

ด่วนที่สุด

ที่ ทส ๐๒๒๐.๓/ พ ๗/๙



กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๒๘๒๓ ๖๔๖
วันที่ 25 มี.ค. 2554 13.26
เวลา

๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างอิง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๔๒๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๕๖๙๘ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประเด็นความเห็นเกี่ยวกับ
ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ. ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาแล้ว ขอเรียนว่า เห็นชอบในหลักการ
ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ. เนื่องจากปัจจุบันได้เกิด
ปัญหาการบุกรุกและปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำทางน้ำสาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุให้ทางน้ำ
สาธารณะได้รับความเสียหาย อันกระทบต่อการเดินเรือและประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมในการใช้พื้นที่
ทางน้ำ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายแม่บทในการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำสาธารณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งร่าง
กฎกระทรวงดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการ
ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ชายฝั่งทะเลและการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง อีกทั้งยังทำให้ทราบขอบเขตทางน้ำ
ที่ชัดเจน อันจะทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสามารถวางแผนจัดการการใช้
ทางน้ำให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ร่างกฎกระทรวงข้อ ๑ (การกำหนดบทนิยาม)

๑.๑ คำว่า “ทางน้ำสาธารณะ” ให้ความหมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจร
ของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเล และให้
หมายความรวมถึงที่ริมฝั่ง ที่ชายตลิ่ง หรือที่ทางน้ำ หรือที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการขุดลอกและพัฒนาทางน้ำ
อาจเป็นการให้ความหมายของคำที่เกินไปจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๐/๑
แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เพราะตามมาตรา ๑๒๐ บัญญัติให้
กรมเจ้าท่ามีหน้าที่เฉพาะการดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และ
ทะเลภายในน่านน้ำไทย โดยมาตรา ๑๒๐/๑ บัญญัติให้กรมเจ้าท่า มีอำนาจปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ เพื่อจะได้
ทราบว่ามีพื้นที่ตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๐ ของกรมเจ้าท่ามีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดตรงไหนอย่างไร ซึ่งหาก
ผู้ใดไปขุดลอก แกะไข หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง
ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตก็จะมี

ความผิด...

ความผิดซึ่งเป็นโทษทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๐ วรรคสอง ดังนั้น การที่กรมเจ้าท่าให้ความหมายของบทนิยามคำว่า “ทางน้ำสาธารณะ” โดยให้ขอบเขตของทางน้ำสาธารณะขยายออกไปครอบคลุมถึงพื้นที่ริมฝั่งที่ชายตลิ่ง หรือบนชายหาดของทะเลด้วย จึงอาจเกินจากเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๐/๑ ที่มุ่งเน้นเฉพาะร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทยในลักษณะที่เป็นพื้นที่น้ำจริงๆ เท่านั้น ซึ่งไม่น่าที่จะกระทำได้เพราะความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๐/๑ เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา จะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความไปในทางที่ขยายความรับผิดชอบออกไปเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าไม่ควรใช้คำว่า “ทางน้ำสาธารณะ” เพราะโดยปกติร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว ซึ่งอาจจะกระทบต่อความหมายของคำว่า “ทางน้ำ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๙ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ทั้งๆ ที่มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๐/๑ มิได้มีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันแต่อย่างใด

๑.๒ คำว่า “กรรมสิทธิ์ที่ดิน” และ “สิทธิครอบครองที่ดิน” ซึ่งทั้งสองคำเป็นความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่แบ่งสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิที่เป็นกรรมสิทธิ์ และสิทธิที่เป็นสิทธิครอบครอง โดยสิทธิแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ได้ให้คำนิยาม “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ดังนั้นการที่กรมเจ้าท่านำคำว่า “กรรมสิทธิ์” มาให้ความหมายใหม่ โดยให้ความหมายถึงที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” และนำคำว่า “สิทธิครอบครองที่ดิน” มาให้ความหมายว่า ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (แบบ น.ส.๓ / แบบ น.ส.๓ ก / และแบบ น.ส.๓ ข) ที่ดินมีใบจอง (แบบ น.ส.๒ และแบบ น.ส.๒ ก) หรือใบไต่สวน (แบบ น.ส.๕) ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึง แบบแจ้งการครอบครอง (แบบ ส.ค.๑) และหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (แบบ ภ.บ.ท.๕) อาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ เพราะความหมายตามถ้อยคำดังกล่าว มิได้มีความตรงไหนที่บ่งบอกถึงความเป็นกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดิน โดยในร่างกฎกระทรวง มาตรา ๒ และร่างกฎกระทรวง มาตรา ๔ ได้ยอมรับว่าความหมายของคำดังกล่าว เป็นเพียงเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง จึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวก่อนที่จะมีการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำได้ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด ๒ แดนแห่งกรรมสิทธิ์ และการใช้กรรมสิทธิ์ และลักษณะ ๓ ครอบครอง ได้ให้ความหมายของถ้อยคำดังกล่าวไว้แล้ว จึงไม่ควรที่จะกำหนดคำนิยามในกรณีดังกล่าวไว้อีก

๑.๓ คำว่า “ที่ดินมือเปล่า” ไม่ควรจัดทำเป็นบทนิยาม เพราะผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่ามีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น จึงไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแต่อย่างใด ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐๕/๒๕๑๙ โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะมีอยู่ ๒ กรณี คือ กรณีที่รัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลที่สาธารณประโยชน์ และในกรณีเอกชนมีชื่อในโฉนดที่ดิน หรือตราจองที่ระบุว่าได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น

๒. การปักหลักเขตควบคุมทางน้ำควรจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระวางเขต และการแจ้งสิทธิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ เพื่อความโปร่งใสและเพื่อความ เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

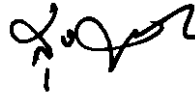
๓. กรณีการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำที่เป็นพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ป่าชายเลน ควรมีการพิจารณาวิธีปักหลักเขตให้ชัดเจน โดยก่อนการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานกับ

กระทรวง...

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อตรวจสอบแนวเขตที่ดินก่อนว่าอยู่ในเขตป่าชายเลนหรือไม่ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๒.๙ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามแนวมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ พื้นที่นอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นพุ่มารวมเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ทส.

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๖๕ ๖๒๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๗๘ ๘๖๔๔