



# สถานการณ์ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการประมงชายฝั่ง<sup>1</sup>

## Situation on Legal Knowledge Relating to Public Participation in Fisheries Management

ศิริชัย กุมารจันทร์\*

กรกฎ ทองชะโชค\*\*

เอกราช สุวรรณรัฐ\*\*\*

ธานินทร์ เงินถาวร\*\*\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเพื่อทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการประมงชายฝั่ง วิธีการศึกษาโดยการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงและกฎหมายเกี่ยวข้องกับชุมชน ผลการศึกษาในการจัดการประมงชายฝั่งที่ผ่านมาเน้นวิธีการปราบปรามผู้ละเมิดในการจัดการกับทรัพยากรชายฝั่งทางทะเล และมาตรการในการจัดการประมงชายฝั่งจะเป็นนโยบายมาจากส่วนกลาง จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรประมงตามชายฝั่งซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบมีจำนวนมากกว่าประชากรประมงพาณิชย์ แม้จะมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการประมงแต่ยังไม่สามารถจัดการอย่างเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้นหากการจัดการประมงชายฝั่งสามารถบูรณาการกับองค์กรปกครอง

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี 2558 มหาวิทยาลัยทักษิณ ภายใต้โครงการวิจัยชุดการพัฒนา รูปแบบกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

\*อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

\*\*รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

\*\*\*อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

\*\*\*\*นักวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

ส่วนท้องถิ่นได้ก็จะทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการประมงชายฝั่งมีความยั่งยืนมากขึ้น

**คำสำคัญ :** การมีส่วนร่วม การประมง

## Abstract

This research aims to review the laws relating to public participation in the coastal fisheries management. The study can be done by reviewing of the laws that apply to both fisheries management and local community. It can be found that the previous coastal fisheries management focused on suppressing of the offender who against the coastal fisheries management and also the measures of the coastal fisheries management is the centralized policy which causing of the coastal fisheries management problem in local area. This is because the number of coastal fishermen who are being exploited is higher than the number of commercial fishermen. Although, there is the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015), which allows public participation in fisheries management, it cannot be able to handle the problem in practice. Therefore, the coastal fisheries management should be integrated with the local government organization, so it may help to encourage sustainable public participation in coastal fisheries management.

**Keywords :** Participation, Fisheries Management

## บทนำ

การประมงทะเลมีความสำคัญต่อประเทศไทยทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ สัตว์น้ำมีความสำคัญอย่างมากต่อความมั่นคงทางอาหารและการดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองของประชากรในประเทศไทย จากข้อมูลกรมประมง จำนวนเรือประมงที่ยังทำการประมงมีทั้งสิ้น 42,512 ลำ สามารถจับสัตว์น้ำได้ จำนวน 1.56 ล้านตัน ในปี 2557 ปริมาณ

การจับสัตว์น้ำนี้ส่งเสริมรายได้ ความเป็นอยู่ และการจ้างงานชาวประมงประมาณ 172,430 คน และประมาณ 515,000 คน ถูกจ้างในอุตสาหกรรมประมงที่เกี่ยวข้อง สำหรับเขตชนบทโดยทั่วไปแล้ว ปลาเป็นอาหารที่ให้โปรตีนที่คนในชนบทสามารถซื้อหาได้ ซึ่งเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญในด้านอาหารเพื่อสุขภาพและความมั่นคงทางอาหารที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนประมงพื้นบ้าน ซึ่งมีมากกว่า 2,500 ชุมชนตลอดชายฝั่งทะเล<sup>2</sup>

<sup>2</sup>กรมประมง, นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมง พ.ศ. 2558-2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559) 11-15.

ในอดีตทรัพยากรประมงและสภาพแวดล้อมทางทะเลเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากการทำประมงมากเกินไป เนื่องจากการควบคุมปริมาณการลงแรงประมง ทำให้เกิดการขยายตัวทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือประมง และการรับเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการทำประมง ซึ่งไม่สอดคล้องกับกำลังการผลิตของทรัพยากรตามธรรมชาติ ปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการทำให้ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในพื้นที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย ทั้งที่เกิดขึ้นจากเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติ รวมไปถึงการประมงนอกน่านน้ำไทย ที่ละเมิดโดยเรือประมงไทย ก่อน ปี 2558 ประมงไทยดำเนินการภายใต้กฎหมายประมง

หลายปีที่ผ่านมาอุตสาหกรรมประมงของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนของประชากร ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรประมงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะที่พื้นที่การทำประมงมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร และมีการใช้เครื่องมือการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิต โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประมงที่ล้าสมัย อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยเน้นการบริหารจัดการประมงน้ำจืดเป็นสำคัญ เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีการพัฒนาด้านการประมงทะเล ยังไม่มีบทบัญญัติที่ควบคุมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพราะยังสามารถจับจากธรรมชาติได้อย่างพอเพียง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องมีการ

ปรับปรุงกฎหมายประมงไทยใหม่ โดยได้เริ่มยกร่างกฎหมายประมงใหม่ทั้งฉบับ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหลายครั้ง จนเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2558 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ โดยมีผลใช้บังคับประมาณเดือนเมษายน 2558 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 แต่เมื่อประกาศใช้เพียงไม่นาน ประเทศไทยเข้าสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญที่มีพื้นฐานอยู่บนระบบจำกัดสิทธิการเข้าถึง การปฏิรูปดังกล่าวเป็นไปได้โดยผ่านพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เนื่องจากการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงชายฝั่ง เพื่อความยั่งยืนของชาวประมงต่อไป

หลายปีที่ผ่านมาอุตสาหกรรมประมงของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนของประชากร ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรประมงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะที่พื้นที่การทำประมงมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร และมีการใช้เครื่องมือการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิต โดยสาเหตุส่วนหนึ่ง

เป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการ  
ประมงที่ล้ำสมัย อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติ  
การประมง พ.ศ. 2490 ได้บังคับใช้มาเป็นระยะ  
เวลายาวนาน โดยเน้นการบริหารจัดการประมง  
น้ำจืดเป็นสำคัญ เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มี  
การพัฒนาจัดการประมงทะเล ยังไม่มีบทบัญญัติที่  
ควบคุมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพราะยังสามารถจับ  
จากธรรมชาติได้อย่างพอเพียง ซึ่งไม่สอดคล้องกับ  
สถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้อง  
มีการปรับปรุงกฎหมายประมงไทยใหม่ โดยได้  
เริ่มร่างกฎหมายประมงใหม่ทั้งฉบับ มาตั้งแต่ปี  
พ.ศ. 2542 ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วน  
ได้ส่วนเสียและเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล  
หลายครั้ง จนเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2558 สภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบในร่าง  
พระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ โดยกฎหมาย  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 28 เมษายน 2558 แต่  
มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 60 วันนับแต่ประกาศ แต่  
อย่างไรก็ตามเมื่อประกาศใช้เพียงไม่นาน ประเทศไทย  
เข้าสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญที่มีพื้นฐานอยู่บน  
ระบบจำกัดสิทธิการเข้าถึง การปฏิรูปดังกล่าว  
เป็นไปได้โดยผ่านพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.  
2558 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง  
พ.ศ. 2558 เนื่องจากการจัดระเบียบการประมง  
ในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกัน  
มิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็น  
แหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษา  
สภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสม  
ตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่  
ยอมรับนับถือในนานาประเทศ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ในการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ  
ประมงชายฝั่ง เพื่อความยั่งยืนของชาวประมงต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการประมง  
ชายฝั่ง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary research)  
เป็นวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมและวิเคราะห์  
เอกสารที่เกี่ยวข้องที่เป็นงานวิจัย บทความ ตำรา  
กฎหมาย คำสั่งและเอกสารสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ทั้งของ  
ไทยและต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำ การประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้ การควบคุม

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 24/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำ การประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การ ควบคุมเพิ่มเติม

## ผลของการวิจัย

### แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนโดยทั่วไปที่ ผ่านมาจะเน้นสิทธิมหาชน (Public Right) ซึ่งรัฐ เป็นผู้ทรงสิทธิ ไม่ว่ารัฐจะเป็นเจ้าของป่าไม้ ภูเขา ทะเล แม่น้ำ ในส่วนสิทธิเอกชน ซึ่งเป็นสิทธิของ บุคคลหรือปัจเจกบุคคล แนวความคิดสิทธิชุมชน ที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ครอบครัว ชนเผ่า และชุมชนที่มีอัตลักษณ์และวัฒนธรรม ประเพณีโดยเฉพาะศีลธรรมและจารีตประเพณีบน ฐานทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน<sup>3</sup> ในขณะที่ช่วง หนึ่งที่ทุกประเทศต้องการพัฒนาประเทศในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งประเทศไทยเองก็ได้รับ ผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าวด้วย ผลของ แนวทางการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการทำลาย และแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน เกิดความทุกข์ยาก

ของชาวบ้านที่ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาและ การล่มสลายของชุมชนอันเกิดจากแนวทางการ ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่เป็นอุดมการณ์เสรีนิยม ตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์เชิงอำนาจนิยม เศรษฐกิจเสรี นโยบาย และโครงการพัฒนา เชิงอำนาจนิยม สิทธิชุมชนเกิดขึ้นมาจากความ คับข้องใจต่อแนวทางการพัฒนาของโลกซึ่งส่งผล ต่อประเทศต่าง ๆ ในโลก ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งใน ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว ด้วย ผลของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิด การทำลายและแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน<sup>4</sup> สิทธิ ชุมชนอาจเป็นสิทธิที่ไม่ใช่ส่วนของบุคคลของ ประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐแต่เป็นสิทธิ ของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่ บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร<sup>5</sup> สิทธิชุมชนเป็นแนวคิด ที่ทำให้ต้องพิจารณากระบวนการสิทธิในฐานะเป็น สิทธิเชิงซ้อน ซึ่งหมายถึงการดำรงอยู่ร่วมกัน ของสิทธิของหน่วยสังคมหลาย ๆ หน่วยบนพื้นที่ เดียวกัน และทำให้จำต้องละเลิกจากการมองสิทธิ เชิงเดี่ยว หรือการจัดการประเภทเดียว สิทธิชุมชน จึงเรียกร้องให้ทำความเข้าใจกับระบบจัดการร่วม (Co-management) และสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากร

เมื่อมีการใช้สิทธิชุมชนทำให้เกิด กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงหมายถึง การ กระทำใด ๆ ของพลเมืองในกระบวนการนโยบาย สาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่

<sup>3</sup> จรัส ดิษฐากิษข, *คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547) 13.

<sup>4</sup> เสน่ห์ จามริก, *สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, พิมพ์ ครั้งที่ 2, 2544) 13-14.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544) 46.

ของตนเองและส่วนรวมตั้งแต่ต้นจนจบด้วยความ  
สมัครใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของ  
ตนเองและส่วนร่วมในทุกด้าน ไม่ว่าจะกระทำนั้น  
จะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์กรหรือไม่  
จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องและจะใช้วิธี  
การที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

### แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดที่สำคัญของการจัดการประมง  
แบบมีส่วนร่วม คือการเปลี่ยนแนวคิด วิธีการและ  
ทัศนคติร่วมกันในการวางนโยบายและมาตรการ  
ในการจัดการที่เหมาะสมร่วมกันโดยเฉพาะการ  
จัดการประมงชายฝั่งซึ่งประชาชนจัดการประมง  
แบบพื้นบ้าน และเป็นการจัดการที่เชื่อกันว่าเป็น  
วิธีการที่จะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน  
สูงสุดเพราะจะประกอบกันไปด้วยข้อมูลทางด้าน  
สังคม และข้อมูลภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมใน  
การใช้ทรัพยากรประมงจะเข้ามามีส่วนร่วมใน  
การวางมาตรการทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับและ  
ยินดีปฏิบัติตาม<sup>6</sup> คือการเข้ามามีส่วนร่วมใน  
กระบวนการเพื่อวางแผนและตัดสินใจเพื่อหา  
มาตรการในการจัดการทรัพยากร ระหว่างตัวแทน  
ของผู้ใช้ทรัพยากร หน่วยงานรัฐ นอกจากนี้การ  
จัดการประมงแบบมีส่วนร่วมจะมีรูปแบบแตกต่าง  
กันไปสอดคล้องกับลักษณะของชุมชนและระบบ  
นิเวศในพื้นที่นั้น ซึ่งจะเป็นการจัดการทรัพยากร  
ประมงจากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ที่มักจะต่าง

ไปจากมาตรการที่มาจากส่วนกลาง ที่ใช้รูปแบบ  
เดียวกันในการจัดการทรัพยากรประมงทั้งระบบและ  
ค่อนข้างจะตายตัวไม่มีความยืดหยุ่น<sup>7</sup> จุดเริ่มต้น  
ของการจัดการประมงรูปแบบเดิมนี้อาจเกิดขึ้นมา  
จากการไม่ประสบความสำเร็จของการจัดการ  
ทรัพยากรประมงที่มาตรการต่าง ๆ ถูกกำหนดมา  
จากส่วนกลางและภาครัฐ แต่หากรูปแบบการ  
จัดการประมงได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม  
ตัวแทนจากภาครัฐ อาทิ กรมประมง กรมทรัพยากร  
ทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า  
และพืชพันธุ์ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร  
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจากองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ตัวแทนจากกลุ่มชาวประมงต่าง ๆ  
อาจแบ่งตามชนิดเครื่องมือ แหล่งการทำประมง  
หรือรูปแบบการประมงไม่ว่าประมงพาณิชย์หรือ  
ประมงพื้นบ้าน ตัวแทนจากกลุ่มที่มีผลประโยชน์  
จากการทำการประมง อาทิ บริษัทแปรรูปสัตว์น้ำ  
และแปปลา เป็นต้น ตัวแทนจากในชุมชนที่ใช้  
ประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ตัวแทนจาก  
องค์กรที่ให้ความสนใจในการจัดการทรัพยากร  
 อาทิ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน  
ทั่วไปผู้มีความสนใจ

ประวัติการพัฒนาการประมงไทย ก่อนปี  
2468 การจับสัตว์น้ำส่วนมากเป็นการจับโดยใช้  
เบ็ดและโป๊ะตามแนวชายฝั่งทะเล โดยใช้เรือ  
ขนาดเล็กที่ไม่มีเครื่องยนต์ ที่ระดับน้ำลึกไม่เกิน

<sup>6</sup> Neiland A.E., Weeks J., Madakan S.P., LaduB.M.B., Inland fisheries of North East Nigeria including the Upper River Benue, Lake Chad and the Nguru-Gashua wetlands II: fisheries management at village level. (Fisheries Research, 48, 2000) 245-255.

<sup>7</sup> Gracia S.M., The precautionary approach: its implications in capture fisheries management (Ocean and Coastal Management 22, 1994) 99-125.

20 เมตร ในปี 2473 มีการทดลองใช้เรือลากอวน ดัดเครื่องยนต์จากประเทศญี่ปุ่นในอ่าวไทยแต่ไม่เป็นที่นิยม ต่อจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงฝืน อวนมาใช้เรือประมง และเรียกว่า “อวนล้อมจับ” ซึ่งชาวประมงนิยม อวนล้อมจับเพื่อมุ่งจับปลา ผิวน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลาหู จำนวนเรือประมง ชนิดนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และยังผลให้การ จับปลาโดยเฉลี่ยในแต่ละปีเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 100,000 ตันต่อปี ต่อมาปี 2503 มีการนำเข้า เรือลากอวนจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำมาใช้ในอ่าวไทย ซึ่งเป็นเรือลากอวนที่มี ประสิทธิภาพมาก และมีการใช้กันแพร่หลาย ส่งผล ให้ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยลดจำนวนลง ภายหลังชาวประมงได้พัฒนาเรือประมงให้มีขนาด ใหญ่ขึ้น ดัดตั้งเครื่องยนต์กำลังแรงม้าสูง มีอุปกรณ์ การสื่อสารและเทคโนโลยีการวัดความลึกด้วยเสียง ที่ดีขึ้น ทำให้สามารถทำการประมงห่างจากชายฝั่ง ทะเลได้ไกลกว่าเดิมและอยู่กลางทะเลได้นานขึ้น

การกำหนดมาตรการการจัดการประมง เรือประมงพาณิชย์ซึ่งมีจำนวนรวมเพียงร้อยละ 20 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมด แต่สามารถจับ สัตว์น้ำได้ประมาณร้อยละ 90 ของผลจับสัตว์น้ำ ทั้งหมด<sup>8</sup> ในทางกลับกันชาวประมงส่วนใหญ่เป็น ชาวประมงพื้นบ้านและผลจับสัตว์น้ำของกลุ่ม ชาวประมงพื้นบ้านสนับสนุนห่วงโซ่คุณค่าด้าน อาหารที่สำคัญ ซึ่งในการกระบวนการซื้อ ขาย และการแปรรูปสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก สัตว์น้ำยังเป็นส่วนสำคัญของการดำรงชีวิตของ

ชุมชนชาวประมงด้วย โดยสัตว์น้ำที่ชาวประมง จับได้นำมาใช้บริโภคในครัวเรือน ด้วยเหตุนี้เอง มาตรการการจัดการใด ๆ จำเป็นต้องพิจารณา ถึงผลกระทบที่มีต่อการประมงพื้นบ้าน โดยมี เป้าหมายที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของ ชาวประมงเหล่านี้ ซึ่งเป็นการทำการประมงชายฝั่ง

### ความหมายของการทำประมงชายฝั่ง

การประมงขนาดเล็กซึ่งใช้เครื่องมือ ประเภทต่าง ๆ แตกต่างจากประมงเชิงพาณิชย์ เป็นเครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยเฉพาะ เช่น ใช้อวน ตาห่างเพื่อจับปลาขนาดใหญ่ ใช้อวนตาถี่เพื่อจับ ปลาขนาดเล็ก โดยจำแนกประมงพื้นบ้านชายฝั่ง ออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก คือ เรือ อวนลากขนาดเล็กกว่า 14 เมตรซึ่งเรือประมง ประมงพื้นบ้าน ขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส อวนลากคานถ่าง อวนลากปลากะตัก อวนดัด และ ประเภทที่สอง คือ เครื่องมือประจำที่ต่าง ๆ เบ็ด เบ็ดยาว ลอบ หากพิจารณาจำกััดความหรือ ความหมายของการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เห็น ได้ว่าเป็นชาวประมงที่อาศัยและทำประมงด้วย เครื่องมือง่าย ๆ แบบดั้งเดิม เช่น อวนดัดตา อวนอบ เบ็ด อวนทับคลั่ง ลอบ เรือที่ใช้เรือเล็ก ๆ และส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องการทำประมงก็ทำอยู่รอบ หมู่บ้าน

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง ทะเลชายฝั่งที่ใช้ในหมู่บ้านประมงทะเลชายฝั่ง กรมประมง หน่วยงานได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท<sup>9</sup> คือ

<sup>8</sup> กรมประมง, นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมง พ.ศ. 2558-2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559) 13-15.

<sup>9</sup> กรมประมง, สถิติการประมงทะเล 2550 ดำเนินการโดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง (กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550) 11-17.

(1) ประมงอวนลอย ประกอบด้วยอวนลอย ปลาจระเม็ด อวนลอยกุ้ง อวนลอยปู อวนลอย ปลากระบอก อวนลอยปลาทุ อวนลอยปลากะพง อวนลอยปลาเกวรา อวนลอยปลากะแร อวนลอย ปลาดาบลาว อวนล่อนปลาทราย อวนลอยปลากด อวนลอยหมึก และอวนลอยปลาอื่น ๆ

(2) ประเภทเครื่องมือเคลื่อนที่ ประกอบด้วย แหหมึกที่ใช้ไฟล่อ แหอื่น ๆ ระเบิดรุน ซ้อนต่าง ๆ เรือผีหลอก อวนอื่น ๆ และเครื่องมือเคลื่อนที่อื่น ๆ

(3) ประเภทเบ็ด ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดตก จะนะ

(4) ประเภทเครื่องมือประจำที่ ประกอบด้วย ลอบหมึก ลอบปู ลอบปลา ไชมาน โพงพาง โปะระ ละมู และเครื่องมือประจำที่ต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามรูปแบบการจัดการประมงที่ผ่านมาจะเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรที่กำหนดมาตรการในการจัดการที่กำหนดโดยผู้รับผิดชอบฝ่ายรัฐเป็นส่วนใหญ่ เป็นการออกมาตรการในลักษณะที่บังคับให้มีการปฏิบัติ (top-down management) โดยที่ผ่านมามีหลายมาตรการอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรประมง ซึ่งทำให้รู้สึกเหมือนกับถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม ทำให้เกิดการต่อต้านมาตรการบางอย่างที่ออกมาโดยรัฐ การจัดการรูปแบบที่ผ่านมาริมไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากการที่ประชากรเพิ่มมากขึ้น การนำเอาเทคโนโลยีทาง

การประมงใหม่ๆ มาใช้และเจริญเติบโตของชุมชนเมือง<sup>10</sup> ทำให้ต้องมีการนำเอามาตรการจัดการจากภาครัฐเข้ามาควบคุม แต่ก็พบว่าในบางวิธีการก็ไม่เหมาะสมและได้รับการยอมรับจากประชาชนน้อยและต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติตาม แนวคิดที่สำคัญของการจัดการประมงแบบมีส่วนร่วม ต่อการแลกเปลี่ยนแนวคิด วิธีการและการตัดสินใจร่วมกันในการวางนโยบายและมาตรการในการจัดการที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับผู้ที่มีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรประมงนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาแนวคิดสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน

### นโยบาย แผน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 โดยตราพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับและยกเลิกในท้ายที่สุด และขณะนี้มีการประกาศพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ด้านการทำการประมงและจากมาตรฐานกฎและระเบียบระหว่างประเทศ ดังนั้น การบริหารจัดการทำการประมงในน่านน้ำไทยในปัจจุบันจึงต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดการประมงฉบับใหม่และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพการประมงหรืออาชีพในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงในพื้นที่ ต้องมาจดทะเบียนหรือจดทะเบียนและขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนประกอบอาชีพ

<sup>10</sup>Neiland A.E., Weeks J., Madakan S.P., Ladu B.M.B. Inland fisheries of North East Nigeria including the Upper River Benue, Lake Chad and the Nguru-Gashua wetlands II: fisheries management at village level. (Fisheries Research 48, 2000) 255-265.

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>11</sup> โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับการบริหารจัดการประมง ในการกำหนด นโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทยให้ สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำและ จิตความสามารถในการทำประมง กำหนด นโยบายการส่งเสริม พัฒนา และการแก้ไขปัญหา การประมงนอกน่านน้ำไทย กำหนดนโยบายการ พัฒนาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศและอำนาจ อื่น ๆ ในเชิงนโยบาย อีกทั้งในเชิงพื้นที่ก็จะให้มี คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ในจังหวัดที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนดประกอบด้วยผู้ว่าราชการ จังหวัด เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงวุฒิอีก หลายท่าน มีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อเสนอแนะ และเสนอแนวทางในการส่งเสริมอาชีพการประมง การจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำของ องค์การชุมชน ประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่รับ พิจารณาต่อคณะกรรมการ พิจารณาและเสนอ แนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง หรือการจัดการ

## ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ประมงของหน่วยงาน

ในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรประมง เป็นหน้าที่ของกรมประมง โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 อีกทั้งยังมี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกรมประมง โดยอาศัยอำนาจจาก คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 655/2556 ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2556 ออกตามความใน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่แต่งตั้ง ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีการประกาศ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งให้ ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ก็คง ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ในการเข้าไป ในที่จับสัตว์น้ำแห่งใด ๆ หรือเรือทำการประมง ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจการทำประมง การจับกุม ผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งการรื้อถอนทำลาย หรือยึดเครื่องมือซึ่งตั้ง อยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายในเขตพื้นที่ รับพิจารณา<sup>12</sup> เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน หากให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเชิงปราบปรามอาจจะ ปฏิบัติได้ยากอันเนื่องมาจากส่วนใหญ่ผู้กระทำ

<sup>11</sup> มาตรา 13, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

<sup>12</sup> คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 655/2556 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2556 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490

ความผิดจะเป็นประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง แต่จะบังคับใช้กฎหมายในเชิงปราบปรามได้มี ประสิทธิภาพหากเป็นประชาชนนอกพื้นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำประมงอันผิดกฎหมาย ในบริเวณท้องถิ่นของตนเอง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีที่มาจากมาตรา 284 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 2 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริหารสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนที่เกี่ยวกับ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ซึ่งการจัดทำ บริการสาธารณะดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการ ออกข้อบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ได้

## อภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อาศัย ฐานอำนาจจากกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบ กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการ

กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ประมงในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน โดยการ ห้ามใช้วิธีการหรือใช้เครื่องมือทำการประมง บางประเภททำการประมงในเขตท้องที่ที่กำหนด บางแห่ง หรือห้ามจับสัตว์น้ำบางชนิดด้วยเครื่อง มือประมงบางประเภทหรือในช่วงเวลาใดเวลา หนึ่ง รวมทั้งการกำหนดให้พนักงานท้องถิ่นบาง ตำแหน่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ มาตรการดังกล่าว

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นกรมประมงและ องค์กรบริหารส่วนตำบลต่างก็มีอำนาจหน้าที่ใน การจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำสาธารณะ ที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหาร ส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้เกิด ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เดียวกัน โดยต่างฝ่ายต่างอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่กับ องค์กรของตนในการเข้าไปจัดการปัญหาเช่น เดียวกัน กล่าวคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดภารกิจและหน้าที่รวมทั้งองค์กร ที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากร ประมงเป็นของกรมประมง ส่วนองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการใช้อำนาจหน้าที่ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คั้งนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของภารกิจ ตามกฎหมาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย แต่ละฉบับที่บังคับอยู่ในระดับเดียวกัน

อย่างไรก็ตามกรมส่งเสริมการปกครอง  
ท้องถิ่นได้ส่งหนังสือไปหาหรือเกี่ยวกับกรณีที่กรม  
ประมงได้อนุมัติให้จังหวัดสงขลาดำเนินการ  
โครงการฟื้นฟูทรัพยากรประมงในทะเลสาบ  
สงขลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2551 ตามหนังสือ  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท.0804.3/  
8899 ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 ตอบข้อหารือ  
ปัญหากฎหมายของกรมประมงว่า ตามที่ได้มี  
หนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอ  
หาหรือเกี่ยวกับกรณีที่กรมประมงได้อนุมัติให้  
จังหวัดสงขลาดำเนินการโครงการฟื้นฟูทรัพยากร  
ประมงในทะเลสาบสงขลา และจังหวัดสงขลาโดย  
สำนักงานประมงจังหวัดสงขลาได้ร่วมกับเทศบาล  
ตำบลคูเต่า จัดตั้งเขตทะเลขึ้นจำนวนสามแห่ง  
ตามความต้องการของราษฎรที่จะกำหนดเขตพื้นที่  
เพื่อให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน แต่  
มีราษฎรในพื้นที่และต่างพื้นที่ลักลอบเข้าไป  
ทำการประมงในเขตฟาร์มทะเลดังกล่าว ก่อให้เกิด  
ความขัดแย้งระหว่างชุมชนในพื้นที่ คณะกรรมการ  
ฟาร์มทะเลและราษฎรในพื้นที่ประสงค์จะให้มีการ  
ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อให้มีผล  
ใช้บังคับตามกฎหมายโดยใช้ข้อบังคับของเทศบาล  
ตำบลคูเต่า จึงได้จัดทำร่างเทศบัญญัติขึ้นสามฉบับ  
คือ ร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลคูเต่า เรื่องกำหนด  
ห้ามทำการประมงในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ  
โดยชุมชนฟาร์มทะเลบางโหนด ร่างเทศบัญญัติ  
เทศบาลตำบลคูเต่า เรื่องกำหนดห้ามทำการประมง  
ในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ โดยชุมชนฟาร์มทะเล  
บ้านบางใต้และร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลคูเต่า  
เรื่องกำหนดห้ามทำการประมงในเขตอนุรักษ์  
พันธุ์สัตว์น้ำ โดยชุมชนฟาร์มทะเลบ้านแหลมโพธิ์  
ขึ้นแต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการประมง

พ.ศ. 2490 ไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในเรื่อง  
นี้ไว้ จังหวัดสงขลาจึงได้หาหรือกรมประมงว่า  
เทศบาลตำบลคูเต่าจะสามารถตราเทศบัญญัติ  
ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับได้หรือไม่ กรมประมงจึงได้  
หาหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง  
รวมทั้งหาหรือเพิ่มเติมว่า ถ้าเป็นองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีอำนาจตราข้อบัญญัติใน  
ลักษณะเดียวกันได้หรือไม่นั้น กรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  
แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2546 มาตรา 60  
ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ของเทศบาล  
ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ (2) เมื่อมี  
กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้  
มีอำนาจตราเทศบัญญัติ แต่การตราเทศบัญญัตินั้น  
ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.  
2490 มาตรา 4 (5) ได้ให้ความหมายของคำว่า  
“ที่จับสัตว์น้ำ” หมายความว่า ที่ซึ่งน้ำขังหรือไหล  
เช่น ทะเล แม่น้ำ คลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น  
และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดู  
น้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ  
ที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขต  
น่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่  
หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง  
โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามี  
ขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียม  
ประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ  
ตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใด และมาตรา 6

ถึงมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดที่จับสัตว์น้ำไว้สี่ประเภท ได้แก่ ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล ที่อนุญาต และที่สาธารณประโยชน์ โดยให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่าเข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต หากกำหนดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอาราม หรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หากเป็นที่ประมูล คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูล เว้นแต่ผู้รับอนุญาต หรือการทำการประมงในที่ว่าประมูลเฉพาะเพื่อบริโภคภายในครอบครัว โดยใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่คณะกรรมการจังหวัดประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี หรือหากเป็นที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำแล้ว ห้ามมิให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ และห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตเว้นแต่ผู้รับอนุญาตโดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ส่วนที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้โดยบุคคล ซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณ

ประโยชน์ต้องปฏิบัติเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดที่จับสัตว์น้ำไว้โดยแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ รวมทั้งให้ประชาชนทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำแต่ละประเภทได้โดยการประมูลผูกขาด หรือโดยได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี และให้อำนาจแก่คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตน ส่วนที่จับสัตว์น้ำใดซึ่งคณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ หรือว่าประมูลหรือที่อนุญาตแล้ว ที่จับสัตว์น้ำดังกล่าวจะถือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หากพื้นที่ทะเลสาบสงขลาตามร่างเทศบัญญัติเทศบาลคูเต่าทั้งสามฉบับยังมีได้ถูกกำหนดให้เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาตแล้ว พื้นที่ดังกล่าวนี้จึงเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ บุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากต้องการห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ดังกล่าว ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กล่าวคือ ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีกำหนดที่ให้มีจับสัตว์น้ำเหล่านี้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการ

ประมง พ.ศ. 2490 หรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจเทศบาล รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติห้ามการทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำไว้ การตราร่างเทศบัญญัติของเทศบาล คู่แต่ดังกล่าว โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดพื้นที่ห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำ รวมทั้งเงื่อนไขในการอนุญาตหรือกำหนดเครื่องมือในการประมงหรือจับสัตว์น้ำไว้ จึงเป็นการตราร่างเทศบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการประมง<sup>13</sup>

เห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ปัจจุบันเป็นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีการนำมาใช้บังคับซึ่งทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจส่งผลต่อการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องหรือมีอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายของกรมประมง ปัญหาก็คืออาจส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานทั้งสององค์กร เพราะเหตุว่าไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตามเมื่อกฎหมายประมงปัจจุบันได้ให้ความสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมเข้ามาจัดการประมง จึงอาจทำให้ความเห็นดังกล่าวใช้ไม่ได้อีกต่อไป เพราะในบางพื้นที่ประชาชนได้ดำเนินการรวมกลุ่มและมีความเข้มแข็งในการดำเนินการประมงโดยท้องถิ่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง โดยให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายตามมาตรา 19 (1)

(2) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนด

(3) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(4) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ<sup>14</sup>

<sup>13</sup> หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/8899 ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย

<sup>14</sup> มาตรา 25, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

เห็นได้ว่าตามกฎหมายประมงฉบับใหม่ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายใน ที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเล ชายฝั่ง ซึ่งในชุมชนต่าง ๆ ได้มีการรวมตัวเพื่อ กิจกรรมประมงกันมานานหลายปีก่อนมีกฎหมาย รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย ฉบับนี้ จึงทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หลังจากกฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ปกครองส่วน ท้องถิ่นใดส่งเรื่องไปให้สำนักงานกฤษฎีกาศึกษาความ อำนวยในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่หาก พิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ชัดเจนเป็น รูปธรรมมากขึ้นแม้กฎหมายตามพระราชกำหนด การประมงฉบับใหม่ยังไม่ได้ให้อำนาจองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติในการ จัดการประมง แต่หากเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเชิงส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการประมง ก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ได้

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ในท้องถิ่นของตนเอง (24) การจัดการบำรุงรักษา

และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (27) ดูแลรักษาที่ สาธารณะ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 69/1 บัญญัติให้ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการมี ส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 71 องค์กรบริหาร ส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติเพื่อใช้ในเขตองค์กร บริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หลัก กฎหมายดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน ประมงท้องถิ่น สนับสนุนให้มีการรวมตัวของ ชุมชนประมงท้องถิ่น

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง หลักการตาม กฎหมายและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่า การกระทำของหน่วยงานทั้งสององค์กร ได้แก่ กรมประมงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ใช้การตีความ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละองค์กร มากำหนดภารกิจเพื่อใช้อำนาจในการจัดการ ทรัพยากรประมง ทำให้การกระทำของหน่วยงาน เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อหลักการ ตามแนวคิดทฤษฎีสหัชชุมชนและแนวคิดการมี ส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งส่งผลทำให้เกิด

ความเหลื่อมล้ำ ซ่อนทับ ความไม่ชัดเจนทั้งในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจมากมาย และพื้นที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการตลอดจนความสับสนของประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย เกิดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน การบังคับใช้กฎหมายและแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางไม่สอดคล้องกับสถานะความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะได้วางหลักแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างครอบคลุมกว้างขวาง แต่เมื่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเป็นกฎหมายที่ถ่ายทอดเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญให้เป็นแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติ แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติของกรมประมงแล้วเห็นได้ว่าภารกิจในการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐมิได้มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

การจัดการประมงในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องบูรณาการบริหารจัดการประมงชายฝั่งโดยองค์กรท้องถิ่น กลไกและวิธีการบูรณาการการจัดการประมงชายฝั่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายรองรับ และกรมประมงเองซึ่งมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบาย สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้

มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้นโยบายเป็นรูปธรรมจึงจำเป็นต้องผลักดันให้มีระเบียบปฏิบัติเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น และเพื่อการปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็นประมงจังหวัด ประมงอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างกลไกให้เกิดพื้นที่แลกเปลี่ยน ซึ่งองค์กรหลักที่มีบทบาทโดยตรงต่อการประมง คือ ประมงจังหวัด ที่มีนโยบายชัดเจนด้านประมง มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการประมงที่ครอบคลุมที่สุด ตั้งแต่ชุมชน ทรัพยากรและการจัดการ สามารถทำงานให้ต่อเนื่องได้ มีงบประมาณจากส่วนกลาง และท้องถิ่นตามสถานการณ์เฉพาะ มีเจ้าหน้าที่ในส่วนอำเภอและจังหวัด แต่อาจมีอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทำประมงให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อลดปัญหาในการจัดการประมงดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรใกล้ชิดกับประชาชน ก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดการ และส่งเสริมในการจัดการประมงอันเนื่องมาจากอยู่ใกล้ชิดพื้นที่ รับรู้ปัญหา ทำงานอย่างต่อเนื่องในพื้นที่โดยการสร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางความคิดให้กับชุมชน การเพิ่มพื้นที่กิจกรรมในชุมชนเพื่อลดการกีดกันต่อฐานทรัพยากรทั้งหมดเป็นแนวทางการบูรณาการการจัดการประมงชายฝั่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งรวมถึงความมั่นคงของประเทศชาติในที่สุด



## บรรณานุกรม

กรมประมง, นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมง พ.ศ. 2558-2562 (กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559)

กรมประมง, สถิติการประมงทะเล 2550 สำรองโดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง (กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550)

จรัส ดิษฐาอภิชัย, คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547)

จุมพล สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2550)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544)

วิทยา อารามณ์, เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างที่ภาคใต้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บริษัท เฟื่องฟ้า พรินติ้ง, 2545)

เสนห์ จามริก, สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2544)

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2550)

Gracia S.M., The precautionary approach: its implications in capture fisheries management (Ocean and Coastal Management 22, 1994)

Neiland A.E., Weeks J., Madakan S.P., Ladu B.M.B. Inland fisheries of North East Nigeria including the Upper River Benue, Lake Chad and the Nguru-Gashua wetlands II: fisheries management at village level (Fisheries Research 48, 2000)

