

บันทึก

เรื่อง การประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๕๘๖๖/๒๕๐๑ (สป. ๑๑) ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๐๑ ว่า กระทรวงเกษตรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการที่ทางราชการจะประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

เรื่องนี้ปรากฏจากหนังสือกระทรวงเกษตรที่ สร.๑๖๗๙๓/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๑ ที่ส่งมาประกอบการพิจารณาว่า กระทรวงเกษตรได้รับรายงานจากจังหวัดสุพรรณบุรีขออนุมัติประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำหน้าวัดศพเพลิงในท้องที่อำเภอบางปลาม้า คือ ลำคลองสาละกับลำรางวัดศพเพลิงให้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำโดยให้มีบริเวณอาณาเขตแผ่ไปบนที่ดินทั้งสองฝั่งอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรทำการจับสัตว์น้ำบริเวณใกล้เคียง และเพื่อให้สัตว์น้ำได้มีโอกาสเลี้ยงตัวแพร่พันธุ์มากขึ้น แต่การประกาศบริเวณอาณาเขตที่รักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำรุกล้ำเข้าไปบนพื้นที่ดินของเอกชนอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายได้ว่าตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ทางราชการจะมีอำนาจกระทำได้เพียงใดหรือไม่ กระทรวงเกษตรได้ให้กรมประมงพิจารณาแล้ว กรมประมงชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๗ ได้บัญญัติไว้ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนให้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์ได้ และตามมาตรา ๔ (๕) คำว่า “ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ความรวมถึงพื้นที่ดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินส่วนบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และสำหรับที่จับสัตว์น้ำที่จังหวัดสุพรรณบุรีขออนุมัติประกาศกำหนดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์นี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อถึงฤดูน้ำน้ำได้ท่วมพื้นที่ดินทั้ง ๒ ฝั่งอันเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย ดังนั้นถ้าพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามตัวอักษรประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ทางราชการน่าจะมีอำนาจประกาศกำหนดที่รักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำรวมถึงบริเวณที่ดินทั้ง ๒ ฝั่งของที่จับสัตว์น้ำแห่งนี้อันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ด้วย แต่ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิเหนือพื้นดินของเจ้าของที่ดินอยู่บ้าง ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่า ตามบทบัญญัติของมาตรา ๔ (๕) มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ดังกล่าว และตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยแดนกรรมสิทธิ์และการใช้กรรมสิทธิ์มาตรา ๑๓๓๕ ๑๓๓๖ และ ๑๓๓๗ ทางราชการจะมีอำนาจประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ให้มีอาณาเขตรุกล้ำไปบนพื้นที่ดินทั้ง ๒ ฝั่งอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ปรากฏว่าน้ำท่วมในฤดูน้ำได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมประมงเห็นว่าเพื่อที่จะให้การปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีนี้เป็นที่

ถูกต้องและเพื่อที่จะได้ส่งการไปให้จังหวัดต่าง ๆ ถือเป็นทางปฏิบัติที่แน่นอน จึงเห็นควรเสนอเรื่องนี้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป ซึ่งกระทรวงเกษตรเห็นชอบด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำนี้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ว่า “ที่รักษาพืชพันธุ์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอาราม หรือ..หรือที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ” “ที่ซึ่งเหมาะ” นี้ จึงเป็นที่ใด ๆ ก็ได้ ถ้าที่นั้นเป็นที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำแล้ว บทบัญญัติแห่งมาตรา ๔ (๕) ของพระราชบัญญัติการประมงมีความว่า “ที่จับสัตว์น้ำหมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขัง..และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายใน....ด้วยประการใด” บทบัญญัตินี้แสดงว่าที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนแม้เป็นพื้นดินหากน้ำท่วมในฤดูน้ำ ก็เป็นที่จับสัตว์น้ำตามกฎหมายได้ จริงอยู่มาตรา ๑๔ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมงมีบทบัญญัติว่า “ส่วนในที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ บุคคลย่อมขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำได้” แต่กฎหมายบัญญัติต่อไปว่า “แต่ต้องไม่เป็นการเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์” บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแสดงว่าที่ดินของเอกชนอันได้ถูกกำหนดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์แล้วนั้น แม้กฎหมายจะให้บุคคลขุดสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำได้ แต่ต้องไม่เป็นการเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์นั้น

ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงเกษตรและกรมประมงเสนอเรื่องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นสมควรให้ประกาศกำหนดที่นั้น ๆ เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ การประกาศนี้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง ซึ่งให้อำนาจประกาศกำหนดแก่คณะกรรมการจังหวัดไว้ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้นี้ ผู้แทนของกรมประมงซึ่งได้มาประชุมได้นำไปปรึกษากับกรมประมง กรมประมงเห็นชอบด้วย จึงได้ร่างเป็นประกาศแล้วส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขร่างประกาศนั้นดังที่แนบท้ายบันทึกนี้มาเพื่อพิจารณา

แต่โดยที่อำนาจของคณะกรรมการจังหวัดได้โอนมายังผู้ว่าราชการจังหวัดตาม มาตรา ๓๔ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ จึงได้แก้รูปประกาศเป็นประกาศของทางจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในประกาศในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดและประธานคณะกรรมการจังหวัด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๒