

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔*

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๘๓๘๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยอ้างถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงเห็นว่า “ทะเล (รวมถึงที่ดินใต้ทะเล)” ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังกล่าวข้างต้น แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือที่ อส ๐๐๑๗/๑๑๘๘๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยความเห็นของสำนักงานอัยการเขต ๘ ที่เห็นชอบกับความเห็นของอัยการจังหวัดพังงา โดยไม่เห็นด้วยกับการตีความ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่เห็นว่า ทะเลรวมถึงที่ดินใต้ทะเลที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยได้อ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล เพื่อประกอบการพิจารณาและให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม แต่อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต ๘ เห็นว่า การตีความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ต้องสืบหาเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการใด โดยเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ หาได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลครอบคลุมไปถึงทะเลและสัตว์ทะเลทั้งหลายด้วยไม่ ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” แม้จะให้หมายความรวมถึงส่วนที่เป็นน้ำด้วย ได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ แต่จะเห็นว่ามีพื้นน้ำเป็นส่วนน้อย มีพื้นดินเป็นส่วนใหญ่ที่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับดังกล่าว การที่คำจำกัดความดังกล่าวมิได้ให้หมายความรวมถึงทะเลด้วย เพราะทะเลมีพื้นน้ำเป็นส่วนใหญ่มีเกาะเป็นส่วนน้อย จึงบัญญัติให้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ควบคุมเฉพาะเกาะในทะเลเท่านั้น แต่ไม่ให้

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๓๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ควบคุมพื้นน้ำในทะเล เพราะในส่วนของพื้นน้ำในทะเลมีกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะต่างหาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นต้น การที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชอ้างความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาใช้อ้างอิงนั้น จึงเห็นว่าจะ คลาดเคลื่อนต่อจุดมุ่งหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ ได้ตีความในประเด็นว่า ที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และเป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมุ่งเน้นสิทธิใน ที่ดิน แต่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้นมุ่งเน้นที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหลัก จึงไม่สามารถเอาคำจำกัดความในประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้กับ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ ดังนั้น พื้นน้ำในทะเลจึงไม่อยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากกรณี ดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบถึงการกำหนดอุทยานแห่งชาติทางทะเล และการปฏิบัติงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในการบริหารจัดการพื้นที่ อุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย ดังนั้น จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. คำว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หมายความว่ารวมถึงทะเลและที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๒. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่ การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนทั้งพื้นดินและทะเล รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดแล้วมี ความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๓๔๕/๒๕๒๔^๑

^๑หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

โดยสรุปความว่า มาตรา ๔ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑^๓ ก็ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึง พื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และ ทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดิน และน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่มิใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗^๔ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าว พื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมี อำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้ กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงหมายความรวมถึงทะเลและพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายถึงบริเวณพื้นที่ดินทั้งหมด ที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้ อธิปไตยของประเทศไทย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔บันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

(พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๐๓^๔ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพของธรรมชาติเดิม มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลายไป เพราะการกระทำของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสงวนธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อไปในวันข้างหน้า ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่อยู่บนพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพเดิมของธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและเรียนรู้ของประชาชนทั้งพื้นดินและในทะเล

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๙

^๔ร่างพระราชบัญญัติธรรมชาติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตัวนมาก ที่ ๑๗๘๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี