

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๙/๒๕๖๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติ  
ทางทะเลในบริเวณทะเลสาบสงขลา

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ได้มีหนังสือ ที่ นร ๕๔๐๘/๒๑๔ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการปฏิบัติภารกิจของ ศรชล. ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. จึงขอหารือ ดังนี้

๑. “น่านน้ำภายใน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ และข้อ ๘ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีความหมายเทียบเคียงกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

๒. ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ นั้น หมายความว่ารวมถึง ศรชล. ด้วยหรือไม่

ต่อมา ศรชล. ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๕๔๐๘/๓๐๑ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานฯ สรุปความได้ว่า ศรชล. มีความประสงค์ที่จะเสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและขอให้ สำนักงานฯ พิจารณาข้อเท็จจริงและประเด็นในการหารือตามหนังสือฉบับนี้แทน ดังนี้

โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ในเขตพื้นที่บริเวณทะเลสาบสงขลา จึงขอหารือว่า ทะเลสาบสงขลาอยู่ในความหมายของ เขตทางทะเล (น่านน้ำภายใน) ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และ ศรชล. มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมงภายในบริเวณทะเลสาบสงขลาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมี หน่วยงานอื่นร้องขอให้ดำเนินการได้หรือไม่

ในการนี้ ศรชล. ได้มีการหารือภายในหน่วยงาน ศรชล. เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่ามีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ศรชล. เป็นส่วนราชการ ตามบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น ในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการตรวจค้น จับกุม ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย ที่เกิดขึ้นในเขตทางทะเล ศรชล. จึงสามารถปฏิบัติการได้ทั้งกรณีตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๑๗๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไปตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมาย ที่ให้หน้าที่และอำนาจไว้ ไม่รวมถึง ศรชล. ส่วนมาตรา ๒๗ วรรคสอง เป็นหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. เมื่อมีกรณีหนึ่งกรณีใดต่อไปนี้จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ๑. เกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ๒. ไม่มีหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชอบ ๓. มีความ จำเป็นต้องมีการบูรณาการในการปฏิบัติงาน หรือ ๔. มีความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของ ศรชล. โดยมีผู้แทน สำนักนายกรัฐมนตรี (ศรชล.) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) และกองทัพเรือ (กรมอุทกศาสตร์) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ทะเลสาบสงขลาเป็นผืนน้ำที่อยู่ภายในแผ่นดิน (Inland waters) สำหรับการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประมงที่ผ่านมานั้น กรมประมงและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ดังกล่าว แต่ในบางกรณีได้ขอให้ ศรชล. ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น การรื้อโพรงพางอันเป็น เครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมายในบริเวณทะเลสาบสงขลา ในการนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็นสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** ทะเลสาบสงขลาเป็น “เขตทางทะเล” (น่านน้ำภายใน) ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๓<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้นิยาม คำว่า “เขตทางทะเล” หมายความว่า ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทางทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย หรือสิทธิอธิปไตย หรือมีสิทธิหรือเสรีภาพในการใช้หรือจะใช้ หรือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด ๆ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป และทะเลหลวง และให้หมายความรวมถึงเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งปลูกสร้างในทะเล รวมทั้งห้วงอากาศเหนือทะเล พื้นดินท้องทะเล ใต้พื้นดินท้องทะเล และพื้นที่ทางทะเลอื่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ มิได้กำหนดบทนิยามคำว่า “น่านน้ำภายใน” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งได้แก่ อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘<sup>๒</sup> และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

<sup>๑</sup>มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตทางทะเล” หมายความว่า ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทางทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย หรือสิทธิอธิปไตย หรือมีสิทธิหรือเสรีภาพในการใช้หรือจะใช้ หรือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด ๆ ได้แก่ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป และทะเลหลวง และให้หมายความรวมถึงเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งปลูกสร้างในทะเล รวมทั้งห้วงอากาศเหนือทะเล พื้นดินท้องทะเล ใต้พื้นดินท้องทะเล และพื้นที่ทางทะเลอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๒</sup>ประกาศ เรื่อง ใช้ออนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๑๒

ที่ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว โดยข้อ ๘<sup>๓</sup> แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้กำหนดให้ “น่านน้ำทางด้านแผ่นดิน” (Landward side) ของเส้นฐาน (baseline) แห่งทะเลอาณาเขตประกอบเป็นส่วนหนึ่งของน่านน้ำภายในของรัฐ ส่วน “น่านน้ำภายใน” (Internal waters) เป็นพื้นที่ที่เกิดขึ้นจากการลากเส้นฐาน เพื่อให้รัฐชายฝั่งหรือรัฐหมู่เกาะใช้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ในการนี้ ประเทศไทยได้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดเส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย<sup>๔</sup> เพื่อกำหนดเขตทางทะเลซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยบริเวณที่เกี่ยวข้องกับข้อหาเรื่องนี้ได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทยบริเวณที่สี่ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๕<sup>๕</sup> กำหนดให้เกาะกองอกถึงพรมแดนไทย – มาเลเซีย เป็นเส้นฐานตรงของประเทศไทยบริเวณที่สี่ และได้มีการจัดทำแผนที่ท้ายประกาศแสดงรายละเอียดการกำหนดตำบลที่ภูมิศาสตร์ในการลากเส้นฐานตรงและกำหนดให้บริเวณที่อยู่หลังเส้นฐานเป็นน่านน้ำภายในอย่างชัดเจน นอกจากนี้ สภาพทางภูมิศาสตร์ของทะเลสาบสงขลาเป็นผืนน้ำที่อยู่ภายในแผ่นดิน (Inland waters) ดังนั้น ทะเลสาบสงขลาจึงไม่เป็น “น่านน้ำภายใน” ตามกฎหมายทั่วไปและไม่เป็น “เขตทางทะเล” ตามมาตรา ๓<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่สอง ศรชล. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประมงภายในบริเวณทะเลสาบสงขลาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหน่วยงานอื่นร้องขอให้ดำเนินการได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นในประเด็นที่สองอีก



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๕

<sup>๓</sup>Article 8 Internal waters

1. Except as provided in Part IV, waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the State.

2. Where the establishment of a straight baseline in accordance with the method set forth in article 7 has the effect of enclosing as internal waters areas which had not previously been considered as such, a right of innocent passage as provided in this Convention shall exist in those waters.

<sup>๔</sup>ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง อ่าวไทยตอนใน ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๐๒ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทยบริเวณที่สี่ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๕ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

<sup>๕</sup>ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทยบริเวณที่สี่ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๕

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น