

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจในการดูแล
รักษาแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย

กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๑๕๐๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้เคยมีความเห็นสรุปความได้ว่า ในกรณีที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากการตื้นเขินย้อมพื้นสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนนั้นเมื่อขอบเขตความรับผิดชอบของกรมฯ จำกัดอยู่แต่เฉพาะ “ที่ชายตลิ่ง” จึงต้องถือตามจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน สำหรับการระวางชี้แนวเขตที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป หากปรากฏว่าที่ดินยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ในกรณีที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่เกิดการตื้นเขินเนื่องจากการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้นทำให้ที่ริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป กรณีดังกล่าวจึงมีผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวย้อมพื้นสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ อีกต่อไป

กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว น่าจะขัดกับภารกิจและเจตนารมณ์ในการดูแลรักษาทางน้ำสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมฯ ซึ่งมีการอ้างถึงความเห็นดังกล่าวใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อทำการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินซึ่งติดกับทางน้ำสาธารณะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในการดูแลรักษาและป้องกันการบุกรุกทางน้ำสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรมตามภารกิจของกรมฯ ได้ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ที่บัญญัติให้กรมฯ มีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทยประกอบกับเมื่อพิจารณาความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแล้ว คำว่า “ดูแล” หมายถึง เอาใจใส่

ปกปักรักษา ปกครอง และคำว่า “รักษา” หมายถึง ระวัง ดูแล ป้องกัน เยียวยา พิศระห์ตาม เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มินัยที่ประสงค์ให้ กรมฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาให้ทางน้ำสาธารณะคงสภาพเดิมมากที่สุดหรือให้คงสภาพ ไว้ไม่น้อยกว่าที่มีอยู่เดิม และระวังป้องกันมิให้มีการบุกรุกหรือกระทำการเปลี่ยนแปลง หรือ ทำลายทางน้ำสาธารณะให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนให้กรมฯ มีหน้าที่ในการขุดลอกร่องน้ำ ทาง เรือเดิน และทางน้ำสาธารณะเพื่อพัฒนาให้มีสภาพที่ดีหรือดีกว่าที่เป็นอยู่เพื่อประโยชน์ในการ เดินเรือ ป้องกันการเปลี่ยนแปลงทางเดินน้ำและป้องกันภัยสาธารณะ อาทิ อุทกภัย ภัยแล้ง เป็นต้น

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า ทางน้ำสาธารณะที่เกิดการตื้นเขิน และน้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปย่อมพินสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ ต่อไป นั้น เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” หมายถึง ที่ดินที่ติดอยู่กับแม่น้ำ ลำ คลอง หรือทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี “ที่ชายตลิ่ง” จึงเป็นส่วนหนึ่งในพื้นที่ รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของกรมฯ ไม่น่าจะเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นของอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย โดยอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำสาธารณะน่าจะหมายความรวมถึงถึงทางน้ำ สาธารณะเดิมที่เกิดการตื้นเขินขึ้นหรือทางน้ำสาธารณะที่พินสภาพจากการเป็นทางน้ำสาธารณะ แล้วแต่ยังมิได้มีการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน และเมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงแล้ว โอกาสที่ทางน้ำสาธารณะจะเกิดการตื้นเขินมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติจากการ ตกตะกอนของดิน ททราย หรือจากการเปลี่ยนทางเดินน้ำหรือจากการกระทำของมนุษย์ ปัญหาที่ เกิดขึ้นคือ การบุกรุกเพื่อเข้ามายึดถือหรือครอบครองทางน้ำสาธารณะที่เกิดการตื้นเขินอันเป็น ภาระของกรมฯ ที่ยากจะแก้ไขปัญหา เยียวยา และป้องกันในภายหลัง ซึ่งหากยึดตามแนวทางที่ สำนักงานฯ ให้ความเห็นโดยไม่มีการสงวนที่ทางน้ำสาธารณะที่เกิดการตื้นเขินไว้เพื่อทำการขุด ลอกและพัฒนาทางน้ำสาธารณะแล้ว อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำสาธารณะและการกิจ การขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินของกรมฯ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ย่อม หมดสภาพบังคับไปโดยปริยาย ฉะนั้น แนวทางในการระวังชี้แนวเขตที่ดินริมทางน้ำสาธารณะ และแนวทางในการป้องกันการบุกรุกทางน้ำสาธารณะของกรมฯ จึงควรยึดถือตามเอกสารสิทธิ ที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่เป็นกรณีไป

ในกรณีของมาตรการควบคุมสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามความในมาตรา ๑๑๗ แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ที่บัญญัติห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำทาง น้ำสาธารณะเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมฯ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความประสงค์ให้กรมฯ ดูแล รักษา และป้องกันมิให้มีการบุกรุกทางน้ำสาธารณะในทางอ้อม ตลอดจนเมื่อพิจารณา ความหมายของคำว่า “ล่วงล้ำลำน้ำ” หมายถึง ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้ น้ำของแม่น้ำ ลำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ทะเลหรือบนชายหาดของทะเล ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการ อนุญาตกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองหรือเป็นผู้มี อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดกับทางน้ำสาธารณะ โดยต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินยื่นตรงจาก ผัง การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการล่วงล้ำทางน้ำสาธารณะที่อยู่ในขอบเขตที่จะอนุญาตให้ได้ หรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งในหลักการเดียวกันนี้ในการดำเนินคดีกับผู้

ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำทางน้ำสาธารณะก่อนได้รับอนุญาตจากกรมฯ อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ในชั้นการพิจารณาของศาลยังคงต้องยึดตามเอกสารสิทธิที่ดินประกอบการพิจารณา ดังนั้น ความเห็นดังกล่าวจึงไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้กรมฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกทางน้ำสาธารณะอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทบทวนความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อที่กรมฯ จะได้กำหนดเป็นแนวทางในการดูแลรักษาทางน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมฯ ต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากข้อหารือในเรื่องนี้เป็นกรณีที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีขอให้ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ วรรคสาม แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เป็นการประชุมพิเศษ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีขอทบทวนดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗)ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า โดยที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย แต่ปรากฏว่าเมื่อทางน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นน้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปและไม่มีสภาพเป็น “ที่ชายตลิ่ง” เนื่องจากการตกตะกอนของดินทราย การเปลี่ยนแปลงทางเดินของน้ำ หรือจากการกระทำของบุคคล กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่สามารถเข้าไปดำเนินการดูแลรักษาได้ เนื่องจากที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงดังกล่าวไม่มีสภาพเป็น“ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้เคยวินิจฉัยไว้ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงจำเป็นต้องขอทบทวนความเห็นในเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘)^๑ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) ยังมีความเห็นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เห็นว่า ในกรณีที่ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากการตื้นเขินตามธรรมชาติย่อมพ้นสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘^๓ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น การพิจารณาว่าที่ดินนั้นน้ำท่วมถึงหรือไม่ ต้องถือหลักเกณฑ์ว่าที่ดินนั้นโดยปกติ น้ำท่วมไม่ถึงตลอดไป มิใช่เฉพาะฤดูใดฤดูหนึ่งหรือเพียงปีใดปีหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าหากปรากฏว่าที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงอันเกิดจากการ

^๑บันทึก เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๖๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว

^๓มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

กระทำของบุคคล กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ในการเข้าดำเนินการดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำนั้น และแม้จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นการออกโดยมิชอบ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดำเนินการขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป

(๒) ในการใช้อำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเพื่อดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะต้องดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอื่นด้วยเพื่อให้ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายบรรลุผล แต่หากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเห็นว่าอำนาจในการดูแลรักษาแหล่งน้ำสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามภารกิจ ก็สมควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมถึงภารกิจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๙

^๔มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว