

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๘/ ๑๗๓



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
รับที่ 4663
วันที่ 22 มี.ค. 2564
เวลา 10.20 น.

เขตพระนคร
รองอธิบดี (นายอภิชัย เอกวนากุล)
รับที่ 155
วันที่ 22 มี.ค. 2564
เวลา 11.09 น.

เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘

เรียน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/ป ๓๔๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน้าที่ในการดูแล “ป่าที่อยู่บนเกาะ” ที่มีใช้ป่าชายเลนและป่าชายหาด

ตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ในการดูแลป่าที่อยู่บนเกาะที่มีใช้ป่าชายเลนและป่าชายหาด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงตามหนังสือที่อ้างถึง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและมีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฝ่ายกฎหมายทรัพยากร

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๖๔๔ (นางอัญชลี)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๑ ๖๔๒๘

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ nr0900@ocs.go.th

มอบ ร.ร. กทม.

๒๒ มี.ค. ๒๕๖๔

(นายอภิชัย เอกวนากุล)

รองอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หน้าที่ในการดูแล “ป่าที่อยู่บนเกาะ” ที่มีป่าชายเลนและป่าชายหาด

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติบทนิยามคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชน้ำ พืชที่ขึ้นน้ำชายฝั่ง คลอง คู แพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่เกาะ ปะการัง ดอนหอย ฟันและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง จึงมีปัญหว่า ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด จะอยู่ในอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานใดระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมป่าไม้ ซึ่งปัจจุบันเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการของทั้งสองหน่วยงาน โดยในเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด อยู่ในอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยอาศัยความในบทนิยามคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ข้างต้น โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถดำเนินการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๒๐ (ต้องไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์) มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ และเมื่อเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายเฉพาะแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ย่อมโอนมาเป็นอำนาจของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยอาศัยมาตรา ๑๙ โดยอนุโลม ดังนั้น กรมป่าไม้จึงไม่มีอำนาจบริหารจัดการ ควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบป่าที่อยู่บนเกาะตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เว้นแต่เป็นพื้นที่ป่าที่อยู่บนเกาะที่มีป่าชายเลนและป่าชายหาดอนุรักษ์ ซึ่งได้ประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ยังคงมีอำนาจดูแล

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาดอยู่ในการบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ตามคำนิยาม “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ ตามคำนิยาม “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” มิได้บัญญัติให้ป่าที่นอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด ไว้ในบทนิยาม และเห็นว่า “เกาะ” เป็นการยกตัวอย่างทรัพยากรที่ขยายคำว่า “บริเวณพื้นที่อิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง” ประกอบกับคำว่า “เกาะ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๘/ ๑๗๒ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้ความหมายว่า “ส่วนของแผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบ” ซึ่งในที่นี้คือส่วนของแผ่นดินที่น้ำทะเลล้อมรอบ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลของน้ำทะเล จึงเป็นเกาะตามความหมายของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลนหรือป่าชายหาด ซึ่งมีได้รับอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึงจึงมิได้เป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีบทกฎหมายใดให้ตัดโอนอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ในการดูแลป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายเลนอนุรักษ์ ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังเช่นมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงไม่มีอำนาจบริหารจัดการ ควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบป่าที่อยู่บนเกาะที่มีใช้ป่าชายเลน ป่าชายหาด

เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายจึงขอหารือว่า

(๑) ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด เป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ หรือไม่ประการใด

(๒) ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด อยู่ในอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ควบคุม กำกับ ดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานใด ระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมป่าไม้ และเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าที่อยู่บนเกาะในบริเวณพื้นที่รอยต่อที่คาบเกี่ยวกันระหว่างป่าชายเลนและป่า และบริเวณพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพจากป่าชายเลนเป็นป่า เนื่องจากการก่อสร้างถนนตัดผ่านป่าชายเลน ทำให้อิทธิพลของน้ำทะเลเข้าไม่ถึงพื้นที่ป่าชายเลนบางส่วน และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่และป่าจากเดิม จนเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกพื้นที่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ กรมป่าไม้ไม่มีข้อขัดข้องทั้งในด้านบุคลากรหรือเครื่องมือที่ใช้ในการดูแลป่าบนเกาะที่อยู่ในทะเลแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นพิจารณาเป็น “ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด เป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในหน้าที่ดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือไม่” และมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามมาตรา ๓^๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งหมายให้

^๙ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชน้ำชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ ภูเขาทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟันและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งคุ้มครองดูแลสิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนพื้นที่ในบริเวณทะเลและชายฝั่งเป็นหลัก โดยพื้นที่ในบริเวณทะเลและชายฝั่งนั้นหมายรวมถึงพายุฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง ซึ่งคำว่า “เช่น” ที่ปรากฏในบทนิยามนั้นเป็นการยกตัวอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่า พื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเป็นพื้นที่ลักษณะใดบ้าง ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด ในลักษณะเช่นใดเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่าโดยสภาพแล้วเกาะนั้นได้รับอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง พื้นที่ได้ถึงจุดใด ดังนั้น หากสภาพข้อเท็จจริงของป่าที่อยู่บนเกาะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเข้าไปบริหารจัดการหรือคุ้มครองดูแลเป็นไปตามหลักการข้างต้นแล้ว ย่อมถือเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ ไม่อาจถือว่าเกาะที่อยู่ในเขตทะเลของประเทศไทยหรือพื้นที่บนเกาะทั้งเกาะจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ได้ทั้งหมด ส่วนเกาะใดมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่ามีลักษณะอันสมควรจะคุ้มครองดูแลเกาะและป่าที่อยู่บนเกาะนั้น ก็อาจดำเนินการโดยกำหนดให้เกาะดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๒๐^๒ เพื่อให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถกำหนดมาตรการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีใช้พื้นที่ป่าชายเลนตามมาตรา ๑๘ ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- (๑) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม
 - (๒) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์
 - (๓) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์
- พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ หรือเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมายว่าด้วยการประมง การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๒๓ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย