

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 รวมถึงพรชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด ที่ชายทะเล เกาะ หมู่บ้านทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟีชและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง จึงมีปัญหาว่า 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 เว้นแต่เป็นพื้นที่ป่าที่อยู่บนเกาะที่มีป่าชายเลนและป่าชายหาดอนุรักษซึ่งได้ประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ยังคงมีอำนาจดูแล

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 เนื่องจากมีการก่อสร้างถนนตัดผ่านป่าชายเลน ทำให้อิทธิพลของน้ำทะเลเข้าไม่ถึงพื้นที่ป่าชายเลนบางส่วน และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่และป่าจากเดิม จนเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกพื้นที่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ กรมป่าไม้ไม่มีข้อขัดข้องทั้งในด้านบุคลากรหรือเครื่องมือที่ใช้ในการดูแลป่าบนเกาะที่อยู่ในทะเลแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นพิจารณาเป็น “ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด เป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในหน้าที่ดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือไม่” และมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งหมายให้

^๑มาตรา 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 คู แพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง ซึ่งคำว่า “เช่น” ที่ปรากฏในบทนิยามนั้นเป็นการยกตัวอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่า พื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเป็นพื้นที่ลักษณะใดบ้าง ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด ในลักษณะเช่นใดเป็น ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่าโดยสภาพแล้วเกาะนั้นได้รับอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง พื้นที่ใดถึงจุดใด ดังนั้น หากสภาพข้อเท็จจริงของป่าที่อยู่บนเกาะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งจะเข้าไปบริหารจัดการหรือคุ้มครองดูแลเป็นไปตามหลักการข้างต้นแล้ว ย่อมถือเป็นทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ ไม่อาจถือว่า เกาะที่อยู่ในเขตทะเลของประเทศไทยหรือพื้นที่บนเกาะทั้งเกาะจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ได้ทั้งหมด ส่วนเกาะใดมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการ พิจารณาอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า มีลักษณะ อันสมควรจะคุ้มครองดูแลเกาะและป่าที่อยู่บนเกาะนั้น ก็อาจดำเนินการโดยกำหนดให้เกาะดังกล่าว เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๒๐^๒ เพื่อให้กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งสามารถกำหนดมาตรการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้


(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๔

มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีใช้พื้นที่ป่าชายเลนตามมาตรา ๑๘ ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๑) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ ในสภาพทางธรรมชาติเดิม

(๒) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์

(๓) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์

พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์ หรือเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๒๓ และให้มี แผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย