

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตทหาร
ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๖๘๒๔ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตทหาร หรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นหนังสือร่วมกันระหว่างผู้บัญชาการจังหวัดหรือผู้บัญชาการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงได้ร่วมกับฝ่ายทหารจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ โดยแบ่งเป็นสองหมวด คือ หมวดว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตทหาร หรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร และหมวดว่าด้วยการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนอกเขตทหาร และต่อมากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือแจ้งเวียนผู้ว่าราชการทุกจังหวัดในฐานะผู้บัญชาการจังหวัด พิจารณาจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างผู้บัญชาการจังหวัดและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากจังหวัดสมุทรสงครามไม่มีหน่วยทหารในพื้นที่รับผิดชอบ จึงขอหารือว่า หน่วยทหารในเขตพื้นที่รับผิดชอบหมายความว่าอย่างไร และจังหวัดสมุทรสงครามซึ่งไม่มีหน่วยทหารในพื้นที่จึงต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ อย่างไร

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตทหาร หรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีความเห็นว่าเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โดยหลักผู้บัญชาการกลาง ผู้บัญชาการจังหวัด ผู้บัญชาการอำเภอผู้บัญชาการท้องถิ่น และผู้บัญชาการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่หากเกิดสาธารณภัยในเขตทหารอำนาจของผู้บัญชาการ

ต้องเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกัน บทบัญญัติมาตรา ๔๖ จึงเป็นการจำกัดอำนาจของ
ผู้อำนวยการในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตทหาร

ประเด็นที่สอง การที่มาตรา ๔๖ กำหนดให้การดำเนินการตามมาตรา ๒๑
มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ภายในเขตทหารหรือที่เกี่ยวกับกิจการ
เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นหนังสือร่วมกันระหว่าง
ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่
เกี่ยวข้อง นั้น มีลักษณะเป็นการให้ดุลพินิจแก่ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการ
กรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะที่จะเลือกจัดทำความตกลง หรือไม่ อย่างไร โดยกรมป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัยเห็นว่า มาตรา ๔๖ เป็นเพียงการให้ดุลพินิจแก่ผู้อำนวยการจังหวัดหรือ
ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณา
เห็นสมควรว่าจะต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ และมีรายละเอียดในบันทึกข้อตกลงเพียงใด

ประเด็นที่สาม คำว่า “เขตทหาร” และคำว่า “ที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือ
ทรัพย์สินในราชการทหาร” หมายถึง ที่ตั้งหรือสถานที่ทำการของหน่วยทหารซึ่งประกอบไปด้วย
อาณาเขต อาคารสถานที่ กำลังพล วัสดุและครุภัณฑ์ตามความเป็นจริง ใช่หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สี่ คำว่า “ผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง” ใน
ความหมายอย่างกว้างหมายถึง ผู้บังคับบัญชาในระดับผู้บัญชาการที่มีอำนาจครอบคลุมทั้งภาค
หรือประเทศ แล้วแต่กรณี ดังนั้น การทำบันทึกข้อตกลงจึงอาจทำได้ทั้งผู้บังคับบัญชาของทหาร
ในระดับจังหวัด ภาค มณฑล หรือระดับประเทศก็ได้ ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัย โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง)
และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)
แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นับแต่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.
๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน มีการพิจารณาจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัยไปแล้วกว่าห้าสิบจังหวัด โดยบันทึกข้อตกลงฯเป็นการจัดทำขึ้นระหว่างผู้ว่า
ราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดกับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจปกครองหน่วยทหารในเขต
พื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้บังคับบัญชาของทหารในระดับใดจะ
เป็นผู้มีอำนาจทำบันทึกข้อตกลงฯ เนื่องจากในการประชุมเพื่อพิจารณาจัดทำแผนการป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ตามมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ

^๑มาตรา ๑๗ ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัดทหารบกหรือผู้แทนเป็นรอง
ประธานกรรมการ

ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัดทหารบก ซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการในคณะกรรมการนี้ สามารถพิจารณาให้ความเห็นในฐานะผู้แทนฝ่ายทหารได้อยู่แล้วว่าผู้บังคับบัญชาของทหารที่มีอำนาจทำบันทึกข้อตกลงฯ หมายถึงผู้บังคับบัญชาตำแหน่งใดในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น

นอกจากนี้ เนื่องจากข้อ ๓ ของตัวอย่างบันทึกข้อตกลงฯ และบันทึกข้อตกลงฯ ที่จังหวัดต่างๆ จัดทำขึ้นแล้ว ได้กำหนดความหมายของคำว่า “เขตทหาร” ให้หมายความว่า อาคารสถานที่ หรือบริเวณซึ่งมีหน่วยทหารตั้งอยู่ และคำว่า “กิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร” ให้หมายความว่า กิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ที่ผ่านมาจึงเป็นที่เข้าใจได้อยู่แล้วว่าถ้อยคำที่เป็นปัญหามีความหมายเช่นไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงกลาโหมและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๔๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของผู้อำนวยการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตทหารหรือไม่ เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรานี้กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตทหาร หรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหารไว้เป็นการเฉพาะนั้น เนื่องมาจากการบริหารราชการของทหารมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษต่างจากกิจการของพลเรือน ทั้งเรื่องระเบียบวินัย สายการบังคับบัญชา และการปฏิบัติราชการ โดยการดำเนินการใดๆ ในเขตทหารต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตต์ปลอดภัยในราชการทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๘ และการกระทำใดๆ ต่อกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหารต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตทหาร หรือการกระทำใดๆ อันเกี่ยวพันกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร จึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของทหารที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นส่วนการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ จะสามารถดำเนินการได้แค่ไหน เพียงใด ในเขตและกิจการของทหารนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดทำขึ้นตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ

^๒มาตรา ๔๖ การดำเนินการตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ภายในเขตทหารหรือที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นหนังสือร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๑

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๔๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ เป็นการให้ดุลพินิจแก่ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครที่จะเลือกจัดทำข้อตกลงหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การดำเนินการจัดทำข้อตกลงตามมาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครต้องจัดทำร่วมกับผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกรณีที่มีเขตทหารตั้งอยู่ภายในเขตพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจการฯใช้ดุลพินิจได้ว่า จะจัดทำข้อตกลงร่วมกันหรือไม่

ประเด็นที่สาม คำว่า “เขตทหาร” และคำว่า “ที่เกี่ยวกับกิจการ เจ้าหน้าที่ หรือทรัพย์สินในราชการทหาร” ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มีความหมายเพียงไร นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและฝ่ายทหารได้ร่วมจัดทำตัวอย่างบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ และในบันทึกข้อตกลงฯ ที่จังหวัดต่างๆ จัดทำขึ้น ได้กำหนดความหมายของคำนี้ไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นปัญหานี้

ประเด็นที่สี่ คำว่า “ผู้บังคับบัญชาของทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง” ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ หมายความว่าผู้บังคับบัญชาของทหารในระดับใด เห็นว่า การพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาของทหารใดมีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ นั้น ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละเขตทหาร ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในทางปฏิบัติ ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัดทหารบกซึ่งเป็นรองประธานกรรมการและผู้แทนฝ่ายทหารในคณะกรรมการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ตามมาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ สามารถพิจารณาให้ความเห็นได้อยู่แล้วว่าผู้บังคับบัญชาของทหารที่มีอำนาจทำบันทึกข้อตกลงฯ หมายถึงผู้บังคับบัญชาตำแหน่งใดในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นปัญหานี้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๒

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น