

# กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการบริหารพื้นที่อ่าวบ้านดอน

## Laws relating to area management in the Bandon Bay area

พรวิไล อัยดำรงธรรม<sup>1</sup>, จิตรดารมย์ รัตน์วุฒิ<sup>2</sup>  
และเพชร ขวัญใจสกุล<sup>3</sup>

Pornvilai Auidumrongtham<sup>1</sup>, Jiddarom Ruttanawut<sup>2</sup>  
and Phet Khwanchaisakun<sup>3</sup>

Received: February 20,2024

Revised: September 25,2024

Accepted: November 1,2024

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายและหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน และเพื่อเสนอแนะการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอนให้เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

จากผลการวิจัยพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลชายฝั่ง กฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลอาณาเขต และกฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กล่าวสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอน มีกฎหมายและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง 3 ระดับ ได้แก่ กฎหมายการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและชายฝั่ง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ทะเล และกฎหมายเกี่ยวกับการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายแบบแยกส่วน ก่อให้เกิดสภาวะขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ขาดการบูรณาการจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสีย ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอน จึงควรแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ การจัดการพื้นที่ป่าชายเลนและชายฝั่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 การจัดการพื้นที่นอกทางทะเลชายฝั่งเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2446 และพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ส่วนการจัดการพื้นที่ประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ชายทะเลและทะเลชายฝั่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี,E-mail:pornvilai.aui@sru.ac.th.

Asst. Prof., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, E-mail: lawman077355623@gmail.com.

Assoc. Prof., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

<sup>3</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี,E-mail:phat.khw@sru.ac.th

Asst. Prof., Faculty of Law, Suratthani Rajabhat University

จึงมีข้อเสนอแนะว่า การจัดการพื้นที่และการขออนุญาตทั้งโดยตรงและเกี่ยวเนื่องในการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมง ส่วนการจัดการพื้นที่ส่วนอื่นให้เป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

**คำสำคัญ:** อ่าวบ้านดอน, การจัดการพื้นที่

### Abstract

The purpose of this research is to study laws and government agencies. with duties and powers to enforce laws for the management and administration of Bandon Bay Area and to recommend law enforcement for the management of Ban Don Bay area to be unified and effective By documentary research from books, textbooks, legal articles and electronic media related to the management of Ban Lon Bay area. Including collecting data in the area from government officials and stakeholders in the form of interviews based on research questions. and analyze the data according to the objectives set

The results showed that Related laws include both international law and domestic law, which can be divided into 3 categories: law applicable to coastal seas; Laws applicable to the territorial sea and laws applicable to the exclusive economic zone seas Said for the management of Ban Don Bay area, the law and the three levels of government officials are the law for managing mangrove and coastal areas. Laws relating to the management of marine areas and laws on fisheries and aquaculture. The law empowers government agencies to enforce laws separately. causing a state of lack of unity in law enforcement Law enforcement in Bandon Bay area must therefore be integrated into the government sector. civil society and stakeholders By using legal mechanisms as a tool for management to achieve maximum efficiency. The researcher saw that Management of mangrove and coastal areas is the authority of the Department of Marine and Coastal Resources under the Marine and Coastal Resources Management Promotion Act B.E. 2558. Management of offshore areas is the authority of the Marine Department according to the Maritime in Thai waters 1903 and the Thai Vessels Act 1938. Fishery area management and aquaculture are the duties of the Department of Fisheries according to the Royal Ordinance on Fisheries 2015. It is therefore suggested that Land management and request for permission both directly and directly related to fisheries or aquaculture are the powers and duties of the Department of Fisheries. The management of other areas shall be the duties and powers of state agencies as specifically provided by law

**Keyword:** Ban Don Bay, area management

## บทนำ

อ่าวบ้านดอน(Bay of Bandon) เป็นบริเวณของทะเลที่มีมาตั้งแต่โบราณ ดังปรากฏชื่อในหนังสือภูมิศาสตร์ของปโตเลมี (Ptolemy's Geography) ลักษณะเป็นเว้าขนาดใหญ่เว้าเข้ามาในแผ่นดิน คล้ายรูปตัวยูทางชายฝั่งทะเลตะวันออก(ชายฝั่งอ่าวไทย) ความลาดชันต่ำและสภาพน้ำทะเลอยู่ในระดับไม่ลึกมากประมาณ 1-5 เมตร มีหาดโคลนเลน กว้างใหญ่ยื่นออกจากชายฝั่งประมาณ 1-2 กิโลเมตร( บุญศรี และจินตนิย,2561) ซึ่งอ่าวบ้านดอน มีลักษณะเป็นท้องกระทะรับน้ำจากคลองน้อยใหญ่ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์จากตะกอนปากแม่น้ำต่างๆ ที่ไหลลงสู่อ่าวบ้านดอน จึงเป็นศูนย์รวมของความสมบูรณ์และแหล่งรวมความหลากหลายในระบบนิเวศท้องทะเล อีกทั้งเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของสัตว์น้ำและเป็นที่ยืนของสัตว์น้ำวัยอ่อนนานาชนิด สภาพภูมิประเทศและสภาพภูมิอากาศที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ รวมถึงลักษณะการขึ้นลงของน้ำทะเลที่ไม่รุนแรงและเปลี่ยนแปลงมากนัก ประกอบกับเป็นจุดบรรจบกันระหว่างน้ำจืดกับน้ำทะเลจนเกิดเป็นน้ำกร่อย ทำให้ระดับความเค็มของน้ำทะเลอยู่ในภาวะสมดุลเหมาะกับการเจริญเติบโตของหอยและสัตว์น้ำอื่นๆ ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของอ่าวบ้านดอนส่งผลให้พื้นที่รอบอ่าวบ้านดอนกลายเป็นแหล่งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอุดมสมบูรณ์(เพ็ญญาและโอฬาร,2562) บริเวณอ่าวบ้านดอนมีพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่แหลมซุย อำเภอไชยา ถึงแหลมกุกาอำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีลักษณะเป็นเว้าที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคใต้ มีพื้นที่รอบอ่าวรวมประมาณ 477 ตารางกิโลเมตร ลักษณะแนวชายฝั่งมีความยาวประมาณ 120 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 6 อำเภอของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภอดำรง อำเภอบ้านดอน อำเภอไชยา อำเภอกาญจนดิษฐ์ และอำเภอดอนสัก (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์,2550) ในขณะที่ข้อมูลของโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งได้ผนวกรวมพื้นที่อำเภอดำรงและอำเภอเกาะสมุยไว้เป็นพื้นที่ของอ่าวบ้านดอนด้วย ดังนั้น อ่าวบ้านดอนจึงมีลักษณะชายฝั่งทะเลตลอดทั้งอ่าว เป็นบริเวณน้ำตื้น เป็นศูนย์รวมความสมบูรณ์และแหล่งรวมความหลากหลายในระบบนิเวศ พื้นที่อ่าวบ้านดอนจึงถูกใช้เปลี่ยนแปลงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทะเล การจับสัตว์น้ำ หรือทำประมงพื้นที่บ้านเพื่อเลี้ยงชีพ ซึ่งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์และการปกป้องดูแลรักษาก่อให้เกิดปัญหาในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล การสูญเสียพันธุ์สัตว์น้ำ การบุกรุกและทำลายพื้นที่ชายฝั่งทะเลยังก่อให้เกิดปัญหาเชิงสังคม นิเวศ วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน



ภาพแสดงลักษณะพื้นที่อ่าวบ้านดอน

ที่มา : กรมประมง 2563

จากกรณีดังกล่าวอ่าวบ้านดอนในปัจจุบันจึงมีสภาพจากพื้นที่สาธารณะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล จากที่ผู้ประกอบการ หรือผู้ที่อ้างสิทธิในการครอบครองพื้นที่สาธารณะโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้บริเวณอ่าวบ้านดอนมีการปลูกสร้างรูก้ำลำน้ำจากผู้ครอบครองพื้นที่สาธารณะโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เหล่านั้น เช่น การบุกรุกเพื่อทำคอกหอยแครงของนายทุน การรูก้ำเข้ามาในเขตพื้นที่ทะเลสาธารณะ เป็นต้น ส่งผลให้พื้นที่ประกอบอาชีพของชาวประมงพื้นบ้านมีจำกัดเพียงพื้นที่ร่องเดินเรือ และไม่สามารถรูก้ำเข้าเขตคอกหอยนายทุนได้ ตลอดถึงการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้จัดประชุมวิชาการตามโครงการการวิจัยเพื่อพัฒนาทั้งพื้นที่ หรือโครงการ ABC เพื่อรับฟังความคิดเห็นในการดำเนินงานและรับทราบข้อมูลของพื้นที่ “อ่าวบ้านดอน” จ.สุราษฎร์ธานี จากเอกสารโครงการของทาง สกว. บางช่วงบางตอนระบุว่า...ปัญหาการจัดการทรัพยากรอ่าวบ้านดอนเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพของชุมชนชายฝั่งโดยตรง เพราะเมื่อทรัพยากรมีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้คนหลายกลุ่มเข้าแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่มากขึ้นเรื่อย ๆ จนระบบนิเวศไม่สามารถผลิตทรัพยากรให้เพียงพอต่อความต้องการของคนได้ เมื่อทรัพยากรมีไม่เพียงพอที่จะรองรับความต้องการของคนหลายกลุ่ม ทำให้เกิดการพัฒนาเครื่องมือ เกิดความขัดแย้งในเรื่องความเหลื่อมล้ำของเครื่องมือในการประกอบอาชีพระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่ง หรือแม้แต่ประมงชายฝั่งด้วยกันเองก็ยังมีมีการเปลี่ยนเครื่องมือประมงเพื่อให้มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน ชุมชนได้ถูกเบียดขับจากกลุ่มทุนทั้งทางทะเลและบนผืนดิน ส่งผลต่อการประกอบอาชีพของประมงพื้นบ้านรอบอ่าวบ้านดอน ทั้งปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และอาจส่งผลถึงปัญหาความมั่นคงทางอาหารระดับพื้นที่ในอนาคต การรูก้ำพื้นที่ทำกินของชาวประมงพื้นบ้าน ให้ออยร่นไปเรื่อย ๆ จนแทบจะหมดพื้นที่ทำกิน เกิดการแย่งชิงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ส่งผลให้ทรัพยากรชายฝั่งเสื่อมโทรม เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน จึงเป็นสาเหตุให้ชุมชนรอบอ่าวบ้านดอนรวมตัวกันเพื่อรักษาทรัพยากร (งานวิจัยอ่าวบ้านดอน ‘ประมงชุมชน’ ‘ทางรอด’ อยู่ที่ใคร? วันที่ 6 สิงหาคม 2556 <https://dric.nrct.go.th/ค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2565>) ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของอ่าวบ้านดอนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ 4 หน่วยงานหลัก โดยการบังคับใช้กฎหมายจากภาครัฐก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่

1) กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ส่งเสริมการทำประมง การออกอาชญาบัตรเพื่อใช้เครื่องมือประมง โดยคณะกรรมการประมงจังหวัดและประมงอำเภอในเขตประมงนั้น ๆ บังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

2) กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนเรือ ควบคุมสิ่งล่องลำน้ำ บังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการบริหารจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง บังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

4) ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) มีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือประโยชน์อื่นใดในเขตทางทะเลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากร หรือด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ปกติไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ บังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

หน่วยงานดังกล่าวแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายของหน่วยงานในการปฏิบัติ ทำให้เกิดความขัดแย้งการให้เอกสิทธิ์เชิงพื้นที่ ทะเลชายฝั่ง เห็นได้จาก พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจกรมเจ้าท่าควบคุมการใช้ยานพาหนะทางน้ำในทะเล การจดทะเบียนผู้บังคับเรือจึงเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการควบคุมเรือประมง และควบคุมการจดทะเบียนเรือ เรือประมงจึงต้องจดทะเบียนกับกรมเจ้าท่าตามกฎหมายฉบับนี้ เมื่อการประมงเป็นกิจการที่จะต้องขออนุญาตผู้ประกอบการประมงไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือไม่จึงต้องขออาชญาบัตรและการใช้เครื่องมือประมงกับกรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 หรือ การขออนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้อนุญาต(ประมงอำเภอ หรือประมงจังหวัด)อนุญาตให้สร้างคอกหอยและขนำเฝ้าคอกหอยได้ การอนุญาตดังกล่าวถือเป็นการสร้างสิ่งกีดขวางลำน้ำที่เป็นอำนาจบังคับใช้กฎหมายของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นต้น

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ครอบคลุมทั้งพื้นดินและน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งรวมถึงอุทยานทางทะเลและป่าไม้ เป็นต้น ในกรณีที่เขตทะเลชายฝั่งทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายอื่นใด การทำ การประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย

พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแลรับผิดชอบการประมงในส่วนที่อยู่ในเขตป่าชายเลนและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการต่อผู้กระทำผิดในเขตพื้นที่ป่าชายเลน การทำการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตป่าชายเลนจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมถึงกิจกรรมทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลชายฝั่ง โดยให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล(ศรชล.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นอกเหนือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมประมง แต่ก็ไม่สามารถจัดการความขัดแย้งในบริเวณอ่าวบ้านดอนได้

เมื่อกล่าวถึงการทำประมง ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาต อยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กรมประมงจึงเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้อำนาจพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่จับสัตว์น้ำและเรือ เพื่อตรวจค้นเครื่องมืออุปกรณ์การทำประมง จับกุม และยึดเครื่องมืออุปกรณ์และสัตว์น้ำ ที่ใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิด และให้อำนาจในการเคลื่อนย้าย รื้อถอน ทำ ลาย เครื่องมือ เครื่องกีดขวางที่เป็น การกระทำความผิดตามกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากโครงสร้างของกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน เกิดการทับซ้อนของ อำนาจหน้าที่จึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน(Laws relating to area management in the Bandon Bay area) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายและหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการ จัดการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการบริหารพื้นที่ บริเวณอ่าวบ้านดอน
3. เพื่อเสนอแนะการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอนให้เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

### สมมติฐานการวิจัย

การที่การจัดการพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน มีกฎหมายหลายฉบับในการบังคับใช้ จึงทำให้ขาด ความเป็นองค์รวม (holistic) ในการจัดการ เนื่องจากหน่วยงานต่างแยกส่วนตามอำนาจหน้าที่และพันธกิจ จึงมุ่งเน้นเป้าหมายของหน่วยงานและขาดการประสานระหว่างหน่วยงานรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการ ทรัพยากรในระบบสิทธิปัจเจกบุคคล นำไปสู่การสูญเสียสิทธิสาธารณะของคนส่วนใหญ่ ในที่สุดรัฐก็ไม่อาจ เอาคืนกลับสู่สาธารณะได้ เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้พื้นที่ส่วนรวมตามธรรมชาติ ดังนั้น การบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารพื้นที่ชายฝั่งอ่าวบ้านดอน จึงควรเป็นการบูรณาการของภาครัฐและผู้มีส่วนได้ เสีย ในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตเชิงเนื้อหา

การวิจัยนี้ กำหนดขอบเขตกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอน โดยกำหนดไว้สาม ระดับ คือ ระดับแรก กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าชายเลนและชายฝั่ง ระดับที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ พื้นที่ทะเลชายฝั่ง และระดับที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

## 2. ขอบเขตเชิงพื้นที่และเวลา

งานวิจัยนี้ศึกษาในพื้นที่ อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยกำหนดระยะเวลา 1 ปี

## 3. ขอบเขตระเบียบวิธีในการวิจัย

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเชิงเอกสาร(Documentary Research) การรวบรวมข้อมูลทั้งงานวิจัย บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา โดยการศึกษาจากแหล่งเรียนรู้ในพื้นที่และนอกพื้นที่วิจัย เป็นการศึกษาดOCUMENTARY RESEARCH ที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยการรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมาย เป็นการสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้าน ทั้งกฎหมายส่วนกลางและกฎหมายส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์และ สังเคราะห์ โดยเก็บรวบรวมจากแหล่งเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดูแลพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

### ระเบียบวิธีวิจัย

#### ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย ได้แก่

1. **กลุ่มประชากร** เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ ผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดประมงจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ประมงอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ประมง เจ้าหน้าที่ “ศรชล ภาค” และ “ศรชล จังหวัด” นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานปกครองปกครองท้องที่ หรือผู้นำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 11 คน ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ว่าราชการหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดประมงจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ประมงอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ประมง เจ้าหน้าที่ “ศรชล ภาค” และ “ศรชล จังหวัด” นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานปกครองปกครองท้องที่ หรือผู้นำท้องถิ่น ( Creswell, J. W. (2014)) ซึ่งในการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์และเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำกรวิจัย

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ (Interview Form) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งการสัมภาษณ์เป็นคำถามปลายเปิด และใช้แบบบันทึกข้อมูลกับการประชุมกลุ่มย่อย สนทนากลุ่ม กลุ่ม (Focus Group)โดยมีประเด็นกฎหมายที่ใช้บังคับบริเวณพื้นที่อ่าวบ้านดอนมีความครอบคลุมและเพียงพอหรือไม่ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยอำนาจ เท่าเทียม เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่ โดยก่อนการสัมภาษณ์ ได้แจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบล่วงหน้า และการบันทึกเสียงหรือจดบันทึกข้อมูลจะขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ทราบก่อนบันทึกเสียง

#### 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ตามแบบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการ

สัมภาษณ์และแบบการบันทึกข้อมูล ไปวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อจำแนกประเภทเนื้อหา ประเด็น และข้อความที่มีลักษณะคล้ายกันโดยแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อสนับสนุนและเสนอแนะจัดทำกฎหมายต้นแบบสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่ใช้บังคับบริเวณพื้นที่อ่าวบ้านดอน โดยใช้วิธีการนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน
2. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน
3. มีข้อเสนอแนะการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอนให้เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

### ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1.กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการจัดการทรัพยากรทางทะเล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในบริเวณในอ่าวบ้านดอนก่อนปี พ.ศ.2558 พบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณอ่าวบ้านดอน ปรากฏในรูปแบบของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายการขนส่งและการพาณิชย์นาวี กฎหมายทรัพยากรทางทะเล กฎหมายสิทธิในเขตต่อเนื่อง กฎหมายความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล กฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลอื่นๆ โดยมีหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายมีหลายภาคส่วน จึงทำให้ขาดหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในการฟื้นฟู พัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่อ่าวบ้านดอน

- 1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 เป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย (Policy Law) โดยมุ่งเน้นการวางแนวทางบูรณาการประสานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือภาคีเครือข่าย ในขณะเดียวกันกฎหมายยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุม หรือป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง กฎหมายฉบับนี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวม คือ การจัดการทั้งระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่งโดยไม่แบ่งแยกประเภททรัพยากร หรือการสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น สนับสนุนสิทธิชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการแสดงความคิดเห็น หรือการบูรณาการหลักวิชาการของภาครัฐในการนำความต้องการของชุมชนท้องถิ่นตามวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตลอดแล้ว พบว่า

1.1.1 คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงระดับปลัดกระทรวง หรือข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานของจังหวัด ทำให้ภาคประชาสังคมหรือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงาน รวมถึงการกำหนดพื้นที่เพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1.1.2 การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่สอดคล้องกับบริบทของภาคประชาสังคม อันเนื่องมาจากในพื้นที่ชุมชนทะเลชายฝั่งนั้น มีการรวมตัวของชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในลักษณะต่างๆ มาก่อนแล้ว เช่น ชุมชนป่าชายเลน เขตอนุรักษ์หญ้าทะเล เขตอภัยทาน เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จึงอาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่งที่มีมาแต่เดิมได้ แม้ว่าภายหลังพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ออกระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2560 สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและแผน การช่วยเหลือและสนับสนุน การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวนี้มีการกำหนดให้องค์กรชุมชนชายฝั่งผู้ที่ที่จะมีส่วนร่วมตามระเบียบฉบับนี้ ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสียก่อน อันเป็นการแตกต่างจากการรวมตัวของชุมชนชายฝั่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนชายฝั่ง

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและพื้นที่ชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ฉบับนี้ จึงมีทั้งทรัพยากรในทะเลอ่าวบ้านดอน และพื้นที่ชายฝั่งหรือป่าชายเลน อันเป็นความรับผิดชอบในหน้าที่และอำนาจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 1.2 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมถึงกิจกรรมทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลชายฝั่ง ประกอบด้วยหน่วยงานใน 2 ระดับ คือ (1) ส่วนนโยบายอยู่ในความรับผิดชอบคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล(นปท.) และ (2) ส่วนอำนาจการและปฏิบัติ อยู่ในความรับผิดชอบของ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รับผิดชอบในการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค (ศรชล.ภาค) กับศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จังหวัด) เป็นหน่วยงานภายในบังคับบัญชาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่เป้าหมาย โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อต้องการให้มีหน่วยงานเสริมสำหรับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กล่าวคือ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยทั่วไป ให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน

ของรัฐตามขอบเขตของกฎหมาย ที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐนั้น แต่ในกรณีภาวะไม่ปกติอันเนื่องมาจากสถานการณ์ใด ๆ ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเลอย่างกว้างขวางรุนแรง กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นที่ต้องประกาศภาวะไม่ปกติ คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ ศรชล. เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเพื่อกำกับดูแลป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง จัดการ แก้ไข หรือบรรเทาปัญหา ที่กระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลหรือกิจกรรมทางทะเล ภายในพื้นที่และ ระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศภาวะไม่ปกติ ให้ทราบโดยทั่วไป และเมื่อภาวะไม่ปกตินั้นสิ้นสุดลง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกภาวะไม่ปกติ และให้ภารกิจของ ศรชล. ในภาวะไม่ปกตินั้นสิ้นสุดลง และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 จึงเป็นการที่บูรณาการหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อแก้ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล อย่างไรก็ตาม หากจะนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้แก้ปัญหาในการจัดการบริหารพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอนนั้น ยังมีควรพิจารณา ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควรให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงบูรณาการในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อการบริหารจัดการความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลมากขึ้น ด้วยการผนึกกำลังและใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในลักษณะประชารัฐ และหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) โดยมีความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาควิชาการและภาคประชาชน ผู้นำชุมชน ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายผ่านกลไกในระดับพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบด้วย อาทิ คณะกรรมการที่ปรึกษา ศรชล. คณะกรรมการประมงจังหวัด หรือในส่วนภาควิชาการ ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่ปรึกษาและจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อจชล.) ผู้มีบทบาทให้การบริหารจัดการองค์ความรู้ทางทะเลให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งควรมีความเชื่อมโยงกับองค์ความรู้ของประชาชนที่อยู่ใกล้ชิดกับทะเลด้วย

1.2 การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เพื่อบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นั้น ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ไม่ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานยามฝั่ง(Coordinating Coastguards) ที่คอยประสานการปฏิบัติไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามความรับผิดชอบ หรือการสนับสนุน หรือปฏิบัติการในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น แต่ควรมีบทบาทเชิงรุกในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ

1.3 การสร้างดุลยภาพในพื้นที่ โดยที่การพัฒนาที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก จะสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิม ที่มีความผูกพันกับทะเลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางทะเล ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปถึงระดับปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลในการพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่นให้การยอมรับหรือสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าวด้วย

ดังนั้น พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่เป็นมาตรการเสริมจากกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้

อำนาจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่มีประสิทธิภาพ จึงจะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

## 2 กฎหมายเกี่ยวกับการประมง

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจกรมประมงในการควบคุมดูแลการทำประมงทั้งประมงชายฝั่ง การประมงพาณิชย์ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยกำหนดเขตคุ้มครองการทำประมง การควบคุมเครื่องมือทำการประมง การห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดในบางพื้นที่ หรือการประกาศกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม โดยมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558

### 2.1 การประมงพื้นบ้านและการประมงพาณิชย์

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่งบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใด มีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อย หรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล สมควรกำหนดเขตทะเลชายฝั่งให้มีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเล เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม และสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 32 บัญญัติให้ผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมง หรือเครื่องมือที่มีขนาด หรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด ซึ่งการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านมีข้อจำกัดตามมาตรา 34 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้ ส่วนมาตรา 36 กำหนดผู้ใดจะทำการประมงพาณิชย์ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์จากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และมาตรา 38 ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง (พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558)

กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ.2560 โดยกำหนดให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้ (1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง และบริเวณชายเกาะเต่า (2) ระยะสองไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ยกเว้นเกาะเต่า ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2565 กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ.2560 กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ.2560 (ฉบับที่ 2) 2563 กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ.2560(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2563 และออกกฎกระทรวงกำหนดแนวเขตชายฝั่งฉบับใหม่เป็นรายจังหวัดจำนวน 23 จังหวัดชายทะเลเพื่อให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่โดยกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงฉบับใหม่กำหนดเขตชายฝั่งในบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.2565 กำหนดให้จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้ (1) ระยะสามไมล์ทะเลถึงเจ็ดจุดสองไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่ง

ทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง (2) ระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลถึงสี่จุดสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ

กรณีดังกล่าว เป็นปัญหาที่อาจเกิดกับผู้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวบ้านดอน การที่กฎกระทรวงประกาศให้แนวเขตทะเลชายฝั่ง มีระยะสามไมล์ทะเลถึงเจ็ดจุดสองไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง หรือระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลถึงสี่จุดสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ มีผลทำให้ประมงพื้นบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพประมงได้ภายในระยะสามไมล์ทะเลจากชายฝั่ง หรือภายในระยะเวลาหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลจากชายฝั่ง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านที่ไม่มีเรือ หรือประมงพื้นบ้านที่มีเรือแต่ไม่ได้ใช้เครื่องมือที่ต้องขออนุญาต แม้ว่าเจตนารมณ์ของการกำหนดเขตพื้นที่ชายฝั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี จะนำไปเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งภายในระยะ 3 ไมล์ทะเลนับชายฝั่ง หรือหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลนับจากเกาะให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แต่ภายในเขตชายฝั่งดังกล่าว ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอีกหลายชนิดประเภทที่ประมงพื้นบ้านทำการประมงได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประกาศกรมประมง เรื่อง การกำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 จะนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและประมงพื้นบ้านในอนาคต

## 2.2 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

การเลี้ยงสัตว์น้ำหรือการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำมีทั้งโดยวิธีธรรมชาติ วิธีผสมเทียม หรือวิธีอื่นใดในที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในช่วงใดของวงจรชีวิตสัตว์น้ำนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิในการประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งในทะเลหรือแหล่งน้ำอื่นได้ โดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 บัญญัติให้มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อเป็นแหล่งผลผลิตของสัตว์น้ำอีกทางเลือกหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้เกิดความยั่งยืนโดยคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว และการรักษา ความสมดุลในระบบนิเวศ รวมทั้งสร้างความมั่นใจในการบริโภคสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยงทั้งในด้านคุณภาพ และสุขอนามัยที่ได้มาตรฐาน โดยกรมประมงมีหน้าที่ในอันที่จะส่งเสริม พัฒนา และแนะนำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้ถูกต้องตามมาตรฐานสินค้าเกษตรที่คณะกรรมการมาตรฐาน สินค้าเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตรประกาศกำหนด และมีให้ผลกระทบต่อระบบนิเวศและความสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ และออกหนังสือรับรองความชอบด้วยมาตรฐานของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้แก่ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ดำเนินการโดยถูกต้องตามมาตรฐานดังกล่าว เมื่อได้รับการร้องขอ

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 กำหนดให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นกิจการควบคุม จึงบัญญัติอำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิด หรือลักษณะของสัตว์น้ำ หรือประเภท รูปแบบ ขนาด หรือวัตถุประสงค์ของกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ให้เป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมได้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีคุณภาพป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อผู้บริโภค หรือต่อกิจการของบุคคลอื่น โดยห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมนอกเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ กล่าวโดยสรุป พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบางประเภทให้เป็นกิจการควบคุม หากเห็นว่าเป็นไปเพื่อการกำกับดูแลการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีคุณภาพ ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หรืออันตรายต่อผู้บริโภค หรือต่อกิจการของบุคคลอื่น ส่วนการกำหนดพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นอำนาจของคณะกรรมการประมงจังหวัด

สำหรับพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอน กระทบวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม พ.ศ.2559 โดยกำหนดให้ (1) การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล (2) การเพาะเลี้ยงกุ้งก้ามแดง หรือกุ้งเครย์ฟิชอเมริกา (Procambarus clarkii) (3) การเพาะเลี้ยงกุ้งก้ามแดง หรือกุ้งเครย์ฟิช ทุกชนิดในสกุล Cherax (Cherax spp.) (4) การเพาะเลี้ยงจระเข้ (5) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง (6) การเพาะเลี้ยงหอยทะเล เป็นกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม มีผลให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งห้าชนิดต้องดำเนินการภายในเขตที่คณะกรรมการประมงจังหวัดประกาศกำหนดไว้ เมื่อมีการกำหนดให้เฉพาะการเลี้ยงหอยทะเลเป็นกิจการควบคุม ดังนั้น คณะกรรมการประมงจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้ประกาศกำหนดพื้นที่เลี้ยงหอยทะเล (1) อ่าวพุมเรียง เขตท้องที่หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 5 พื้นที่ตำบลพุมเรียง อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี (2) อ่าวท่าฉาง พื้นที่ตำบลเขาถ่าน ตำบลท่าฉาง ตำบลท่าเคย อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (3) อ่าวท้องปึก อ่าว ท่านา อ่าวท้องเขา อ่าวบางอูน พื้นที่ตำบลตะเคียนทอง ตำบลกะแดะ ตำบลพลาญวาส ตำบลท่าทอง อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (4) อ่าวบ้านพอด พื้นที่ตำบลชลคราม อำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี (5) อ่าวหน้าเกาะมัดสุ่ม พื้นที่ตำบลตะลิ่งงาม อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุม ประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล มีผลให้พื้นที่เลี้ยงหอยแครงที่ไม่อยู่ในประกาศของคณะกรรมการประมงจังหวัดเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น ผู้เลี้ยงหอยทะเลนอกเขตพื้นที่ควบคุมจึงถือเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ตามมาตรา 77 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมนอกเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประกาศ กำหนดให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและมีโทษตามมาตรา 149 อย่างไรก็ตาม ผู้ใดที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเลอยู่ก่อนวันที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มีผลใช้บังคับ และได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามพระราชกำหนดนี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และเมื่อได้ยื่นคำขอแล้วให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตตามบทเฉพาะการมาตรา 175

## อภิปรายผล

จากการวิจัยนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอนนั้น พบว่าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุกๆ ด้าน เช่น การกำหนดทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลหลวง การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เป็นต้น ประเทศไทยจึงมีความผูกพันตามอนุสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว โดยประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีสมาชิกก็ได้บัญญัติกฎหมายภายในที่สอดคล้องหรือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ทั้งนี้ ประเทศไทยได้กำหนดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทะเลโดยแบ่งเป็น 3 ระบบ

### 1.1 กฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลชายฝั่ง

1.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน

1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งและการพาณิชย์นาวี เช่น พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการจํานองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโดนกัน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.2560 เป็นต้น

1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิต เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

1.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ.2514 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าแร่ภาคหลวง พ.ศ.2509 เป็นต้น

1.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 เป็นต้น

1.1.6 กฎหมายเกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลอื่นๆ พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

2504 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 หากมีซากไดโนเสาร์ในทะเล เป็นต้น

### 1.2 กฎหมายที่ใช้กับทะเลอาณาเขต

กฎหมายที่ใช้กับทะเลอาณาเขต (12 ไมล์ทะเล) ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2446 และฉบับแก้ไข พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ.2525 เป็นต้น

### 1.3 กฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

กฎหมายที่ใช้บังคับกับทะเลเขตเศรษฐกิจจำเพาะ(200 ไมล์ทะเล) ได้แก่ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม พ.ศ.2514 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 เป็นต้น

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่อ่าวบ้านดอนที่สำคัญ ได้แก่ 1) กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งและการพาณิชย์นาวี คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และ 2) กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ชาติทางทะเล ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

1) หน่วยงานด้านการประมงประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ กรมประมง คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดประมงจังหวัด และประมงอำเภอ

2) หน่วยงานการเดินเรือและการจดทะเบียนเรือ เป็นการดำเนินงาน ตามการจดทะเบียนเรือประมงกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และการจดทะเบียนผู้บังคับเรือกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

3) การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีผู้รับผิดชอบ 1) คณะกรรมการการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด 2) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและ 3) สำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

4) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการรับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558และการรับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2481

5) หน่วยงานเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล

(1) ระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (นปท.)

(2) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลภาค (ศรชล. ภาค) ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจังหวัด (ศรชล.จังหวัด)

จากการสำรวจข้อมูลพบว่า การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนอกเขตพื้นที่อนุญาตจำนวน 100,300 ไร่ โดยมีทั้งการสร้างคอกหอยแครงหรือขนำคอกเฝ้าคอกหอยปิดกั้นลำน้ำ หรือปัญหาการสร้างที่พักอาศัย (Home Stay) ก่อให้เกิดปัญหากระทบประมงพื้นบ้าน รวมถึงการทิ้งของเสียลงทะเลจากขนำเฝ้าหอยหรือโฮมสเตย์ สะท้อนให้เห็นการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่และอำนาจความรับผิดชอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามีความบกพร่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่บริเวณอ่าวบ้านดอนเกิดจากโครงสร้างของกฎหมายที่แยกส่วนจากกันที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายหลายภาคส่วน จึงทำให้ขาดเจ้าภาพหลัก ก่อให้เกิดสภาวะขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย แม้ว่า รัฐบาลจะได้แก้ปัญหาด้วยการเสนอพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมถึงกิจกรรมทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลชายฝั่ง โดยศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล(ศรชล.) มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นอกจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่มีอยู่เดิม แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ การบังคับใช้กฎหมายในบริเวณพื้นที่อ่าวบ้านดอนจึงต้องเป็นการบูรณาการภาครัฐ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสีย โดยใช้กลไกของกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การขออนุญาตทำการประมง หรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมง เมื่อการทำประมงเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตด้วยการอาชญาบัตรใช้เครื่องมือประมงกับกรมประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การจดทะเบียนเรือประมงซึ่งต้องดำเนินการกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 หรือการจดทะเบียนผู้บังคับเรือที่ต้องจดกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จึงควรให้เป็นอำนาจของกรมประมง ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อให้กรมประมงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจดทะเบียนในลักษณะการจัดการแบบครบวงจร

2. การกำหนดร่องน้ำเดินเรือ ในการอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของกรมประมง ควรให้กรมเจ้าท่ากำหนดพื้นที่ร่องน้ำและกันแนวเขตร่องน้ำเพื่อใช้เรือโดยสาร หรือเรือประมงพื้นสามารถใช้สัญจรได้ เช่น ร่องน้ำขนาดใหญ่ กำหนดเขตออกไปจากขอบร่องน้ำจากทุ่นร่องน้ำ ด้านละ 200 เมตร ร่องน้ำขนาดกลาง กำหนดเขตออกไปจากขอบร่องน้ำด้านละ 100 เมตร และร่องน้ำขนาดเล็ก กำหนดเขตออกไปจากขอบร่องน้ำด้านละ 50 เมตร เป็นต้น

3. การสร้างขนำเฝ้าคอกหอย การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตปลูกสร้างขนำเฝ้าของหอยควรให้อยู่ในอำนาจของกรมประมง โดยให้ถือว่าการสร้างขนำเฝ้าคอกหอยเป็นอาคารหรือ

สิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้สำหรับวิถีชุมชนดั้งเดิม การประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรมและศาสนสถาน ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560 ข้อ 6(2)(ณ) และไม่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 117 ที่ให้ขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่า

4. ควรกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่น นอกจากนั้นควรกำหนดให้กรมประมงมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชน หรือประมงพื้นบ้าน ในการจัดการการบำรุงรักษาการอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งกำหนดให้นิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงพื้นบ้าน มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่องค์กรนั้นตั้งอยู่โดยองค์กรดังกล่าวจะมีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาการประมง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการออกประกาศต่อคณะกรรมการประมงจังหวัด เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

5. การบังคับใช้กฎหมาย สำหรับผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนอกพื้นที่อนุญาต โดยการบูรณาการกำลังเจ้าหน้าที่จากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ร่วมกันบังคับใช้กฎหมายในการจัดการแปลงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแปลงที่รุกล้ำพื้นที่สาธารณะให้เป็นพื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน การใช้กลไกของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยประกาศให้เป็นเขตพื้นที่อนุญาตเลี้ยงหอยตามขั้นตอน โดยการให้สิทธิกับชาวประมงพื้นบ้านในการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นด้านการเพาะเลี้ยงเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่สาธารณะของอ่าวบ้านดอนได้อย่างเท่าเทียม บนพื้นฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อร่วมกันสร้างผลผลิตให้ทรัพยากรคงความอุดมสมบูรณ์ตลอดไป ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับการประกอบอาชีพประมงได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2563 (2563, 26 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137, ตอนที่ 38 ก, หน้า 4-11.

กรมศิลปากร. (2505). “ตำนานเมืองนครศรีธรรมราช” รวมเรื่องเมืองนครศรีธรรมราช. พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์.

บุญศรี จันทร์กลับ และจินตนิษฐ์ รุ้ชื่อ. (2561). โครงการการศึกษาภาวะเศรษฐกิจสังคมของชุมชนประมงปูม้าและการวิเคราะห์ไข่มุกปูม้าในพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. มหาวิทยาลัยทักษิณ.

สนับสนุนโดยสำนักงานพัฒนาการวิจัยเกษตร องค์การมหาชน (สวก.) แหล่งที่มา: <https://online.anyflip.com/swuui/call/mobile/index.html> เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2565

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562. (2562, 12 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136, ตอนที่ 30 ก, หน้า 1.

- พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (2558, 26 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132, ตอนที่ 21 ก, หน้า 49-60.
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (2456, 5 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 30, หน้า 74-175.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (2482, 30 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 56, หน้า 941-950.
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (2590, 14 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64, ตอนที่ 3, หน้า 81-87.
- พระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. 2502 (2502, 29 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76, ตอนที่ 92, หน้า 430-437.
- เพ็ญญา สวนทอง และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2562). นิเวศวิทยาการเมืองของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*. 7(2), 101-130.
- มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. (2550X). โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: รายงานฉบับสมบูรณ์การวางแผนการจัดการอ่าวบ้านดอนและเกาะนอกชายฝั่ง: การวิเคราะห์และวินิจฉัยระบบชายฝั่ง. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ แหล่งที่มา: [http://58.82.155.201/chm-thaiNew/chm/MarineBio/Paper/BOOK/Ban%20Don%20Bay%20\\_Report\(Thai\).pdf](http://58.82.155.201/chm-thaiNew/chm/MarineBio/Paper/BOOK/Ban%20Don%20Bay%20_Report(Thai).pdf) เมื่อ 18 ตุลาคม 2563.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.