

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการกำหนดเขตความรับผิดชอบจังหวัดชายทะเล

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๐.๑/๑๕๖๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพิกัดแบ่งเขตจังหวัดชายทะเลทางบกเพื่อกำหนดเขตทะเลชายฝั่งและแบ่งเขตจังหวัดทางทะเล ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการประชุมแล้วเห็นสมควรให้มีการกำหนดเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเลให้มีความชัดเจนครอบคลุมให้ถึงทะเลอาณาเขต โดยให้เขตที่กำหนดขึ้นมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งที่ประชุมมีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการตรากฎหมายรองรับ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเห็นควรหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. การกำหนดเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเล ให้มีความชัดเจนครอบคลุมถึงทะเลอาณาเขต โดยจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติได้ ซึ่งมีปัญหาว่า เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ซึ่งอาจไม่มีผลบังคับต่อเอกชนหรือประชาชนทั่วไป รวมทั้งอาจขัดต่อมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่โดยที่ในปัจจุบันมีกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความจำเป็นในการอ้างอิงเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเลที่มีความชัดเจนเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และในขณะนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. ซึ่งมีหลักการสำคัญเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทุกมิติ ได้แก่ ด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการป้องกันแก้ไขปัญหาอันเกิดจากภัยคุกคามที่อยู่ในทะเลทั้งจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการปฏิบัติราชการดังกล่าวและเพื่อให้การกำหนดเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเลสามารถบังคับใช้ได้โดยทั่วไป จึงขอหารือแนวทางการดำเนินการจัดทำเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเลว่า ควรจัดทำในลักษณะใดอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด และควรตราเป็นกฎหมายในลำดับใด

๒. พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการกำหนดเขตจังหวัดลงไปในพื้นที่แล้วทั้งสิ้น ๖ จังหวัดและกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม การกำหนดจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเขตอำเภอและเขตตำบล ดังนั้น การกำหนด

การปกครองระดับอำเภอและตำบลเพิ่มเติมในเขตจังหวัดดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร

๓. การกำหนดเขตความรับผิดชอบจังหวัดทางทะเลในเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สามารถดำเนินการจัดทำได้หรือไม่และควรมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ผู้แทนศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ศปมผ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพิพาทแบ่งเขตจังหวัดชายทะเลทางบกเพื่อกำหนดเขตทะเลชายฝั่งและแบ่งเขตจังหวัดทางทะเลขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา กำหนดเขตระหว่างจังหวัดทางทะเลและกำหนดเขตทะเลชายฝั่งของแต่ละจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเขตความรับผิดชอบของจังหวัดทางทะเล เพื่อหาแนวทางการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายทะเล แต่ยังมีข้อขัดข้องว่าการขยายเขตจังหวัดซึ่งประกอบด้วยเขตอำเภอและเขตตำบลลงไปในพื้นที่ทางทะเลจะดำเนินการได้โดยวิธีการใด ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ และเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวผู้แทน ศรชล. ได้ชี้แจงว่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปหากยังไม่มีแนวทางการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้แล้วเห็นว่ามีประเด็นพิจารณาแต่เพียงว่า การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดซึ่งประกอบด้วยเขตอำเภอและเขตตำบลให้มีอาณาเขตลงไปในพื้นที่ทางทะเล เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จังหวัดหรืออำเภอเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๕๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดหรือเขตอำเภอนั้นต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๒^๒ และมาตรา ๖๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยต้องตราเป็น

^๑มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

^๒มาตรา ๕๒ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๓มาตรา ๖๑ ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ส่วนตำบลเป็นการกำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเขตตำบลซึ่งในปัจจุบันดำเนินการโดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตจังหวัด เขตอำเภอ หรือเขตตำบลดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการบริหารราชการและการกำหนดเขตการปกครองเท่านั้น ในกรณีที่ ศปมผ. มีความประสงค์จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองดังกล่าวให้ครอบคลุมลงไปในพื้นที่ทางทะเลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตความรับผิดชอบตามกฎหมายต่าง ๆ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีความชัดเจนในระดับนโยบาย โดยสมควรพิจารณาถึงความจำเป็นการรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะผลกระทบต่อกฎหมายทะเลตามพันธกรณีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตหรือหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในเขตทางทะเลนั้น หากเป็นแต่เพียงการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยการประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็อาจดำเนินการโดยใช้มาตรการในทางบริหารอย่างมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้

อนึ่ง เมื่อในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล พ.ศ. แล้ว หาก ศปมผ. เห็นว่าการกำหนดเขตความรับผิดชอบข้างต้นจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายในการดูแลผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ก็อาจเสนอประเด็นดังกล่าวเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ต่อไป

(นายดิศพัทธ์ หอตระกูลเกียรติยศ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๔มาตรา ๖ ในการที่จะกำหนดเขตหมู่บ้านและตำบลทั้งปวงในหัวเมืองใด ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้นเมื่อได้อนุมัติของสมุหเทศาภิบาลแล้ว มีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดได้ และการที่จะกำหนดเขตอำเภอนั้นก็ให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจที่จะกำหนดได้ เมื่อได้รับอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้วณนั้น ส่วนมณฑลกรุงเทพฯ เสนาบดีกระทรวงนครบาลกำหนดได้เด็ดขาด