

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐

กรมประมงได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๔๒๔๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในการดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์” นั้น มีปัญหาในข้อกฎหมายว่า อำนาจในการประกาศกำหนดดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจังหวัดหรือเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกรมประมงได้ถือหลักการในทางปฏิบัติเป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. แนวทางแรก เป็นการดำเนินการโดยการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกประกาศ โดยกรมประมงได้ถือปฏิบัติมาเป็นระยะเวลาหลายปีก่อนนี้ ซึ่งมีประเภทที่จับสัตว์น้ำที่ได้รับการประกาศกำหนดในลักษณะนี้อยู่เป็นจำนวนมากและยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่ต่อมากรมประมงเห็นว่า การดำเนินการในแนวทางดังกล่าวนี้ไม่อาจจะถูกต้องตามบทบัญญัติของมาตรา ๗ ที่กำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกประกาศดังกล่าว ซึ่งความเห็นนี้ต่อมาได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๓๕๖/๒๕๔๗ วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า อำนาจในการออกประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ ดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดท้องถิ่นที่ตามนัยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องถิ่นเป็นผู้ออกประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำเอง จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ มีผลให้เป็นการออกประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่กรมประมงได้ถือปฏิบัติและชักชวนความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยให้เสนอคณะกรรมการจังหวัดท้องถิ่นที่ตามนัยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกประกาศเพื่อให้เป็นไปตามถ้อยคำที่ระบุในบทบัญญัติของมาตรา ๗ ดังกล่าว ดังรายละเอียดตามหนังสือกรมประมง ที่ กษ ๐๕๑๐.๒/ว ๙๐๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่การถือปฏิบัติในแนวทางนี้ก็มีข้อขัดข้องเกิดขึ้นในกรณีของ การดำเนินการในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบและโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดหรือองค์กรอื่นใดที่ทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการจังหวัดขึ้นในกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ดังรายละเอียดหนังสือ กรุงเทพมหานคร ที่ กท ๑๕๐๑/๙๘๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงมีข้อขัดข้องในการจะดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ถูกต้องตามกฎหมายตามแนวทางนี้ได้

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นปัญหาว่า การประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดหรือเป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น หน่วยงานด้านกฎหมายของกรมประมงมีความเห็นว่า แม้บทบัญญัติในมาตรา ๗ จะระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำเป็นของคณะกรรมการจังหวัดท้องถิ่นก็ตาม แต่การจะพิจารณาในประเด็นปัญหานี้จะต้องย้อนไปพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมาตรา ๓๔ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ...” และมาตรา ๓๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการจังหวัดมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในมาตรา ๓๔ วรรคแรก ได้กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัด และมาตรา ๓๔ วรรคสาม ก็ได้กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการซึ่งกรมการจังหวัดมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่าบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการซึ่งกรมการจังหวัดมีอยู่นั้นได้โอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ด้วยเหตุนี้อำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่คณะกรรมการจังหวัดมีอยู่ในเวลานั้นย่อมโอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งพิจารณา เรื่อง การประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ (เรื่องเสร็จที่ ๘/๒๕๐๒) นอกจากนี้การที่อำนาจของคณะกรรมการจังหวัดที่ได้โอนไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวแล้ว แม้ว่าต่อมาจะได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้วใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ แทน ซึ่งในประกาศดังกล่าวข้อ ๔๙ จะได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดที่ได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม ดังกล่าวแล้วนั้นโอนกลับคืนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดอีกแต่อย่างใด และแม้ว่าในลำดับต่อมาจะได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าว แล้วให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แทน โดยมีบทบัญญัติในมาตรา ๕๓ ยังคงกำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดเช่นเดิม แต่ก็ได้มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดที่ได้โอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม ดังกล่าวนั้น โอนกลับคืนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดอีกเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องถือว่าอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ยังคงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นกรมประมงได้พิจารณาเห็นว่า ปัญหาเรื่องอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำเป็นของใครนั้น เป็นเรื่องที่มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของการออกประกาศซึ่งจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประมงในมาตราอื่นๆ ต่อไปอีกเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ได้การดำเนินการต่อไปเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กรมประมงจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ปัจจุบันอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นของคณะกรรมการจังหวัดหรือเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒. หากเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด การดำเนินการสำหรับที่จับสัตว์น้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ชอบด้วยกฎหมายจะกระทำได้อย่างไรได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมประมงโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามประเด็นที่ขอหารือ นั้น จำต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นสำคัญ เมื่อมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตน ประกอบกับมาตรา ๕๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้คณะ

^๑ มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้มีประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์

^๒ มาตรา ๕๓ ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

กรรมการจังหวัดนอกจากทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ยังกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดโดยเฉพาะมิได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด^๓

อนึ่ง สำหรับกรณีตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งพิจารณา เรื่อง หรือการประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ (เรื่องเสรีที่ ๘/๒๕๐๒) ที่กรมประมงได้อ้างถึงนั้น ในประเด็นนี้ เห็นว่า กรมประมงไม่สามารถนำแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวมาปรับใช้กับเรื่องนี้ได้ เนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้นเป็นการพิจารณาโดยนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นมาปรับใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

^๓ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๓๕๖/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า อำนาจในการประกาศกำหนดบริเวณใดให้เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นประธานแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจดำเนินการแทนคณะกรรมการจังหวัดได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าการออกประกาศจังหวัดน่าน เรื่อง กำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดน่านพิจารณาจากข้อเสนอของสำนักงานประมงจังหวัดน่านโดยมิได้มีการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจังหวัดเพื่อพิจารณาและมีมติให้ออกประกาศตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด ประกาศดังกล่าวจึงออกไปโดยปราศจากอำนาจและเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศจังหวัดน่าน

พุทธศักราช ๒๔๗๖^๔ โดยมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดจากการเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด^๕ เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด^๖ แทน ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๓๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการโอนอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นเหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้นได้ปรับปรุงประกาศตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ จากเดิมที่เป็นประกาศของคณะกรรมการจังหวัดให้เป็นประกาศของทางจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในประกาศในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดและประธานคณะกรรมการจังหวัด แต่โดยที่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งนอกจากทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นเหมือนที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้ว ยังกำหนดเพิ่มเติมให้อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย^๘ อันมีผลทำให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กรมประมงจึงไม่อาจนำเอาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ที่เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการจังหวัดได้โอนมายังผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้พิจารณาตามหลักกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมาปรับใช้กับกรณีนี้ได้

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ และบรรดากฎหมายอื่นซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖

มาตรา ๑๘ ให้มีกรมการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น
ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

มาตรา ๓๓ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๓๔ ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการจังหวัดมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง หากเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด การดำเนินการสำหรับที่จับสัตว์น้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ชอบด้วยกฎหมายจะกระทำได้อย่างไรได้นั้น เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นของคณะกรรมการจังหวัด มิใช่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่ากรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการจังหวัดตามมาตรา ๕๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า โดยที่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^{๑๐} โดยการบริหารกรุงเทพมหานครจะประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ด้านการบริหาร^{๑๑} ในขณะที่การมีคณะกรรมการจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าการมีคณะกรรมการจังหวัดจะมีได้ก็แต่เฉพาะในจังหวัดซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น^{๑๒} ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดหรือองค์กรอื่นใดที่ทำหน้าที่

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบบริหารตามพระราชบัญญัตินี้และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๙ การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(๑) สภากรุงเทพมหานคร
(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

^{๑๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด
(๒) อำเภอ

ดังเช่นคณะกรรมการจังหวัดขึ้นในการบริหารกรุงเทพมหานคร เพียงแต่มาตรา ๕๐^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีการจัดตั้งและกำหนดรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัด หรือให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดไปเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือมีบทเฉพาะกาลรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดไว้ในกรณีนี้แต่อย่างใดแล้ว กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจมีคณะกรรมการจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๔๙^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือมาตรา ๘๙^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครในการดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครจึงไม่

^{๑๓} มาตรา ๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๕} มาตรา ๔๙ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

^{๑๖} มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

อาจดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้

อนึ่ง แม้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือกรุงเทพมหานครจะไม่สามารถดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้ก็ตาม แต่หากมีความประสงค์ที่จะอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่กรุงเทพมหานครก็อาจดำเนินการโดยอาศัยมาตรการอื่นตามที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กำหนดให้กระทำได้โดยมิต้องใช้อำนาจของคณะกรรมการจังหวัด เช่น มาตรการตามมาตรา ๓๒^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการกำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมง กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง หรือกำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด หรือมาตรการตามมาตรา ๑๖^{๓๕} โดยการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ให้มีความเคร่งครัดยิ่งขึ้น และโดยที่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด ประกอบกับสถานการณ์และการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นจังหวัดและเป็นราชการส่วนภูมิภาค ไปเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่าหน่วยงาน

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๓๔} มาตรา ๓๒ รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

(๒) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด

(๓) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด

(๔) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ

(๕) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ในฤดูดังกล่าว

(๖) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

(๗) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

^{๓๕} มาตรา ๑๖ ที่สาธารณะประโยชน์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ที่เกี่ยวข้องสมควรที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงเพื่อให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับการบริหารราชการในปัจจุบันอันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๙