญาตลงทำการในเรือตาม มาตรา ๒๘๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ การให้ประชาชนสามารถติดต่อทำธุรกรรมกับกรมเจ้าท่า และการจ่ายเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมเจ้าท่าได้ เพื่อลดขั้นตอนและเวลาในการติดต่อราชการ และป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่ออันตราย โควิด ๑๙

(๔) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน หมายความว่า การให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าท่าและเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจะอนุญาตหรือดำเนินการเองในการดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งหากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนมาก กรมเจ้าท่าจะมีการกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นจาก

^{๒๓} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ ๕). บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๕๘. น.๒๑๗

ประชาชนและชุมชนด้วย แม้จะมีได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ตาม ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๔๒๒/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๖๓/๒๕๕๕^{๒๔} ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า โครงการที่เข้าลักษณะเป็นการดำเนินกิจการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรงตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ โครงการทำเทียบเรือขนถ่ายสินค้าเหลว แม้มิได้เป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางน้ำและรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดโครงการกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตโครงการ ก็มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องและจัดจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย มิเช่นนั้นย่อมถือได้ว่าหน่วยงานรัฐละเลยต่อกฎหมายรัฐที่ต้องให้ปฏิบัติ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตเกี่ยวกับโครงการทำเทียบเรือขนถ่ายสินค้าเหลวดังกล่าวคือกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรมเจ้าท่าจึงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องและจัดจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการดังกล่าว

(๕) การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองรวมทั้งกรมเจ้าท่ามีอำนาจรัฐและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะกรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย จึงอาจใช้อำนาจไปกระทำการบางอย่างที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม ในการบริหารราชการของหน่วยงานรัฐจึงต้องมีการสร้างระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งการบริหารราชการกรมเจ้าท่าก็เช่นเดียว ผู้เขียนบทความในฐานะอธิบดีกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานกรมเจ้าท่า ก็ได้ดำเนินการให้มีระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในทางตรงข้ามก็เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าและหน่วยงานกรมเจ้าท่าถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิด^{๒๕}

^{๒๔} สืบค้นจากสารบบของศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔

^{๒๕} นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๕). บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๖๐. น. ๔๖๔ - ๔๖๖

การการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐและกรมเจ้าท่าโดยทั่วไปมี ๒ ด้าน คือ

(๕.๑) การควบคุมภายในโดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐเอง ได้แก่

- การควบคุมตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชาโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จากผู้ปฏิบัติจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยหัวหน้า ผู้อำนวยการ รองอธิบดีกรมเจ้าท่า และท้ายที่สุดคืออธิบดีกรมเจ้าท่า โดยหากเห็นว่าการดำเนินการทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องสั่งการให้งดเว้นหรือแก้ไข

- การควบคุมโดยการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ (S.O.P.) หรือคู่มือปฏิบัติ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจอย่างสมเหตุสมผลตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายหรืออนุบัญญัติมิได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ดุลยพินิจไว้ ซึ่งผู้เขียนบทความในฐานะอธิบดีกรมเจ้าท่าได้สั่งการและให้ถือเป็นนโยบายสำคัญให้หน่วยงานกรมเจ้าท่าดำเนินการยกย่องระเบียบ กำหนดแนวปฏิบัติ (S.O.P.) หรือจัดทำคู่มือปฏิบัติ ซึ่งในขณะปัจจุบันนี้ผู้เขียนบทความได้ออกระเบียบกรมเจ้าท่า และเห็นชอบแนวปฏิบัติ (S.O.P.) และคู่มือปฏิบัติเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลยพินิจและให้ผู้บังคับบัญชามีใช้เป็นกรอบในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า

(๕.๒) การควบคุมตรวจสอบจากภายนอก ได้แก่

- การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่สังกัดที่เหนือกว่า ซึ่งก็คือองค์กรที่กรมเจ้าท่าสังกัด ได้แก่ กระทรวงคมนาคม และ คณะรัฐมนตรี

- การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรต่างสังกัด ได้แก่ รัฐสภา กรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน สตง. ปปช. ปปท. ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

- การควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน ไม่ว่าจะโดยการโต้แย้ง คัดค้าน การร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ การแจ้งให้รับผิดคดีค่าทดแทนหรือค่าเสียหาย ตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานมากเป็นกฎหมายฉบับแรก ๆ ของประเทศไทยที่มีการตราขึ้นตามระบบกฎหมายสมัยใหม่ตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก แม้จะใช้บังคับมานานมากแต่โดยหลักการของกฎหมายแล้วยังคงมีความทันสมัยสอดคล้องกับเทคนิคการเดินเรือในปัจจุบัน เพียงแต่ในชั้นการใช้ดุลยพินิจและ การพิจารณาบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าในหลายบทบัญญัติมาตราบยังอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ มีอำนาจเต็มที่ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประโยชน์และความผาสุกของพสกนิกร แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงมาโดย

ตลอดแต่ก็เป็นการใช้เพียงบางเรื่องบางมาตราที่มีปัญหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่ในเรื่องหลักนิติธรรมซึ่งเป็นเรื่องใหม่ของระบบกฎหมายไทย ยังไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีบทบัญญัติตามหลักนิติธรรมเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจและการพิจารณาบังคับใช้กฎหมายไว้ ซึ่งอาจเป็นช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจและบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจขัดกับหลักนิติธรรม โดยจะส่งผลเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า กระทบต่อความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการกรมเจ้าท่า และจะนำไปสู่การถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ถูกโต้แย้งจากผู้ได้ผลประโยชน์ ในระยะสั้นอธิบดีกรมเจ้าท่าจึงสมควรออกคำสั่งหรือวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบในการใช้ดุลยพินิจและบังคับใช้กฎหมายสำหรับเจ้าท่าและเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าตามหลักนิติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน และในระยะต่อไปควรกำหนดนิติบัญญัติเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

บรรณานุกรม

๑. กมลชัย รัตนสกาวงค์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
๒. คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการ หนังสือหลักนิติธรรม, หลักนิติธรรม The Rule of Law, บริษัท พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๗
๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๖ อ. ๒๑๔/๒๕๕๘ อ.๒๖๑/๒๕๕๕ และ อ.๒๐๗/๒๕๕๗
๔. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์สื่อปัญญา. ๒๕๔๐. น.๑๙๕
๕. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสติขั้นพื้นฐาน. โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๖๑.น.๓๔
๖. ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร : ธนาพรสการพิมพ์, ๒๕๕๒
๗. นันทวัฒน์ บรรมานันท์, กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๕), กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๖๐
๗. บรรเจติ สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (พิมพ์ครั้งที่ ๕), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา
๘. บรรเจติ สิงคะเนติ, หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๖๐
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
๑๐. ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ , กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๔
๑๑. วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์. ๒๕๕๔. น. ๑๕๔ และ น.๑๙๐ – ๑๙๖
๑๒. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (๒๕๕๓). หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม. (บทความ) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓
๑๓. เว็บไซต์กรมเจ้าท่า
<https://www.md.go.th/md/index.php/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๐๒-๒๘/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๒๒-๒๖/implementation>
๑๔. เว็บไซต์กรมเจ้าท่า
<https://www.md.go.th/md/index.php/๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๐๒-๒๘/ ๒๐๑๔-๐๑-๑๙-๐๕-๒๐-๔๔/-imo-member-state-audit-scheme-imsas>
๑๕. เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <https://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=๕๖๓๘๖๓&ext=pdf>

๑๖. เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<http://app->

[thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?WhichLaw=cmd&year=๒๕๓๐&lawPath=c๒_๐๐๒๗_๒๕๓๐](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?WhichLaw=cmd&year=๒๕๓๐&lawPath=c๒_๐๐๒๗_๒๕๓๐)

๑๗. เว็บไซต์สำนักข่าวผู้จัดการ <https://mgronline.com/south/detail/๙๖๒๐๐๐๐๓๗๖๐๘> วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔

๑๘. สุภัทรา กมลาภรณ์. "อำนาจและหน้าที่ของโกษาธิบดีในสมัยรัตนโกสินทร์" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๒๙

๑๙. Tom Bingham. The Rule of Law. (๒๐๑๐). London. United Kingdom : Penguin group