

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

ข้อเสนอแนะ ที่ ๑๗๕/๒๕๖๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีค่าตอบแทนล่วงหน้าสำหรับที่อยู่อาศัยของชุมชนชายฝั่งทะเล

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

กรมเจ้าท่า

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามเรื่องร้องเรียนที่ ๒๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ ว่าที่อยู่อาศัยของชุมชนชายฝั่งทะเลตามวิถีวัฒนธรรม ถูกกำหนดให้เป็นสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำซึ่งต้องขอใบอนุญาตและเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับการอยู่อาศัยในบ้านเรือนของตนเอง ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ทวิ ที่แก้ไขในปี ๒๕๖๐ ประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หัวหน้า คสช.) ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวเชื่อมโยงกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ สิทธิชุมชน และสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงให้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

๒. การดำเนินการ

กสม. ได้วิเคราะห์ปัญหาและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ หลักสิทธิมนุษยชน และกฎหมาย รวมทั้งประชุมหารือรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังต่อไปนี้

/๒.๑ กฎหมาย ...

๒.๑ กฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศ และหลักสิทธิมนุษยชน

๒.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๑.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: ICESCR)

๒.๑.๓ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

๒.๑.๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑.๕ กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๖๔) พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗

๒.๑.๖ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ

๒.๑.๗ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

๒.๑.๘ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ยกเว้นค่าตอบแทนรายปีสำหรับสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำบางประเภท ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

๒.๑.๙ กฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้อนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓

๒.๒ การรับฟังความคิดเห็น โดยสำนักงาน กสม.

๒.๒.๑ การประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหากรณีชุมชนริมน้ำ ครั้งที่ ๑ ร่วมกับกรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตัวแทนผู้ร้อง กลุ่ม [REDACTED] ชุมรม [REDACTED] และตัวแทนมูลนิธิ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงาน กสม.

๒.๒.๒ การประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหากรณีชุมชนริมน้ำ ครั้งที่ ๒ ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพื้นที่จังหวัดตราด ตรัง และกระบี่ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ สำนักงาน กสม.

๓. ข้อเท็จจริงจากการประมวลคำชี้แจงและค้นหาข้อมูล

๓.๑ ความเป็นมาของกฎหมายกำหนดค่าตอบแทนล่วงล้ำลำแม่น้ำ

๓.๑.๑ การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว (ต่อไปนี้จะเรียกว่า สิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ) อยู่ภายใต้

/พระราชบัญญัติ ...

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗^๑ ที่กำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งเดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนรายปี

๓.๑.๒ เมื่อปี ๒๕๓๕ บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการล่องลำลำแม่น้ำถูกแก้ไขตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มมาตรา ๑๑๗ ทวิ^๒ กำหนดให้ ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้ออกกฎกระทรวง^๓ กำหนดอัตราค่าตอบแทนของสิ่งปลูกสร้างแต่ละประเภทต่างกัน สำหรับที่พักอาศัยได้รับการลดหย่อนให้เสียค่าตอบแทนตารางเมตรละ ๕ บาทต่อปี ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่ในเขต อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จะมีผลใช้บังคับมาอย่างยาวนาน แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่องลำลำแม่น้ำในชุมชนชายฝั่งทะเลหลายแห่งไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าท่า เนื่องจากเป็นชุมชนที่อาศัยสืบต่อกัน และไม่ทราบว่ามีความหมายกำหนดให้ส่วนที่ยื่นลงไปในน้ำจะต้องขออนุญาตจากเจ้าท่า รวมถึงจะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีเพิ่มเติม

๓.๑.๓ ต่อมาในปี ๒๕๖๐ มีการแก้ไขมาตรา ๑๑๗ ทวิ^๔ พร้อมกับการควบคุมสิ่งล่องลำลำแม่น้ำที่มีความเข้มข้นขึ้น โดยหัวหน้า คสช. ได้มีคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การบรรเทาความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่องลำลำแม่น้ำที่ยังไม่มีใบอนุญาตต้องแจ้งต่อเจ้าท่าภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับ เพื่อเข้าสู่กระบวนการออกใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน^๕

/เพื่อประโยชน์ ...

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๒ มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพแต่ละท้องถิ่นและประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานใดหรือบุคคลใดก็ได้

^๓ กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๖๔) พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

^๔ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

^๕ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๒/๒๕๖๐ มีสาระสำคัญว่า เพื่อควบคุมไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำอีกต่อไป ให้การขยายระยะเวลาการรายงานต่อกรมเจ้าท่าออกไปอีก จนถึงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ที่มารายงานภายในกำหนดจะได้รับยกเว้นโทษอาญาและโทษปรับทางปกครอง สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการควบคุมไม่ให้มีการสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอีกต่อไป ซึ่งเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะต้องชำระค่าตอบแทนรายปี^๖ เว้นแต่กรณีสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่เป็นกระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือเป็นสิ่งที่ใช้สำหรับการประกอบอาชีพในภาคการเกษตรจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทน^๗ หลังจากนั้น ได้มีกฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ซึ่งข้อ ๗ ยังคงอัตราค่าตอบแทนสำหรับที่พักอาศัยตารางเมตรละ ๕ บาทต่อปี และข้อ ๖^๘ ยังคงยกเว้นค่าตอบแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่เป็นกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ใช้สำหรับการประกอบอาชีพในภาคเกษตรหรือการประมง

๓.๒ หลังการแก้ไขกฎหมายในปี ๒๕๖๐ กระบวนการออกใบอนุญาตเป็นไปแบบบังคับ โดยที่ประชาชนยังไม่เข้าใจเนื้อหาของกฎหมาย แต่หากไม่ดำเนินการจะถูกดำเนินคดีและมีระยะเวลาที่เร่งรัด ในบางกรณีการดำเนินการรังวัดพื้นที่ส่วนที่ล่วงล้ำลำน้ำของเจ้าท่า ไม่ได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างทราบก่อน และไม่ได้ดำเนินการต่อหน้าเจ้าของพื้นที่ นอกจากนี้ยังทำให้ที่ดินบางพื้นที่ถูกสำรวจและตีความเป็นพื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำไปด้วยซึ่งไม่ถูกต้อง เช่น สิ่งปลูกสร้างบางหลังซึ่งเดิมเป็นที่ดินบนบกและมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก.) แต่ต่อมาที่ดินนั้นถูกน้ำกัดเซาะชายฝั่งจนที่ดินหายไปสิ่งปลูกสร้างจึงมีลักษณะอยู่เหนือลำน้ำ^๙ เป็นต้น

/๓.๓ นอกจาก ...

๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จะต้องดำเนินการยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพื่อขอใบอนุญาตต่อเจ้าท่าภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่แจ้งและกำหนดให้เจ้าท่ามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตเป็นหนังสือภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเอกสารหลักฐานครบถ้วน

^๖ อัตราค่าตอบแทนเป็นไปตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๖๔) พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ไปพลางก่อน

^๗ ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ยกเว้นค่าตอบแทนรายปีสำหรับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบางประเภท ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

^๘ กฎกระทรวงกำหนดค่าตอบแทนรายปีสำหรับผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๖ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้

(๓) ท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะ ตลอดจนเครื่องมือทำประมงทุกชนิด

(๔) ท่อสูบน้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการเกษตรหรือใช้ในที่อยู่อาศัย

(๕) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบศาสนกิจโดยเฉพาะ

(๖) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการสาธารณสุข

(๗) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ

(๘) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ใช้สำหรับการประกอบอาชีพในภาคการเกษตรหรือการประมง

^๙ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๓-๓๖๐/๒๕๐๗ และที่ ๒๗๔๔/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่าตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๔๐ นั้น การที่จะตีความว่าถ้าที่ดินเป็นที่ขายตลิ่งแล้วย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๓.๓ นอกจากนั้น การออกใบอนุญาตยังเป็นแบบรวมประเภท กล่าวคือ พื้นที่บริเวณหนึ่ง มีสิ่งปลูกสร้างหลายประเภทอยู่รวมกันและมีประเภทที่ไม่ได้รับยกเว้นอยู่ด้วย แต่จะถูกรวบรัดรวมกันและพื้นที่ทั้งหมดจะถูกใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าตอบแทนโดยไม่ได้ตัดพื้นที่ที่ได้รับยกเว้นออกจากการคำนวณ ตัวอย่างจากกรณีที่เกิดขึ้นจริง เช่น ชาวบ้านในชุมชนชายฝั่งรายหนึ่งมีพื้นที่เดียวกันเป็นทั้งบ้านพักอาศัยซึ่งต้องเสียค่าตอบแทนรายปี และเป็นพื้นที่เก็บอุปกรณ์ทำประมงซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่การออกใบอนุญาตจะกำหนดพื้นที่รวมระบุประเภทเป็น “ที่อยู่อาศัยและโรงอวน” และคำนวณค่าตอบแทนจากพื้นที่ทั้งหมดรวมกันในอัตราสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำประเภทที่พักอาศัย ทำให้ผู้รับใบอนุญาตต้องรับภาระค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น

๓.๔ จากปัญหาข้างต้น กสม. ได้รับเสียงสะท้อนจากชุมชนชายฝั่งทะเลถึงความเดือดร้อนโดยชุมชนและภาคประชาสังคมมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางแรกเห็นว่า ชุมชนชายฝั่งทะเลเป็นการดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมไม่ควรต้องขออนุญาตและเสียค่าตอบแทนล่วงล้ำลำแม่น้ำเป็นรายปี

แนวทางที่สองเห็นว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำยินดีเสียค่าตอบแทนแต่ควรลดอัตราลงให้เหมาะสมและไม่เป็นภาระมากเกินไป เนื่องจากแต่ละปีต้องเสียภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างให้กับ อบท. อยู่แล้ว

๓.๕ จากการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น ได้รับความเห็นที่สำคัญดังนี้

๓.๕.๑ กรมเจ้าท่า ผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ ชี้แจงว่า

(๑) การกำหนดค่าตอบแทนจากสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ประเภทที่พักอาศัย เนื่องจากทางน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ประชาชนไม่อาจครอบครองเป็นพื้นที่ส่วนตัวได้ การที่ประชาชนรายใดสร้างที่พักอาศัยล่วงล้ำลำแม่น้ำ เป็นการใช้สิทธิซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นที่ต้องใช้ทางน้ำสาธารณะ หรืออาจส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางน้ำเพราะสิ่งก่อสร้างเหล่านั้นขวางกั้นด้วย ประกอบกับการตั้งบ้านเรือนเหนือทางน้ำสาธารณะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การทิ้งของเสียและสารเคมีจากการซักล้างลงในน้ำ ผู้ที่ใช้สิทธิมากกว่าผู้อื่นต้องถูกควบคุมและควรคืนประโยชน์ให้กับชุมชนหรือสังคม จึงนำมาสู่การตรากฎหมายและหลักเกณฑ์ให้ต้องขออนุญาตและเสียค่าตอบแทนรายปีให้แก่ อบท. เพื่อจะได้นำเงินนั้นไปพัฒนาท้องถิ่น

(๒) สำหรับการเสียค่าตอบแทนตามใบอนุญาต เนื่องจากใบอนุญาตล่วงล้ำลำแม่น้ำเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ใช้ประโยชน์ในทางน้ำสาธารณะ หากผู้ใดไม่ต้องการเสียค่าตอบแทนสามารถขอยกเลิกใบอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ ในการออกใบอนุญาต ผู้ครอบครองพื้นที่เป็นผู้แจ้งบริเวณอาณาเขตและจำนวนเนื้อที่กับพนักงานเจ้าหน้าที่เอง รวมทั้งเป็นผู้ชี้แนวเขตให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจ

/รังวัด ...

ครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ขายต่งสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินนั้นไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยเหตุผลดังกล่าว บริเวณที่ดินเดิมที่เจ้าของยังสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและยังคงครอบครองอยู่ จึงไม่ตกเป็นสาธารณะและไม่ใช่วางล้ำลำแม่น้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

รังวัดเพื่อรับสิทธิหรือรับใบอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ใช้ดุลพินิจแยกประเภทใบอนุญาตให้ หากผู้ขอใบอนุญาตไม่ร้องขออย่างชัดแจ้ง ดังนั้น หากผู้ใดเห็นว่าไม่ต้องการใบอนุญาตในส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือ ยืนยันว่ามีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกใบอนุญาตในส่วนนั้นด้วยตนเอง

๓.๕.๒ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ อปท. ในพื้นที่ที่มีชุมชนชายฝั่งทะเล^{๑๐} ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บค่าตอบแทนล่วงล้ำลำแม่น้ำ ให้ความเห็น

(๑) ชุมชนชายฝั่งทะเลเป็นวิถีชีวิตปกติของชาวประมงพื้นบ้าน โดย อปท. ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายเพียงจัดเก็บค่าตอบแทนตามรายชื่อและจำนวนเงินที่ได้รับแจ้งจากกรมเจ้าท่าเท่านั้น^{๑๑} แต่ไม่มีบทบาทในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและการคำนวณค่าตอบแทน หรือใช้ดุลพินิจว่าควรจัดเก็บจากพื้นที่ใดหรือไม่ และไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของใบอนุญาตที่ออกโดยเจ้าท่าได้

(๒) จากข้อมูลปี ๒๕๖๔ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุดที่มีการบันทึกในฐานข้อมูลพบว่า อปท. ทั่วประเทศ มีรายได้จากค่าตอบแทนล่วงล้ำลำแม่น้ำประมาณ ๔,๘๐๐,๐๐๐ บาท (สี่ล้านแปดแสนบาทถ้วน) คิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๐๒ ของรายได้จัดเก็บส่วนอื่น ๆ ที่มีจำนวนเงินประมาณ ๓๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามหมื่นสองพันล้านบาทถ้วน) ต่อปี จึงมีข้อสังเกตว่า การจัดเก็บค่าตอบแทนล่วงล้ำลำแม่น้ำเป็นภาระกับชุมชนและ อปท. มากกว่าประโยชน์ด้านรายได้

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงข้างต้น มีประเด็นสำคัญต้องพิจารณา ๒ ประการ ได้แก่ การออกใบอนุญาตแบบรวมประเภทและการคำนวณค่าตอบแทนรายปี และการคุ้มครองสิทธิชุมชนของชุมชนชายฝั่งทะเล โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๔.๑ การออกใบอนุญาตแบบรวมประเภทและการคำนวณค่าตอบแทนรายปี

๔.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดว่า รัฐพึงต้องให้ความรู้ ให้ข้อมูล อำนาจความสะดวก และช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่ได้มีหน้าที่เพียงแต่การใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายเท่านั้น แต่มีหน้าที่บริการด้านกฎหมายด้วย โดยที่

/การออก ...

^{๑๐} อปท. ที่เข้าร่วมประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหากรณีชุมชนริมน้ำ (ครั้งที่ ๒) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ได้แก่ อบต.หนองสนี อบต.คลองใหญ่ อบต.ท่าโสม อบต.เกาะกูด อบต.บางปิต อบต.อ่าวใหญ่ เทศบาล ต.น้ำเขียว เทศบาล ต.เกาะช้างใต้ อบต.หนองคันทรอง และ อบต.แหลมกลัด จ.ตราด อบต.เกาะลิบง จ.ตรัง และเทศบาล ต.เกาะลันตาใหญ่ จ.กระบี่

^{๑๑} หนังสือกรมเจ้าท่า ที่ คค ๐๓๐๙.๒/๔๘๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเก็บค่าตอบแทนรายปีสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ สารสำคัญคือ นำส่งแนวปฏิบัติสำหรับ อปท. ในการเก็บค่าตอบแทนรายปีสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ โดยเมื่อได้ออกใบอนุญาตแล้ว หน่วยงานของกรมเจ้าท่าที่ออกใบอนุญาตจะมีหนังสือแจ้งผู้รับอนุญาตให้ไปชำระเงินที่อปท. หลังจากนั้น หน่วยงานของกรมเจ้าท่าจะแจ้งไปยัง อปท. ให้ทราบถึงการอนุญาต โดยระบุขนาดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต อัตราค่าตอบแทนที่ผู้รับอนุญาตต้องชำระ และวันที่ต้องชำระในแต่ละปีจนกว่าจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป

การออกใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ผู้ออกใบอนุญาตไม่ได้มีหน้าที่และอำนาจเพียงแต่อนุญาตหรือไม่อนุญาตตามที่ประชาชนขอเท่านั้น แต่พึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ โดยอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอของผู้ขอใบอนุญาตซึ่งเป็นคู่กรณี ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

๔.๑.๒ เมื่อประชาชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาต และข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งไม่ว่าในเวลาใดก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตแล้วเสร็จว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ขอเป็นเจ้าของหรือครอบครองนั้น มีทั้งประเภทที่ต้องเสียค่าตอบแทนและประเภทที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ซึ่งทราบข้อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จะละเลยไม่แจ้งถึงข้อมูลดังกล่าว และถือว่าผู้ขอประสงค์จะขอใบอนุญาตแบบรวมประเภทไม่ได้ เพื่อให้การคำนวณค่าตอบแทนรายปีอยู่บนฐานที่เหมาะสม และประชาชนไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเกินสมควร

๔.๑.๓ ดังนั้น จึงเห็นว่า กรมเจ้าท่าควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาในการออกใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งข้อกฎหมายและการพิจารณาออกใบอนุญาต เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔.๒ การคุ้มครองสิทธิชุมชนของชุมชนชายฝั่งทะเล

๔.๒.๑ สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๑๑ ครอบคลุมถึงการมีความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัย และการให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือโครงการของรัฐ^๒ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีชุมชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำและชายฝั่งทะเลหลายแห่งซึ่งมีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับน้ำ พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติโดยใช้น้ำเป็นแหล่งอาหาร การคมนาคม การค้าขาย การเกษตรกรรม และการประมง รวมทั้งดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนควบคู่ไปด้วย สะท้อนให้เห็นว่า

ในอีกบริบท ...

^๒ ตามข้อคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ ๔ เกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (General Comment No. 4 (1991) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights) สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมนั้นครอบคลุมมากกว่าการมีบ้านที่มีกำแพง ๔ ด้านและหลังคา แต่รวมถึงการมีความมั่นคงในการครอบครองที่อยู่อาศัย มีบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมใช้งาน มีราคาที่เหมาะสม มีมาตรฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขอนามัยเหมาะกับการอาศัย ทุกคนมีความสามารถที่จะเข้าถึงได้ มีสถานที่ตั้งที่ปลอดภัย และชุมชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหรือโครงการของรัฐที่โปร่งใส และสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ

ในอีกบริบทหนึ่ง ที่อยู่อาศัยมีความสำคัญกับวิถีวัฒนธรรม สัมพันธ์กับการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชน ในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี รวมถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา ใช้ และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๑) และ (๒) ด้วย

๔.๒.๒ จากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีประเด็นปัญหาว่า ที่อยู่อาศัยของชุมชน ชายฝั่งทะเลควรอยู่ในบังคับต้องขอใบอนุญาตและเสียค่าตอบแทนหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) การตั้งถิ่นฐานหรือเลือกถิ่นที่อยู่เป็นเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๘ ที่อาจถูกจำกัดได้^{๑๓} และการจำกัดเสรีภาพตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยกำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง สิ่งล่องล้าลำแม่น้ำต้องขออนุญาต อยู่ในขอบเขตเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมไปถึงการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดลอมให้สมดุลและยั่งยืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว มุ่งเน้นการห้ามสร้างสิ่งล่องล้าลำแม่น้ำเป็นหลักและการอนุญาตเป็น ข้อยกเว้น^{๑๔} โดยเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เป็นคนละส่วนกับ การเสียภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างหรือการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ทางน้ำซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ^{๑๕} ซึ่งกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดหน้าที่ในการเสียค่าตอบแทนสิ่งล่องล้าลำแม่น้ำและกำหนดให้ชำระเงินในแต่ละปีจนกว่าเจ้าของ หรือผู้ครอบครองจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป เพื่อเป็นมาตรการบังคับทางอ้อมไม่ให้มีการปลูกสร้าง อาคารหรือสิ่งล่องล้าลำแม่น้ำอีกต่อไป

(๒) เนื่องด้วยชุมชนชายฝั่งทะเลมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือมีการใช้พื้นที่ ร่วมกันที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรม และพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยกรณีที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม^{๑๖} จะเป็นการตั้งถิ่นฐานถาวรไม่อาจรื้อถอน ออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวได้ การต้องจ่ายค่าตอบแทนสิ่งล่องล้าลำแม่น้ำรายบุคคล เป็นรายปีตลอดไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดการชุมชนและการยกระดับความเข้มแข็งของชุมชน

/ทั้งนี้ ...

^{๑๓} ภายใต้เงื่อนไขการตรากฎหมายเพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อการผังเมือง เพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว และเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

^{๑๔} อ้างแล้ว เจริญรติที่ ๒

^{๑๕} ทางน้ำ ทะเล ชายฝั่งทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกัน ... (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ...”

^{๑๖} หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล ซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามนัยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการและจัดการพื้นที่ของตนเองให้สอดคล้องกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ วิถีวัฒนธรรม และนิเวศระดับชุมชน โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน ภาครัฐต้องลดอุปสรรคในการใช้สิทธิและอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิให้สอดคล้องกับความสมดุลและยั่งยืนได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางหรือจำกัดสิทธิของบุคคลและชุมชนดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและใช้สิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ได้อย่างบริบูรณ์

(๓) ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่ว่า ผู้ที่ครอบครองใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นการส่วนตัว ซึ่งถือว่าได้รับประโยชน์มากกว่าผู้อื่น และการใช้อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้นั้นจะต้องถูกควบคุมและควรคืนประโยชน์ให้กับชุมชนและสังคม จึงเห็นว่า สามารถกำหนดวิธีการอื่นให้กับชุมชนชายฝั่งทะเลในการคืนประโยชน์สู่สังคมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแทนการจ่ายเป็นตัวแทนได้ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการใช้อิทธิพลของบุคคลกับหน้าที่ต่อสังคม โดย อปท. ที่ใกล้ชิดกับประชาชน ควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิธีการใช้อิทธิพลของชุมชนร่วมกับชุมชนให้สอดคล้องกับความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมบทบาทของบุคคลและชุมชนในการดูแล พื้นฟู อนุรักษ์ และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์ของตน พร้อมกันนี้ให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงมาตรการในการควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน อันเป็นสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น ๆ ต่อไป

๕. ข้อเสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๓/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ จึงมีมติให้ข้อเสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อกระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๕.๑. กรณีเกี่ยวกับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

๕.๑.๑ ให้กรมเจ้าท่าจัดทำประกาศเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการและสื่อประชาสัมพันธ์ โดยปิด ณ ที่ทำการในแต่ละท้องที่ที่ประชาชนต้องมาติดต่อราชการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาต อธิบายให้ความรู้ด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายพร้อมตัวอย่างในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาต ประเภทสิ่งล่อล่อล้าแม่น้ำที่ต้องเสียค่าตอบแทนและอัตราค่าตอบแทน ประเภทที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียค่าตอบแทน หลักเกณฑ์ในการวัดพื้นที่ และวิธีการคำนวณค่าตอบแทนรายปี

/๕.๑.๒ ให้กรม ...

๕.๑.๒ ให้กรมเจ้าท่ากำหนดแนวปฏิบัติและประกาศเป็นการทั่วไป ดังต่อไปนี้

(๑) แนวปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่และอำนาจในกระบวนการออกใบอนุญาต ให้แจ้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้ขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแนะนำเกี่ยวกับใบอนุญาตรวมทั้งหน้าที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้บุคคลนั้นดำเนินการอย่างถูกต้อง ได้รับประโยชน์สูงสุด และเสียค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

(๒) แนวปฏิบัติในการออกใบอนุญาตและการรังวัดแนวเขตอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ใด ๆ ที่มีสิ่งปลูกสร้างหลายประเภทและสามารถแยกขอบเขตเป็นส่วน ๆ ออกจากกันได้ ให้ดำเนินการกระบวนการออกใบอนุญาตโดยแยกประเภทใบอนุญาตตามอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอย่างชัดเจน เพื่อการคำนวณค่าตอบแทนที่เป็นธรรมสำหรับกรณีผู้ขอเป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำหลายประเภทที่มีอัตราค่าตอบแทนรายปีต่างกัน

(๓) ขั้นตอนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและระงับข้อพิพาท ในกรณีมีข้อสงสัยหรือคู่กรณีโต้แย้งในการพิจารณาใด ๆ ว่าบริเวณพิพาทไม่ใช่ทางน้ำสาธารณะ หรือไม่ใช่สิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เช่น กรณีข้อโต้แย้งว่า สิ่งปลูกสร้างหรืออาคารสร้างบนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีสิทธิอื่นใดตามกฎหมายอื่น แต่ต่อมาถูกน้ำกัดเซาะจนสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารนั้นมีลักษณะอยู่เหนือน้ำ เป็นต้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าท่าขอความร่วมมือเจ้าพนักงานที่ดินหรือหน่วยงานอื่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่ เพื่อดำเนินการรังวัดขอบเขตร่วมกันกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินนั้น และนำมาพิจารณาก่อนดำเนินการทางอาญาหรือทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

(๔) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการยกเลิก แก่ไข หรือแยกใบอนุญาตแล้วแต่กรณี สำหรับกรณีใบอนุญาตแบบรวมประเภทสิ่งปลูกสร้างที่อาจแยกออกจากกันได้ และมีอัตราค่าตอบแทนที่ต้องเสียหรือได้รับยกเว้นต่างกัน หรือกรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้กรมเจ้าท่าแจ้งก่อนการเรียกเก็บค่าตอบแทนในรอบปีถัดไป นับแต่ได้รับข้อเสนอแนะฉบับนี้

๕.๑.๓ ให้กระทรวงคมนาคมร่วมกับกรมเจ้าท่าแก้ไขกฎ ระเบียบ คำสั่งหรือแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางตามข้อ ๕.๑.๒ ในกรณีกฎ ระเบียบ คำสั่งหรือแนวปฏิบัติของตนในปัจจุบันขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการดังกล่าว

๕.๒ กรณีการคุ้มครองสิทธิชุมชนของชุมชนชายฝั่งทะเล

๕.๒.๑ ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับรองชุมชนชายฝั่งทะเลตามวิถีวัฒนธรรม ที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีความพร้อมในการจัดการพื้นที่ของตนเอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามแนวทางดังต่อไปนี้

/ (๑) กำหนด ...

(๑) กำหนดแนวทาง ให้ อบท. ร่วมกับชุมชนสำรวจและจัดทำแผนที่แนวเขตของชุมชนชายฝั่งทะเลที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีการครอบครองใช้ประโยชน์ทางน้ำสาธารณะ เพื่อพิจารณารับรองแนวเขตพื้นที่ชุมชนชายฝั่งทะเล

(๒) ในการรับรองนั้น ให้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข หรือข้อบังคับชุมชนในการใช้ประโยชน์ทางน้ำสาธารณะให้สอดคล้องกับความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวัสดุและประเภทของสิ่งล่องล้าลำนํ้า หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ หลักเกณฑ์ในการจัดการของเสีย การกำจัดมลพิษ หลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์พื้นที่และการรักษาทัศนียภาพ เป็นต้น

๕.๒.๒ ให้กระทรวงคมนาคมร่วมกับกรมเจ้าท่าแก้ไขกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ทวิ โดยยกเว้นอัตราค่าตอบแทนล่องล้าลำนํ้าให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตชุมชนชายฝั่งทะเลที่ได้รับการรับรองโดย อบท. ตามนัยข้อ ๕.๒.๑ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีสิ่งล่องล้าลำนํ้าในเชิงพาณิชย์ โดยให้หารือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์
นางปรีดา คงแป้น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
นางสาวปิติกัญจน์ สิทธิเดช
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ