

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง



นายวิโรจน์ หล้าสกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4569-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PUBLIC PARTICIPATION IN FISHERIES MANAGEMENT



Mr. Viroj Lasakul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4569-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง
โดย นายวิโรจน์ หล้าสกุล
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ คณิง ภาไชย)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ โกเมท ทองภิญโญชัย)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชุมเจตน์ กาญจนเกษร)

วิโรจน์ หล้าสกุล : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง
(PUBLIC PARTICIPATION IN FISHERIES MANAGEMENT)

อ. ที่ปรึกษา : ศ.ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ : 314 หน้า. ISBN974-17-4569-9.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการ กระบวนการ ระดับ และวิธีการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆของรัฐจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่ความมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงโดยตรง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องและมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในส่วนของการรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง โดยนำเสนอให้มีการกำหนดรูปแบบของกิจกรรมมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับให้มีความเหมาะสม ชัดเจนและเพียงพอ อีกทั้งแนวทางการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรภาครัฐให้มีความชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันจะเป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติ.....

ปีการศึกษา..... 2546.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4386132834 : MAJOR LAWS

KEY WORD: LAW/ PARTICIPATION/ FISHERIES/ MANAGEMENT

VIROJ LASAKUL: PUBLIC PARTICIPATION IN FISHERIES MANAGEMENT. .

THESIS ADVISOR : SUNEE MALLIKAMARL, ph.D. 314 pp. ISBN 974-17-4569-9.

The research aims to study and analyze a measure, process, level, and method relevant to public participation in fisheries management in Thailand.

The research finding reveals that present legal measures taken for the management of fisheries pursuant to the Fisheries Act, B.E. 2490 (1947) and other laws purely fall under the powers and duties of state agencies. No sufficient opportunity is provided for public to participate in the said management. This results in degeneration of and conflict in exploitation of fisheries. In addition, those laws are inconsistent with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) which guarantee the right of people and a local community to co-participate in fisheries management with the State.

Based on those problems, the researcher recommends the revision of the Fisheries Act, B.E. 2490 (1947) which is the law dealing directly with the fisheries management of the country. This is because the said law contains provisions which are flawed and unfit for present situations, especially those guaranteeing people's right to participate in fisheries management. As for the revision, it is suggested that a form of public participation body should be established. Rules for public participation in each level should be set up to be appropriate, unambiguous, and sufficient. Furthermore, measures for law enforcement by public bodies should be clearly and uniformly stipulated as being a way to achieve that the fisheries management in Thailand be effective and be in accordance with the spirit of the present Constitution.

Field of study.....LAW.....Student's signature.....

Academic year2003.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความกรุณาของท่านศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลัย ที่ได้ให้ความเมตตาต่อผู้เขียนในการให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ และได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนกระทั่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ คณิง ภาไชย ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน อาจารย์โกเมท ทองภิญโญชัย ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และยังได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำที่มีค่ายิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ผ.ศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และท่านอาจารย์ ดร. ชุมเจตน์ กาญจนเกษร ที่ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้แนวคิดที่สำคัญในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดามารดาผู้ให้กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพี่ชายของผู้เขียนที่ได้ให้ความกรุณาในทุกๆด้าน และสนับสนุนการศึกษาเล่าเรียนจนกระทั่งทำให้ผู้เขียนมีความเจริญก้าวหน้าจนถึงทุกวันนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณแสงรวี แพ่งสุภา ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณจตุพล เจริญรัตน์ คุณณัฐพล ลือสิงหนาท และคุณพลภัทร จันทระเปาระยะ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนในการเก็บข้อมูลภาคสนามในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทีคุณค่าและประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอยกให้เป็นกตเวทิตาคุณต่อบิดามารดา บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ด้วยประการใดๆก็ตาม ผู้เขียนขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียวและกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ

บทที่ 1. บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. ความเป็นมา.....	1
1.1 ความหมายของทรัพยากรประมง.....	1
1.2 ประเภทของการทำประมง.....	5
1.3 ความสำคัญของทรัพยากรประมง.....	16
2. ความสำคัญของปัญหา.....	23
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	30
สมมติฐานของการวิจัย.....	30
วิธีดำเนินการวิจัย.....	31
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	35

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 2 นโยบายของรัฐ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ และพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงในประเทศไทย	
2.1. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรประมงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 25440.....	37
2.1.1. สิทธิของประชาชน.....	42
2.1.2 เสรีภาพของประชาชน.....	54
2.1.3 หน้าที่ของประชาชน.....	58
2.2 นโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย.....	60
2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการทรัพยากรประมง.....	61
2.2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2519).....	61
2.2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-6 (พ.ศ.2520-2534).....	63
2.2.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7-9 (พ.ศ.2535-2549).....	68
2.2.2 นโยบายการจัดการและพัฒนากิจการประมง ของประเทศไทย.....	74
2.3 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง.....	79
2.3.1 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	79
2.3.2 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม.....	87
2.3.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	98
2.3.4 แนวความคิดการจัดการทรัพยากรประมง.....	108

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง	
3.1	มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทย.....	121
3.1.1	มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490.....	121
3.1.1.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง.....	122
3.1.1.2	มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง.....	128
	ก. สิทธิการทำประมงตามประเภทที่จับสัตว์น้ำ.....	129
	ข. มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร.....	139
	ค. มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ระบบอาชญาบัตร.....	149
3.1.1.3	มาตรการบังคับตามกฎหมาย.....	153
	ก. มาตรการบังคับทางอาญา.....	154
	ข. มาตรการบังคับทางแพ่ง.....	159
	ค. มาตรการบังคับทางปกครอง.....	163
3.1.2	มาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในประเทศไทย.....	168
3.1.2.1	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ “สัตว์น้ำ” และ “ที่จับสัตว์น้ำ”.....	169
3.1.2.2	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของประชาชน.....	184
3.2	มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของต่างประเทศ.....	197
3.2.1	มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น.....	197

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.2	มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมง ของประเศมาเลเซีย.....	206
3.2.3	มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมง ของประเทศในกลุ่มมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้.....	208
3.3	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง ในประเทศไทย.....	211
3.3.1	การมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชน.....	212
3.3.2	การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	215

บทที่ 4 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
ทรัพยากรประมง

4.1	กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร ประมงบริเวณพื้นที่น้ำจืดของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา.....	231
4.1.1	ประวัติความเป็นมาและสภาพโดยทั่วไปของอ่างเก็บน้ำ ลำตะคอง.....	232
4.1.2	สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงใน อ่างเก็บน้ำลำตะคอง.....	240
4.1.3	ผลศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรประมงบริเวณพื้นที่น้ำจืดของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา.....	246
4.2	วิเคราะห์มาตรการการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	269

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป.....	275
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	282
รายการอ้างอิง.....	289
ภาคผนวก.....	298
ผนวก ก.....	299
ผนวก ข.....	307
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	314

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1. ปริมาณสัตว์น้ำเค็มและสัตว์น้ำจืดจำแนกตาม	
วิธีการทำประมง พ.ศ. 2524-2542.....	17
2. มูลค่าสัตว์น้ำเค็มและสัตว์น้ำจืดจำแนกตามวิธีการ	
ทำประมงปี พ.ศ. 2524-2542.....	18
3. สถิติการส่งออกและนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์ประมงของประเทศไทย	
ปี พ.ศ. 2528-2537.....	20
4. ประเภทและจำนวนกลุ่มของประชากรตัวอย่าง.....	34
5. การรวมกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรประมง.....	247
6. การฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ	
ในการทำประมง.....	250
7. หน่วยงานที่ดำเนินการกับบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย.....	252
8. แหล่งข้อมูลข่าวสารด้านการประมง.....	257
9. การมีส่วนร่วมในการคิดและแสดงความคิดเห็น.....	258
10. การมีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ.....	260
11. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ.....	262
12. การติดตาม ตรวจสอบ.....	264
13. ผลกระทบต่อปริมาณสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง.....	266
14. ความคิดเห็นต่อองค์กรการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง.....	269

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1. ลักษณะชายฝั่งทะเลของประเทศไทย.....	6
2. แผนที่แสดงจังหวัดต่างๆของประเทศไทยที่มีอาณาเขตติดทะเล.....	7
3. สมดุลทางเศรษฐศาสตร์ของการทำประมงแบบเสรี.....	112
4. การควบคุมให้มีการทำประมง ณ จุด MEY.....	113
5. สมดุลของการทำประมงเมื่อแรงงานประมงมีค่าต่ำลง ณ จุด MSCY.....	115
6. รูปแสดงการแบ่งพื้นที่สอบถามแหล่งจับปลาของชาวประมง.....	235

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. ความเป็นมา

1.1 ความหมายของทรัพยากรประมง

“ทรัพยากรประมง” หรือ “ทรัพยากรสัตว์น้ำ” จัดเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่ได้ใช้ไปแล้วได้ (Renewable Resources) เพราะทรัพยากรประมงนี้สามารถแพร่ขยายพันธุ์ขึ้นมาใหม่ หากไม่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวจนเกินกำลังผลิตของทรัพยากรนั้น¹ และเนื่องจากการที่ทรัพยากรประมงมีลักษณะพิเศษเป็นแบบทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common Property Characteristic) ซึ่งหมายถึง การเป็นทรัพยากรที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ได้โดยที่ผู้ใดมีสิทธิหวงกั้นบุคคลอื่นมาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้แต่อย่างใด² ดังนั้น ทรัพยากรสัตว์น้ำจึงเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อมีอยู่แล้วต้องนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มิฉะนั้นก็จะสูญเปล่าแต่การใช้ประโยชน์ดังกล่าวย่อมทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำสิ้นสูญหมดไปถ้าหากไม่รู้จักฉลาดใช้ และไม่ใช้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด (Maximum utilization) และตามความในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่3) พ.ศ.2528³ ได้บัญญัติความหมายของทรัพยากรประมงหรือทรัพยากรสัตว์น้ำ ไว้ดังต่อไปนี้

¹ อูธร ฤทธิลิก, เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการประมง, (กรุงเทพมหานคร : คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534), หน้า 6.

² กังวาลย์ จันทรโชติ, กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน (กรุงเทพมหานคร : คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541), หน้า 1.

³ “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2528,” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 102 ตอนที่ 120 (5 กันยายน พ.ศ. 2528) : 38.

“สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำหรืออยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำ จำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหาและสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้ง ซากและส่วนใดส่วนหนึ่งของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำชนิดต่างๆ ที่ ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

จากคำนิยามจะเห็นได้ว่า “สัตว์น้ำ” ในความหมายของกฎหมายดังกล่าวนี้ค่อนข้าง ที่จะสมบูรณ์และครอบคลุม โดยสามารถแยกพิจารณาความหมายของ “สัตว์น้ำ” ได้เป็น 6 จำพวก คือ⁴

1. สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ
2. สัตว์ที่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ
3. สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง
4. ไข่ของสัตว์น้ำ
5. ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น
6. พันธุ์ไม้น้ำตามที่ ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

1. สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ คำนี้เกือบจะใช้ได้สมบูรณ์ในฐานะที่เป็นความหมายของ สัตว์น้ำเพราะหมายถึง สัตว์น้ำทุกชนิดทุกขนาดทุกประเภทที่อาศัยอยู่ในน้ำ ยังขาดความสมบูรณ์ ไม่คลุมถึง พันธุ์ไม้น้ำต่างๆตามที่ ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ ไข่ของสัตว์น้ำ ซากหรือส่วนหนึ่ง ส่วนใดของสัตว์น้ำ รวม 3 ประเภทเท่านั้น สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำนอกจากสัตว์น้ำต่างๆดังกล่าว แล้ว ยังหมายความรวมถึงพืชหรือสัตว์เล็กๆที่เป็นอาหารของปลา (Plankton) ทั้งที่เป็นสัตว์และ ที่เป็นพืชอีกด้วย

2. สัตว์ที่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ ข้อความตอนนี้ได้เพิ่มเติมเข้ามาใน พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2528 เพื่อให้คำว่าสัตว์น้ำมีความหมายไปถึงสัตว์ที่มี วงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ เช่น ลูกน้ำหรือตัวอ่อนของแมลงทั้งหลาย เป็นต้น ในระยะที่เป็น ตัวอ่อนที่ยังอาศัยอยู่ในน้ำดังกล่าวเท่านั้น ถ้าหากพ้นจากการเป็นลูกน้ำหรือวัยอ่อนแล้ว เช่น

⁴ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 (กรุงเทพมหานคร : คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528), หน้า 52.55.

กลายเป็นขุณฺณกลายเป็นแมลงปอไปแล้ว ก็ไม่ใช่สัตว์น้ำตามความหมายของพระราชบัญญัติการประมงแต่อย่างใด สัตว์ที่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำนอกจากตัวอ่อนของแมลงดังกล่าวแล้วก็ได้แก่ ภูเขาชนิด กาน้ำ นาก ตะกวด สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำในระยะที่ยังอาศัยอยู่ในน้ำและสัตว์เลื้อยคลานในระยะที่อาศัยอยู่ในน้ำเท่านั้น ถ้าไม่อยู่ในน้ำ เช่น กบขุด กบถ้ำ จระเข้ในป่า สัตว์เหล่านี้แม้จะเป็นสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำหรือสัตว์เลื้อยคลาน แต่ในขณะที่ยังไม่ได้อาศัยอยู่ในน้ำแต่อาศัยในถ้ำ ในป่า ก็ถือว่าเป็นสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมีความมุ่งถึงเฉพาะสัตว์ที่มีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ และขณะอาศัยอยู่ในน้ำปกติเท่านั้น จึงไม่ได้หมายความรวมถึง โคน กระบือ ที่เจ้าของไถลงไปนอนในหนองน้ำชั่วคราว และเนื่องจากโคน กระบือ ก็ไม่ได้อาศัยหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำแต่อย่างใด

3. สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง บริเวณน้ำท่วมถึง เช่น บริเวณชายทะเล ป่าแสม โกงกาง บริเวณที่ลุ่มภาคกลาง ซึ่งบริเวณดังกล่าวนี้ปกติแล้วจะไม่มีน้ำท่วมถึงเว้นแต่ในฤดูน้ำมากหรือในเวลาที่มีน้ำทะเลขึ้นก็จะทำให้มีน้ำท่วมบริเวณเหล่านี้ และสัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวก็จะเป็นสัตว์น้ำตามความหมายของพระราชบัญญัติการประมง

4. ไข่ของสัตว์น้ำ ข้อความตอนนี้องการเน้นให้เห็นว่า ไข่ของสัตว์น้ำ เช่น ไข่ของปลาต่างๆไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ก็ถือว่าเป็นสัตว์น้ำตามความหมายของกฎหมายประมงและนอกจากไข่ปลาแล้วยังหมายความรวมถึงไข่ของสัตว์น้ำอื่นๆ เช่น ไข่กบ ไข่คางคก เป็นต้น ส่วนข้อความที่ว่า “สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง” ซึ่งข้อความนี้อาจถือว่าเกินมาก็ได้ เพราะคำว่า สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมก็หมายความรวมอยู่ในข้อ 1 แล้ว คือ สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำซึ่งแม้จะไม่บัญญัติข้อความตอนนี้อย่างไรก็ไม่ทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงไป เพราะข้อ 1 นั้นมีความหมายคลุมคำว่าสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมอยู่แล้ว ส่วนคำว่า ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง ถัดไปพวกนี้ก็เป็นสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำตามความหมายในข้อ 1 อยู่แล้วเช่นกัน แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ก็ไม่ทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงไป

5. ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น ข้อความตอนนี้อย่างไรก็ตามหมายความรวมถึง ซากของสัตว์น้ำหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำ เช่น หูปลาดุกรวม หางปลากระเบน ให้เป็นสัตว์น้ำตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ด้วย เนื่องจากเกรงว่าบุคคลใดอาจอาศัยช่องว่างของกฎหมาย โดยการแยกเอาบางส่วนออกจากเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว

6. พันธุ์ไม้น้ำตามที่พระราชกฤษฎีการะบุชื่อ ข้อความตอนนั้นก็เพื่อจะห้ามการเก็บพันธุ์ไม้น้ำหรือต้องการจะควบคุมพันธุ์ไม้น้ำบางชนิด ให้ถือว่าเป็นสัตว์น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อพันธุ์ไม้น้ำที่ต้องการจะห้ามไว้ มีข้อสังเกตว่าสำหรับทะเลนั้นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2528 นั้น ยังเห็นว่ามี ความสำคัญจึงได้ระบุไว้ในความหมายของสัตว์น้ำด้วย ส่วนพันธุ์ไม้อื่นๆ นอกจากนั้นจะต้องมีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อไว้อีกจึงจะมีความหมายเป็นสัตว์น้ำ

สรุปความหมาย “สัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัติการประมงซึ่งแบ่งได้เป็น 6 ประเภทคือ⁵

1. สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำ (Aquatic animals)

ก. พวกมีกระดูกสันหลัง (Vertebrate)

- สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม (Aquatic mammal) เช่น โลมา ปลาวาฬ พะยูน
- สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ (Amphibian) เช่น กบ เขียด อึ่ง คางคก
- สัตว์เลื้อยคลาน (Reptile) เช่น งู เต่า กระ จระเข้
- ปลา (Fishes) มี 2 ประเภทคือ ปลาคกระดูกอ่อน (Cartilaginous Fishes) เช่น ปลาฉลาม ปลาคกระเบน เป็นต้น ปลาคกระดูกแข็ง (Bony Fishes) เช่น ปลาคุก ปลาช่อน ปลาม้า เป็นต้น

ข. พวกไม่มีกระดูกสันหลัง (Invertebrate) ได้แก่ หอย กุ้ง ปู ปลาหมึก ปลิง แมงดา ฟองน้ำ เป็นต้น สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำนอกจากสัตว์ต่างๆดังกล่าวแล้วยังหมายความรวมถึง สัตว์เล็กๆ ที่เป็นอาหารของปลา (Plankton) อีกด้วย

2. สัตว์ที่วงจรชีวิต (Life cycle) ส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ ได้แก่ ลูกน้ำ ตัวอ่อนของแมลงต่างๆ

3. สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง เช่น บริเวณชายทะเล ป่าแสม โกงกาง บริเวณที่ลุ่มภาคกลาง ปกติแล้วจะไม่มีน้ำท่วมถึงเว้นแต่ในฤดูน้ำมากหรือเวลาน้ำทะเลขึ้นก็จะทำให้มีน้ำท่วมบริเวณนั้น เช่น หอยนางรม ปูก้ามดาบ ปูลม เป็นต้น

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

4. ไข่ของสัตว์น้ำเหล่านั้น เช่น ไข่ปลา ไข่เต่า
5. ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น เช่น โครงกระดูกปลาวาฬ กระดอง เต่ากระ ก้อนปะการัง ซากกัลปังหา เปลือกหอย หูลงาม เป็นต้น
6. พืชใต้น้ำต่างๆ (Aquatic Plant) ได้แก่ สาหร่ายทะเล และพืชน้ำอื่นๆตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

1.2 ประเภทของการทำประมง

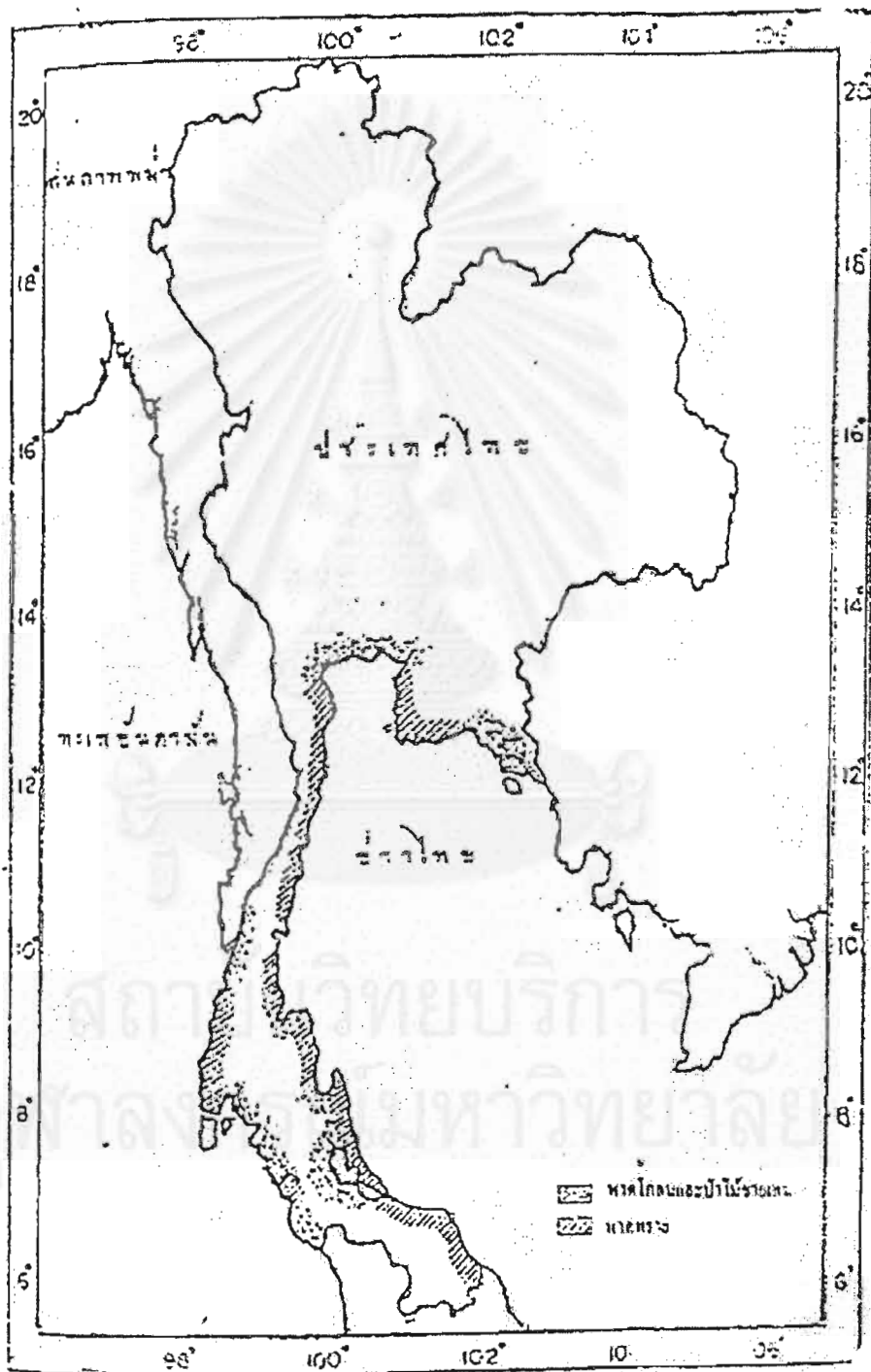
การทำประมง หมายถึง การจับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใดๆ⁶ โดยที่ประเทศไทยนั้นนับว่าเป็นประเทศที่มีการทำอาชีพประมงที่เก่าแก่มากช้านานแล้วประเทศหนึ่ง เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศมีความเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพทำการประมงเป็นอย่างยิ่ง โดยมีพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรประมงทะเลที่เป็นชายฝั่งติดทะเลทั้งสองด้าน คือ ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกติดกับอ่าวไทย มีความยาวประมาณ 1,785 กิโลเมตร และชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกติดกับทะเลอันดามัน มีความยาวประมาณ 740 กิโลเมตร รวมชายฝั่งทะเลทั้งสองด้านมีความยาวประมาณ 2,525 กิโลเมตร โดยมีลักษณะของสภาพชายทะเลจะเป็นหาดทราย และมีพื้นที่ที่ลาดตัวลงจากชายฝั่งหรือเขตไหล่ทวีปมีความลาดชันน้อยมาก และมีพื้นที่ที่เป็นหาดโคลนและป่าไม้ชายเลน⁷ (ดูภาพที่ 1) ซึ่งจากการที่มีลักษณะเช่นนี้จึงเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพประมงทะเลและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งชนิดต่างๆ ด้วย โดยที่ประเทศไทยมีจังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับทะเลทั้งหมดรวม 24 จังหวัด (ดูภาพที่ 2) จังหวัดชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร นครศรีธรรมราช สงขลา และพังงา มีอาณาเขตติดทะเลค่อนข้างยาวมาก ส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร และสมุทรสงครามมีอาณาเขตติดทะเลเพียงไม่เกินจังหวัดละ 50 กิโลเมตร⁸

⁶ มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷ วิชาญ วิรัชย์เอกวัฒน์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย, (กรุงเทพมหานคร : หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 8 ปีการศึกษา 2538 – 2539), หน้า 6.

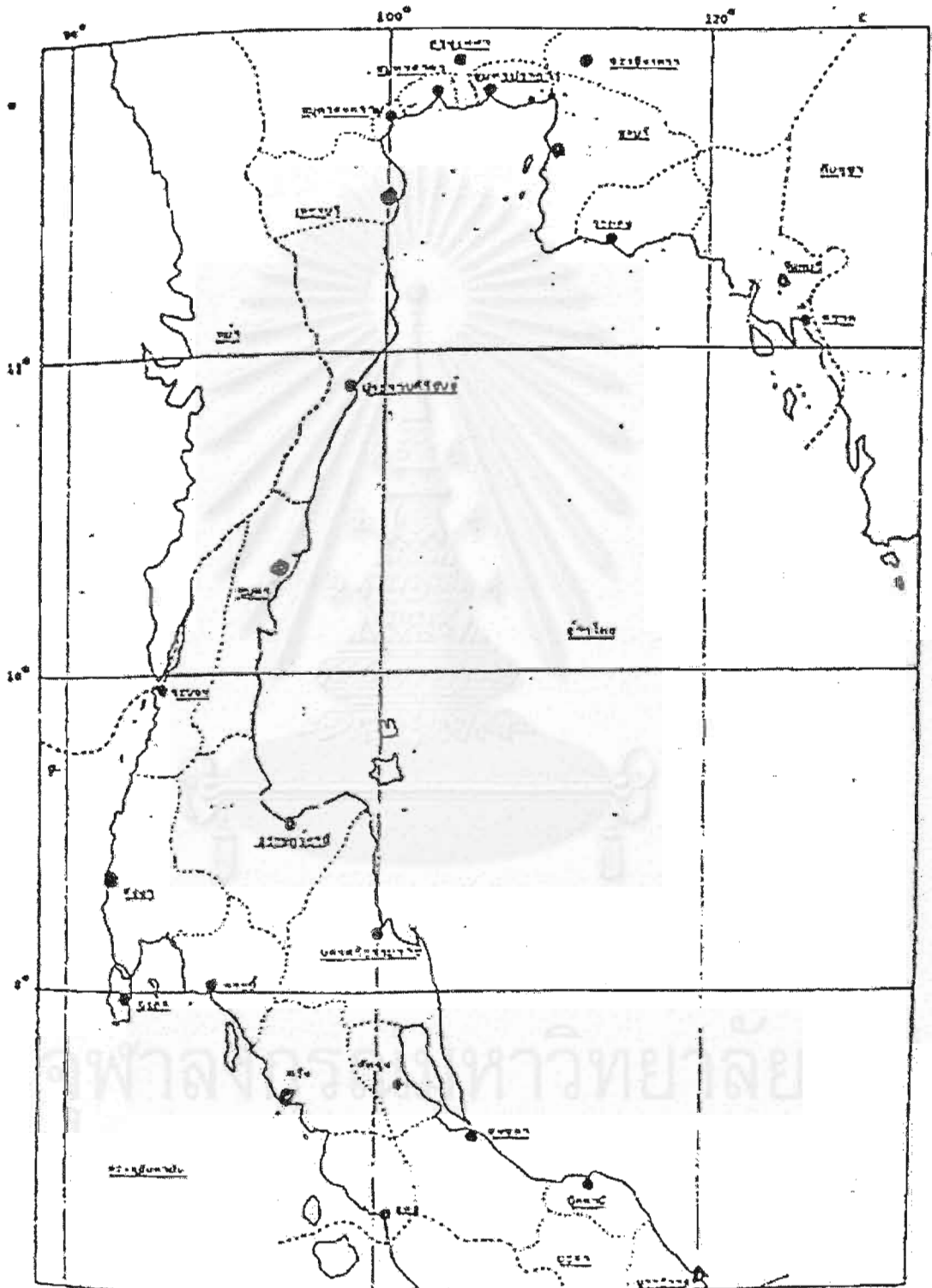
⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ภาพที่ 1 ลักษณะชายฝั่งทะเลของประเทศไทย



ที่มา: เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นท. สว่าง เจริญผล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หน้า 17.

ภาพที่ 2 แผนที่แสดงจังหวัดต่างๆ ของไทยที่มีอาณาเขตติดกับทะเล



ที่มา : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิชาญ วิชัยเอกวัฒน์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หน้า 12.

นอกจากนี้พื้นที่ภายในประเทศส่วนใหญ่ยังประกอบไปด้วยที่ราบลุ่มมีน้ำขังและ
 อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรประมงน้ำจืด โดยมีการใช้ทรัพยากรประมงน้ำจืดในภูมิภาคต่างๆ
 ของประเทศจาแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำ หนอง บึง และแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น คือ
 อ่างเก็บน้ำ เพื่อการชลประทานและเอนกประสงค์อื่นๆ โดยทั้งประเทศมีแหล่งน้ำเท่าที่สามารถ
 เก็บรวบรวมข้อมูลได้ 10,974 แห่ง พื้นที่ผิวน้ำ 3.54 ล้านไร่ เป็นแม่น้ำ 66 สาย พื้นที่ผิวน้ำ
 9.07 แสนไร่ คิดเป็นร้อยละ 25.63 ของพื้นที่ผิวน้ำรวม หนอง บึง 10,223 แห่ง พื้นที่ประมาณ
 8 แสนไร่หรือร้อยละ 22.60 ของพื้นที่รวม หนอง บึง ดังกล่าวประกอบด้วย หนอง บึง ขนาดใหญ่
 เป็นที่เพาะพันธุ์สัตว์น้ำตามธรรมชาติ 7 แห่ง พื้นที่ 2.64 แสนไร่ หนอง บึง เนื้อที่มากกว่า 100 ไร่
 751 แห่ง พื้นที่ 3.44 แสนไร่ และหนอง บึง เนื้อที่ต่ำกว่า 100 ไร่ 9,465 แห่ง เนื้อที่ 1.91 แสนไร่
 สำหรับแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น คือ อ่างเก็บน้ำมีทั้งหมด 685 แห่ง พื้นที่ 1.83 ล้านไร่ หรือร้อยละ
 51.77 ของพื้นที่ผิวน้ำรวม ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงกว่า แหล่งน้ำประเภทอื่นๆ เป็นอ่างเก็บน้ำ
 ขนาดเล็กเนื้อที่ต่ำกว่า 5,000 ไร่ 651 แห่ง พื้นที่ผิวน้ำ 2.03 แสนไร่ อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่
 กว่า 5,000 ไร่ 34 แห่ง พื้นที่ 1.63 ล้านไร่ หรือร้อยละ 46.02 ของพื้นที่ผิวน้ำรวมทั้งประเทศ
 การทำประมงของประเทศไทยจากแหล่งน้ำจืดที่มีกระจายทั่วทั้งประเทศนับว่ามีความสำคัญ
 ต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะกับประชาชนที่อยู่ในชนบทที่ห่างไกลสามารถที่จะนำ
 สัตว์น้ำนั้นมาบริโภคและเป็นรายได้เลี้ยงครอบครัวอีกทางหนึ่ง

จากที่กล่าวมาถึงสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพประมงทั้งน้ำจืด
 และน้ำเค็มของประเทศไทยแล้ว เมื่อพิจารณาถึงการทำประมงในประเทศไทยตามวัตถุประสงค์
 ในการดำเนินการและสภาพของทรัพยากร การทำประมงในประเทศไทยนั้นจึงมีอยู่หลายประเภท
 และหลายระดับ ในการศึกษารังนี้ขอแบ่งการทำประมงในประเทศไทยออกตามลักษณะของ
 ที่ตั้งทรัพยากร ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของการทำประมงได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

- ก) การทำประมงทะเล
- ข) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- ค) การทำประมงน้ำจืด

⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะทรัพยากรประมงน้ำจืดของประเทศไทย
 (กรุงเทพมหานคร : กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2529), หน้า 3.

ก) การทำประมงทะเล (Marine fisheries) หมายถึง¹⁰ กิจกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ในการจับ คัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำที่ยังมีชีวิตอยู่ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งเจริญเติบโตโดยธรรมชาติและไม่เป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ด้วยเครื่องมือทำการประมงและให้หมายความถึงการไล่อ่อน การเรียก การล่อ เพื่อกระทำการดังกล่าวหรือด้วยวิธีใดๆ ในบริเวณน้ำเค็มและน้ำกร่อยเพื่อใช้บริโภค ขาย หรือนำมาแปรรูป เป็นต้น ไม่รวมการจับเพื่อการแข่งขัน การทดลอง การกีฬา หรือการพักผ่อนหย่อนใจ อย่างไรก็ตามกฎหมายควรจะขยายความหมายของวิธีการทำประมงให้หมายความรวมถึง การพยายามกระทำความผิดในขั้นตอนดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการค้นหา การนำ การใช้เครื่องมือประมงในน้ำและบนบก หรือการเข้าร่วมใน กิจกรรมอื่นใดที่เป็นการหาแหล่งจับสัตว์น้ำ เป็นต้น

การทำประมงทะเลสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ประเภทคือ¹¹

1. การทำประมงชายฝั่ง (Coastal Fisheries) หมายถึง การทำประมงขนาดเล็กหรือการทำประมงพื้นบ้าน (Small - scall Fisheries) โดยใช้เครื่องมือและเรือประมงที่มีขนาดเล็กหรือเครื่องมือประจำที่ เรือประมงดังกล่าวจะมีเครื่องยนต์ขนาดไม่เกิน 10 ตันกรอสส์ หรือมีความยาวไม่เกิน 14 เมตร และใช้เครื่องมือประมงคืออวนลากแผ่นตะเข้ขนาดเล็กหรืออวนลากแคะ อวนลากคานถ่าง อวนรุน อวนลอยกุ้ง อวนลอยปลา แห โพงพาง โป๊ะ เป็ด ลอบ เป็นต้น

2. การทำประมงนอกฝั่ง (Off-shore Fisheries) หมายถึง การทำประมงในเขตไหล่ทวีปที่ห่างฝั่งออกไปแต่อยู่ในน่านน้ำของประเทศ เช่น บริเวณอ่าวไทย เครื่องมือทำการประมงและเรือที่ใช้ในการประมงมีขนาดใหญ่ขึ้นกว่าการทำประมงชายฝั่งหรือการทำประมงพื้นบ้าน เรือที่ใช้มีเครื่องยนต์มากกว่า 10 ตันกรอสส์ มีความยาวประมาณ 14-15 เมตร เครื่องมือที่ใช้ทำการประมงได้แก่ อวนลากแผ่นตะเข้ อวนลากคู่ อวนล้อม เป็นต้น

¹⁰ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานการวิเคราะห์ เรื่องการเปลี่ยนแปลงการประมงไทย จากสามะโนประมงทะเล พ.ศ. 2528 - 2538 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538), หน้า 3.

¹¹ ธันวา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526), หน้า 169 - 171.

3. การทำประมงน้ำลึกหรือประมงห่างฝั่ง (Distant-water Fisheries) หมายถึง การทำประมงโดยเรือขนาดใหญ่ในเขตประมงห่างไกลจากที่อยู่ของชาวประมง โดยมีเครื่องมือประมงขนาดใหญ่ รวมทั้งอาจมีอุปกรณ์อื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำ เช่น เครื่องหาฝูงปลาในทะเล เครื่องหยั่งความลึกของคลื่นเสียง เป็นต้น เครื่องมือประมงของการทำประมงประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นอวนลาก การทำประมงจะใช้เวลาค่อนข้างนานประมาณ 10-30 วันต่อเที่ยว โดยอาจจะเดินทางไปจับสัตว์น้ำระหว่างประเทศ หรืออาจจะมีโครงการร่วมในการทำประมงกับประเทศอื่นๆ การทำประมงประเภทนี้ของประเทศไทยมีอยู่หลายแหล่ง เช่น บริเวณอ่าวเบงกอล บริเวณทะเลจีนใต้ เป็นต้น

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จ ในการพัฒนาการประมงทะเลและการทำประมงทะเลได้ผลอย่างดียิ่งของโลก แต่จากสถานการณ์จับสัตว์น้ำทะเลในน่านน้ำไทยช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2538 - 2542) มีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 6.6 ต่อปี จากที่เคยจับได้ในปี 2538 ปริมาณ 1.92 ล้านตัน เหลือ 1.42 ล้านตัน ในปี 2542 ลดลงทั้งจากการทำประมงพาณิชย์และการทำประมงชายฝั่งพื้นบ้าน ซึ่งผลผลิตในช่วงดังกล่าวประมาณร้อยละ 91 ได้จากเรือประมงพาณิชย์ที่เหลือได้จากการทำประมงชายฝั่งพื้นบ้าน โดยมีอ่าวไทยเป็นแหล่งทำประมงที่สำคัญ โดยมีผลผลิตที่จับได้คิดเป็นร้อยละ 63 ที่เหลือเป็นผลผลิตจากทะเลอันดามันร้อยละ 37¹² แต่อย่างไรก็ตามจากข้อมูลสำมะโนประมงทะเล พ.ศ. 2538 พบว่า คราวเรือนที่ทำประมงทะเลในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด 53,112 คราวเรือน เป็นคราวเรือนชาวประมงทะเลพื้นบ้าน 44,867 คราวเรือน คิดเป็นร้อยละ 84.5 ของคราวเรือนที่ทำประมงทะเลทั้งหมด ในขณะที่คราวเรือนชาวประมงพาณิชย์มีเพียง 8,245 คราวเรือน คิดเป็นร้อยละ 15.5 ของคราวเรือนที่ทำประมงทะเลทั้งหมด ดังนั้น ชาวประมงทะเลพื้นบ้านจึงถือว่าเป็นกลุ่มชาวประมงทะเลส่วนใหญ่ของประเทศที่จะต้องให้ความสำคัญ ส่วนการประมงนอกน่านน้ำหรือการประมงห่างฝั่งก็ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด นับตั้งแต่ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยเริ่มลดลง ชาวประมงได้ปรับตัวและพัฒนาการทำประมงไปสู่นอกน่านน้ำเพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีเรือประมงไทยประมาณ 4,200 ลำ ทำการประมงในน่านน้ำของประเทศต่างๆ อาทิเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า บรูไน กัมพูชา เวียดนาม เยเมน อินเดีย และบังกลาเทศ

¹² กองเศรษฐกิจการประมง, "สถานการณ์และแนวโน้มการประมงไทย," อุตสาหกรรมธุรกิจการประมง 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2543) : 2.

เรือประมงที่ไปทำประมงนอกน่านน้ำส่วนใหญ่เป็นเรือวนลากที่มีขนาดตั้งแต่ 18 เมตรขึ้นไป ผลผลิตจากการจับในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2538 - 2542) มีปริมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี โดยมีผลผลิต 0.9 ล้านตัน ในปี 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 1.3 ล้านตัน ในปี 2542 คาดว่าจะเพิ่มเป็น 1.4 ล้านตันในปี 2543 ผลผลิตส่วนใหญ่เป็นการจับจากแหล่งน้ำประเทศอินโดนีเซีย¹³

ข) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยอาจแบ่งประเภทของการเพาะเลี้ยงเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด โดยที่ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งสองประเภทนั้นในปี 2539 มีปริมาณทั้งหมด 517.2 พันตัน ได้จากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด 205.9 พันตัน และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง 311.3 พันตันหรือประมาณร้อยละ 40 และ 60 ของทั้งหมดตามลำดับ ในปี 2540 และ 2541 คาดว่าจะได้ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงทั้งสัตว์น้ำจืดและชายฝั่งเพิ่มขึ้น¹⁴ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

1. การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (Coastal aquaculture) หมายถึง กิจกรรมเชิงเศรษฐกิจในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ตั้งแต่ด้วยอันจนถึงขนาดที่ต้องการในน้ำเค็มและน้ำกร่อยบริเวณชายฝั่ง โดยมีการควบคุมดูแลซึ่งอาจจะให้อาหารหรือไม่ก็ได้ ไม่รวมถึงการเลี้ยงปลาสวยงาม การเพาะฟัก การอนุบาล¹⁵ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งหรือบริเวณน้ำกร่อยของประเทศนับว่าเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรประมงที่มีความสำคัญ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เนื่องจากพื้นที่ชายฝั่งทั้งสองด้านของประเทศไทยยังมีความอุดมสมบูรณ์และมีปัจจัยทางธรรมชาติต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประกอบกับทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและทะเลลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วและมีกำลังผลิตไม่ทันต่อความต้องการของประชากร การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำดังกล่าว จึงมีความสำคัญมากและถือว่าเป็นแหล่งทดแทนทรัพยากรประมงที่ขาดหายไปได้อย่างดียิ่ง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ¹⁶

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁴ ชวนพิศ สิทธิมงคล, "สถานการณ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของไทย," จุลสารเศรษฐกิจการประมง 5 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2542) : 18.

¹⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานเชิงวิเคราะห์ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงการประมงทะเลไทยจากสามะโนประมง พ.ศ. 2526-2538, หน้า 3.

¹⁶ ชันวา จิตต์สงวน, เศรษฐกิจการประมง, หน้า 172-173.

1.1 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย ส่วนใหญ่การเพาะเลี้ยงสัตว์ประเภทนี้ คือ การเพาะเลี้ยงกุ้งและปลาตามบริเวณชายฝั่งหรือบริเวณป่าชายเลน เนื่องจากบริเวณชายฝั่งของประเทศไทยมีความเหมาะสมทั้งอุณหภูมิ อาหาร และระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ พันธุ์กุ้งที่พบมากในประเทศไทย ได้แก่ กุ้งแชบ๊วย กุ้งตะกาด กุ้งกุลาดายและกุ้งกุลาดำ พื้นที่ที่มีการเพาะเลี้ยงกุ้งมากได้แก่ เขตจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร กรุงเทพมหานคร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และเขตจังหวัดภาคใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี สำหรับการเพาะเลี้ยงปลาต่างๆ นั้นที่ได้ผลผลิตดีและเป็นที่ยอมรับได้แก่ ปลากะพง ปลานวลจันทร์ เป็นต้น

1.2 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทะเล ได้แก่ การเพาะเลี้ยงหอยต่างๆ ทางเขตชายฝั่งบริเวณอ่าวหรือบริเวณทะเลพื้นน้ำโดยทั่วไป โดยอาศัยลูกพันธุ์จากแหล่งธรรมชาติเป็นหลัก เช่น การเพาะเลี้ยงหอยแครง หอยแมลงภู่ และหอยนางรม บริเวณจังหวัดที่มีการเพาะเลี้ยงหอยเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรสงคราม และเพชรบุรี เป็นต้น ผลผลิตของการเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งที่สำคัญมักจะเป็นการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ การเลี้ยงหอยและการเลี้ยงปลาน้ำกร่อยชนิดต่างๆ ซึ่งกระจายอยู่ทุกภาคทั่วประเทศไทย

จากที่กล่าวมานั้น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งนั้นประกอบด้วย การเลี้ยงกุ้งทะเล การเลี้ยงปลาน้ำกร่อยและการเพาะเลี้ยงหอย ซึ่งในปัจจุบันผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งมีปริมาณมากที่สุดเป็นกุ้งทะเล คิดเป็นร้อยละ 76 ที่เหลือเป็นผลผลิตจากการเลี้ยงหอย ร้อยละ 22 และปลาน้ำกร่อยเพียงร้อยละ 2 ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา (ปี 2533 - 2542) ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงปลาน้ำกร่อยและหอยไม่เปลี่ยนแปลงมากนักมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะการเลี้ยงกุ้งซึ่งถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักของการเพาะเลี้ยง¹⁷

2. การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดนั้นมีความหมายเช่นเดียวกับ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เปลี่ยนแปลงการเพาะเลี้ยงจากน้ำเค็มหรือน้ำกร่อยมาเป็นการเพาะเลี้ยงบริเวณน้ำจืด ในอดีตการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดเป็นการเลี้ยงในครัวเรือนเพื่อยังชีพเท่านั้น เนื่องจากสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติยังคงมีความอุดมสมบูรณ์จะมีการเริ่มเลี้ยงเป็นอาชีพอย่างจริงจัง หลังการนำเอาปลานิลเข้ามาเลี้ยงในประเทศไทยอย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี 2508 จนมีการพัฒนาทำให้ได้ผลผลิตสูงขึ้นถึงปัจจุบัน

¹⁷ กองเศรษฐกิจการประมง, “สถานการณ์และแนวโน้มการประมงไทย,” จุลสารเศรษฐกิจการประมง 6:9.

ค) การประมงน้ำจืด (Inland Fisheries) หมายถึง การประมงที่กระทำอยู่ในแหล่งน้ำภายในประเทศ ซึ่งได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง บึง ทะเลสาบ ซึ่งเป็นทั้งแหล่งน้ำตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำต่างๆ เป็นต้น การประมงน้ำจืดมีลักษณะทางเศรษฐกิจแตกต่างกับการประมงทะเลมาก กล่าวคือ การประมงน้ำจืดส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ส่วนการประมงทะเลมีบทบาทต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศมาก แต่อย่างไรก็ตาม การประมงน้ำจืดก็นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย โดยที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งประชาชนในภูมิภาคเหล่านั้นสามารถที่จะยึดถือเป็นอาชีพในขณะที่การประมงทะเลกำลังประสบกับปัญหาต่างๆ ได้ เช่น ปัญหาด้านทุน การผลิตสูง การขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านและจำนวนทรัพยากรประมงลดลงอย่างรวดเร็วย่อมจะทำให้ทรัพยากรประมงน้ำจืดมีบทบาทสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการทำประมงน้ำจืดยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก¹⁸

การใช้ทรัพยากรประมงน้ำจืดในแหล่งน้ำต่างๆ ของประเทศไทยแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้¹⁹

1. การทำประมงในแม่น้ำ การทำประมงในแม่น้ำมักเป็นการจับปลาเพื่อใช้บริโภคในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ โดยราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้แม่น้ำเป็นส่วนใหญ่และมีลักษณะของการทำประมงเป็นอาชีพเสริม มักทำประมงกันตลอดทั้งปียกเว้นในฤดูแล้งเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงได้แก่ เบ็ดราว เบ็ดครอบ เบ็ดปัก ข่าย อวนลอย ขอ แห สวิง เป็นต้น และแหล่งของทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในน้ำจืดที่เป็นแม่น้ำที่ได้สำรวจข้อมูลทางอุทกวิทยาแล้วรวม 66 สาย พื้นที่ผิวน้ำ 9.07 แสนไร่ โดยเป็นแม่น้ำทางภาคเหนือ 20 สาย พื้นที่ผิวน้ำ 2.79 แสนไร่ แม่น้ำที่เป็นแหล่งทรัพยากรประมงน้ำจืดที่สำคัญได้แก่ แม่น้ำโขง แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน สำหรับทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 6 สาย มีพื้นที่ผิวน้ำ 3.05 แสนไร่ และมีแม่น้ำซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรประมงน้ำจืดที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำชี แม่น้ำมูล ส่วนภาคกลางมีแม่น้ำ 19 สาย พื้นที่ผิวน้ำ 2.30 แสนไร่ แม่น้ำที่เป็นแหล่งทรัพยากรประมงน้ำจืดที่สำคัญ ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา

¹⁸ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานผลการศึกษาวิจัย การประมงน้ำจืดของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2521), หน้า 4-5.

¹⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ภาวะทรัพยากรน้ำจืดของประเทศไทย, หน้า 3-21.

แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำบางปะกง และในภาคใต้มีแม่น้ำ 21 สาย พื้นที่ผิวน้ำรวม 9.3 หมื่นไร่ แม่น้ำที่เป็นแหล่งทรัพยากรประมงน้ำจืดที่สำคัญได้แก่ แม่น้ำตาปี แม่น้ำสายบุรี

2. การทำประมงในหนองและบึงขนาดใหญ่ ประเทศไทยมีหนองและ บึงขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำที่สำคัญกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ มีพื้นที่ ผิวน้ำรวม 264 แสนไร่ อยู่ในภาคเหนือ 3 แห่ง พื้นที่ผิวน้ำรวม 1.57 แสนไร่ บึงที่มีความสำคัญ ได้แก่ บึงบอระเพ็ด กว๊านพะเยา และเป็นแหล่งรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนองบึงขนาดใหญ่ 3 แห่ง พื้นที่ผิวน้ำรวม 8.87 หมื่นไร่ อันได้แก่ หนองหาร และถือว่าเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ที่สำคัญของภาคนี้ด้วย สำหรับภาคใต้คือ ทะเลสาปสงขลา มีพื้นที่ผิวน้ำประมาณ 1.85 หมื่นไร่ นับเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรประมงน้ำจืดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งการทำประมงในบึงขนาดใหญ่เหล่านี้มักทำกันตลอดปีในบริเวณที่ทางราชการอนุญาต

3. การประมงในหนองบึง ชาวชนบทในท้องที่ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศได้อาศัย การจับปลาจากหนองบึงใหญ่น้อยที่มีอยู่ตามธรรมชาติเป็นแหล่งอาหารโปรตีนมาช้านานแล้ว การทำการประมงในลักษณะนี้เพื่อยังชีพ ซึ่งจำนวนหนองบึงตามธรรมชาติที่มีอยู่ทั่วประเทศ ประมาณ 10,216 แห่ง เนื้อที่ 535,783 ไร่ โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือนับว่ามีหนองบึง มากที่สุดกว่าภาคอื่นๆ โดยมีถึง 5,433 แห่ง หรือร้อยละ 53 ของหนอง บึง ทั่วประเทศสำหรับ ทางภาคเหนือมีหนองบึงรวม 2,488 แห่ง เนื้อที่ 138,524 ไร่ ภาคกลางมี 1,425 แห่ง เนื้อที่ 52,608 ไร่ และภาคใต้มี 870 แห่ง มีเนื้อที่ 41,162 ไร่ ซึ่งหนองบึงเหล่านี้มักมีสภาพต้นเงินตาม กาลเวลา หากได้มีการบูรณะและปรับปรุงให้มีสภาพที่เหมาะสมที่จะเป็นที่อาศัยของทรัพยากร ประมงน้ำจืดแล้วก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มคุณค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งอาหารด้านโปรตีน แก่ประชากรในประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

4. การทำประมงในอ่างเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำเป็นแหล่งที่สร้างขึ้นจากการสร้างเขื่อน เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค การป้องกันอุทกภัย การผลิต กระแสไฟฟ้า และโครงการเอนกประสงค์ต่างๆ รวมทั้งเป็นแหล่งทรัพยากรประมงน้ำจืดที่สำคัญ ด้วย ซึ่งอ่างเก็บน้ำแบ่งได้เป็นสองขนาด คือ อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ซึ่งมีพื้นที่ผิวน้ำไม่เกิน 5,000 ไร่ และอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่มีพื้นที่ผิวน้ำเกินกว่า 5,000 ไร่ขึ้นไป

4.1 การประมงในอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก การทำประมงในอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ส่วนใหญ่เพื่อนำไปบริโภคในครัวเรือนและมีการทำประมงตลอดระยะเวลาที่ระดับน้ำในอ่างมีพอที่ ทรัพยากรประมงจะอาศัยอยู่ได้ อ่างเก็บน้ำขนาดเล็กมีทั่วประเทศประมาณ 651 แห่ง เนื้อที่ 203,401 ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอ่างเก็บน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณร้อยละ 85 โดยมี อ่างเก็บน้ำทั้งหมด 558 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสภาพดินที่ไม่สามารถอุ้มน้ำได้ จึงจำเป็นต้องสร้างอ่างเก็บน้ำจำนวนมากเพื่อเก็บน้ำไว้ในฤดูแล้ง สำหรับทาง ภาคเหนือมีอ่างเก็บน้ำ 30 แห่ง ภาคกลาง 57 แห่ง และภาคใต้ 6 แห่ง เครื่องมือทำการประมงที่ นิยมใช้ได้แก่ แห ข่าย เบ็ดราว ลอบ ขอ สวิง สุ่ม เป็นต้น

4.2 การทำประมงในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่นับว่าเป็น แหล่งทำการประมงน้ำจืดที่สำคัญของประเทศ โดยมีพื้นที่ผิวน้ำรวมร้อยละ 46 ของพื้นที่ผิวน้ำ รวมการทำประมงทำได้ตลอดทั้งปี มีทั้งการจับเพื่อบริโภคในครอบครัวและจับเพื่อการค้าเครื่องมือ ที่ใช้ทำการประมงได้แก่ เบ็ดราว ขอ แห สวิง ลอบ สุ่ม เป็นต้น ประเทศไทยมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่มีเนื้อที่มากกว่า 5,000 ไร่ 34 แห่ง มีพื้นที่ผิวน้ำ 1,628,359 ไร่ เป็นอ่างเก็บน้ำใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คือ 24 แห่ง หรือร้อยละ 51 ของพื้นที่ผิวน้ำรวม ภาคเหนือ 3 แห่ง ภาคกลาง 6 แห่ง และภาคใต้ 1 แห่ง

การประมงน้ำจืดของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการประมงแบบยังชีพ โดยมุ่งจับปลา และสัตว์น้ำอื่นเพื่อการบริโภคในครัวเรือน โดยมีแหล่งการทำประมงดังกล่าวมานั้นส่วนการ จับปลาน้ำจืดเพื่อการพาณิชย์นั้น แต่เดิมมีอยู่เฉพาะในแหล่งน้ำท่วมตามที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำ สายสำคัญ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา ป่าสัก สะแกกรัง ลพบุรี แม่กลอง เป็นต้น โดยการจับปลาใน แหล่งน้ำท่วมได้ปริมาณมากเกินความต้องการบริโภคในท้องถิ่น จึงได้จำหน่ายไปยังท้องถิ่นที่ ห่างไกล แต่ในปัจจุบันการทำประมงในแหล่งน้ำท่วมได้ลดความสำคัญลงเนื่องจากการสร้างเขื่อน ต่างๆ ขวางกั้นลำน้ำหลายสายจึงไม่มีน้ำท่วมที่ราบลุ่ม เป็นผลให้แหล่งวางไข่และที่อยู่อาศัยของ สัตว์น้ำจืดในธรรมชาติน้อยลง แต่ก็ได้มีการปล่อยพันธุ์ปลาต่างๆ ตามแหล่งน้ำที่สำคัญการจับ ปลาในแหล่งน้ำจืดจึงเปลี่ยนจากที่ลุ่มน้ำท่วมมาเป็นอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อน และทะเลสาบน้ำจืดแทน ซึ่งผลผลิตสัตว์น้ำจืดที่จับได้ในช่วงที่ยังไม่มีการสร้างเขื่อน และระบบชลประทานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปี พ.ศ. 2518 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากไม่ถึง 50,000 เมตริกตัน เป็น 130,800 เมตริกตัน โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี แต่หลังจากปี 2519 จนถึงปี 2537 ผลผลิต

สัตว์น้ำจืดที่จับได้จากแหล่งน้ำธรรมชาติเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เฉลี่ยร้อยละ 3.5 ต่อปี โดยจับได้ในปริมาณ 170,000 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2537²⁰

1.3. ความสำคัญของทรัพยากรประมง

การพัฒนาด้านการประมงของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ได้มีความก้าวหน้าและขยายตัวเป็นอย่างมาก นับได้ว่าการประมงเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอีกภาคหนึ่งของประเทศ ดังนั้น การทำประมงในประเทศไทยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งสามารถสรุปถึงความสำคัญของทรัพยากรประมงออกเป็นหลักใหญ่ๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นแหล่งสร้างเงินตราเข้าประเทศที่สำคัญ²¹ การส่งออกสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ สามารถนำรายได้เข้าประเทศปีหนึ่งๆ นับ 100,000 ล้านบาท ผลผลิตจากทรัพยากรประมงของประเทศไทยมีสำหรับบริโภคภายในประเทศประมาณร้อยละ 45 อีกร้อยละ 32 ใช้ผลิตปลาป่นเพื่อเป็นอาหารสัตว์ และอีกประมาณร้อยละ 23 ส่งออกไปขายต่างประเทศในรูปสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์แปรรูป²² โดยในปี พ.ศ. 2524-2542 ผลผลิตจากทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มอยู่ระหว่าง 1.9-3.6 ล้านตันต่อปี (ตารางที่ 1) จัดอยู่ในอันดับหนึ่งในสิบประเทศแรกของโลกที่มีผลผลิตการประมงสูง

²⁰ ธีรพันธุ์ ภูคาสุวรรณต์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง การประมงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 8 พ.ศ. 2538-2539), หน้า 8-9.

²¹ ธันวา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์การประมง, หน้า 185.

²² ธีรพันธุ์ ภูคาสุวรรณต์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การประมงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, หน้า 24.

ตารางที่ 1 ปริมาณสัตว์น้ำเค็มและสัตว์น้ำจืด จำแนกตามวิธีการประมง ปี 2524 - 2542

ปริมาณ (Unit) : 1,000 ตัน (Ton)

ปี Year	รวม Total	จับธรรมชาติ (Capture)		เพาะเลี้ยง (Culture)	
		น้ำเค็ม (Marine)	น้ำจืด (Inland)	เพาะเลี้ยงชายฝั่ง Coastal aqua culture)	น้ำจืด reshwater Culture)
2524 (1981)	1,989.0	1,756.9	116.5	67.5	48.1
2525 (1982)	2,120.1	1,949.7	87.7	36.9	45.8
2526 (1983)	2,255.4	2,055.2	108.4	44.8	47.0
2527 (1984)	2,134.8	1,911.5	111.4	61.5	50.4
2528 (1985)	2,225.2	1,997.2	92.2	60.6	75.2
2529 (1986)	2,536.3	2,309.5	98.4	39.1	89.3
2530 (1987)	2,779.1	2,540.0	87.4	61.9	89.8
2531 (1988)	2,629.7	2,337.2	81.5	108.9	102.1
2532 (1989)	2,740.0	2,370.5	109.1	168.7	91.7
2533 (1990)	2,786.4	2,362.2	127.2	193.2	103.8
2534 (1991)	2,967.7	2,478.6	136.0	230.4	122.7
2535 (1992)	3,239.8	2,736.4	132.0	229.3	142.1
2536 (1993)	3,385.1	2,752.5	175.4	295.6	161.6
2537 (1994)	3,523.2	2,804.4	202.6	345.8	170.4
2538 (1995)	3,572.6	2,827.4	191.7	357.5	196.0
2539 (1996)	3,549.2	2,786.1	208.4	326.0	228.7
2540 (1997)	3,384.4	2,679.5	205.0	299.7	200.2
2541 (1998)	3,505.9	2,709.0	202.3	367.7	226.9
2542 (1999)	3,625.9	2,725.2	206.9	441.2	252.6

ที่มา : รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2544. หน้า 13.

โดยปริมาณสัตว์น้ำจืดและน้ำเค็มในระหว่างปีดังกล่าวนั้น มีมูลค่าอยู่ระหว่าง
17,133.9 - 134,121.5 ล้านบาท (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 มูลค่าสัตว์น้ำเค็มและสัตว์น้ำจืด จำแนกตามวิธีการประมง ปี 2524 - 2542

มูลค่า (Value) : ล้านบาท (Million Baht)

ปี Year	รวม Total	จับธรรมชาติ (Capture)		เพาะเลี้ยง (Culture)	
		น้ำเค็ม (Marine)	น้ำจืด (Inland)	เพาะเลี้ยงชายฝั่ง Coastal aqua culture)	น้ำจืด reshwater Culture)
2524 (1981)	17,133.9	12,335.9	2,914.5	877.5	1,006.0
2525 (1982)	18,194.0	13,370.6	3,068.0	875.4	880.0
2526 (1983)	19,238.3	14,049.1	2,996.5	1,187.1	1,005.6
2527 (1984)	18,337.1	13,277.2	2,569.4	1,264.1	1,226.4
2528 (1985)	19,785.5	14,077.3	2,569.7	1,573.3	1,565.2
2529 (1986)	22,882.3	16,987.3	2,069.9	1,890.1	1,935.0
2530 (1987)	27,641.6	19,357.1	2,113.1	3,726.1	2,445.3
2531 (1988)	32,422.5	19,823.0	1,784.7	8,216.9	2,597.9
2532 (1989)	35,870.0	19,935.2	2,228.2	11,493.6	2,213.0
2533 (1990)	41,395.7	20,738.4	3,301.7	14,753.6	2,602.0
2534 (1991)	53,025.8	26,403.7	3,290.8	20,362.1	2,969.2
2535 (1992)	65,544.5	32,833.0	2,998.8	26,234.5	3,478.2
2536 (1993)	78,406.7	36,224.1	4,489.5	33,603.5	4,089.6
2537 (1994)	87,001.2	36,337.2	4,805.6	40,961.8	4,896.6
2538 (1995)	96,111.6	45,183.2	4,601.1	41,038.8	5,288.5
2539 (1996)	100,625.8	46,815.3	4,995.4	42,029.5	6,785.6
2540 (1997)	108,642.2	47,134.2	5,154.2	50,399.0	5,954.8
2541 (1998)	124,546.5	48,380.8	7,687.5	61,526.3	6,951.9
2542 (1999)	134,121.5	48,444.6	7,221.3	70,502.5	7,953.1

ที่มา : รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2544. หน้า 14.

สำหรับการนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์ประมงของไทยนั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมแปรรูป โดยเฉพาะอุตสาหกรรมทูน่ากระป๋อง โดยในปีพ.ศ. 2537 ไทยได้นำเข้าสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่า 21,328.91 ล้านบาท โดยการนำเข้าสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ในระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2528 - 2537) มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 27.29 ต่อปี โดยเริ่มชะลอตัวลงหลังปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าสูงถึง 27,358.59 ล้านบาท²³ สำหรับการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงทั้งปี 2540 มีปริมาณ 710,115.4 ตัน คิดเป็นมูลค่า 27,438.9 ล้านบาท โดยมีปริมาณลดลงจากปี 2539 ร้อยละ 10.94 แต่มูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.36 เนื่องจากปริมาณการจับสัตว์น้ำทั่วโลกลดลง²⁴ ส่วนในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2542 นั้น มีการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมง มีปริมาณ 192,416.2 ตัน มูลค่า 7,117.7 ล้านบาท²⁵ ซึ่งการค้าสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ของประเทศ เมื่อพิจารณาจากการนำเข้าและการส่งออกแล้วนั้นประเทศไทยมีรายได้เข้าประเทศเกินดุลการค้ามาโดยตลอดทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมา โดยมียอดเกินดุลการค้าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปี พ.ศ. 2506 ที่มียอดเกินดุลเท่ากับ 24.1 ล้านบาท เป็นยอดเกินดุล 88,956.3 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2537 (ตารางที่ 3)

ความสำคัญของการประมงดังกล่าวนี้ แสดงออกให้เห็นได้จากการที่ภาคการประมง มีผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) รองจากพืช เมื่อเปรียบเทียบกับภาคการเกษตรด้วยกัน โดยในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2538 - 2539) ผลผลิตสาขาประมงคิดเป็นร้อยละ 2 และ 1.9 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขณะที่สาขาพืช คิดเป็นร้อยละ 6 ของ GDP แต่ในช่วงต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (ปี 2540 - 2541) ความสำคัญของสาขาประมงได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 2.1 และ 2.9 ของ GDP ตามลำดับ

²³ ธีรพันธ์ ภูคาสุวรรณค์, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การประมงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, หน้า 26-27.

²⁴ เครือวัลย์ สติติรัตน์ และกุลภา ขวัญมิ่ง, “บทวิเคราะห์การส่งออก - นำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงไตรมาสที่ 4 ปี 2540,” จุลสารเศรษฐกิจการประมง 4 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2541): 16.

²⁵ กุลภา ขวัญมิ่ง, “สถานการณ์การส่งออก-นำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงของไทยช่วงไตรมาสแรกปี 2542,” จุลสารเศรษฐกิจการประมง 5 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2542): 3.

ตารางที่ 3 สถิติการส่งออกและนำเข้าสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ของประเทศไทย ปี 2528-2537

ปี	ส่งออก			นำเข้า			ดุลการค้า 1,000 บาท
	ปริมาณ ตัน	มูลค่า		ปริมาณ ตัน	มูลค่า		
		1,000 บาท	เปลี่ยนแปลง		1,000 บาท	เปลี่ยนแปลง	
2528	466,219	18,527,660	22.86	152,707	3,857,457	82.01	14,670,203
2529	602,486	26,829,362	44.81	268,089	7,590,028	96.76	19,239,334
2530	663,650	32,654,341	21.71	227,327	7,016,883	(7.55)	25,637,458
2531	799,357	44,466,832	36.17	347,676	14,714,469	109.70	29,752,363
2532	876,497	53,751,112	20.88	455,762	19,067,596	29.58	34,683,516
2533	912,181	61,348,173	14.13	506,540	20,727,210	8.70	40,620,963
2534	1,088,253	78,498,590	27.96	724,769	27,358,595	31.99	51,139,995
2535	1,106,141	82,469,298	5.06	714,012	24,568,688	(10.20)	57,900,610
2536	1,115,079	91,018,333	10.37	760,920	21,629,370	(11.96)	69,388,963
2537	1,227,363	110,285,22	21.17	893,585	21,328,909	(1.39)	88,956,317

หมายเหตุ : ข้อมูลตั้งแต่ปี 2531 เพิ่มรหัสสินค้าอีก 3 กลุ่ม คือ สัตว์น้ำอื่นมีชีวิต ขากบสด แห่เย็นแช่แข็ง และสิ่งสกัดน้ำคั้นจากปลาหรือสัตว์น้ำไม่มีกระดูกสันหลัง

ที่มา : กองเศรษฐกิจการประมงรวบรวมจากข้อมูลกรมศุลกากร

2. เป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญ²⁶ เนื่องจากการประมงเป็นกิจกรรมที่ยังต้องอาศัยแรงงานอยู่ในกระบวนการผลิตเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการทำประมงนั้นเป็นอาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างเป็นอย่างดีผู้นำการประมง หรือชาวประมง โดยทั่วไปจึงมีความผูกพันกับอาชีพอย่างแน่นแฟ้น บางครั้งการประกอบอาชีพของชาวประมงนั้นดูเหมือนจะเปรียบเป็นวิถีชีวิตของพวกเขามากกว่าการเป็นเพียงแค่อาชีพหนึ่งเท่านั้น อุตสาหกรรมประมงจึงเป็นที่รวมของแรงงานจำนวนมากของประเทศ

²⁶ ธันวา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์การประมง, หน้า 185.

การประมงสามารถก่อให้เกิดอาชีพมากมายตามมาทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิเช่น อาชีพทำประมง อาชีพลูกจ้างประมง อาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อาชีพแปรรูปสัตว์น้ำ อาชีพผู้ค้าสัตว์น้ำ ผู้ค้าอาหารสัตว์น้ำ อาชีพต่อเรือ - ซ่อมเรือ อาชีพอุตสาหกรรมทออวน และอุปกรณ์การประมง และผู้ค้าอุปกรณ์ทางการประมง เป็นต้น ซึ่งจากผลสำรวจการเปลี่ยนแปลงประมงทะเล พ.ศ. 2543 พบว่า ในท้องถิ่น 24 จังหวัดชายทะเลมีหมู่บ้านประมงทั้งสิ้น 3,797 หมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยจำนวนครัวเรือนประมงทั้งสิ้น 93,512 ครัวเรือนและครัวเรือนลูกจ้างประมงทั้งสิ้น 29,122 ครัวเรือน ในส่วนของครัวเรือนประมงนั้นเป็นครัวเรือนทำประมงอย่างเดียว ร้อยละ 59.9 เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอย่างเดียว ร้อยละ 38.2 และทำทั้ง 2 อย่างร้อยละ 1.9 สำหรับในส่วนของครัวเรือนลูกจ้างประมงเป็นครัวเรือนที่รับจ้างทำประมงอย่างเดียว ร้อยละ 81.4 รับจ้างเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอย่างเดียวร้อยละ 17.7 และรับจ้างทำทั้ง 2 อย่างร้อยละ 0.9 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อมูลจากสำมะโนประมงทะเล พ.ศ. 2538 จะเห็นว่า ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ระหว่างปี 2538 - 2543 จำนวนครัวเรือนประมงทั่วประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.9 ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของครัวเรือนทำประมงทะเล และครัวเรือนเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ในขณะที่ครัวเรือนลูกจ้างประมงลดลงร้อยละ 0.6 เนื่องจากครัวเรือนรับจ้างเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งลดลง²⁷ และในการสำรวจปี 2543 พบว่า มีจำนวนแรงงานประมงทะเลและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในช่วงที่ใช้คนมากที่สุดทั้งสิ้นถึง 253,450 คน

นอกจากนี้ยังมีแหล่งแรงงานของผู้ประกอบอาชีพทำประมงน้ำจืดจำนวนมาก แต่ปัจจุบันยังไม่มี การสำรวจข้อมูลในส่วนนี้ ซึ่งในส่วนของ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดนั้นน่าจะมีไม่ต่ำกว่า 140,000 ครัวเรือน²⁸ สำหรับผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่เป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อาทิเช่น อุตต่อเรือ โรงงานปลาแปน โรงงานทำน้ำปลา - กะปิ ปลาเค็ม และลูกชิ้น ที่มีอีกจำนวนมากนั้นก็เป็นตัวแปรที่สำคัญของจำนวนแรงงานภาคการประมง ซึ่งการศึกษาถึงสถิติของจำนวนชาวประมงนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่ยู่ยากซับซ้อนอย่างยิ่ง โอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ค่อนข้างสูง อุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยนับว่าเป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการจ้างงานในอุตสาหกรรมอื่นๆ ของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

²⁷ สำนักนายกรัฐมนตรื, การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ. 2543 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื, 2543), หน้า 13.

²⁸ ชีรพันธ์ ภูคาสุวรรณค์, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง การประมงกับความมั่นคงของเศรษฐกิจ, หน้า 30.

3. เป็นแหล่งผลิตอาหารจำพวกโปรตีนที่สำคัญ²⁷ การประมงนั้นถือว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญจำพวกโปรตีนที่มีราคาถูกให้แก่ประชาชน เพราะเมื่อเปรียบเทียบราคาของอาหารประเภทเนื้อสัตว์แล้ว จะเห็นได้ว่าราคาเฉลี่ยของสัตว์น้ำ 1 กิโลกรัมจะมีราคาถูกกว่าราคาของเนื้อวัว เนื้อไก่ หรือเนื้อหมู ในปริมาณเท่ากันในท้องตลาด ผลผลิตจากการประมงทั้งปีไม่น้อยกว่า 3 ล้านตัน ใช้เป็นอาหารสำหรับประชากรในประเทศเกือบ 10 ล้านคน โดยที่ปริมาณสัตว์น้ำรวมของประเทศไทยได้จาก 2 แหล่ง คือ จากผลผลิตสัตว์น้ำของไทยและนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งในปี 2539 มีปริมาณรวมกันทั้งสิ้น 4,551,297 ตัน แบ่งเป็นผลผลิตของไทย 3,548,699 ตัน หรือร้อยละ 78 ของทั้งหมดและนำเข้าอีกประมาณ (น้ำหนักสด) 1,002,598 ตัน หรือร้อยละ 22 การใช้ประโยชน์สัตว์น้ำดังกล่าวแบ่งเป็น 3 กลุ่มที่สำคัญ คือ 1) เพื่อการส่งออกประมาณ (น้ำหนักสด) 1,585,523 ตัน หรือร้อยละ 34.8 2) เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารสัตว์ประมาณ (น้ำหนักสด) 1,259,000 ตัน หรือร้อยละ 27.6 และ 3) เพื่อการบริโภคภายในประเทศ ประมาณ 1,706,774 ตัน หรือร้อยละ 37.6 อนึ่งการนำเข้าสัตว์น้ำจากต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นสัตว์น้ำที่นำเข้ามาแปรรูปเพื่อการส่งออก ใช้บริโภคในประเทศค่อนข้างน้อย เช่น ปลาแชลมอน ปลาเซอร์ริง และกุ้งลอบสเตอร์ เป็นต้น บริโภคเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล เนื่องจากสัตว์น้ำดังกล่าวราคาแพง

จากการบริโภคสัตว์น้ำของคนไทยโดยเฉลี่ย 27 ก.ก./คน/ปี สามารถประเมินปริมาณความต้องการบริโภคสัตว์น้ำของคนไทยในปี 2539 ได้รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,726,891 ตัน โดยแยกตามภาคต่างๆ ดังนี้

1. ภาคใต้	210,816 ตัน
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	668,032 ตัน
3. ภาคเหนือ	323,082 ตัน
4. ภาคตะวันออก	107,919 ตัน
5. ภาคตะวันตก	95,364 ตัน
6. ภาคกลาง	78,462 ตัน
7. กรุงเทพฯและเขตปริมณฑล	243,216 ตัน

²⁷ ชันวา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง, หน้า 186.

จากผลผลิตสัตว์น้ำที่ผลิตได้และความต้องการบริโภคสัตว์น้ำโดยเฉลี่ยของแต่ละภาค แสดงให้เห็นว่า ในปี 2539 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคเหนือ และภาคกลาง (รวมกรุงเทพและปริมณฑล) ต้องนำเข้าสัตว์น้ำจากภาคอื่นๆ รวมกันทั้งสิ้น 871,715 ตัน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องนำเข้าสัตว์น้ำจากภาคอื่นๆ สูงสุดจำนวน 546,187 ตัน ในขณะที่ภาคเหนือ และภาคกลาง (รวมกรุงเทพและปริมณฑล) มีการนำเข้าประมาณ 234,528 ตัน และ 91,000 ตัน ตามลำดับ

2. ความสำคัญของปัญหา

การประมงนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีประชากรประกอบอาชีพประมงกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ ผลผลิตจากทรัพยากรประมงทั้งจากประมงน้ำจืดและน้ำเค็มได้ถูกนำมาใช้บริโภคเป็นอาหารประเภทโปรตีนของประเทศ และผลผลิตนอกจากนั้นยังส่งออกนารายได้เข้าประเทศปีละหลายแสนล้านบาท อีกทั้งเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่สำคัญของประเทศการพัฒนาการประมงในระยะที่ผ่านมา จึงได้สร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาลแต่ความเจริญก้าวหน้าของการประมงไทย ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ได้สร้างปัญหาต่อวงการประมงด้วยเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยนั้นเป็นการจัดการทรัพยากรประมงแบบเสรี คือ เปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิมาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ตามแต่ความสามารถของแต่ละบุคคล ระบบการจัดการประมงนี้เท่ากับเป็นการแข่งขันการใช้ทรัพยากรซึ่งในระยะแรกที่จำนวนเครื่องมือ กำลังลงแรงประมงยังไม่มากนักประกอบความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีอยู่มาก ปัญหาของการเสื่อมโทรมของสัตว์น้ำหรือการทำประมงมากเกินไปก็ยังไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อมีการพัฒนาเครื่องมือทำการประมงและมีการลงแรงทำประมงมากขึ้นทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตกลับเสื่อมโทรมลงจนเกิดภาวะการจับสัตว์น้ำมากเกินไปที่ทรัพยากรจะรองรับได้ และปัญหาอีกประการที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาความขัดแย้งของชาวประมง โดยเฉพาะประมงทะเลจากผลการพัฒนาการประมง ไม่ว่าจะจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน กับชาวประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ หรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับหน่วยงานของรัฐ

ปัจจุบันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประมงไทยนั้น นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในที่ “จับสัตว์น้ำ” ประเภทน้ำจืดและน้ำเค็ม อาทิเช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ “จับสัตว์น้ำ” ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของแหล่งน้ำตื้นเขินอันเนื่องมาจากภัยแล้งในที่จับสัตว์น้ำจืด หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลสืบเนื่องของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ของภาครัฐที่ได้ส่งผลในทางลบต่อ “ที่จับสัตว์น้ำ” ทั้งทางตรงและทางอ้อมจึงเห็นตัวอย่างได้จากการพัฒนา ระบบชลประทาน ระบบขนส่ง โดยการสร้างถนนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำจืดที่น้ำท่วมในบริเวณที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำแม่กลอง ด้วยคันคลองส่งน้ำและถนนกลายเป็นผนังกั้นน้ำไม่ให้น้ำท่วมในที่ราบลุ่มดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เป็นผลให้ปริมาณปลาที่เคยชุกชุมและการจับปลาในแหล่งน้ำท่วมดังกล่าวสูญหายไปและเกิดความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ เนื่องจากการพัฒนาดังกล่าวและผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชนและการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรม โดยไม่มีการบำบัดและป้องกันการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมลงใน “ที่จับสัตว์น้ำ” ทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มทำให้เกิดมลพิษทางน้ำอย่างรุนแรง อาทิเช่น กรณีของแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเน่าเสียในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเกิดจากการปล่อยน้ำของโรงงานสุรา หรือกรณีของแม่น้ำพองเน่าเสียในปี พ.ศ. 2535 อันเกิดจากสารพิษของโรงงานน้ำตาล และสารพิษจากโรงงานอื่นๆ ที่ได้สร้างความเสียหายต่อ “ที่จับสัตว์น้ำ” และ “สัตว์น้ำ” อย่างมหาศาลหรือกรณีตรวจพบการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเกิดจากโรงงานแต่งแร่ตะกั่วในบริเวณดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีการตรวจพบว่าชาวบ้านในบริเวณนั้นมีปริมาณตะกั่วในเลือดสูงกว่าปกติทั่วไป และสัตว์น้ำในห้วยคลิตี้ก็มีปริมาณสารตะกั่วปนเปื้อนสูงไม่เหมาะแก่การนำมาบริโภค³⁰ เป็นต้น หรือปัญหาที่มีผลกระทบต่อ “ที่จับสัตว์น้ำ” อันเนื่องจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้แหล่งประมงที่ไทยมีอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2522 ลดลงไม่น้อยกว่า 300,000 ตารางไมล์และสัตว์น้ำที่เคยจับได้ในบริเวณแหล่งทำประมงนั้นลดลงปีละประมาณ 660,000 ตัน มีผลให้พื้นที่ทำการประมงลดลงเพิ่มความกดดันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง เพื่อให้กระดับผลผลิตสัตว์น้ำทะเลให้เพียงพอต่อความต้องการเรือประมงขนาดใหญ่จึงต้องออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ และถูกจับกุมในข้อหาคุกคามน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้านตลอดมาจนถึงปัจจุบัน³¹

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับ “ที่จับสัตว์น้ำ” ดังกล่าวนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากร “สัตว์น้ำ” ได้แก่ ปัญหาการลดลงของสัตว์น้ำเนื่องจากการจับสัตว์น้ำเกินขนาดจากปริมาณเครื่องมือประมงชนิดต่างๆ จำนวนมากที่ไม่ได้สมดุลกับการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาหลักของการประมงไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะในน้ำเค็ม ซึ่งเป็นการทำการประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร

³⁰สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2541 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543), หน้า 37-38.

³¹ อูธร ฤทธิลิก, เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการประมง, หน้า 203.

ประมงในน่านน้ำไทย ทั้งฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามันจนเกิดสภาพการผลิตของธรรมชาติที่สามารถผลิตให้สมดุลกับการใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศน์ทางการประมง³² และปัญหาการทำลายพ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม เป็นต้น จากที่กล่าวมาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับ “ที่จับสัตว์น้ำ” และ “สัตว์น้ำ” ปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน อันเกิดขึ้นเนื่องมาจากการจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดปัญหาของความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่เห็นได้อย่างชัดเจนในพื้นที่น้ำเค็มของ “ที่จับสัตว์น้ำ” ที่มีลักษณะเปิดกว้างทำให้การควบคุมเป็นไปได้ยากและเกิดความขัดแย้งขึ้นเสมอ อาทิเช่น กรณีปัญหาของการทำประมงปลากะตักที่เข้ามาก่อความเดือดร้อนให้กับชาวประมงพื้นบ้าน โดยการทำลายพ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำวิธีทำเรือปั่นไฟปลากะตัก คือ ใช้แสงไฟล่อเพื่อให้ปลามารวมตัวกันมากๆ จากนั้นก็เริ่มต้อนล้อมเข้ามาเรื่อยๆ จนถึงขนาดที่แคบที่สุด ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ปลาเศรษฐกิจตัวเล็กตัวน้อยติดมาเป็นจำนวนมากเพราะตาอวนกว้างเพียง 0.5 เซนติเมตร โดยสาเหตุของปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐกล่าวคือ เนื่องจากวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2539 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศ เรื่องกำหนดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง โดยมีเนื้อหาให้ยกเลิกกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ให้มีการปั่นไฟจับปลากะตักได้ดังเดิม แม้โดยรายละเอียดประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับใหม่จะระบุว่า “โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เครื่องมือทำการประมงประเภท อวนช้อน อวนยกและอวนครอบที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตัก เป็นเครื่องมือประมงพื้นบ้านขนาดเล็กและเป็นการทำประมงเพื่อยังชีพ ซึ่งไม่เป็นการทำลายปลากะตักและพันธุ์สัตว์น้ำชนิดอื่นๆมากนัก จึงสมควรให้ชาวประมงสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมงเพื่อการประกอบอาชีพได้” และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในประกาศว่า “ให้ใช้ประกอบกับเรือกลที่มีขนาดความยาวเรือไม่เกิน 16 เมตร และไม่ให้นำทำการประมงในเขต 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งขณะทำการประมงเว้นแต่บริเวณรอบเกาะต่างๆให้สามารถทำการประมงได้” ซึ่งออกตามอำนาจพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มาตรา 39 (1) และ (4) ผลจากประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบอาชีพทำการประมงเรือปั่นไฟปลากะตัก จัดตั้งกองเรือขนาดใหญ่

³² อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว., 2544), หน้า 25.

หลายร้อยลำและขยายเครือข่ายในการจับออกไปในหลายจังหวัด ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดต่อเจตนาของกฎหมายดังกล่าวอยู่หลายประการคือ ผู้ประกอบการเรือประมงปั่นไฟปลากะตักไม่ใช่ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก และไม่ได้เป็นการทำประมงเพื่อยังชีพแต่เป็นการทำประมงขนาดใหญ่เพื่อการค้าและการส่งออก มีการใช้เรือขนาดใหญ่เกินกว่า 16 เมตร ออกทำการประมงและมีการเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับชาวประมงพื้นบ้านอย่างรุนแรง ซึ่งทำการประมงโดยใช้เครื่องมือขนาดเล็กและเป็นการทำประมงเพื่อยังชีพ ทำให้รายได้ของการทำประมงพื้นบ้านลดลงและจำนวนทรัพยากรประมงในเขตของชาวประมงพื้นบ้านที่เคยมีอยู่ลดน้อยลงอย่างรวดเร็วและเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำและวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน³³ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาของความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงอีกกรณี คือ ปัญหาของการประมงอวนรุน ซึ่งอวนรุนในที่นี้หมายถึง อวนรุนที่ใช้เรือกลผลักดันเครื่องมือให้เคลื่อนที่ขณะทำการจับสัตว์น้ำ แต่เนื่องจากการทำประมงอวนรุนมีลักษณะเครื่องมือที่ปากอวนเป็นรูปสามเหลี่ยมและเปิดปากสูง จึงทำให้จับสัตว์น้ำชนิดอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันได้ด้วย โดยสัตว์น้ำที่จับได้จากการทำประมงอวนรุนแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ปลาเบ็ดแท้ ซึ่งเป็นปลาที่มีค่าเชิงเศรษฐกิจน้อยไม่นิยมนำมาบริโภคและอีกพวกคือ ลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจซึ่งประชาชนนิยมนำมาบริโภคแต่เนื่องจากขนาดยังเล็กจึงนำมาบริโภคไม่ได้ และการทำประมงอวนรุนยังทำประมงบริเวณพื้นที่น้ำตื้นหรือบริเวณชายฝั่งทะเล โดยทำการประมงในเขต 3,000 เมตร ฝ่าฝืนกฎหมายและเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำลักษณะของการทำประมงอวนรุนดังกล่าวเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำในวัยอ่อนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเมื่อมีการเจริญเติบโตเต็มที่แต่ถูกทำลายก่อนที่จะใช้ประโยชน์และการประมงอวนรุน ยังเข้าไปทำการประมงในบริเวณที่ตั้งของเครื่องมือประจำตัวของชาวประมงพื้นบ้าน ทำให้ความเสียหายแก่ชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงอวนรุนกับภาครัฐที่ชาวประมงอวนรุนมักฝ่าฝืนกฎหมาย และความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงกับชาวประมงพื้นบ้านอยู่ตลอดเวลา

นอกจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่น้ำเค็มดังกล่าวมาแล้วนั้น ยังมีปัญหาของความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับพื้นที่น้ำกร่อยหรือน้ำจืดอีกด้วยอย่างหนึ่งคือ กรณีปัญหาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด กล่าวคือ การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในประเทศไทยได้เข้าสู่ระบบการเลี้ยงแบบพัฒนาใน

³³ คุกรมประมง, เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เรื่องการประมงปลากะตักในน่านน้ำไทย (กรุงเทพมหานคร: กองประมงทะเล กรมประมง, 2542).

ปี พ.ศ.2529 ด้วยเหตุที่การเลี้ยงกุ้งกุลาดำได้ราคาสูงและให้ผลตอบแทนในระยะสั้นทำให้จำนวนเกษตรกรและพื้นที่ในการเลี้ยงกุ้งเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เป็นผู้ส่งออกกุ้งกุลาดำไปขายยังตลาดโลก โดยมีผลผลิตรวมประมาณ 200,000 ตัน ในพื้นที่การผลิตประมาณ 450,000 ไร่สามารถนำเงินตราเข้าประเทศไม่น้อยกว่า 50,000 ล้านบาท ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้มีเกษตรกรบางส่วนได้มีแนวความคิดที่จะเลี้ยงกุ้งกุลาดำให้ไกลจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลออกไป เช่น บริเวณที่ติดกับแม่น้ำที่ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเลโดยเฉพาะบริเวณจังหวัด ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี ซึ่งใช้การเลี้ยงในระบบปิดโดยใช้ความเค็มต่ำกว่าการเลี้ยงในพื้นที่ชายฝั่งทะเล เกษตรกรบางส่วนประสบผลสำเร็จซึ่งการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่ดังกล่าวนี้ยังปลอดภัยต่อโรคต่างๆ ที่มักพบในการเลี้ยงบริเวณชายฝั่งจึงทำให้เกษตรกรและบุคคลที่มีความสนใจทั่วไป หันมาเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบดังกล่าวเพิ่มขึ้นและยังพบว่าเกษตรกรบางส่วนได้ปรับเทคนิคการเลี้ยงโดยหันมาเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่ที่ห่างออกไปอีกจากบริเวณการขึ้นลงของน้ำเค็ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด เช่น นาข้าว บริเวณที่ว่างเปล่าและบริเวณแหล่งน้ำจืดต่างๆ โดยการนำน้ำเค็มจากนาเกลือมาผสมกับน้ำจืดซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบนี้ การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบนี้ส่งผลดีแก่เกษตรกรในด้านต่างๆมากมาย แต่ในทางกลับกันก็เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆเช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขณะนั้นเห็นว่าความเค็มจากน้ำเค็มที่นำมาผสมกับน้ำจืดในบ่อเลี้ยงที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นตัวสร้างและแพร่กระจายมลพิษและเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งขัดต่อมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังนั้น ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2541 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้ยื่นเรื่องเสนอต่อ นายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ให้ใช้อำนาจสั่งการไม่ให้มีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืดดังกล่าว จนเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เรื่องการควบคุมการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดซึ่ง นายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้ลงนามในคำสั่งที่ 2/2541 เรื่องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี เพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดในทุกจังหวัดและให้จับกุ้งให้หมดภายใน 120 วัน และห้ามเลี้ยงเด็ดขาด ซึ่งมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านโดยฝ่ายสนับสนุนการเลี้ยง กุ้งกุลาดำในระบบดังกล่าวอ้างว่า การเลี้ยงในระบบดังกล่าวไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนาข้าวแต่อย่างใดและอ้างผลการวิจัยว่าการเลี้ยงกุ้งสลัดกับการปลูกข้าวสามารถทำได้ และยังช่วย

เพิ่มผลผลิตของข้าวอีกด้วย ส่วนฝ่ายคัดค้านการเลี้ยงกุ้งกุลาดำอ้างว่าเกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอน โดยเฉพาะความเค็มจากน้ำเค็มที่นำมาใส่ในนาข้าวจะเกิดการสะสมความเค็มดังกล่าวในพื้นที่ดินและส่งผลให้ทำการเพาะปลูกอีกไม่ได้ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งการที่จะบำบัดทำให้พื้นที่บริเวณนั้นกลับมามีความสมบูรณ์อีกเหมือนเดิมนั้น จำต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานและมีงบประมาณค่อนข้างสูง เมื่อคิดถึงมูลค่าที่จะได้ในทางเศรษฐกิจที่จะได้จากการเลี้ยงกุ้งกุลาดำที่ได้ผลตอบแทนสูง แต่เมื่อคำนวณต้นทุนทางธรรมชาติเข้าไปด้วยแล้วนับว่าไม่คุ้มค่าแก่การเลี้ยงในระบบและพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบดังกล่าวยังเป็นการเลี้ยงที่ไม่ยั่งยืนและที่สำคัญที่สุดยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมขึ้นระหว่างกลุ่มต่างๆ กล่าวคือเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวนากับเกษตรกรที่เลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่ใกล้เคียงกัน การเลี้ยงกุ้งกุลาดำในระบบดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการผลิตพื้นที่เกษตรกรรมอื่นๆ ลดความมั่นคงทางด้านอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตที่ได้จากนาข้าว และอาจถูกนำมาเป็นเครื่องกีดกันทางการค้าในการส่งออกกุ้งของประเทศได้ จึงไม่ควรมองผลประโยชน์ในระยะสั้นละเลยผลกระทบในระยะยาวที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ

จากสภาพของปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด ภาครัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและจัดการทรัพยากรประมงได้มีความพยายามในการดำเนินการตามนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงเหมาะสมกับศักยภาพผลิตของทรัพยากรประมง คุ้มครองและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง โดยมีมาตรการต่างๆ ได้แก่ การควบคุมจำนวนเรือประมง การกำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง การกำหนดชนิดเครื่องมือและขนาดตาอวนในการทำประมง และการฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่เสื่อมโทรม เป็นต้น แต่การดำเนินการของรัฐไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้เท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยมีข้อจำกัดด้าน บุคลากร งบประมาณ และแนวทางหรือมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพสังคมและวิถีชีวิตของคนในชุมชน และโดยที่การจัดการทรัพยากรประมงเท่าที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางและมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงเองทั้งสิ้น รวมทั้งการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ข้อมูลทางชีววิทยาของทรัพยากรประมงเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงมิติทางสังคมที่มีความหลากหลายและชาวประมงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในระบบของทรัพยากรประมง จึงทำให้คงปรากฏสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงตลอดมา จากความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรประมงโดยภาครัฐดังกล่าว ประกอบกับมีการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนหรือชุมชนที่สามารถจัดการทรัพยากรประมงควบคู่กับการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายพื้นที่ดังจะกล่าวต่อไป

ในส่วนของบทที่ 3 ทำให้ภาครัฐพยายามพัฒนาปรับเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่
ให้ประชาชน โดยเฉพาะชาวประมงที่มีความเกี่ยวข้องกับตัวทรัพยากรประมงโดยตรงเข้ามามี
ส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับภาครัฐ อีกทั้ง ในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรอง สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรร่วมกับ
ภาครัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 46 โดยระบุว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมี
สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ
ในมาตรา 56 วรรคแรกระบุว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงดูแล
รักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการ
คุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน
สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้
รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเป็นที่แน่นอนว่าการจัดการทรัพยากรประมง
ประมงของประเทศไทยต่อไปนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการจัดการ แต่อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงหรือการจัดการ
ทรัพยากรประมงโดยภาคประชาชนหรือชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็ไม่มีกฎหมายรองรับที่มีความ
ชัดเจนและเหมาะสมของกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งระดับการมีส่วนร่วม และรูปแบบขององค์กร
การมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ซึ่งหากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490
ที่เป็นกฎหมายหลักในการจัดการทรัพยากรประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น กฎหมายดังกล่าวยังไม่มี
ความชัดเจนเพียงพอของบทบัญญัติที่จะรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการมีส่วนร่วมจัด
การทรัพยากรประมงดังกล่าวแต่อย่างใด จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติเพิ่มเติม
ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาดังกล่าวในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะทำการศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนา
กฎหมายให้มีความชัดเจน เพียงพอ และสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
โดยจะเน้นทำการศึกษาระดับและรูปแบบขององค์กรมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
ทรัพยากรประมงของประเทศไทยในลักษณะที่นำมาปรับใช้ได้ทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม โดยจะศึกษา
ถึงกรณีตัวอย่างของพื้นที่ทั้งน้ำเค็มและน้ำจืดที่ประชาชนและชุมชนต่างๆเหล่านั้น ประสบผล
สำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงมาแล้วและจะได้ทำการสำรวจภาคสนาม โดยศึกษาทรัพยากร
ประมงในแหล่งน้ำจืดภายในประเทศอันเป็นแหล่งน้ำที่มีความสำคัญต่อประชาชน และสามารถ
กำหนดขอบเขตในการศึกษา วิจัย ได้เป็นที่แน่นอนและชัดเจนกว่าการศึกษาทรัพยากรประมง

บริเวณอื่นๆ ทั้งนี้จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะได้มาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการจัดการทรัพยากรประมง ของประเทศ อันจะทำให้ประชาชนและชุมชนสามารถใช้บทบาทของคนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยแบบ มีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ของ ทรัพยากรประมงลดลงและมีทรัพยากรประมงไว้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ประมง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาความไม่ชัดเจน และเพียงพอของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนตามที่กฎหมายรับรอง อันเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการ ทรัพยากรประมง
3. เพื่อศึกษากระบวนการและระดับที่เหมาะสม ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรประมง
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจน และมีความ เพียงพอต่อการรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่มีอยู่ ในรัฐธรรมนูญ

สมมติฐานของการวิจัย

การจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆของรัฐจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและ ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ ซึ่งก็เป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่ จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งที่เป็นท้องถิ่นหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น หรือตัวแทนจากชุมชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะรองรับสิทธิของประชาชนและมีระดับของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม อันจะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงเกิดประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลอันประกอบด้วย

1.1 บทบัญญัติกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยเป็นหลักใหญ่โดยจะเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศบางส่วน ดังต่อไปนี้คือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

1.2 เอกสารทั่วไปที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจาก หนังสือ บทความ รายงานการศึกษาวิจัย กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่งหรือระเบียบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นและเอกสารอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการวิจัยภาคสนามโดยวิธีการ 2 รูปแบบ ได้แก่

2.1 การสัมภาษณ์ (Interview)

2.2 แบบสอบถาม (Questionnaires)

2.1 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการของกรมประมง และชาวประมงบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยมีประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1. สาเหตุและปัญหาในการจัดการทรัพยากรประมง
2. มาตรการทางกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ ที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง
3. โอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ
4. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งระดับและรูปแบบว่ามีอยู่อย่างไร

ประชากรที่ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงสนทนา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมประมงทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นต้น เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการจัดการทรัพยากรประมง อีกทั้งกลุ่มบุคคลดังกล่าวยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง

2.2 แบบสอบถาม (Questionnaires)

2.2.1 พื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่บริเวณแหล่งน้ำจืดในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ในจังหวัดนครราชสีมาใช้เป็นพื้นที่ทำการศึกษาคั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งผลิตสัตว์น้ำจืดที่มีความสำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ ประกอบกับการขยายตัวของพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อประชากรและชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงบริเวณดังกล่าว และเกิดปัญหาความเสื่อมโทรม และความขัดแย้งของการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกใช้เป็นพื้นที่ศึกษาดังกล่าวในการศึกษาคั้งนี้

2.2.2 ตัวอย่างประชากร

โดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาคั้งนี้ ด้วยการใช้แบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อเก็บข้อมูล ซึ่งจะได้กำหนดประเภทและประชากรออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 120 ชุด เพื่อทำการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างดังกล่าว โดยใช้วิธีเลือกประชากรแบบ Quota Sampling ซึ่งเป็นการแบ่งประชากรที่จะใช้ทดสอบแบบสอบถามเป็นกลุ่มย่อยๆ ก่อนโดยมีการแบ่งประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ตัวอย่างประชากรที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก จำนวน 45 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด
2. ตัวอย่างประชากรที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม จำนวน 45 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด
3. ตัวอย่างประชากรที่เป็นผู้ประกอบการร้านอาหารบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง 30 ร้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ประเภทและจำนวนของกลุ่มประชากรตัวอย่าง

ประชากร	คน	ร้อยละ
1.กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ ประมงเป็นอาชีพหลัก	45	37.5
2.กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ ประมงเป็นอาชีพเสริม	45	37.5
3.กลุ่มผู้ประกอบการ ร้านอาหาร	30	25
รวม	120	100

2.2.3 ประเด็นคำถามในแบบสอบถาม

1. สภาพปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงของความเสื่อมโทรม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง
2. มาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐ
3. การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐ ในการจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงในพื้นที่
4. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง

2.2.4 วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

โดยมีแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูล จากแบบสอบถามจะใช้วิธีการวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ โดยการวิเคราะห์จะนำเอาข้อมูลทั้งที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงสนทนา จากแบบสอบถาม และจากเอกสารมาใช้ประกอบกันในลักษณะของการประสมประสานข้อมูลเข้าด้วยกัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

เพื่อศึกษาและเข้าใจถึง สิทธิ หน้าที่ ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ
 ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนและเพียงพอของกฎหมายอัน
 เป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง
 ในประเทศไทย ตลอดจนทราบถึงระดับและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
 ทรัพยากรประมงที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์
 ทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ในการแก้ไข
 ปรับปรุงกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงต่อไป



สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายของรัฐ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากร ประมงในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทแรก ถึงสภาพภูมิประเทศของประเทศไทยที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม โดยผลผลิตจากทรัพยากรประมงนั้นได้ทำการส่งออกต่างประเทศนำเงินตราเข้าประเทศปีละหลายแสนล้านบาท อีกทั้ง เป็นแหล่งรองรับภาคแรงงานที่สำคัญของประเทศและเป็นแหล่งอาหารประเภทโปรตีนที่ใช้บริโภคภายในประเทศ แต่จากการที่ลักษณะของทรัพยากรประมงนั้นเป็นทรัพยากรร่วม กล่าวคือ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง โดยไม่มีบุคคลใดสามารถใช้สิทธิหวงกันมิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นจำนวนมาก ขาดความรอบคอบและการพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงควบคู่กันกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ประกอบกับการจัดการทรัพยากรประมงเท่าที่ผ่านมา ภาครัฐมักจะใช้อำนาจจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงเท่าที่ควร แต่การจัดการโดยภาครัฐนั้นก็ต้องประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากมีการจัดสรรผลประโยชน์เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงครอบคลุมทั้งนี้โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทั้งเรื่องงบประมาณ เรื่องตัวบุคลากรที่จะทำหน้าที่ เป็นต้น และที่สำคัญยังก่อให้เกิดปัญหาของความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องนโยบายต่างๆ ที่ภาครัฐออกมาใช้บังคับหรือความขัดแย้งในระหว่างประชาชนด้วยกันเองในเรื่องของการแย่งชิงการใช้ประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนับว่ายิ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมและการลดจำนวนของทรัพยากรประมงลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากไม่ทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องมีการจัดระเบียบการจัดการทรัพยากรประมงใหม่ ก่อนที่ทรัพยากรประมงจะไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อีกต่อไป ซึ่งแนวทางหนึ่งของการจัดการทรัพยากรประมงที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังนั้น และสอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามาจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ อันจะทำให้ประชาชนสามารถที่จะใช้ ภูมิปัญญาที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนผสมผสานกับเทคนิคทางหลักวิชาการของภาครัฐ ในการจัดการทรัพยากรประมงที่มีความเป็นธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นการสร้างให้ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตาม

กฎหมายของรัฐและลดปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนในการจัดการร่วมกัน นั้นเอง ซึ่งจะเป็นการส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงเกิดประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาของความขัดแย้งในสังคมและทำให้ทรัพยากรประมงคงอยู่ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ในบทนี้จึงจะทำการศึกษา วิจัย ถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและ แนวนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและชุมชน และศึกษาถึงนโยบายระดับชาติทั้งที่เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรประมง พร้อมทั้งจะได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และศึกษาถึงหลักการจัดการทรัพยากรประมงว่ามีอยู่เช่นไร เพื่อจะได้นำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไข ปัญหาและนำไปสู่ แนวทางการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นหลักเกณฑ์ในการทำการศึกษา วิเคราะห์ในส่วนต่อ ๆ ไปอีกด้วย

2.1 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นับจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชเข้ามาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ระบอบการเมืองการปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2539 เป็นการเมืองการปกครองที่มีการแย่งชิงอำนาจ ระหว่างฝ่ายข้าราชการพลเรือนกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงนั้น เป็นเพียงผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงในนาม กล่าวคือเมื่อประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปแล้ว ตัวแทนก็จะเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ระบอบการเมืองการปกครองเช่นนี้เมื่อกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการเมืองของนักการเมืองมิใช่การเมืองของพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง อีกทั้ง สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน ก็ได้รับความคุ้มครองไม่มากเท่าที่ควร ปรากฏกับมีการกบฏและปฏิวัติรัฐประหาร 16 ครั้ง มีการเลือกตั้งทั่วไป 21 ครั้ง มีรัฐธรรมนูญ 21 ฉบับ โดยเป็นรัฐธรรมนูญถาวร 9 ฉบับ ธรรมนูญการปกครอง 7

ฉบับ ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจึงขาดเสถียรภาพอย่างแท้จริง¹

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544),

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนั้นจึงจำเป็นต้องมีการ “ปฏิรูปการเมือง”^{*} โดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นการสร้างสรรค์สภาพแก่รัฐบาลมีการคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินของรัฐอย่างแท้จริงขึ้นมา โดยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ก่อนที่จะมีการปฏิรูปทางการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่เข้าไปดำเนินการ บทบาทของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ซึ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐนั้นก็แสดงออกมาถึงความล้มเหลว อันปรากฏเห็นได้จากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมเป็นพิษและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนในการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของฝ่ายต่างๆ ขึ้นภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรประมงที่ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพปัญหาในบทที่ 1 ที่มีก่เกิดความขัดแย้งระหว่าง ภาครัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม โดยรัฐไม่สามารถจะคลี่คลายปัญหาดังกล่าวลงไปได้จึง ทำให้รัฐตระหนักถึงการจัดการโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไปได้อย่างสมบูรณ์และครอบคลุมทุกด้าน หากไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะ ประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{*} การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ เสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจจากการปกครองบ้านเมืองแล้วหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในการที่ มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใดๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานจาก การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจาก ประชาชนทุกระดับในสังคม

สำหรับประเทศไทยนั้นแม้ว่าจะมีการตื่นตัวด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างมากในปัจจุบัน และได้มีการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์การ พัฒนาเอกชนในเรื่องดังกล่าว โดยมีการนำมาบัญญัติรับรองสิทธิไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ก็ไม่มีความหมายฉบับใดที่จะรับรอง สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกด้านเช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540² ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูปการเมืองและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยในส่วนของที่เกี่ยวกับการ พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการบัญญัติถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) ไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 71-89 ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐใน รัฐธรรมนูญนั้นนับว่าเป็นหลักเกณฑ์ อันสำคัญที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม โดยมีลักษณะเป็นการวางหลักการไว้เป็นพื้นฐานสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และรัฐสภาทุกรัฐสภา³ โดยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับ เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 79 ไว้ว่า

“ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้ง มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน”

ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน้าที่สำคัญของรัฐที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ บัญญัติรับรองไว้อีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงาน บทบัญญัติที่ถือว่าเป็นหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจ คือ มาตรา 78 โดย ระบุว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ดังนี้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา) 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540).

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธ การพิมพ์, 2530), หน้า 661.

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั้งถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองหรือดูแล ท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ รวมถึงเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้มากขึ้นด้วย นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวแล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดบริการสาธารณะ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 290 โดยระบุไว้ว่า

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายจะต้องมีสาระสำคัญและหลักการดังต่อไปนี้

1. การจัดการการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขต พื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกพื้นที่ เฉพาะ ในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น”

นอกจากบทบัญญัติที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตราการอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อีกทั้ง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการ จัดการ บริการสาธารณะ การจัดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากบท บัญญัติดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากในอนาคต ทั้งในกิจกรรม เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะและ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นองค์กรในระดับรากหญ้าที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและ ถือเป็นเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐซึ่งจะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความยั่งยืนต่อไป

นอกจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรอง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน โดยที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ทุกๆ ส่วนของสังคมเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งส่วนต่างๆ ของสังคมที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองให้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นได้กำหนดไว้กว้างๆ 5 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ⁴ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม⁶ องค์กรอิสระ อันประกอบด้วย องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษา⁷ ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อหลักการ มีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ นับตั้งแต่ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้เป็นต้นไป รัฐไม่สามารถที่จะใช้อำนาจในการจัดการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ทั้ง 5 กลุ่ม ดังที่ได้กล่าวมาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ โดยที่ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้มีบทบัญญัติรับรอง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ของประชาชนในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐว่ามีอยู่เช่นไร โดยแยกพิจารณารายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ มาตรา 79 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁵ มาตรา 290 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁶ มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁷ มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

⁸ มาตรา 59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

2.1.1 สิทธิของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3⁹ โดยสามารถแยกพิจารณาตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

สิทธิ (Right) คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในร่างกาย เป็นต้น¹⁰ ซึ่งสิทธิดังกล่าวในที่นี้หมายถึง สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชนของประเทศ ที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการรวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐเข้ามาแทรกแซงขอบเขตแห่งสิทธินั้นได้ ซึ่งในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่ถือเป็นสิ่งผูกพันให้องค์การของรัฐทุกองค์การต้องเคารพและ ปกป้อง คุ้มครอง สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองให้เกิดเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ¹¹ สำหรับเรื่องของสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีดังต่อไปนี้คือ

1. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วม อนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในมาตรา 46 โดยระบุว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลป หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ซึ่ง

⁹ มาตรา 26-65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 49-50.

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” เรื่อง หลักพื้นฐานของ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของครุสภา, 2543), หน้า 3-4.

กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา จากแนวความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการอ้างสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ ย่อมหมายความถึงการปฏิเสธการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยรัฐที่เคยมีมาเหนือทรัพยากรนั่นเอง นอกจากนี้สาเหตุที่สำคัญอีกประการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีกระบวนการที่สืบทอดกันมาช้านานแล้วในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายตัวทรัพยากร และในขณะเดียวกันชุมชน ก็ได้รับประโยชน์จากกระบวนการจัดการนั้นด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดการป่าชุมชน¹² ซึ่งเป็นการจัดการป่าโดยชุมชนทางภาคเหนือและภาคอีสาน เป็นการจัดการป่าโดยชาวบ้านที่มีวัฒนธรรมและประเพณีและความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือในเรื่องการจัดการแหล่งน้ำขององค์กรเมืองฝายในภาคเหนือและภาคอีสาน ที่สามารถแบ่งปันน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังเกิดความไม่ชัดเจนของคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองว่าหมายถึงชุมชนที่มีลักษณะอย่างไร เช่น จะต้องมีส่วนประกอบอย่างน้อยเป็นจำนวนเท่าใด จะต้องเป็นชุมชนที่ก่อตั้งมานานแค่ไหน หรือจะจำกัดให้หมายความเฉพาะชุมชนที่มีระบบวัฒนธรรม ประเพณีในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นเท่านั้นหากเป็น เช่นนั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องนี้ อย่างไร * ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเป็นลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่ม

¹² คุณลาดชาย รมิตานนท์, อานันท์ กาญจนพันธุ์ และสันธิติกา กาญจนพันธุ์, “ป่าชุมชนภาคเหนือ : ศักยภาพขององค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน,” ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 2. ใน เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536)

¹³ คุณวันเพ็ญ สุรฤกษ์, พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย (เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528)

* ในกรณีของสิทธิชุมชนในพื้นที่พื้นเมืองเฉพาะถิ่นตาม พ.ร.บ. กุ่มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วตั้งถิ่นฐานและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกันโดยต่อเนื่อง ซึ่งได้ร่วมกันอนุรักษ์ หรือพัฒนาพันธุ์พืชที่เข้าลักษณะที่กำหนดไว้ตามมาตรา 43 อาจขอขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยตั้งตัวแทนยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่.....”

กันของบุคคลหลายคน โดยต้องเป็นการรวมกลุ่มที่มีลักษณะที่เคยมีมาแต่เดิม และจะไม่หมายรวมถึงชุมชนท้องถิ่นที่เพิ่งมารวมตัวกันใหม่ เนื่องจากอาจเป็นที่ไม่แน่ใจว่าการรวมตัวของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เกิดจากการรวมตัวกัน ขึ้นมาใหม่นั้น จะจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปในทางที่เสียหายหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 46 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่เพียงแต่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหมือนเช่นกรณีของบุคคลทั่วไปตามมาตรา 56 เท่านั้น ดังนั้น จึงต้องมีการให้คำจำกัดความของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้ชัดเจนและจำกัด เพราะหากมีการตีความอย่างกว้างโดยรวมชุมชนทุกชุมชนแล้วก็อาจจะเกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติได้เช่นกัน เนื่องจากสิทธิของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีทั้งการได้รับประโยชน์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในคราวเดียวกันดังที่ได้กล่าวมานั้นเอง แต่หากตีความของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแคบเกินไปก็อาจเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนอยู่แล้วได้เช่นกัน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” กับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้นมีความหมายแตกต่างกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการ ปกครองของรัฐซึ่งครอบคลุมชุมชน ส่วนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีลักษณะพิเศษทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายคน โดยต้องเป็นชุมชนดั้งเดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ โดยไม่รวมถึงชุมชนท้องถิ่นที่รวมตัวกันใหม่ดังที่กล่าวมาแล้ว¹⁴ ซึ่งหากพิจารณาถึงทรัพยากรประมงที่มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม อันถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิทั้งใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้บุคคลแต่ละคนมุ่งที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างมากมาย โดยคิดว่าหากตนไม่ใช้บุคคลอื่นก็จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นอยู่ดี ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวตลอดมา ดังนั้น เพื่อให้ทรัพยากรประมงมีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่ามีใช้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงต้องจำกัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่เคยมีการใช้อย่างเสรีโดยปัจเจกบุคคล มาเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่ต้องผ่านกระบวนการควบคุมการใช้ประโยชน์ โดยชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐซึ่งประชาชนที่เป็นปัจเจกบุคคลนั้นมีเพียงสิทธิได้รับประโยชน์ผ่านทางการใช้ประโยชน์ดังกล่าวเท่านั้น อันจะทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงมีการควบคุม และกระจายการใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง ลดปัญหา

¹⁴บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า100-102.

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น และทำให้ทรัพยากรประมงมีใช้อย่างยั่งยืนต่อไป

2. สิทธิของบุคคลในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ

รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับ รัฐ ชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ¹⁵ ซึ่งแตกต่างจากการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่บัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ประโยชน์และทั้งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการบัญญัติ ไว้เช่นนี้เนื่องจากการให้บุคคลแต่ละคนสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยไม่ผ่านองค์กรที่เป็นกลุ่มอย่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ เพราะเหตุที่บุคคลแต่ละคนนั้นก็มุ่งที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุดเพื่อตน เท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าจะเป็นเช่นใด ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงไม่เปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่โดยลำพัง เพียงแต่จะให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้ประโยชน์โดยผ่านทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้กลไกขององค์กรเหล่านี้ได้เข้ามามตรวจสอบการดำเนินการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความรอบคอบและคุ้มค่ามากที่สุด

จากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญมาจากแนวความคิดหลักที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นของรัฐเพียงฝ่ายเดียว¹⁶ แต่เป็นของประชาชนทุกคนที่มีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้ และมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรดังกล่าวนั้น ร่วมกับรัฐได้ โดยรัฐมีหน้าที่ที่ต้องส่ง

¹⁵ มาตรา 56 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

¹⁶ วีรวัฒน์ ปกฺุสโร และ วัฒน ฑาบังกาพ, "รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม," สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวความคิดสู่ปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, มปป), หน้า 11.

เสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน ให้เกิดเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ซึ่งสิทธิที่บัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญมาตรานี้ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนที่เป็นปัจเจกบุคคลได้มีสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นประชากร และเป็นประชาชนในรัฐนั้นที่จะสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพและมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนและภาครัฐในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐต้องเคารพสิทธิดังกล่าว และเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญ ที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธินี้ โดยรัฐจะไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายสิทธิดังกล่าวของประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บุคคลได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองอีกชั้นหนึ่ง

จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง แนวความคิดของเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่บุคคลแต่ละคน จะพึงมีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพดังจะได้อธิบายต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของบุคคลในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มิใช่จะเกิดผลดีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ยังเกิดผลดีต่อบุคคลอีกด้วย กล่าวคือ การที่บุคคลจะได้อยู่อาศัยและมีคุณภาพชีวิตท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพนั่นเอง

3. สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชนนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นเงื่อนไขสำคัญอันเป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในการที่จะแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ เพราะหากประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงต่างๆ ได้แล้ว ประชาชนก็ย่อมที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งแตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริงและมีลักษณะคาดเดาเท่านั้น ซึ่งจะไม่มีประโยชน์ต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แต่อย่างใด นอกจากนี้การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้น ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบอำนาจรัฐที่สำคัญทางหนึ่งอีกด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากสถานการณ์ของสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยในอดีตนั้น เป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัดข้อมูลข่าวสารประเภทใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่ที่ดุลยพินิจของหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจในทางที่ไม่เปิดเผยเป็นหลักประกอบกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทยที่ถือว่า การดำเนินงานของทางราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกิจการภายในของระบบราชการที่ไม่สมควรที่จะเปิดเผยต่อบุคคลหนึ่ง บุคคลใด และข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่ยังถูกกำหนดให้เป็นความลับของทางราชการ ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและ การใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขาดตกบกพร่องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร¹⁷ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับก็ได้มีการยอมรับบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นหลักเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 6 แต่การให้สิทธิดังกล่าวก็ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่า ที่ควร เนื่องจากการใช้สิทธิยังผูกติดกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 6 ใช้คำว่า “บุคคลอาจจะมีสิทธิและหน้าที่.....” นั่นเอง การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการรับรองสิทธิตามรูปแบบของกฎหมายหาใช่การรับรองสิทธิที่มีอยู่จริงของประชาชน จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นมา¹⁸ โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐเพื่อนำไปสู่การแสดงความคิดเห็น และการใช้สิทธิในการตรวจสอบได้อย่างถูกต้องอันเป็นการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารที่เป็นมาในอดีต ซึ่งหลักการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประการใหญ่ๆ คือ หลักที่ว่าผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น และหลักที่ว่าเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น¹⁹ นับจากนั้นมาสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงมีมากขึ้นมาโดยลำดับ ประกอบกับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งก็ได้มีการยืนยันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอีกครั้ง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม , 2542), หน้า 5.

¹⁸ “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540”, ราชกิจจานุเบกษา 114 ตอน 46ก (10 กันยายน 2540): 1-16.

¹⁹ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, หน้า 28-29.

โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 58 ซึ่งระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้ทราบข้อมูล หรือข่าวสาร สาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ” โดยที่หากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีต ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของทางราชการนั้น ก็ได้ปรากฏบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 48 ทวิ โดยระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อตรวจการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” บทบัญญัติดังกล่าวสามารถพิจารณาได้คือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้ประชาชน มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ 2 ประการคือ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีความประสงค์จะตรวจสอบข้อมูลเท่านั้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากหลักการที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ที่ยึดหลักว่าข้อมูลข่าวสารของทางราชการต้องเปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้เปิดกว้างขึ้น โดยประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพราะเมื่อเป็นข้อมูลสาธารณะแล้วประชาชนทุกคนย่อมรับทราบได้²⁰

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้เช่นนั้น จึงเป็นมิติใหม่ของประชาชนในการมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้สะดวกยิ่งขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานและป้องกันการทุจริต ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรประมงที่ทำการศึกษ วิจัยครั้งนี้ การที่ประชาชนสามารถที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐในการดำเนินงานหรือ กิจกรรมใดๆ ตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ก็อาจจะช่วยในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงได้อย่างถูกต้องและ รอบคอบ อันจะส่งผลเป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงเกิดประสิทธิภาพ และนับได้ว่าการ รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, (ครั้งที่ 20 มกราคม-24 พฤษภาคม 2540), หน้า 17.

ดังกล่าวจะเป็นหลักเกณฑ์ข้อแรก ของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั่นเอง

4. สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสิทธิประชาชนพิจารณา*

จากที่กล่าวมาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในมาตรา 58 นั้น เป็นหลักทั่วไปที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ แต่ในส่วนของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้โดยเฉพาะในมาตรา 59 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” การบัญญัติรับรองสิทธิในมาตรานี้มีความแตกต่างจากมาตรา 58 เนื่องจากสิทธิตามมาตรานี้จำกัดเฉพาะบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบ จากโครงการหรือกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญของตนหรือชุมชนเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการโดยให้ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบก่อนการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสและลดความขัดแย้งของประชาชนที่จะมีต่อ กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ

* ประชาพิจารณ์ หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน ร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลงจุดยืนข้อเท็จจริงและความเห็น ทั้งในเชิงสนับสนุนและคัดค้าน เกี่ยวกับนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือการริเริ่มโครงการของรัฐ นำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบ ผลดี ผลเสีย หากจุดสมดุลที่เหมาะสมและใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใสและมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ ที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระกำหนดให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบและมีการจดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกับการพิจารณาคดีในศาล

จากบทบัญญัติในมาตรา 59 ที่ได้กล่าวมานั้น โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชน มีสิทธิรับรู้ ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ได้แก่ โครงการหรือกิจกรรม ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนร่วมดำเนินการกับรัฐ ถ้ามีการดำเนินการแล้วอาจมีผลกระทบ ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น โดยผลกระทบนี้ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นรุนแรงซึ่งการที่รัฐธรรมนูญ รับรองให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจมี ผลกระทบต่อตนนั้น ก็เพื่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นให้เป็นไปอย่างโปร่งใสรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการโต้แย้งในการดำเนินการหรืออนุญาตโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆที่อาจจะส่งผลกระทบดังกล่าว เพื่อที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะได้มีโอกาสรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายด้วยความรอบคอบมากที่สุดก่อนการตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาต ดังนั้น การให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็น ที่ถูกต้องก็คือ ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการ²¹ สิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้มิใช่การลงประชามติ แต่เป็นเพียงการนำคำริของรัฐบาลมาให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบรับรู้ถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ผลที่ได้นั้นจะทำให้ผู้วินิจฉัยสั่งการมีข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการมากขึ้น แต่การที่วินิจฉัยสั่งการจะเป็นเช่นไร ก็ยังคงเป็นอำนาจและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง

22

จากที่กล่าวมาสิทธิได้รับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนนั้นเป็นสิทธิทำประชาพิจารณ์นั่นเอง โดยที่ผ่านมาในอดีตการดำเนินกิจการหรือโครงการใดๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือของเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ มักจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว รับรู้ข้อมูลและไม่มี การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนจึงดำเนินการ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายที่ให้การอนุมัติหรืออนุญาตเป็นของรัฐ โดยประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆในการตัดสินใจนั่นเอง แต่เนื่องจากการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนสูงขึ้นเรื่อยๆ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบของการดำเนินการดังกล่าวมากขึ้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประชาพิจารณ์ขึ้น

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของครุสภา, 2544), หน้า 81-82.

²²แก้วสรร อติโพธิ์, “รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน,” สิทธิเสรีภาพของ ชาวไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 182.

มาเพื่อกำหนดวิธีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากโครงการและกิจกรรมต่างๆ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้นำเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 59 ข้างต้นนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรประมงที่เป็นอยู่ หากรัฐจะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมงของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นนั้น เช่น การสร้างเขื่อน สร้างโรงงานไฟฟ้า หรือการสร้างสาธารณูปโภคเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำ จะต้องเปิดเผยและให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน และเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นนั้นได้แสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินงานหรือกิจกรรมนั้นตามที่ได้กล่าวมา ก็จะส่งผลให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารเพื่อที่จะแสดงความคิดเห็นถึง ข้อดี ข้อเสีย ของการดำเนินงานหรือกิจกรรมดังกล่าว ที่มีผลกระทบต่อตน ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อรัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ได้ครอบคลุมทุกด้านมากขึ้นและเกิดความโปร่งใสลดความขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นได้แนวทางหนึ่งและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5. สิทธิในการแสดงความคิดเห็นขององค์การอิสระ

มาตรา 56 วรรคสอง ได้ระบุว่า “การดำเนินการโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบ ก่อนการมีกระทำการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจากบทบัญญัติของมาตรา 56 นั้น เป็นการสะท้อนถึงการนำมาตราการทางกฎหมายเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ล่วงหน้า (Pre audit)²³ มาใช้ในปัจจุบัน โดยการจัดทำ รายงานวิเคราะห์และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) ตามมาตรการดังกล่าวของการทำรายงาน EIA นี้ มีสาระสำคัญที่ใช้หลักในการพิจารณา คือ การนำเสนอถึง มาตรการในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Mitigation) และระบบตรวจสอบติดตามผล (Monitoring System)

²³ คณิง ภาไชย, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538): 19.

เป็นสำคัญ²⁴ อย่างไรก็ตามแม้จะมีมาตรการในการจัดทำรายงาน EIA เพื่อเป็นการป้องกันล่วงหน้ามิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงตามมา ในการดำเนิน กิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่กฎหมายบัญญัติให้ทำรายงาน EIA แล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอยู่เนื่องโดยมักเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการกับประชาชน โดยเฉพาะองค์กรเอกชน (NGO) ที่มักไม่เชื่อถือในผลของการทำรายงาน EIA เท่าใดนัก เนื่องจากเท่าที่ผ่านมาแม้มีการจัดทำรายงาน EIA ในโครงการหรือกิจกรรมใดๆก็ตามก็ยังคงปรากฏผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาตามมาเช่นเดิม²⁵

ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือเป็นของภาคเอกชน ที่อาจจะก่อให้เกิด ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วประการหนึ่ง แล้วก็ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การ เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่า ต่อไปนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องกระทำอย่างน้อย 2 เรื่อง คือ²⁶ การทำรายงานเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องให้องค์การอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เห็นประกอบ โครงการดังกล่าวถึง ผลดีผลเสีย ในด้านต่างๆก่อน อย่างไรก็ตามการให้ความเห็นดังกล่าวนี้ ก็เป็นแต่การให้คำปรึกษาหารือที่ไม่ใช่การให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด ผู้ที่มีอำนาจดำเนินการก็ยังมีดุลยพินิจที่จะดำเนินโครงการหรือไม่ก็ได้ จากที่ได้กล่าวมาก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ และเมื่อนำมาใช้กับการจัดการทรัพยากรประมงที่หากมีโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรประมง ก็จะต้องมีการทำรายงานศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม และให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะมาจากตัวแทนของภาคการประมงเข้าไปให้ความเห็นประกอบรายงานดังกล่าว ทั้งนี้ ก็จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงเกิด

²⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 58.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

²⁶ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องรูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545), หน้า 1-2.

ประสิทธิภาพและเป็นการจัดการโดยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม โดยผ่านทางองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนอีกทางหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายมาบัญญัติถึงรูปแบบขององค์การอิสระก่อน การมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงจะมีผลสมดังเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ

6. สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ สิทธิ คือ การที่รัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้จัดการดูแลรักษาแทนประชาชนทั่วประเทศ หากรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จนทำให้เกิดเหตุแห่งสิทธิที่ประชาชนมีอำนาจที่จะฟ้องร้องรัฐ ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ คดีประเภทนี้เป็นการบังคับองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง²⁷ สิทธิดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติสิทธิที่ประชาชน ที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ²⁸ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญ ก็บัญญัติรับรองถึงสิทธิแก่ประชาชนในการที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องศึกษาการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นก่อนดำเนินการดังกล่าวซึ่งหากหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็ย่อมจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อีกเช่นกัน เมื่อ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้กับประชาชนไว้แล้วนั้น รัฐต้องมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้

²⁷ แก้วสรร อติโพธิ์, “สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม,” ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม , ม.ป.ป.), หน้า 48-49.

²⁸ มาตรา 56 วรรคแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ประชาชนในอันที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ ไว้ตามมาตรา 56 วรรคสาม²⁹

สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 ดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่ถือว่าเป็นสิทธิโดยทั่วไปในอันที่บุคคลใดก็สามารถที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงต่อศาลให้เห็นว่าตนมีความเสียหายหรือมีส่วนได้เสียในมูลคดีดังกล่าว³⁰ เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรประมงแล้วหากรัฐไม่ดำเนินตามมาตรา 56วรรคแรกและวรรคสองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้เสียแก่ คดีนั้น ก็มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ดังกล่าว ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกทางหนึ่งด้วย และถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 56 วรรคสามนี้ เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนนั้นเป็นผู้รับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลเสียหายแก่ตน

2.1.2 เสรีภาพของประชาชน

เสรีภาพ (Liberty) คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น³¹ จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ “เสรีภาพ” จึงหมายถึงความถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล อาทิเช่น ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่บุคคลซึ่งตามความหมายนี้ก็คือ บุคคลมีอำนาจในการกำหนดตนเองได้โดยอิสระว่าตนจะ นับถือศาสนาหรือไม่หากจะนับถือจะนับถือศาสนาใด บุคคลนั้นย่อมมีอิสระเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งได้ เป็นต้น ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดอันหนึ่ง

²⁹ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 98.

³⁰ แก้วสรร อติโพธิ์, “สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม,” ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, หน้า 51.

³¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 22.

แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจบุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการที่จะตัดสินใจกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น³² รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองเสรีภาพของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 3 มาตรา ได้แก่ เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยจะแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. เสรีภาพในการชุมนุม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธและการจำกัดเสรีภาพนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก³³

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ประเทศนั้นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยการให้เสรีภาพดังกล่าวก็จะนำมาสู่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมและเป็น อีกทางหนึ่งที่รัฐจะสามารถรับรู้ความต้องการของประชาชนได้โดยตรง แต่การใช้เสรีภาพในการชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและต้องไม่ใช่เสรีภาพของตนไปกระทบเสรีภาพของผู้อื่น หากเป็นการใช้เสรีภาพนอกขอบเขตของกฎหมายแล้วเจ้าหน้าที่รัฐก็มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ โดยเมื่อกล่าวถึงทรัพยากรประมงนั้นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าว ชาวประมง ก็สามารถให้เสรีภาพนั้นโดยผ่านทางกรรมาธิการหรือกรรมาธิการประมง หากมีความเห็นว่าหน่วยงานราชการมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการและการพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง ที่มีความล่าช้าหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ติดตามผลในการปฏิบัติงาน โดยที่หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธรัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนั้นมิได้ ซึ่งหากการชุมนุมนั้นเป็นการใช้เสรีภาพโดยชอบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³²บรรเจิด สิงคะเนติ, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” เรื่องหลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของครุสภา, 2544), หน้า 5.

³³ มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ธรรมภายในกรอบของกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐในการที่จะได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาของชาวประมงที่มีอยู่จริงโดยตรงและนำมาแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างทันที่ต่อไป ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและเปิดเผยโดยปราศจากอาวุธก็ตาม แต่การใช้เสรีภาพของประชาชนก็ต้องไม่เกินขอบอำนาจของกฎหมายและต้องระมัดระวัง อยู่เสมอว่าการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ไปละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นกัน

2. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองให้เสรีภาพแก่บุคคล ที่จะมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การ เอกชน หรือหมู่คณะอื่น³⁴ ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ในการรวมตัวกันเป็นหมู่คณะเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่ได้มีการรวมตัวกัน และเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับรัฐ ดังนั้น รัฐจำเป็นจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนในการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินตามวัตถุประสงค์ของบุคคลดังกล่าว โดยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรประมงนั้น อาจมีการรวมตัวกันในรูปแบบกลุ่มชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน หรือเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางและขอเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของพวกเขา เป็นต้น ซึ่งอาจจะมีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการโดยจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่จดทะเบียนก็ได้

โดยที่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ³⁵ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีกฎหมายระดับรองบัญญัติมา รับรองเสรีภาพของประชาชน และหากมีการรวมตัวกันในรูปแบบต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะทำให้เกิดพลังที่จะดำเนินการ ได้เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ คู่มือตรา 45 วรรคแรกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³⁵ คู่มือตรา 45 วรรคสองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

กว่าการต่อสู้และการดำเนินการโดยลำพังหรือโดยองค์กรหนึ่งองค์กรใดอันจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรประมงนั้น มีความยั่งยืนและเป็นการรู้จักสามัคคีแก่คนในชาติ

3. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจกรรม หรือประกอบอาชีพ โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการประกอบอาชีพของประชาชนที่ขอยุ่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามกฎหมายจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมนี้ จะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมืองการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือ ขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันเท่านั้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้³⁶ ในของส่วนประเทศไทยนั้นก็ให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน โดยปรากฏให้เห็นจากรัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีอิสระในความคิดและการประกอบอาชีพต่างๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศมีน้อย รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่า เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งอาจกระทบต่อหลักการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

หากพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญรับรองดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับ การจัดการทรัพยากรประมงนั้น ซึ่งหากกำหนดให้มีการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงซึ่งเป็นอาชีพหนึ่งโดยให้สิทธิแก่ประชาชนหรือชุมชนใดชุมชนหนึ่ง จะเป็นการจำกัด เสรีภาพของประชาชนหรือชุมชนรายอื่นในการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วซึ่งมีการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมถึงการประกอบอาชีพประมงก็ย่อมมีเสรีภาพด้วยเช่นกันตามมาตรา 50 วรรคแรกนั้น ส่วนในวรรคสองกล่าวถึงข้อยกเว้นในการที่จะจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้นทรัพยากรประมงนั้นก็ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่อยู่ในข้อยกเว้นในวรรคสองนี้ และอาจจะตีความรวมไปถึงการจัดระเบียบการประกอบอาชีพก็ได้เช่นกัน เพราะหากให้ประชาชนมีสิทธิจัดการ

³⁶ มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ทรัพยากรประมงแล้วนั้น ประชาชนก็จะตั้งกฎเกณฑ์ วิธีการในการจัดการประมง การจัดแบ่งผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมง การกำหนดให้มีการ สงวน บำรุงรักษาทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวและเป็นการจัดระเบียบในการประกอบอาชีพอีกด้วย อีกทั้งยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 46 ที่กำหนดให้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นการมอบอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชน หรือชุมชนนั้นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามแต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎหมายออกมารองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพิจารณากำหนด ให้มีกฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวให้เกิดขึ้นต่อไป³⁷

2.1.3 หน้าที่ของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีสองฐานะคือ ฐานะที่เป็น ผู้ปกครอง และฐานะที่อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองประชาชนก็เลือกผู้แทนของตน มาปฏิบัติหน้าที่แทนตน ในรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน สภาก็จะกระทำการแทนในฐานะที่เป็นประชาชนอยู่ใต้ปกครองและจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนไว้แล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดหน้าที่บางประการแก่ประชาชนและรัฐ บางประการติดไปด้วย ซึ่งการที่จะเอาประโยชน์เพียงอย่างเดียวโดยไม่รับหน้าที่เลยย่อมเป็นไปได้ ไม่ได้³⁸ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 2 ประการ กล่าวคือ หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับ³⁹ โดยหากพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงที่ทำการศึกษามาแล้ว ก็ย่อมหมายความว่าประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายประมง และกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการ จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั้นเอง ซึ่งปัจจุบันนี้มีกฎหมายดังกล่าวอยู่จำนวนมาก อาทิเช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ กังวาลย์ จันทโรจตี, รายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน (กรุงเทพมหานคร : คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 26.

³⁸ หุศต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 188-189

³⁹ คุ้มครองมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึง จำต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยจะทำการฝ่าฝืนแล้วอ้างว่าไม่รู้กฎหมาย ไม่ได้

หน้าที่อีกประการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คือหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁰ ซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและอนุรักษ์แต่อย่างใด ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ และเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง การบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นนี้ ก็เนื่องจากการที่ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์และ ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชน จึงต้องมีหน้าที่ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวด้วยเช่นกันเพราะถ้าหากประชาชน มีแต่สิทธิที่จะ ได้รับประโยชน์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเพียงอย่างเดียวแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่แก่ รัฐ ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และไม่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ผลจากการให้ประชาชนมีหน้าที่ดังกล่าวทำให้รัฐสามารถ ออกกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆมาใช้กับประชาชนได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการจำกัด สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนแต่อย่างใด และหากมีการฝ่าฝืนก็ต้องถูกลงโทษโดยใช้มาตรการทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตามนอกจากประชาชนจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะดังกล่าวแล้ว ประชาชนจำต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้แม้ไม่มีกฎหมายออกมาบังคับโดยเฉพาะก็ตาม โดยที่การให้ประชาชนมีหน้าที่ในการจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวจะเป็นการสร้างให้ประชาชนทุกคนนั้น รู้สึกหวงแหนและรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลให้การใช้ประโยชน์มีความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ มาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

2.2 นโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เป็นนโยบายของรัฐที่ประสงค์ที่จะยกระดับของความเป็นอยู่และรายได้ประชากรของประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้าดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่ถือว่าเป็นต้นทุนของการพัฒนาดังกล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะมาเป็นปัจจัยในการผลิตในกระบวนการทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการบริการ ดังนั้น ผลของการพัฒนาดังกล่าว จึงมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศมาใช้ในกระบวนการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยฟุ่มเฟือยและสิ้นเปลืองขาดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไปกับการใช้ประโยชน์ จากผลพวงของการพัฒนาประเทศที่กล่าวมานั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งปัญหาดังกล่าวนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงขึ้น โดยที่หากกล่าวถึงทรัพยากรประมงซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่ง ที่ถูกใช้ในการพัฒนาประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว ก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวเช่นกันโดยจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีการนำเอาทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ เพื่อตอบสนองการพัฒนาตามนโยบายของรัฐในการรองรับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้ทรัพยากรประมงนั้นเกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวมากเกินไปเกินกำลังการผลิตของทรัพยากรที่จะรองรับได้ การพัฒนาประเทศโดยเน้นเฉพาะความเจริญก้าวหน้าทางด้านวัตถุเท่านั้น โดยขาดการคำนึงถึงความเสียหายของต้นทุนทางธรรมชาติ จึงเป็นการพัฒนา ที่ขาดความยั่งยืนที่แท้จริง ซึ่งภาครัฐก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ดังนั้น แนวทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจึงได้เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญของการพัฒนาและการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไปพร้อมๆกัน และที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จได้ก็คือ การเปิดให้ทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นประชาชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐเข้ามาร่วมกันพัฒนา หาใช้การพัฒนาโดยอาศัยองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือโดยองค์กรภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ประกอบกับบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกับภาครัฐ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศเกิดความยั่งยืนทั้งสภาพเศรษฐกิจสังคมและทรัพยากรธรรมชาตินั่นเอง จากที่กล่าวมาปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ให้เกิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและเป็นการพัฒนาได้อย่างยั่งยืนได้นั้น จำต้องอาศัยแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานที่มีความสอดคล้อง

กับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานในระดับต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึง นโยบายทั้งที่เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงในช่วงต่างๆ และนโยบายการจัดการและพัฒนากิจการประมงของประเทศ ว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างน้อยแค่ไหน เพียงใด

2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางของการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น จะได้นำมาดำเนินการตาม แนวนโยบายดังกล่าวในขณะเดียวกันการดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้น ก็จำเป็นต้องวางแผนให้อยู่ในกรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย และที่สำคัญที่สุดต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในแต่ละฉบับนั้น มีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นแผนที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยภาพรวมในทุกๆ ด้าน นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติยังเป็นแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ให้มีการปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกันและเป็นเอกภาพ อันเป็นผลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติตามนโยบาย ที่วางไว้และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงแนวนโยบายแห่งรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ตามลำดับดังต่อไปนี้คือ

2.2.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2519)

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติ ฉบับที่ 1 นั้น มีนโยบายเน้นหนักในเรื่องของการพัฒนาเป็นหลัก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสิ่งสำคัญ โดยมีการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปของการคมนาคมขนส่ง การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟ

ฟ้า สาธารณูปโภค เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองต่อการลงทุนของภาคเอกชนและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม อันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศก้าวหน้าต่อไป ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นแผนแม่บทฉบับแรกที่มี เป้าหมายพื้นฐานในด้านการสร้างทุนพื้นฐานให้แก่สังคม เมื่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งวัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มรายได้และการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายกำลังการผลิตและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ⁴¹ ซึ่งในแผนฉบับนี้ยังคงมีแนวนโยบายเป็นแนวทางเดียวกับแผนแรก โดยเน้นหนักในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ หลายประการที่แผนฉบับแรกไม่ได้ระบุได้อย่างชัดเจน ได้แก่ การกระจายอำนาจของภาครัฐไปสู่ภูมิภาคต่างๆของประเทศ เป็นต้น เมื่อมาถึงในช่วงของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้น ก็มีแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยการ ลดช่องว่างระหว่างรายได้ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ นอกจากจะได้ปรับปรุงโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและขยายความสามารถในการผลิตให้สูงขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังเน้นถึงการขยายรายได้และการบริการทางสังคมอีกด้วย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 นั้น อาจสรุปได้ว่ามีการมุ่งพัฒนาประเทศโดยเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม มุ่งเน้นการลงทุนหรือการประกอบอุตสาหกรรมให้เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการ โดยที่ทรัพยากรประมงก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และนโยบายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกี่ยวกับทรัพยากรประมงนั้นก็ยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่าใดนัก แต่ก็มีนโยบายที่มุ่งเน้นถึงการนำทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ เพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่าการอนุรักษ์อันเป็นการสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับดังกล่าว ประกอบกับผลกระทบต่อทรัพยากรประมงยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากในขณะนั้นจำนวนทรัพยากรประมงยังมีอยู่มาก และสามารถรองรับต่อการใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ ดังนั้น นโยบายของรัฐในขณะนั้นจึงยังไม่มีให้ความสำคัญในการ พิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2510-2514, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) 24 วันที่ 8 มีนาคม 2540

และสิ่งแวดล้อมรวมถึงทรัพยากรประมงเท่าที่ควร ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสามฉบับนี้ จึงยังไม่มีข้อกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ หรือการพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงโดยตรงไว้ในแผนแต่อย่างใด

2.2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 (พ.ศ. 2520-2534)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็นแผนแรก ที่มีนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นรูปธรรม และมีความชัดเจนซึ่งในแผนฉบับนี้ รัฐได้ตระหนักถึงสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการพัฒนา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1-3 ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดนโยบายในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนนี้ โดยได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลพิษ โดยมีมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว⁴²

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นี้ แม้จะมีการให้ความสำคัญในเรื่อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงโดยตรงไว้ในแผนดังกล่าว แต่มีนโยบายในแผนพัฒนาฉบับนี้ในการใช้ทรัพยากรแหล่งน้ำที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงอยู่ด้วย กล่าวคือ การใช้น้ำเพื่อการประมงในแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ได้สร้างขึ้นตามโครงการเอนกประสงค์นั้น สามารถใช้ประโยชน์ในการประมงได้ ไม่ว่าจะทำการศึกษา ทดลอง ค้นคว้า และวิจัย ด้านวิชาการประมงเพื่อเพิ่มผลผลิต สัตว์น้ำ ศึกษาและทดลองเครื่องมือการผลิตสัตว์น้ำที่เหมาะสมเพื่อเผยแพร่ให้ราษฎรทำการประมงอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ปล่องปลาน้ำจืดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการแพร่พันธุ์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณอ่างเก็บน้ำ ซึ่งเป็นแนวทางในการเร่งรัดเพื่อเพิ่ม ผลผลิต สัตว์น้ำจืดด้วย⁴³

⁴² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) (กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 189-190.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นแผนที่ได้รับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” เนื่องจากมีการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1-4 รวมเป็นเวลา 20 ปี เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวรวดเร็วขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516-2517 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก เป็นต้น ในส่วนของกาจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้นำเอานโยบายและมาตรการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 มาใช้เป็นแนวทางอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับช่วงเวลานั้นประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เริ่มมีความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการพัฒนา โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี้ ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยการปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งประมง ตลอดจนทั้งการปรับปรุงตลาดและราคาสินค้าเกษตรให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยเน้นเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลัก โดยมีเงื่อนไขว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกจะกระทำได้น้อยมากในอนาคต ขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นยกฐานะความเป็นอยู่และรายได้ให้มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทพร้อมกันไปด้วย ซึ่งถือว่าเป็นแผนที่มีการรองรับทางเศรษฐกิจมากกว่าแผนที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาในส่วนของทรัพยากรประมงในแผนนี้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรประมงหลายประการ กล่าวคือ ปრაกฏมีแนวโน้มการลดลงของทรัพยากรประมงในระยะหลัง ที่มีการจับสัตว์น้ำทะเลเกินระดับความเหมาะสมต่อการขยายพันธุ์ซึ่งทำให้แหล่งประมงทะเลเสื่อมโทรมลง และปัญหาจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน 200 ไมล์ทะเลทำให้เขตการทำประมงไทยจำกัดลง ส่วนในทางแหล่งน้ำธรรมชาติที่เป็นแหล่งประมงน้ำจืดและประมงชายฝั่งนั้นก็ประสบปัญหาของความตื้นเขินปัญหามลพิษ ซึ่งถือว่ามีความรุนแรงมากโดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน ประกอบกับปัญหาการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำด้วย ฉะนั้นหากไม่ได้รับการพัฒนาทางด้าน แหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกและการประมงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้วอาจจะส่งผลให้ผลผลิตทางการประมงไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้อย่างที่แล้วมา⁴⁴ และไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมายของแผนฉบับนี้ที่มุ่งเพิ่มผลผลิต

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 54.

จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ข้างต้น คือ⁴⁵

1. ดำเนินการเจรจาร่วมทุนทำประมงน้ำลึกกับประเทศต่างๆ ที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล และควบคุมเรือประมงพาณิชย์ของไทยให้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และระเบียบต่างๆของการร่วมทุนนั้น
2. ขยายการเพาะเลี้ยงประมงชายฝั่ง โดยกำหนดพื้นที่ในการส่งเสริมให้แน่ชัด รวมตลอดทั้งการปลูกป่าไม้ชายเลนเพื่อเพิ่มผลผลิต
3. เร่งรัดการผลิตพันธุ์ปลาและปล่อยให้มีการขยายแพร่พันธุ์ในแหล่งน้ำธรรมชาติและโครงการชลประทานต่างๆ เพื่อใช้เป็นแหล่งอาหารโปรตีนโดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน รวมทั้งการฝึกอบรมเกษตรกรเลี้ยงปลาในไร่นาต่างๆควบคู่กันไปด้วย
4. ดำเนินการผลิตและจัดหาพันธุ์ปลาและกุ้งที่มีราคาสูง และฝึกอบรมเกษตรกรทางด้านเทคนิคการเลี้ยงเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรมีรายได้เลี้ยงชีพเพิ่มมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 ได้มีนโยบายดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำจืดเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในชนบท มีการปรับปรุงก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและเพื่อการเกษตร รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาในชนบทเป็นการกระจายความเจริญสู่ชนบท และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในระดับหมู่บ้าน เป็นหลัก ซึ่งได้มีการเสนอโครงการประมงหมู่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกโดยกรมประมงเข้ามามี บทบาทในการดำเนินการดังกล่าวทั่วทั้งประเทศ⁴⁶ แต่การดำเนินการของโครงการประมงหมู่บ้าน ก็มีทั้งโครงการที่ประสบผลสำเร็จและโครงการที่ล้มเหลวในปัจจุบัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการดำเนินโครงการนี้ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของประชาชนมาตั้งแต่ต้น การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นลักษณะที่เกิดจากการชักจูงของภาครัฐฝ่ายเดียวนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

⁴⁶ สุธา เกริกาส, “การมีส่วนร่วมในการพัฒนาทำนบปลาประจำหมู่บ้าน ของคณะอนุกรรมการประมงหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอำนาจเจริญ,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโท สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540), หน้า 2-3.

เมื่อมาถึงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 นับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวมแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ในแผนเดียวกัน โดยแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ แผนส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน โดยในส่วนของทรัพยากรประมงนั้น ในช่วงระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนา ฉบับนี้ มีข้อเท็จจริงที่มีความเกี่ยวข้องที่สำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรประมง กล่าวคือ แหล่งการทำประมงทะเลของไทยนั้นมีอยู่ 2 แห่งคือ ฝั่งอ่าวไทยและอันดามันซึ่งถือว่าเป็นแหล่งจับสัตว์น้ำที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะแหล่งประมงนอกน่านน้ำนั้นมีข้อจำกัดมากขึ้นจากการที่ได้มีการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเครื่องมือประมงแบบวนลากที่ถือว่ามีประสิทธิภาพสูงมากในการจับสัตว์น้ำหน้าดิน ส่วนแหล่งการทำประมงน้ำจืดแม้จะมีฐานการผลิตแคบกว่าทะเลก็ตามแต่ก็นับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตอาหารประเภทโปรตีนราคาถูก ที่ประชาชนในชนบทใช้ในการบริโภคในครัวเรือนได้⁴⁷ จากสภาพข้อเท็จจริงโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับทรัพยากรประมงในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงก็มีหลายประการ กล่าวคือ ผลผลิตของสัตว์น้ำที่จับได้จากทะเลซึ่งมีปริมาณสูงสุดในปี พ.ศ. 2520 (2.2 ล้านตัน) ภายหลังจากนั้นได้ลดลงเหลือเพียง 1.7 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2524 ถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2526 ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้จะเพิ่มขึ้นเป็น 2.2 ล้านตัน แต่ก็เป็นค่าที่เพิ่มที่เกิดจากการขยายเขตการจับสัตว์น้ำออกนอกอาณาเขต น่านน้ำไทย ประกอบการที่จับสัตว์น้ำลดลงนั้นเนื่องจากธุรกิจการจับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติได้ขยายตัวเกินกว่าอัตราการขยายตัวของสัตว์น้ำ โดยที่มีการสำรวจพบว่าทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทย มีศักยภาพการผลิตสูงสุดประมาณ 750,000 ตันต่อปี ในปี พ.ศ. 2524 แต่มีการจับถึง 990,000 ตัน ซึ่งสูงกว่าศักยภาพการผลิตถึงร้อยละ 31 เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนเรือวนลากก็ได้เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ซึ่งเรือดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำได้สูงแต่ก็มีผลเป็นการทำลายระบบนิเวศน์ ในด้านแหล่งการประมงน้ำจืดพบว่ามีอัตราการเพิ่มของผลผลิตค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ เพราะแหล่งทำการประมงน้ำจืดค่อนข้างจำกัดและในจำนวนที่มีอยู่นั้นก็ขาดการดูแลรักษา ทำให้เกิดการตื่นเงินและสภาพเสื่อมโทรมและปัญหามลพิษ เป็นต้น และที่สำคัญมีการทำประมงโดยวิธีผิดกฎหมาย เช่น การใช้ยาเบื่อ การระเบิดปลา การจับปลาในฤดูวางไข่ รวมทั้งการจับ

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535), หน้า 122.

สัตว์น้ำในบริเวณที่พักอาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน วิธีการเหล่านี้ล้วนแต่มีผลให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว⁴⁸ ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ จึงได้กำหนดนโยบายอันเป็นแนวทางในการพัฒนาประมงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไว้ในแผนหลายประการในการพัฒนาทรัพยากรประมง ทั้งในและนอกลำน้ำกล่าวคือ⁴⁹

การพัฒนาทรัพยากรประมงในลำน้ำที่มีมาตรการในการพัฒนา 5 ประการดังนี้

1. มาตรการด้านกฎหมาย เนื่องจากมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันค่อนข้างล้าสมัย เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับสภาวะในปัจจุบัน
2. มาตรการด้านการอนุรักษ์ เนื่องจากในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงมากกว่ากำลังการผลิตของสัตว์น้ำและใช้อย่างไม่ถูกต้อง จำเป็นต้องบำรุงและกำหนด มาตรการและวางแผนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงให้ถูกต้อง โดยมีการกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างทั่วถึง ยุติธรรม
3. มาตรการด้านการควบคุม จำเป็นต้องมีการวางแผนและเสริมสร้างสมรรถนะการควบคุม การทำประมงเช่นควบคุมจำนวนเรือการทำประมง เครื่องมือประมงโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางการประมงเพื่อใช้สอดคล้องกับผลผลิตทางการประมง
4. มาตรการเพิ่มผลผลิต จำเป็นต้องเร่งผลผลิตทดแทนจากผลผลิตทางธรรมชาติ ที่ลดจำนวนลงโดยการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อแพร่ขยายพันธุ์
5. มาตรการบูรณะและฟื้นฟูทรัพยากรประมง จำเป็นต้องเร่งบูรณะแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำที่มีสภาพเสื่อมโทรมในปัจจุบัน

การพัฒนาทรัพยากรประมงนอกลำน้ำ เนื่องจากสภาพพื้นที่ในการทำประมงในลำน้ำมีจำกัดไม่สัมพันธ์กับความต้องการของทรัพยากรประมงดังกล่าว ประกอบกับมีเรือประมงจำนวนหนึ่งไปทำการประมงในแหล่งน้ำต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องมี มาตรการการพัฒนาทรัพยากรประมงนอกลำน้ำ ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-123.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

1. สำรองแหล่งประมงสากลและแหล่งน่านน้ำของประเทศที่จะมีความร่วมมือทางการประมง
2. สนับสนุนให้มีการร่วมทุนทำประมง โดยถูกต้องตามกฎหมายการประมงระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้วนั้น ถือได้ว่ามีแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านทั้งระบบ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีอยู่หลายชนิดและมีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ นั้นต้องมี แนวทางที่ชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงได้วางแนวทางในการพัฒนาที่ชัดเจนตามลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดรวมถึงทรัพยากรประมงด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการของการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ตามในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นแล้วว่ารัฐได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติดังปรากฏเหตุการณ์ที่สำคัญขึ้นคือ รัฐบาลในยุคนั้นได้ทำการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

2.2.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-9 (พ.ศ.2535-2549)

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 นี้ ได้กำหนดนโยบาย ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมไว้ ซึ่งได้มีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมให้องค์กรประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นให้มีบทบาทมากขึ้น⁵⁰ ในส่วนของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการทรัพยากรประมงนั้นได้กำหนดมาตรการไว้เฉพาะด้าน ดังต่อไปนี้⁵¹

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 232.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

1. เร่งดำเนินการแก้ไขระเบียบส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการควบคุมเรือประมงและการทำการประมงที่ไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการประมงตลอดจนการบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
2. ปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติ รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะอันจะมีผลกระทบต่อ การประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยเร่งด่วน
3. จัดทำแผนแม่บทในการจัดการทรัพยากรประมงในระดับพื้นที่
4. พัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งให้ได้ผลดียิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเลและการพัฒนาเขตชายฝั่ง
5. เร่งรัดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารแหล่งน้ำจืดของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการกสิกรรม การชลประทาน การประมง การผลิตกระแสไฟฟ้า และอื่นๆ
6. ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพการประมงรายย่อย เพื่อพัฒนาเทคนิคการทำการประมงและเผยแพร่ความรู้ให้แก่ชาวประมง ผู้ประกอบกิจการประมงและ ประชาชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด

โดยที่แผนพัฒนาฉบับนี้ นับว่าได้เริ่มมีการกำหนดนโยบายที่ให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงบ้างแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของแผนพัฒนาภาพรวม แต่ ในส่วนของนโยบายเฉพาะด้าน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงนั้น ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวเท่าใดนัก เมื่อมาถึงในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) การพัฒนาในระยะที่ผ่านมาทำให้ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนา ‘ไม่ยั่งยืน’” ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุลมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่การพัฒนา “คน” และสภาวะแวดล้อมของสังคมไทย ยังอยู่ในสภาพตั้งรับและไม่ สามารถตามแก้ไขปัญหาได้ทันการซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย และการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการมีส่วนร่วม ของทุก ส่วนในสังคม และด้านแนวความคิดใหม่ที่เปลี่ยนมาเน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม มีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการพัฒนา แม้ว่าความมุ่งมั่นที่จะใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนจะต้องสะดุดลงช่วงปีแรกก็ตาม เนื่องจากประเทศต้องเผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้

ต้องมีการปรับแผนให้ สอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปแต่การดำเนินงานก็ยังคงยึดแนวคิดของแผนเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาในส่วนของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงการฟื้นฟูบูรณะและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล โดยในการดำเนินงานจำเป็นต้องปรับบทบาทของภาครัฐและให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีสภาพที่สมบูรณ์และเกื้อหนุนต่อการดำรงชีวิต และการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้⁵²

1. เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟื้นฟูบูรณะ ให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความสมบูรณ์ รวมทั้งควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน
2. เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความ สมดุลยั่งยืน ทั้งระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อมโดยการร่วมมือจากหลายฝ่าย เพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของตน ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรภาคธุรกิจ

โดยที่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ประการใหญ่ๆ ได้แก่⁵³

1. การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรประมงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ กล่าวคือ สนับสนุนให้มีกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น และชาวประมงขนาดเล็ก ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ทั้งการอนุรักษ์ พื้นฟูและดูแลรักษาป่าชายเลน ภูเขาทะเลและปะการัง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้ยั่งยืน และมีนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงนั้น มีนโยบาย กล่าวคือ จัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างมีระบบ ทั้งการจัดการแหล่งน้ำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน คุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำ การแบ่งสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม ตามกิจกรรมต่างๆ การสนับสนุนให้มีการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือประมงที่ทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง โดยเฉพาะอวนรุน อวนลากสนับสนุนการเปลี่ยนเครื่องมือประมงที่เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการที่มอง “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่เฉพาะความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น และโดยที่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนจำต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย อีกทั้งภาครัฐก็มีขีดความสามารถจำกัด จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและสังคมเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งแผนฉบับนี้นับว่าได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนมากที่สุดแผนหนึ่ง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้เป็นแผนที่ได้อันเชิญแนวเศรษฐกิจพอเพียง* ตามพระราชดำรัสของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้า โดยนำความคิดของทุกภาคส่วนในสังคมทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอนุภาคและระดับชาติ มาสังเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบให้เกิดเป็น “วิสัยทัศน์ร่วม” ที่สังคมไทยยอมรับร่วมกัน โดยคำนึงถึงภาพรวมการพัฒนาที่ผ่านมาสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งภายในและนอกประเทศ เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พึงประสงค์พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงและสร้างโครงสร้างที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงเป็นแผน ยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนฉบับ 8 ในด้านแนวคิดที่ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้าน ตัวคน และสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีขึ้น ในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง ในส่วนของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ผ่านมา มีการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก โดยขาดการ จัดการ ดูแล อย่างเป็นระบบที่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ การใช้ประโยชน์ที่ไม่ยั่งยืน อาทิ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ แร่ธาตุ และประมง การใช้บังคับกฎหมายขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วระบบมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ทางการเกษตรที่

* ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของชุมชน ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน ไปจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหาร ประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลก โลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่มีระบบคุ้มกันในตัวดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบใดๆอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและ ภายนอก ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ความรอบครอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการ ต่างๆมาใช้ในการวางแผนทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคน ในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐนักทฤษฎี และนักธุรกิจทุกระดับ ให้สำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทนความเพียร มีสติปัญญา ความรอบครอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม จากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ การขาด ประสิทธิภาพการจัดการและร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้ให้ความสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม และเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ ในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ดังนี้⁵⁴

1. ให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความ รับผิดชอบ มีความโปร่งใสเกิดผลทางปฏิบัติ มีการให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดย ให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อรักษา ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ให้มีการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ อย่างสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานและคุณภาพชีวิตให้มีการจัดการเมือง และชุมชนน่าอยู่และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่งศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของทรัพยากรประมงตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จะเห็นว่าได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเช่นกัน โดยมีนโยบายตามแผนในการปรับเปลี่ยนแก้ไข พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 สนับสนุนให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรประมงและมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลน อันเป็นแหล่งที่อยู่ของทรัพยากรประมงให้กลับมีความสมบูรณ์ดังเดิม และมีการประกาศเขตรักษาพืชพันธุ์และเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ โดยที่มีการกำหนดเขตและมาตรการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรประมงในพื้นที่ ดังกล่าวให้มีความชัดเจน พื้นที่ชายฝั่งทะเลและมีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งอย่างคุ้มค่า พื้นที่ทรัพยากรประมงทะเล แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญกับการทำประมงพื้นบ้าน ที่ถือว่ามีความสำคัญส่วนใหญ่ของอาชีพดังกล่าวและเป็นรากฐานของ วิถีชีวิตของประชาชน สนับสนุนการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมายและทำลายระบบนิเวศ อาทิเช่น อวนลาก อวนรุน ประกาศเขตและกำหนดเขตพื้นที่ตลอด แนวชายฝั่งทะเล การคุ้มครองแนวประมงพื้นฟูแนวชายฝั่งทะเลที่มีความเสื่อมโทรมประกอบกับ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัด

⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 62.

ชยะจากชุมชน จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง โดยตระหนักถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่รัฐเองไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงฝ่ายเดียว จำเป็นต้องอาศัยทุกฝ่าย ในสังคมเข้าร่วมโดยอาศัยพลังของพลเมืองของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรประมงอันเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

2.2.2. นโยบายการจัดการและพัฒนาการประมงของประเทศไทย

การบริหารจัดการประมงไทยได้เริ่มมีการจัดระเบียบขึ้นเป็นครั้งแรก ก็เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติการค่าน้ำ เมื่อ ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) โดยรัฐบาลมีความมุ่งหวังต่อประโยชน์ของการประมงไว้ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อการเก็บภาษีอากร ประการที่สอง เพื่อการให้สัตว์น้ำเพียงพอเป็นอาหารของประชาชน ประการสุดท้าย เพื่อการให้สัตว์น้ำเป็นสินค้าแก่ บ้านเมือง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ก็เป็นผลให้ยกเลิก พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 และ พ.ร.บ. เกี่ยวกับอากรค่าน้ำทั้งหมด ผลจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าวทำให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นแนวทางในการออกมาตรการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ การพัฒนาการประมงในช่วงปี พ.ศ. 2469-2503 ได้มีการพัฒนาอย่างช้าๆ โดยมีลักษณะของการทำประมงแบบยังชีพ ใช้บริโภคในครัวเรือน ผลผลิตจากการประมงประมาณ 200,000 ตัน/ปี ซึ่งเป็นผลผลิตจากการประมงทะเลประมาณ 150,000 ตัน/ปี และการประมงน้ำจืด 50,000 ตัน/ปี นับว่ายังไม่มากเท่าใดนัก ทั้งนี้สาเหตุอาจเกิดจากการบริหารงานยังไม่มีแผนงานและโครงการที่แน่นอน การส่งเสริมการประมงให้เกิดเป็นอุตสาหกรรมประมงยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำยังไม่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ

โดยที่การวางนโยบายและแผนการการจัดการทรัพยากรประมงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นแนวทางเดียวกัน แต่เนื่องจากการกำหนดนโยบายในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรประมงนั้น จะมีผลเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งมนุษย์ คือ ตัวชาวประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำในเวลาเดียวกัน การพิจารณาการวางนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรประมง จึงควรจะต้องมีความรอบครอบ และละเอียดถี่ถ้วนเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อจะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ ในความเป็นจริง โดยมีเหตุผลรับรองทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและหลักทางชีววิทยาของสัตว์น้ำ เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์ ในการจัดการทรัพยากรประมงที่ให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์สูงสุดทางชีววิทยา

ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมในการเลือกนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติการจัดการทรัพยากรประมงที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงควรนำหลักการบางอย่างมาพิจารณาประกอบดังต่อไปนี้⁵⁵

1. การวางนโยบายควรจะเป็นการส่งเสริม ให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์วิจัยใน สิ่งใหม่ๆ เพื่อให้เกิดแนวทางการจัดการประมงที่ดีกว่าเดิม
2. นโยบายควรมีความยืดหยุ่นได้พอสมควร สามารถจะปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางชีววิทยาของสัตว์น้ำที่อาจจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
3. การกำหนดนโยบายใดๆ ควรจะได้รับการเห็นชอบร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง เป็นส่วนใหญ่ เช่น องค์การพัฒนาเอกชน ชาวประมง เป็นต้น
4. นโยบายที่ดีควรจะได้พิจารณาอย่างละเอียดทุกแง่มุมของผลได้ และผลเสียที่ จะเกิดขึ้นจากการใช้นโยบายนั้นๆ โดยเฉพาะการพิจารณาด้านทุนควรจะครอบคลุมไปถึงต้นทุน ทุกชนิด ที่จะเกิดขึ้นเริ่มต้นไปกระทั่งถึงขั้นสุดท้ายในการที่จะทำให้นโยบายเป็นความจริงในทาง ปฏิบัติขึ้นมา
5. ผลกระทบจากการใช้นโยบายในด้านต่างๆ เช่น การกระจายรายได้ การจ้างงานควรจะได้ นำมาพิจารณารวมไว้ด้วย

จากที่กล่าวมาสำหรับประเทศไทย ก็ได้มีนโยบายและแนวทางการพัฒนาการประมงขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 โดย ซึ่งนโยบายในระยะแรกมุ่งเน้น การพัฒนาประเทศ โดยการนำเอาทรัพยากรประมงเป็นต้นทุนทางธรรมชาติใช้ในการพัฒนา มีการนำเครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพสูงจากต่างประเทศ มาใช้ในการทำประมงทำให้จับสัตว์น้ำได้มากขึ้น มีการลงแรงทำการประมงเป็นจำนวนมากจนทำให้ประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีผลผลิตของการประมงสูงหนึ่งในสิบของโลก แต่จากการพัฒนาดังกล่าวไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อทรัพยากรประมงและระบบนิเวศน์อย่างมหาศาลทำให้เกิดความเสื่อมโทรมและการลดจำนวนลงของทรัพยากรประมงประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงจากฝ่ายต่างๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายการจัดการ และพัฒนาการประมง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁵ ธีรนา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526), หน้า 138.

ของประเทศขึ้นมาโดยตรง ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และ สอดคล้องกับแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานที่สอดคล้อง ในทิศทางเดียวกัน และให้การพัฒนาประมงเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ จนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) แม้ว่า ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ถือว่าเป็นผู้นำทางการประมงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และติดอันดับหนึ่งในสิบ ประเทศ แรกของโลกที่มีผลผลิตทางการประมงสูงดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็มีผลทั้งทางบวกและ ทางลบเนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรเกินศักยภาพการผลิต ทำให้ทรัพยากรประมงมีความเสื่อมโทรมแต่ในทางตรงกันข้าม ผลผลิตจากการประมงสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย จำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลก็ได้ตระหนัก ถึงความสำคัญด้านการประมงและความไม่ยั่งยืนของ การพัฒนาดังกล่าว ดังนั้น ในช่วงปลายแผน พัฒนาฉบับที่ 6 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2534 และเห็นชอบ ในหลักการนโยบายประมงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 ซึ่งประกอบด้วยนโยบาย 4 ด้าน คือ นโยบายการประมงในน่านน้ำไทย นโยบายการประมงนอกน่าน น้ำไทย นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและนโยบายอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ และได้มีแผนปฏิบัติการรองรับนโยบาย ประมงแห่งชาติทั้ง 4 ด้าน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ซึ่งได้นำมาใช้จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ซึ่งมีนโยบายหลักที่สำคัญอันได้แก่ 1. นโยบายการประมงในน่านน้ำ 2. นโยบายการประมงนอกน่านน้ำ 3. นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 4. นโยบายการพัฒนา อุตสาหกรรมสัตว์น้ำ⁵⁶ โดยนโยบายในช่วงนี้มุ่ง เน้นถึงการพัฒนาทางการประมงเพื่อรักษาระดับของการผลิต แม้จะมีการกำหนดนโยบายส่วนประมงในน่าน น้ำในการที่จะฟื้นฟูทรัพยากรประมงหรือส่งเสริมพัฒนาอาชีพประมงและเน้นการใช้ทรัพยากรประมงควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ อันเป็นแนวความคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ตาม แต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญหรือปรากฏเป็น นโยบายในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐแต่อย่างใด ซึ่งนับ ได้ว่านโยบายในส่วนนี้ ยังไม่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่ได้มีการ กำหนดให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐในส่วนของ แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมดังที่ได้ กล่าวมาแล้วแต่อย่างใด

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁶ กรมประมง, แผน-งาน-โครงการประจำปี 2539, เอกสารฉบับที่ 3/2539 กองแผนงานและนโยบาย กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539, หน้า 8-10.

อย่างไรก็ตามนโยบายการจัดการและพัฒนาทรัพยากรประมง ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ก็ได้มีการกำหนดนโยบายไว้เช่นกัน ได้แก่ 1. นโยบายการประมงในน่านน้ำ 2. นโยบายการประมงนอกน่านน้ำ 3. นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ 4. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ⁵⁷ เนื่องจากสภาพทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและทะเลอยู่ในสภาวะที่เสื่อมโทรมและไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ ประกอบกับการจัดการทรัพยากรประมงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นอย่างมาก จึงมีการกำหนดนโยบายเพื่อทำการฟื้นฟูทรัพยากรประมงในน่านน้ำให้มีศักยภาพการผลิตสูง และต่อเนื่อง โดยที่นโยบายฉบับนี้ได้เริ่มให้ความสำคัญกับเรื่องความร่วมมือของประชาชน ซึ่งได้กำหนดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการกำหนดสิทธิทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแก่ชาวประมงในท้องถิ่น อันถือได้ว่าสอดคล้องกับนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ให้ความสำคัญกับคน โดยถือว่าคนนั้นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแต่การกำหนดนโยบายก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าจะมีกระบวนการทั้งในระดับของการมีส่วนร่วมและรูปแบบองค์กรการมีส่วนร่วมอย่างไร

เมื่อมาถึงปัจจุบันซึ่งนโยบายการจัดการและพัฒนาการประมงของประเทศไทยนั้น ก็ได้มีการกำหนดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เช่นกันอันประกอบด้วย 5 นโยบายหลัก และมียุทธศาสตร์ในการดำเนินการแนวทางและแผนปฏิบัติการรองรับตามนโยบายในส่วนของ การประมงในน่านน้ำของประเทศ⁵⁸ ได้มีนโยบายการพัฒนาเกษตรกรรมประมงและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรประมงมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการประมง ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่เกษตรกรประมงอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนให้กลุ่มอาชีพประมงต่างๆ ทุกระดับมีความเข้มแข็งมี ศักยภาพในเชิงธุรกิจ โดยมียุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาที่สำคัญในส่วนของ การเข้ามา มีส่วนร่วมของภาคประชาชนคือ การสนับสนุนให้เกษตรกรประมงและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาการประมงโดย

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷กรมประมง, แผน-งาน-โครงการประจำปี2540,เอกสารฉบับที่3/2541 กองแผนงาน และนโยบาย กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2540, หน้า 4-8.

⁵⁸คู่มือปฏิบัติการรองรับนโยบายการประมงแห่งชาติ (พ.ศ.2546-2549), อนุกรรมการ จัดทำนโยบายพัฒนาการประมงแห่งชาติและอนุกรรมการร่างแนวทางพัฒนาศักยภาพการ ประมงนอกน่านน้ำไทย, หน้า 1-8.

1. จัดตั้งพหุภาคีในระดับจังหวัดเพื่อร่วมกันเสนอแนะแนวทางในการ แก้ปัญหาการจัดการ ประมงในจังหวัด โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
2. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพประมงและสหกรณ์ประมง
3. เพิ่มขีดความสามารถให้ท้องถิ่นพัฒนาประมงทุกด้าน ทั้งด้านการผลิต การตลาด อย่างรับ ผิดชอบต่อสังคม

อีกทั้งมีนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมโดยการปรับปรุง การบริหารจัดการ การ ฟื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและความหลากหลายทางชีวภาพ เสริมสร้างให้ประชาชน ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากร และสนับสนุนให้องค์กรชุมชนทุกระดับ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีทรัพยากรด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อม โดยมียุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชน กล่าวคือ สนับสนุนให้องค์กร ชุมชนทุกระดับ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมโดย

1. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กร และชุมชนท้องถิ่นเพื่อดูแลรักษาทรัพยากรประมงและสิ่ง แวดล้อมในท้องถิ่น
2. สนับสนุนให้ชุมชนสร้างเครือข่าย ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและ สิ่งแวดล้อม
3. เพิ่มการอบรมด้านการบริหารและจัดการทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมแก่ ผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มเป้าหมาย
4. สนับสนุนการร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชนท้องถิ่นใน การบริหารจัดการ ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของนโยบายการพัฒนาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของเศรษฐกิจพอ เพียงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และตามแนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้มี การกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้องค์กรท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งจากการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อ ได้พิจารณาถึงนโยบายจัดการและพัฒนาประมงฉบับนี้แล้ว แม้ว่าจะได้มีการกำหนดนโยบายรวมทั้งแนวทาวใน การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงไว้ดังกล่าวมาแล้วก็ ตาม แต่การที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนและรัฐที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติได้นั้น

ก็จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองอีกชั้นหนึ่ง การจัดการทรัพยากรประมงทั้งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายจัดการและพัฒนาการประมงดังกล่าวมานั้น จึงจะเกิดมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างแท้จริง

2.3 ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนโยบายของรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้วในครั้งแรกและเพื่อลดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการทรัพยากรประมงซึ่งประกอบไปด้วย แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ทฤษฎีสติในสิ่งแวดล้อม (Right Environmental) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) และหลักการจัดการทรัพยากรประมง (Fisher Management) มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาของการจัดการทรัพยากรประมงต่อไป โดยมีสาระสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development)

การพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ มักมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคนำ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและยกระดับ ความเป็นอยู่ของประชากรภายในประเทศให้ดีขึ้น แต่ผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าวทำให้มี การระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อการพัฒนาอย่างสิ้นเปลือง และเกิดความเสื่อมโทรม ต่อทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อผลกระทบของการพัฒนานั้นทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงเกิดแนว ความคิดที่จะให้การดำเนินการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไป กับการคงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติให้มากที่สุด อันเป็นการนำวัตถุประสงค์ ทางด้านการพัฒนามารวมกันกับวัตถุประสงค์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อคนรุ่นหลังที่จะได้ใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็หมายถึงแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

หลักการที่นำมาใช้กับการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องอาศัยการจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือที่สำคัญ โดยเฉพาะจะต้องได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอันได้แก่ ชาวประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่มีความ เกี่ยวข้องให้บรรลุตามเป้าหมายในระยะยาว สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วการจัดการประมงตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการว่าด้วยความยั่งยืนมาเป็นเวลาเกือบศตวรรษแล้ว โดยที่การพัฒนาการประมง ให้ไปสู่จุดที่ยั่งยืนได้นั้น จำเป็นจะต้องอาศัย กฎระเบียบ ข้อบังคับแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ในการวางนโยบายและกลยุทธ์ที่นำมาสู่การปฏิบัติ ซึ่งกฎระเบียบ ข้อบังคับแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ในการเป็นแนวทางแห่งการพัฒนาเหล่านั้น ได้ปรากฏจากแหล่งต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ⁵⁹ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 สืบเนื่องจากการขยายตัวของ การประมงในทะเลและมหาสมุทรได้ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรประมงไปในทางที่เสื่อมโทรม ชาวประมง พื้นบ้านไม่สามารถทำการประมงได้มากเมื่อเทียบกับในอดีต เกิดความไม่เป็นธรรมและความ ขัดแย้งในการใช้ ทรัพยากรประมงขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกไม่แต่เฉพาะในทวีปเอเชียเท่านั้น จากผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้ประชาคมโลกเกิดความวิตกกังวลได้มีการ ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดอนุสัญญาขึ้น 4 ฉบับ คือ 1. อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง 2. อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยเขตไหล่ทวีป 3. อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง และ 4. อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยการประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากร มีชีวิตในทะเลหลวง ซึ่งนำมาสู่การร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ทะเลฉบับปัจจุบันและมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2537 โดยที่อนุสัญญานี้จะมีผลทางด้าน กฎหมาย แก่รัฐที่ให้สัตยาบัน แต่สาระของอนุสัญญาฉบับนี้ก็คือ ได้มีการรวมเอาไว้ซึ่งจารีต ประเพณี(Customary Law) ก่อนที่อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ อนุสัญญาดังกล่าวจึงน่าจะมีผลบังคับกับ รัฐต่างๆ ได้ในทางปฏิบัติ และจากการมีอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ดังกล่าว เพื่อเป็นการช่วยให้สมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา สามารถดำเนินการอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 โดยเฉพาะการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงได้อย่างถูกวิธีและมี ประสิทธิภาพ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่กรุงโรมใน พ.ศ.2527 ที่ ประชุมได้มีมติรับรองเป็นเอกฉันท์สำหรับแผนยุทธวิธีในการจัดการประมงและพัฒนา(Strategy for fisheries Management and Development) แผนดังกล่าวไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย ประเทศสมาชิกสามารถนำไป

⁵⁹ เทพ เมนะเสวต, การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการประมงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใน ,รายงานการสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวล สัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ 25-26 กรกฎาคม 2539 ห้องประชุมอานนัย กรมประมง กระทรวง เกษตรและสหกรณ์, หน้า 93-95.

ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวางแผน กำหนดนโยบายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่าง ถูกวิธี นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการ (Programmes of Action) ซึ่งจะ เป็น ตัว กระตุ้นให้เกิดการประสานงานและการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในระดับภูมิภาคด้วย ก่อให้เกิด การอนุรักษ์และพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน

จากการพยายามดำเนินการที่ผ่านมาของนานาประเทศดังกล่าวมาแล้ว แต่การจัดการทรัพยากร ประมงก็ยังไม่ประสบผลตามที่ตั้งไว้เท่าที่ควรด้วย เนื่องจากมีกองเรือประมงที่ทำการประมงในน่านน้ำที่ห่างไกล (Distant water fishing fleets) และทำการประมงในทะเลหลวงโดย ใช้เครื่องมืออวนลอยที่มีขนาดใหญ่และ ยาว ประมาณเกือบ 80 กิโลเมตร ทำการประมง ในมหาสมุทรแปซิฟิกส่วนใหญ่การทำประมงดังกล่าว นอกจากจะได้ปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจแล้วยังได้มีสัตว์น้ำอื่นติดอวนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และเพื่อเป็นการ หลีกเลี่ยงมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในทะเลหลวงเรือประมงบางลำ ได้ชักธงของประเทศที่อยู่นอก อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎเกณฑ์นานาชาติกำหนดไว้ จึงได้มีมติห้าม การใช้อวนลอยขนาดใหญ่ในท้องทะเลและมหาสมุทร ซึ่งในเวลาต่อมาจึงได้มีการประชุมขึ้น ที่เมืองแคนคูนในปี พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีกฎเกณฑ์ระหว่างชาติสำหรับการ ทำประมงในทะเลหลวง โดย เฉพาะอย่างยิ่งการขอให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจัดทำร่างจรรยาบรรณในการทำประมงอย่าง รับผิดชอบ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำจรรยาบรรณการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) เพื่อเป็นการสนองตอบปฏิญญาแห่งเมืองแคนคูน โดยทำการได้ยกร่างขึ้นเพื่อให้มี ความสอดคล้องกับอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ.2525 ในการจัดทำร่างฯ คณะ เลขาธิการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้นำปฏิญญาสากลแห่งเมืองแคนคูน แผนปฏิบัติ การที่ 21 ของ ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ผลการประชุมทางวิชาการขององค์ การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เรื่องการประมงในทะเลหลวง ความตกลงของสหประชาชาติ พ.ศ. 2528 และแผนกลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีความรับผิดชอบต่อทะเลหลวง มาพิจารณาประกอบ ด้วยสำหรับในเรื่องของการมีส่วนร่วม จรรยาบรรณในการทำประมงอย่าง รับผิดชอบก็ได้มีปรากฏอยู่ใน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 10 ว่าด้วยการผสมผสานการประมงกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งแยกพิจารณาได้เป็น⁶⁰

1. องค์กร

1.1 รัฐควรทำให้มั่นใจว่ากรอบนโยบาย กฎหมาย และองค์กรที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับ เพื่อให้บรรลุในการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและผสมผสาน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความ บอบบางของระบบนิเวศน์ ชายฝั่ง และภาวะจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนความต้องการของชุมชนชายฝั่ง

1.2 โดยที่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชายฝั่งอย่างเอนกประสงค์ รัฐควรทำให้ แนใจได้ว่าตัว แทนของภาคประมงและชุมชนประมงได้รับการหารือในกระบวนการตัดสินใจ และเกี่ยวข้องในกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการจัดการและพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง

1.3 รัฐควรพัฒนากรอบองค์กรและกรอบทางกฎหมายตามความเหมาะสม เพื่อกำหนด การใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งเท่าที่จะเป็นไปได้ และเพื่อควบคุมการเข้าไปใช้ประโยชน์นั้นโดยคำนึงถึงสิทธิ ของชุมชนประมงชายฝั่ง และวิถีปฏิบัติตามจารีตประเพณีของเขาเหล่านั้น ตามขอบเขตอันสอดคล้องกับการ พัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4 รัฐควรอำนวยความสะดวกในการยอมรับวิถีปฏิบัติ ทางด้านการประมง ที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรประมง และระหว่างพวกเขาเหล่านั้นกับผู้ใช้พื้นที่ชายฝั่งอื่น

1.5 รัฐควรส่งเสริมจัดทำกระบวนการ และกลไกในระดับบริหารที่เหมาะสมเพื่อใช้ระงับ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในภาคประมง และระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรประมงกับผู้ใช้พื้นที่ชายฝั่งอื่น

2. การนำมาใช้ปฏิบัติ

2.1 รัฐควรสร้างกลไกเพื่อความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผน การพัฒนา การอนุรักษ์ และการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง

2.2 รัฐควรทำให้มั่นใจว่าองค์กรที่เป็นตัวแทนภาคประมง ในกระบวนการจัดการ ชายฝั่งนั้นมีขีดความสามารถทางวิชาการและทรัพยากรทางการเงินอย่างเพียงพอ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁰สำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2542), หน้า 23-24.

เหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่งที่มีความสำคัญกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น คือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(The United Nations Conference on Environment and Development ,UNCED) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1983 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development .WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า The Brundtland Report ภายใต้เรื่องที่ว่า “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future) โดยรายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงภาวะการอันเลวร้ายของปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาของมลพิษสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ โดยเฉพาะประชาชนของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดปัญหา กล่าวคือ

เหตุการณ์ที่ 1 เกิดปัญหาความแห้งแล้งและวิกฤตการณ์ในทางสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาในแอฟริกา ส่งผลให้ประชาชนกว่า 35 ล้านคน ต้องตกอยู่ในสภาวะที่เสี่ยงภัยและคร่าชีวิตของประชาชนไปถึง 1 ล้านคน

เหตุการณ์ที่ 2 การรั่วไหลของสารเคมีจากโรงงานผลิตยาฆ่าแมลงในเมือง Bhopal ประเทศอินเดีย ซึ่งคร่าชีวิตของประชาชนไปมากกว่า 2,000 คน และมีผลทำให้ผู้ประสบเคราะห์ในเหตุการณ์เดียวกันนี้ตาบอดและได้รับบาดเจ็บกว่า 200,000 คน

เหตุการณ์ที่ 3 เกิดการระเบิดของถังแก๊สเหลวในเมือง Mexico City ซึ่งได้คร่าชีวิตประชาชนไปถึง 1,000 คน และมีผู้ประสบเคราะห์ในเหตุการณ์เดียวกันนี้มากกว่า 1,000 คน ต้องไร้ที่อยู่อาศัย

เหตุการณ์ที่ 4 เกิดการระเบิดของโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า จากพลังงานนิวเคลียร์ ที่เมือง Chernobyl ประเทศรัสเซียทำให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพ และมีการฟุ้งกระจายไปในบรรยากาศทั่วโลก นับได้ว่าเป็นการเพิ่มอัตราเสี่ยงต่อการเป็นโรคมะเร็งของประชาชนในภูมิภาคดังกล่าวในอนาคต

เหตุการณ์ที่ 5 เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ที่โกดังเก็บสารเคมีทางการเกษตร ในประเทศ Switzerland ทำให้สารเคมีเหล่านั้นรั่วไหลแพร่กระจายลงสู่แม่น้ำ Rhin มีผลทำให้ปลาที่อาศัยอยู่ในแม่น้ำสาวยดังกล่าว ต้องตายหลายล้านตัวและส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตน้ำดื่มของประเทศเยอรมันและเนเธอร์แลนด์ ที่ต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำดังกล่าว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหตุการณ์ที่ 6 เกิดเหตุการณ์ที่มีผลทำให้ประชาชนประมาณ 60 ล้านคนทั่วโลก เสียชีวิตด้วยโรคท้องร่วง อันเป็นผลมาจากบริโภคน้ำและอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะซึ่งผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นเด็ก

จากเหตุการณ์สำคัญทั้ง 6 ประการนั้นจะเห็นได้ว่าลัทธิเป็นอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นจาก น้ำมันมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อตัวมนุษย์ด้วยกันเองทั้งสิ้นรายงานฉบับดังกล่าว จึงเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นถึงการพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืน และสนับสนุนถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรายงานนี้ได้ให้ คำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ ปัจจัยสำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการพัฒนานั้น รวมไปถึงการขยายตัวของประชากรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรูปแบบของการพัฒนานั้นเป็นส่วนสำคัญที่รวมถึงธรรมชาติและบทบาทของเทคโนโลยี แนวโน้มของการบริโภคและการกระจายผลผลิต การเมืองและเศรษฐกิจ ที่มีความสมดุลกันภายในประเทศ

รายงานเรื่อง “ Our common Future “ มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการประชุมขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ.2535) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nation conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งได้ มีการร่วมลงนามเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development , 1992) ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้ เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวคิดเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มาบัญญัติไว้ในหลักการต่างๆทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และความชัดเจนของ แนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีมากขึ้นไปอีก เนื่องจากในการประชุมครั้งนี้ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agerda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่างๆ ในการนำเอาหลักการข้อต่างๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอ มาแปลง สู่ภาคปฏิบัติด้วยการลงนามในปฏิญญานี้แม้จะไม่มีผลผูกพันประเทศให้ต้องปฏิบัติตาม ในฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การลงนามนี้ก็เท่ากับประเทศต่างๆ ได้รับรู้ถึงปัญหา สิ่งแวดล้อมของโลกว่าเป็นผลพวงมาจากการพัฒนา ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันที่ จะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกเพื่อให้มีเหลืออยู่พอใช้สำหรับคนใน ยุคปัจจุบันและอนาคตต่อไป สำหรับในส่วนของการประมงนั้น มีรายละเอียดของการ ปฏิบัติงานในการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรให้ได้ผลประโยชน์แบบยั่งยืนในบทที่

17 ของ แผนปฏิบัติการดังกล่าว

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีการประชุมและมีข้อตกลงและปฏิญญาต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง อาทิเช่น ความตกลงเพื่อส่งเสริมให้เรือประมงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงในทะเลหลวง ความตกลงเพื่อดำเนินการตามข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประชากรของปลาที่อยู่คร่อมเขตและ ประชากรของปลาที่เคลื่อนที่ในระยะทางไกล และปฏิญญาสากลแห่งกรุงโตเกียวว่าด้วยผลประโยชน์จากการประมงที่ยั่งยืนที่มีต่อการประกันความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น⁶¹

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าอนุสัญญา เอกสารทางกฎหมาย และความตกลงต่างๆ ไม่ว่าจะมีความผูกพันกันตามกฎหมายหรือเป็นเพียงข้อเสนอแนะนั้น ล้วนเป็นกรอบให้รัฐนำไปเป็นหลักเกณฑ์ในการวาง แผน นโยบายหรือกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงได้แทบทั้งสิ้น

ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กับความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยจำต้องคำนึงถึงความสามารถในการรองรับของธรรมชาติเพื่อให้ประชากรรุ่นหลังมีโอกาสใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ซึ่งการที่จะทำความเข้าใจและยอมรับหลักการของแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริงนั้น ก็จะต้องเริ่มมาจากพื้นฐานความรู้ในทางนิเวศวิทยา ที่ว่าต้นทุนทางการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์ที่ แท้จริงแล้วจะต้องมีต้นทุนทางธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็ต้นทุนทางธรรมชาติประเภท สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือสามารถสร้างขึ้นมามาทดแทนใหม่ได้ก็ตาม เช่น ในกรณีของทรัพยากรประมงนั้นแม้ว่าจะเป็ทรัพยากรที่สามารถสร้างขึ้นได้ใหม่เองตามธรรมชาติทดแทนส่วนที่ได้ใช้ประโยชน์ไปแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากว่ามีการทำประมงเกินความสามารถของธรรมชาติที่จะรองรับได้ ก็อาจจะเป็นการส่งผลให้ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำให้ มีจำนวนน้อยลงหรืออาจสูญพันธุ์ไปได้ซึ่ง

⁶¹ เทพ แมนะเสวต, การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการประมงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ใน รายงานการสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ , หน้า 98-101.

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นการเน้นให้เห็นว่าการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงต้นทุนทางธรรมชาติแต่ ให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์เพียงอย่างเดียวอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติโดยรวมทั้งหมดอย่างถาวรก็ได้⁶²

สำหรับประเทศไทยโดยอิทธิพลการตื่นตัวของนานาอารยประเทศ ในการเรียกร้องให้ มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักการของแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ประกอบกับการที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐจึงได้หันมาให้ความสนใจต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นได้จากการนำเอาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งในช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐก็ได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นแม่บทในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ โดยเฉพาะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวก็ได้ให้ความสำคัญต่อ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเช่นกัน จึงเป็นการแสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว โดยที่กระบวนการในการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ถือกว่า เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้ประโยชน์ หรือแนวทางในด้านการพัฒนาประเทศสามารถที่จะดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง มีทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะกระบวนการในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶² จรัสพงษ์ จักขุทิพย์, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเพื่อพิทักษ์แนวปะการังในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 42-43.

2.3.2. ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุดิบในกระบวนการ ผลิต ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อาทิเช่น อากาศเสีย น้ำเสีย เสียงเป็นพิษ และการตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินและผังเมือง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาดังกล่าวจึงมีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อตนนักนิติศาสตร์ในบางประเทศจึงยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม⁶³ ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าเกิดความเสียหายหรือภัยร้ายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่

เพื่อความเข้าใจเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม จะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “ สิทธิ ”(Right) เบื้องต้นก่อนดังต่อไปนี้

รอสโก ปาวด์ (Roscoe Pound) ได้กล่าวไว้ว่า ไม่มีคำใดในกฎหมายจะมีความหมายคลุมเครือมากไปกว่าคำว่า “สิทธิ” ในฐานะที่เป็นคำนาม ซึ่งในทางตำรากฎหมายคำว่า “สิทธิ” ได้ถูกใช้ใน 5 ความหมายคือ⁶⁴

1. ในความหมายของประโยชน์ (Interest) ซึ่งได้รับการอภิปรายมากที่สุดในเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติในที่นี้อาจหมายความได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง ความหมายนี้ใช้กันโดยทั่วไปในทางตำราและจริยศาสตร์

⁶³ กมลทิพย์ กติการ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 5(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2533) หน้า 239.

⁶⁴Roscoe Pound, Jurisprudence, Chapter 21 “Rights”, (St.Paul, Minn: West Publishing Co., 1959), p 63.

ข. ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง

2. ในความหมายของสิทธิที่จะเรียกร้อง (Claim) ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

ก. ในทางกฎหมายโดยใช้พลังบังคับของสังคมที่จัดตั้งทางการเมือง ในการที่จะ คุ้มครองการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ข. ในทางศีลธรรม โดยความกดดันของความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือ องค์การทางกฎหมายพิเศษของการควบคุมสังคม

3. ความหมายในทางกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดปล่อยหรือเลิกสิทธิ ตามตามความหมายในข้อ 2 และตลอดจนก่อตั้งหรือเลือกหน้าที่ คำที่ใช้เฉพาะในความหมายนี้ ก็คือ “อำนาจ” เช่น โอกาสที่กฎหมายคุ้มครองประโยชน์โดยปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิ ความสามารถตามธรรมชาติอย่างอิสระ ซึ่งเรียกว่า เสรีภาพและเอกสิทธิ

5. คำว่าสิทธิ (Right) ใช้ในแง่ที่เป็นคำคุณศัพท์ หมายความว่าถึง สิ่งซึ่งสอดคล้อง ไปด้วยกันกับความยุติธรรม (Justice) หรือสิ่งซึ่งรองรับและให้ผลกระทบต่อสิทธิทางศีลธรรม

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของ สิทธิ ว่า “เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรองรับ และคุ้มครองให้” ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย⁶⁵ ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ศาลไทยก็เคยกล่าวถึงความหมายของคำว่าสิทธิไว้ ดังปรากฏคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ได้กล่าวถึงสิทธิไว้ว่า สิทธิหากจะกล่าวโดยย่อ และรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็นที่ สิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย จากคำพิพากษาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ศาลไทยมีความเห็นว่าสิทธิ คือ ประโยชน์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายนั่นเอง

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือโอกาสหรือประโยชน์ของบุคคลที่มีการคุ้มครอง สิทธิของบุคคลแต่ละคนมีขึ้นพร้อมกับสภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษยชาติจะพึงมีในการรับรองสิทธิดังกล่าวจะถูกรับรองโดยผู้มีอำนาจปก

⁶⁵หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2523), หน้า 187-188.

ครองของรัฐ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Right) สิทธิมนุษยชนนั้นสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งมีหลักการโดยสรุปคือ “เป็นสิทธิต่างๆที่อยู่ในตัวเองและเกิดขึ้น โดยธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งกฎหมายของรัฐไม่อาจทำลายได้”

เมื่อได้พิจารณาถึงความหมายของสิทธิดังกล่าวแล้ว “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” จึงหมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาดปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติมีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์ อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัดจนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชน โดยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อไป⁶⁶

จากที่กล่าวมาสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนาจากสิทธิมนุษยชน(Human Right) ซึ่งสิทธิมนุษยชนนี้เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่มีขึ้นพร้อมกับสภาพบุคคล และมีลักษณะเป็นสากล ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้โดยเจตนาของสิทธิมนุษยชนที่แท้จริงก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐหรือ ผู้ปกครองที่จะใช้อำนาจไปกระทบสิทธิพื้นฐานของประชาชนอย่างไม่มีขอบเขต สิทธิในสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนภายในรัฐพึงได้รับ เพื่อเป็นหลักประกันการดำรงอยู่และความมั่นคงแห่งสิทธิ ที่ประชาชนจะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและสงบสุข สิทธิมนุษยชนนี้ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมนานาชาติ โดยได้นำไประบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่ง ที่ได้ลงนามเห็นชอบด้วยกับปฏิญญานี้ โดยสิทธิดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ใน มาตรา 25 (1) มีข้อความว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน...”(Everyone has the right a standard of living adequate for the health and well being of himself...) โดยถือว่าเป็นสวัสดิการของสังคมที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชน มีหลักประกันขั้นต่ำสุด

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 62.

ในอันที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างสุขสบาย⁶⁷ โดยในเวลาต่อมาสิทธิมนุษยชนนี้ ก็ได้ขยายฐานแห่งสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างผาสุก โดยได้ครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆบางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกลักษณะและรวมถึงสิทธิ ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เป็นสิทธิพื้นฐานเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมาแล้ว สิทธิดังกล่าวยังมีระบุใน The Stockholm Declaration, 1972 ซึ่งปรากฏอยู่ในอารัมภบทว่า สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ย่อมเป็นสาระสำคัญของความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และในหลักการข้อที่ 1 ของปฏิญญาดังกล่าว ก็ได้ยืนยันสิทธิในสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ⁶⁸ “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาคและมีสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคปัจจุบันและอนาคต ในการนี้จะต้องทำนโยบายที่ส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคมและรูปแบบอื่นๆของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ

โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีความรุนแรง ชาวญี่ปุ่นจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศตน⁶⁹ สำหรับขอบเขตกฎหมายที่จะมารับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็ได้มีจุดกำเนิดดังกล่าวมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งบัญญัติไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 13 และมาตรา 25 โดยข้อความในมาตรา 13 ได้

⁶⁷ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน,” เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, ม.ป.ป.) หน้า 24-25.

⁶⁸ United Nation Document, A/Conf.48/14 rev.1 (UN Pub E73, IIA.14) (1973). A Kiss and D. Shelton, ed. tor, Manual of European Environmental Law (Cambridge: Grotius Publications London, 1993), pp. 26-27

⁶⁹ สุภาพร เนตรเจียน, “มาตรการทางกฎหมายในการรักษากลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 44.

ความว่า “ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิตเสรีภาพและสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยประการใดๆ ของประชาชนจะต้องอยู่ภายในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งต่อสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมายรวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายของรัฐต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน” มาตรา 25 “ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่ง มาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน รัฐต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม” ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น 2 มาตรานี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักประกันในสิทธิที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคน มีอยู่ และรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาไว้ให้คงอยู่กับประชาชนตลอดไป โดยหลักประกันขั้นต้นนั้น ก็คือ สวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม และสิทธิในชีวิตสิทธิในการแสวงหาความสุข การประกอบกิจการใดๆ ของประชาชนต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน ซึ่งหมายความว่า การได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ไม่มีภาวะมลพิษ ย่อมนำมาซึ่งความสุข สุขภาพอนามัยที่ดี ความอุดมสมบูรณ์ที่ติดตามมา แม้ว่าตามตัวอักษรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุถึงคำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่ก็สามารถตีความได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราได้ให้ความคุ้มครองในสิทธิของสิ่งแวดล้อมไว้โดยปริยายแล้ว เพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ย่อมขาดความมั่นคง เกิดปัญหาด้านการสาธารณสุข ซึ่งชีวิตไม่อาจมี มาตรฐานขั้นต่ำดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองได้เลย ดังนั้น จึงถือว่าที่มาแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตรานั้นเอง⁷⁰

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวญี่ปุ่นนั้น ได้ปรากฏให้เห็นจากคดี ที่เกิดการฟ้องร้องระหว่าง มิตามูระและซุซูกิ (Mitamura V.Suzuki) ราวปี ค.ศ. 1960 คดีนี้ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัยทำให้มีความสูงเกินระดับที่กฎหมายกำหนดไว้ และการต่อเติมบ้านหลังดังกล่าวเป็นผลให้ตัวอาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และปิดกั้นทางลมทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบายถ่ายอากาศภายในบ้านของโจทก์เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยต่อสมาชิกในครอบครัว โจทก์จึงต้องขายบ้านต่ำกว่าราคาปรกติและย้ายไปอยู่ที่อื่น โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายแก่จำเลยเป็นเงิน 1 ล้านเยน สำหรับค่าเสียหายที่ต้องขายบ้านและความ

⁷⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 65.

ทุกขั้รรมานของสมาชิก ในครอบครัว แม้ว่าจำเลยจะยกข้ออ้างว่ามีสิทธิใช้ที่ดินของตนโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะติดตามมา ก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ได้พิพากษายอมรับถึงสิทธิและความเดือดร้อนของโจทก์ว่ามีอยู่จริง และแม้ศาลจะมีได้ให้เหตุผลในคำพิพากษาโดยกล่าวถึงสิทธิในแสงอาทิตย์ อากาศ ตามฟ้องโจทก์ว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยศาลฎีกาเห็นว่าอากาศและแสงสว่างมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกสบายแก่ชีวิตก็ตาม แต่ผลของคำพิพากษาดังกล่าวก็กลายเป็นแรงจูงใจให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตระหนักถึงความสำคัญและนำหลักการนี้มาตราเป็นกฎหมายและควบคุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม ทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็สิทธิในอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย⁷¹ โดยผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิที่เรียกว่า สิทธิในแสงอาทิตย์ (Right to Sunshine) อันเป็นการเห็นศาลเริ่มมีการยอมรับสิทธิใหม่นี้ แม้จะยังไม่กฎหมายใดๆ ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้เลยแต่ศาลมีการยอมรับและบังคับตามสิทธินั้น ให้⁷²

การดำเนินคดีโดยอาศัยสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นข้ออ้างแห่งการเรียกร้องสิทธินี้เป็น การดำเนินคดีที่ให้ผลทั้งในการแก้ไข เยียวยาและให้ผลต่อนโยบายการป้องกันและควบคุมปัญหาภาวะที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าด้วย เพราะเพียงแต่มีการกระทำและสามารถแสดงว่ามีการทำลาย คุณภาพสิ่งแวดล้อมถึงขนาดที่อาจเป็นอันตรายแม้ยังไม่เกิดความเสียหายก็ถือว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมถูกระทบกระเทือนแล้ว การดำเนินคดีจึงให้ผลในทางป้องกันและ ควบคุม ซึ่งหากสิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแล้วนั้น กฎหมายสภาวะแวดล้อมก็จะพัฒนาได้ไกลกว่านี้ เช่นกัน⁷³ อย่างไรก็ตาม สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้นก็ยังคงมีการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อรองรับสิทธินี้ ดังนี้ การกล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเพียงการเรียกร้องสิทธิ ที่ไม่สามารถดำเนินการใดๆ เช่น การฟ้องร้องได้ในกรณีที่มีการล่วงละเมิดสิทธินี้เพราะฉะนั้น

⁷¹โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) ,หน้า 42.

⁷²Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan , (Ladon: The MIT Pres, 1981)pp. 139-143.

⁷³จรัชชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) , หน้า 198.

ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดความใดที่กล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อม ศาลจะไม่พิพากษาตามข้อกล่าวอ้างนั้น แต่ศาลจะพยายามใช้กฎหมายอื่นแทน เช่น ถ้าเรื่องเกี่ยวกับการส่งละเมิดทรัพย์สิน ศาลก็ จะใช้กฎหมายทรัพย์สินแทน ทั้งที่ศาลเองก็ยอมรับหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้⁷⁴

ประเทศที่พัฒนาแล้วอีกประเทศหนึ่งที่น่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) อยู่ในมาตรา 5, มาตรา 9 และมาตรา 14 โดยปรากฏหลักเกณฑ์ของเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ซึ่งมีสาระสำคัญแห่งบทบัญญัติ ดังนี้คือ⁷⁵

มาตรา 5 บัญญัติว่า "...(พลเมืองของสหรัฐ)...ถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพและ ทรัพย์สินโดยไม่ ต้องด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหาได้ไม่ และทรัพย์สินของบุคคลใดจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดย ไม่มีค่าตอบแทนอันชอบธรรมมิได้"

มาตรา 9 บัญญัติว่า "บรรดาสิทธิที่ใดจำแนกไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จะตีความให้เป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้"

มาตรา 14 บัญญัติว่า " ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่เกิดในสหรัฐอเมริกาหรือแปลงสัญชาติในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่มลรัฐใด จะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอันเป็นการตัดทอนออกจากสิทธิหรือความคุ้มกันพลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับหาได้ไม่ หรือมลรัฐใดจะทอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหรือจะปฏิเสธมิให้บุคคลใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันมิได้"

ซึ่งจากการวิเคราะห์และตีความของนักกฎหมายอเมริกาทั้งหลายเห็นพ้องต้องกันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐดังกล่าวข้างต้นกำหนดถึงสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย(...The Constitution to

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴Sunee Mallikamarl ,A study on the Measunement of Rejional Repercussive Impact for the Regional Bllution Contral Arissing From the Eastern Seaboard Develoment Program in Thailand, (ph .D.Dissertation, Craduate Scholl of Environmental Saience,Hokkaido University, Sapporo,Japan, 1992), pp.150-154.

⁷⁵दनयथศ स्रलमथ, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525) , หน้า 137.

provide specifically for a right of environmental quality) และศาลสูง (Supreme court) ของอเมริกาก็ได้วางหลักเรื่องไว้ไ้ในคดี Griswold V. Connecticut อีกด้วย กล่าวคือแม้จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมลรัฐแต่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม กรณีนี้ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลสูงที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ศาลสูงยังได้ตัดสินไว้ในคดี Board of health V. Crew โดยกล่าวว่า “ การป้องกันสุขภาพของประชาชนนั้นรัฐไม่จำเป็นต้องรอคอย จนเกิดมีสิ่งสกปรกเสียก่อน... ข้อทดสอบว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่นั้น...เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้นอาจจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ก็เป็นข้อพิสูจน์พอแล้ว” ดังนั้นในสหรัฐอเมริกาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเมื่อปรากฏสภาวะมลพิษซึ่งเป็นอันตรายและเกิดความเสียหายต่อสุขภาพและสวัสดิการของประชาชน รวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน รัฐบาลกลางย่อมใช้มาตรการทั้งหลายในทางกฎหมายได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ ความเสียหายและมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีทั่วประเทศโดยมิต้องคำนึงถึงขอบเขตทางภูมิศาสตร์⁷⁶

นอกจากนี้ในประเทศอเมริกาก็ยังยอมรับแนวคิดในเรื่อง Public Trust Doctrines⁷⁷ โดยถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน การมีส่วนร่วมที่จะได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการ ใช้ทางตรงหรือทางอ้อมหรือเพื่อสันตนาการก็ตาม ถือว่ารัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอ โดยมุ่งหวังให้ประชาชนของประเทศทุกยุคทุกสมัยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินี้ตลอดไป ซึ่งนับว่า Public Trust Doctrines นี้เป็นการใช้สิทธิใน สิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนในสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผลนี้รัฐบาลจึงได้ผลักดันกฎหมายต่างๆออก มาหลายฉบับ เพื่อยืนยันถึงหลักประกันในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีคุณภาพอันเป็นการดำเนินการตามนโยบายของประเทศ และตามแนวทางของเจตนารมณ์แห่ง รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ The National Environmental Policy Act (NEPA) โดยสาระสำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องบำรุงรักษาป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น ในบางมลรัฐของอเมริกา เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย แคลิฟอร์เนีย และวิสคอนซินได้แก่ รัฐธรรมนูญ ของมลรัฐ โดยแถลงไว้เป็นการยืนยันว่ารัฐเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ

⁷⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

⁷⁷Willam H.Rodgers,Jr, Environmental Law, (Minnesota:West Publishing Cs, 1977), p.171

ของส่วนรวมและให้การรับรองสิทธิของประชาชนในอากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาดตลอดจนการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความงามของทิวทัศน์และประวัติศาสตร์สิ่งแวดล้อม⁷⁸ และตัวอย่างที่เป็นการยืนยันถึงพันธะของสหรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครอง รักษาสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน ในสหรัฐอเมริกา ก็คือ มาตรา 101 แห่ง The National Environmental Policy Act (NEPA), 1970 ที่บัญญัติให้รัฐบาลสหรัฐต้องร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งที่เป็นของรัฐหรือเอกชนในการสร้างสรรค์และรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คงมีอยู่ในสภาพที่มีความสมบูรณ์ เพื่อให้ สังคม เศรษฐกิจและอื่นๆของสหรัฐอเมริกาได้ ดำรงชีพได้อย่างสุขสบายในยุคสมัยนั้นและยุคสมัยต่อไป

ส่วนในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา ดังเช่น กลุ่มประเทศแอฟริกา แม้จะบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือสิทธิมนุษยย์ไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ได้มีการรวมตัวกันเพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยได้จัดทำเป็นสาสนที่มีสภาพบังคับจริงจังมากกว่า ปฏิญญาที่เรียกว่า กฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน ในปี ค.ศ.1981 (Africa Charter on Human and People Right) โดยระบุว่าปวงชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจในสิ่งแวดล้อมทั่วไปในอันที่จะเอื้อต่อการพัฒนาของพวกเขา (All people shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development)⁷⁹ แต่อย่างไรก็ตามการมีกฎบัตรลักษณะเป็นกฎหมายใช้ควบคุมรัฐสมาชิกนั้นก็ยังไม่สามารถที่จะมี ผลใช้บังคับที่มีรูปธรรมแก่รัฐที่ทำการฝ่าฝืนได้ ความสำคัญของกฎบัตรนี้จึงเป็นเพียงเครื่องกระตุ้นให้รัฐบาลแต่ละประเทศ ได้ตระหนักและเห็นความสำคัญที่จะคุ้มครองพลเมืองภายในประเทศของตนให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ในความเป็นจริง ด้วยการนำเอาแนวความคิดดังกล่าว มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในให้เกิดความชัดเจนในการรับรองสิทธิดังกล่าวให้กับประชาชน ขึ้นเท่านั้น⁸⁰

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁸Op.cit, pp.173-182

⁷⁹Paul Sieghart, The International Law of Human Right , Reprinted, (Great Britain : (larenon Press oxford , 1984) , p .376.

⁸⁰สุภาพร เนตรเจียน, “มาตรฐานทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยา ตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน,”_หน้า 47.

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ในอดีตยังไม่มีข้อกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่ก็ได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเช่นกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้บัญญัติถึงหน้าที่ภาระของรัฐไว้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติให้รัฐพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อม และรัฐบาลยังได้ผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ออกบังคับใช้ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บททางสิ่งแวดล้อม ฉบับแรก ต่อจากนั้นก็ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมได้ในมาตรา 78 และในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2522 โดยตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทน

อย่างไรก็ตาม สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนนั้น ก็ยังมีได้มีการรับรองหรือคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด⁸¹ โดยสะท้อนให้เห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 1050/2528 ซึ่งเป็นเหตุแห่งคดีที่เกิดขึ้นจากการ ที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยสร้างรั้วเป็นกำแพงที่มีความสูง 2.70 เมตร เป็นความสูงที่เกินสมควรเป็นผลให้กำแพงบังแสงสว่างและทางลมที่จะผ่านเข้าสู่บ้านที่โจทก์อาศัย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ข้างเคียงหรืออย่างน้อย ก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญใจเกินกว่าที่ควรคาดคิดหรือคาดหมาย ได้ว่าจะเกิดขึ้นตามปกติ โจทก์จึงมีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังให้ความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญนั้นให้หมดไปได้ตาม ปพพ. มาตรา 1337 โดยยอมให้รั้วที่เป็นกำแพงได้ แม้ว่ารั้ว ที่จำเลยสร้างนั้นจะได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้วก็ตาม⁸² การที่ศาลอ้างว่าสิทธิที่จะได้รับ แสงสว่างจากธรรมชาติไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายนั้น เนื่องจาก “สิทธิ” ใดๆก็ตามจะเป็นสิทธิตามกฎหมายจะต้องมีการตรากฎหมายออกมารับรองเพื่อยืนยันถึงความมีอยู่ของสิทธินั้นได้ และเพื่อที่ประชาชนจะสามารถบังคับตามสิทธิที่กฎหมายรับรองนั้นได้ เช่น ในกรณีของกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1337 ซึ่งกล่าวไว้ว่า “บุคคลใดใช้

⁸¹ โกเมท ทองกัญญาชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม”, หน้า 46.

⁸² คำพิพากษาฎีกา ประจำปีพุทธศักราช 2528 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2528), หน้า 457-461.

สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้.. ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหาย หรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป...” โดยนัย ก็คือให้สิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิฟ้องผู้ละเมิดซึ่งเรียกว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิในทรัพย์สินได้รับการรับรองในกฎหมายแต่สิทธิในสิ่งแวดล้อมยังมิได้ถูกรับรองโดยชัดแจ้ง ทั้งที่ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นทุกวันแล้วก็ตาม⁸³

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รวมเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การให้สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่แก่ประชาชนชาวไทยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลในการ มีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคแรก) และได้กำหนดภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน (มาตรา 49) ซึ่งปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกไม่ต่ำกว่า 50 ประเทศ ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม⁸⁴

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิใน สิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ ก็ย่อมหมายถึง การเกิดภาระหน้าที่แก่รัฐที่จะใช้อำนาจหน้าที่ที่จะคุ้มครอง รับรองสิทธินั้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ย่อมมีหน้าที่ที่เคารพและไม่กระทำการใดๆที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ถือว่าเป็นการใช้สิทธิของตนรุกรานเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น และเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมี คุณภาพ ประชาชนจึงมีหน้าที่ปกป้องสิทธิดังกล่าวมิให้ถูกทำลายไปและมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ ที่ละเมิดสิทธินี้ กระทำการรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸³ สุภาพร เนตรเขียน, “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยา ตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะน้ำเสียจากชุมชน,” หน้า 48.

⁸⁴ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์การพิมพ์, 2540), หน้า 334.

ได้ ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงที่ทำการศึกษานั้น หาก ประชาชนได้ ให้ความสำคัญของกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ก็จะส่งผลให้

ทรัพยากรประมงได้รับการจัดการและพิทักษ์รักษาอย่างมีประสิทธิภาพจากประชาชนทุกส่วนของสังคมอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กลายเป็นแนวความคิดหลักในการพัฒนาประเทศ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นผลจากความล้มเหลวในการดำเนินงานของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยการนำทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและเกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาและสาเหตุหนึ่งที่เกิดจากกระบวนการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับตามนโยบายแล้วดำเนินการปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งเป็นการมองข้ามบทบาทของประชาชนและชุมชน ที่มีศักยภาพและความสามารถอันนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการและวัฒนธรรมการดำรงชีพของคนในท้องถิ่น ดังนั้น แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมิใช่เป็นเพียงการปรับปรุงกระบวนการพัฒนาที่เป็นอยู่ แต่หมายถึงเป็นทางเลือกของการพัฒนา (alternative development) ที่มีประสิทธิภาพ จากพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังกล่าวจะนำไปสู่การยอมรับในกิจกรรมต่างๆของการพัฒนาประเทศมากขึ้น เนื่องจากเป็นการพัฒนาที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็น เจ้าของในกิจกรรมของการพัฒนา และการดำเนินการเกิดความราบรื่นได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย อันนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ เป็นแนวความคิดในทาง รัฐศาสตร์การปกครองตนเอง (Self government) เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมกับ

รัฐ⁸⁵ และเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงกล่าวคือ เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในระดับต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ โดยที่หากประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองที่จะตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ จะเป็นแรงผลักดันที่ทำให้นโยบายและกฎหมายของรัฐที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชนประสบผลสำเร็จ และนโยบายและกฎหมายดังกล่าวที่ออกมานั้น ก็จะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งในปัจจุบันนี้ประชาชนสามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองการปกครองกว่าที่ผ่านมาในอดีต และมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ร่วมกับภาครัฐ สำหรับกิจกรรมต่างๆ ที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อตนเองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม⁸⁶ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากจะเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวมาแล้ว การให้สิทธิประชาชนที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ร่วมกับรัฐ และมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงหลักการและเหตุผลของการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทั้งทางตรงและ ทางอ้อมต่อตน ยังช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐซึ่งในปัจจุบันมีความหลากหลายและซับซ้อน มากขึ้น จึงเป็นการที่ยากที่รัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงมีความต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งหากอาศัยโดยลำพังของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจ คนหนึ่งคนใดในการตัดสินใจแก้ปัญหาและข่าวสารความรู้เพียงแหล่งเดียว ย่อมไม่สามารถจะ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ถือว่ามี ความรู้ และความเข้าใจที่ลึกซึ้งในเรื่องต่างๆ นั้นได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับรัฐและที่สำคัญอย่างยิ่งการให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ ยังเป็นการสร้างความไว้วางใจในหมู่สาธารณชน และทำให้การดำเนินการตัดสินใจต่างๆ ของภาครัฐเกิดความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยรวม⁸⁷

⁸⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “ตุลาการหมู่บ้าน” รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 49.

⁸⁶ สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนความยั่งยืนของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 2.

⁸⁷ Ms Reth Green span Bell Resourecas for the future Washing D C., The Concenptual Perspective for Public partioipation, ใน ขรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544, หน้า 79-80.

นอกจากนี้กระแสของแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนานาชาติ ก็ปรากฏมีความชัดเจนขึ้นนับจากการประชุมระดับนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ อันนำมาซึ่งปฏิญญาสากลที่เรียกว่า Stockholm Declaration, 1972 ที่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และมองว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นของทุกคนโดยการพัฒนาต้องทำควบคู่ไปกับการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในเวลาต่อมาได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่เรียกว่า Earth Summit อันเป็นที่มาของปฏิญญาสากล ที่เรียกว่า The Rio Declaration on Environment and Development, 1992 ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวได้นำเอาหลักการต่างๆ ถึง 27 หลักการด้วยกัน และที่ประชุมนี้ยังได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนพัฒนาการฉบับ 27 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่เป็นแนวทางปฏิบัติตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาดังกล่าว มาแปรสู่ภาคปฏิบัติเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพื่อชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคตต่อไป ซึ่งแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) นี้ ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศในลักษณะที่ยั่งยืน⁸⁸

แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั้นสามารถแยกพิจารณาถึงความหมาย และระดับของการมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้

2.3.3.1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวคิดหลักที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมมีการมองและตีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของกิจกรรมนั้นๆ อย่างไรก็ตามก็มีความพยายามให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเนื้อหาไว้อย่างมากมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างกว้างขวางชัดเจนขึ้นนั่นเอง

โดยที่ในการประชุมของ The Ad Hoc Group of Experts เรื่อง Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development ได้เสนอ

⁸⁸ กระทรวงต่างประเทศ, The Centre for our Common Future และสมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด , 2537), หน้า 11.

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้าง คือ⁸⁹ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชน และสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามา มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในระดับของ

1. การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
2. การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม
3. การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนถ้าจะแปลตรงจะหมายถึง กิจกรรมที่ต้องอาศัยการร่วมมือของประชาชนในการกระทำซึ่งจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ บุคคลและ การกระทำ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ จิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ คือ

ในทางรัฐศาสตร์ จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองจะมีการพูดถึงมากในรูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเห็นในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองแบบที่ให้ประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ดังที่ทฤษฎีการมีส่วนร่วม (A Participation Theory of Democracy) ของ Rousseau เขียนไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ในการตัดสินใจว่าจะเลือกใน การมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือจะต้องไม่มีใครเป็นนายใคร หรือเป็นนายแห่งชีวิตใคร
- 2 กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและ ความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการตระหนักรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วม ของตนเอง การมีส่วนร่วมจะทำให้ปัจเจกบุคคลเกิดความรู้สึกในการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น ในรูปแบบสมานฉันท์ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁹ Department of Interntional Economic and Social Affairs United Nations. Popular Participation as a Strtategy for Promoting Community Level Action and Nation Development. (New York, United Nation, 1981), p.5

ในทางจิตวิทยา ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางจิตวิทยา (active participation on theory) ผลจากการวิจัยจิตวิทยาสังคมบางเรื่องเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ได้ให้ข้อ เสนอแนะว่า “การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทำให้เกิดขึ้นได้โดย การสร้างสถานการณ์ ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ” การทำให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเกิดความรู้สึกผูกมัดต่อเรื่องนั้นและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ จะทำให้บุคคล กลุ่ม ชุมชน เกิดความรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุน ให้ความคิดเห็น การตัดสินใจและอุทิศ พลังงานทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ปัญหา นั้น ๆ ซึ่งมีการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเอง เทคนิคในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการให้ แรงเสริม⁹⁰

ส่วนในทางสังคมสงเคราะห์ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจ มีความหมายดังตามที่ William W. Reeder ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของ ทุกกลุ่ม⁹¹

ในส่วนขององค์ระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ (United Nations)⁹² ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือ การเข้า

⁹⁰บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, “การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 80.

⁹¹ William W. Reeder, “Some Aspects of the Information Social Participation of Farm Families in New York State Cornell University,” (Unpublished Ph.D. Dissertation, 1974), p.39. อ้างถึงใน ดนัย ปานนิชกุล “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาพำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาเฉพาะกรณี : อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์”, ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2539), หน้า 11.

⁹² United Nations, Popular Participation in Devison Making for Development. (New York : United Nation Publication, 1978) p.4. อ้างถึงใน ศรีนยา จันทสุทธิขิบรร, “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท.” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการพัฒนารัฐบาลมนุษย์ โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนารัฐบาลมนุษย์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2542), หน้า 9.

ร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมาย ของสังคม และการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ

ในส่วนของประเทศไทยนั้นก็ได้มีการพยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วม เช่นกัน กล่าวคือมีมติของการประชุม เรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี ซึ่งจัด ขึ้นเมื่อวันที่ 4 – 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม โดย ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ “การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถ ของตนในการจัดการ ควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่าง สมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกใน รูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวเอง”⁹³

โดยสรุปว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ

1. การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว (self) ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องด้านกำลังกายหรือทักษะ กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องทางจิต (ego-involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านกรงาน (task-involved)
2. การกระทำทำให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้บังเกิดความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและอารมณ์แล้ว ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์กระทำกร เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยเหตุนี้การมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่ากรยินยอม (consent) ที่จะกระทำกรตามคำสั่ง ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากการยินยอมพร้อมใจ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบมีการติดต่อสื่อสารทั้งไป และกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม
3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำกรให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย เพราะการ

⁹³ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภการพิมพ์, 2527), หน้า 3.

มีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง (self-involved) กับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

2.3.3.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นตัวประสานระหว่างการกระจายอำนาจรัฐ (decentralization) ในส่วนกลางไปยังองค์กรต่างๆ ในระดับล่าง กล่าวคือ หากอำนาจรัฐในส่วนกลางถูกกระจายไปสู่องค์กรในระดับรากหญ้ามากเท่าใด ก็จะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น อันจะทำให้ประชาชนใช้ ภูมิปัญญาในการแก้ไขปัญหาและเรียนรู้ในการปกครองตนเองทำให้เกิดความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งจะมีผลดีว่าการที่รัฐใช้อำนาจที่มีอยู่มาปกครองประชาชนเพียงฝ่ายเดียวโดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งมาปฏิบัติตามเท่านั้น การปกครองประเทศในยุคปัจจุบันจึงต้องให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ โดยเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่มีมาแต่เดิมที่การปกครองจะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คนเพียงบางกลุ่มในระบบราชการ ไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนมากขึ้น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมนับตั้งแต่ ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบายและแผนงานบางประเภท เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะออกมาใช้บังคับกับตนและเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่ง⁹⁴ โดยมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไว้ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 6 ระดับ คือ⁹⁵

1. ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ

⁹⁴โกเมท ทองกัญญาไชย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” หน้า 93-94.

⁹⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 58 – 61.

การให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2. ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือ กิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3. ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับ โครงการหรือ กิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้ง โครงการ จะมีส่วนร่วมพิจารณา รับหรือปฏิเสธไม่ให้เกิดโครงการตั้งในพื้นที่ หากเห็นว่า มาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจน และไม่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

4. ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้ อาจจะทำไม่ได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้น ก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

5. ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตาม การดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำ มาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวัง และ เตือนภัย (Watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทัน่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่า การดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตราการ ป้องกันแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบ ทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อ ประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

แก้วสรร อติโพธิ์ กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกลโดยเสนอให้ดำเนินการ ดังนี้

1. สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์ หรือแนวทางที่หลากหลายขยายย่อยไปทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น
3. มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ที่มีฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และมีขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ
4. มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยมีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจน
5. มีการกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์การรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการ กระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร⁹⁶

จากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอาจจะมีระดับใดและร่วมในกิจกรรมใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน แต่หากจะพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในทุกๆ ระดับของการดำเนินกิจกรรม โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนิน

⁹⁶แก้วสรร อติโพธิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชน : คุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย, ใน รวมบททศวรรษวิชาการ 84 ปี ศาตราจารย์จัตติ ดิงศรัทธี (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 109 – 116.

การ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และที่สำคัญอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าว นั้นต้องเกิดจากการริเริ่มของประชาชนและชุมชนเอง รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือเท่านั้นจึงจะถือได้ว่าเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับผู้เขียนเห็นว่าการให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรประมงในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 6 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสาร ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการประมงทั้งจากภาค รัฐในเรื่องของ กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับรวมถึงนโยบายในการพัฒนาต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรประมง และข้อมูลข่าวสารในระหว่างกลุ่มประชาชนด้วยกันเองที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงนั้น โดยถือว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับนี้มีความสำคัญมาก ในปัจจุบัน และเพื่อใช้เป็นข้อมูลที่จะเข้ามามี ส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ต่อไป

2. การมีส่วนร่วมในการคิด แสดงความคิดเห็น เพื่อเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงที่ ร่วมจัดการนั้น ทั้งในที่ผ่านมาในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตเพื่อที่จะป้องกันหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้ว แต่กรณี

3. การมีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจ จากการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง โดยการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงการร่วมคิดแล้วนั้น จะต้องมี การนำเอาระดับการมีส่วนร่วม ดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งการตัดสินใจถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะแสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้ยอมรับการ จัดการทรัพยากรประมงโดยภาคประชาชนเพียงใด โดยเฉพาะหากการตัดสินใจดังกล่าวเกิดจากภาคประชาชน เป็นผู้ริเริ่มเอง

4. การมีส่วนร่วมในการดำเนิน โดยที่เมื่อได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับการ จัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนหรือชุมชนแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนหรือชุมชนนั้นจะต้องยอมรับ และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การทำประมงดังกล่าว และร่วมดำเนินงานตามแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การฟื้นฟูแหล่งทำการประมง และวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการทำประมงที่ตนได้กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด

5. การมีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดยประชาชนหรือชุมชนนั้น ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ กฎเกณฑ์ในการทำ ประมงของชุมชนหรือไม่ และช่วยสอดส่องตรวจตราดูแลผู้ที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกฎระเบียบดังกล่าว หรือประเมินผลในมาตรการที่อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่ได้ดำเนินการมานั้นว่าเป็นอย่างไร

6. การมีส่วนร่วมในการรับผล โดยประชาชนหรือชุมชนนั้นได้มีส่วนรับผลประโยชน์ หรือผล กระทบจากการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของ ชุมชน ในการอนุรักษ์

พื้นฟูสัตว์น้ำและแหล่งทำการประมง ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาด้าน การทำประมงที่เกิดจากผลกระทบดังกล่าวอย่างไร

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น พิจารณาสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมได้ว่า จะต้องเกิดจากความต้องการบนพื้นฐานของประชาชนและชุมชนซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงวิถีชีวิตการดำรงอยู่ของชุมชนทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งหากการดำเนินการต่างๆ ได้ถูกกำหนดกรอบขึ้นมาโดยองค์การของภาครัฐชุมชนก็จะขาดการ ฟังพาตนเองและขาดความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยจะต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐตลอดเวลาอันเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริงนั่นเอง โดยปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือการรวมกลุ่มหรือรูปแบบขององค์การในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงนั่นเอง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้อย่างมีความชัดเจนและเป็นการมีส่วนร่วมที่เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมายบัญญัติรับรองระดับการมีส่วนร่วมและรูปแบบองค์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมต่อไป

2.3.4 แนวความคิดการจัดการทรัพยากรประมง

เหตุที่ต้องมีการจัดการทรัพยากรประมงเนื่องจาก หลักการทางชีววิทยาและทาง เศรษฐศาสตร์บ่งชี้ว่า หากไม่มีการจัดการทรัพยากรประมงจะทำให้ไม่อาจรักษาทรัพยากรตลอดจนแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งของกลุ่มผู้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรได้ ถ้าหากมีการทำประมงมาก ถึงระดับขั้นทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำจนไม่อาจจะขยายพันธุ์ต่อไปได้ผลผลิตประมงจะลดน้อยลง ธุรกิจที่เกี่ยวข้องก็จะสูญเสียผลประโยชน์ตามไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการประมงเพื่อหวัง ผลประโยชน์ในระยะยาว⁹⁷

การจัดการประมงให้ได้รับผลสำเร็จมีแนวทางดำเนินทางดังต่อไปนี้⁹⁸

1. ใครที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรประมง ควรจะให้โอกาสได้ แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรประมง

⁹⁷ Lieberman, Warren H, Toward improvimg, fishery management systems (Marine policy , January , 1986) , pp. 42-50.

⁹⁸ Bailey , Conner and Sevin Jentoft., Hard choices in fisheries development (marine policy , 14:4, July , 1990) , pp. 333-344.

2. จัดตั้งกลไกที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการประสานงานระหว่างกลุ่มของชาวประมง เพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากร
3. ให้มีองค์กรที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบและประเมินระบบของการจัดการ
4. กำหนดวิธีการประสานประโยชน์เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบของกลุ่มชาวประมงเป็นประโยชน์ในการจัดการประมง
5. รูปแบบที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ หรือจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง
6. เปิดเผยและแสดงข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการในการจัดการ
7. หาสิ่งจูงใจให้ชาวประมงมีจิตสำนึกของการบังคับตนเอง ในเรื่องของการจัดการประมง

ทรัพยากรประมงนับว่าเป็นทรัพยากรที่สามารถเสริมสร้างขึ้นมาใหม่ได้ แต่เนื่องจากการเพิ่มขึ้นทดแทนส่วนที่สูญเสียไป ทั้งจากการตายตามธรรมชาติและจากการทำประมงก็มีอยู่ อย่างจำกัดระดับหนึ่ง เท่าที่ผ่านมามีผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงนั้นได้แสวงหาประโยชน์เพื่อหวังผลกำไรจากทรัพยากรประมง โดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรประมงจะมีเหลือไว้ใช้ในอนาคตหรือไม่ และตราบดีที่การทำประมงยังมีผลกำไรอยู่ก็จะขยายการลงทุนทำการประมง ต่อไปอย่างต่อเนื่องและเมื่อใดที่ผลกำไรที่เคยได้ลดลงหรือหมดไป อันเนื่องมาจากปัญหาการ จับสัตว์น้ำมากเกินไปที่ธรรมชาติจะรองรับได้ เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่มีสาเหตุ เกิดจากกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรประมงยังไม่มีที่ชัดเจน และมีการปล่อยให้ทำประมงอย่างเสรีโดยไม่มีการควบคุมและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาดังกล่าวปรากฏในปัจจุบันและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น หากไม่มีการจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้ไม่สามารถรักษาทรัพยากรประมง รวมทั้งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้ ซึ่งถ้ามีการทำลายสัตว์น้ำจนไม่สามารถขยายพันธุ์ต่อไปได้ผลผลิตของการประมงก็จะหมดไปธุรกิจที่เกี่ยวข้องก็จะสูญเสียผลประโยชน์ไปด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีการจัดการทรัพยากรประมงให้ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและให้มีทรัพยากรประมงเพื่อการทำประมงอย่างยั่งยืนต่อไป

การจัดการทรัพยากรประมงจึงหมายถึง การกระทำใดๆ ที่เป็นผลให้แหล่งทรัพยากรประมงคงความอุดมสมบูรณ์และให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการประมง รวมถึงรวมถึงการทะนุบำรุงปรับปรุงและรักษาทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่ และมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดและถาวร⁹⁹ หลักสำคัญของการจัดการประมง คือ การดำเนินนโยบายหรือใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายของการจัดการทรัพยากรประมงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างพร้อมกัน จุดมุ่งหมายของการจัดการประมง มักจะกำหนดไว้หลากหลาย เพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดที่พึงได้รับจากการประมงนั้น จุดมุ่งหมายการจัดการทรัพยากรประมงมักจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ 4 ประการ แต่จะนำมาเป็นนโยบายในการจัดการ 3 ประเภทซึ่งได้แก่ วัตถุประสงค์ทางชีววิทยาประมง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการใช้ทรัพยากรประมงให้ได้รับประโยชน์สูงสุด จึงมีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁰⁰

1. วัตถุประสงค์ทางด้านชีววิทยาประมง (biological objectives) เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรประมงให้คงอยู่สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดและยืนยาว แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรประมงเพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้ศักยภาพการผลิตทางชีวภาพสูงสุด (maximum sustainable yield ; MSY) หากผลการจับสัตว์น้ำต่ำกว่าระดับ MSY แล้ว จะนำไปสู่การสูญหายของทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์เพราะถ้าไม่จับสัตว์น้ำหรือจับน้อยเกินไป สัตว์น้ำนั้นก็ตายเองตามธรรมชาติ แต่ถ้าจับมากเกินไปเกินกว่าระดับ MSY ก็มีผลทำลายสัตว์น้ำการจับสัตว์น้ำ MSY เพื่อมุ่งหวังต่อการรักษาขนาดของประชากรสัตว์น้ำ ให้อยู่ในระดับที่จะแพร่ขยายพันธุ์และให้ผลผลิตสูงสุดตลอดไป

2. วัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ (economics objective) เพื่อให้การใช้ทรัพยากรประมงได้รับประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวความคิดของการใช้มาตรการให้ได้รับ ผลผลิตทางเศรษฐกิจสูงสุด (maximum economic yield; MEY) เหตุผลของผลจับจะไม่คำนึง ถึงเฉพาะผลการผลิตทางชีวภาพเพียงอย่างเดียว แต่ยังคำนึงการใช้ประโยชน์ของปัจจัยการผลิตทางประมง เช่น แรงงาน ทูน เครื่องมือ และอุปกรณ์การทำประมง และปัจจัยการทำประมงอื่นๆ ที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมุ่งหวังให้มีการ

⁹⁹ ไกรสร คือ ประโคน, เศรษฐศาสตร์การประมง, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 113.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113-114.

จัดสรรผลจับสัตว์น้ำปริมาณที่เหมาะสม ใช้ต้นทุนการทำประมงต่ำสุดนำเอาเทคโนโลยีหรือเทคนิคการทำประมงใหม่ๆมาใช้ เพื่อให้ ชาวประมงได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม รักษาเสถียรภาพด้านผลผลิตราคาและรายได้การบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้รับผลทางเศรษฐกิจสูงสุด จะต้องควบคุมปริมาณการลงแรงทำประมงให้เหมาะสมกับปริมาณสัตว์น้ำ ต้องคำนึงถึงราคาหรือมูลค่าของสัตว์น้ำและต้นทุนการทำประมง โดยรับปริมาณการลงแรงทำประมงให้ต้นทุนหน่วยสุดท้ายเท่ากับรายได้เพิ่มจากการลงแรง ทำประมงหน่วยสุดท้าย ผลจับสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นจะให้ผลกำไรสุทธิสูงสุด (maximum profit)

3. วัตถุประสงค์ทางด้านสังคม (social objectives) เป็นการใช้ทรัพยากรประมงเพื่อประโยชน์ในด้านความเป็นอยู่ของประชากรในสังคมให้มีความกินดีอยู่ดี วัตถุประสงค์จะเน้นการกระจายรายได้ให้มีความเท่าเทียมกันลดปัญหาการว่างงาน ระดับผลจับที่ให้ประโยชน์กับสังคม สูงสุด (maximum social yield : MSY) กำหนดจากมูลค่าปัจจุบันสุทธิทางเศรษฐกิจ จากการใช้ทรัพยากรของสังคม รวมกับต้นทุนผลกระทบภายนอกที่เพิ่มขึ้นจากการลงแรงทำประมงหน่วย สุดท้าย บวกค่าเสียโอกาสจากการใช้ทรัพยากรหน่วยสุดท้าย ในอนาคต ผลจับ MSY มี ปริมาณอยู่ระหว่างผลจับ MSY และ MEY

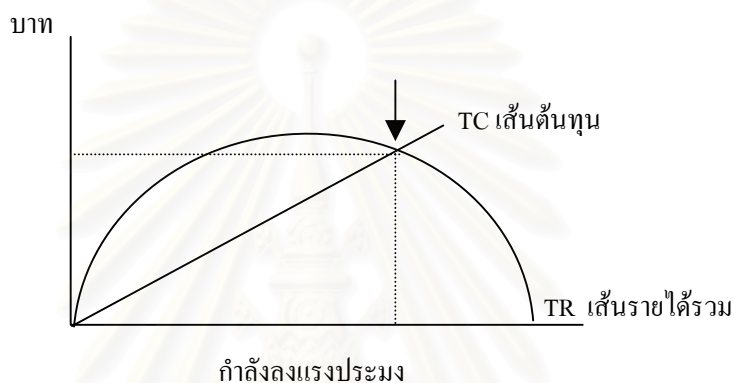
4. วัตถุประสงค์ทางการเมือง (political objectives) มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาด้านการปกครอง เช่น ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในแหล่งทรัพยากรประมง การป้องกันรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยของประเทศชาติ และความมีเสถียรภาพของรัฐบาล การจัดการทรัพยากรประมงให้ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐต้องเลือก มาตรการที่เหมาะสมซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการจัดการทรัพยากรประมงมีความสัมพันธ์กับ พฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งไม่มีแบบแผนที่แน่นอน และเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และทรัพยากรประมง

จากวัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรประมงทั้ง 4 ดังกล่าว สามารถกำหนดเป็นหลักการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ตามหลักสมดุลทาง เศรษฐศาสตร์การประมง ดังต่อไปนี้คือ

1. การทำประมงเสรี (open – access) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าทรัพยากรประมงนั้น มีลักษณะการใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี (open – access property) คือ ทรัพยากรประมงนั้นทุกคนมีโอกาสที่จะเข้าไปใช้ได้อย่างเสรี โดยไม่มีใครเป็นเจ้าของได้โดยเด็ดขาด ดังนั้น จึงมีการ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างเต็มที่ขาดความรอบครอบและการจัดการที่ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงของชาวประมง

ตามหลักการนี้ ชาวประมงแต่ละคนจึงจะทำการจับสัตว์น้ำโดยใช้กำลังลงแรงประมงอย่างเต็มที่ที่ทราบได้ที่ยังมี รายได้รวมจากการจับสัตว์น้ำสูงกว่า ต้นทุนทั้งหมดที่จ่ายไปอยู่ หรือจะหยุดการเพิ่มกำลังลงแรงประมง ณ จุด ที่รายได้รวม (Total revenue ,TR) เท่ากับต้นทุนรวม (Total cost,TC) นั้นเอง (ดูภาพที่ 3)

จุดสมดุลของการทำประมงแบบเสรี



ภาพที่ 3 สมดุลทางเศรษฐศาสตร์ของการทำประมง

ที่มา : เอกสารประกอบการสอนวิชา การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงไทย

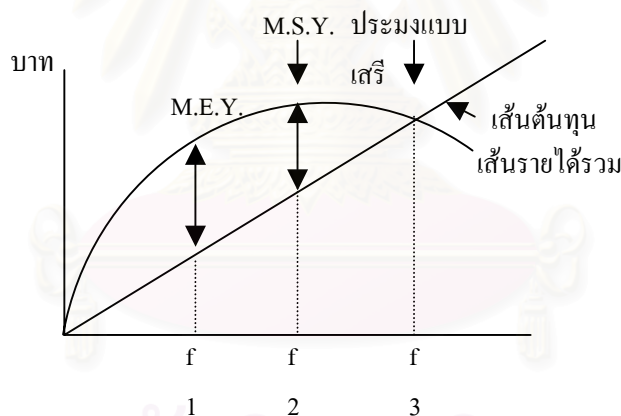
ณ จุดดังกล่าวชาวประมงแต่ละคนจึงจะได้เพียงกำไรปกติ (normal profit) จากการทำประมง โดยผลกำไรส่วนเกินจากการที่รายได้รวมสูงกว่าต้นทุนจะเป็นตัวชักนำให้ชาวประมงหน้าใหม่เข้ามาทำการประมงมากขึ้น ตลอดจนชาวประมงเดิมก็ได้ขยายกำลังลงแรงประมง จนกระทั่งการเพิ่มการลงทุนในการทำประมงจนเสียต้นทุนเท่ากับรายได้พอดี กำไรส่วนเกินจึง จะไม่เหลืออยู่ในการจัดการประมงแบบเสรีนี้ แต่จะมีกำไรปกติอยู่แทนการทำประมงจะประกอบด้วยชาวประมงจำนวนมาก ซึ่งก็หมายถึงกำลังลงแรงประมงมากนั่นเอง ส่วนผลผลิตสัตว์น้ำรวม ก็จะไม่มากนักเพราะการประมงจะดำเนินอยู่ในช่วงที่ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกจับขึ้นมาจนกระทั่งทรัพยากรสัตว์น้ำมีขนาดเล็กลงตามปริมาณลงของแรงประมงที่เพิ่มขึ้น สัตว์น้ำจึงมีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อย และการประมงมักจะอยู่ในช่วงหลังจุดศักยภาพการผลิตสูงสุด (MSY) ไปแล้ว

การทำประมงแบบเสรีนี้นับว่าเป็นการทำประมงสมดุลแบบเศรษฐศาสตร์ด้วย เนื่องจากเป็น การทำประมงที่ชาวประมงทุกคนจะได้รับกำไรตามปกติจากการมีต้นทุนรวมกับ รายได้รวม ชาวประมงจะ

สามารถดำเนินการอยู่ได้ภายใต้กำไรปกตินี้ โดยที่ไม่มีการเข้ามาใหม่ของชาวประมงอื่นๆ หรือการขยายกำลังลงแรงประมงเกินไปกว่านี้ สรุปรูปการทำประมงแบบนี้ คือ ผลการจับถาวรสูงสุดหรือผลการจับ (MSY) เป็นเป้าหมายของการจัดการทางประมงในทาง ชีววิทยาประมง ผลจับกำหนดขึ้นตามหลักการทางวิทยาศาสตร์โดยผลจับสมดุลย์เท่ากับผลผลิตส่วนเกินสูงสุด แนวความคิดนี้สืบเนื่องมาจากเหตุผลการจับสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์ระดับที่ต่ำกว่าการผลิตส่วนเกินสูงสุดทำให้สูญเสียทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเปล่าประโยชน์ เพราะสัตว์น้ำที่ไม่จับมาใช้ประโยชน์ก็จะตายไปตามธรรมชาติ แต่หากจับมาใช้ประโยชน์มากเกินไปก็มีผลต่อการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ

101

2. การทำประมงแบบควบคุม (Maximum economic yield, MEY) การทำประมง ในลักษณะนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการตัดสินใจกล่าวคือ จุดที่กิจการจะได้รับผลกำไรสูงสุดจะเป็นจุดที่ผลผลิตสัตว์น้ำซึ่งจับขึ้นมาได้สามารถจะก่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดแก่ ชาวประมง (ดูภาพที่4)



ภาพที่ 4 การควบคุมให้มีการทำการประมง ณ จุด MEY ต้องลด กำลังลง แรงประมง

ที่มา : เอกสารประกอบการสอนวิชา การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงไทย

¹⁰¹ อูทร ฤทธิลิก, เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการทรัพยากรการประมง, หน้า

การทำประมงแบบควบคุมนี้ที่อาศัยผลจาก (MEY) เป็นเป้าหมายในการจัดการประมงทางเศรษฐกิจศาสตร์ชีวภาพได้รับการนิยมนำมาใช้กำหนดเป้าหมายของการจัดการประมง เพื่อผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ ผลจับ (MEY) กำหนดให้มีความยืดหยุ่นสูงเพราะปรับขนาดผลจับสอดคล้องกับต้นทุนและรายได้ของชาวประมง ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจพิจารณาได้หลายแง่มุม เช่น ผลกำไรสูงสุด ค่าเช่าสูงสุด หรือส่วนเกินต่างๆ ทั้งในแง่คงที่และพลวัต อย่างไรก็ตาม การควบคุมให้มีการทำประมงตามจุด (MEY) นี้ จะเห็นได้ว่ากำลังลงแรงประมงหรือจำนวน ชาวประมงจะต้องลดลงจากระดับที่เคยทำตามปกติ¹⁰²

3. การทำประมงเพื่อผลประโยชน์แก่สังคม (Social Objectives) การทำประมงแบบเสรีและแบบควบคุมยึดประโยชน์ของเศรษฐกิจเป็นหลักซึ่งอาจเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศได้ ที่สำคัญการลงแรงประมงจากจุด Open access มาเป็น MEY ต้องลด F3 เหลือ F1 (จากภาพที่4) โดยลดกำลังลงแรงประมง ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ

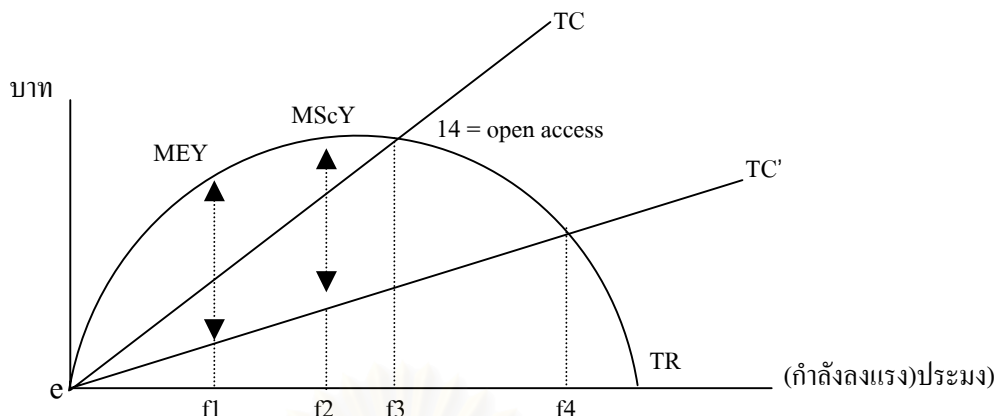
ก. โอกาสในการจ้างงานของแรงงานประมง

ข. การไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างสมบูรณ์ของแรงงานประมงขนาดใหญ่กับประมงพื้นบ้าน จากเสรีมาเป็นควบคุม การกระจายรายได้ตามความสามารถหมดไป ณ จุด MEY ต้องแบ่งผลประโยชน์กับประมงพื้นบ้านด้วยประสิทธิภาพกว่า

ค. ปัญหาขาดดุลชำระเงินยังต้องจับสัตว์น้ำมากขึ้นเพื่อการส่งออก ต้องการเงิน ตราต่างประเทศ การหารายได้เข้าประเทศเร่งด่วน และสำคัญกว่าการคำนึงถึงการจัดการประมง ตามหลักวิชาการอย่างสมบูรณ์ นั่นคือ การผลิตสัตว์น้ำในระดับมาก กว่าจุด MEY ยังมีอยู่ต่อไป จากเหตุผลดังกล่าวจึงเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการทำประมงเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ(กำไรมากที่สุด =MEY) นั้น มาเป็นวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ด้านต่างๆแก่สังคมให้มากที่สุด เช่น การแก้ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น (ดูภาพที่ 5)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰² ธีณา จิตต์สงวน , เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง, หน้า 50.



ภาพที่ 5 สมดุลย์ของการทำประมงเมื่อแรงงานประมงมีค่าเสียโอกาสต่ำลง ณ จุด MSCy

ที่มา : เอกสารประกอบการสอนวิชา การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงไทย

เมื่อคำนึงถึงโอกาสในการจ้างงาน ชาวประมงมีทางเลือกอาชีพน้อยและตลาดการ ทำงานมีภาวะ การว่างงานของแรงงานสูงด้วยแล้ว การพิจารณาค่าเสียโอกาสของแรงงานประมงหรือค่าจ้างแรงงานจึงอาจ พิจารณาให้ต่ำลงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ลักษณะ “เส้นต้นทุนรวม (TC) จะลด ต่ำลงกว่าเดิมเป็น TC” จุดสมดุลจึงอยู่ เลยระดับจุดสมดุล MEY กว่ ซึ่งพิจารณาค่าจ้างแรงงานสูง ณ ระดับสมดุล ปริมาณแรงงาน =F1 มี กำไรสูงสุดคือ ก-ข ช่วงต่างระหว่าง TRcและTC(เส้นรายได้และเส้นต้นทุน) เมื่อเส้นต้นทุนลดลงมาเป็น TC จุด สมดุลใหม่ที่มีกำไรสูงสุด คือ จุดช่วงต่างระหว่าง TR และ TC มากที่สุด ขนาดของกำไรเท่ากับ ง-ฉ กำลังลง แรงประมงระดับ f1 ทำให้เพิ่มชาวประมงในกิจกรรมประมงได้ ซึ่งจะได้ผลประโยชน์ต่อสังคมสูงสุด (Maximum Social Yield ,MSCy) จุดการทำประมงโดยมีผลประโยชน์ทางสังคมสูงสุด MSCy นั้น จัดว่าเป็น เป้าหมายของ การทำประมงที่ประยุกต์มาจากการทำประมงการทำประมงที่มีผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจสูงสุด MEY นั้น เอง แต่มีการรวมการพิจารณาทุกๆด้านเข้าด้วยกัน เช่น ด้านชีววิทยา เศรษฐศาสตร์ตลอดถึงด้านการเมือง และ ไม่เพียงแต่มีเป้าหมายที่จะควบคุมด้านการทำประมง เท่านั้น ก็เพราะว่า ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจก็มีความ เกี่ยวข้องกันทั้งสิ้น การจัดการทรัพยากรประมงโดยเน้นเป้าหมายเดียวจึงไม่เพียงพอ จึงต้องมีการจัดการโดยรวม เอาปัญหาต่างๆมากำหนดนโยบายร่วมกัน ดังนั้นการจัดการประมงที่ยั่งยืนควรมีการรวมการจัดการด้านชีววิทยา การประมง การจัดการด้านเศรษฐศาสตร์ที่หวังผลสูงสุดและในทางสังคม อันจะช่วยลดความขัดแย้งในการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าว การใช้มาตรการต่างๆมาดำเนินการในการจัดการทรัพยากรประมงอาจจะไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ หลายอย่างได้พร้อมกัน และวัตถุประสงค์แต่ละอย่างอาจขัดแย้งกันเอง จึงจำเป็นที่จะต้องสละ วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้วัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งที่ดีกว่าในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงมีความเหมาะสม สำหรับตอบสนอง ความต้องการของชาวประมง ผู้บริโภค สังคม ความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ และสถานะของทรัพยากรจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการทรัพยากรประมงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้การจัดการตามหลักเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง ซึ่งมุ่งเน้นถึงความสำคัญของปริมาณสัตว์น้ำที่มีอยู่ และความสามารถในการจับสัตว์น้ำของมนุษย์ ว่าควรจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร จึงจะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดีที่สุดตามหลักการดังกล่าวที่ว่าทรัพยากรทั้งหลายมีอยู่ในโลกอย่างจำกัด และตามความต้องการของมนุษย์ที่จะใช้ทรัพยากร เหล่านั้นให้เกิดประโยชน์นับว่ามีความต้องการเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อจะตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้อย่างเหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาอย่าง รอบคอบ ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวนั้นสามารถดำเนินต่อไปได้ทั้งปัจจุบันและอนาคต

ในการจัดการทรัพยากรประมงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องใช้มาตรการต่างๆในการจัดการ ซึ่งการจัดการทรัพยากรประมงนั้นมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรม ของมนุษย์ซึ่งไม่มีแบบแผนที่แน่นอน และต้องคำนึงถึงปัญหาของสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรประมงและการเมือง โดยที่มาตรการใดมาตรการหนึ่งอาจจะจัดการ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้พร้อมกัน นอกจากนั้นแต่ละวัตถุประสงค์ก็ยังคงมีความขัดแย้งและอาจจะต้องสละวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงนั้น เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างสูงสุด โดยที่มาตรการที่ใช้ในการจัดการอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ¹⁰³

1. มาตรการที่มีผลกระทบต่อขนาดของสัตว์น้ำที่จับได้
2. มาตรการที่มีผลกระทบต่อปริมาณกำลังลงแรงประมง

¹⁰³ ไกรสร คือประ โคน, เศรษฐศาสตร์การประมง, หน้า 114.

มาตรการแรกนั้นมีลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวงการประมงอย่างมาก กล่าวคือ ประการแรก การใช้มาตรการนี้จะสร้างกฎข้อบังคับให้มีการจับสัตว์น้ำ ในขนาดของสัตว์น้ำที่เหมาะสมเป็นการป้องกันการทำลายล้างพันธุ์สัตว์น้ำจากการทำประมงแบบเสรี เป็นการป้องกันพันธุ์สัตว์น้ำให้มีเวลาที่จะเจริญเติบโตไปสู่ขนาดที่เหมาะสมเสียก่อนจึงค่อยจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะช่วยให้เกิดผลดีในทางชีววิทยาของสัตว์น้ำ ประการที่สอง มาตรการนี้จะช่วยการแบ่งปริมาณสัตว์น้ำที่จับขึ้นมาในปัจจุบันและในอนาคตหรืออีกนัยหนึ่ง ช่วยให้การจัดการประมงได้รับความสมดุลยภาพในระยะยาวนั่นเอง¹⁰⁴ มาตรการต่างๆที่ใช้ในทางปฏิบัติ ได้แก่ การจำกัดพื้นที่ทำการประมง¹⁰⁵ การจำกัดเวลาในการทำประมง¹⁰⁶ การจำกัดขนาดของสัตว์น้ำที่จับ¹⁰⁷ และการจำกัดเครื่องมือที่ใช้ทำการประมง¹⁰⁸ อย่างไรก็ตามมาตรการที่มีผลกระทบต่อขนาดของสัตว์น้ำที่จะ จับดังกล่าวนี้ ถึงแม้จะช่วยให้เกิดผลดี คือสามารถที่จะถนอมการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำให้มี ระยะเวลายาวนานออกไป แต่ ก็อาจเกิดปัญหาได้เช่นกัน คือ การกำหนดมาตรการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลผลิตสัตว์น้ำลดลงในปัจจุบัน และ ผลผลิตสัตว์น้ำที่ลดลงนี้จะคุ้มค่างับผลผลิตที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคตหรือไม่

มาตรการที่สองซึ่งมีผลกระทบต่อปริมาณของกำลังแรงงานประมง ซึ่งการใช้มาตรการนี้ถือได้ว่า พยายามแก้ปัญหาการทำประมงที่ต้นเหตุมากขึ้น เพราะสาเหตุใหญ่ของการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่ถูกต้อง ตามหลักวิชาก็คือ การมีปริมาณการลงแรงประมงมากเกินไป โดยที่ชาวประมงเข้าสู่วงการประมงโดยที่คิดว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสมบัติของส่วนรวม ทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้แต่การทำประมงในระบบเสรีก็พิสูจน์ให้เห็นว่านอกจากชาวประมงจะได้รับเพียงกำไรปกติ ยังทำให้เกิดปัญหาทั้งในปัจจุบันและในอนาคตในเรื่องของ ทรัพยากรสัตว์น้ำที่ถูกจับขึ้นมามากเกินไป ผลผลิตที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การใช้มาตรการจำกัดกำลังแรงงาน ประมงแม้จะเป็นการแทรกแซงจากรัฐ แต่ก็เพื่อจัดระบบการใช้ทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้ความถูกต้องมากขึ้น และเพื่อประโยชน์โดยรวมนั่นเอง เนื่องจากการจำกัดการลงแรงประมงเป็นหน่วยรวมของปัจจัยต่างๆ ร่วมกัน การควบคุมการลงแรงประมงจึงจะพิจารณาได้จากการควบคุมปัจจัยต่างๆที่ใช้ในการผลิตกำลังแรงงานประมงนั้น

¹⁰⁴ ธันวา จิตต์สงวน, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง, หน้า 139-140.

¹⁰⁵ ฎมาตรา 32 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰⁶ ฎมาตรา 32 (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰⁷ ฎมาตรา 32 (6) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹⁰⁸ ฎมาตรา 32 (1) (2) (3) (4) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

เอง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ วัสดุ เครื่องมือประมง แรงงานประมง สถานที่และเวลาในการทำประมง เป็นต้น มาตรการหลักๆ ที่ใช้ในการจัดการการกำลังลงแรงประมง ได้แก่ การจำกัดพื้นที่และเวลาในการทำประมง¹⁰⁹ ระบบโควตาจับสัตว์น้ำ¹¹⁰ การจำกัดประเภทเครื่องมือทำการประมง¹¹¹ การจำกัดจำนวนเรือทำการประมง ระบบภาษี และการออกสิทธิบัตรในการทำประมง¹¹²

โดยปกติแล้วประเทศต่างๆ จะปล่อยให้มีการทำประมงแบบเสรี รวมทั้งประเทศไทยด้วยซึ่งอาจจะมีมาตรการกำหนดขนาดของสัตว์น้ำที่เหมาะสม หรือกำหนดฤดูทำประมงเพื่อป้องกันการทำลายประชากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะเมื่อสัตว์น้ำชนิดนั้นสูญพันธุ์ง่ายหรืออาจห้ามจับสัตว์น้ำบริเวณที่วางไข่ มาตรการอื่นที่มีผลกระทบต่อกำลังลงแรงประมงนั้น มักนำมาใช้เมื่อใช้กำลังลงแรงประมงมากเกินไปจนกว่าระดับที่จะให้ได้ MSY ผลก็คือ มีการทำประมงมากเกินไปและส่งผลถึงผลตอบแทนที่ชาวประมงได้รับมาตรการดังกล่าวนั้น บางมาตรการมุ่งที่จะแก้ปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรม แต่ผลทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในด้านผลผลิต ราคาและรายได้ที่ชาวประมงได้รับ หรือ มาตรการบางอย่างทำให้ต้นทุนการทำประมงสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น เช่น การกำหนดปริมาณการจับสัตว์น้ำ เมื่อใดที่ชาวประมงจับสัตว์น้ำได้ปริมาณที่กำหนดก็จะห้ามไม่ให้ชาวประมงจับสัตว์น้ำ ต่อไปวิธีนี้ทำให้ชาวประมงแต่ละคนพยายามจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดและเร็วที่สุดก่อนที่ปริมาณสัตว์น้ำจะถึงจำนวนที่กำหนด ผลคือทำให้ไม่มีเสถียรภาพในระดับราคา คือ ในช่วงแรกๆ ราคา สัตว์น้ำจะต่ำเพราะสัตว์น้ำมีปริมาณมากและราคาจะสูงขึ้นในช่วงต่อมา นอกจากนั้นอาจทำให้ ต้นทุนในการเก็บรักษาสูงขึ้นในขณะที่คุณภาพสัตว์น้ำต่ำลง มาตรการบางอย่างมุ่งที่จะลดกำลัง ลงแรงประมงถึงระดับที่จะให้ผลตอบแทนจากการทำประมงสูงสุด MEY เพราะ MEY จะประกันว่าการจัดการทรัพยากรประมงจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรทุกอย่างในระบบเศรษฐกิจมี ประสิทธิภาพที่สุด เช่น การเก็บภาษี การจัดทำอาชญาบัตรการทำประมง แต่ผลก็อาจทำให้เกิดการว่างงาน นอกจากนั้นระดับ MEY ไม่ใช่ระดับที่ใช้ผลผลิตจากการประมงสูงสุด จึงอาจกระทบต่อการบริโภคสัตว์น้ำตลอดจนการส่งออกสัตว์น้ำได้ การกำหนดมาตรการต่างๆ บางอย่างอาจมีผล ทำให้เกิดความขัดแย้ง ความไม่พอใจ จนกระทั่งถึงกับมีการต่อต้านรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้รัฐบาลขาดความมั่นคงในทางการเมืองได้ ดังนั้น การจัดการทรัพยากรประมงจึงเป็นเรื่อง ที่ค่อนข้างละเอียด นอกจากปัญหาความขัด

¹⁰⁹ มาตรการ 32 (2) (4) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹¹⁰ มาตรการ 32 (6) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹¹¹ มาตรการ 32 (1) (2) (3) (4) (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹¹² มาตรการ 28 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

แย่งกันเองของวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาแล้ว ยังอาจเกิดปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ เช่น การจัดการเพื่อจะสงวนรักษาทรัพยากรประมงอาจตามไม่ทันกับเทคนิคการทำประมงที่ทันสมัยขึ้นทุกวัน ปัญหาด้านภูมิศาสตร์ก็อาจทำให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เช่น ทรัพยากรประมงอาจมีส่วนหนึ่งในน่านน้ำของประเทศและมีบางส่วนอยู่ในน่านน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้องค์กรที่รับผิดชอบไม่สามารถตัดสินใจที่จะใช้มาตรการใดๆจัดการทรัพยากรประมงนั้นได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการประมงต้องใช้ข้อมูลทางด้านวิชาการประมงที่ถูกต้องและเพียงพอ นอกจากนั้นบริเวณทำการประมง และแหล่งน้ำต่างๆ อาจใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น การขนส่ง การขุดแร่ และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมต่างๆ อันทำให้เกิดมลภาวะเป็นพิษเป็นอันตรายต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ การจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมีการประสานงานร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญที่สุด คือ ความสามารถในการนำเอามาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง

“ ทรัพยากรประมง ” ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่บุคคลใดเป็นเจ้าของ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าวโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักสำคัญที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดการโดยตรง และกฎหมายฉบับอื่นๆ อีกมากมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย มาตรการทางกฎหมายนับว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญประการหนึ่ง ในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมให้อยู่ในระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์เดียวกัน และสามารถนำมาแก้ไข ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากการจัดการ ทรัพยากรประมงของประเทศไทย ที่มักเกิดปัญหาความขัดแย้งของการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรประมงในกลุ่มต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายจึง เป็นมาตรการที่สำคัญอันจะนำมาช่วยในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวในปัจจุบัน และโดยที่มาตรการทางกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับในตัวเองเป็นการกำหนดโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทาง ปกครอง จึงทำให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับมากกว่ามาตรการอื่นใด ประกอบกับประเทศไทย ปกครองในระบบอนิธิรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมายมาตรการทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นทั้งแหล่งที่มาของ อำนาจ หน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องใช้จัดการทรัพยากรประมง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรประมงเท่าที่ผ่านมากฎหมายมักจะให้อำนาจ หน้าที่ แก่หน่วยงานของรัฐจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรเกิดปัญหาของความเสื่อมโทรม และความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ส่วนนี้จึงได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงของประเทศไทย โดยจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศฉบับต่างๆ และมาตรการจัดการทรัพยากรประมงของต่างประเทศ รวมถึงองค์กรต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยนี้ ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้จัดการทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 โดยในส่วนนี้จะเน้นทำการศึกษาถึง บทบาท อำนาจ หน้าที่ และองค์ประกอบของภาครัฐตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามกฎหมายนั้น ตลอดจนสภาพบังคับของกฎหมายที่มีอยู่ว่ามีปัญหาข้อขัดข้องประการใดบ้าง โดยเฉพาะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงเพียงใด นอกจากนี้จะได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงของประเทศไทยที่สำคัญในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้นำเสนอแนะถึงแนวทางแก้ไขปัญหามีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อไป

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการประมงใช้มาตั้งแต่ พุทธศักราช 2490 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอยู่หลายครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 รวมมีพระราชบัญญัติการประมงที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 50 ปี ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ให้อำนาจ หน้าที่ แก่หน่วยงานของรัฐในการจัดการเป็นหลัก มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวที่นำมาใช้บังคับในปัจจุบัน ยังขาดความเหมาะสม ล้าสมัย ไม่เข้ากับสภาพการณ์ของประเทศในปัจจุบัน และไม่สามารรถแก้ไขปัญหาในการจัดการและการใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่ไม่มี การรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ และการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะทำการศึกษาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ที่ใช้เป็นหลักการจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันว่าบัญญัติให้ อำนาจหน้าที่ แก่องค์กรภาครัฐในการจัดการอย่างไรบ้าง ตลอดจนมีมาตรการในการบังคับ ทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะสามารถนำมาพิจารณาถึงว่าบทบัญญัตินั้น มีมาตรการจัดการทรัพยากรประมงที่เกิด ประสิทธิภาพและเหมาะสม หรือมีข้อขัดข้องประการใดบ้างโดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชน และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งสามารถแยกพิจารณารายละเอียด ได้ดังต่อไปนี้ คือ

3.1.1.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง

กระบวนการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติ การประมง พุทธศักราช 2490 ที่เป็นกฎหมายหลักในการจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบัน จะไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพหากขาดกลไกที่จะเป็นแรงขับเคลื่อน การบังคับใช้ มาตรการทางกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติอัน ได้แก่ องค์กรภาครัฐ ที่กฎหมายได้บัญญัติรับรอง อำนาจ หน้าที่ ในการจัดการทรัพยากรประมงไว้นั้นเอง โดยที่องค์กร ของรัฐเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายแทนรัฐและในนามของรัฐ ซึ่งกรมประมงนับว่าเป็น องค์กรของรัฐที่มีอำนาจ หน้าที่ โดยตรงในการจัดการทรัพยากรประมงตามกฎหมายดังกล่าว โดย อยู่ในการกำกับดูแลและบังคับบัญชาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจ หน้าที่ อาทิ เช่น การศึกษา วิจัย ค้นคว้า และทำการทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์ สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูลสถิติและความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ การ

พัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การสำรวจแหล่งทำประมง รวมทั้งการส่งเสริมและเผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และรวมถึงการควบคุมกิจการประมงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ¹

โดยที่ในปัจจุบันได้มีการแบ่งส่วนราชการของกรมประมงใหม่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของการดำเนินงาน และเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ตราขึ้นใหม่² อันมีผลให้เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2534-2544 จำนวน 23 ฉบับ³ โดยที่ พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่ได้แบ่งกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงออกเป็น 20 กระทรวง ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกระทรวงหนึ่งที่ถูกบรรจุไว้ในหมวด 8 โดยที่กรมประมงก็ถือว่าเป็นส่วนราชการหนึ่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴ และมีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กล่าวคือ พระราชบัญญัติ การประมง พุทธศักราช 2490 นั้นเอง และเนื่องจากปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการ ภายในสำนักงานนายกรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวง⁵ และให้ระบุนำอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน ราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น จึงมีผลให้การแบ่งส่วนราชการภายในกรมประมง ต้องออกเป็นกฎกระทรวง โดยมีการแบ่งส่วนราชการของกรมประมง ออกได้ดังต่อไปนี้คือ⁶

¹ คู่มือ 1 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

² “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545,” ราชกิจจานุเบกษา 119 ตอนที่ 103 ก (30 กันยายน พ.ศ. 2545): 225-234.

³ มาตรการ 3 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

⁴ มาตรการ 21 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

⁵ มาตรการ 8 ณ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543.

⁶ คู่มือ 2 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองตรวจสอบรับรองมาตรฐานคุณภาพสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ
5. กองประมงต่างประเทศ
6. กองแผนงาน
7. กองพัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ
8. ศูนย์สารสนเทศ
9. สถาบันวิจัยและพัฒนาพันธุกรรมสัตว์น้ำ
10. สำนักบริหารจัดการด้านการประมง
11. สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง
12. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง
13. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล
14. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่

สำนักงานประมงจังหวัด โดยที่แต่เดิมนั้นสำนักงานประมงจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงอำเภอ แต่เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานประมงอำเภอได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมประมงจึงมีเพียงสำนักงานประมงจังหวัดเท่านั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และประเมินเทคโนโลยีทางการประมงทุกสาขา เพื่อสนับสนุนให้เกิดธุรกิจและอาชีพการประมงที่เหมาะสมในเขตจังหวัด และกำกับให้ธุรกิจและอาชีพการประมงดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อตกลงและมาตรฐานที่กำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแล ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการทำการประมง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและการให้บริการทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

จากการที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรของรัฐดังกล่าวมี อำนาจ หน้าที่ ในการจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั้น แต่การดำเนินการจะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายจึงได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มี อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้⁷ โดยให้อำนาจ หน้าที่ เป็นไปตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมประมง⁸ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ไว้หมายความว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด และ นายอำเภอท้องที่ พนักงานประมง และผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินงานตาม พ.ร.บ.นี้⁹ ซึ่งคำจำกัดความนี้มีได้ให้ความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพียงแต่บอกว่า พนักงาน เจ้าหน้าที่หมายถึงใครบ้างแต่ก็พอสรุปความได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หมายถึง ผู้มี อำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยสามารถแบ่งประเภทของ พนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่¹⁰

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะ ได้แก่

- ผู้ว่าราชการจังหวัด
- นายอำเภอท้องที่
- พนักงานประมง

สำหรับคำว่า “พนักงานประมงนั้น” ที่ปรากฏในมาตรา 4 (16) ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอท้องที่นั้น เนื่องจากก่อนหน้าที่ระบบราชการไทยจะมาใช้ระบบ (Position Classification) P.C. ในปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ข้าราชการกรมประมงในสายงานจะมีชื่อใน ตำแหน่งเรียกว่า “พนักงานประมงนั้น” แทบทั้งสิ้นจากนั้นจึงจะตามด้วยชั้นที่ลดหลั่นกันไป ยกตัวอย่างเช่น พนักงานประมงเอก พนักงานประมงตรีหรือจัตวา ส่วนชั้นไหนจะอยู่ในสายงาน

⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁸ ข้อ 3 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545.

⁹ มาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

¹⁰ อวท ทองย้อย, พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 3/2541, (กรุงเทพมหานคร : สำนักตรวจราชการกรมประมง, 2541), หน้า 2-3.

บริหารได้ก็จะมีตำแหน่งในสายงานบริหารกำกับอีกทีหนึ่ง เช่น หัวหน้ากอง พนักงานบริหารประมง เอก ประมงจังหวัด พนักงานบริหารประมงโท ประมงอำเภอ พนักงานบริหารประมงตรีหรือ จัตวา ดังนั้นคำว่า “พนักงานประมงนั้น” นอกจากจะเป็นคำในกฎหมายแล้วยังเป็นคำใช้เรียกชื่อตำแหน่งในสายงานของกรมประมงอีกด้วย แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2518 นั้น การกำหนดให้เรียกชื่อในสายงานของกรมประมงจึงเปลี่ยนไป ทำให้เกิดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ประมง เจ้าพนักงานประมง เป็นต้น ในขณะที่ตำแหน่ง “พนักงานประมง” นั้น กลับไม่มีการใช้อีกในระบบทำให้ปัจจุบันตำแหน่งของข้าราชการกรมประมงในทุกตำแหน่ง จึงมิได้ชื่อว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประมงอีกต่อไป

2. พนักงานเจ้าหน้าที่โดยที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

สำหรับข้าราชการของกรมประมงหรือหน่วยงานอื่น ที่ในตำแหน่งสายงานมิได้ชื่อว่าเป็น “พนักงานประมงนั้น” โดยปกติจะมีได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นหาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ เห็นสมควรก็อาจจะทำการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยการแต่งตั้งนั้น ไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นข้าราชการและได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือไม่ หลักสำคัญอยู่ที่การแต่งตั้งนั้นกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น¹¹ ฉะนั้นแม้จะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวของรัฐถ้าได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้¹² ซึ่งเมื่อถือได้ว่าเป็นเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายแล้วนั้น ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น หากมีการ พุดจาต่อหน้าประมงจังหวัดซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการดูหมิ่นซึ่งหน้า ผู้กระทำก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประมงได้¹³

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 253/2503.

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1736/2523.

¹³ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 136 บัญญัติว่า “ผู้ใดดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ”

หรือหากมีการทำร้าย¹⁴ หรือฆ่าเจ้าพนักงานตาย¹⁵ ผู้กระทำก็จะต้องรับโทษหนักกว่าการฆ่าหรือการทำร้ายบุคคลธรรมดา ส่วนในทางแพ่ง หากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นเหตุทำให้บุคคลอื่นเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ก็ไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁶ โดยได้รับการนิรโทษกรรมตามมาตรา 449 ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดเมื่อกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี กระทำตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายก็ดี หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไซ้รู้ ท่านว่าบุคคลนั้นหาต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ ผู้ต้องเสียหายอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นต้นเหตุให้ต้องป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจากบุคคลผู้ให้คำสั่งโดยละเมิดนั้น” และในปัจจุบันเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้มีการออกมามีคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวหากเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และแม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้จะฟ้องตัว เจ้าหน้าที่มิได้ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ¹⁷ อาทิเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมประมงเข้าไปตรวจค้นบน “เรือ” หรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” ที่มีการกระทำผิดกฎหมายประมง โดยอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินบน “เรือ” หรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” นั้นได้ ซึ่งความเสียหายดังกล่าวอาจเกิดจากความประมาทบ้างในบางกรณี หากกฎหมายบัญญัติให้ตัวเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายดังกล่าวตามหลักทั่วไป ก็อาจจะเกิดความเสียหายในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงมีเจตนาคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้กระทำการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามหากความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่นั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวเช่นกัน แม้

¹⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ถ้าความผิดนั้นมีลักษณะประการหนึ่งประการใดดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 289 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁵ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 289 บัญญัติว่า “ผู้ใด.....

(2) ฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งกระการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่จะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่..... ต้องระวางโทษประหารชีวิต”

¹⁶ ฎมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

¹⁷ ฎมาตรา 5 และ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

จะได้รับความคุ้มครองต่างๆ มากมายแต่ในทางกลับกันในส่วนโทษก็มีกล่าวคือ หากเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการจะต้องได้รับโทษหนักกว่าการกระทำดังกล่าวของบุคคลธรรมดา เป็นต้น¹⁸

3.1.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ของประเทศไทย โดยตรงหรือกฎหมายประมงนั้น ก็หมายความว่าถึง พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับตั้งแต่ พุทธศักราช 2490 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 เมื่อ พุทธศักราช 2496 และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2528 รวมแล้วมีพระราชบัญญัติการประมงได้ใช้มาตั้งแต่ พุทธศักราช 2490-2547 รวมระยะเวลาประมาณ 57 ปี เหตุผลของการแก้ไขก็เพื่อปรับปรุงให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความทันสมัย กับสภาพการทำประมงในปัจจุบัน แต่โดยที่สภาพการประมงไทยในสมัยนั้นไม่มีการพัฒนามากเท่าใดนักจะเป็นการทำประมงในแหล่งน้ำจืดส่วนใหญ่ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในแหล่งน้ำจืด และมีมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำจืดโดยให้ความสำคัญกับการประมงทะเลน้อยมาก นอกจากนี้ยังมีบทกำหนดโทษที่ค่อนข้างเบาอีกด้วย ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาถึงการทำประมงในสภาวะปัจจุบันแล้ว ยังขาดความเหมาะสมอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็น อำนวยหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐเท่าที่ควร ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และการบังคับใช้กฎหมายประมงของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการศึกษา วิจัย ถึงมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีมาตรการในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงอย่างไร อีกทั้งมีปัญหาคือข้อขัดข้องในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ หรือไม่ โดยเฉพาะในส่วน

¹⁸ คู่มือตรา 147-166 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

ของการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

ก. สิทธิการทำประมงตามประเภทที่จับสัตว์น้ำ

ทรัพยากรประมงถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่พลเมืองมีสิทธิใช้ร่วมกัน ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁹ โดยที่พระราชบัญญัติการประมงนั้นได้กำหนดสิทธิการทำประมงแก่ประชาชนตามประเภทของ “ที่จับสัตว์น้ำ” โดยความหมายของ “สัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัติการประมงได้กล่าวมาแล้วในบทแรก สำหรับ “ที่จับสัตว์น้ำ” นั้นกฎหมายได้ระบุไว้ตามมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 โดยให้ความหมายไว้ว่า เป็นที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น แม่น้ำลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่อันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน้ำไทยหรือน่านน้ำ อื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมงโดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด²⁰

เมื่อได้พิจารณาความหมายของ “สัตว์น้ำ” และ “ที่จับสัตว์น้ำ” ดังกล่าวแล้วนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่าบรรดาพื้นที่แหล่งน้ำเกือบทุกแห่งเป็นที่จับสัตว์น้ำเกือบทั้งสิ้นและตกอยู่ภายใต้กฎหมายประมง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้แบ่งที่จับสัตว์น้ำออก

¹⁹ มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1. ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

²⁰ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, (กรุงเทพมหานคร : คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528), หน้า 67-76.

เป็น 4 ประเภท คือ 1 ที่รักษาพืชพันธุ์ 2 ที่ว่าประมุข 3 ที่อนุญาต 4 ที่สาธารณประโยชน์²¹ โดยสามารถแยกพิจารณาสิทธิการทำประมงตามประเภทของที่จับสัตว์น้ำได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. **ที่รักษาพืชพันธุ์** คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามสถาน หรือ ปุชนียสถานหรือติดกับสถานที่ดังกล่าว บริเวณประตุน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือท่าบม หรือ ที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ²² ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายอาจแยกองค์ประกอบ ที่รักษาพืชพันธุ์ออกจากที่แห่งใดแห่งหนึ่งหากเข้าลักษณะดังกล่าวนี้เพียงอย่างเดียว ก็ควรจะ ประกาศเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ได้ คือ²³

1. ที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในบริเวณพระอาราม คำว่า พระอารามหมายถึง วัด ต่างๆ ทั้งวัดที่ได้พระราชทานวิสุงคามสีมาแล้วและวัดซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ซึ่งมีฐานะ เป็นเพียงสำนักสงฆ์ก็ตาม

2. ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณปุชนียสถาน คำว่า ปุชนียสถานหมายถึง สถานที่ควรแก่การเคารพบูชา เช่น พระปฐมเจดีย์ พระเจดีย์ พระธาตุต่างๆ

3. ที่จับสัตว์น้ำที่ติดอยู่กับพระอาราม คือ นอกจากที่จับสัตว์น้ำอยู่ใน บริเวณข้อ 1 แล้ว ยังหมายถึงที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ติดกับพระอารามอีกด้วย

4. ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ติดกับปุชนียสถานก็เช่นเดียวกัน นอกจากอยู่ใน บริเวณดังกล่าวแล้วยังรวมถึงที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ติดกับปุชนียสถานอีกด้วย

5. ที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในบริเวณประตุน้ำ คำว่า ประตุน้ำหมายถึง สิ่งที่สร้าง ในทางน้ำเพื่อให้เรือ แพร ผ่านทางน้ำที่มีระดับต่างๆกันได้

6. ที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในบริเวณประตูระบายน้ำ คำว่า ประตูระบายน้ำหมายถึง สิ่งที่สร้างขึ้นมาเพื่อทด กั้นกัก หรือระบายน้ำ ณ ที่อื่นซึ่งไม่ใช่ที่มาแห่งน้ำ ซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทานโดยจะมีช่องเปิดปิดได้ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น

²¹ มาตรการ 6 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

²² มาตรการ 8 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

²³ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 131-132.

7. ที่จับสัตว์น้ำที่อยู่บริเวณฝาย คำว่า ฝายหมายถึง สิ่งที่ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อทดน้ำในทางน้ำ ซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทานโดยให้น้ำที่เหลือจากความต้องการล้นขึ้น
8. ที่จับสัตว์น้ำที่อยู่บริเวณทำนบ คำว่า ทำนบหมายถึง สิ่งที่ซึ่งสร้างขึ้นในทางน้ำที่กั้นไม่ให้น้ำผ่านหรือข้ามไปได้
9. ที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ คือ ที่ซึ่งทางราชการได้พิจารณาแล้วเป็นที่ซึ่งสมควรจะประกาศให้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์ เช่น บึงบอระเพ็ด เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหากที่จับสัตว์น้ำทั้งหลายที่ได้กล่าวมา ยังไม่ได้มีประกาศให้เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมาย²⁴ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นที่รักษาพืชพันธุ์แต่อย่างใดหากมีบุคคลใดที่ฝ่าฝืนเข้าไปทำการประมงในพื้นที่นั้น ก็จะทำให้การฟ้องร้องลงโทษบุคคลดังกล่าวมิได้ เหตุที่กฎหมายวางหลักของการกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำประเภทนี้ไว้ก็เนื่องจาก บริเวณที่รักษาพืชพันธุ์ที่เป็นอารามก็ดี บริเวณปูชนียสถานก็ดี ประชาชนชาวไทยจะนับถือบริเวณดังกล่าวและไม่กล้าทำการประมงในบริเวณนั้น ส่วนที่จับสัตว์น้ำบริเวณประตูน้ำ ฝาย ทำนบ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวมักอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว เมื่อมีการประกาศเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ก็ยิ่งได้ประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำมากกว่าที่จะจับสัตว์น้ำที่มีได้มีการประกาศ นอกจากนี้บริเวณดังกล่าวยังเป็นบริเวณที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน ที่มีกฎหมายห้ามทำการประมงในบริเวณนั้นอยู่แล้ว จึงถือว่าเป็นประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากรประมง²⁵ โดยที่ในปัจจุบันทั่วทั้งประเทศไทยมีที่รักษาพืชพันธุ์ทั้งหมด ประมาณ 5,507 แห่ง รวมเนื้อที่ประมาณ 5,402,204 ไร่ และผลจากการประกาศกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำใดเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายทำให้ต้องห้ามมิให้บุคคลเข้าไปทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในที่รักษาพืชพันธุ์นั้นวันแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี²⁶

²⁴ มาตรา 7 “ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติจากรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่าเข้าอยู่ในประเภท ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุล หรือ ที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำที่มีได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์”

²⁵ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 132.

²⁶ ฎมตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

ซึ่งสามารถสรุปมาตรการจำกัดสิทธิทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์ได้ 2 ประการ คือ²⁷

1. ห้ามทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์
2. ห้ามเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์

การห้ามทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์ในกรณีแรกนั้น ก็เพื่อสงวนรักษาพันธุ์สัตว์น้ำต่างๆ ไว้ให้เป็นแหล่งแพร่ขยายพันธุ์สัตว์น้ำต่อไปหากไม่ห้ามทำการประมงในบริเวณดังกล่าว ประชาชนก็จะทำการประมงเป็นจำนวนมาก จนอาจทำให้ทรัพยากรประมงลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วหรืออาจจะสูญพันธุ์เลยก็ได้ ส่วนการห้ามเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์นั้น แม้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะเป็นการเพิ่มผลการผลิตของทรัพยากรประมงก็ตาม แต่หากปล่อยให้มีการเพาะเลี้ยงในบริเวณดังกล่าว เมื่อมีการจับสัตว์น้ำในที่ทำกรเพาะเลี้ยงก็อาจมีการจับสัตว์น้ำในที่ไม่ได้ทำการเพาะเลี้ยงบนขึ้นไปในที่รักษาพืชพันธุ์ด้วย และกฎหมายยังห้ามต่อไปถึงการขุดบ่อล่อสัตว์ในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของตน ซึ่งต้องไม่เป็นการทำความเสียหายต่อสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ในบริเวณใกล้เคียงๆ นั้นอีกด้วย กฎหมายเปิดช่องให้ทำการประมงในบริเวณดังกล่าวได้แต่ต้องได้รับอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ ก็เพื่อเหตุผลทางวิชาการเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพราะมีหนองบึงขนาดใหญ่ อาทิเช่น หนองหาร กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด แหล่งน้ำขนาดใหญ่อีกมากมายเหล่านี้ หากไม่เปิดโอกาสให้มีการทำประมงโดยเด็ดขาดทรัพยากรประมงในบริเวณนั้นก็อาจจะมีมากเกินไปและหมดสิ้นไปตามธรรมชาติ โดยขาดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่าตามหลักการจัดการทรัพยากรประมงที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สอง แต่การใช้อำนาจในการอนุญาตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำของฝ่ายทางปกครอง อันจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์อย่างแท้จริงและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะต้องใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนบทกำหนดโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 9 นั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 62 ของพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490²⁸ แต่อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการบังคับตามกฎหมายในการห้ามทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์ดังกล่าว แต่ก็ยังมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการในการบังคับใช้

²⁷ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 134-135.

²⁸ มาตรา 62 “บุคคลใดทำการฝ่าฝืน มาตรา 9ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือทั้งปรับทั้งจำ”

กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ และความทั่วถึงในการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐและที่สำคัญการขาดความตระหนักของประชาชนที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั่นเอง

2. **ที่ว่าประมุข** คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลผูกขาดการทำประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การกำหนดที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นที่ว่าประมุขจะต้องไม่อยู่ในเขต ชลประทานหลวงหรือไม่เป็นการเสียหายแก่การทำนาหรือการสัญญาทางน้ำ²⁹ ซึ่งการกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่ว่าประมุขจะมีผลให้ผู้นั้นมีสิทธิเพียงรายเดียว ในการทำการประมงในที่นั้นอันอาจจะเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนโดยส่วนรวมอีกด้วย แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะเปิดช่องทางในการอนุญาตให้ประชาชนทั่วไป ได้ทำการประมงในที่ว่าประมุขได้ในบางกรณี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่คณะกรรมการจังหวัดประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และต้องเป็นการทำประมงในที่ว่าประมุขเฉพาะเพื่อบริโภคในครอบครัวก็ตาม³⁰

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่ว่าประมุขนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีในการที่ผู้รับอนุญาตทำการประมงในที่ว่าประมุขนั้น จะต้องใช้ความระมัดระวัง ป้องกันรักษาที่จับสัตว์น้ำมิให้สิ้นเงินและระวังการบุกรุกแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และที่สำคัญอย่างยิ่งจะต้องบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำที่มีอยู่ให้เจริญเติบโต และมีจำนวนสัตว์น้ำมากพอต่อความต้องการของตลาด โดยไม่ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำขาดแคลนหรือสูญสิ้นไป อันจะมีผลกระทบต่อตนเองและประชาชนส่วนรวมในที่สุด แต่ก็อาจเกิดข้อเสียที่ผู้ได้รับอนุญาตมักจะกีดกันประชาชนรายอื่นๆ ที่ต้องการทำการประมงเพื่อใช้ในการบริโภคในครัวเรือนตามสิทธิของกฎหมายประมงที่อนุญาตบางกรณีนั้นได้ โดยที่ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวมีความผิดตามมาตรา 61 ของพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490³¹ กล่าวคือมีการฝ่าฝืนมาตรา 11 ในกรณีที่บุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตทำการประมง แต่เข้าไปทำการประมงในที่ว่าประมุขของบุคคลอื่นในวรรคแรก หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตทำการประมงในที่ว่าประมุขแต่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดในวรรคสอง และในวรรคสาม เป็นการใช้อุปกรณ์ทำการประมงนอกจากที่กฎหมาย

²⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

³⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

³¹ มาตรา 61 “บุคคลใดทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือทั้งปรับและจำ”

กำหนดไว้ทำประมง เพื่อใช้บริโภคในครัวเรือน แต่มีข้อสังเกต คือ หากผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในที่ว่าประมง ไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นทำการประมงในที่ว่าประมง โดยบุคคลนั้นได้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามประกาศของจังหวัดแล้ว จะมีความผิดตามกฎหมายประมงหรือไม่นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการผิดสัญญาการว่าประมงแล้วที่กฎหมายกำหนดไว้ได้³² อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการประกาศยกเลิกที่ว่าประมงแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาเนื่องจากเท่าที่ผ่านมาเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในที่จับสัตว์น้ำประเภทดังกล่าวนี้มาโดยตลอด

3. **ที่อนุญาต** “ที่อนุญาต” คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมง หรือ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมถึงบ่อสัตว์น้ำด้วย³³ ซึ่งสามารถแบ่งที่อนุญาตออกพิจารณาได้เป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้³⁴

1. ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมง หรือ
2. ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือ
3. บ่อล่อสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะบ่อล่อสัตว์น้ำจะอยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งหมายถึงที่ดินที่มีโฉนดต่างๆหรือที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนก็ตาม เมื่อจะทำการประมงก็จะต้องขออนุญาตและเสียอากรในการทำการประมงเสียก่อนเช่นเดียวกับที่อนุญาตอื่นๆ ที่จะต้องขออนุญาตและเสียอากรการทำประมงตามบัญชีที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งในปัจจุบันได้ให้อำนาจแก่จังหวัดในการประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาตต่างๆ รวม 7 ประเภท ได้แก่

1. ที่อนุญาตสำหรับตั้งเครื่องมือประจำที่ทุกชนิด
2. ที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
3. ที่อนุญาตรายบุคคล
4. ที่อนุญาตทำการประมงและปลุกบัว

³² อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 137-142.

³³ คุมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

³⁴ ถาวร ทองย้อย, พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, หน้า 26.

5. ที่อนุญาตปลูกบัว
6. ที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำ
7. ที่อนุญาตจับสัตว์น้ำ

การประกาศเป็นที่อนุญาตประเภทต่าง ๆ นั้น กระทรวงเกษตรฯ ได้พิจารณาให้จังหวัดประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่อำนาจของตน เป็นที่อนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้ 7 กรณีดังกล่าวแล้วนั้น การจะพิจารณาและประกาศที่อนุญาตประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นั้น กรมประมงจะได้ทำการกำหนดรายละเอียดให้เจ้าหน้าที่สำรวจตรวจสอบที่จับสัตว์น้ำทั้งในน่านน้ำจืดและน่านน้ำเค็ม ซึ่งในปัจจุบันการกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์เป็นประเภทที่อนุญาตนั้น จังหวัดจะต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมพร้อมทั้งแจ้งจำนวนพื้นที่ ที่ประสงค์จะกำหนดเป็นเขตและความกว้างยาวของพื้นที่ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ โดยผ่านกรมประมงในฐานะเจ้าของเรื่อง และเมื่อกรมประมงได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นแล้ว จึงนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาและอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ จังหวัดจึงดำเนินการประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. การประมง พุทธศักราช 2490 ได้ ซึ่งวิธีการปฏิบัติดังกล่าวนี้ถือว่าต้องใช้ระยะเวลาอันเกินสมควร และไม่อาจสนองความต้องการของราษฎรในการประกอบอาชีพในท้องถิ่นให้สะดวกรวดเร็วได้ ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้พิจารณาเห็นสมควรอนุมัติเป็นหลักการให้จังหวัดประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนเป็น “ที่อนุญาต” ได้ตามกฎหมายเฉพาะที่อนุญาตทั้ง 7 ประเภท ที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาให้ทันต่อความต้องการของประชาชน

ที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เมื่อเป็นที่อนุญาตดังกล่าวแล้ว มีผลทำให้ผู้ที่ต้องการประมงในที่จับสัตว์น้ำประเภทนี้จะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน โดยที่บุคคลทั่วไปจะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตมิได้³⁵ เหตุที่ต้องมีการขออนุญาตก่อนการทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตก่อนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่ให้เกิดการทะเลาะวิวาทกัน เนื่องจากความขัดแย้ง

³⁵ ฎมตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในที่อนุญาต การทำการประมงส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประจำที่ โดยเครื่องมือประเภทนี้จะเคลื่อนที่ได้ยากและเป็นการป้องกันสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตด้วยหากมีผู้ทำการฝ่าฝืนทำการประมงในบริเวณดังกล่าว³⁶ โดยที่ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตนั้น นอกจากจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายแล้วจะต้องทำตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมประมงกำหนดอีกด้วย หากบุคคลใดทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายเช่นกัน³⁷

ในส่วนของ “บ่อล่อสัตว์น้ำ”³⁸ กฎหมายห้ามขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีข้อสังเกตว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งเป็นคำในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีความหมายกว้างกว่าที่ “สาธารณประโยชน์” ตามมาตรา 6 (4) ของพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เพราะที่สาธารณประโยชน์มีความหมายเป็นเพียงที่จับสัตว์น้ำประเภทหนึ่งดังกล่าวต่อไปเท่านั้น ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกินความกว้างถึงทั้งที่เป็นที่จับสัตว์น้ำและไม่เป็นที่จับสัตว์น้ำด้วย เช่น ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น แม้จะไม่มีน้ำขังก็เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับการขุดบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์ปกติจะกระทำไม่ได้อยู่แล้ว เนื่องจากเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตามที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกฎหมายมิได้ห้ามในการขุดบ่อล่อสัตว์น้ำโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด แต่กลับส่งเสริมสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน เพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่สัตว์น้ำ เพราะว่าการขุดบ่อล่อสัตว์ตามปกติราษฎรมักจะขุดใกล้ๆ ฝั่งคลอง หนอง หรือบึง เพื่อจะล่อสัตว์น้ำต่างๆ เข้ามาในบ่อของตน ซึ่งเงื่อนไขในการอนุญาตนั้นมีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่กฎหมายก็ไม่ได้ห้ามขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด แต่ต้องไม่เป็นการเสียหายแก่สัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ ดังนั้น ผู้ใดจะขุดบ่อล่อสัตว์ในที่ดินกรรมสิทธิ์

³⁶ อำนวย แทนทอง, ถ้าอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 157.

³⁷ มาตรา 62 “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 13.....ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ”

³⁸ มาตรา 14 “ห้ามมิให้บุคคลใดขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ส่วนในที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์บุคคลย่อมขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำได้แต่ต้องไม่เป็นการเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์”

ของตนซึ่งเป็นที่จับสัตรีน้ำประเภทที่อนุญาตนี้ ผู้ที่ได้รับอนุญาตนอกจากจะมีสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้วยังมีหน้าที่ในการติดตั้งคอมไฟและเครื่องหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อความปลอดภัยของประชาชนโดยทั่วไปที่ใช้ทางน้ำบริเวณที่ตั้งของเครื่องมือประจำที่ของผู้ที่ได้รับอนุญาตนั่นเอง³⁹

4. ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตรีน้ำที่บุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้⁴⁰ ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามที่สาธารณประโยชน์ว่าหมายรวมถึงที่จับสัตรีน้ำประเภทใด ดังเช่นที่กฎหมายให้คำนิยามที่จับสัตรีน้ำทั้ง 3 ประเภทแรกที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประมงแล้วถ้าหากไม่เป็นที่จับสัตรีน้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุข ที่อนุญาต กฎหมายก็ถือว่าเป็นที่จับสัตรีน้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น⁴¹ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ในที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดและต้องปฏิบัติตามมาตรารอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายประมง อันได้แก่

1. ต้องปฏิบัติตามมาตรา 28 ที่หากทำการประมงโดยใช้เครื่องมือในพิกัดก็ต้องขออาชญาบัตรและเสียเงินอากร เป็นต้น มาตรา 28 ทวิที่หากเป็นกรณีที่เจ้าของเรือใช้หรือยอมให้ใช้เรือของตน ทำการประมงหรือเพื่อทำการประมงจนเป็นเหตุให้มีการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ และทำให้คนประจำเรือหรือผู้โดยสารไปกับเรือต้องตกค้างอยู่ ณ ต่างประเทศ เจ้าของเรือมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันเกิดจากการละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 7 คน ภายใน 30 วันนับจากวันได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าว

2. ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 31 คือ ห้ามมิให้ตั้งหรือปักสร้างเครื่องมือประจำที่ในที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

3. ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 32 เช่น ห้ามมิให้ทำการประมงในฤดูที่ปลามีไข่หรือปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้เครื่องมือทำการประมง หรือกำหนดวิธีให้ทำการประมงต่างๆ ตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น

³⁹ ฎมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁴⁰ ฎมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁴¹ ฎมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดสิทธิการทำประมงไว้ตามประเภทที่จับสัตว์น้ำทั้ง 4 ประเภท ที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้สิทธิการทำประมงได้ โดยที่จับสัตว์น้ำแต่ละประเภทก็มีการกำหนดสิทธิแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของที่จับสัตว์น้ำที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง ซึ่งที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์นั้นกฎหมายก็ได้ห้ามบุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยหลัก แต่มีข้อยกเว้นให้ทำการประมงได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดี ส่วนที่จับสัตว์น้ำประเภทที่ว่าประมงเป็นการให้สิทธิทำการประมงในลักษณะเป็นสิทธิส่วนบุคคล (Private Property Right) แก่ผู้ว่าประมงซึ่งอาจจะเป็นผู้ว่าประมงหรือเป็นนิติบุคคลก็ได้ โดยการเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐและมีกำหนดระยะเวลาโดยที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมงเว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาต และในปัจจุบันกรมประมงได้ยกเลิกที่จับสัตว์น้ำประเภทนี้แล้ว คงเหลือแต่ที่ว่าประมงบางประเภทเท่านั้น ส่วนที่จับสัตว์น้ำอีกประเภทคือที่อนุญาต โดยที่จับสัตว์น้ำประเภทนี้มีลักษณะการให้สิทธิในการทำการประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเช่นเดียวกับที่ว่าประมง ในแง่ของการให้สิทธิส่วนบุคคลให้กับผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งพอสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้มอบสิทธิการทำประมงในสองลักษณะ คือ การมอบกรรมสิทธิ์การทำประมงในที่ว่าประมง และการมอบกรรมสิทธิ์การทำประมงในที่อนุญาตในลักษณะที่เป็นสิทธิส่วนบุคคล แม้จะเป็นการมอบสิทธิในการทำประมงแก่ประชาชนแต่ก็ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรประมงอย่างแท้จริง เนื่องจากลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น จะต้องมีการมอบสิทธิการทำประมงให้กับประชาชนในลักษณะของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในการแบ่งสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรม โดยไม่ใช่เป็นการการมอบสิทธิการทำประมงให้แก่ประชาชนเฉพาะรายเท่านั้น ซึ่งการมอบสิทธิการทำประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ดังกล่าวนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมากรมประมงก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ อาทิเช่น การทำโครงการประมงหมู่บ้าน โดยการขุดบ่อเลี้ยงปลาขึ้นมาแล้วนำปลาชนิดต่างๆ มาปล่อยในทำนบปลาในหมู่บ้านของตนเอง เมื่อปลาได้เจริญเติบโตพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์หรือบริโภคได้ ก็จะได้กำหนดวันจับปลาในทำนบปลาประจำหมู่บ้าน โดยการเปิดขายบัตรให้แก่ชาวบ้านในหมู่บ้านของตนหรือชาวบ้านจากที่อื่นมาซื้อบัตรจับปลา โดยคิดราคาบัตรจับปลาแตกต่างกันแล้วแต่ชนิดของเครื่องมือทำการประมง เงินที่ได้จากการขายบัตรนั้นคณะกรรมการหมู่บ้านจะนำไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ ของหมู่บ้าน และการบำรุง

รักษาตำบลรวมถึงการจัดหาพันธุ์ปลามาปล่อยใหม่ต่อไป การดำเนินโครงการดังกล่าวกรมประมงได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ในส่วนที่ว่าด้วย “ที่อนุญาต” ตามมาตรา 12 โดยกำหนดให้ตำบลปลาประจำหมู่บ้านเป็นที่อนุญาตเลี้ยงปลาประจำหมู่บ้าน และใช้อำนาจตามมาตรา 18 ควบคุมบุคคลอื่นห้ามทำการประมงในตำบลปลาประจำหมู่บ้าน ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงโครงการดังกล่าวก็จะพบว่าเป็นการดำเนินการของชุมชนท้องถิ่นเฉพาะกิจการเพาะเลี้ยงปลาในตำบลปลาประจำหมู่บ้านเท่านั้น มิใช่การดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำทุกชนิด แต่หากคณะกรรมการหมู่บ้านจะดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติอื่นๆ ในเขตท้องที่ของตนก็จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมาย รับรองอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในขณะนี้กฎหมายประมงยังไม่มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่ก็นับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายออกมารองรับทั้งระดับและรูปแบบองค์กรการมีส่วนร่วมโดยให้ทุกส่วนของสังคม โดยเฉพาะประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงต่อไป

ข. มาตรการจัดการทรัพยากรประมง โดยฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง โดยบัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการจัดการคือ รัฐ ซึ่งกรมประมงเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่รับผิดชอบและมีมาตรการในการจัดการและอนุรักษ์หลายประการ มาตรการหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงที่สำคัญตามบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 นั้น มีทั้งมาตรการของฝ่ายปกครองและมาตรการที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสามารถแยกพิจารณาในแต่ละมาตรการได้ดังต่อไปนี้คือ

ก. มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายปกครอง

1. มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามมาตรา 32

มาตรา 32 ระบุว่า “รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

1. กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาดชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้จับสัตว์น้ำ
2. กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใด ในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
3. กำหนดระยะที่ตั้งของเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
4. กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงชนิดต่างๆ
5. กำหนดฤดูที่มีเขและวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ให้ใช้ และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว
6. กำหนดชนิด ขนาดและจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
7. กำหนดมิให้ทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด”

การให้อำนาจของฝ่ายปกครองในการจัดการทรัพยากรประมงกับรัฐมนตรี (การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง) และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็เพื่อความคล่องตัวสูงและยืดหยุ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมง หรือการทำประมงในลักษณะต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในแต่ละพื้นที่ โดยมีวิธีการออกมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแยกพิจารณาได้ 3 ประการหลัก คือ 1. มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมง 2. มาตรการจำกัดฤดูทำการประมง 3. มาตรการจำกัดการใช้เครื่องมืออุปกรณ์บางชนิดทำการประมง โดยสามารถพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรการได้ดังต่อไปนี้

1. **มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมง** ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ถือว่าที่จับสัตว์น้ำเป็นที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 4 (5) ดังกล่าวมาแล้ว ที่บุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ แต่ในสถานที่บางแห่งทาง

ราชการได้มีมาตรการจำกัดพื้นที่ในการทำประมงโดยประกาศห้ามไว้ อาทิเช่น การกำหนดห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือบางชนิดภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามชายฝั่งขณะทำการประมง และภายในรัศมี 400 เมตร นับออกไปจากอาณาเขตที่ตั้งของเครื่องมือประจำที่ทุกชนิด ที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นหนังสือ หรือห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดในการทำการประมงภายในพื้นที่ที่กำหนด เป็นต้น

2. มาตรการจำกัดฤดูกาลทำการประมง โดยกำหนดห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในฤดูปลามีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในบางพื้นที่ อาทิเช่น กรณีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพรและจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฤดูปลาที่มีไข่ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี และในฤดูปลามีไข่และวางไข่และอนุรักษ์ลูกปลาระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี หรือในกรณีการปิดอ่าวเพื่อให้ปลาวางไข่ เป็นต้น

3. มาตรการจำกัดการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์บางชนิดทำการประมง เครื่องมืออุปกรณ์สำหรับจับสัตว์น้ำหรือทำการประมงที่นิยมใช้โดยเฉพาะในการทำประมงทะเลนั้น คือ อวนชนิดต่างๆ เนื่องจากมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำ แต่ก็มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงหลายประการไม่ว่าจะเป็นการทำลายระบบนิเวศน้ำใต้ท้องทะเล โดยเฉพาะการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กถูกทำลายทั้งที่ยังไม่เหมาะสมจะนำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งทางราชการได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีการออกมาตรการในการอนุรักษ์มิให้สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กต้องถูกแสวงหาในการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ ดังกล่าวนั้น โดยออกมาตรการห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนลากต่างๆ ซึ่งมีขนาดตาอวนห่างกว่าที่กำหนดเพื่อให้ปลาและสัตว์น้ำขนาดเล็กได้เล็ดรอดจากการถูกจับด้วยเครื่องมือประมงดังกล่าว และเติบโตเป็นพ่อแม่พันธุ์ขยายพันธุ์ต่อไปซึ่งมาตรการที่ทางราชการได้ออกมานี้ อาทิเช่น การห้ามใช้อวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลา ทะเลสาบตอนในและทะเลน้อย ซึ่งอยู่ในจังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง เว้นแต่อวนล้อมจับที่มีความยาวไม่เกิน 200 เมตร กว้างไม่เกิน 2.5 เมตร และขนาดช่องตาอวนไม่เล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร เป็นต้น

2. มาตรการในการป้องกันและคุ้มครองอันตรายอันเกิดกับสัตว์น้ำ

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าวคือ มาตรา 53⁴² ที่ได้มีการแก้ไขมาแล้ว 3 ครั้ง โดยครั้งแรกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2496 ครั้งที่สองแก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 พ.ศ.2513 เนื่องจากเป็นการรีบด่วนและยังไม่ได้มีการประชุมรัฐสภา เพราะมีเหตุการณ์ที่มีผู้นำปลาในสกุลเซลาซาลมัส (Genus *Serasalmus*) ได้แก่ ปลาปิรันยา หรือปลาครีปี เข้ามาเลี้ยงในประเทศไทย ซึ่งปลาสกุลนี้มีถิ่นกำเนิดอยู่ในลุ่มแม่น้ำอะเมซอน ประเทศอเมริกาใต้เป็นปลาที่มีนิสัยดุร้ายมากและจะเป็นอันตรายแก่มนุษย์และสัตว์ โดยมาตรานี้เดิมได้ห้ามมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้า เท่านั้น แต่การแก้ไขครั้งที่สองนี้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดไม่ว่าจะมีไว้เพื่อการค้าหรือไม่ก็ตาม เช่น มีไว้เพื่อดูเล่น เป็นต้น อีกทั้งมีมาตรการห้ามบุคคลใดนำสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใด ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน⁴³ ซึ่งเป็นการป้องกันให้บุคคลที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ นำสัตว์น้ำบางชนิดที่อาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ไปปล่อยลงในที่จับสัตว์น้ำ เช่น ที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล ที่อนุญาต หรือที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนมาตรการห้ามนำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร⁴⁴ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะด้านโรคของสัตว์น้ำซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาห้ามไว้ 2 ฉบับ คือฉบับแรกเป็นการห้ามนำปลาน้ำจืดบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร โดยการห้ามนำปลาที่มีชีวิตตระกูลคาร์พ (Carp) เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากพันธุ์ปลาดังกล่าวได้นำเชื้อโรคบางชนิดเข้ามาในประเทศไทย เช่น โรคหนองสมอ หรือโรคพยาธิเส้นไหม เป็นต้น ส่วนฉบับที่สองนั้นเป็นการห้ามมิไว้ในครอบครอง นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งสัตว์น้ำที่ห้ามดังกล่าวได้แก่ปลาในตระกูลเซราเซลาซาลมัสและ ไข่ของปลาเหล่านี้ด้วย ซึ่งมีข้อยกเว้นที่จะกระทำได้โดยไม่เป็นความผิดต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้น⁴⁵

⁴² มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528.

⁴³ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁴⁴ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁴⁵ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490,

ข. มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1. มาตรการห้าม เท ทิ้ง วัตถุในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือ ที่จับสัตว์น้ำ

เนื่องจากในปัจจุบันมีประชาชนจำนวนมากไม่ยอม ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวได้ใช้วัตถุที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำ เช่น การวางยาเบื่อทำการประมงทั้งในน้ำจืดและในน้ำเค็ม โดยเห็นว่าการใช้วิธีดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและได้สัตว์น้ำจำนวนมาก ไม่ได้คำนึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อสัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้ปริมาณของสัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วและเกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศน์ในบริเวณนั้น และที่สำคัญที่สุดเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ได้บริโภคสัตว์น้ำนั้น ทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือถึงแก่ชีวิตได้ จากการกระทำดังกล่าวกฎหมายประมงก็ได้ให้ความสำคัญและมีบทบัญญัติที่มากควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำในลักษณะเช่นนี้อันจะเป็นอันตรายต่อ สัตว์น้ำ ที่จับสัตว์น้ำ และต่อผู้บริโภคได้ โดยระบุไว้ว่าห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง หรือระบายหรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่ได้มีการประกาศ ลงไปที่จับสัตว์น้ำหรือกระทำการใดๆ อันทำให้ที่จับสัตว์น้ำมีเนเมา หรือ เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือ ทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ แต่มีข้อยกเว้นที่จะกระทำได้ก็แต่โดยเป็นการทดลองทางวิทยาศาสตร์ และต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน⁴⁶ ซึ่งบทบัญญัติที่กฎหมายประมงได้รับรองดังกล่าวถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างมากในปัจจุบัน โดยที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นๆ อีกทั้งมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งจะทำการพิจารณาองค์ประกอบบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในแต่ละข้อได้ดังต่อไปนี้คือ

1. เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงไปที่จับสัตว์น้ำ

2. กระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนเมาในที่จับสัตว์น้ำนั้น

3. เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งของลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ

⁴⁶ ฎมตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

4. หรือทำให้เกิดมลพิษ
5. ซ้อยกเว้นเป็นการทดลองหรือเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

จากองค์ประกอบของกฎหมายดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาความหมายได้ดังนี้

เท หมายถึง เอาจัตถุที่มีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ

ทิ้ง หมายถึง การที่ทำในลักษณะใดๆ ก็ได้ เป็นต้นว่าวางไว้ในที่จับสัตว์น้ำใช้เครื่องสูบน้ำที่เป็นอันตรายลงในแม่น้ำ หรือให้ลูกจ้างกระทำการดังกล่าว เป็นต้น

ระบาย หมายถึง ระบายวัตถุที่มีพิษลงในที่จับสัตว์น้ำ เช่น เปิดน้ำที่มีวัตถุที่มีพิษเจือปนให้ไหลลงในแม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวขององค์ประกอบที่ 1 ความผิดตามกฎหมายที่จะเป็นความผิดสำเร็จเกิดขึ้นเมื่อมีการ เท ทิ้ง ระบายวัตถุที่มีพิษในที่จับสัตว์น้ำ เช่น แม่น้ำ คู คลอง หนอง บึง อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น โดยสัตว์น้ำจะเป็นอันตรายหรือไม่ก็ตามก็มีความผิดตามมาตราแล้ว เพราะเจตนาของกฎหมายคำนึงถึงองค์ประกอบตามที่บัญญัติว่าครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ไม่คำนึงถึงว่าผลจะเป็นประการใดซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ต้องการผลนั้นเอง ส่วนวัตถุที่มีพิษนั้นจะต้องเป็นชนิดที่รัฐมนตรีประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น แต่หากการกระทำนั้นขาดเจตนา ก็ถือว่าไม่ครบองค์ประกอบภายในของกฎหมายที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้ได้ เช่น ฉีดยาฆ่าแมลงลงในนาข้าว ทำให้ยาฆ่าแมลงไหลลงไปที่จับสัตว์น้ำทำให้สัตว์น้ำตาย เช่นนี้ถือว่าเป็นการกระทำโดยขาดเจตนาจึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดมาตรา

องค์ประกอบที่ 2 กฎหมายบัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา” ยกตัวอย่างเช่น กรณีชาวประมงใช้ปูนขาวละลายน้ำหยดตามรูที่หอยหลอดอาศัยอยู่ เมื่อหอยหลอดถูกปูนขาวก็จะออกมาจากรูที่อาศัยอยู่ชาวประมงก็จับไปขาย กรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาใช้ปูนขาวเป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงก็คือหอยหลอดมีเนมา เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบภายนอกและภายในของกฎหมาย ที่สามารถจะดำเนินคดีตามกฎหมายได้ไม่ว่าจะดำเนินการจับกุมโดยพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นเหตุการณ์ซึ่งหน้า หรือแจ้งความ ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีที่มักเกิดปัญหาว่าครบองค์

ประกอบของการกระทำความผิดมาตรานี้หรือไม่นั้น ได้แก่ การผู้ฉีดยาจากบ่อเลี้ยงกุ้งลงไป ในที่จับสัตว์น้ำหรือการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ถือเป็นกรกระทำที่มีผลทำให้ สัตว์น้ำมีเมมาหรือตายได้เช่นกันจึงมีความผิดตามมาตรานี้ แต่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผลที่เกิดขึ้น นั้นเกิดจากสาเหตุดังกล่าว

องค์ประกอบที่ 3 กฎหมายบัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือ ทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ” โดยการกระทำความผิด มาตรานี้มักเกิดจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีได้มีการบำบัดน้ำเสียก่อน เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือทำให้สัตว์น้ำตาย หรือการฉีดยาออกจากบ่อเลี้ยงกุ้งของ ชาวนาุ้งลงไปในที่จับสัตว์น้ำ โดยมีได้มีบ่อบำบัดน้ำเสียก่อนหรือการที่ บุคคล นิติบุคคล ชุมชน ได้เท ทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลหรือของเสียลงในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งการดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมักมีข้อขัดข้องและปัญหาเกิดขึ้น เนื่องจากการฟ้องร้องนั้นกรมประมง และประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องได้ ซึ่งจากตามที่หนังสือของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0002/7856 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2535 ที่ตอบข้อหารือข้อกฎหมายกรณีความเสียหายอัน เกิดจากแม่น้ำพอง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูลเน่าเสีย ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ความเห็นว่า “แหล่งน้ำธรรมชาติ สัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีใช้ทรัพยากรสินของ กรมประมงหรือราษฎร ดังนั้น หากแม้จะมีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำหรือที่จับ สัตว์น้ำดังกล่าวเสียหายก็หาเป็นการ “ทำต่อ” กรมประมงหรือราษฎรตามมาตรา 420 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ และแม้กรมประมงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพ แหล่งน้ำนั้นหรือราษฎรเสียหายอันเกิดจากการขาดรายได้ จากการแสวงหาประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งน้ำนั้น ก็ถือเป็นเพียงผลต่อเนื่องจากการกระทำที่มีได้ “ทำต่อ” กรมประมงหรือราษฎรดังกล่าวข้างต้น ทั้งในขณะที่เกิดเหตุ พ.ร.บ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันกำหนดให้บุคคลรับผิดทางแพ่งในกรณีดังกล่าวยังไม่มีผลใช้ บังคับ ฉะนั้นกรมประมง หรือราษฎรแล้วแต่กรณีไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้ได้”

จากมติสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวอาจเกิดความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่มีบุคคล ใดช่วยแก้ปัญหาได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในทางปฏิบัติแล้วกรม ประมงได้ตั้งงบประมาณแผ่นดินไว้ปีละหลายร้อยล้านบาท ในการบูรณะแหล่งน้ำและฟื้นฟูพันธุ์ สัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มตลอดมาและจากบทบัญญัติมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ การประมง (ฉบับ ที่ 3) พุทธศักราช 2490 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็เจตนารมณ์ในการคุ้มครองดูแล “สัตว์น้ำ” และ “ที่จับสัตว์น้ำ”

องค์ประกอบที่ 4 กฎหมายบัญญัติว่า “ห้ามไม่ให้บุคคลใดทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ คำว่า “มลพิษ” หมายความว่าของเสีย หรือวัตถุอันตรายและมลสารอื่นๆ รวมทั้งตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านี้ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อคุณภาพอนามัยของประชาชนได้และมีให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย โดยที่องค์ประกอบข้อนี้เน้นพิจารณาเฉพาะที่จับสัตว์น้ำนั้นเกิดมลพิษหรือไม่ไม่ต้องพิจารณาถึงสัตว์น้ำว่าสัตว์น้ำนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่เป็นภัยหรืออันตรายต่อที่จับสัตว์น้ำหรือไม่ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดก็เช่นเดียวกันกับองค์ประกอบข้ออื่นๆ ที่จะต้องอาศัยเจตนาของผู้กระทำความผิดให้เกิดมลพิษ และจะต้องมีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าเกิดมลพิษในที่จับสัตว์น้ำโดยนักวิชาการ

องค์ประกอบที่ 5 กฎหมายบัญญัติว่า “เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” จากข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่มีความหมายกว้างและในปัจจุบันก็ยังไม่มียุคคลใดได้รับการยกเว้นในกรณีดังกล่าวเลย ซึ่งบุคคลที่ถือว่ามีอำนาจอนุญาตตามมาตรานี้ก็คือ อธิบดีกรมประมงที่ถือว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั่นเอง

จากที่กล่าวมาทั้ง 5 องค์ประกอบความผิดนั้น แม้ผู้กระทำความผิดครบองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็ถือว่าเป็นความผิดแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ (ฉบับที่3) พุทธศักราช 2490 กับผู้กระทำความผิดนั้น การแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษคดีอาญาหรือการจับกุมผู้กระทำความผิด จะมีได้แยกองค์ประกอบของความผิดดังกล่าวแต่อย่างใด คงแจ้งข้อหาองค์ประกอบความผิดทั้งมาตราและที่สำคัญมักแจ้งข้อหาว่ากระทำกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ

1. การกระทำความผิดมาตรา 19 พ.ร.บ การประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 อัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท
2. กระทำความผิดบทบัญญัติมาตรา 119 ทวิ แห่ง พ.ร.บ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งบัญญัติให้การ เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมี

ภัณฑ์หรือ สิ่งใดๆลงในทะเล ในน่านน้ำไทยซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

3. การกระทำความบัพพัญญติมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีที่ถูกกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหายหรือเสียหาย

2. มาตรการห้ามใช้ไฟฟ้า ช็อต หรือวัตถุระเบิดในการทำประมง

องค์ประกอบของกฎหมายความผิดตามมาตรา ๙๗ นี้เกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้⁴⁷

1. ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ
2. ใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ
3. เว้นแต่เพื่อประโยชน์ทางราชการหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี

มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทำลาย

ทรัพยากรธรรมชาติเพราะการใช้กระแสไฟฟ้าในการทำการประมงกับการใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำนั้น จะส่งผลทำให้เกิดความเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำทั้งหลาย ทั้งขนาดเล็กและพ่อแม่พันธุ์ก็จะถูกทำลายไปด้วย เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และส่งผลเสียหายต่อส่วนรวมและอาจกระทบกระเทือนต่อทรัพยากรประมงที่อาจเกิดอันตรายต่อผู้ใช้เครื่องมือดังกล่าวได้ ทั้งต่อชีวิตและร่างกาย ซึ่งความผิดตามมาตรา ๙๗ นี้เป็นความผิดสำเร็จเพียงแต่ได้ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือเพียงแต่ใช้วัตถุระเบิดทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำก็มีความผิดตามมาตรา ๙๗ นี้แล้ว ไม่จำเป็นว่าสัตว์น้ำจะตายมากน้อยเพียงใด แต่ก็มีข้อยกเว้นที่ให้ใช้กระแสไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิดในการทำประมงได้ เช่น การที่กรมประมง กองทัพเรือ และกรมตำรวจได้เคยร่วมกันทดลองวัตถุระเบิดที่อ่าวสัตหีบเพื่อต้องการทราบว่าสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ที่ถูกระเบิดมีลักษณะภายนอกและภายในเป็นอย่างไรเพื่อประโยชน์ในทางราชการ แต่อย่างไรก็ตามผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมประมงกำหนด เช่น จำนวนครั้ง เวลา และสถานที่ที่อนุญาต เป็นต้น

⁴⁷ ฎมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

คำว่า “วัตถุระเบิด” นั้น หมายถึง วัตถุที่สามารถส่งกำลังอย่างแรงของวัตถุระเบิดนั้นขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังต้นหรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดนั้น ทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหารกับหมายความรวมถึงเชื้อปะทุต่างๆ หรือวัตถุระเบิดอื่นอันใดมีสภาพคล้ายคลึงกันซึ่งใช้หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิดซึ่งรัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴⁸ ส่วนคำว่า “กระแสไฟฟ้า” นั้น ในกฎหมายไทยไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไรแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 101 ได้บัญญัติว่า “สังหาริมทรัพย์” หมายความรวมทั้งกำลังแรงแห่งธรรมชาติอันถือเอาได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา 877/2501 ซึ่งวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า การลักกระแสไฟฟ้าเป็นความผิดฐานลักทรัพย์นั้น ปัญหาต่างๆ จึงยุติลง ฉะนั้นกระแสไฟฟ้าจึงน่าจะเป็นทรัพย์ประเภทหนึ่ง

3. มาตรการห้ามครอบครองสัตว์น้ำ ที่ได้มาโดยการกระทำความผิด

กฎหมายได้ห้ามบุคคลใดมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสัตว์น้ำ โดยรู้ว่าได้มาโดยการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20⁴⁹ ซึ่งความผิดตามมาตรานี้เกิดขึ้นเมื่อได้กระทำการครอบครองประกอบของกฎหมายดังต่อไปนี้⁵⁰

1. มิไว้ในครอบครองเพื่อการค้า
2. โดยรู้ว่าได้มาจากกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20

การห้ามมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสัตว์น้ำ โดยรู้ว่าได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 นี้หมายความว่า พ่อค้าแม่ค้าหรือผู้ขายสัตว์น้ำดังกล่าวจะต้องรู้ว่าสัตว์น้ำนั้น ได้มาด้วยการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือใช้วัตถุระเบิดในการทำการประมง จึงจะมีความผิดตามมาตรานี้ได้ คำว่า “ครอบครองเพื่อการค้า” ก็หมายความว่ามิไว้เพื่อขายนั้น

⁴⁸ ดูพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2501.

⁴⁹ ฎมาตรา 20 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁵⁰ อำนวย แทนทอง, ถ้าอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 206-207.

เอง แต่ผู้ที่ซื้อไปเพื่อบริโภคในครัวเรือน คงไม่มีความผิดเพราะไม่ได้มีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า ความผิดมาตรานี้ต้องการเจตนาพิเศษ คือ ผู้กระทำความผิดจะต้องรู้ ปัญหาจึงมีว่าจะทราบอย่างไรว่าปลาหรือสัตว์น้ำที่ตนครอบครองนั้นเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งโดยปกติผู้มีอาชีพในการซื้อขายสัตว์น้ำนั้นมักจะมีความรู้ ความชำนาญ อยู่แล้วว่าสัตว์น้ำที่ถูกจับมานั้นได้มีการจับมาโดยวิธีการที่ผิดกฎหมายหรือไม่ แต่เมื่อเป็นคดีขึ้นสู่ศาลแล้วก็มักจะอ้างว่าไม่รู้ ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ หรือหากสัตว์น้ำนั้นถูกแปรรูปในลักษณะต่างๆ เช่น ทำปลาเผา ปลาแห้ง เป็นต้น ก็ยังเป็นการยากแก่การพิสูจน์ หรือปัญหาของการครอบครองเพื่อการค้านั้น ได้แก่กรณีที่เป็นสัตว์น้ำสด เช่น ในแม่น้ำพองที่น้ำเน่าเสียเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน อุตสาหกรรมทำให้ปลาตายเป็นจำนวนมากนั้น หากมีคนเก็บปลาไปขายก็ถือว่ามี ความผิดตามมาตรานี้ด้วย แต่หากเก็บสัตว์น้ำดังกล่าวไปเพื่อการบริโภคแม้จะรู้ว่ามีการกระทำผิดปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ตามก็ไม่มี ความผิดตามมาตรานี้ เพราะขาดองค์ประกอบของความผิด ที่ต้องมีไว้เพื่อการค้านั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามที่กฎหมายใช้คำว่า “โดยรู้อยู่ ก็ดี” “ครอบครองเพื่อการค้าก็ดี” นับว่าเป็นการเปิดช่องโหว่ของกฎหมายให้มีการกระทำความผิดตามมาตรานี้ได้ การจะแก้ไขถ้อยคำใหม่โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทรัพยากรสัตว์น้ำ และความปลอดภัยของผู้บริโภค ที่หากสัตว์น้ำนั้นมีพิษแม้จะมีการครอบครองไว้เพื่อบริโภคใน ครัวเรือนก็ควรจะมี ความผิดด้วย

ค. มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ระบบอนุญาต

ทรัพยากรประมงหรือทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกำหนดจำนวนหรือน้ำหนักได้อย่างชัดเจนและอย่างถูกต้องได้ เนื่องจากทรัพยากรเหล่านี้บางชนิดเมื่อถูกจับขึ้นมา ก็ตายบ้าง ส่วนที่มีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะใช้ประโยชน์ก็จะถูกทิ้งไปทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันหากไม่มีการจับสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์สัตว์น้ำเหล่านั้นก็จะตายไปตามธรรมชาติหรืออพยพไปที่อื่นหรือถูกบุคคลอื่นจับไปใช้ประโยชน์อยู่นั่นเอง อันจะเกิดความสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นกัน ดังนั้น มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้สถิติของทรัพยากรประมง จึงเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ระบบควบคุมเครื่องมือทำการประมง จึงนับว่าเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะสามารถจัดการทรัพยากรประมงให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติได้ โดยที่เครื่องมือทำการประมงเป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญในการจับสัตว์น้ำ และเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเครื่องมือทำการประมงชนิดใดชนิดหนึ่งในท้องที่ใดๆ จะต้องจดทะเบียนมีไว้ในครอบครองต่อ

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการทราบถึงสถิติที่แน่นอนและจะได้นำสถิติของเครื่องมือทำการประมงนั้นๆ มาประกอบการวางแผนและมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงต่อไป โดยจะแยกพิจารณาการจัดการทรัพยากรประมงในระบบอาญาบัตรได้ดังต่อไปนี้

1. **เครื่องมือทำการประมง** ตาม พ.ร.บ การประมง พุทธศักราช 2490 ได้ให้คำนิยามของเครื่องมือทำการประมงไว้ว่า เป็นเครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อวน ทุลา เสา หลัก หรือเรือบรรดาที่ใช้ในการทำประมง⁵¹ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ ได้แก่

1. เครื่องกลไก ได้แก่ เครื่องยนต์ต่างๆ ที่ใช้ในการทำประมง เช่น เครื่องยนต์ของเรือยนต์ที่ใช้ทำการประมง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของผู้ที่ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น

2. เครื่องใช้ ได้แก่ วัสดุต่างๆที่ใช้ทำการประมง เช่น แห อวน เบ็ด ฉมวก หรือเครื่องมืออย่างอื่น เช่น เครื่องจุดระเบิดสำหรับวิดน้ำ เป็นต้น

3. อุปกรณ์ ได้แก่ วัสดุต่างๆ ที่ใช้เป็นอุปกรณ์ในการทำประมง เช่น ลูกกระสงสำหรับใช้ทำให้อวนหรือข่ายลอยน้ำ ก้อนหินหรือหวงตะกั่วสำหรับใช้ถ่วงให้ข่ายหรืออวนจม เชือก พรวน สำหรับอวนหรือข่าย เป็นต้น เครื่องอุปกรณ์ที่กล่าวมาแม้จะมีคำว่าอุปกรณ์อยู่ด้วย แต่ก็หาได้มีความมุ่งหมายให้มีผลตามกฎหมายในลักษณะทรัพยากรไม่หากแต่เพื่อให้ศาลได้วินิจฉัยในการที่จะริบทรัพย์ได้เท่านั้น

4. ส่วนประกอบ หมายถึง วัสดุต่างๆ ที่นำมาประกอบเพื่อใช้ในการประมง เช่น ไม้สำหรับปักเสาโพงพาง แผงลวดสำหรับใช้ประกอบในการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง ตะเกียงซึ่งใช้บังเพลิงในการจับปลา

5. อวน หมายถึง อวนสำหรับใช้ทำการประมง เช่น ฉมวก หลาว แหล่น เป็นต้น และรวมถึงสิ่งซึ่งสภาพไม่เป็นอวนแต่ได้ใช้เป็นอวน⁵² เช่น ไม้ตะบอง เป็นต้น

6. เสา หมายถึง ไม้หรือหินหรือคอนกรีต ซึ่งใช้ปักในที่จับสัตว์น้ำหรือวัสดุอื่นที่มีลักษณะและวิธีการใช้ เช่นเดียวกัน

⁵¹ อนุมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁵² อนุมาตรา 1 (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

7. หลักมีความหมายเช่นเดียวกับ เส้าแต่อาจใช้ในลักษณะและวัตถุประสงค์ที่ต่างกันทั้งอาวุธ เส้า หลัก ก็อาจเป็นเครื่องใช้อุปกรณ์หรือส่วนประกอบได้เช่นกัน

8. เรือ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 และมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ เรือไทย พุทธศักราช 2481 ได้บัญญัติไว้ “หมายความว่ายานพาหนะ ทางน้ำทุกชนิด” และโดยเฉพาะใน พ.ร.บ การประมง พุทธศักราช 2490 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (4) หมายความว่า “ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด” เช่นเดียวกัน

2. เครื่องมือทำการประมงที่ต้องขออาชญาบัตร ตามพระราช

บัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มาตรา 4 (13) ได้ให้ความหมายของ “เครื่องมือในพิกัด” ไว้ว่า เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ระบุชื่อลักษณะหรือวิธีใช้ในกฎกระทรวง ซึ่งผู้ใช้เครื่องมือในพิกัดต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามที่กฎหมายกำหนด โดยเครื่องมือในพิกัดตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2490) มี 14 ชนิด ซึ่งเครื่องมือทำการประมงที่ไม่ใช่เครื่องมือในพิกัดและไม่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวทั้ง 14 ชนิดนั้น ถือว่าเป็นเครื่องมือนอกพิกัดที่ไม่ต้องขออนุญาตและเสียอากรใช้เครื่องมือดังกล่าวในการทำการประมงแต่อย่างใด⁵³ โดยที่ลักษณะเครื่องมือนอกพิกัดนั้น ส่วนมากจะมีขนาดเล็กโดยประชาชนมักใช้ทำการประมงเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือน ได้แก่ แหยาวไม่ถึง 4 เมตร ลอบต่างๆ เป็นต้น จากที่กล่าวมานั้นการที่บุคคลใดจะใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอาชญาบัตรระบุชื่อบุคคลนั้นและเสียเงินอากร⁵⁴ โดยอัตราอากรที่จะต้องเสียขึ้นขึ้นอยู่กับชนิดเครื่องมือทำการประมงตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ในการออกอาชญาบัตรนั้นอาชญาบัตรทุกฉบับต้องให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอนั้นๆ หรือผู้ทำการแทนแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา

3. ความหมายของอาชญาบัตร ตาม พ.ร.บ การประมง พุทธศักราช 2490

ได้ให้ความหมายของอาชญาบัตรไว้ว่า เป็นใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง⁵⁵ จากคำจำกัดความดังกล่าวอาชญาบัตรเป็นเอกสารที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งในท้องที่นั้น ได้ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอาชญาบัตรไว้ว่า

⁵³ มาตรา 4 (14) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁵⁴ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁵⁵ มาตรา 4 (10) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 216-220/2503 อาชญาบัตรเป็นใบอนุญาตที่ออกมาให้แก่ผู้ใช้เครื่องมือทำการประมงไม่ ดังนั้น อาชญาบัตรจึงคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงเท่านั้น ผู้อื่นหาจะมีสิทธิที่จะใช้เครื่องมือของผู้ได้รับอนุญาตทำการประมงไม่อาชญาบัตรมีอายุการอนุญาตไม่เกิน 12 เดือน โดยที่อายุอาชญาบัตรผู้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัดจะต้องยื่นคำขออนุญาตใช้เครื่องมือในพิกัดก่อนอายุให้ใช้อาชญาบัตรนั้นสิ้นสุดลง คือต้องยื่นคำขอก่อนวันที่ 30 มีนาคม ของทุกปี

4. ผู้รับอนุญาตรับอาชญาบัตร ตาม พ.ร.บ การประมง พุทธศักราช 2490 หมายถึง ผู้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมง เช่น อวน แห เบ็ดราว เป็นต้น หรือบุคคล ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงตาม พ.ร.บ การประมง⁵⁶ โดยที่การสลักหลังอาชญาบัตรให้ทำการประมงนั้นแต่เดิมกระทำไม่ได้ เจ้าของเครื่องมือทำการประมงผู้ถืออาชญาบัตรจะต้องนำเครื่องมือไปใช้ทำการประมงด้วยตนเอง หากมอบให้ผู้อื่นไปทำการแทนจะต้องถูกพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมและมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) ว่าด้วยการขออาชญาบัตร โดยกำหนดให้ผู้ขอรับอาชญาบัตรแจ้งรายชื่อผู้ที่อยู่ในครอบครัวหรือลูกจ้าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่สลักหลังอาชญาบัตรให้บุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีสิทธิใช้เครื่องมือด้วย บุคคลที่มีชื่อสลักหลังอาชญาบัตรคนหนึ่งคนใดเป็นตัวแทนเจ้าของอาชญาบัตร นำอาชญาบัตรและเครื่องมือนั้นไปทำการประมงด้วยก็ได้ ผู้ถืออาชญาบัตรหรือตัวแทนยอมมีสิทธิที่จะให้ผู้อื่นช่วยเหลือการใช้เครื่องมือนั้นทำการประมงด้วย ซึ่งบุคคลประเภทหลังนี้ไม่จำเป็นต้องมีชื่อสลักหลังอาชญาบัตร แต่อย่างใด และการขอรับอาชญาบัตรใช้เครื่องมือในพิกัดก็ได้กำหนดให้ผู้ใช้เครื่องมือต้องเสียค่าธรรมเนียมตามรายตัวคน หากแต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามขนาดและจำนวนเครื่องมือที่ใช้ ดังนั้น หากเครื่องมือใดได้เสียค่าธรรมเนียมและรับอาชญาบัตรแล้วผู้รับอนุญาตที่มีชื่ออยู่ในอาชญาบัตร หรือผู้มีชื่อสลักหลังอาชญาบัตรคนหนึ่งคนใดเพียงคนเดียวปรากฏตัวอยู่ในขณะที่บุคคลอื่น แม้ไม่มีชื่อสลักหลังในอาชญาบัตรร่วมทำการประมงอยู่ด้วยก็หามีความผิดไม่⁵⁷

⁵⁶ อำนวย แทนทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490, หน้า 98.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

จากที่กล่าวมาตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 กรมประมงได้ควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมง (เครื่องมือในพิกัด) โดยการเก็บค่าธรรมเนียมหรืออากรอาชญาบัตร ซึ่งกำหนดอัตราดังปรากฏท้าย พ.ร.บ การประมง พุทธศักราช 2490 แต่อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เครื่องมือทำการประมงขนาดเล็กที่จะต้องขออาชญาบัตรนั้น ค่าธรรมเนียมที่รัฐได้รับอัตราสูงสุดเมตรละ 5 บาท และหากทำการประมงโดยไม่มียาอาชญาบัตรกฎหมายกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ โดยมีความผิดต้องระวางโทษ 3 เท่าของเงินอากร เป็นเงินเมตรละ 15 บาทเท่านั้น⁵⁸ และหากทำการประมงโดยมิได้นำอาชญาบัตรติดไปกับเรือก็ถูกปรับไม่เกิน 50 บาท ซึ่งถือว่าเป็นอัตราโทษที่เบาเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน อันส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ และแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 32 ดังที่กล่าวมาแล้วที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศ กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการ ในการควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงได้ก็ตาม แต่มาตรการของกฎหมายดังกล่าวนี้หาเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีการฝ่าฝืนใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงโดยไม่ขออาชญาบัตรอยู่เสมอ และที่สำคัญในปัจจุบันจำนวนเรือที่ใช้ในการทำประมงมีจำนวนมากขึ้นทุกขณะ ส่งผลให้เกิดการลงแรงทำประมงมากตามไปด้วย หากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้ดำเนินการต่อไปทรัพยากรประมงที่มืออยู่ก็อาจไม่สามารถรองรับความต้องการในการทำประมงได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเภทและจำนวนของเครื่องมือทำการประมงตามกฎหมายประมงแล้วนั้นหมายความรวมถึงเรือด้วย⁵⁹ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ากฎหมายให้มีการขออาชญาบัตรจากเรือประมงแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเครื่องมือทำการประมงในพิกัดเท่านั้นที่เสียอากรอาชญาบัตรทำการประมง ดังนั้น ระบบอาชญาบัตรตามกฎหมายประมง จึงยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจำกัดกำลังลงแรงประมง ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อไป

3.1.1.3 มาตรการบังคับตามกฎหมาย

มาตรการบังคับตามกฎหมายหรือสภาพบังคับของกฎหมายแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สภาพบังคับทางแพ่ง สภาพบังคับทางอาญา และสภาพบังคับทางปกครอง โดยที่

⁵⁸ อนุมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁵⁹ มาตรา 4 (3) “เครื่องมือทำการประมง” หมายความว่า เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ส่วนประกอบ อวน ทุ่น เสือ หลัก หรือ เรือ บรรดาที่ใช้ในการทำประมง

สภาพบังคับทางอาญานั้น จะมีผลเป็นการทำให้บุคคลในสังคมเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นการลงโทษเชิงข่มขู่ให้บุคคลไม่กล้ากระทำผิดอีก อันได้แก่มาตรการลงโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนมาตรการบังคับของกฎหมายทางแพ่งนั้นมุ่งที่จะเยียวยาความเสียหายที่บังเกิดขึ้น ให้ผู้ที่ถูกละเมิดกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยที่มาตรการทั้งทางแพ่งและทางอาญานั้นจำต้องอาศัยอำนาจศาลดำเนินการไปตามกระบวนการยุติธรรม ส่วนมาตรการทางบังคับการปกครองนั้น เป็นมาตรการลงโทษที่มุ่งจัดการบริหารสาธารณะให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล

จากที่กล่าวมาเมื่อกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงขึ้นไว้นั้น จำเป็นต้องมีมาตรการบังคับเพื่อให้เป็นผลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 นั้น ได้มีการกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับทางกฎหมายดังกล่าวไว้หลายประการ ซึ่งสามารถแยกพิจารณามาตรการบังคับประเภทต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

ก. มาตรการบังคับทางอาญา

วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญามีทฤษฎีดังนี้คือ⁶⁰

1. ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน
2. ลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่
3. ลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข
4. ลงโทษเพื่อเป็นการตัดไม่ให้มีโอกาสกระทำอีก

จากที่กล่าวมากฎหมายอาญามักจะถูกนำไปใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในเรื่องต่างๆ เนื่องจากมีบทลงโทษที่เด็ดขาดรุนแรง เป็นการแสดงออกถึงการประพฤติดุปฏิบัติที่สังคมได้ตั้งบรรทัดฐานไว้หากมีการล่วงละเมิดสังคม โดยอำนาจรัฐก็ต้องเป็นผู้เข้าดำเนินการกับบุคคลนั้น ความรับผิดชอบทางอาญาจะเกิดขึ้นเมื่อได้กระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้ และจะต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบของความผิดที่กฎหมายกำหนด โดยที่การกระทำความผิดทาง

⁶⁰ อุทิศ แสนโกศิก, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), หน้า 15.

อาญามี 2 ลักษณะ คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง หรือที่เรียกว่า *mala in se* กับ การกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายกำหนดขึ้น หรือที่เรียกว่า *mala prohibita* ซึ่งความผิดทางอาญาที่นำมาใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้กับการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด *mala prohibita* โดยที่พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ก็เช่นเดียวกันที่ได้นำมาตราการลงโทษทางอาญามากำหนดว่า การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา โดยการกระทำดังกล่าวอาจไม่ใช่ความผิดอาญาในตัวก็ได้ ในส่วนนี้จึงจะมุ่งศึกษาถึงมาตรการลงโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เฉพาะส่วนที่สำคัญและมีผลกระทบโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรประมง โดยเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น พบว่า มุ่งที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ที่จับสัตว์น้ำและทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นหลัก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. โทษจำคุกและปรับ

มาตรา 61 “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16วรรคสอง มาตรา 23 มาตรา 31 มาตรา 34 หรือมาตรา 52 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ”

โดยผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวอาทิเช่น การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูล (มาตรา 11) การขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 14) การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ (มาตรา 16วรรคสอง) การขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 23) การตั้งหรือปักหรือสร้างเครื่องหมายประจำที่ลงในที่สาธารณะประโยชน์ (มาตรา 31) การเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดโดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 52) เป็นต้น โดยจะต้องถูกลงโทษตามมาตรการทางอาญาในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ดังกล่าว

มาตรา 62 “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 13 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 30 มาตรา 54 หรือมาตรา 55 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือทั้งปรับทั้งจำ”

สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์ “สัตว์น้ำ” หรือ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ดังกล่าวนั้น อาทิเช่น การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ (ตามมาตรา 9) การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต (ตามมาตรา 13) กระทำการในที่จับสัตว์น้ำไม่ว่าจะเป็นการปลูกสร้างสิ่งใด พืชหรือพันธุ์ไม้น้ำในที่จับสัตว์น้ำทั้ง 4 ประเภท (มาตรา 17) การทำให้ที่จับสัตว์น้ำนั้นทั้ง 4 ประเภทแห้งหรือลดลงเพื่อทำการประมง (มาตรา 18) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 21) หรือ การนำสัตว์น้ำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือปล่อยลงในที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 54 และมาตรา 55) เหล่านี้เป็นต้น โดยที่จะต้องถูกลงโทษตามมาตรการทางอาญาในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ดังกล่าว

มาตรา 62 ทวิ “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท”

มาตรการลงโทษตามมาตรานี้ นับว่ามีความสำคัญมาก ซึ่งในปัจจุบันเกิดปัญหาการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ และนับว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างรุนแรง อันได้แก่ การ เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีฯ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นการกระทำที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ (มาตรา 19) หรือการใช้กระแสไฟหรือวัตถุระเบิดในการทำประมง (มาตรา 20) เป็นต้น

มาตรา 62 ตริ “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 20 ทวิ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินห้าพันบาท”

เป็นมาตรการในการลงโทษผู้ที่ครอบครองสัตว์น้ำเพื่อการค้า โดยรู้อยู่แล้วว่าได้มาจากกระทำความผิด ตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากที่กล่าวมามาตรการลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติการประมงที่มีทั้งการกำหนดโทษทั้งปรับและจำคุกนั้น ยังไม่มีความรุนแรงเพียงพอในบางมาตราเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้มีการบัญญัติมาเป็นเวลานานแล้ว ถึงแม้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายประมงจะไม่ใช้ผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นอาชญากรก็ตาม ในทางตรงกันข้ามอาจเป็นเพียงราษฎรที่หาเช้ากินค่ำและทำประมงเพื่อเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่การใช้มาตรการในการลงโทษทั้งจำคุกและปรับนั้นก็ถือว่ายัง

มีความจำเป็น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามก็อาจจะใช้มาตรการทางอื่นมากำหนดไว้เพิ่มเติมในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดกฎหมายประมง อาทิเช่น มาตรการเพื่อความปลอดภัยไม่ว่าจะเป็นการห้ามเข้ามาทำประมงในบริเวณนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในการทำประมง เป็นต้น

2. โทษริบทรัพย์สิน

ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้บัญญัติโทษทางอาญา อีกประการที่สำคัญ คือ โทษริบทรัพย์สิน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติว่าผู้ใดมีไว้ครอบครองเป็นความผิด เช่น ฟ็องหว่าจำเลยมีสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำประมงโดยวิธีการต้องห้ามได้แก่ ใช้วัตถุพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดหรือกระแสไฟฟ้า หรือวัตถุระเบิด ตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ไว้ในครอบครอง โดยฝ่าฝืนมาตรา 20 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 แม้ศาลพิจารณาแล้วไม่เชื่อว่า สัตว์น้ำนั้นอยู่ในความครอบครองของจำเลยจึงพิพากษาปล่อยตัวจำเลยไป ในส่วนของสัตว์น้ำที่ยึดไว้เป็นของกลางในคดีนั้น ศาลต้องสั่งให้ริบเสียทั้งสิ้น

2. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด ทรัพย์ที่ถูกยึดเป็นของกลางประเภทนี้ โดยสภาพไม่ผิดกฎหมายใครจะทำขึ้นหรือมีไว้กฎหมายไม่ห้าม แต่ถ้าเอาไปใช้ในการกระทำความผิดศาลมีอำนาจริบเสีย เช่น เรือหรือเครื่องมือประมงที่นำไปใช้ทำการประมง โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการประมง เป็นต้น ศาลจะริบหรือไม่ก็ได้ตามที่บัญญัติในมาตรา 69⁶¹ แต่ถ้าเป็นการกระทำประมงโดยฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 32 กฎหมาย

⁶¹ มาตรา 69 บัญญัติว่า “เครื่องมือทำการประมง เรือ สัตว์น้ำและสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะริบเสียก็ได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้ศาลริบสิ่งเช่นว่านั้นทั้งสิ้น ”

บัญญัติให้ริบของกลางนั้นเสียทั้งสิ้น⁶² เช่น กรณีวัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ปกติ จะใช้เป็นสารเคมีสำหรับกำจัดวัชพืชหรือป้องกันแมลงศัตรูพืช แต่ถ้าหากบุคคลเอาไป เท ทิ้ง หรือระบายลงในที่จับสัตว์น้ำโดยเจตนา ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 19 แล้ว หากศาล พิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ศาลต้องริบวัตถุมีพิษนั้นเสียด้วย

3. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลมิได้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด สำหรับทรัพย์สิน ที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดนั้น เนื่องจากในพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การเตรียมการเป็นความผิด ดังนั้น หากบุคคลมิได้กระทำการจนถึงขั้นพยายามกระทำความผิดหรือกระทำความผิดสำเร็จแล้ว ตามมาตราหนึ่งมาตราใดของ กฎหมายว่าด้วยการประมงเพียงแต่ขั้นเตรียมการจึงไม่ถือว่ามีความผิด ศาลจึงจะริบทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหาได้ไม่

4. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยกระทำความผิด สำหรับทรัพย์สินซึ่งบุคคล ได้มาโดยได้กระทำความผิด เช่น นาย ก. ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง สัตว์น้ำที่จับได้โดยวิธีใช้ กระแสไฟฟ้าทำการประมงจึงเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยได้กระทำความผิด ตามมาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติประมง พุทธศักราช 2490 และหาก นาย ก. นำสัตว์น้ำนี้ไปให้ นาย ข. โดยนาย ข. รู้ว่าเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิด เพราะเหตุสัตว์น้ำดังกล่าวต้องห้ามมิให้มีไว้ใน ครอบครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ศาลต้องสั่งให้ริบเสียทั้งสิ้นเสมอ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินในกรณีที่ดังกล่าวมาแล้วก็ตาม หากปรากฏในภายหลังว่าผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง มิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดก็ให้ ศาลสั่งคืนทรัพย์สินนั้นได้⁶³ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายประมง นั้น มักจะมีการริบเรือหรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดของผู้ที่กระทำความผิดนั้น ซึ่งมัก เกิดปัญหาเมื่อมีผู้มาขอคืนทรัพย์สินที่ศาลสั่งริบ โดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่แท้จริงและไม่มีส่วนรู้เห็น ในการกระทำความผิด ศาลก็จะสั่งคืนทรัพย์สินนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำ

⁶² มาตรา 70 บัญญัติว่า “เครื่องมือทำการประมงที่ได้มีการประกาศตามความใน มาตรา 32 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้โดยเด็ดขาดนั้น ถ้านำมาใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำให้ศาล ริบเครื่องมืออันเสีย”

⁶³ ดูมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

ให้เจ้าของนำเรือหรือเครื่องมือนั้นมาทำประมงใหม่ได้อีก อันเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ที่ไม่สุจริตใช้อ้างอาทิเช่น อ้างว่าเช่าหรือยืมของผู้อื่นเพราะหลักฐานการเช่าหรือการกู้ยืมก็สามารถทำกันย้อนหลังเสมอ

ข. มาตรการบังคับทางแพ่ง

การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงที่เคยเป็นมานั้นกฎหมายในอดีต มักจะห้ามโดยใช้มาตรการทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์สินดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางความเป็นจริงสังคมส่วนรวมที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องการที่จะได้รับการเยียวยาให้กลับคืนดีมากกว่าการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดเพียงอย่างเดียวโดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นมาตรการทางอาญาจึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญ แต่ยังคงจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบในการแก้ไขทรัพยากรประมงที่เสียไปให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ดังเดิมด้วย แต่ในปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาว่ารัฐจะมีมาตรการบังคับให้ทำกลับคืนได้หรือไม่ เพียงใด หรือจะฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายได้หรือไม่ ซึ่งยังไม่แน่ชัดเพียงพอการใช้หลักการเยียวยาความเสียหายในเรื่องละเมิด ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ที่มุ่งถึงการกระทำระหว่างเอกชนด้วยกันมากกว่าและเป็นเรื่องที่ยากแก่การพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำผิด การกำหนดค่าความเสียหายในการละเมิดนั้น จะกำหนดจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำละเมิดจึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากขอบเขตการรับผิดชอบน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและจำเป็นต้องเยียวยาระบบนิเวศน์โดยรวม เมื่อทรัพยากรประมงเป็นสมบัติของส่วนรวม ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐต้องเข้าดำเนินการแก้ไข โดยต้องใช้ค่าใช้จ่ายในหลายๆ ด้านเพื่อแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เพียงแต่มูลค่าของทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ผู้กระทำสมควรที่จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งด้วย ซึ่งในส่วนนี้ที่กฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึง

แม้ในปัจจุบันจะมีการนำหลักความรับผิดชอบทางแพ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติในกฎหมายอยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ได้มีการขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิด

ชอบทางแพ่งให้ชัดเจนขึ้นว่าอาจเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษได้ด้วย⁶⁴ แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้กลับแยกความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติออกไปอยู่ในมาตรา 97 โดยระบุว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือ ทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น” ซึ่งเงื่อนไขของความรับผิดเป็นคนละหลักกันโดยใน มาตรา 96 ที่ใช้หลักความรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) แต่ในมาตรา 97 กลับใช้หลัก เจตนาเท่านั้น แม้แต่ผู้กระทำโดยประมาทก็ไม่ต้องรับผิดซึ่งตามหลักเรื่องละเมิดนั้นเงื่อนไข แห่งความรับผิดเป็นเกณฑ์ที่จะตัดสินว่า เมื่อใดผู้กระทำจะต้องรับผิดในการกระทำของตนซึ่งมีอยู่ 3 หลัก คือ จงใจ ประมาท และรับผิดโดยเคร่งครัด ส่วนจะรับผิดเพียงใดนั้นเป็นเรื่องผลของ การกระทำอันจะไปกว่ากันตามหลักเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล แต่มีไต่แยกระดับเงื่อนไข แห่งความรับผิดชอบให้ต่างกันโดยคนละชนิดอย่างกรณีมาตรา 96 และมาตรา 97 นอกจากนี้ ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายก็ยังไม่ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับ สูสภาพเดิมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น การประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ความรับผิดทางแพ่งอาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับ ทรัพยากรประมงโดยเกิดจากวัตถุอันตรายตามความแห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535⁶⁵ มาตรา 4 ที่ให้ความหมายของวัตถุอันตรายไว้ ได้แก่

1. วัตถุระเบิดได้
2. วัตถุไวไฟ
3. วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
4. วัตถุมีพิษ
5. วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
6. วัตถุกัมมันตรังสี

⁶⁴ มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁶⁵ ดู“พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535).

7. วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
8. วัตถุกัดกร่อน
9. วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
10. วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

โดยวัตถุอันตรายดังกล่าวได้แบ่งความจำเป็นในการควบคุมออกเป็น 4 ประเภท⁶⁶ โดยความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้⁶⁷ ไม่ลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งที่บุคคลมีอยู่ตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใด โดยความรับผิดชอบทางแพ่งจะเกิดกับบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ส่ง หรือผู้ที่ไว้ในครอบครองวัตถุอันตราย ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดแก่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความรับผิดชอบของผู้ที่ต้องเสียหายนั่นเอง⁶⁷

2. ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตราย ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดกับวัตถุอันตรายนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความรับผิดชอบของผู้ที่ต้องเสียหายนั่นเอง⁶⁸

3. นายจ้าง ตัวการ ผู้ว่าจ้าง หรือเจ้าของกิจการ ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่บุคคลตาม ข้อ 1 และ 2 ได้กระทำการในการทำงานให้แก่ตนแต่อาจจะได้รับการชดใช้กับบุคคลดังกล่าวได้ เว้นแต่จะมีส่วนผิดในการสั่งให้ทำ การเลือกหาตัวบุคคล การควบคุม หรือการอื่นใดอันมีผลโดยตรงทำให้เกิดการละเมิดนั้น⁶⁹

4. ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก คนกลาง และผู้มีส่วนในการจำหน่ายจ่ายแจกทุกช่วงต่อจากผู้ผลิตจนถึงผู้ที่รับผิดชอบขณะละเมิดตามข้อ 1 และ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบในผลของการละเมิดด้วย⁷⁰

⁶⁶ มาตรการ 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

⁶⁷ มาตรการ 63 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

⁶⁸ มาตรการ 64 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

⁶⁹ มาตรการ 65 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

⁷⁰ มาตรการ 66 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

ในกรณีนี้หากมีความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือ สิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้คืนสู่สภาพเดิมหรือความเสียหายที่เกิดจาก วัตถุอันตรายนั้นเกิดกับทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน ของแผ่นดิน รัฐสามารถเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้เช่นกัน⁷¹

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งดังกล่าว แต่ก็ไม่ สามารถการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ที่มีผลกระทบต่อ ทรัพยากรประมงได้เท่าที่ควร ซึ่งมาตรการทางแพ่งเหล่านั้นยังไม่ครอบคลุมถึงการเรียกค่าเสียหาย ต่างๆอย่าง ครบทุกด้าน และเป็นที่ยากที่ประชาชนจะดำเนินการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย จากผู้กระทำความผิดดังกล่าว โดยเคยเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นกล่าวคือ กรณีของน้ำเสียจากการ ประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ไหลลงสู่แม่น้ำ ทำให้เกิดน้ำเสียส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้ น้ำเป็นบริเวณกว้าง โดยเมื่อกกล่าวถึงทรัพยากรประมงนั้นภาวะน้ำเน่าเสียดังกล่าว ยังมีผลทำให้ สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณแม่น้ำนั้นตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐโดยกรมประมงที่มีหน้าที่ดูแล สัตว์น้ำเหล่านั้นได้ทำการแก้ไขปัญหาย่อยๆให้มีการเพิ่มจำนวนสัตว์น้ำขึ้น เพื่อมิให้ประชาชน เกิดความเสียหายและมีให้มีผลกระทบต่อความสมดุลทางธรรมชาติ การดำเนินการเหล่านี้รัฐต้อง เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมาก จึงมีปัญหาว่าโดยระบบกฎหมายปัจจุบันรัฐจะสามารถ เรียกเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำได้เพียงใด ซึ่งในกรณีปัญหาตัวอย่างที่เกิดจากลำน้ำพอง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูลเน่าเสีย นั้น ได้มีหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส 0002/7856 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2535 ตามข้อหารือข้อกฎหมายกรณีความเสียหายจากแม่น้ำพอง แม่น้ำชี และแม่น้ำมูลเน่าเสีย โดยมีใจความว่า “สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แหล่งน้ำ ธรรมชาติก็ดี สัตว์น้ำซึ่งหากินโดยอิสระในแหล่งน้ำดังกล่าวก็ดี ล้วนเป็นทรัพยากรธรรมชาติมิใช่ ทรัพย์สินของกรมประมงหรือราษฎร ดังนั้น แม้จะมีผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำหรือ สัตว์น้ำดังกล่าวเสียหายก็หาเป็นการ “ทำต่อ” กรมประมง หรือราษฎรตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ และแม้กรมประมงจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู สภาพแหล่งน้ำนั้น หรือราษฎรต้องเสียหายเพราะขาดรายได้ จากการหาประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งน้ำนั้น ก็เป็นเพียงผลต่อเนื่องอันเกิดจากการกระทำที่มีได้ “ทำต่อ” กรมประมง หรือราษฎร ดังกล่าวแล้ว ข้างต้น กรมประมงหรือราษฎรจึงมิใช่ผู้ถูกกระทำละเมิด

⁷¹ ฎมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.

โดยนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวหากเกิดขึ้นในปัจจุบันก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หากการกระทำให้เกิดความเสียหายนั้นเกิดจากวัตถุอันตรายตามความของกฎหมายดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตามการกระทำใดๆ ที่ทำให้ทรัพยากรประมงเสียหายนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งรัฐและประชาชนเป็นอันมาก และการจัดการเพื่อแก้ไขหรือทำให้ทรัพยากรประมงกลับคืนดีดังเดิมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายหลายด้านทั้งทางตรงและทางอ้อม และที่สำคัญความเสียหายที่เกิดกับประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเหล่านั้น ในอันที่จะขาดอาหารเพื่อการบริโภคในชีวิตประจำวัน การขาดรายได้ เป็นต้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จึงสมควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งที่ผู้กระทำจะต้องชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐ ทดแทนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐต้องจ่ายไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการชดใช้ค่าเสียหายต่อประชาชนผู้ที่ขาดประโยชน์ในกรณีดังกล่าวควบคุมกันไปด้วย อันเป็นกรณีที่ใช้บังคับเฉพาะเรื่องทรัพยากรประมงแยกต่างหากจาก พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้กับ สิ่งแวดล้อมทั่วไป และพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายที่มุ่งคุ้มครองบุคคลโดยมิได้ให้ความสำคัญกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรสัตว์น้ำหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดต่อไป อันจะทำให้เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการได้มากขึ้น

ค. มาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองแยกได้ 2 ลักษณะ คือ นิติกรรมทางปกครอง (Administrative Juristic Art) และปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative real act) โดยนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ มาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการ ที่วางหลักทั่วไปให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติ และมาตรการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่น คำสั่ง คำวินิจฉัย คำอนุญาต อนุมัติ เป็นต้น ซึ่งหากเอกชนผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนก็อาจมีการใช้กำลังบังคับ ซึ่งเรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง มาตรการทางปกครองโดยหลักแล้วถือเป็นมาตรการปราบปรามเบื้องต้นมีลักษณะเป็นมาตรการป้องกันยืดหยุ่น และ รวดเร็วโดยเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้ โดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถสั่งการได้

ทันที ไม่ต้องผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการในการพิจารณาของศาล⁷² ซึ่งในปัจจุบันมีศาลปกครองที่มากอวยควบคุม ตรวจสอบ ว่าการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยจะไม่เข้าไปควบคุมถึงดุลพินิจของฝ่ายปกครองหากการใช้ดุลพินิจนั้นได้กระทำภายในกรอบของกฎหมายแล้ว

มาตรการทางปกครองที่นำมาใช้ในกฎหมายประมงนั้น ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง โดยแบ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยกฎหมายกำหนดเฉพาะ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอท้องที่ และพนักงานประมง และพนักงานเจ้าหน้าที่โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการของกรมประมงหรือหน่วยงานอื่นใดก็ได้ เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนตาม พ.ร.บ.การประมง พุทธศักราช 2490 มาตรา 32 หรือการเพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตร เป็นต้น ส่วนปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด เช่น เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ผิดพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำความผิดได้ ตามมาตรา 57 เป็นต้น โดยที่หลักสำคัญของการใช้มาตรการทางปกครองนั้น จะต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและจะกระทำการใดๆ กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจ ของฝ่ายปกครองนั่นเอง

จากที่กล่าวมามาตรการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองนั้น ประกอบไปด้วย นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครองโดยมาตรการทางปกครอง ดังกล่าวที่นำมาใช้ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มีหลายมาตรการ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

⁷² ฤทัย หงส์ศิริ, มาตรการทางปกครองในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (ในเอกสารสรุปผลการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9 – 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้), หน้า 137.

1. **ระบบอนุญาต (Licensing)** เป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุด โดยกำหนดให้กิจกรรมบางประเภทจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อรัฐจะได้ทำการตรวจสอบควบคุมในการดำเนินการต่างๆ ให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดและในการอนุญาตก็จะมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเพิ่มเติม ซึ่งหากผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษอีกส่วนหนึ่ง อาทิเช่น บุคคลใดใช้เครื่องมือในพิภคทำการประมงจะต้องได้รับอนุญาตบัตรระบุชื่อของบุคคลนั้นและเสียอากร แต่หากมีการใช้เครื่องทำการประมงโดยไม่มีอนุญาตบัตรบุคคลนั้นต้องรับโทษปรับสามเท่าของเงินอากร⁷³ โดยระบบอนุญาตตามกฎหมายประมงนั้น มีการนำมาใช้ทั้งการขออนุญาตทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทต่างๆ และการควบคุมเครื่องมือทำการประมงโดยใช้ระบบการขออนุญาตบัตร โดยหากมีการฝ่าฝืนมาตรวจการดังกล่าวก็มีมาตรการลงโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนใบอนุญาต 2 กรณี คือ

1. เมื่อมีกรณีจำเป็นแก่ราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอนุมัติรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตรใด ๆ ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ผู้รับอนุญาตได้รับคืนเงินอากรเฉพาะส่วนที่เพิกถอน⁷⁴

2. เมื่อผู้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออนุญาตบัตร หรือค้างเงินอากรเกี่ยวกับประทานบัตร ใบอนุญาตหรืออนุญาตบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออนุญาตบัตรนั้นก็ได้⁷⁵

อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกประทานบัตร ใบอนุญาต และอนุญาตบัตรไม่ยอมออกเอกสารเช่นว่านั้น ให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งคำอุทธรณ์นั้น ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีโดยมิชักช้าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁷⁶ ซึ่งในที่สุดกรณีนี้หมายถึงเป็นที่สุดเฉพาะในฝ่ายปกครอง โดยหากการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วผู้ถูกกระทบสิทธิ

⁷³ มาตรการ 64 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷⁴ มาตรการ 27 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷⁵ มาตรการ 36 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷⁶ มาตรการ 6 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

อาจนำเรื่องดังกล่าวให้ศาลปกครองพิจารณายกเลิก เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวของฝ่าย ปกครองต่อไปได้

2. ระบบออกคำสั่ง (order) โดยการออกคำสั่งห้ามการกระทำบางอย่าง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือออกคำสั่งบังคับให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการประกาศโดยจะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรี ห้ามบุคคลใดเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใด ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับอนุญาตหรือเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำบริเวณนั้น เช่น บริเวณหาดทรายที่เต่าขึ้นมาวางไข่ เป็นต้น⁷⁷ หรือกรณีที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือถอนเครื่องมือทำการประมงสิ่งปลุกสร้างหรือสิ่งใด ๆ ในที่จับสัตว์น้ำซึ่งกระทำการโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประทานบัตรหรือใบอนุญาตได้สิ้นอายุแล้ว บรรดาที่เป็นของผู้รับอนุญาต โดยค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออก⁷⁸ โดยที่หากผู้รับอนุญาตได้รับคำสั่งแต่ไม่ได้รื้อถอนแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการรื้อถอนทำลายหรือยึดเครื่องมือ ซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้และสิ่งต่างๆ ซึ่งระบุไว้ในกรณีที่ได้รับคำสั่งไม่ได้รื้อถอนไปภายในเวลาอันสมควร โดยค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ออก⁷⁹ โดยถือได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะนี้ เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

3. ระบบค้น (Inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น เพื่อที่จะดูว่าผู้รับอนุญาตได้ปฏิบัติถูกต้องตรงตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 นี้หรือไม่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งใดๆ หรือเรือทำการประมงของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจการทำการประมง เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ หลักฐาน บัญชีและเอกสารต่างๆของผู้รับอนุญาตได้ทุกเมื่อ ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกและชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการ⁸⁰ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนก็จะมีโทษปรับและถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครองทางหนึ่งเช่นกัน ซึ่งระยะเวลาในการที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่หรือสิ่งของต่างๆนั้น

⁷⁷ ฎมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷⁸ ฎมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁷⁹ ฎมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁸⁰ ฎมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

กฎหมายกำหนดให้เข้าไปได้ทุกเมื่อโดยไม่จำกัดเวลาจะเป็นกลางวันหรือกลางคืน เนื่องจากที่จับสัตว์น้ำหรือเรือทำการประมงนั้น มีใช้เคสสถานอันกฎหมายคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา

ที่มีหลักจะต้องทำการตรวจค้น ตั้งแต่ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเท่านั้น⁸¹ และลักษณะของการทำประมงนั้นจะกระทำทั้งในเวลากลางวันและกลางคืนหากมีข้อจำกัดดังกล่าว อาจไม่เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ได้

4. ระบบจับกุม เมื่อมีการกระทำความผิดต่อกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็มีอำนาจในการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรการในการจับกมนับว่าเป็นมาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงมากที่สุดของการใช้มาตรการทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ก็ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นนั้นพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำการประมงสัตว์น้ำและสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดดังที่กล่าวมา⁸² อาทิเช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พบเห็น ก. กำลังพายเรืออยู่ในบริเวณที่รักษา พืชพันธุ์จึงสงสัยว่านาย ก. ได้ทำการประมงในที่รักษาพืชพันธุ์ ซึ่งอาจทำการตรวจสอบและหากการตรวจสอบนั้นพบเครื่องมือทำการประมง เช่น แห อวน และมีปลาสดๆ อยู่ในเรือเช่นนี้ ก็พอจะเป็นเหตุอันควรสงสัยได้แล้วว่านาย ก. ได้กระทำความผิดทำการประมงในที่กฎหมายห้าม เป็นต้น

5. ระบบการเปรียบเทียบปรับหรือค่าปรับทางปกครอง ในกรณีของการฝ่าฝืนกฎหมายที่จะต้องเสียค่าปรับทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากจำนวน ค่าปรับไม่สูงมากนักและพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ใช้อำนาจปรับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา⁸³ ก็จะส่งผลให้มีการดำเนินกระบวนการทางศาลซึ่งจะเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังส่งผลต่อศาลที่จะมีคดีเป็นจำนวนมากอีกด้วย ที่สำคัญการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองโดยพื้นฐานแล้วมิใช่ความผิดทางอาญาโดยแท้ การจะให้พนักงานตำรวจเป็นผู้เปรียบเทียบปรับในกรณีนี้จึงอาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้มีมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามคำ

⁸¹ ฎมาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

⁸² ฎมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

⁸³ ฎมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สั่งทาง ปกครองโดยฝ่ายปกครองเอง ซึ่งจะไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าว อันได้แก่ “มาตรการค่าปรับทางปกครองนั่นเอง” โดยที่หากมีการฝ่าฝืนค่าปรับทางปกครองดังกล่าวนั้นฝ่ายปกครองก็สามารถ มีอำนาจ ยึด อาศัยทรัพย์สิน ของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองและนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาใช้ในพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 กล่าวคือ ในกรณีของการฝ่าฝืนกฎหมายที่ต้องมีการเสียเงินอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น เงินอากรค่าประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตร อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีนี้ อาจจะถูกโต้แย้งได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นการกระทบกระเทือนต่อ สิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนเกินไปหรือไม่และเป็นการใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมากน้อยเพียงใด จึงต้องใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย อีกทั้งยังต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายดังกล่าวนี้ยังเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน อันเป็นการยอมรับสถานะของบุคคลว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ใต้การปกครองอันไร้ซึ่งสิทธิอีกต่อไป โดยถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะแล้วก็ให้ใช้กฎหมายเรื่องนั้น⁸⁴ แต่ถ้าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่ ก็อาจจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้⁸⁵ เป็นต้น

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ ถึงมาตรการทางกฎหมายนอกจากพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ที่ใช้เป็นกฎหมายหลักในการจัดการทรัพยากรประมงทั้งน้ำเค็มและน้ำจืดของประเทศไทย โดยยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีผลเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ในสิ่งแวดล้อม ของ “สัตว์น้ำ” และ “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามความในกฎหมายประมงนั้นด้วย และมาตรการทางกฎหมายที่มีส่วนในการรองรับการรวมตัวกันของประชาชนใน

⁸⁴ มาตรการ 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁸⁵ มาตรการ 63 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

การจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทย ที่สามารถนำมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงได้ในระดับหนึ่ง โดยสามารถแยกพิจารณารายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ “สัตว์น้ำ” และ “ที่จับสัตว์น้ำ”

1. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504⁸⁶

พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงโดยตรง ที่มีเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นมีเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพียงอย่างเดียว อันเป็นความแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งในเขตอุทยานแห่งชาติกฎหมายต้องการที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้น้ำ ของป่า สัตว์ป่า ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือของเอกชน และเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาวิจัยเป็นแหล่งพักผ่อนชื่นชมของประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศจัดตั้งระบบพื้นที่อุทยานแห่งชาติขึ้น ตามแนวความคิดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวประกอบไปด้วยพื้นที่ 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ⁸⁷

1. อุทยานแห่งชาติ (National Park) ซึ่งหมายความถึง พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งที่ดินดังกล่าวนี้จะต้องเป็นพื้นที่ที่มีสภาพตามธรรมชาติที่น่าสนใจและมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าว

⁸⁶ “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” ราชกิจจานุเบกษา 78 ตอนที่ 80 (3 ตุลาคม 2504)

⁸⁷ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินสภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่นๆในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร:คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2503), หน้า 2.

ก็เพื่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ให้คงอยู่ในสภาพตามธรรมชาติดั้งเดิม เพื่อที่การสงวนรักษาเอาไว้เป็นแหล่งการศึกษาและให้ความรู้แก่นักเรียนและประชาชนสืบต่อไป⁸⁸

2. สวนอุทยาน (Forest Park) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติที่มีลักษณะสวยงามและเป็นที่ยอมรับให้มีความคุ้มครองเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ ตลอดจนการปรับปรุงฟื้นฟูให้มีความสวยงามและสอดคล้องกับสภาพตามธรรมชาติ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยวพักผ่อนหรือการศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติของประชาชน

โดยที่ในส่วนของอุทยานแห่งชาตินั้นก็ยังสามารถแบ่งออกเป็น เขตอุทยานแห่งชาติทางบก และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีสำนักอุทยานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยตรงในการจัดการและดูแล รักษา อาทิเช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเพื่อคุ้มครองดูแลรักษาอุทยาน ประกาศจัดตั้งพื้นที่เพิกถอนพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอุทยาน เป็นต้น⁸⁹ นอกจากนี้ยังมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่เป็นหน่วยงานใหม่ตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์และยั่งยืนของท้องทะเลไทย ซึ่งนับว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในทะเลโดยตรง โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษา วิจัย อนุรักษ์และฟื้นฟูพืชและสัตว์ทะเลที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์⁹⁰ แต่ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ทั้งในด้านองค์การบุคลากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มารองรับ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการออกกฎหมายรองรับ อำนาจหน้าที่ แก่หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงดังกล่าวต่อไป

⁸⁸ มาตรการ 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁸⁹ คู่มือ 13 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

⁹⁰ คู่มือ 1 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

สำหรับความเกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กับกระบวนการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั้นนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มของอุทยานแห่งชาติทั้งทางบกและทางทะเล โดยที่ในเขตอุทยานดังกล่าวต่างก็มีทรัพยากรประมงอยู่เป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของอุทยาน อาทิเช่น พันธุ์สัตว์น้ำต่างๆ พันธุ์ไม้น้ำ ปะการัง เป็นต้น ซึ่งนับว่าทรัพยากรประมงที่อยู่ในเขตอุทยานนั้นมีความน่าสนใจและดึงดูดให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวนมาก ให้เดินทางมาท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเหล่านั้น และจากการที่มีนักท่องเที่ยวและกิจการในด้านการท่องเที่ยวต่อเนื่องมาเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาตินั้น จึงจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ ในการจัดการเรื่องดังกล่าวก็คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้นเอง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ห้ามบุคคลใด เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรประมง⁹¹ โดยที่ใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไปทำกิจการใดๆ ด้วยประการต่างๆ เพื่อให้เป็นอันตรายหรืออาจจะก่อให้เกิดอันตรายและ เสื่อมสภาพลงไปขอทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติ อาทิเช่น การจับปลาหรือทำอันตรายต่อสัตว์น้ำในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นๆ หรือการเก็บปะการังเพื่อนำไปเป็นของที่ระลึก เป็นต้น ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ⁹²

⁹¹ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....

(2) เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง ไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น”

⁹² มาตรา 24 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (2)..... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ห้ามบุคคลได้นำสัตว์ออกไปนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำด้วยประการใดเป็นอันตรายแก่สัตว์⁹³ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้าไปจับสัตว์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในเขตของอุทยานแห่งชาติแล้วนำสัตว์นั้นออกไปนอกเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือกระทำการด้วยประการต่างๆ จนเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำเหล่านั้น อาทิเช่น การทำประมงเพื่อจับสัตว์น้ำในบริเวณภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น คำว่า “สัตว์” หมายความว่า สัตว์น้ำที่อยู่ในเขตของอุทยานและหมายถึง “สัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535⁹⁴ หากเป็นสัตว์เลี้ยงที่เข้ามาในเขตอุทยานแห่งชาติจะด้วยเหตุใดก็ตามเจ้าของย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ และคำว่า “สัตว์” หมายถึง สัตว์น้ำทุกชนิดตลอดจนส่วนต่างๆ ของสัตว์ ซากสัตว์ ไข่สัตว์ รังสัตว์ มูลสัตว์ เป็นต้น ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา 24 ต้องรับโทษเช่นเดียวกับข้อ 1.

3. ห้ามมิให้บุคคลใดเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำหรือทำให้ลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง⁹⁵ ซึ่งมาตรานี้ใช้บังคับกับกรณีที่มีบุคคลที่อาจจะทำลายทางน้ำที่ถือเป็น “ที่จับสัตว์น้ำ” ในเขตอุทยานแห่งชาติเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะทำให้ท่วมหรือทำให้แห้งโดยวิธีการใดก็ตาม ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อที่จับสัตว์น้ำได้เป็นอย่างมาก เป็นต้น ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดตามมาตรา 24 ต้องรับโทษเช่นเดียวกับ ข้อ 2

4. ห้ามบุคคลได้นำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้นยกเว้นจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁹⁶ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ขับขี่ยานพาหนะเข้าไปหรือเพื่อใช้สอยภายในเขตของอุทยานแห่งชาตินั้น ก็จะต้องใช้สอยให้เป็นไปตามวิธีการ หรือในแนวทางที่ทางอุทยานแห่งชาติได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะ

⁹³ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....

(3) นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์”

⁹⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

⁹⁵ มาตรา 16 (5) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

⁹⁶ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....

(9) นำยานพาหนะเข้าออก หรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และก็ยังเป็นการควบคุมการใช้สอยยานพาหนะนั้นในลักษณะเป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงภายในเขตอุทยานแห่งชาติ อาทิ เช่น การแล่นเรือ หรือทิ้งสมอเรือของนักท่องเที่ยวไปบนแนวปะการังภายในเขตอุทยานแห่งชาติ การใช้ยานพาหนะที่มีลักษณะเป็นการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ เป็นต้น ผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ⁹⁷

5. ห้ามบุคคลใดเข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่⁹⁸ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้เข้ามาประกอบกิจการในประเภทต่าง ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ภายในอุทยานแห่งชาติ อาทิเช่น การประกอบกิจการในการค้าขายหรือกิจการด้านการท่องเที่ยว การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในประเภทต่าง ๆ และรวมถึงการบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานภายในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นการกระทำที่มีส่วนสำคัญในการทำลายทรัพยากรประมงที่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นอย่างยิ่ง ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามกฎหมาย⁹⁹

⁹⁷ มาตรา 25 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (9)ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁹⁸ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....

(13) เข้าไปดำเนินการกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

⁹⁹ มาตรา 27 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (13).....ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

6. ห้ามมิให้บุคคลได้นำเครื่องมือที่ใช้สำหรับการล่าสัตว์ หรือการจับสัตว์ หรืออาวุธประเภทต่างๆ เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นได้กำหนดไว้¹⁰⁰ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้นำเอาเครื่องมือที่ใช้ในการล่าสัตว์หรือจับสัตว์น้ำอาทิเช่น ลอบ เบ็ด แห หรือ อวน เป็นต้น เข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติโดยการกระทำความผิดในลักษณะนี้เจ้าพนักงานของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจจับกุมได้ แม้เพียงพบเห็นว่ามีกานำเอาเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์น้ำเข้าไปภายในอุทยานแห่งชาติเท่านั้น ถึงแม้จะยังไม่มี การล่าหรือจับสัตว์น้ำนั้นก็ตาม ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับ ข้อ 5

7. ห้ามมิให้บุคคลใดยิงปืนหรือทำให้เกิดระเบิด ซึ่งวัตถุระเบิดหรือดอกไม้ไฟ¹⁰¹ โดยมาตราบนี้มีเจตรมณมิให้เกิดการส่งเสียงทำลายความสงบของธรรมชาติและป้องกันมิให้มีการล่าสัตว์น้ำโดยใช้ปืนหรือวัตถุระเบิด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อสัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำในเขตอุทยานแห่งชาติอย่างมหาศาลได้ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกับ ข้อ 6

8. ห้ามมิให้บุคคลใดส่งเสียงดัง หรือกระทำการใดในอันที่จะเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์¹⁰² โดยใช้บังคับในกรณีที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้กระทำการดังกล่าวภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจในการสั่งการตามกฎหมายให้บุคคลผู้กระทำนั้น หยุดการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ อาทิเช่น การห้าม นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการภายในอุทยานแห่งชาติกระทำการที่อาจจะเป็นการรบกวน หรือก่อ

¹⁰⁰ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....
(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์ หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้”

¹⁰¹ ดูมาตรา 16 (16) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁰² มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....
(17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์”

ให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์น้ำต่าง ๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นน้ำ ขับเรือ หรือดำน้ำ เป็นต้น ผู้ใดทำการฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับใน ข้อ 7

9. ห้ามมิให้บุคคลใด ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งของต่าง ๆ ในที่ซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น¹⁰³ ซึ่งใช้บังคับในกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลลงไปในที่ต่างๆ อันไม่ได้เป็นสถานที่สำหรับการทิ้งสิ่งเหล่านั้นที่ทางอุทยานแห่งชาติจัดเตรียมไว้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติได้ อาทิเช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย หรือปัญหามลพิษในน้ำที่จับสัตว์น้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ผู้ใดทำการ ฝ่าฝืน ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับใน ข้อ 8

นอกจากอำนาจเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอุทยานแห่งชาติที่เกี่ยวกับการ จัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงดังกล่าวมาแล้ว ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น ก็ยังได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้สามารถที่จะใช้อำนาจในทางปกครอง เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองทรัพยากรประมงและตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติประเภทอื่นๆอีก โดยการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติมีอำนาจในการวินิจฉัยออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นกับการปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบที่กำหนดต่อบุคคลซึ่งเดินทางเข้าไปภายในเขตอุทยานแห่งชาติแห่งนั้น¹⁰⁴ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนมาตรการ ดังกล่าวมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰⁵ และยังมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อให้ผู้กระทำผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติออกไปจากอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นกระทำการในประการใด ๆ ตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดภายในอุทยานแห่งชาติ¹⁰⁶ เป็นต้น

¹⁰³ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

.....

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มิได้จัดไว้เพื่อการนั้น”

¹⁰⁴ ดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

¹⁰⁵ มาตรา 25 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา.....18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁰⁶ ดูมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาจากอำนาจเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติดังกล่าวที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้จัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง ที่อยู่ในเขตของอุทยานแห่งชาติแล้วนั้น ก็จะทำให้เห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการสั่งการหรือออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนถึงการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายอย่างครอบคลุมแต่หากมองในทางปฏิบัติกลับพบว่า กระบวนการในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังจะเห็นได้จากทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งในเขตอุทยานแห่งชาติทางบกและทางทะเล อาทิเช่น ปลา เต่า พันธุ์ไม้น้ำ ปะการัง เป็นต้น ที่เคยมีความอุดมสมบูรณ์และสวยงามในอดีตแต่ในปัจจุบันได้ลดจำนวนลง หรือถูกทำลายลงไปด้วยสาเหตุประการต่างๆมากมาย ทั้งที่ทรัพยากรประมงเหล่านั้นอยู่ในความคุ้มครองของอุทยานแห่งชาติก็ตาม ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติถูกทำลายไปนั้น กล่าวคือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกนำมาบังคับใช้ และการจัดการทรัพยากรประมงยังมีข้อบกพร่องหลายประการไม่ว่าจะเป็นข้อบกพร่องของกระบวนการใช้บังคับกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และที่สำคัญมีการนำมาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้ มาปรับใช้กับกระบวนการในการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรประมงน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเรื่องดังกล่าวในอุทยานบางพื้นที่เลย เมื่อเทียบกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในเรื่องอื่นไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกพื้นที่ของอุทยานของราษฎร การทิ้งขยะมูลฝอย หรือการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น ทั้งนี้อาจจะเกิดขึ้นจากการไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวและความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ และอีกสาเหตุเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวที่ภาครัฐมักจะกีดกันประชาชนให้ออกไปจากเขตอุทยาน ทั้งที่มีการประกาศก่อนและหลังการอยู่อาศัยของประชาชน ทำให้จัดการหรือการพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปได้โดยทั่วถึง เนื่องจากขาดงบประมาณ บุคลากรและการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการช่วยดูแลสอดส่องการกระทำความผิดของกฎหมาย หรือปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนไม่ให้เกิดการผิดกฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรประมงในเขตอุทยานแห่งชาติ มีความอุดมสมบูรณ์และคงอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป

2. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹⁰⁷

กฎหมายฉบับนี้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบคือ กรมป่าไม้ และกรมประมงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้¹⁰⁸ คือ

1. กำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่กฎหมายคุ้มครอง โดยแบ่งแยกเป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง
2. กำหนดมาตรการและวิธีการในการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า
3. กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากสัตว์ป่าผ่านทางด่านตรวจสัตว์ป่า โดยกำหนดให้อยู่ในรูปของใบอนุญาตหรือใบรับรอง
4. กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ
5. กำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่า ในรูปแบบของเขตรักษาพันธุ์สัตว์และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า (Habitat Protection) และคุ้มครองชนิดพันธุ์ (Species Protection) เช่นเดียวกับกฎหมายประมงรวมทั้งมีบทบัญญัติอื่นๆ ที่ถือว่าการคุ้มครองและอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่ค่อนข้างสมบูรณ์ เพราะมีบทบัญญัติห้ามครอบครอง ห้ามเข้า ห้ามล่า ห้ามเพาะพันธุ์และห้ามนำเข้า-ส่งออกสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์อีกด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งประเภทของสัตว์ป่าออกเป็น 4 ประเภทคือ

1. สัตว์ป่าสงวนตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและตามที่กำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา(มาตรา 4)
2. สัตว์ป่าคุ้มครองตามประกาศกระทรวง (มาตรา9)
3. สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดเพาะพันธุ์ได้ตามประกาศกระทรวง (มาตรา 17)
4. สัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่ออนุสัญญา CITES ซึ่งห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออกตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 23)¹⁰⁹

¹⁰⁷ “พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535,” ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535)

¹⁰⁸ คู่มือมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹⁰⁹ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร, กฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง , 2539), หน้า 18.

คำว่า “สัตว์ป่า” ตามกฎหมายฉบับนี้นั้นหมายถึง สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นสัตว์บกหรือสัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมเกิดและอาศัยอยู่ในป่าหรือน้ำรวมถึงไข่ของสัตว์ป่านั้นด้วย¹¹⁰ โดยจะต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 เพื่อจะทราบถึงความหมายของ “สัตว์น้ำ” ได้สำหรับ “สัตว์ป่าสงวน” จะต้องเป็นสัตว์ที่หายากตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และตามที่กำหนดโดยการตราเป็น พระราชกฤษฎีกา โดยในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าสงวนท้ายพระราชบัญญัติมีจำนวน 15 ชนิด โดยทรัพยากรประมงที่เป็นสัตว์ป่าสงวนมีอยู่เพียงชนิดเดียวคือ พะยูนหรือหมู่น้ำ (Dugong dugon) ในส่วนของสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นเป็นสัตว์ป่าที่กฎกระทรวงจะได้กำหนดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า สัตว์ป่าคุ้มครองไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่ประการใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของกรมประมงหรือกรมป่าไม้และคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติเป็นผู้ออกกฎกระทรวง¹¹¹ ซึ่งทรัพยากรประมงที่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองก็มีอยู่เป็นจำนวนมากหลายชนิด เช่น สัตว์ป่าจำพวกเลื้อยคลาน ได้แก่ เต่า ตะพาบ หรือปลาชนิดต่างๆ หรือปะการัง เป็นต้น¹¹²

เมื่อทรัพยากรประมงเป็น “สัตว์ป่าสงวน” และหรือ “สัตว์ป่าคุ้มครองแล้ว” นั้นส่งผลห้ามมิให้บุคคลใดล่าหรือพยายามล่าสัตว์ป่าดังกล่าว¹¹³ คำว่า “ล่า” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นั้น¹¹⁴ หมายถึง เก็บ ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าที่ไม่มีเจ้าของและอยู่เป็นอิสระ และหมายความถึงการ ไล่ต้อน การเรียกหรือการล่อ เพื่อการกระทำได้กล่าวด้วย มีข้อสังเกตว่า คำว่า “ล่า” ยังรวมความถึง การไล่ต้อน การเรียก หรือการล่อเพื่อการกระทำได้กล่าวด้วย เป็นการบัญญัติเอาการกระทำขั้นเตรียมการล่ามารวมไว้เป็นการล่าด้วย เนื่องจากการไล่ต้อน การ

¹¹⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹¹¹ มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹¹² กฎกระทรวงกำหนดรายชื่อสัตว์ป่าคุ้มครอง ฉบับที่ 4 (10 พฤศจิกายน พ.ศ.2537)

¹¹³ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹¹⁴ กะวิ สารณาคมน์กุล, กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง (กรุงเทพมหานคร : กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2545), หน้า 41-42.

เรียก หรือการล่อ ตามความเข้าใจทั่วไปแล้วยังไม่ถือว่าเป็นการล่าแต่อย่างใด ต่อเมื่อถึงขั้น ดัก จับ ยิง ฆ่า หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นแล้วจึงถือได้ว่าเป็นการล่า แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า การไล่ต้อน การเรียก หรือการล่อนั้นถือได้ว่าเป็นการล่าสัตว์ป่าเช่นกัน ส่วนในเรื่องของการพยายามกระทำความผิดนั้น เช่น การพยายามล่า พยายามจับ พยายามยิง ต้องพิจารณาตามความในประมวลกฎหมายอาญา¹¹⁵ ซึ่งผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองในเรื่องนี้จะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้¹¹⁶

แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดให้สัตว์ป่าคุ้มครองให้สามารถนำมาเพาะเลี้ยงได้ โดยการกำหนดเป็นกฎกระทรวง¹¹⁷ อาทิเช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 6 ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้สัตว์ป่าชนิดเพาะพันธุ์ได้ที่เป็นสัตว์น้ำ ได้แก่ จระเข้ น้ำเค็ม จระเข้ น้ำจืด กบ ชูต หรือ เขียด และ กฎกระทรวงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสัตว์ป่าชนิดเพาะพันธุ์ได้เพิ่มเติม ได้แก่ ปลาตะพัดหรือปลาอะโรวาน่า ปลาเสือตอ ปลาเสือ โดยที่การเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ทำได้ 2 กรณีคือ¹¹⁸ 1. การเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่มีกฎกระทรวงกำหนดไว้ให้ เพาะพันธุ์ได้ และ 2. การเพาะพันธุ์ของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงในกรณีของสัตว์น้ำ¹¹⁹ และนอกจากนี้กฎหมายยังได้ห้ามครอบครองสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองซากของสัตว์เหล่านั้น และห้ามค้าสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง อันเป็นการคุ้มครองสัตว์น้ำที่เป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองนั้นที่มี ประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งด้วย¹²⁰ ซึ่งผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองในเรื่องนี้ จะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับมาตรา 16 ดังกล่าวมา

¹¹⁵ มาตรา 80 วรรคแรก “ผู้ใดลงมือกระทำความผิดแต่กระทำให้ไม่ตลอดหรือกระทำไปโดยตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล”

¹¹⁶ มาตรา 47 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16.....ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹¹⁷ คู่มือมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹¹⁸ กะวิ สารณาคมน์กุล, กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง, หน้า44-45.

¹¹⁹ มาตรา 48 “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา18.....ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹²⁰ คู่มือมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

แล้ว และการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ดังกล่าว นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าเหล่านั้นการที่จะคุ้มครองทรัพยากรประมงโดยอาศัยกฎหมายดังกล่าวนั้นก็อาจมีการกำหนดแหล่งที่อยู่อาศัยของทรัพยากรประมงชนิดต่างๆ โดยการประกาศเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์” เป็นต้น

121

3. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481¹²²

ตามความหมายของพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 5 บัญญัติความหมายของเรือไว้ว่า “ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด” ซึ่งก็มีความหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มาตรา 4 (4) ที่บัญญัติว่า “เรือ” หมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิดเช่นกัน จากคำนิยามดังกล่าวเรือประมงนั้นหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ การประมง พุทธศักราช 2490 จะเห็นว่าเป็นเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใดดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งเมื่อเป็นเครื่องมือในการทำประมงแล้วรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะภายในท้องที่ของตน ก็ย่อมจะมีอำนาจออกประกาศกำหนดจำนวนเรือประมงที่เป็นเครื่องมือประมงหรือ ห้ามใช้เพื่อลดจำนวนเรือประมงนั้นได้อันเป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรทางหนึ่ง¹²³ ซึ่งเป็นการควบคุมการลงแรงประมงมิให้มีการทำประมงมากเกินไปกว่าทรัพยากรจะรองรับได้ที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง แต่หากพิจารณาถึงเรือประมงก็เป็นเรือไทยชนิดหนึ่งเช่นกันที่จะต้องขอจดทะเบียนที่กรมเจ้าท่า¹²⁴ โดยกรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนและควบคุมในด้านความปลอดภัยมั่นคงของเรือในปัจจุบัน ดังนั้น กรมประมงจึงสงวนท่าทีในการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ที่จะออกมาตรการในการจำกัดจำนวนเรือเพื่อจัดการทรัพยากรประมงตามอำนาจที่กฎหมายเปิดช่องอยู่ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องในการใช้มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยการควบคุมจำนวนเรือประมงดังกล่าวเป็นอย่างมาก กรณีนี้จึง

¹²¹ ดูมาตรา 33 มาตรา 36 มาตรา 41 มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

¹²² “พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481,” ราชกิจจานุเบกษา 56 ตอนที่ 4 (10 เมษายน พุทธศักราช 2482)

¹²³ ดูมาตร 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490.

¹²⁴ ดูมาตรา 8 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481.

จำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

อีกทั้งการที่ “เรือ” ถือเป็นเครื่องมือในการทำประมงชนิดหนึ่งนั้น กลับไม่เป็นเครื่องมือในพิกัดทั้ง 14 ชนิด ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง จึงสมควรที่จะแก้ไขกฎกระทรวงเพิ่มเติมให้เรือประมงเป็นเครื่องมือในพิกัดที่จะต้องขอรับใบอนุญาตจึงจะเป็นการควบคุมการลดการลงแรงการทำประมง โดยเฉพาะควบคุมจำนวนเรือประมงให้มีความเหมาะสมกับจำนวนทรัพยากรประมง อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการทรัพยากรประมงต่อไป

4. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พุทธศักราช 2456¹²⁵

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแบ่งออกเป็น 4 หมวดสำคัญ คือ หมวดองค์การ สะพานปลา หมวดกิจการแพปลา หมวดกำหนดโทษ และหมวดเฉพาะกาล โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในเรื่องการจัดกิจการแพปลาซึ่งกำหนดให้ “องค์การสะพานปลา” เป็น องค์การที่ตั้งขึ้นมาเพื่อคอยดำเนินการและดูแลให้กิจการแพปลา หรือกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแพปลาสินค้าสัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมการประมงเจริญพัฒนาอย่างเป็นระบบและคอยส่งเสริม สวัสดิการอาชีพชาวประมง สหกรณ์หรือสมาคมการประมงรวมทั้งหมู่บ้านชาวประมงด้วย ในการดำเนินการขององค์การสะพานปลานั้นทางรัฐจะมีการตั้งคณะกรรมการองค์การสะพานปลาขึ้นหนึ่งชุด ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และคณะกรรมการอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน โดยเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่ได้เป็นพนักงาน หรือมีส่วนได้เสียในสัญญา กับองค์การสะพานปลาหรือในกิจการที่กระทำให้กับองค์การสะพานปลา คณะกรรมการชุดนี้จะอยู่ในตำแหน่ง ไม่เกิน 2 ปี และมีสิทธิที่จะกลับมารับตำแหน่งใหม่ได้ โดยการทำกิจการแพปลานั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมายนี้ อาทิเช่น ทำกิจการแพปลาประเภท สัตว์น้ำเค็มและน้ำจืด ต้องเสียค่าธรรมเนียมปีละ 5,000 บาท และหากบุคคลใดได้รับอนุญาตให้ทำกิจการแพปลาก็มีสิทธิที่จะขายของที่สะพานปลาด้วย แต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่ทางการกำหนดไว้ ผู้ทำกิจการแพปลาไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่านายหน้าจากเจ้าของสินค้าสัตว์น้ำนั้น ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ อธิบดีอาจมีอำนาจสั่งให้หยุดกิจการโดยจะมีการกำหนดเวลาหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมออกไปอนุญาตให้ผู้นั้นผู้นั้นขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้ โดยยื่นคำอุทธรณ์นั้นไปยังรัฐมนตรีภายใน

¹²⁵ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พุทธศักราช 2456,” ราชกิจจานุเบกษา 70 ตอนที่ 6 (20 มกราคม พุทธศักราช 2456)

7 วันนับแต่ได้รับอุทธรณ์ โดยที่การประกอบอาชีพทำกิจการแพปลาตั้งกล่าวนั้นมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงโดยตรง ซึ่งหากการดำเนินกิจการแพปลานั้นเป็นไปอย่างมีระบบตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมานี้ ก็จะมีส่วนช่วยในการที่ได้รับรู้ข้อมูลทางสถิติของการจับสัตว์น้ำในแต่ละพื้นที่ และถือว่าเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอีกทางหนึ่ง

5. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2496

ตามพระราชบัญญัตินี้ “น่านน้ำไทย” จะมีความหมายถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จะครอบคลุมถึง เรือ การเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ แพไม้ แพคนอยู่ และข้อบังคับเบ็ดเตล็ดต่างๆ เช่น การล่องลำแม่น้ำ ที่มีข้อห้ามไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำไปในน่านน้ำ ที่เป็นทางสัญจรของคนส่วนมากหรือล่องลำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้ขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเสียก่อน ซึ่งมาตรการห้ามการ เท ทิ้งสิ่งต่างๆ ที่จะทำให้ทะเลและ แม่น้ำในน่านน้ำไทยเป็นพิษต่อชีวิต และต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ นั้น ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนก็จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้อง ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย¹²⁶

ซึ่งการกระทำทั้ง 2 กรณีที่กล่าวมานั้น ล้วนแต่มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงโดยตรงทั้งสิ้นไม่ถือว่าเป็นการบุกรุก หรือทำลายที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำที่วางไข่และแพร่ขยายพันธุ์ และการทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษน้ำเน่าเสียซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำเป็นอย่างมาก โดยถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ อยู่ในความรับผิดชอบและเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีได้อำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงนั้นโดยตรง การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงเท่าใดนัก ดังนั้น การจัดการและแก้ไข ปัญหาของขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ นั้น ควรจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เมืองพัทยา ที่อยู่ในเขตท้องที่นั้นๆ ดำเนินการออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อยู่แล้ว คือ เทศบัญญัติ หรือ ข้อบัญญัติต่าง ๆ มาใช้บังคับในการจัดการและอนุรักษ์ไม่ให้มีการ เท ทิ้งขยะ หรือของ

¹²⁶ มาตรา 111 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและผลิตภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงใน.....อาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม.....”

เสีย ในบริเวณที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในเขตการปกครองของตน ทั้งนี้ ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

6. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482¹²⁷

ความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นในการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว หรือ หุ่นส่วนสามัญหรือหุ่นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัด ที่จะทำการประมงหรือร่วมในการทำประมง จะต้องขออนุญาต¹²⁸ ซึ่งการทำประมงโดยใช้เรือในเขตน่านน้ำไทยนั้นต้องมีใบอนุญาตให้ทำประมงไปกับเรือทำการประมง¹²⁹ และห้ามใช้เรือที่มีสัญชาติต่างประเทศในการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยนอกจากจะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น รวมถึงคนต่างด้าวประจำเรือไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด เป็นคนต่างด้าวรวมอยู่ในเรือด้วย แต่ภายหลังได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2502 เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวได้เข้ามาถ่ายทอดความรู้ด้านการประมงให้แก่คนไทย และเป็นการรองรับแรงงานประมงที่ขาดแคลน¹³⁰

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจในการจับกุมและยึดเรือ ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ที่กระทำการจับกุมหรือสั่งให้จับกุมมีอำนาจในการสอบสวน¹³¹ และในการฟ้องร้องให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่รัฐมนตรีได้แต่งตั้งมีอำนาจ หน้าที่ ในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดด้วย¹³²

¹²⁷ “พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482,” ราชกิจจานุเบกษา 56 (30 กันยายน พุทธศักราช 2482)

¹²⁸ มาตรการ 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482.

¹²⁹ มาตรการ 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482.

¹³⁰ อำนาจ แทนทอง, เอกสารทางวิชาการพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 (กรุงเทพมหานคร : กองกฎหมายและสนธิสัญญา กรมประมง, 2540), หน้า 132-133.

¹³¹ มาตรการ 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482.

¹³² มาตรการ 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482.

โดยที่กฎหมายดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ ไทย ที่จะช่วยควบคุมการทำประมงหรือการลงแรงทำประมงอีกทางหนึ่ง และเป็นการใช้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงแก่ประชาชนชาวไทยก่อนบุคคลสัญชาติอื่นๆ นั่นเอง

3.1.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของประชาชน

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 45 ได้บัญญัติรับรอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่ม เกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิ บุคคล และชุมชนท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับภาครัฐ ดังนั้น การจัดการทรัพยากรประมงที่อาศัยเพียงกฎหมายประมง พุทธศักราช 2490 เป็นกฎหมายหลักที่ ใช้จัดการอยู่ในปัจจุบันจึงไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนของบทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีบท บัญญัติของกฎหมายฉบับใดรองรับการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนิน การด้านต่างๆ รวมทั้งการรวมตัวกันเพื่อจัดการทรัพยากรประมงดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง ทั้งนี้ หากมีการรวมตัวกันของประชาชนโดยเฉพาะชาวประมงเป็นกลุ่มชาวประมงนั้น อาจ กระทำได้หลายรูปแบบ เช่น อาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมง โดยไม่มีการจดทะเบียนตาม กฎหมายเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ หรืออาจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงที่เข้ม แข็งโดยจดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะเป็นทางการ

โดยการที่บุคคลรวมตัวกันทำกิจกรรม เป็นวิธีที่จำเป็นต้องมีเพื่อความสำเร็จใน กิจการที่บุคคลคนเดียวไม่สามารถทำให้สำเร็จ กฎหมายจึงยอมรับให้ภาวะที่มารวมตัวกันนั้นมี สภาพเป็นบุคคลแยกต่างหากแต่ละคนที่มารวมตัวกัน บุคคลที่กฎหมายกำหนดขึ้นมานี้จึงไม่ใช่ บุคคลธรรมดาแต่กฎหมายเรียกว่า “นิติบุคคล” ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้จึงจะมีสภาพเป็น นิติบุคคลได้¹³³ การรวมกันในลักษณะของนิติบุคคลก็เป็นการรวมตัวที่กฎหมายในปัจจุบันได้รับ รองไว้ให้รวมตัวกันได้โดยนิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องอาศัยกฎหมายในการก่อตั้ง¹³⁴ และ นิติบุคคลเป็นบุคคลประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นได้เพราะอาศัยอำนาจของบทบัญญัติของกฎหมาย

¹³³ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 73.

¹³⁴ ดูมาตรา 65 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ให้อำนาจซึ่งต่างกับบุคคลธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ตามธรรมชาติ นิติบุคคลเมื่อเกิดขึ้นมาแล้ว กฎหมายก็ได้รองรับสถานะของนิติบุคคลให้แยกออกจากบุคคลธรรมดาและมีสิทธิ หน้าที่ ต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติและภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ข้อบังคับและตราสารของนิติบุคคลนั้น การดำเนินการของนิติบุคคลจะต้องมีผู้ที่สามารถแสดงเจตนาแทนนิติบุคคลได้ ซึ่งเรียกว่า “ผู้แทนนิติบุคคล”จะเป็นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้¹³⁵ โดยอาจมีชื่อเรียกกันต่างๆไปตามลักษณะของนิติบุคคลนั้น ฉะนั้น การดำเนินกิจการของนิติบุคคลย่อมแสดงเจตนาปรากฏจากผู้แทนทั้งหลายของนิติบุคคลนั้น การใดที่ผู้แทนนิติบุคคลได้แสดงออกมาย่อมผูกพันนิติบุคคลไม่ผูกพันผู้แทนเป็นการส่วนตัว ดังนั้น ผู้แทนนิติบุคคลจึงต้องกระทำการภายในอำนาจและวัตถุประสงค์ของ นิติบุคคลนั้น ถ้าหากผู้แทนกระทำการนอกขอบแห่งวัตถุประสงค์นั้นถือว่าเป็นการเกินขอบอำนาจ (Ultra Vires) เป็นการกระทำที่ไม่ผูกพันนิติบุคคล¹³⁶ ความสำคัญของการเป็นนิติบุคคลจึงนับว่ามีผลทางกฎหมายต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการผูกนิติสัมพันธ์ การดำเนินคดี การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาการก่อตั้งนิติบุคคลย่อมเหมือนกับการเกิดของบุคคลธรรมดา แตกต่างกันอยู่ว่าการเกิดของบุคคลธรรมดานั้นเป็นไปโดยสภาพของธรรมชาติ แต่การก่อตั้งนิติบุคคลนี้เป็นไปโดยกฎหมาย โดยมีวิธีตั้งนิติบุคคลตามกฎหมาย 2 วิธีต่างกัน ได้แก่ การตั้งโดยกฎหมาย และ ตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย กล่าวคือ

1. นิติบุคคลที่ตั้งโดยกฎหมาย

ในกรณีนี้หมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ก่อตั้งกิจการหรือองค์กรขึ้นเมื่อได้ การประกอบตั้งขึ้นตามวิธีการของกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะบัญญัติโดยตรงเลยว่าให้กิจการหรือองค์กรนั้นเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลประเภทนี้เรียกว่าเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายซึ่งทำให้ กิจการหรือองค์กรนั้นเป็นนิติบุคคลทันที โดยไม่ต้องทำอย่างใดอีกนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายโดยตรงนี้ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งจะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมายและถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกด้วย

¹³⁵ ฎมตรา 70 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

¹³⁶ ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคล และความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนติธรรม, 2543), หน้า 101.

2. นิติบุคคลที่ตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย

การตั้งนิติบุคคลในลักษณะนี้เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเหมือนกัน แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และในที่สุดจะมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายนั้นแล้วจึงจะเป็นนิติบุคคล เช่น การตั้งหุ้นส่วนหรือบริษัท เมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วจะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมเข้ากันเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1088) หรือสมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 83) มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 122) และ สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (มาตรา 18) เป็นต้น

จากที่กล่าวจะขอยกตัวอย่างนิติบุคคลบางประเภทที่กฎหมายรับรองให้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้านต่างๆ รวมถึงการจัดการทรัพยากรประมงซึ่งก็ได้มีการรวมกลุ่มกันของประชาชน โดยเฉพาะชาวประมงในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงโดยอาศัยบทบัญญัติที่กฎหมายรับรองนั้น ในลักษณะของการเป็นนิติบุคคลประเภทสมาคมและสหกรณ์ ดังต่อไปนี้ คือ

- **สมาคม**¹³⁷ การรวมตัวกันเป็นสมาคมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช 2485 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. พระราชบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹³⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 “ได้ให้คำจำกัดความสมาคมไว้ว่า “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาคมไว้ในบรรพ 1 ส่วนที่ 2 มาตรา 78-109 ส่วนพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาคมไว้ใน มาตรา 14 กล่าวคือ “ สมาคมหรือองค์กรใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงจะดำเนินการก่อตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไปและเมื่อได้ตั้งขึ้นหรือดำรงอยู่แล้วให้อยู่ในความควบคุมของสภานั้น สมาคมหรือองค์กรที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไปให้เลิกและหยุดดำเนินการนั้นทันที อนึ่ง ถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ทำได้ โดยสมาคมหรือองค์กรนั้นจะต้องหยุดดำเนินการทันทีดุจกัน” ในส่วนของพระราชบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติความรับผิดชอบและโทษแก่สมาคมนั่นเอง ซึ่งการก่อตั้งสมาคมนั้นมีหลักการของการจัดตั้งกล่าวคือ การรวมกลุ่มกันของประชาชนที่มีสภาพเป็นการบริการสาธารณะ ทั้งมีการดำเนินการโดยเป็นอิสระและเป็น เอกเทศ โดยรัฐทำการควบคุม ดูแล ในรูปของสมาคมนั้นจะต้องมีการก่อตั้งและมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. ต้องมีการก่อตั้งเป็นสมาคม
2. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
3. ต้องมี ข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

เดิมที่เดียวตามกฎหมายเก่าในมาตรา 1274 นั้นเรียกว่า “สัญญาตั้งสมาคม” โดยถือว่าการตั้งสมาคมนั้นเป็นลักษณะของการทำสัญญาอย่างหนึ่ง แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแนวความคิดใหม่ว่า การก่อตั้งสมาคมที่เป็นนิติบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องทำเป็นสัญญาจึงไม่นำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ว่าด้วยเอกเทศสัญญา เพราะการก่อตั้งเป็นสมาคมเพื่อให้เป็นนิติบุคคลนั้น เพียงแต่ยื่นคำขอจดทะเบียนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็เป็นนิติบุคคลแล้ว ไม่ต้องทำเป็นรูปของสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการกระทำใดๆ ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคมโดย จดทะเบียนแล้ว ก็ย่อมจะทำให้กิจการนั้นเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมที่สมบูรณ์ข้อสำคัญก็คือ การดำเนินการก่อตั้งนั้นจะต้องเป็นสมาคมซึ่งเป็นลักษณะกระทำการใดๆ หนักไปในทางสาธารณประโยชน์ มิใช่ลักษณะเป็นการก่อตั้งอย่างอื่นที่อาจจะหนักไปในทางบันเทิงเริงรมย์หรือการ พักผ่อนหย่อนใจเพราะนั่นจะเป็นสโมสร องค์กรประกอบของสมาคมใน

ข้อนี้ถือว่ากว้างขวางมากเพราะสมาคมนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำกรใด ๆ ก็ได้ โดยไม่จำกัดประเภทของการกระทำแต่การกระทำกรใด ๆ ในที่นี้จะต้องเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายกิจการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมไม่อาจตั้งเป็นสมาคมได้ นอกจากนี้อาจจะมีการกระทำอื่น ๆ อีกที่ไม่อาจทำได้ตามกฎหมาย คือ กิจการนั้นต้องห้ามโดยกฎหมาย กิจการที่พันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การก่อตั้งสมาคมในสภาพดังกล่าวย่อมทำไม่ได้เหมือนกัน

โดยที่การก่อตั้งสมาคมจะต้องมีข้อบังคับ และจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ลักษณะของสมาคมจึงต้องต้องมีข้อบังคับเพราะนิติบุคคลจะต้องมีข้อบังคับ เพื่อที่จะได้รู้ถึง วัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินงาน ทำให้ผู้ที่เข้ามาดำเนินการแทนสามารถที่จะดำเนินการต่างๆต่อไปได้ เพราะดูตามข้อบังคับก็สามารถที่จะรู้ได้ว่ามีวัตถุประสงค์เช่นไรสมาคมจึงไม่อาจตั้งขึ้นโดยไม่มีข้อบังคับได้ กฎหมายจึงได้กำหนดว่าข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการ ต่อไปนี้¹³⁸

1. ชื่อสมาคม
2. วัตถุประสงค์ของสมาคม
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง
4. วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
5. อัตราค่าบำรุง
6. ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวน กรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ
7. ข้อกำหนดเกี่ยวกับจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม
8. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

ลักษณะนี้เป็นผลในทางบังคับของกฎหมาย ซึ่งผู้เข้าร่วมก่อตั้งจะต้องกำหนดให้มีข้อความครบถ้วนตามที่กล่าวข้างต้นนี้จะขาดแม้แต่ข้อใดข้อหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะหากขาดไปข้อใดข้อหนึ่งแล้วทางนายทะเบียนจะไม่ยอมจดทะเบียน ผู้ร่างข้อบังคับจึงมีความจำเป็นต้องทำร่างข้อบังคับให้มีความครบถ้วนตามกฎหมาย ผู้ดำเนินการของสมาคมก็ต้องดำเนินการให้เป็นไป

¹³⁸ คู่มือตรา 79 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ตามข้อบังคับนั้น หากปฏิบัติผิดไปจากข้อบังคับย่อมจะไม่ถูกต้องและอาจถูกเพิกถอนเสียได้และต้องจดทะเบียน สมาคมใดที่ยังไม่จดทะเบียนยังไม่เรียกว่าเป็นสมาคมโดยถือว่ายังมีลักษณะไม่ครบถ้วนซึ่งหากจดทะเบียนแล้วประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 83 บัญญัติว่า “สมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล” การจดทะเบียนของสมาคมนั้นจะเป็นนิติบุคคลทันที กรณีใดที่ยังไม่มีการจดทะเบียนจึงเป็นเพียงคณะบุคคลหรือกลุ่มชนเท่านั้น จะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด การจดทะเบียนสมาคมเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องทำทีเดียว หากไม่จดทะเบียนสมาคมแล้วผู้ที่ดำเนินการและสมาชิกจะมีความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมที่จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมายเดิมนั้นกฎหมายก็ยังกำหนดให้เป็นสมาคมต่อไปเหมือนเดิมตามพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้บรรดาสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับ เป็นสมาคมตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ทำพระราชบัญญัตินี้” จากบทบัญญัตินี้เห็นได้ว่าการจดทะเบียนสมาคมมีความสำคัญ เพราะกรณีที่กฎหมายใหม่รับรองว่า สมาคมเก่ายังเป็นสมาคมไปตามเดิมนั้นจะต้องเฉพาะสมาคมที่จะทะเบียนตามกฎหมายเดิมนั้น ดังนั้น สมาคมใดตามกฎหมายเดิมนั้นไม่จดทะเบียนก็จะเป็นสมาคมตามกฎหมายใหม่เท่ากับไม่มีสภาพเป็นสมาคมต่อไป หากจะให้ เป็นสมาคมจะต้องทำการขอจดทะเบียนตามกฎหมายใหม่นี้ต่อไป แสดงให้เห็นอีกกรณีหนึ่งว่า สมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายเก่านั้นยังเป็นนิติบุคคลอยู่ เมื่อสมาคมเป็นนิติบุคคลแล้วก็สามารถดำเนินการต่างๆได้ในนามของสมาคมเหมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง อนึ่งการจดทะเบียนสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นแต่เพียงบททั่วไปให้ทำได้เท่านั้น สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ตรงตามกฎหมายอื่นก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการก่อตั้งสมาคมนั้นๆแล้วแต่กรณี จึงจะจดทะเบียนเป็นสมาคมและจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า สมาคมหรือองค์การใดซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงจะดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้ สมาคมหรือองค์การที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไปให้เลิกและหยุดดำเนินการทันที อนึ่ง ถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรจะสั่ง เพิกถอนการอนุญาตที่ให้ไว้แก่สมาคมหรือองค์การใดก็ได้ สมาคมหรือองค์การเช่นว่านั้นจักต้องเลิกและหยุดดำเนินการทันทีที่ถูกต้อง กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการจดทะเบียนสมาคมเกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติจะต้องได้รับอนุญาต

จากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน มิฉะนั้นการ จดทะเบียนให้ไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้จะไม่เกิดผล คือ ดำเนินการของสมาคมต่อไปไม่ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคลในรูปของ “สมาคม” ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าชาวประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคม แต่การดำเนินงานของสมาคมก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นคือ สมาคมจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการรวมตัวกันเพื่อจัดการทรัพยากรประมงได้ และการรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลดังกล่าวอาจมีลักษณะที่ยุ่งยากสำหรับชาวบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงที่ส่วนมากที่ไม่ค่อยมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวในส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับนั้นในทางกฎหมายก็ได้ยอมรับความเป็นนิติบุคคล และในปัจจุบันก็มีการรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรประมง อาทิเช่น สมาคม การประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงนอกลำน้ำ ซึ่งตัวแทนของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เป็นต้น ส่วนการรวมตัวกันของชาวประมงพื้นบ้านนั้นในปัจจุบันก็มีอยู่หลายกลุ่ม แต่การรวมตัวกันดังกล่าวเป็นแต่เพียงการรวมตัวเป็นกลุ่มโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ซึ่งไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เนื่องจากผู้แทนของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้นั้น กฎหมายจะถือว่าดำเนินการไปในทางส่วนตัวมิได้ดำเนินการในฐานะผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมายของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ดังนั้น ชาวประมงพื้นบ้านควรพิจารณาว่าการจัดตั้งกลุ่มชาวประมงของตนเองนั้น เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไรและควรจะต้องจัดตั้งกลุ่มโดยมีกฎหมายรองรับหรือไม่ เพราะมิฉะนั้นแล้วการดำเนินการใดๆ ของผู้แทนอาจจะมีผลเป็นการดำเนินการโดยส่วนตัวมิได้กระทำในนามของกลุ่มชาวประมงนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ระบุว่า “สหกรณ์”

หมายถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินการ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามความหมายของสหกรณ์ดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดสหกรณ์โดยทั่วไป คือ มีการรวมตัวกันของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 85 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์” ในขณะที่มีกฎหมายแก้ไขใหม่ที่เกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่เนื้อหาโดยรวมยังคงใช้พื้นฐานโครงสร้างระบบสหกรณ์ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เป็นส่วนใหญ่ โดยที่สามารถแบ่งประเภทของสหกรณ์ตาม กฎกระทรวงออกได้เป็น 6 ประเภท ดังต่อไปนี้¹³⁹

1. สหกรณ์การเกษตร
2. สหกรณ์ประมง
3. สหกรณ์นิคม
4. สหกรณ์ร้านค้า
5. สหกรณ์บริการ
6. สหกรณ์ออมทรัพย์

โดยสหกรณ์ประมงนั้นเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นในกลุ่มที่ประกอบอาชีพประมง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ทางด้านกิจกรรมและธุรกิจการประมง จัดหาวัสดุ อุปกรณ์การประมงหรือสิ่งของที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิก จัดจำหน่ายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำในราคา ยุติธรรม จัดหาเงินกู้ให้สมาชิก ให้การส่งเสริมแก่สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งเป็นสหกรณ์แล้วนั้นจะเกิดสิทธิพิเศษตามกฎหมายสหกรณ์และตามกฎหมายอื่นๆ อาทิเช่น การยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทำนิติกรรมเกี่ยวกับ

¹³⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 (2 ตุลาคม 2516).

อสังหาริมทรัพย์ การไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล การได้รับค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐ เป็นต้น¹⁴⁰

แต่เนื่องจากการจัดตั้งเป็นสหกรณ์กฎหมายได้กำหนดรูปแบบ กฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติมากมาย และกลุ่มเกษตรกรต่างๆเองก็จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาของกลุ่มของตนเองเพื่อให้กลุ่มของตนเองมีความเข้มแข็งพอสมควรก่อนที่จะดำเนินการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้นมา ดังนั้นรัฐบาลก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรเพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพและกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ควรจะให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจากสถาบันการเงินของรัฐ หรือของเอกชนมาดำเนินกิจการให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมและกำกับของทางราชการอันจะมีผลให้กลุ่มเกษตรกรเจริญเป็นปึกแผ่น และสามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์และดำเนินกิจการในรูปสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ได้โดยรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยคณะปฏิวัติในขณะนั้นได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรในมาตรา 118 ทวิในกรณีทีคณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดย พระราชกฤษฎีกาก็ได้ ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร หรือการควบคุมกลุ่มเกษตรกร ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกร มาตรา 118 ตรี กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มาตรา 118 เบญจ และในกรณีทีกลุ่มเกษตรกรโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกร มีรายการถูกต้องตามมาตรา 14 สำหรับสหกรณ์จำกัดหรือมาตรา 55 สำหรับสหกรณ์ไม่จำกัด ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ สหกรณ์ตามวรรคหนึ่งย่อมได้มาทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกร เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2511 ให้มีบทบัญญัติว่าด้วย

¹⁴⁰ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), หน้า 22.

การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 แล้ว พร้อมกันนั้นคณะปฏิวัติก็ได้ออกประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 ออกมาอีก 1 ฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในอันที่จะแปรสภาพกลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป โดยมีการให้ความหมายของคำว่า “เกษตรกรรวม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรไว้ดังนี้

1. จัดให้ได้มา ชื่อ ถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ครอบครอง คุ้มหรือยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิ การเช่าหรือการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งทรัพย์สิน
2. ให้อู่ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อบริโภค รับ จำนอง หรือจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก
3. ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น
4. การทำธุรกิจและการค้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
5. ให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกโดยเรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน
6. ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
7. การทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

การดำเนินกิจการตาม (1) (2) และ (3) จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียน สหกรณ์เห็นชอบ โดยหากกล่าวถึงกลุ่มเกษตรกรประมงสามารถสรุปผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมงได้ว่า กลุ่มเกษตรกรประมงจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและสามารถดำเนินกิจการต่างๆ โดยกลุ่มเกษตรกรประมงยึดหลักการบริหารแบบประชาธิปไตยสมาชิกเป็นเจ้าของกลุ่มฯ และเลือกตั้งตัวแทนให้มาบริหารงานในกลุ่มฯ เรียกว่า “ คณะกรรมการดำเนินการ ” มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินกิจการทั้งปวงและเป็นผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก และในการดำเนินกิจการ คณะกรรมการดำเนินการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ นโยบายและมติของที่ประชุมใหญ่ เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่กลุ่มเกษตรกรพร้อม

ทั้งร่วมกันกำหนดนโยบายการทำงานแล้วมอบให้ “ฝ่ายจัดการ” ซึ่งเป็นพนักงานที่กลุ่มฯ จ้างมาปฏิบัติงาน อาจจะประกอบด้วยผู้จัดการ สมุหบัญชี เจ้าหน้าที่ธุรการ ฯลฯ คณะกรรมการดำเนินการทำหน้าที่บริหารกิจการของกลุ่มฯ โดยจะประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของกลุ่มฯ และเมื่อสิ้นปีทางบัญชีของกลุ่มฯ คณะกรรมการดำเนินการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ของสมาชิก เพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี เลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่กำหนดนโยบายการบริหารของกลุ่มฯ ตามความเหมาะสมของกลุ่มฯ ภารกิจของกลุ่มเกษตรกรประมงเมื่อได้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรประมงแล้วคณะกรรมการต้องดำเนินธุรกิจต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์สมาชิกซึ่งได้แก่ การซื้อ การขาย การบริหารการ ส่งเสริมการประกอบอาชีพและการให้การศึกษาอบรม แหล่งเงินทุนของกลุ่มเกษตรประมงเพื่อนำมาใช้ในการประกอบธุรกิจของกลุ่มฯ มีแหล่งเงินทุน 3 ทางได้แก่

1. ทุนจากสมาชิก ได้แก่
 - 1.1 การถือหุ้นของสมาชิก กลุ่มฯ สามารถออกหุ้นได้โดยไม่จำกัดจำนวน มูลค่าของหุ้นกำหนดไว้ตามข้อบังคับและสมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น
 - 1.2 รับฝากเงินจากสมาชิก
2. ทุนจากกลุ่มเกษตรกรประมง ได้แก่
 - 2.1 เงินสำรอง ซึ่งได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของกลุ่ม
 - 2.2 เงินสะสมอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ
3. ทุนจากสถาบันการเงิน ได้แก่การกู้ยืมเงินทั้งจากส่วนราชการและเอกชน

โดยที่อาจจะสรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมง กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรประมงเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งในปีนั้นได้เกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำมันและข้าวสารขาดแคลนและมีราคาสูง รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความช่วยเหลือชาวประมง โดยได้มีการจัดสรรโควตาน้ำมันให้ชาวประมง โดยให้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรประมงเพื่อขอรับโควตาน้ำมันจากรัฐบาลและในปี พ.ศ. 2523 ก็เกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำมันขาดแคลนขึ้นมาอีก รัฐบาลก็ได้จัดสรรโควตาน้ำมันให้กลุ่มเกษตรประมงอีกครั้งหนึ่งซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2523 ก็ได้เกิดกลุ่มเกษตรกรประมงขึ้นมา 80 กว่ากลุ่มฯ ต่อมาเมื่อภาวะของการขาดแคลนน้ำมันผ่านพ้นไปแล้ว กลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ก็ได้ดำเนินธุรกิจต่อมาและก็มีกลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ได้หยุดดำเนินการลงเพราะประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ การดำเนินกิจการในปัจจุบันนี้มีกลุ่มเกษตรกรประมง จำนวน 90 กลุ่ม มีสมาชิกจำนวน 7,645 คน โดยแบ่งกลุ่มเกษตรกรประมงออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มเกษตรกรทำประมง มีจำนวน 53 กลุ่ม และมีสมาชิกจำนวน 4,272 คน เป็นกลุ่มฯ ที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการจับสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลและจับสัตว์น้ำในทะเล ธุรกิจของกลุ่มฯ ได้แก่ การขายน้ำมัน น้ำแข็ง อุปกรณ์ประมง แก๊ส และจัดบริการทำเทียบเรือ

2. กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ มีจำนวน 37 กลุ่ม และมีสมาชิกจำนวน 3,373 คน เป็นกลุ่มฯ ที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและสัตว์น้ำกร่อย ธุรกิจของกลุ่มฯ ได้แก่ การขายอาหารสัตว์น้ำ น้ำมัน ยารักษาโรคสัตว์น้ำ ปุ๋ยชีวภาพ และอื่น ๆ

ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรประมง พบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินกิจการ ได้แก่

1. ปัญหาการบริหารงานของกลุ่มเกษตรกรประมง
2. ปัญหาการขาดความร่วมมือจากสมาชิก
3. ปัญหาการขาดพนักงานเพื่อปฏิบัติงานในกลุ่ม
4. ปัญหาการสินค้าของกลุ่มฯ ต้องประสบปัญหาการแข่งขันกับพ่อค้าในท้องถิ่น
5. ปัญหาจากการที่ธุรกิจกลุ่มฯ มีน้อยทำให้รายได้ไม่เพียงพอในดำเนินธุรกิจ
6. ปัญหาที่เกี่ยวกับหนี้สินที่สมาชิกกับกลุ่มฯ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ก็คือกลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่ม จัดตั้งขึ้นแล้วไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะกลุ่มเกษตรกรทำประมงยังมีฐานะอ่อนแอการพัฒนาของกลุ่มนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่มีการติดต่อระหว่างกลุ่มเกษตรกรประมงด้วยกันเองได้ นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรประมงไม่สามารถดำเนินธุรกิจประเภทที่มีเงินทุนสูง เช่น โรงงานอาหารสัตว์น้ำ ซึ่งต้องแข่งขันกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนที่มีเงินทุนมากกว่า ธุรกิจเอกชนบางรายพยายามที่จะผูกขาดในลักษณะการบริการครบวงจร ทั้งด้านการเงิน วิชาการ การตลาด และการสนับสนุนประการอื่น ๆ ปัจจุบันนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายใหม่เป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติและสาระสำคัญบางประการ แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังคงยึดถือหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของ พระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือเกษตรกรการเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ และส

สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ประมงด้วย แต่การดูแลสนับสนุนสหกรณ์อื่น ๆ ไม่สามารถจะดูแลได้ทั้งถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบการจดทะเบียนสหกรณ์ไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพของสหกรณ์บางประเภทได้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ก็มุ่งเน้นในเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุนที่มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก การดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงควรจะมีการออกกฎหมายสหกรณ์ประมงขึ้นมารองรับโดยเฉพาะ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่การประกอบอาชีพของชาวประมงโดยตรง เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์ประมงหรือกลุ่มเกษตรกรประมง จะเป็นขั้นตอนหรือองค์ประกอบอันหนึ่งของกระบวนการจัดการทรัพยากรประมง ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ กระบวนการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว จะมุ่งเน้นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง ให้สอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยการควบคุมจำนวนชาวประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำอื่น ๆ เช่น การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำลงในแหล่งน้ำธรรมชาติ การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจาก ชาวประมงทุก ๆ กลุ่มให้มีส่วนร่วม ดังนั้นการกำหนดให้มีกฎหมายสหกรณ์ประมงโดยตรง จะช่วยให้กิจการสหกรณ์ประมงในประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตได้ดีกว่าในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานรับผิดชอบก็ควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนการประกอบอาชีพของชาวประมงได้โดยตรง สำหรับการพัฒนากลุ่มชาวประมง สหกรณ์ประมงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร

กล่าวโดยสรุป กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือเกษตรกร การเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งสหกรณ์ประมงด้วย แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังมีจุดอ่อนไม่สามารถใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบสหกรณ์ไม่สามารถดูแลได้ทั้งถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพประมงได้ การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน มีระเบียบ กฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก อีกทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายก็มีได้มีเพื่อการให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อจัดการทรัพยากรประมงโดยตรง แต่มีเจตนารมณ์เพื่อการดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกในทางเศรษฐกิจเป็นหลักนั่นเอง

3.2 มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของต่างประเทศ

การจัดการทรัพยากรประมงของต่างประเทศ ในลักษณะที่เป็นการจัดการทรัพยากรประมง โดยที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น โดยเฉพาะในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษและประเทศในยุโรป ก็มีได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนหรือชุมชนแต่อย่างใด แต่ประเทศเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรประมงมีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศน์ และมีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โดยเฉพาะทรัพยากรประมงทะเลที่มักจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศมากมาย ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินการในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายมาบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการทรัพยากรประมงโดยให้สิทธิของประชาชนในลักษณะของชุมชนเข้ามาจัดการนั้น ก็มีการดำเนินการในหลายประเทศเช่นกัน โดยประเทศที่มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศที่มีระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดอย่างเช่น ประเทศมาเลเซีย หรือระบบจัดการทรัพยากรประมงที่ใช้ระบบคุณค่าที่มีรากฐานมาจากวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมของชุมชนที่สืบทอดยอมรับปฏิบัติกันมาเป็นระยะเวลายาวนานอย่างเช่น ประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ ที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงเป็นอย่างดีเช่นกัน โดยในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศต่างๆเหล่านั้นว่ามีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือวิธีการปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรประมงอย่างไร เพื่อที่จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบและนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในอนาคตต่อไป โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

3.2.1 มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น¹

การจัดการประมงของญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 ระบบ คือ การจัดการประมงแบบ เอ (A-type) และการจัดการประมงแบบ บี (B-type)

¹ Asada Yahoji, Yutaka Hirasawa and Fukuzo Hagasaki., Fishery management in Japan (FAO fisheries technical paper no.238, 1983), p. 27.

ก. การจัดการประมงแบบ A เป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงประเภทการประมงพื้นบ้าน ซึ่งชาวประมงส่วนใหญ่อาศัยรวมกันเป็นชุมชนตามแถบชายฝั่งทะเล เป็นกลุ่มชุมชนเล็กๆ เช่น การเก็บสาหร่าย หอย และสัตว์น้ำจืดพวกประเภทมีเปลือกหุ้ม เช่น กุ้ง กั้ง และสัตว์น้ำประเภทติดดินไม่เคลื่อนที่รวมทั้งการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Farmland)

ข. การจัดการประมงแบบ B เป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงประเภทธุรกิจจับสัตว์น้ำที่มีการอพยพย้ายถิ่น การจัดการประมงแบ่งเขตออกเป็นแหล่งเฉพาะเพื่อทำการประมง โดยควบคุมและเข้มงวดจนขั้นต่อการให้อาษฎาบัตรกับเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง การประมงธุรกิจต้องใช้เงินทุนเพื่อการลงทุนประกอบกิจการจำนวนมาก ผู้มีอำนาจให้อาษฎาบัตรทำการประมง คือ คณะกรรมการประสานงานการประมง (Fishery coordinating committees)

การจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหลักอยู่ 2 ฉบับ คือ

1. กฎหมายประมง (The Fisheries Law of Japan) และ
2. กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ประมง (The Fisheries Cooperative Association Law of Japan)

โดยที่กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมงกำหนดไว้ในหมวด 2 (Chapter II Fishing Right and Common-of-Piscary Right) ตั้งแต่มาตรา 6 ถึง มาตรา 51 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ได้กำหนดความหมายของสิทธิการทำประมง หมายถึง สิทธิการทำประมง 3 ประเภท คือ¹⁴¹

(1) สิทธิการทำประมงโดยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ (Set-net fishing right)

¹⁴¹ กังวาลย์ จันทรโชติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน (กรุงเทพมหานคร: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 66-67.

- (2) สิทธิการทำประมงประเภทการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ(demarcated fishing right)
- (3) สิทธิการทำประมงพื้นฐาน (Common fishing right)

ซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีทำประมงตามสิทธิดังกล่าว คือ

(1) การทำประมงโดยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ (Set-net fishing Right) ได้แก่

1.1 การทำประมงโดยโป๊ะขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่มีความลึกมากกว่า 27 เมตร และการใช้โป๊ะขนาดเล็กในบางพื้นที่

1.2 การทำประมงโดยใช้โป๊ะเพื่อการจับปลาแชลมอน ในบริเวณเกาะฮ็อคไกโด

(2) การทำประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่

2.1 ประเภทที่ 1 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยใช้ก้อนหินวางไว้ใต้น้ำการใช้ไม้ปัก หรือใช้ไม้ไผ่ หรือต้นไม้ในบางพื้นที่ เพื่อให้สัตว์น้ำมาเกาะอาศัยเจริญเติบโต

2.2 ประเภทที่ 2 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะ ที่ล้อมรอบโดยกองดิน หิน ไม้ไผ่ หรือต้นไม้

2.3 ประเภทที่ 3 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะอื่น ๆ นอกเหนือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภท 1 และประเภทที่ 2 ดังกล่าวแล้ว

(3) การทำประมงพื้นฐานอื่น ๆ หมายถึง การทำประมงในพื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมือประมงประเภทต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ประเภทที่ 1 การทำประมงโดยเก็บรวบรวมสาหร่าย หอย หรือสัตว์น้ำที่อยู่ติดกับที่ ตามประกาศรัฐมนตรี

3.2 ประเภทที่ 2 การทำประมงโดยการใช้เครื่องมือประจำที่ ติดตั้งใต้น้ำประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เครื่องมือโป๊ะ

3.3 ประเภทที่ 3 การทำประมงโดยใช้เครื่องมืออวนทับตลิ่ง อวนทับตลิ่ง โดยการไล่ต้อนฝูงปลา อวนที่ใช้มือลากประกอบด้วยเรือประมงที่ไม่ใช่เครื่องยนต์การตกปลาโดยใช้เหยื่อล่อ หรือการทำประมงโดยใช้ขั้ง

3.4 ประเภทที่ 4 การทำประมงปลากระบอก การทำประมงปลากะพงแดง

3.5 ประเภทที่ 5 การทำประมงในพื้นที่น้ำจืด(ไม่รวมทะเลสาบตามประกาศรัฐมนตรี) หรือในน่านน้ำอื่นใด ที่มีลักษณะคล้ายทะเลสาบตามประกาศรัฐมนตรี

โดยสรุปแล้ว สาระสำคัญของกฎหมายประมงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการทรัพยากรประมงและควบคุมการทำประมง 3 ลักษณะคือ (1) การทำการประมงชายฝั่ง และการประมงในแหล่งน้ำจืด จะถูกดำเนินการภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง (Fishing right system) (2) การทำประมงนอกชายฝั่งและในทะเลลึก จะถูกดำเนินการภายใต้ระบบใบอนุญาต (Fishing licensing system) (3) เรือประมงจะต้องจดทะเบียน (Fishing Vessel Registration System)

โดยที่ระบบสิทธิการทำประมงนั้นจะเป็นการมอบสิทธิในการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่น้ำจืดซึ่งกำหนดไว้ 3 ประเภทคือ ระบบสิทธิการทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ ระบบสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ระบบสิทธิของการทำประมงพื้นฐานประเภทอื่นๆ โดยที่การมอบสิทธิดังกล่าวนั้นจะเป็นการมอบให้กับสหกรณ์ประมงท้องถิ่นซึ่งมีสมาชิกเป็นชาวประมงในบริเวณนั้น สหกรณ์ประมงซึ่งได้รับมอบสิทธิการทำประมงจากผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีอำนาจภายใต้ข้อตกลงหรือข้อบังคับระหว่างสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้นควบคุมการทำประมงภายในบริเวณพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบสิทธิในการทำประมงอำนาจในการกำหนดวิธีควบคุมการทำประมงดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดประเภทของการทำประมง การจำกัดจำนวนชาวประมง การจำกัดเรือประมงและเครื่องมือประมง การกำหนดชนิดและประเภทสัตว์น้ำต่าง ๆ ที่จะอนุญาตให้ทำการประมงได้ การกำหนดโควตาของการจับสัตว์น้ำ และการกำหนดฤดูกาลทำการประมง การทำการประมงภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงดังกล่าวจะถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเหมาะสมและยั่งยืนภายในพื้นที่ดังกล่าว

ระบบสิทธิการทำประมงนี้จะครอบคลุมการทำการประมงในพื้นที่น้ำจืดด้วย แต่อย่างไรก็ตามสหกรณ์ประมงซึ่งได้รับสิทธิการประมงในแม่น้ำ ลำธาร หนอง บึง และทะเลสาบ จะต้องมีส่วนในการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้สหกรณ์ประมงยังมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมการทำประมงจากชาวประมงที่ไม่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมง เช่น ชาวประมงที่ตกปลาเป็นกีฬา (sport fishermen) เพื่อนำค่าธรรมเนียมนั้นมาเป็นค่าทดแทนค่าใช้จ่ายที่สหกรณ์ประมงใช้ดำเนินการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำ

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นนั้น ได้กำหนดให้ขึ้นใน ค.ศ. 1948(พ.ศ. 2489) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุน สหกรณ์ประมงและสหกรณ์ผู้ประกอบการประมงประเภทอื่น เพื่อเป็นการพัฒนาสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมง ผลผลิตทางการประมงและการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยส่วนรวม กฎหมายสหกรณ์ประมงนี้จะครอบคลุมถึงสหกรณ์ประมง สหกรณ์ผลิตภัณฑ์ประมง สหกรณ์ผู้ผลิตสินค้าประมง อื่นๆ หลักการโดยทั่วไปของสหกรณ์ประมงก็คือ สมาชิกแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง การเข้าร่วมในกิจการต่างๆ จะเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตยอาสาสมัครตามความประสงค์ของสมาชิกแต่ละคน กฎหมายสหกรณ์ประมงฉบับนี้กำหนดประเภทของสหกรณ์ประมงไว้ 5 ประเภท ดังนี้¹⁴²

1. สหกรณ์ประมงชายฝั่ง มีจำนวนสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้ 2,000 แห่ง ซึ่งสหกรณ์ประมงเหล่านี้ จะตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลสมาชิกของสหกรณ์ประมงจะอาศัยอยู่บริเวณหมู่บ้านเดียวกันหรือหมู่บ้านใกล้เคียงกันหรืออาศัยในเมืองเดียวกัน สหกรณ์ประเภทนี้จะมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของการทำประมง การผลิตสินค้าประมง การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สมาชิกของสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะมีบทบาทและหน้าที่ในการกำหนดวิธีการทำประมง กำหนดชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้ทำการประมง กำหนดจำนวนเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กลุ่มของชาวประมงเหล่านี้ประกอบด้วย ชาวประมงอวนลอย ชาวประมงอวนลากทำการประมงด้วยเรือประมงขนาดเล็ก สมาชิกสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะช่วยกันจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง

2. สหกรณ์ประมงประเภทเฉพาะ สมาชิกสหกรณ์ประมงประเภทนี้จะประกอบด้วยชาวประมงที่ทำการประมงจับสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงปลาทูน่า การทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนล้อมจับหรือการทำประมงเรืออวนลาก สหกรณ์ประมงเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 250-260 แห่ง สมาชิกของสหกรณ์ประมงประเภทนี้จะไม่อาศัยอยู่ในบริเวณหมู่บ้านเดียวกัน หรือเมืองเดียวกันแต่จะมาจากต่างถิ่นหรือเมืองอื่น ๆ

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

3. สหกรณ์ประมงน้ำจืด มีจำนวน 900 แห่ง สมาชิกของสหกรณ์ประมงประเภทนี้ จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึงต่าง ๆ

4. สหกรณ์แปรรูปสัตว์น้ำ มีจำนวนประมาณ 170 แห่ง สมาชิกส่วนใหญ่คือผู้ประกอบการธุรกิจในเรื่องของการแปรรูปสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทะเล เช่น สัตว์น้ำตากแห้ง ปลาป่น ซูริมิ สหกรณ์แปรรูปสัตว์น้ำบางประเภท จะก่อตั้งภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า กฎหมายสหกรณ์ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งบัญญัติให้มีขึ้นในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำธุรกิจและอุตสาหกรรม

5. สหกรณ์ชาวประมงผู้จับสัตว์น้ำ สหกรณ์ประเภทนี้จะมีสมาชิกเป็นชาวประมงที่ทำการประมงโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงด้วยเครื่องมือโปะ โดยการร่วมทุน ดำเนินการ

แม้ว่าสหกรณ์ประมงจะดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตยอันหมายถึงหลักการในการยอมรับสมาชิกโดยทั่วไป ไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันสมาชิกรายใดแต่อย่างใดก็ตามก็จะต้องมีข้อกำหนดคุณสมบัติและความสัมพันธ์ของเหล่ามวลสมาชิก เพื่อที่ว่าสมาชิกต่างๆ ของสหกรณ์ประมงจะได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มีแนวความคิดที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน มีความยอมรับผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของสหกรณ์ประมงรวมทั้งจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสหกรณ์ประมงด้วย สถานภาพของสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้นถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ประมง โดยกำหนดว่าผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงจะต้องเป็นผู้ทำการประมงเป็นอาชีพหลัก และมีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ภายในพื้นที่เขตอำนาจของสหกรณ์ประมงนั้น ๆ และจะต้องทำการประมงเป็นระยะเวลามากกว่า 90 วัน ถึง 120 วัน ในแต่ละๆ ปี นอกจากนี้บริษัทเอกชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงได้เช่นเดียวกัน โดยบริษัทเอกชนนั้นจะถูกจำกัดว่ามีคนงานหรือพนักงานน้อยกว่า 300 คน และมีเรือประมงที่มีขนาดระวาง น้อยกว่า 1,500 ตันกรอส ถึง 3,000 ตันกรอส ข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อป้องกันมิให้สหกรณ์ประมงถูกครอบงำโดยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นชาวประมง หรือบริษัท ทำการประมงเอกชนขนาดใหญ่

นอกจากระบบการกำหนดสิทธิในการทำประมงดังกล่าวแล้ว การจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่นยังมีการใช้ระบบใบอนุญาตทำการประมง (Fishery licencing) กล่าวคือ อนุญาตทำการประมงแบ่งเป็น 2 แบบ

ก. อนุญาตที่ได้รับอนุญาต โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรป่าไม้และ
การประมง

ข. อนุญาตที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจแล้ว

โดยที่อนุญาตที่ได้รับจากรัฐมนตรี เรียกว่า “designated fisheries” ซึ่งมีจำนวน 13 ประเภท รัฐมนตรีมีอำนาจโดยได้รับการแนะนำจากสภาประสานการประมงกลาง (Central fishery coordination council) อนุญาตที่ออกให้พิจารณาถึงจำนวนของเรือประมงที่จะให้อาชญาบัตร ขนาดน้ำหนัก (ตัน) ของเรือ แหล่งทำการประมงและเวลาทำการประมงซึ่ง สภาประสานงานการประมงกลางจะเป็นผู้พิจารณา โดยหลักการจะมีการประกาศนาน 3 เดือนเพื่อให้ชาวประมงยื่นคำขอ อาชญาบัตรมีอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุได้ทุก ๆ ปี กรณีการทำประมงซึ่งกำหนดให้จับปลาโดยโควต้าทุกๆ ปี ภายใต้อัตราส่วนระหว่างประเทศอนุญาตที่ให้จะมีอายุ 1 ปี และต่ออายุทุกๆ ปี

สำหรับอนุญาตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ให้เป็นการออก
อนุญาตให้กับการประมงพื้นบ้านเรียกว่า “governor licenced fisheries” แบ่งเป็น 2 แบบ

1. อนุญาตที่ออกให้กับการประมงชายฝั่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้อาจออกอนุญาตได้

2. เป็นการประมงที่ได้ดำเนินการในระยะไกลจากฝั่ง ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะ
กำหนดแหล่งประมงเข้มงวดในการใช้เรือประมง เช่น เรือขนาด 5 ตันขึ้นไป แต่ไม่มากกว่า 40 ตัน ที่ใช้วอลุ่มขนาดกลาง (medium size seiners) และเรือขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 15 ตัน) สำหรับอนุญาตในการประมงพาณิชย์ เรือประมงที่ต้องขอรับอนุญาตจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของหลักเกณฑ์ วิธีการ ด้านความสามารถทำการประมงในรูปแบบของจำนวนตัน (Gross tonnage) กำลังม้าของเครื่องยนต์ (horse power) ท่าเรือที่กำหนดให้ขนถ่ายสัตว์น้ำ (Landing place) เขตน้ำที่กำหนดให้ทำการประมง (Area allow to fish) ฤดูที่กำหนดให้ทำการประมง ขนาดของเครื่องมือทำการประมง ระบบของอนุญาตแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ก. อาชญาบัตรที่ออกให้กับการทำประมงในเขตทะเลของจังหวัด

ข. อาชญาบัตรที่ออกให้กับการทำประมงในเขตทะเลของ 2 จังหวัด หรือมากกว่านั้นกรณีการทำประมงในเขตของจังหวัดผู้ออกอาชญาบัตรคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีการทำประมงในน่านน้ำทะเลของ 2 จังหวัดหรือมากกว่า ผู้ออกอาชญาบัตรคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรป้าไม้และการประมงของรัฐบาล ดังนั้น มาตรการในการให้อาชญาบัตร ทำการประมงของรัฐที่ควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด จึงเป็นประโยชน์เพื่อการรักษาปริมาณสัตว์น้ำให้มีจำนวนเพียงพอต่อการลงแรงทำการประมง และเป็นการอนุรักษ์สัตว์น้ำให้สามารถขยายพันธุ์เจริญวัยมีจำนวนเท่าเดิม

ผลของการที่รัฐให้ชาวประมงมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการประมง เมื่อรัฐให้สิทธิทำการประมงให้กับสหกรณ์การประมงดำเนินมาตรการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ คือ ¹⁴³

1. เมื่อชาวประมงเห็นว่าสัตว์น้ำเป็นชลสมบัติของตน (Ownproperty) กลุ่มชาวประมงก็จะกำหนดข้อบังคับ วิธีการจับปลาให้เป็นประโยชน์แก่พวกตนอย่างดีที่สุด
2. ไม่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารของการดำเนินการเกี่ยวกับอาชญาบัตรทำการประมง (Fishing license) ซึ่งจะต้องดำเนินการเฉพาะตัวบุคคลผู้ทำการประมงเช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาปฏิบัติ ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ประมงของรัฐจึงนำเวลาไปทำงานอื่นที่เป็นประโยชน์ได้มากขึ้น
3. ชาวประมงด้วยกันเองจะทำหน้าที่ปกป้อง ตรวจสอบ ป้องกันไม่ให้ชาวประมงพาณิชย์มาทำการประมงในเขตที่ตนได้รับสิทธิทำการประมง จึงไม่ต้องใช้ระเบียบกฎหมายของรัฐเข้าจัดการ
4. สิทธิการประมงที่อนุมัติให้กับกลุ่มของชาวประมง เป็นการสนับสนุนส่งเสริมในหลักการของระบบสหกรณ์ แต่สหกรณ์มิได้เป็นผู้ทำการประมงเองได้จัดสรรสิทธิต่อไปยังสมาชิกของสหกรณ์

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการจัดการทรัพยากรประมงโดยระบบการจดทะเบียนเรือประมงญี่ปุ่นทุกลำ ที่ต้องจดทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้กฎหมายเรือประมงกฎหมายห้ามมิให้ใช้เรือประมงเพื่อทำการประมงนอกเขตพื้นที่จังหวัดที่จดทะเบียนเรือ

¹⁴³ Yamamoto Tadashi., Fisheries institutions needed for the management of tropical living aquatic resources, (Nihon University, 1984) p. 15.

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดด้วยว่า การก่อสร้างเรือประมงและการซ่อมแซมเรือประมงนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจากบทบัญญัติของกฎหมายประมงญี่ปุ่นและกฎหมายสหกรณ์ประมงญี่ปุ่นทั้งสองฉบับดังกล่าวพอจะประเมินเป็นแนวทางว่า ระบบการทำประมงของประเทศญี่ปุ่นเป็นการดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการ และโครงการจัดและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงบางประเภท นอกจากนี้สหกรณ์ประมงจะเป็นองค์กรกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง การกำหนดพื้นที่และฤดูทำการประมง การกำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลทางวิชาการให้แก่สหกรณ์ประมง ซึ่งถือว่าสหกรณ์ประมงและชาวประมงของญี่ปุ่นมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรประมงและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในแต่ละพื้นที่ของตนเอง แต่การดำเนินการดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือที่เข้มแข็งของชาวประมงเป็นสหกรณ์ประมง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยมอบสิทธิการประมงให้แก่สหกรณ์ประมง ประเทศไทยควรประยุกต์แนวทางดังกล่าวข้างต้นมาดำเนินการสำหรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากชุมชนประมงจะต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรประมง รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในเขตท้องที่ของตนเอง

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ประเทศญี่ปุ่น มีการออกกฎหมายที่ว่าด้วยสหกรณ์ประมงโดยเฉพาะเนื่องจากการดำเนินกิจการสหกรณ์ประมงนั้น จะมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นต่อกลุ่มชาวประมงโดยตรง ซึ่งการออกกฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะช่วยให้กำหนดรายละเอียดได้ลึกซึ้งช่วยแก้ไขปัญหาชาวประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถช่วยเหลือชาวประมงกลุ่มต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก หรือชาวประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ นั่นเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2.2 มาตรการในการจัดการประมงของประเทศมาเลเซีย¹⁴⁴

การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในมาเลเซียได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อปี ค.ศ. 1930 ซึ่งมีกฎหมายการประมงบังคับใช้และได้มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดมา จนกระทั่งมี พ.ร.บ. การประมง ค.ศ. 1963 (Malaysian fishery act. 1963) และออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อ บังคับ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ต่อมาจึงได้ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1973 เพื่อ บรรจุสารระบบบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำประมง (Protection the fisheries) ดำเนิน มาตรการเพื่อประโยชน์ (The interest) ของชาวประมงรวมทั้งการบริหารและการจัด การประมงของประเทศ เช่น การห้ามจับสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การส่งออกและนำเข้า การตลาดสินค้าสัตว์น้ำ

ในปี ค.ศ. 1981 มาเลเซียตระหนักต่อการทำประมงที่เกินกว่าศักยภาพการผลิตในเขต แหล่งน้ำชายฝั่ง (Inshore areas) และผลของความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับ ชาวประมงอวนลากขนาดเล็ก รัฐบาลมาเลเซียได้ดำเนินการกำหนดนโยบายระบบของอาชญา บัตรทำการประมงขึ้นเพื่อ

1. จัดและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและชาว ประมงอวนลากขนาดเล็ก ในเขตน่านน้ำบริเวณชายฝั่ง
2. เพื่อป้องกัน (Prevention) การทำประมงเกินกว่าศักยภาพการผลิตของสัตว์ น้ำในเขตน่านน้ำชายฝั่ง
3. เพื่อกระจายความเป็นธรรมในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากร
4. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างความเป็นเจ้าของเรือของระบบการทำประมง
5. เพื่อสนับสนุน (Promotion) ในการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมประมงนอก ฝั่ง

¹⁴⁴ Mohd Ibrahim Hj. Mohamed., Fishery management problems in Malaysia : The need for a fresh approach, (Phuket : Workshop on "Ocean regime building in Southeast Asia," 1989), p. 13.

นโยบายของรัฐบาลมาเลเซียดังกล่าวนี้ ได้จัดทำโครงการขึ้นหลายโครงการรวมทั้ง การกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ชาวประมงจับ ซึ่งถูกระบุไว้ในใบอนุญาตที่ให้การ ประมงได้ในแต่ละเขตแหล่งน้ำ นอกจากนี้ยังมีโครงการจดทะเบียนชาวประมง (Licencing of fishermen) โครงการตรวจเชอร์เวย์เรือประมง (Boat inspection) โครงการจำกัดจำนวนเรือ ประมงที่ให้ทำการประมงนอกฝั่ง โครงการจัดซื้อเรือประมงคืนจากชาวประมง (Boat buy back scheme) ที่ประสงค์จะเลิกการทำประมงและไปประกอบอาชีพอื่น

ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลมาเลเซียได้ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประมงฉบับใหม่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหลายมาตรา เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบทบัญญัติใน พ.ร.บ. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งมาเลเซียได้ยกวางกฎหมายเสนอต่อสภานิติบัญญัติและประกาศใช้ใน เวลาต่อมาหลักการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในมาเลเซีย ประกอบด้วย

ก. ควบคุมแรงงานทำการประมง

ข. ควบคุมอายุและขนาดของสัตว์น้ำที่จับ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการควบคุมแรงงานทำการประมง ใช้มาตรการ ของระบบใบอนุญาตกำหนดจำนวนของชาวประมง (Licencing of fishermen) อนุญาต ของเครื่องมือทำการประมงและอนุญาตเรือประมง (Licencing of fishing gear and vessel) การเข้มงวดต่อขนาดของเรือที่ทำการประมง (Vessel size restrictions) และเขต แหล่งน้ำห้ามทำการประมง (closed areas) หลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินการควบคุม อายุและขนาดของ สัตว์น้ำที่จับ กำหนดกฎ ระเบียบ ควบคุมขนาดของตาอวน (Mesh size regulation) เข้มงวดกับชนิดประเภทของเครื่องมือทำการประมงที่เกี่ยวข้อง (Restrictions related to gear types) และเข้มงวดกับการใช้เครื่องมือทำการประมงบางประเภทในแหล่งทำ การประมงที่กำหนด ระบบอนุญาตทำการประมงในมาเลเซียการจำกัดอนุญาตทำการ ประมง (Limited licencing scheme) ถูกกำหนดโดยวิธีการแบ่งเป็นเขตทำการประมง แยก ประเภทวิธีทำการประมงโดยเฉพาะกำหนดประเภทของเรือประมง (Class of vessels) และ แบ่งกลุ่มประเภทของผู้ถือกรรมสิทธิ์ เรือประมง

ทั้งนี้พระราชบัญญัติการประมงมาเลเซีย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อนุญาตทำ การประมงกับเรือประมงต่างชาติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตลอดจนบท ลงโทษต่อเรือประมงและลูกเรือประมงต่างชาติทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย ปัจจุบันประเทศ

มาเลเซียแก้ไขปัญหาการทำประมงทะเล โดยปรับปรุงระบบอาชญาบัตรซึ่งให้สิทธิทำการประมงแก่ชาวประมงอย่างมีประสิทธิภาพ กรมเจ้าท่า (Marine Department) ของมาเลเซียมีอำนาจควบคุมจดทะเบียนเรือประมงตาม พ.ร.บ. เรือพาณิชย์ (Merchant shipping ordinance) แต่การควบคุมแรงงานทำการประมง โดยวิธีการจำกัดจำนวนเรือประมงเป็นอำนาจหน้าที่ของการประมงมาเลเซีย กรมเจ้าท่าของมาเลเซียจะดำเนินการดูแลกวดขันเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการเดินเรือ ตรวจสอบและควบคุมให้มีเครื่องอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยแก่ชีวิตในเรือ โดยกรมเจ้าท่าตรวจเรือ (Survey) และออกไปรับรองด้านความปลอดภัย ส่วนกรมประมงดำเนินการจดทะเบียนเรือประมงแต่ละปี ในสถานะที่เรือประมงเป็นหน่วยงานประมงและเป็นเครื่องทำการประมง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยนับว่าระบบการจัดการของประเทศมาเลเซียนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก แต่การจัดการของประเทศมาเลเซียนั้นเกิดประสิทธิภาพมากกว่าเนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่ ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย จิตสำนึกของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

3.2.3 มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศในกลุ่มมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้¹⁴⁵

จากการศึกษาพบว่ามีบางประเทศได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เช่น ประเทศเล็ก ๆ บางประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ เช่น Cook Islands ฟิจิ French Polynesia และคิริบาติ นอกจากนี้ยังมีประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา ที่มีการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยชุมชน ซึ่งอาจยกมาเป็นตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้คือ

1. การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้

ในกลุ่มประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ เช่น Cook Islands , Fiji, French Polynesia, Kiribati ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนอย่างค่อนข้างประสบความสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากเหตุผลหลายประการอันได้แก่

¹⁴⁵ กังวาลย์ จัทรโชติ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องกฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน, หน้า 72-75.

1. ประเทศเหล่านี้เป็นเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่น้อย และประชากรอาศัยอยู่ไม่มากทำให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่ยุ่งยากมากนัก
2. ประเทศเหล่านี้ประกอบด้วยหมู่เกาะเล็ก ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่ม
3. ประเทศเหล่านี้ยังไม่มี ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจมากนัก
4. ชุมชนของประเทศเหล่านี้ยังต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงทะเล เพื่อการยังชีพและการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ
5. โดยที่ชุมชนและสังคมของประเทศเหล่านี้ได้สืบทอดและถ่ายทอดความรู้เรื่องชนิดของสัตว์ทะเลชนิดต่างๆจำนวนและปริมาณของสัตว์ทะเลในแต่ละปี การจำกัดของทรัพยากรประมงทะเล ธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการจัดการทรัพยากรประมง ทศนคติของชุมชนและสังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ระบบการจัดสรรผลประโยชน์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงซึ่งสืบทอดมาอย่างยาวนาน จนกลายเป็นธรรมเนียมวัฒนธรรมของชุมชนทำให้การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนประสบความสำเร็จ การทำการประมงในประเทศเหล่านี้ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดธรรมดา อวนล้อมจับ โดยเครื่องมือประมงเหล่านี้จะทำประมงในทะเลลึกใกล้ฝั่ง แต่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ส่วนบริเวณใกล้ฝั่งจะทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงขนาดเล็ก เช่น เบ็ด อวนลอยในบริเวณแนวปะการังหรือทะเลสาบชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและทำฟาร์มทะเลด้วย

แนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการทรัพยากรของกลุ่มประเทศเหล่านี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าชุมชนและสังคมเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ที่ดิน ป่าไม้และสัตว์น้ำ และสิทธิดังกล่าวจะใช้ในนามของชุมชนหรือกลุ่มมิใช่ในนามของบุคคล หลักการนี้ของการเป็นเจ้าของที่ชุมชนประมงมีสิทธิในทรัพย์สินจะมีอาณาเขต ตั้งแต่ชายหาดออกไปในทะเลจนถึงบริเวณด้านนอกของแนวปะการัง สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติแล้วจะไม่เกินขอบเขตของแนวปะการังในทะเลยกเว้นบางกรณี และโดยปกติสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว จะครอบคลุมอยู่ในบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นบริเวณชัดเจน ซึ่งธรรมเนียมประเพณีของสิทธิในทรัพย์สินนี้จะกีดกันมิให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกของชุมชน ได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์ การจัดการทรัพยากรประมงจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและสังคม โดยการร่วมตัดสินใจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการทำประมงมีการกำหนดโทษภายในชุมชนหลายรูปแบบสำหรับผู้ฝ่าฝืน ตลอดจนการยกเลิกสิทธิการทำประมงแก่ผู้ฝ่าฝืนรวมทั้งการประ

นามทางสังคมและชุมชนแก่ผู้ฝ่าฝืน การสืบสิทธิการประมงแก่ลูกหลานและสิทธิที่ได้โดยการเกิดต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกสังคมและชุมชนยกเลิกทั้งหมด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยทำให้สมาชิกของชุมชนมีระเบียบวินัยรักษากฎเกณฑ์ของมาตรการควบคุมการทำประมง พันธกรณีที่ชาวประมงแต่ละคนจะต้องยอมรับปฏิบัติตามในการใช้สิทธิการประมง ประกอบด้วย

1. การเข้าร่วมพิจารณาตัดสินใจกำหนดมาตรการ ในการแบ่งสรรผลประโยชน์สัตว์น้ำและการจัดการประมง
2. ตกลงยอมรับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการ ที่ชุมชนกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพยากร
3. ยอมรับที่จะรายงานให้ทราบถึงการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ และมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง
4. การเข้าร่วมในการประกอบพิธีกรรมที่กำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตสัตว์น้ำและการขอให้มียาวยืนยาว

มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ชุมชนใช้ดำเนินการ จะขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ สภาพทางสมุทรศาสตร์ สภาพของทรัพยากรสัตว์น้ำ การเปลี่ยนแปลงฤดูกาลและความจำเป็นของประชาชน บางมาตรการใช้บังคับทุก ๆ พื้นที่ เช่น ปิดพื้นที่ทำการประมง ปิดฤดูทำการประมงในช่วงสัตว์น้ำวางไข่ บางมาตรการใช้เฉพาะบางพื้นที่ เช่น ห้ามเครื่องมือบางชนิดทำการประมง

ปัจจัยของความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประการสำคัญเกิดจากการที่ชุมชนระดับรากหญ้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรประมง ประกอบกับรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ได้มีการกระจายอำนาจให้กับชุมชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในช่วงระยะหลัง ๆ นี้ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น จำนวนประชากรมีมากขึ้นสภาพและโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทศนคติและค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนไปทรัพยากรประมงมีไม่พอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ซึ่งมีผลต่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกันและต่างพื้นที่ ซึ่งปัญหาหลักในขณะนี้คือการกำหนดขอบเขตพื้นที่ประมงชุมชนที่ทับซ้อนกัน การกำหนดสิทธิทำการประมงกับสิทธิตามประเพณีที่ชุมชนใกล้เคียงขออ้างสิทธิ

และปัญหาการลักลอบทำการประมง ซึ่งรัฐบาลเป็นต้องจัดเตรียมอนุญาตตุลาการเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกรณีที่เป็นปัญหาระหว่างชุมชนที่แตกต่างกันแต่หากเป็นกรณีความขัดแย้งภายในชุมชนก็เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น ที่จะหาทางแก้ปัญหาเองโดยอาศัยกลไกทางสังคม

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นต้นทุนในการพัฒนาประเทศอย่างมหาศาล โดยมุ่งเน้นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลจากการพัฒนาดังกล่าวในระยะแรกยังไม่ส่งผลกระทบต่อให้เห็นชัดเท่าใดนัก เนื่องจากจำนวนทรัพยากรธรรมชาติในนั้นยังมีอยู่มาก แต่เมื่อมีการใช้จนเกินขีดความสามารถในการรองรับของทรัพยากรชนิดต่างๆ แล้วนั้นจึงเกิดผลกระทบต่อปรากฏเห็นชัดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ และที่สำคัญเกิดการขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชนิดต่างๆขึ้นแทบทั้งสิ้น ซึ่งทรัพยากรประมงก็เป็นทรัพยากรตัวหนึ่งที่ประสบกับปัญหาเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของภาครัฐก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว และได้พยายามกำหนดแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมง แต่เนื่องจากระบบการจัดการของภาครัฐเป็นการกำหนดแนวทางในการจัดการเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งอาจจะไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะของทรัพยากร วัฒนธรรม และประเพณีและที่สำคัญการจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐเป็นการทำลายระบบการจัดการทรัพยากรประมงที่มีความหลากหลายอยู่แล้วในท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็น “สิทธิชุมชน” ดังนั้น การจัดการทรัพยากรประมงที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นั้น รัฐควรจะเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรประมงเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญกับประชาชนโดยเฉพาะชุมชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐตาม แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน บนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะได้ทำการศึกษาระบบการจัดการทรัพยากรประมงของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนในการจัดการในลักษณะต่างๆของประเทศ ว่ามีกระบวนการจัดการเช่นไร ที่สามารถใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในบางพื้นที่ตามหลัก

การพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะศึกษารายละเอียดตามที่กล่าวถึงดังต่อไปนี้
คือ

3.3.1 การมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชน

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีผลให้เป็นการจัดการทรัพยากรประมงโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เปลี่ยนแปลงไปโดยการยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการร่วมกับภาครัฐในหลายๆ ด้าน ซึ่งจะอยู่ในลักษณะขององค์การพัฒนาเอกชน (Non – Government Organization: NGO) เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรประชาชนรูปแบบหนึ่ง โดยจะเข้ามามีบทบาทดำเนินการต่างๆ ร่วมกับภาครัฐ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

องค์การพัฒนาเอกชนนั้น ถือว่ามีศักยภาพเพียงพอและมีความพร้อมสูงกว่าประชาชน หรือกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในด้านของกำลังคน กำลังทรัพย์ และความรู้ในเรื่องที่ดำเนินการอยู่ ดังนั้น การดำเนินการส่วนใหญ่ขององค์การพัฒนาเอกชน จึงมีลักษณะที่เป็นปากเสียงให้กับประชาชน ตลอดจนเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการที่จะเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีได้ตามกฎหมาย และเนื่องจากองค์การพัฒนาเอกชนนั้นมีการดำเนินการอย่างอิสระและมีบทบาทในการดำเนินงานที่แยกย่อยและแตกต่างออกไปหลายๆ ด้าน¹⁴⁶ ซึ่งนับว่าเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดระหว่างรัฐหรือประชาชนด้วยกันเองก็ตาม การรวมตัวกันเป็นองค์การพัฒนาเอกชนเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนั้น ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิและหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนอันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁴⁷ ที่ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและเงื่อนไขที่องค์การพัฒนาเอกชนที่จะขอจดทะเบียนเป็น “องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม” กับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เอาไว้ โดยได้กำหนดให้องค์การพัฒนาเอกชนที่จะดำเนินการขอจดทะเบียนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ภาพเป็นนิติบุคคลในรูปของมูลนิธิหรือสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

¹⁴⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 35-36.

¹⁴⁷ คู่มือตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

พาณิชย์ หรือตามกฎหมายต่างประเทศ และต้องมีสำนักงานสาขาเป็นที่ตั้งทำการอยู่ในประเทศไทย ในกรณีที่เป็นมูลนิธิหรือสมาคมตามกฎหมายต่างประเทศจะต้องเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งที่จะค้ากำไรจากการประกอบกิจการนั้น¹⁴⁸ จึงจะสามารถที่จะขออนุญาตจดทะเบียนเป็นองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวนั้น อาจจะได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับ การจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องต่างๆอาทิเช่น การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นต้น¹⁴⁹ นอกจากนี้แล้วในกรณีที่องค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายนั้น ต้องประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติก็อาจจะร้องขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมและมีสิทธิเสนอกิจกรรมหรือโครงการเพื่อจะขอรับเงินอุดหนุนหรือกู้ยืมจากภาครัฐได้อีกด้วย และมีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนเพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางนโยบายระดับชาติ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสิทธิดังกล่าวมานั้นเป็นสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะ สำหรับองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามองค์การพัฒนาเอกชนทั้งจดทะเบียนและไม่จดทะเบียน ก็ยังมีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือสิทธิในการร้องเรียนและกล่าวโทษต่อพนักงานในเมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁵⁰ เป็นต้น และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิขององค์การพัฒนาเอกชนไว้กล่าวคือ ให้มีสิทธิในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐและหน่วยงานภาค

¹⁴⁸ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535,” ราชกิจจานุเบกษา 110 ตอนที่ 66 (20 พฤษภาคม 2536).

¹⁴⁹ มาตรการ 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

¹⁵⁰ มาตรการ 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

รัฐ เมื่อมีการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ¹⁵¹ หรือรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเหตุผลจากภาครัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁵²

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การพัฒนาเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์และบทบาทการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนทั้งสิ้น 121 องค์กร โดยแบ่งออกเป็นองค์การพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์การด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จำนวน 44 องค์กร องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จำนวน 22 องค์กร และองค์การเอกชนระหว่างประเทศจำนวน 3 องค์กร และองค์การเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จำนวน 50 องค์กร ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนโดยส่วนใหญ่จะได้จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในรูปของมูลนิธิ สมาคม องค์กร ชมรม หรือโครงการทางภาคเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนบางองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นมา โดยอยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ อาทิเช่น มูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งได้มีบทบาทในการดำเนินการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านๆ ที่ผ่านมา

จากที่กล่าวมาการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติรับรอง สิทธิหน้าที่ขององค์การพัฒนาเอกชนไว้เช่นนี้นับว่าเป็นสิ่งที่ดีอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์การพัฒนาเอกชนมีความพร้อมในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านบุคลากร ด้านเงินทุน หรือด้านวิชาการ ซึ่งในส่วนของการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันนั้น อาทิเช่น สมาคมวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งประเทศไทย หรือมูลนิธิพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยว ที่จะทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่อง ความสำคัญของทรัพยากรประมงหรือการป้องกันการถูกทำลายของทรัพยากรประมงจากสาเหตุต่างๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการท่องเที่ยวหรือการรณรงค์เก็บขยะในที่จับสัตว์น้ำทั้งในน้ำจืดและน้ำเค็ม และยังมีองค์การพัฒนาเอกชนที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร

¹⁵¹ ฎมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

¹⁵² ฎมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ประมงในพื้นที่ดังกล่าวที่สำคัญ อาทิเช่น มูลนิธิหยาดฝน เป็นต้น โดยมีบทบาทในการจัดการ และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ หรือเป็นที่จับสัตว์น้ำ อันได้แก่

1. การสร้างแรงจูงใจหรือให้ความภาคภูมิใจ แก่ประชาชนในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาตินั้น เช่น ที่จังหวัดภูเก็ตในเรื่องเต่าทะเล โดยทางกลุ่ม NGO ได้ร่วมมือกับชมรมอนุรักษ์ภูเก็ตและกรมป่าไม้ ในการอนุรักษ์พื้นที่วางไข่ของเต่าทะเลหรือการให้เงินสนับสนุน นักเรียนในบริเวณนั้นในการเฝ้าดูแลให้เต่าออกไข่ของเต่าทะเลได้ ตลอดจนการสนับสนุนกรม ป่าไม้ ในการจัดหาเครื่องตรวจแนวชายฝั่งสำหรับผู้เฝ้าระวังที่ทำลายเต่าที่ขึ้นมาวางไข่

2. การที่ NGO ไปช่วยในการสนับสนุนในการอนุรักษ์เต่าทะเลนั้น NGO โดยการรักษาแนวปะการัง หล่่าทะเล ชายหาด ให้มีสภาพตามธรรมชาติมากที่สุดเพราะเป็นที่อาศัยของเต่าทะเล โดยการเสนอความรู้ต่อชาวบ้านในการรักษาสภาพธรรมชาติที่มีผลต่อเต่าทะเลไปด้วย อันนำไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติอีกด้วย

อีกทั้ง มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยมีโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ของประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนำร่องการจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งจังหวัดปัตตานี โดยมีการรวมตัวของชาวประมงในลักษณะเป็นชมรมชาวประมงพื้นบ้าน หรือการรวมตัวกันของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ อันเป็นการรวมตัวกันของชาวประมงพื้นบ้านใน 13 จังหวัดภาคใต้เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง ที่ทำให้เกิดอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์มากขึ้น

จากที่กล่าวมานับได้ว่าองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) ได้แสดงบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมกับประชาชนและรัฐ ในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถือว่าเป็นเสมือนตัวแทนของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนนั่นเอง

3.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการจัดการทรัพยากรประมงเท่าที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการด้วยการอาศัยอำนาจของกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ในการดำเนินการจัดการหรือออกกฎ ระเบียบต่างๆ แม้ว่าในบางกรณีรัฐจะมีนโยบายที่เป็นการให้หรือยอมรับสิทธิในการทำประมงของชาวบ้านหรือประชาชนในชุมชน ให้

มีส่วนจัดการทรัพยากรประมงบ้างก็ตาม แต่การให้หรือยอมรับสิทธิดังกล่าวก็หากมีกฎหมายมารองรับสิทธินั้นอย่างเป็นทางการไม่ กระบวนการดำเนินงานของรัฐเท่าที่ผ่านมานั้นก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง และปัญหาของความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนขาดการปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ออกมา ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไข้ปัญหาที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวนี้ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและได้รับการยอมรับปฏิบัติตามจากประชาชน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ ซึ่งจากประสบการณ์และความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงในบางพื้นที่ของประชาชนหรือชุมชนทั้งพื้นที่น้ำจืดและน้ำเค็ม ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าแนวคิดและวิธีการที่ให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว สมควรที่จะได้รับการพิจารณาและศึกษาวิเคราะห์กันอย่างแท้จริงในการนำมาใช้จัดการทรัพยากรประมงของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรประมงไว้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนต่อไป

ในส่วนนี้จึงจะทำการศึกษาวิจัยถึง การจัดการทรัพยากรประมงของประชาชนหรือชุมชนที่ประสบความสำเร็จทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในพื้นที่น้ำจืดและน้ำเค็มของประเทศไทยเพื่อเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวว่า มีกระบวนการจัดการและอนุรักษ์ควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างไร โดยจะพิจารณารายละเอียดได้ดังต่อไปนี้คือ

- การจัดการและอนุรักษ์พื้นที่พุทะเลสาบสงขลาของชาวประมงพื้นบ้าน¹⁵³

กล่าวคือ สภาพโดยทั่วไปของพื้นที่ทะเลสาบสงขลาเป็นทะเลสาบแห่งเดียวของประเทศไทย และเป็นหนึ่งในสามแห่งของทะเลสาบเปิดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งอยู่บนชายฝั่งด้านตะวันออกของภาคใต้ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช จากหลักฐานทางแผนที่ของชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาติดต่อกับค้าขายกับประเทศไทยทำให้ทราบว่า ทะเลสาบสงขลาเกิดขึ้นเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2400 หรือประมาณ 147 ปี มาแล้ว โดยเกิดจากเกาะ

¹⁵³ คุเบญจวรรณ เฟื่องหนู และสุพรรณิ ชนะขัน, “การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนกรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้,” ใน การอนุรักษ์พื้นที่พุทะเลสาบสงขลาของชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545), หน้า 49-73.

เล็ก ๆ บริเวณชายฝั่งอ่าวไทย ที่ถูกทรายทับถมจนกลายเป็นเกาะใหญ่ขึ้นและส่วนบนด้านทิศเหนือของเกาะได้ไปเชื่อมต่อกับแผ่นดินใหญ่จนกลายเป็นทะเลสาบโดยสมบูรณ์ในราวปี พ.ศ. 2427 โดยสามารถแบ่งทะเลสาบ ออกได้เป็น 3 ตอน ด้วยกันคือ

1. ทะเลน้อยหรือทะเลสาบตอนบน ซึ่งเป็นทะเลสาบเล็กๆ ด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของทะเลสาบ โดยมีคลองนางเรียบเชื่อมทะเลน้อยกับทะเลหลวงและมีพื้นที่ 18,750 ไร่ ความลึกโดยเฉลี่ย 1 – 1.13 เมตร และมีพุดควงเคร็งซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญทางทิศเหนือและทิศตะวันออกของทะเลสาบน้ำจืดทำให้พีชน้ำ เช่น บัว มีอยู่ทั่วไป นอกจากนี้ยังมีนกน้ำอาศัยอยู่หลายชนิด

2. ทะเลหลวง หรือทะเลสาบตอนกลางมีพื้นที่ 485,000 ไร่ ความลึกโดยเฉลี่ย 1.3 -2.4 เมตร สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ตอน คือ ทะเลหลวงและทะเลสาบตอนกลางด้านล่างทางทิศใต้ของทะเลหลวง คุณสมบัติของน้ำในทะเลสาบตอนบนมีสภาพเป็นน้ำจืดและค่อยๆ เป็นน้ำกร่อยในตอนล่าง

3. ทะเลสาบตอนล่างหรือทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ 137,500 ไร่ ความลึกโดยเฉลี่ย 1 – 1.5 เมตร คุณสมบัติของน้ำในทะเลสาบมีทั้งน้ำเค็มและน้ำกร่อยมีอาณาเขตตั้งแต่ช่วงปากทะเลสาบไปจนถึงช่องแคบปากอ่าว

ด้วยลักษณะพิเศษของทะเลสาบที่มีทั้งน้ำจืด น้ำเค็ม และน้ำกร่อย เนื่องจากมีน้ำทะเลจากอ่าวไทยสามารถผ่านเข้าออกได้ตามคลองต่างๆ และจากช่องแคบปากอ่าวด้านตะวันตกเฉียงใต้ของทะเลสาบ รวมทั้งเป็นพื้นที่รับน้ำจืดขนาดใหญ่จากต้นน้ำลำธารของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทางทิศตะวันออก ทิศเหนือ และทิศใต้ของทะเลสาบ จึงทำให้น้ำในทะเลสาบมีสภาพเป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม ทะเลสาบสงขลาอันถือว่าเป็นแหล่งน้ำที่มีพันธุ์สัตว์น้ำมากกว่า 700 ชนิด และเป็นแหล่งทำมาหากินของชาวประมงซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่รอบทะเลสาบไม่ต่ำกว่า 168 หมู่บ้าน และเป็นแหล่งทำมาหากินของประชาชนกว่า 85,000 คน โดยปีหนึ่งๆ ชาวประมงพื้นบ้านเหล่านี้สามารถจับสัตว์น้ำได้ถึงปีละ 12,000 ตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 360 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีประชากรที่ตั้งถิ่นฐานในเขตลุ่มน้ำอีกกว่า 1.2 ล้านคนในเขตจังหวัดพัทลุง สงขลาและนครศรีธรรมราช พื้นที่ใช้ประโยชน์ทั้งหมดมี 5,309,356 ไร่ ในการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนทั้ง 3 จังหวัด มีประชากรทั้งสิ้น 1.2 ล้านคน ใน 17 ตำบล 1,412 หมู่บ้าน ส่วนชาวประมงรอบทะเลสาบมีชุมชนทั้งหมด 152 หมู่บ้าน 8,010 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 10.84 ของชุมชนทั้งลุ่มน้ำชุมชนประมงมีมากที่สุดอยู่บริเวณรอบทะเลหลวง จากสถานการณ์ปัญหาของทะเลสาบที่นับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งชาวประมงที่อยู่รอบทะเลสาบได้รับผล

กระทบโดยตรงรายได้จากการประมงลดลงจนไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ต้องอพยพไปทำงานนอกชุมชนทำให้เกิดปัญหาสังคมด้านอื่นๆ เช่น ชุมชนแออัดในเมือง อาชญากรรม ยาเสพติด เป็นต้น ขณะที่ชาวประมงอีกส่วนหนึ่งยังคงดำรงชีพด้วยการทำประมงต่อไป ถึงแม้จะประสบปัญหาดังกล่าวและได้พยายามรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันหาแนวทางคลี่คลายปัญหาตลอดจนได้มี กิจกรรมต่างๆ เพื่อฟื้นฟูทะเลสาบให้อุดมสมบูรณ์ และเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของตัวเองเช่น ในอดีต

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลสาบสงขลา ได้แก่ การปิดปากกระวะ (ปี พ.ศ. 2499 – 2510) ปากกระวะเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างอ่าวไทยกับทะเลสาบสงขลาตอนบน โดยมีลำคลองต่างๆ คือ คลองระโนด คลองแดน กรมชลประทานได้ปิดปากกระวะซึ่งมีคลองอยู่ 5 สายในบริเวณ อ. ระโนด จ. สงขลา เพื่อป้องกันน้ำเค็มเข้าสู่ทะเลสาบตอนบนและนำน้ำจืดในทะเลสาบไปใช้ในการทำนาปรังบริเวณทุ่งระโนด แต่การปิดปากกระวะดังกล่าวเสมือนกับเป็นการตัดเส้นทางของสัตว์น้ำวัยอ่อน เช่น กุ้งหัวมัน กุ้งหัวแข็ง โดยธรรมชาติสัตว์น้ำจะเข้ามาเจริญเติบโตในทะเลสาบตอนบนส่งผลให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง สภาพน้ำจืดอย่างถาวรซึ่งเกิดจากการปิดกั้นไม่ให้น้ำเค็มเข้ามาผสมในทะเลสาบทำให้เกิดวัชพืชน้ำ เช่น ผักตบชวา เหมือนที่ทะเลน้อยประสบปัญหาอยู่ ขณะนี้ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการตื่นเงินในบริเวณทะเลน้อยและทะเลสาบตอนกลาง เพราะกระแสน้ำไม่สามารถไหลเวียนได้ทำให้เกิดการทับถมของตะกอนเป็นจำนวนมาก ส่งผลต่อการลดลงของชนิดและปริมาณพันธุ์สัตว์น้ำ การลดลงชนิดและปริมาณพันธุ์สัตว์น้ำในทะเลสาบมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพการทำประมงของชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา กว่า 168 หมู่บ้าน ประชากร 85,000 คน ซึ่งการทำประมงในอดีตไม่ลำบากเช่นในปัจจุบันด้วยทะเลสาบมีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วย กุ้ง ปลานานาชนิดผลัดเปลี่ยนไปตามฤดูกาลสามารถจับได้เป็นลำๆ เรือสัตว์น้ำที่สำคัญ ได้แก่ กุ้งก้ามกราม กุ้งหัวมัน กุ้งหัวแข็ง ปลาดร๊อบ ปลาดิบ เป็นต้น ชาวประมง มีรายได้ดีมีอาหารการกินมากมายผู้คนเป็นอยู่อย่างสงบสุข แต่ปัจจุบัน กุ้ง ปลาหายากมากขึ้น ชาวประมงส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยวันละ 50 – 150 บาท และบางคนอาจโชคดีมีรายได้ 300 – 500 บาท แต่ไม่ค่อยบ่อยนักส่วนใหญ่มีหนี้สินจากราคาการเกษตรและสหกรณ์ และนายทุนในหมู่บ้าน

นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาของการถ่ายเทน้ำเสียลงสู่ทะเลสาบของชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่รายรอบทะเลสาบสงขลา น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม นากุ้ง และสารเคมีจากการทำการเกษตร น้ำเสียจากแหล่งชุมชนในเมืองหาดใหญ่ สงขลา นับเป็นแหล่งน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มี

การถ่ายเทน้ำเสียเป็นปริมาณมากที่สุดลงสู่ทะเลสาบตอนล่าง โดยผ่านคลองอุ้ตะเกา คลองพะวง คลองขวาง คลองสำโรง ปริมาณ 180,000 ลบ.ม./วัน นอกจากนี้ยังมีชุมชนขนาดใหญ่อื่นๆ อีก เช่น ตัวเมืองพัทลุง ถ่ายเทน้ำเสียผ่านคลองลำปาลงสู่ทะเลสาบตอนกลาง อำเภอระโนด ผ่านทาง คลองระโนดและจากชุมชนอำเภอปากพะยูน ซึ่งอยู่ติดกับทะเลสาบน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 44 โรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมยางพาราและแปรรูปอาหาร ตั้งอยู่ในเขต สงขลาและหาดใหญ่มีปริมาณน้ำทิ้ง 21,880 ลบ.ม./วัน นาทุ่งรอบทะเลสาบตอนกลางและ ตอนล่างมีอยู่ประมาณ 10,329 ไร่ ทั้งในเขตพัทลุง สงขลา มีการถ่ายเทน้ำทิ้งปริมาณมาก ทุกวันและยังมีการทิ้งขี้เลนจากบ่อเลี้ยงกุ้งลงสู่ทะเลสาบ ส่วนสารเคมีเกิดจากการเกษตรที่ปน เปื้อนมาจากปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช มีการใช้ยารอบบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบก็มีการชะล้างลงมา สะสม ในทะเลสาบ ถึงแม้ว่าในขณะที่นี้ยังไม่มีปริมาณมากจนถึงขั้นที่เป็นอันตราย แต่สารพวกนี้ก็จะเกิดการสะสมมากขึ้นในอนาคต อีกทั้งการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายคือการทำ ประมงที่ใช้เรืออวนรุนเป็นเครื่องมือที่ผิดกฎหมายในบริเวณทะเลสาบตอนล่าง ซึ่งจะเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อน (ประมาณร้อยละ 50 – 75 ของปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้) แล้วยังทำลาย เครื่องมือประมงประเภทอื่นๆ ของชาวบ้านที่ทำการประมงอยู่บริเวณเดียวกัน แม้ว่าในปี พ.ศ. 2540 หลายฝ่าย จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเรืออวนรุนจนเหลือ 53 ลำ (ขนาดใหญ่ 3 ลำ ขนาด เล็ก 50 ลำ) ปัจจุบันยังคงมีเรืออวนรุนในทะเลสาบเพิ่มมากขึ้นขนาดใหญ่ 2 ลำ ขนาดเล็ก 137 ลำ นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือที่ผิดกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น โพงพาง การใช้ยาเบื่อ และการทำไซตู่ นอกเขตอนุญาต และปัญหาของโครงการเขื่อนกั้นน้ำเค็มแห่งที่ 2 เป็นโครงการของรัฐโดยกรม ชลประทาน ที่มี วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันน้ำทะเลเพื่อให้ทะเลสาบตอนบนเป็นน้ำจืด เพื่อนำไปใช้ ในการทำการเกษตรและอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ตอนล่าง โดยจะสร้างเขื่อน กั้นน้ำเค็มบริเวณบ้านแหลมจองถนน จ.พัทลุง และบ้านเกาะใหญ่ จ.สงขลา ระยะทาง 6.3 กิโลเมตร โครงการนี้ได้รับการคัดค้านจากชาวประมง และกลุ่มองค์กรประชาชนในพื้นที่รอบ ทะเลสาบ นักวิชาการ และกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ทะเลสาบหมดคุณค่าไปกลายเป็น บึงเก็บน้ำ ซึ่งจะทำให้ผักตบชวาขยายตัวเต็มพื้นที่ อีกทั้งตะกอนและน้ำกรดจากพรุควนเค็งจะ สะสมอยู่เหนือเขื่อนกั้นน้ำทำให้ทะเลสาบตื้นเขิน และความเป็นกรดของน้ำจะทำให้ปริมาณสัตว์ น้ำลดลง โครงการนี้เมื่อได้รับการคัดค้านมาโดยตลอดเป็นเวลาถึง 29 ปีแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังคงไม่ยกเลิกกลับสร้างความหวาดวิตกให้กับประชาชนเป็นระยะๆ ด้วยข่าวลือต่างๆ ที่จะทำการรื้อ พื้นที่โครงการนี้ขึ้นมาอีก

จากที่กล่าวมาบทบาทขององค์กรชาวบ้าน ในการจัดการและอนุรักษ์ทะเลสาบ สงขลาได้มีการรวมตัวเป็นสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ชาวประมงใน

ทะเลสาบได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงและเป็นชมรมชาวประมง เพื่อดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูทะเลสาบและได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหาทางออกให้กับชุมชน และทะเลสาบร่วมกัน จนถึงปี 2536 ได้มีการรวมตัวกันจากชมรมและกลุ่มต่างๆโดยในปัจจุบันมี 5 ชมรมด้วยกัน คือ ชมรมชาวประมงทะเลสาบสงขลาตอนล่าง ชมรมชาวประมงทะเลสาบ อ. สทิงพระ ชมรมชาวประมงทะเลสาบ อ.เขาชัยสน บางแก้ว ชมรมชาวประมงทะเลสาบ อ. ปากพะยูน และชมรมรักษ์ทะเลน้อย เป็นเครือข่ายชาวประมงรอบทะเลสาบสงขลาในนามสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลา โดยมีการดำเนินงานด้านต่างๆ ได้แก่ งานด้านนโยบาย งานสร้างฐานชุมชน และงานด้านการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูล

ปัจจุบันสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลา มีคณะกรรมการจำนวน 23 คน ซึ่งการดำเนินงานของสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลาประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ 1. ฝ่ายนโยบาย 2. ฝ่ายรณรงค์เผยแพร่ 3. ฝ่ายเสริมสร้างฐานชุมชน คณะทำงานซึ่งเป็นคณะกรรมการอยู่ในแต่ละฝ่ายมีการประชุมตามวาระทุก 3 เดือน เพื่อสรุปสถานการณ์และผลการดำเนินงานของสมาพันธ์ รวมทั้งกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การทำงานควบคู่กันไปด้วย โดยมีวัตถุประสงค์การตั้งสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลา ได้แก่

1. ก่อให้เกิดการรวมตัวของชาวประมงขนาดเล็ก ในอันที่จะดำเนินกิจกรรมอย่างมีพลัง เพื่อหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การอนุรักษ์และฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา
2. เพื่อรณรงค์ก่อให้เกิดความตระหนัก ความเข้าใจกับชาวประมงพื้นบ้าน และชุมชนในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการเข้าไปมีบทบาทร่วมในการปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมาย และแผนงานของรัฐ อันจะนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูและอนุรักษ์ทะเลสาบสงขลา

การดำเนินการของสมาพันธ์ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทะเลสาบสงขลาที่ผ่านมา มีดังต่อไปนี้ คือ

1. นำเสนอข้อมูลความเป็นจริงที่เกิดขึ้น รวมทั้งเข้าร่วมในการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทะเลสาบสงขลาและปัญหาที่เกิดขึ้นกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน เพื่อนำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหา
2. ศึกษาข้อมูลและร่วมในการแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นจากการปิดปากกระวะ
3. รณรงค์ให้เลิกเครื่องมือที่ทำลายล้างสัตว์น้ำ เช่น อวนรุน อวนลาก ยาเบื่อ เป็นต้น

4. เร่งรัดให้มีระบบการกำจัดน้ำเสียของโรงงาน ชุมชน นาทุ่ง และกิจกรรมการเกษตร รอบทะเลสาบ
5. ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการขุดลอกทะเลสาบและร่องน้ำ เพื่อแก้ปัญหาการตื้นเขินของทะเลสาบ
6. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ และสร้างเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ โดยร่วมกับองค์กรชุมชน
7. การจัดตั้งและสนับสนุนกลุ่มออมทรัพย์เพื่อให้เป็น “กองทุนชุมชน” ในการพัฒนาอาชีพของคนในชุมชน และเป็นกองทุนฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา
8. สร้างจิตสำนึกในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูทะเลสาบแก่คนในชุมชนและสาธารณะ
9. เข้าร่วมผลักดันในการแก้ไขปัญหา พัฒนานโยบาย กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรทะเลสาบที่ยั่งยืน

จากการที่ได้มีการจัดตั้งสมาพันธ์ขึ้นและมีการจัดตั้งชมรมต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาชมรมที่มีบทบาทสำคัญชมรมหนึ่ง คือ ชมรมชาวประมงทะเลสาบอำเภอ สทิงพระ ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2536 โดยเกิดจากการรวมตัวกันของชาวประมงบริเวณรอบทะเลสาบ เนื่องด้วยสภาพภูมินิเวศน์ของทะเลสาบสงขลาเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรที่มีในอดีต ทำให้ชุมชนที่อยู่รอบทะเลสาบในปัจจุบัน 182 ครอบครั้ว ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงและเป็นการทำประมงแบบพื้นบ้านเพื่อการเลี้ยงชีพเท่านั้น จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติโดยรอบพื้นที่ทะเลสาบ ทำให้เกิดโครงการพัฒนาของภาครัฐขึ้นหลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการที่เกิดขึ้นนั้นชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมและรับรู้ข้อมูลถึงข้อดี ข้อเสียของโครงการ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านต่างๆ ตามมา เช่น โครงการปิดปากกระวะ โครงการสร้างเขื่อนกั้นทะเลสาบ โครงการชลประทานระโนด ฯลฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบนิเวศน์ของทะเลสาบสงขลา และวงจรสัตว์น้ำที่อยู่ในทะเลสาบ ตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชนชาวประมงที่ทำมาหากินกับการทำประมงในทะเลสาบสงขลา ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของชมรมชาวประมงทะเลสาบสงขลา อำเภอ สทิงพระ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่

1. เป็นการรวมกลุ่มของคนในชุมชน เพื่อแก้ปัญหาการทำมาหากินที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่

2. เพื่อหาแนวทางในการอนุรักษ์ พันธุ์ทรัพยากรโดยคนในชุมชนได้ตระหนักถึงปัญหาและมีส่วนร่วม
3. สร้างจิตสำนึกให้คนในชุมชนเข้าใจถึงการอนุรักษ์พันธุ์ทรัพยากร
4. ประสานงานกับหน่วยงานรัฐและองค์กรท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา
5. ขยายสมาชิกเครือข่าย
6. จัดหาทุนในการอนุรักษ์พันธุ์ทะเลสาบ ในรูปแบบของกองทุนชุมชน
7. ประสานและผลักดันนโยบายร่วมกับ สมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลา และสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ 13 จังหวัด

ปัจจุบันชมรมชาวประมงทะเลสาบอำเภอ สทิงพระ มีคณะกรรมการในการดำเนินงานทั้งหมด 7 คน และมีสมาชิกของชมรมฯ ในพื้นที่ หมู่ที่ 2-7 ต.คูขุด และหมู่ที่ 4-6 ต.คลองรี มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่และผลการทำกิจกรรมต่างๆ โดยกำหนดให้มีการประชุมชมทุก วันที่ 13 ของเดือน เท่าที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงานของชมรมฯ ดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดเขตอนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลา โดยทางชมรมฯ ได้ดำเนินการจัดตั้งและการประกาศพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ อย่างเป็นทางการมีพื้นที่ทั้งหมด 955 ไร่ ตั้งอยู่ฝั่งบริเวณทะเลสาบ เพื่อให้เป็นที่หลบซ่อนอาศัยวางไข่ของสัตว์ โดยมีกฎระเบียบที่เป็นที่ยอมรับของชาวประมงในพื้นที่ คือ ห้ามทำการประมงใดๆในพื้นที่เขตอนุรักษ์ และได้มีการจัดตั้งประมงอาสาขึ้น เพื่อช่วยกันดูแลและแจ้งข่าวสารให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยเรือตรวจ และผู้นำในหมู่บ้าน เพื่อทำการจับกุมผู้ที่ลักลอบทำการประมงในเขตอนุรักษ์ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตอนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำ คือ ทำให้จำนวนของสัตว์น้ำมีปริมาณเพิ่มขึ้นซึ่งสังเกตได้จากปริมาณสัตว์น้ำที่ชาวประมงจับได้ และปลาบางชนิดที่ไม่ค่อยพบเห็นก็พบเห็นบ่อยขึ้น

2. การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทะเลสาบสงขลา โดยการปล่อยปลาเนื่องจากพันธุ์สัตว์น้ำในทะเลสาบมีจำนวนลดลงทางชมรมฯ ได้มีการประสานไปยังกรมประมงและสถานีวิจัยเพาะพันธุ์สัตว์น้ำขอพันธุ์ปลา พันธุ์กุ้งและพันธุ์ปู มาปล่อยลงในพื้นที่เขตอนุรักษ์ ของชมรมฯ เพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณพันธุ์สัตว์น้ำและให้มีการขยายตัวของปริมาณสัตว์น้ำซึ่งได้ปล่อยปีละ 2 ครั้ง โดยปล่อยครั้งละประมาณ 500,000 ตัว และมีแผนที่จะเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำที่จะปล่อยครั้งต่อไป

3. กิจกรรมการปลูกป่าชายเลน ป่าชายเลนนับว่ามีความสำคัญต่อการอาศัย หลบซ่อนและวางไข่ของสัตว์น้ำ อีกทั้งยังเป็นที่อยู่อาศัยและฟักตัวของสัตว์น้ำในวัยอ่อน ป่าชายเลนในพื้นที่ทะเลสาบส่วนใหญ่เป็นพืชจำพวกต้น โกงกาง ต้นจากและต้นลำพู โดยที่ผ่านมามีทาง ชมรมฯ ได้มีการปลูกป่าในพื้นที่ตำบลคลองรี บริเวณริมตลิ่งตั้งแต่ หมู่ 3 - 7 ของตำบลมี หน่วยงานที่เข้าร่วมกิจกรรม คือ โรงเรียน องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำในหมู่บ้าน และชาวบ้านในพื้นที่

4. การสร้างอาชีพเสริมให้กับสมาชิก ได้แก่ กลุ่มดอกไม้จันทร์ ซึ่งเป็นการ รวมตัวของกลุ่มแม่บ้านจำนวน 10 คน เพื่อทำดอกไม้จันทร์และพวงหรีดจำหน่ายเพื่อใช้ในงานศพ เป็นอาชีพเสริมสร้างรายได้ให้กับครอบครัว กลุ่มแปรรูปไข่เค็มในพื้นที่ตำบลคูซูดได้มีการเลี้ยงเป็ด เป็นจำนวนมากเป็นผลให้ไข่เป็ดมีปริมาณมากเกินความต้องการบริโภคของคนในชุมชน จึงมีการ รวมตัวของกลุ่มแม่บ้าน จำนวน 15 คน ทำการแปรรูปไข่เค็มจำหน่ายให้กับคนในชุมชนและ ภายนอกชุมชน

5. กองทุนหมุนเวียนของชมรมฯ เงินกองทุนหมุนเวียนของกลุ่มประมงอาสา จำนวน 20,000 บาท จากสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ที่ทางกลุ่มกู้ยืมมาเป็นเงินทุน หมุนเวียนในการทำประมงของสมาชิกและทำกิจกรรมของชมรมฯ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการ ของหมู่บ้านมีการทำกิจกรรมฝากสัจจะเงินออมทุก วันที่ 15 ของเดือน มีการปล่อยยืมให้สมาชิกกู้ยืม เพื่อนำไปเป็นต้นทุนในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรผลกำไรส่วนหนึ่งเพื่อเป็น กองทุนในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทะเลสาบ

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของชมรมฯ การดำเนินงานของชมรมชาวประมง ทะเลสาบ อำเภอ สทิงพระ ในช่วงแรกๆไม่ค่อยเกิดผลเท่าที่ควรเนื่องจากชุมชนยังไม่ค่อย มีความเข้าใจและไม่ยอมรับการทำงานในรูปแบบของการรวมกลุ่ม เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาแต่กิจ กรรมการชมรมและสมาชิกก็ยังคงทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยใช้รูปแบบและวิธี การต่างๆ จนเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น การแก้ไขปัญหาการลดลงของสัตว์น้ำ โดยการกำหนด แนวเขตอนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำ ชุมชนปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ปีละ 500,000 ตัว ทดลอง ขุดลอกทะเลสาบในจุดที่ตื้นเขิน สะสมเงินในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ

ผลจากการดำเนินงานที่ผ่านมาของชมรมจนถึงปัจจุบันพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. สมาชิกชมรม ชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้การยอมรับและมีส่วนร่วม ในการทำกิจกรรม

2. การทำกิจกรรมบางกิจกรรมสามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ เช่น การทำเขตอนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นการแก้ปัญหาในเรื่องการลดลงของสัตว์น้ำ
3. ชมรม มีสมาชิกและเครือข่ายในการทำงานเพิ่มขึ้น
4. หน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง ให้การยอมรับในการดำเนินงานของชมรม และแกนนำในเรื่องการผลักดันในระดับนโยบายส่วนกลาง
5. เป็นศูนย์ข้อมูลในการถ่ายทอดความรู้และให้การศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา และนักวิชาการในพื้นที่
6. ชมรมฯ มีกองทุนที่สามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคต

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของชมรมฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 จนถึงปัจจุบัน พบว่าบางปัญหาได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ยอมรับของชุมชนแล้ว แต่ยังมีอีกหลายๆ เรื่องที่ทางชมรมฯ ยังถือว่าเป็นภาระกิจที่จะต้องดำเนินการต่อไป อาทิเช่น

1. งานสร้างฐานให้กับชมรมฯ โดยการขยายสมาชิกในพื้นที่และหมู่บ้านใกล้เคียง
2. งานอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร โดยการขยายพื้นที่เขตอนุรักษ์พืชพันธุ์สัตว์น้ำอีก 2 หมู่บ้าน จำนวน 320 ไร่ ซึ่งเดิมมีพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์อย่างเป็นทางการแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2536 จำนวน 993 ไร่
3. การประสานความร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้เป็นแผนในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย ร่วมกับสมาพันธ์ชาวประมงทะเลสาบสงขลาและสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้
4. การพัฒนาและเสริมศักยภาพผู้นำสตรีและเยาวชนในการทำงาน
5. รณรงค์เผยแพร่ข้อมูลการทำกิจกรรม และการทำความเข้าใจกับสมาชิกของชมรมฯ เพื่อเข้าร่วมในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายประมงให้สอดคล้องสามารถแก้ไขปัญหา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน
6. การพัฒนากิจกรรมกองทุนชุมชนโดยเป็นกองทุนฟื้นฟูทะเลสาบ สนับสนุนการดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูทะเลสาบ เสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจท้องถิ่นและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านในการดำเนินการพัฒนานานาชาติพึ่งตนเอง

- การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง โดยกลุ่มออมทรัพย์บ้านห้วยยาง

¹⁵⁴ สภาพโดยทั่วไปของพื้นที่หมู่ที่ 1 บ้านห้วยยางมีประชากรทั้งหมด 173 ครอบครัว 803 คน โดยแบ่งเป็นเพศหญิง 427 คน เพศชาย 374 คน นับถือศาสนาพุทธทั้งหมด บ้านห้วยยางมีพื้นที่ประมาณ 800 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 670 ไร่ และพื้นที่อยู่อาศัยประมาณ 130 ไร่ ในอดีตประมาณ 80 ปีหรือประมาณปี พ.ศ. 2465 บริเวณที่เป็นที่ตั้งปัจจุบันของหมู่บ้านถูกปกคลุมด้วยผืนป่าขนาดใหญ่ เป็นป่าที่เต็มไปด้วยต้นยางเป็นจำนวนมากชาวบ้านที่มีอาศัยอยู่ แต่เดิมจึงตั้งชื่อของพื้นที่บริเวณนี้ว่าบ้านห้วยยางและใช้เรียกกันมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ในสมัยนั้นมีการตั้งบ้านเรือนบริเวณนี้จำนวนน้อยมากแค่ประมาณ 10 หลังคาเรือน ในปี พ.ศ.2522 พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 110 หลังคาเรือน มีประชากร 500 คน โดยมีทั้งผู้อพยพเข้ามาอยู่ใหม่และรวมถึงการขยายครอบครัวของผู้ที่อยู่มาก่อนด้วย บ้านห้วยยางตั้งอยู่ทางด้านตะวันออกของคาบสมุทร สทิงพระ มีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลอ่าวไทยทิศเหนือจด หมู่ 4 บ้านพังช้างตาย ต.บ่อแดง ทิศใต้จด หมู่ 2 บ้านบ่อประดู่ ต.วัดจันทร์ ทิศตะวันออกจดทะเลอ่าวไทย ทิศตะวันตกจด หมู่ 5 ต.วัดจันทร์ สภาพพื้นที่ด้านตะวันออกของบ้านห้วยยางเป็นหาดทรายที่มีความกว้างไม่มากนัก แต่สามารถลากเรือประมงขึ้นมาไว้บนหาดทรายได้ในเวลาที่ไม่ได้ออกทะเล ถัดออกไปสภาพ พื้นที่จะค่อยๆ สูงขึ้นและจะคงระดับไปจนสุดเขตพื้นที่ทางด้านตะวันตกของหมู่บ้าน ซึ่งในอดีตพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการทำนาข้าวและทำการเกษตรอย่างอื่น ร่วมกับการทำนาข้าว แต่ปัจจุบันประสบปัญหาน้ำท่วมซึ่งชาวบ้านจึงถมดินบริเวณที่เป็นที่นาเพื่อใช้ในการเพาะปลูกพืชไร่พืชสวนแทน เป็นการเพาะปลูกในลักษณะการทำสวนผสมพื้นที่บางส่วนที่ไม่ถูกถมก็ถูกปล่อยให้รกร้างวิฤตการณ์น้ำท่วมซึ่งก็ยิ่งท่วมนานขึ้นจนเกิดการเน่าเสียตลอดปี พื้นที่บริเวณนี้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการทำนาได้จึงถูกทิ้งร้างไปในที่สุด

และจากการที่พื้นที่ของหมู่บ้านถูกตัดผ่านด้วยถนนสายหลักที่สำคัญ คือ ถนนสงขลา ระโนดในแนวเหนือใต้ของพื้นที่หมู่บ้าน ต่อมาได้มีการตั้งถิ่นฐานของประชาชนจำนวนมากบริเวณ ทั้ง 2 ฝั่งของถนนสายนี้ ก่อให้เกิดแหล่งชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นและถนนสายนี้ได้แบ่งพื้นที่หมู่บ้าน ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่อยู่ทางด้านตะวันตกของถนนเป็นพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล ซึ่ง เอื้อต่อการประกอบอาชีพประมงและการเพาะปลูกพืชผักเล็กๆ น้อยๆ เพื่อใช้ในการยังชีพของครอบครัว

¹⁵⁴ คูปริชาติ แก้วมิ่งค์, “การจัดการทรัพยากร โดยชุมชนกรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้,” ใน กลุ่มออมทรัพย์และการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งบ้านห้วยยาง (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545), หน้า 102-117.

และพื้นที่ทางด้านตะวันออกของถนนซึ่งเป็นที่ราบสามารถใช้การเกษตรอื่นๆ เพื่อใช้ในการเลี้ยงชีพ เช่น การทำไร่นาสวนผสม โดยปลูกพืชผสมกับการขุดบ่อเลี้ยงปลาแต่ในปัจจุบันการทำนาได้ผลผลิตที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนข้ามไปทางฝั่งตะวันออกเพื่อที่จะทำการประมง โดยมีการตั้งบ้านเรือนในชุมชนเรียงรายตามสภาพการใช้ประโยชน์จาก ที่ดินหรือสภาพแวดล้อมและทรัพยากรในบริเวณนั้นๆ กลุ่มบ้านเรือนที่ตั้งขึ้นจะเป็นเครือญาติกันก่อนปี พ.ศ. 2533 บ้านห้วยยางมีอาชีพทำนาเป็นหลัก เนื่องจากในตอนนั้นสภาพพื้นที่ทางกายภาพ มีความเหมาะสมต่อการทำนาชาวนาทำนาได้ผลผลิตต่อไร่ประมาณ 1,000 กิโลกรัม ต่อมาพื้นที่ ทำนาเริ่มลดน้อยลงเนื่องจากมีการก่อสร้างถนนและมีการทำไร่นาสวนผสม การขุดบ่อเลี้ยงปลา ยกคันดินสูงขึ้นกลายเป็นคันกันน้ำในบริเวณทุ่งนา จนกระทั่งในบางครั้งเมื่อเกิดฝนตกหนักน้ำ ไม่สามารถระบายออกได้ทำให้น้ำท่วมขังในทุ่งนาทำนาไม่ได้ พื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งร้างจำนวนสูงและหนาเพิ่มปริมาณมากขึ้นชาวบ้านค่อยๆ เลิกทำนาลงปัจจุบันเหลือเพียงการทำนาเพื่อไว้กินเป็นหลัก ครอบครัวที่ทำนามีประมาณ 100 ครอบครัว โดยทำนาครอบครัวละประมาณ 1 ไร่เท่านั้น ก่อนปี พ.ศ. 2523 มีการทำประมงไม่มากเป็นการทำเพื่อหาปลาเป็นอาหาร ถ้าเหลือก็จะนำไปขายให้เพื่อนบ้านต่อมาช่วงปี พ.ศ. 2523 มีการประกอบอาชีพประมงเพิ่มขึ้นและได้เริ่มสร้างเรือที่มีขนาดใหญ่ใช้ในการทำประมง ปัจจุบันการประกอบอาชีพประมงได้กลายเป็นอาชีพหลักของชุมชนบ้านห้วยยาง แต่กระนั้นภายในหมู่บ้านไม่ได้มีเฉพาะแต่คนที่ทำประมงเป็นอาชีพหลักเท่านั้น หากยังมีผู้คนที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ อีกด้วย เช่น รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ค้าขาย รับจ้างทั่วไป ปลูกพืชผัก เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา เป็นต้น การประกอบอาชีพประมงของชาวประมงพื้นบ้านที่บ้านห้วยยาง ส่วนใหญ่เป็นการทำประมงพื้นบ้านใช้เรือท้ายตัดขนาดความยาว 5 - 7 เมตร ความกว้างไม่เกิน 2 เมตร ติดเครื่องยนต์เพื่อออกหาปลาในทะเล มีบางครอบครัวที่ทำการประมงโดยใช้เรือขนาดเล็ก ขนาดยาว 3 วา กว้าง 1 เมตร รวมถึงการทำประมงตามชายฝั่งโดยไม่ใช้เรือ เช่น เดินเก็บหอย ทอดแห นอกจากนี้ยังมีหลายครอบครัวที่ไม่มีปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง ได้ประกอบอาชีพรับจ้างออกเรือ เป็นต้น

สภาพปัญหาปัญหาที่ชาวประมงบ้านห้วยยางต้องประสบ คือ ทรัพยากรสัตว์น้ำลดจำนวนลงถึงขั้นวิกฤต เนื่องจากเรือประมงอวนลากและเรือปั่นไฟปลากะตักซึ่งเข้ามาทำการประมงบริเวณใกล้ฝั่ง การทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าวสืบเนื่องจากการส่งเสริมการพัฒนาชายฝั่งตามนโยบายด้านการประมงของรัฐ และปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบอุตสาหกรรมประมงส่งผลทำให้จำนวนเรืออวนลากเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบการประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ ประสบปัญหาการออกไปทำประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเริ่มประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2520 ทำให้เรือ

ประมง ส่วนใหญ่หันกลับเข้ามาทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยอีกครั้ง และเพื่อให้เกิดความ
 คุ่มทุน โดยการลดต้นทุนการผลิต จึงต้องลักลอบทำการประมงอย่างผิดกฎหมายในเขต 3,000
 เมตร จากชายฝั่ง สำหรับในพื้นที่บ้านห้วยยางนั้นมีเรืออวนลากที่เข้ามาลักลอบทำการประมง
 ใน เขต 3,000 เมตร โดยจะเป็นเรืออวนลากที่มาจากต่างถิ่นเรืออวนลากที่เข้ามาทำการ
 ประมงมักลากทำลายเครื่องมือประมงให้เสียหายอยู่เสมอ ๆ ส่งผลกระทบทำให้ชาวประมงเนื่อง
 จากรายได้จากการออกทะเลส่วนหนึ่งต้องนำมาใช้ในการซ่อมแซมหรือซื้อเครื่องมือใหม่ ชาว
 ประมงบางรายไม่มีทุนซื้อก็ต้องไปกู้ยืมจากเจ้าแก้มในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อเดือนเกิดเป็น
 ปัญหานี้สืบตามมามาก นอกจากนั้นเรืออวนลากยังมีศักยภาพในการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำสูงมาก
 สัตว์น้ำที่จับได้จะเป็นสัตว์วัยอ่อนโดยเฉพาะลูกกุ้งซึ่งเป็นสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่จะเติบโตขึ้นเป็นสัตว์
 น้ำที่มีราคาสูง วิธีการจับสัตว์น้ำของเรืออวนลากชาวบ้านเปรียบเทียบกับเหมือนการกวาดของใน
 กระทะอยู่ตลอดเวลา จน ทำให้สัตว์น้ำค่อย ๆ หมดไป นอกจากนั้นยังทำให้ปะการัง หญ้าทะเล
 เสียหายทั้งยังกวาดลาก และทำลายหินใต้ทะเล และเคลื่อนย้ายตำแหน่งปะการังเทียมที่ชาวบ้าน
 วางไว้โดยมีเครื่องหมายบอกตำแหน่ง แต่พอถูกลากไปวางอยู่ผิดตำแหน่งชาวบ้านประมงพื้นบ้าน
 ไม่รู้ก็วางอวนไปติด กับปะการังเทียม เกิดความเสียหายต่อเครื่องมือประมงอีกปัญหาความ
 เดือดร้อนไม่ได้อยู่เฉพาะ แค่เรืออวนลากเท่านั้น ยังมีปัญหาจากการทำประมงเรือปั่นไฟปลา
 กะตักที่เข้ามาก่อความเดือดร้อนเสียหายให้กับชาวประมงพื้นบ้าน โดยการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำวิธี
 การทำเรือปั่นไฟปลากระตัก คือ ใช้แสงไฟจากเครื่องปั่นไฟพามาล่อ เพื่อให้ปลามารวมตัวกันมาก ๆ
 จากนั้นก็เริ่มตีอวนล้อมเข้ามาเรื่อยๆจนมีขนาดแคบที่สุด ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ปลาเศรษฐกิจตัว
 เล็กตัวน้อยติดมาด้วยเป็น จำนวนมาก เพราะตาอวนกว้างเพียง 0.5 ซม. เท่านั้น ผลกระทบที่
 ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางได้รับ คือ ความเสียหายของเครื่องมือประมง รายได้ที่เคยได้เฉลี่ย
 วันละ 800 – 1,000 บาท ต้อง ลดลงเหลือวันละ 150 – 300 บาท บางวันจับสัตว์น้ำไม่ได้เลยหรือ
 ได้ไม่คุ้มทุนกับค่าน้ำมัน ดังนั้น ชาวประมงจึงพยายามแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มเครื่องมือประมงให้มี
 จำนวนมากขึ้น และต้อง เสี่ยงอันตรายออกไปทำการประมงไกลกว่าเดิม ส่งผลให้ค่า
 ใช้จ่ายสูงขึ้นทั้งเครื่องมือประมง และค่าน้ำมันในการสร้างเครื่องมือประมงก็ต้องไปพึ่งเงินกู้ยืมออก
 ระบบ ซึ่งมีดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 บาทต่อเดือน ออกทะเลก็ได้ไม่คุ้มทุนและจะต้องมีรายจ่ายใน
 ชีวิตประจำวันอีกจึงเกิดปัญหา นี้สืบตามเป็นลูกโซ่

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงมีการรวมตัวกันในลักษณะต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาโดย
 ชุมชนโดยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กล่าวคือปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของชุมชนชาวประมง
 ทั้งที่บ้านห้วยยางและที่อื่นๆ คือ การกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อนำมาลงทุนในการทำประมงและ

การเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะในระยะหลังที่เกิดความร่อยหรอของทรัพยากรทางทะเล ทำให้สัตว์น้ำที่จับได้ลดจำนวนลงชาวประมงยิ่งประสบกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายมากขึ้น เมื่อแก้ปัญหาโดยการกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูง ยิ่งทำให้ชาวประมงพื้นบ้านจมอยู่ในวังวนของหนี้สินต่อไปเรื่อย ๆ ในระยะต้น การแก้ไขปัญหาหนี้สินของชุมชนบ้านห้วยยางได้ดำเนินการโดยรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อออมทรัพย์ ให้มีเงินทุนกู้ยืมกันเองภายในชุมชนจะได้ลดการกู้ยืมหนี้สินนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง และยังเป็นกำลังเสริมให้ชาวประมงบ้านห้วยยางได้มีเงินออมเป็นของตนเองและครอบครัว จากการรวมตัวดังกล่าวได้มีพัฒนาการไปสู่การส่งเสริมให้สมาชิกชาวประมงพื้นบ้าน โดยการให้ทดลองทำอาชีพเสริมโดยที่กลุ่มออมทรัพย์เป็นผู้ลงทุนให้ก่อน ซึ่งได้มีการตั้งกลุ่มเกษตรกรทำการประมงทะเลชายฝั่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2536 โดยหน่วยงานของประมงอำเภอเป็น ผู้มาริเริ่มสนับสนุนในการก่อตั้ง มีวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกรทำการประมงฯ ได้แก่

1. เพื่อให้สมาชิกได้มีเงินออมตามกำลังความสามารถ
2. เพื่อให้สมาชิกได้กู้เงินจากกลุ่มในอัตราดอกเบี้ยต่ำแทนการไปกู้เงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่สูง
3. เพื่อให้สมาชิกได้มีเงินสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว เช่น ค่าทำศพ ค่ารักษาพยาบาล
4. เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มอันจะนำไปสู่การร่วมมือกันแก้ปัญหาของชุมชนในเรื่องอื่น ๆ
5. เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมให้แก่สมาชิก

โดยมีการพัฒนาการของกลุ่มเกษตรกรทำการประมงฯ จากการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินจนสามารถช่วยเหลือกันเองภายในชุมชนได้ระดับหนึ่ง นำไปสู่การรวมกลุ่มกันเพื่อ แก้ปัญหาและด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง เช่น การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ การวางปะการังเทียม เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ เป็นต้น เมื่อเริ่มก่อตั้งครั้งแรกใน พ.ศ. 2536 กลุ่มมีสมาชิกเพียง 40 คน โดยได้เงินสนับสนุนจาก

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 100,000 บาท
2. กรมประมง 140,000 บาท
3. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) 100,000 บาท

เงินหมุนเวียนที่เกิดจากการสะสมทรัพย์ของกลุ่มฯ ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 1,500,000 บาท ปัจจุบันกลุ่มฯ มีสมาชิกทั้งสิ้น 90 คน โดยมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากกลุ่มฯ ได้แก่

1. บันผลคืนให้สมาชิกหุ้นละ 8 บาท
2. จัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน
3. จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าทำศพ ทุนการศึกษา

เนื่องจากสภาพความร่อยหรอของทรัพยากรประมง ทำให้การทำอาชีพประมงแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ทางกลุ่มจึงได้มีการส่งเสริมให้สมาชิกลงทุนทำอาชีพเสริม เช่น กลุ่มเลี้ยงไก่ เลี้ยงปลา และปลูกพืชผักสวนครัว ซึ่งนับว่าประสบผลความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นารช่วยเหลือสมาชิกในการนำเงินไปลงทุนเพื่อประกอบอาชีพหลักและอาชีพเสริม การช่วยเหลือสมาชิกให้หลุดพ้นจากการกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังประสบกับปัญหาบางประการ อาทิเช่น สมาชิกบางคนกู้แล้วไม่ส่งคืน หรือการที่สมาชิกยังไม่มี ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของกลุ่มอย่างทั่วถึง เมื่อมีกรณีกู้แล้วไม่ส่งคืน ทำให้เกิดการเลียนแบบในสมาชิกบางคน

แต่อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มกันดังกล่าว นอกจากเพื่อการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มอาชีพเสริมแล้ว ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางได้ก้าวไปสู่การคิดแก้ไขปัญหาเพิ่มเติม โดยรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น การปล่อยพันธุ์กุ้ง การวางปะการังเทียม และการวางกระสอบทรายเพื่อป้องกันอวนลาก เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน นอกจากการจัดการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่แล้วชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางยังมีบทบาทเข้มแข็งในการร่วมเรียกร้องและผลักดันให้ยกเลิกการทำเรือปั่นไปปลากะตัก ประกอบกับการที่ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางได้มีความสัมพันธ์กับชาวประมงพื้นบ้านรอบๆ ทะเลสาบและเขตจังหวัดอื่นๆ จากการรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ซึ่งได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนกันระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ นำไปสู่ข้อสรุปตรงกันว่า ตัวการสำคัญที่ทำให้สัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว คือ เรือปั่นไฟปลากะตัก ดังนั้น ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางจึงเป็นส่วนหนึ่งของการริเริ่มในการคัดค้านการทำประมงเรือปั่นไฟปลากะตัก โดยร่วมกับชาวประมงพื้นบ้านอีกหลายหมู่บ้านได้ทำการร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนั้น ตามลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงระดับจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานรัฐได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการออก ตรวจจับ และปราบปรามการทำประมงดังกล่าว หลังจากมีการเรียกร้องดังกล่าวก็ยังไม่ประสบ ผลสำเร็จเท่าที่ควรชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยาง จึงเห็นว่าการทำงานเพื่อแก้ปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านต้องเป็นการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน จึงตกลงก่อตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการเมื่อเดือน เมษายน 2542 โดยใช้ชื่อว่า ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล จ.สงขลา และหันกลับมาเริ่มต้นใหม่ด้วยการดูแลทะเลหน้าบ้านตนเอง พร้อมทั้งวางแผนแก้ปัญหาเรือประมงอวนลาก โดยการ

วางกระสอบทรายกันแนวชายฝั่งทะเลซึ่งต่อมาได้กลายเป็นตัวอย่าง ในการอนุรักษ์ทรัพยากรทาง ทะเล และเป็นการจุดประเด็นให้เกิดการวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งในพื้นที่อื่น ๆ ใน จังหวัดสงขลาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ผลการดำเนินงานหลังจากที่ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางได้ร่วมมือเคลื่อนไหวกว้างขวางให้ยกเลิกการทำประมงเรือปั่นไฟปลากะตักร่วมกับพี่น้องชาวประมงพื้นบ้านทั้ง 13 จังหวัดภาคใต้ผลที่เกิดขึ้น คือ

1. ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางเกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งมากขึ้น โดยเฉพาะตัวแกนนำได้รับการยอมรับจากชุมชนและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการทำกิจกรรม นอกจากนี้ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยางยังเป็นสมาชิกชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล จังหวัดสงขลา ที่ร่วมทำกิจกรรมกับเพื่อนชาวประมงพื้นบ้านด้วยกัน

2. การเกิดกลุ่มออมทรัพย์ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านบ้านห้วยยาง ไม่ต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก และกลุ่มออมทรัพย์ยังนำไปสู่การประกอบอาชีพเสริมโดยทางกลุ่มจะเป็นผู้ลงทุนให้ก่อน และที่สำคัญคือสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ได้มาพบเจอกันในวันทำงานของกลุ่ม ได้มานั่งพูดคุยปรึกษาหารือถึงปัญหาในหมู่บ้านเกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาในที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง

ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงตัวอย่าง การจัดการทรัพยากรประมงโดยทำการศึกษาในพื้นที่แหล่งน้ำจืดภายในประเทศ อันถือได้ว่ามีลักษณะความชัดเจนของพื้นที่ในการทำประมงและสามารถควบคุมการจัดการได้มากกว่าพื้นที่ในแหล่งน้ำเค็มที่เป็นระบบเปิด ซึ่งจะต้องอาศัยการจัดการหรือกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนและเหมาะสมอีกขั้นหนึ่งก่อน โดยการศึกษานี้จะได้ทราบถึงปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะเน้นทำการศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐว่ามีปัญหาข้อขัดข้องประการใดบ้าง และการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวมีกระบวนการของระดับและรูปแบบของกิจกรรมมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร อีกทั้งจะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกรณีการจัดการทรัพยากรประมงของทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่นับว่าประสบความสำเร็จมาแล้วดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 มาประกอบกับกรณีของการศึกษาพื้นที่ดังกล่าว เพื่อที่จะสามารถนำมาปรับใช้ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทย ทั้งในพื้นที่น้ำจืดและน้ำเค็มให้มีความเหมาะสมกับประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นอันจะทำให้การจัดการทรัพยากรประมงเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

4.1 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงบริเวณ

อ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา

การศึกษากกรณีตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้เลือกที่จะหยิบยกเอากรณีตัวอย่างของการจัดการทรัพยากรประมงภายในเขตพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำลำตะคองจังหวัดนครราชสีมา มาใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษาวิจัย โดยจะได้ทำการศึกษาถึงสภาพโดยทั่วไปของการจัดการทรัพยากรประมงภายในพื้นที่ดังกล่าวพร้อมทั้งสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการจัดการต่างๆ โดยเฉพาะศึกษาถึงกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ดังกล่าวว่ามีอยู่เช่นไร และมีระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับใดบ้าง อีกทั้งมีการรวมตัวกันของประชาชนและ

ชาวประมงในการจัดการทรัพยากรประมงภายในพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำดังกล่าว และได้มีการรวมกลุ่มกันจัดการทรัพยากรประมงในรูปแบบขององค์กรลักษณะใดบ้าง โดยจะทำการแบ่งหัวข้อในการศึกษาวิจัยได้ดังต่อไปนี้ คือ

4.1.1 ประวัติความเป็นมาและสภาพโดยทั่วไปของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

1. ประวัติความเป็นมา

ลำตะคองเป็นลุ่มน้ำสาขาที่สำคัญลุ่มน้ำหนึ่งของแม่น้ำมูล มีพื้นที่ลุ่มน้ำใหญ่เป็นอันดับสองรองจากลุ่มน้ำมูลบน ลำตะคองมีต้นกำเนิดอยู่บริเวณทิวเขาแดงพญาเย็นตอนใกล้บรรจบกับทิวเขาสันกำแพงซึ่งติดกับลุ่มน้ำนครนายก สภาพพื้นที่มีความลาดเอียงจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ (อำเภอปากช่อง) ไปทางทิศตะวันออก (อำเภอเมือง) ลำน้ำในช่วงต้นมีสภาพการไหลผ่านหุบเขาที่มีความลาดชันมากมีที่ราบเป็นบริเวณแคบ ๆ ริมฝั่งน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำลำตะคองมีแหล่งน้ำชลประทานขนาดใหญ่เพื่อการเกษตร 12,340 ไร่ คือ อ่างเก็บน้ำลำตะคอง และเป็นแหล่งน้ำหลักสำหรับใช้ในการอุปโภคและบริโภคของชุมชนที่ตั้งอยู่สองข้างลำน้ำ ได้แก่ เทศบาลตำบลปากช่อง เทศบาลตำบลสีคิ้ว ตำบลคลองไผ่ ตำบลลาดบัวขาว เทศบาลตำบลสูงเนิน กุดจิก ขามทะเลสอ โคกกรวด จอหอ และเทศบาลนครราชสีมา นอกจากนี้แล้วบริเวณต้นน้ำยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อีกทั้งมีคุณค่าทางด้านนิเวศวิทยารวมทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ ป่าเขาใหญ่ ป่าปากช่อง และหมูสี¹

แหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่สำคัญที่สุดของลุ่มน้ำนี้คือ อ่างเก็บน้ำลำตะคองซึ่งมีความสำคัญทั้งด้านอุปโภค บริโภค การเกษตรกรรมและนิเวศวิทยา ในปัจจุบันบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองก็ได้มีการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวชมวิวยามแห่งหนึ่งอีกด้วย โดยอ่างเก็บน้ำลำตะคองได้ถูกสร้างขึ้นโดยกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2507 และแล้วเสร็จเก็บกักน้ำได้ในปี พ.ศ. 2512 โดยเป็นการสร้างเขื่อนปิดกั้นลำน้ำลำตะคองบริเวณช่องเขาถ่านเสียด ตำบลลาดบัวขาว อำเภอสีคิ้ว ซึ่งมีความยาวของอ่างเก็บน้ำไปตามลำตะคองเดิมประมาณ 15 กิโลเมตร และมีความจุของอ่างเก็บน้ำ 310 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่ระบบเก็บกักน้ำสูงสุด 277 เมตร (รทก.) มีพื้นที่ผืนน้ำ

¹ เนตรนภรัตน์ รัตนโพธานันท์, งานวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการอนุรักษ์น้ำในลำตะคองของประชาชนในเขตเทศบาลนครราชสีมา (นครราชสีมา : คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราชภัฏนครราชสีมา, 2542), หน้า 34-35.

ประมาณ 23,123 ไร่ เป็นความจุใช้งาน 290 ล้านลูกบาศก์เมตรมีน้ำค้างอ่าง 20 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่ระดับกักเก็บต่ำสุด 261 เมตร (รทก.)²

2. สภาพโดยทั่วไปของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง³

อ่างเก็บน้ำลำตะคองมีสภาพภูมิประเทศของพื้นที่อ่างเก็บน้ำ โดยมีพื้นที่ที่อ่างเก็บน้ำตอนบนมีลักษณะแบนราบมีความลาดชันของพื้นที่ที่อ่างเพิ่มขึ้นในช่วงปลาย จากลักษณะภูมิประเทศของอ่างสามารถแบ่งพื้นที่ของอ่างออกไปเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. พื้นที่ตอนบน อยู่ระยะห่างจากตัวเขื่อนขึ้นไปทางเหนือมากกว่า 8 กิโลเมตร อ่างเก็บน้ำมีลักษณะแบนราบ
2. พื้นที่ตอนกลาง อยู่ช่วงระยะห่างจากตัวเขื่อนขึ้นไประหว่าง 5 – 8 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณปากอุโมงค์ของโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ อ่างเก็บน้ำมีลักษณะลาดเทปานกลาง
3. พื้นที่ตอนปลาย อยู่ช่วงระยะห่างจากตัวเขื่อนขึ้นไปไม่เกิน 5 กิโลเมตร อ่างเก็บน้ำมีลักษณะชัน

จากลักษณะพื้นที่ที่อ่างเก็บน้ำดังกล่าว ทำให้อ่างเก็บน้ำลำตะคองมีพื้นที่ผิวน้ำขณะระดับน้ำสูงสุดและพื้นที่ผิวน้ำขณะน้ำลดลงถึงระดับต่ำสุดแตกต่างกันมาก กล่าวคือขณะที่น้ำเก็บกักสูงสุดที่ 277 เมตร (รทก.) มีพื้นที่ผิวน้ำ 37 ตารางกิโลเมตร ที่ระดับกักเก็บน้ำต่ำสุดที่ 261 เมตร (รทก.) มีพื้นที่ผิวน้ำเหลือเพียง 5 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น แต่ในช่วงที่ระดับน้ำต่ำสุดจะมีพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำที่ผิวน้ำถึงประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงตอนบนของอ่างเก็บน้ำ จากสภาพโดยทั่วไปของอ่างเก็บน้ำลำตะคองดังกล่าวมานั้น นับว่าเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีความสำคัญแห่งหนึ่งของราษฎรที่อาศัยรอบ ๆ อ่างเก็บน้ำ และบริเวณใกล้เคียงที่จะใช้ในการบริโภคและมีรายได้จากการประกอบอาชีพประมง ซึ่งในปี

มหาวิทยาลัยขอนแก่น, รายงานการศึกษาสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำและการป้องกันผลกระทบด้านประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง (ขอนแก่น : โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย , 2540), หน้า 9.

เนตรนภา รัตนโพธานันท์, งานวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการอนุรักษ์น้ำในลำตะคองของประชาชนในเขตเทศบาลนครราชสีมา, หน้า 9.

หนึ่งๆ สัตว์น้ำจากอ่างเก็บน้ำจะถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ประมาณ 100,00 กิโลกรัม คิดเป็นมูลค่าประมาณ 4,000,000 บาท และเมื่อถึงฤดูแล้งระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำจะมีระดับที่ต่ำลงมาก ซึ่งก็จะพบว่ามีการใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์เป็นจำนวนมาก โดยที่หากไม่มีการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเหล่านั้นให้ดี ก็อาจจะไม่มีทรัพยากรสัตว์น้ำให้ใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไปและจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำของประชาชนในบริเวณนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

การทำประมงในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง นั้นมีจำนวนชาวประมงประมาณ 397 ครัวเรือน ส่วนใหญ่มีบ้านเรือนอยู่ในหมู่บ้านรอบๆ อ่างเก็บน้ำ ได้แก่⁴

- อำเภอปากช่อง ตำบลหนองสาหร่าย โดยมีหมู่บ้านเขาน้อย , บ้านหนองคู , บ้านหนองจาน , บ้านแก่งหีบ , บ้านสระบัว
- อำเภอปากช่อง ตำบลจันทึก โดยมีหมู่บ้านหนองกระทุ่ม , บ้านซับม่วง , บ้านท่าหีบ , บ้านป่าไผ่ , บ้านท่าออย
- อำเภอสีคิ้ว ตำบลคลองไผ่ โดยมีหมู่บ้านคลองไผ่ , บ้านศรีจันทร์ , บ้านทับสมอง

โดยชาวประมงจำนวนประมาณ 397 ครัวเรือนนั้น แบ่งเป็นชาวประมงที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักประมาณ 69 ครัวเรือน และชาวประมงที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพรองประมาณ 96 ครัวเรือน และเป็นชาวประมงที่ทำการประมงเพื่อยังชีพใช้บริโภคเพียงอย่างเดียวอีกประมาณ 223 ครัวเรือน ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักและอาชีพรองแล้วจะมีจำนวนชาวประมงประมาณเกือบ 300 คนในปัจจุบัน โดยสามารถแยกพิจารณาการประกอบอาชีพประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองได้เป็น 2 จำพวกใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

⁴ เอกสารแนะนำงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืด กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง.

1. ผู้ประกอบอาชีพประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองเป็นอาชีพหลัก*

การทำประมงเป็นอาชีพหลักในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น ชาวประมงส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น นอกจากการทำประมงเป็นอาชีพหลักแล้วยังมีการประกอบอาชีพอื่นในช่วงที่จับปลาในอ่างเก็บน้ำลำตะคองได้น้อย โดยเฉพาะฤดูแล้งที่น้ำในอ่างเก็บน้ำลดลงมากโดยอาชีพเสริมนั้นได้แก่ รับจ้างทั่วไปและทำการเกษตรต่าง ๆ อาทิ ปลูกข้าวโพด ปลูกผัก เป็นต้น ซึ่งมักจะใช้พื้นที่ในอ่างเก็บน้ำลำตะคองที่น้ำแห้งเป็นที่เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงกลุ่มนี้มักมีฐานะยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง โดยจะทำการปลูกบ้านเรือนถาวรหรือสร้างที่พักชั่วคราวอยู่ริมอ่างหรือบริเวณใกล้เคียง ซึ่งในการทำประมงนั้นชาวประมงกลุ่มนี้จะใช้เครื่องมือทำประมงหลายประเภท ได้แก่ เรือ ข่าย ดักปลา เป็นหลักในการทำประมงในอ่างเก็บน้ำนี้ ส่วนเครื่องมือประเภทอื่น ๆ มีเพียงเล็กน้อย เช่น ลอบดักกุ้ง เบ็ดราว ปืนยิงปลา และจมวก เป็นต้น โดยจะทำการประมงในอ่างเก็บน้ำวันละ 2 ครั้งต่อวัน ในช่วงเวลาประมาณ 04.00 – 08.00 น. ชาวประมงจะลงไปเพื่อจับปลาที่ติดข่ายหรือกู่ข่าย แล้วนำปลาไปขายหลังจากนั้นก็จะพักรับประทานอาหารซ่อมแซมเครื่องมือประมง และในช่วง 14.00 – 18.00 น. ชาวประมงก็จะลงอ่างเก็บน้ำอีกครั้งหนึ่งเพื่อลงไปวางข่ายดักปลา ซึ่งแรงงานที่ใช้ในการทำประมงเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานจากครัวเรือนที่ไม่ได้จ้างทั้งสิ้น

พื้นที่ที่ใช้ในการทำประมงของอ่างเก็บน้ำลำตะคองนี้ จะมีอยู่ 8 พื้นที่ (ภาพที่ 6) โดยพื้นที่ทำการประมงส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ตั้งแต่กึ่งกลางอ่างเก็บน้ำ และลงไปทางด้านทิศใต้ของอ่างเก็บน้ำ คือ บริเวณพื้นที่ 1,2,3 และ 4 โดยพื้นที่ 2 จะมีชาวประมงไปทำการประมงมากที่สุด รองลงมาคือ พื้นที่ 4, 1, และ 3 สำหรับพื้นที่ 5 และ 6 ชาวประมงจะไปจับปลาเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนพื้นที่ 7 และ 8 เป็นพื้นที่น้ำลึกและค่อนข้างไกลจากหมู่บ้านประกอบกับอยู่ใกล้บริเวณสันเขื่อน ซึ่งเป็นเขตห้ามจับสัตว์น้ำตามกฎหมายอยู่แล้วชาวประมงจึงไม่เข้าไปทำประมงในบริเวณดังกล่าว

* ชาวประมงที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักหมายถึง ชาวประมงที่มีรายได้จากการจับสัตว์น้ำมากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ของครัวเรือน



รูปแสดงการแบ่งพื้นที่ที่สอบตามแหล่งจับปลาของชาวประมง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายได้ของการทำประมงในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักนี้ จะมีรายได้เฉลี่ย 88,220 บาทต่อครัวเรือนต่อปี โดยเป็นรายได้จากการประมง 58,732 บาท ส่วนที่เหลือเป็นรายได้จากการเกษตร เช่น การปลูกข้าวโพด ผักต่าง ๆ และการเลี้ยงสัตว์ เช่น วัวนม หมู เป็ด และไก่ และบางส่วนมีรายได้จากการรับจ้างทั่วไป โดยที่เมื่อมีผลผลิตจากการทำประมงมาแล้วชาวประมงก็นำสัตว์น้ำไปขายตามแหล่งต่าง ๆ ที่สำคัญ 3 แหล่ง ดังต่อไปนี้คือ

1. ขายให้พ่อค้าที่มารับซื้ออ่าวเก็บน้ำ โดยจะขายสัตว์น้ำให้พ่อค้าที่มารับซื้อ ณ บริเวณริมอ่าวเก็บน้ำในตอนเช้าของทุกวันประมาณ 2-3 ราย ซึ่งพ่อค้าเหล่านี้จะนำสัตว์น้ำไปขายต่อที่ตลาดสดอำเภอสีคิ้วอีกทอดหนึ่ง
2. ขายที่ตลาดสดโดยตรง ซึ่งมีอยู่ 2 แห่ง คือ ตลาดอำเภอปากช่องและสีคิ้ว
3. ขายให้ร้านอาหารริมอ่าวเก็บน้ำ ซึ่งบริเวณอ่าวเก็บน้ำลำตะคองมีร้านอาหารตั้งริมอ่าวเก็บน้ำอยู่จำนวนหนึ่ง

2. ผู้ประกอบการอาชีพประมง ในอ่าวเก็บน้ำลำตะคองเป็นอาชีพเสริม*

ชาวประมงส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ก็มักจะมีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น โดยชาวประมงในกลุ่มนี้จะมีอาชีพหลัก ได้แก่ รับจ้างและเกษตรกรรม โดยจะประกอบอาชีพทำประมงเป็นอาชีพรองหรือเสริม ลักษณะการถือครองที่ดินของชาวประมงกลุ่มนี้จะมีทั้งการถือครองที่ดินของทางราชการที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และการถือครองที่ดินของตนเองที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนใหญ่จะทำการปลูกข้าวโพดรองลงมา ก็ทำการปลูกผลไม้ชนิดต่างๆ การทำประมงของชาวประมงกลุ่มนี้จะใช้เครื่องมือทำประมงเช่นเดียวกับผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก ได้แก่ ข่าย เรือ ลอบดักกุ้ง เบ็ดราว เป็นต้น โดยจะทำการประมงในอ่าวเก็บน้ำนั้นจะไม่ค่อยแน่นอนแล้วแต่ความสะดวก แตกต่างกับผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักที่จะมีเวลาในการทำประมงในอ่าวเก็บน้ำเป็นเวลาแน่นอน โดยพื้นที่ที่ใช้ในการจับปลานั้นก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับพื้นที่ของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักนั่นเอง

* ชาวประมงที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมหมายถึง ชาวประมงที่มีรายได้จากการจับสัตว์น้ำไม่ถึงครึ่งหนึ่งของรายได้ครัวเรือน

รายได้จากการทำประมงของกลุ่มชาวประมงนี้ จะมีรายได้เพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นหลัก หรือบางครัวเรือนอาจจะไม่มีรายได้จากการทำประมงเลย เนื่องจากทำประมงเพื่อใช้บริโภคเพียงอย่างเดียวโดยจะมีรายได้จากการประมง เฉลี่ยเท่ากับ 10,166.90 บาทต่อปี โดยครัวเรือนที่มีรายได้จากการประมงสูงสุดจะมีรายได้เท่ากับ 50,750 บาทต่อปี และครัวเรือนที่มีรายได้จากการประมงต่ำสุดเพียง 110 บาทต่อปี เป็นต้น โดยจะมีการนำสัตว์น้ำที่จับได้ จำหน่ายในแหล่งต่าง ๆ อาทิ เช่น ตลาดสดอำเภอปากช่องหรือ สี่กิ้ว หรือขายให้พ่อค้าที่มารับซื้ออ้อมอ่างเก็บน้ำหรือร้านค้าริมอ่างเก็บน้ำหรือขายให้เพื่อนบ้าน ในหมู่บ้าน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วชาวประมงกลุ่มนี้มักจะทำประมงเพื่อใช้บริโภคเองในครัวเรือน

4. การจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

หน่วยงานที่ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองโดยตรงนั้น เดิมชื่อ “หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนลำตะคอง” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามโครงการจัดตั้งหน่วยอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำจืดในแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของกรมประมง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ได้รับงบประมาณก่อสร้างในปี พ.ศ. 2535 ดำเนินการก่อสร้างบนที่ดินราชพัสดุ บริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองเนื้อที่ประมาณ 40-0-31 ไร่ โดยส่งเจ้าหน้าที่มาประจำปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา และยกระดับเป็นงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2540 โดยเป็นศูนย์ป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง

หน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองของงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงซึ่งกรมประมงกำหนดขึ้นเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ
2. เพื่อควบคุมการทำประมงให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ

3. เพื่อปฏิบัติตามและประเมินผลการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำตามมาตรการต่าง ๆ และศึกษาผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ หลังจากการใช้มาตรการ

4. เพื่อรักษาผลผลิตสัตว์น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ

พื้นที่รับผิดชอบของงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบคลุมพื้นที่อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง ที่มีพื้นที่ 10,000 ไร่ขึ้นไป และแม่น้ำลำคลองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัด 6 หน่วยงาน คือ

1. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนลำนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์
2. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์
3. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนน้ำอูน จังหวัดสกลนคร
4. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี
5. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี
6. หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดเขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น

การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ของงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดนั้น กรมประมงได้จัดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ที่สถานีประมงบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ปัจจุบันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประมาณ 13 คน โดยมีหน้าที่ทั้งควบคุมการทำประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองให้เป็นไปตามกฎหมาย ตรวจสอบ ประชาสัมพันธ์ และสำรวจข้อมูล เป็นต้น นอกจากนี้การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองยังเป็นแผนงานในความรับผิดชอบของกรมประมง ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการแก้ไขการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โครงการไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ โดยมีการกำหนดแผนงานออกเป็น 2 ระยะ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 4 หน่วย คือ

- สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด
- สถานีประมงน้ำจืดจังหวัดนครราชสีมา
- สำนักงานประมงจังหวัดนครราชสีมา
- งานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โดยมีแผนงานระยะที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2537 – 2543 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 19,750,000 บาท เพื่อใช้ในการก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมด้านการอนุรักษ์การจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานและควบคุมการทำการประมง

แผนงานระยะที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2547 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 19,595,860 บาท เพื่อใช้ในการดำเนินงาน 2 กิจกรรม หลักคือ

1. กิจกรรมการจัดการและบริหารทรัพยากรประมง โดยจัดตั้งกลุ่มพร้อมจัดทำทะเบียนชาวประมงและให้การอบรม ประกาศเขตรักษาพันธุ์และให้คำแนะนำแก่กลุ่มชาวประมงและติดตามประเมินผลพร้อมจัดทำรายงาน

2. กิจกรรมการอนุรักษ์และการเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำจืดในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยจัดเตรียมพ่อแม่พันธุ์ ศึกษาวิธีการเพาะพันธุ์ปลาประจำถิ่นและปล่อยลงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองเพื่อศึกษาการเจริญเติบโตและผลผลิต และมีการปล่อยพันธุ์ปลาเสริมปีละ 3,000,000 ตัว รวมถึงกักขังกรมปีละ 3,000,000 ตัว และทำการประเมินผล

4.1.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

1. ปัญหาการบุกรุกเข้ามาทำประโยชน์ที่ดินในอ่างเก็บน้ำ

ปัญหาการบุกรุกเข้ามาทำประโยชน์จากที่ดินในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะการทำการเกษตรปลูกผักและพืชไร่ซึ่งจะมีเกษตรกรบางกลุ่มเข้ามาทำการปลูกผักและทำไร่ข้าวโพด ในพื้นที่น้ำท่วมตอนบนของอ่างเมื่อน้ำลดซึ่งพบว่านับวันจะมีจำนวนมากขึ้น และมีการใช้เครื่องจักร เช่น รถไถในการบุกเบิกพื้นที่ในอ่างเก็บน้ำที่ลดลง มีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำและท่อส่งน้ำไปตามแปลงต่าง ๆ ในบริเวณที่ปลูกพืชผัก และมีทางรถยนต์เข้าไปปรับซ้อผักตามพื้นที่ต่าง ๆ ในทุกพื้นที่ ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในอนาคตทั้งในเรื่องการใช้จ่ายค่าแมลงที่จะถูกสะสมและชะล้างลงในอ่างเก็บน้ำอย่างแน่นอน อันจะมีผลกระทบต่อการใช้และโรคระบาดของสัตว์น้ำ รวมทั้งปัญหาของความขัดแย้งในการใช้น้ำ เป็นต้น

นอกจากการบุกรุกเข้ามาทำการเกษตรแล้วนั้น ประชาชนอีกส่วนหนึ่งยังนำสัตว์เข้ามาเลี้ยงในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองที่ปริมาณน้ำลดลง หรือพื้นที่น้ำแห้งซึ่งจะมีอาหารของสัตว์เลี้ยง เช่น หญ้าอ่อนที่มีความอุดมสมบูรณ์มากมาย สัตว์ที่นำมาเลี้ยง ได้แก่ เป็ด ห่าน วัว ควาย ซึ่งโดยเฉพาะเป็ดและห่านนั้นแม้จะไม่สามารถไล่จับสัตว์น้ำ เช่น ปลาгинเป็นอาหารได้โดยตรง แต่เป็ดและห่านจะทำลายพันธุ์ไม้น้ำชายฝั่งรบกวนปลาที่จะวางไข่เมื่อมีการขึ้นลงของน้ำนอกจากนั้นมูลของ เป็ด ห่าน วัว ควาย นั้น ก็มีผลต่อธาตุอาหารในน้ำและปริมาณแพลงตอนในน้ำเช่นกัน

นอกจากการบุกรุกของประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแล้วนั้น ในบริเวณริมอ่างเก็บน้ำก็ยังมีการสร้างร้านอาหารจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การนำสัตว์น้ำมาบริโภคและจำหน่ายเป็นจำนวนมาก การปล่อยน้ำเสียหรือ เท หังขยะต่าง ๆ ลงในอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรในอ่างเก็บน้ำและตัวอ่างเก็บน้ำที่ปรากฏชัดเจนเท่าใดนัก ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ทุกคนมีสิทธิในประโยชน์ได้ จึงไม่มีการดำเนินการใดๆ กับผู้บุกรุกดังกล่าวแต่อย่างใด

2. ปัญหาการทำประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

การทำประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น จะเป็นการทำประมงทั้งเป็นอาชีพหลักและอาชีพเสริมและเป็นการทำประมงเพื่อยังชีพโดยใช้บริโภคในครอบครัว โดยมีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ซึ่งถือว่ายังเป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องต่อการทำประมงหรือการจับปลาของชาวประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองเป็นอย่างมาก แม้กฎหมายดังกล่าวจะล้าสมัยและมีเนื้อหาสาระบางมาตราที่ใช้กับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ได้ โดยเฉพาะการทำประมงทะเลที่มักจะเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่มีความรุนแรง หรือในส่วนของบทบัญญัติรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงร่วมกับรัฐ ที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมา

สำหรับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการทำประมงในอ่างเก็บน้ำลำคองนั้น มีดังต่อไปนี้คือ

2.1 การทำประมงในบริเวณที่ทางราชการหวงห้าม⁵

การทำประมงที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในอ่างเก็บน้ำลำคอง โดยการใช้จับสัตว์น้ำในเขตที่ทางราชการหวงห้าม (ที่รักษาพืชพันธุ์) ยังเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบันกล่าวคือ จะมีการเข้าไปจับสัตว์น้ำโดยเฉพาะปลาในเขตรักษาพืชพันธุ์ ซึ่งตามกฎหมายประมงห้ามทำการประมงโดยเด็ดขาด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และลักลอบเข้าไปจับสัตว์น้ำบริเวณสันเขื่อนซึ่งเป็นบริเวณที่ทางกฎหมายและกฎหมายของกรมชลประทานห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวอยู่แล้ว แต่เนื่องด้วยบริเวณทั้งสองที่กล่าวมาเป็นแหล่งอาศัยของพันธุ์ปลาจำนวนมากโดยเฉพาะ พ่อ แม่พันธุ์ และเป็นแหล่งแพร่ขยายพันธุ์สัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำ ด้วยเหตุนี้เองทำให้ชาวประมงบางกลุ่มที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ลักลอบเข้ามาทำการประมงในบริเวณดังกล่าวอยู่เสมอซึ่งหากชาวประมงลักลอบทำการประมงได้สำเร็จ โดยไม่ถูกเจ้าหน้าที่จับก็จะได้สัตว์น้ำเป็นจำนวนมากนับ 10 เท่าเมื่อเปรียบเทียบกับการทำประมงในบริเวณอื่น ๆ ของอ่างเก็บน้ำ ซึ่งสามารถที่จะนำเงินจากการขายสัตว์น้ำนั้นไปใช้หนี้ในการซื้อเรือและอุปกรณ์ในการทำประมงได้เลย ซึ่งนับว่าเป็นการเสี่ยงที่ชาวประมงกลุ่มนี้คิดว่าคุ้มค่าโดยพฤติกรรมของชาวประมงกลุ่มนี้จะคอยสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ประมงที่อยู่ประจำสถานีประมง บริเวณอ่างเก็บน้ำลำคองไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่ได้เข้มงวดในการตรวจตราบริเวณดังกล่าวเท่าที่ควร โดยเฉพาะจะเข้ามาทำการประมงในเวลากลางคืนซึ่งก็เป็นการยากลำบากกับเจ้าหน้าที่ประมงที่จะหยั่งรู้ได้ว่าชาวประมงกลุ่มนี้จะเข้ามาลักลอบทำการประมงเมื่อใด เท่าที่ผ่านมามีทั้งการจับได้และจับไม่ได้บ้างซึ่งก็เป็นการยาก เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่มีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งชาวประมงกลุ่มนี้จะใช้ช่วงเวลาในวันหยุดราชการ เข้าไปลักลอบทำการประมงในบริเวณดังกล่าวโดยทางเจ้าหน้าที่ต้องจัดเวรยามคอยตรวจตราอยู่ตลอด

⁵ สัมภาษณ์ วิสูตร ศศิวิมล, เจ้าหน้าที่บริหารงานประมงหัวหน้าศูนย์ ป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างอ่างเก็บน้ำลำคองจังหวัดนครราชสีมา, 20 มกราคม 2547.

2.2 การทำประมงในฤดูที่ปลาวางไข่⁶

ฤดูที่ปลาวางไข่ในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนี้ จะมีการประกาศของทางราชการห้ามทำการประมงตามในระยะดังกล่าวเป็นเวลา 4 เดือนตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม - 15 กันยายน ของทุกปี เพื่อให้พ่อแม่พันธุ์ปลาได้วางไข่และแพร่ขยายพันธุ์ต่อไป ซึ่งในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้นมีลักษณะของการห้ามทำประมงในฤดูปลาวางไข่แตกต่างจากที่จับสัตว์น้ำแห่งอื่นอยู่บ้างกล่าวคือ มีการผ่อนผันให้ชาวประมงทำการจับสัตว์น้ำได้จนถึงเดือนมิถุนายน ซึ่งเป็นการขยายระยะเวลาห้ามจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ออกไปประมาณ 1 เดือน ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากปัญหาของความเดือดร้อนของชาวประมงที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักที่ขาดรายได้ในช่วงดังกล่าว ซึ่งก็ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อประกาศของจังหวัดที่ห้ามทำการประมงในฤดูที่ปลาวางไข่ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การประมง พุทธศักราช 2490 มาตรา 32 ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวมาแล้ว และนอกจากการขยายเวลาในการจับสัตว์น้ำให้แก่ชาวประมงแล้ว ทางราชการยังได้ลดหย่อนให้มีการจับสัตว์น้ำได้ในอ่างเก็บน้ำลำตะคองในช่วงปลาวางไข่ได้ในบางบริเวณอีกด้วย ซึ่งโดยหลักการประกาศพื้นที่ห้ามจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่แล้วจะต้องห้ามจับทั้งอ่างเก็บน้ำ แต่ในทางปฏิบัติจะส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรที่ประกอบอาชีพประมงเกินสมควร ที่จะขาดรายได้เลี้ยงชีพและไม่มีสัตว์น้ำในการบริโภคในช่วงดังกล่าว แต่ถึงแม้จะมีการลดหย่อนให้แก่ราษฎรในการจับปลาในฤดูวางไข่ได้ในอ่างเก็บน้ำและการขยายเวลาและพื้นที่แล้วก็ตาม ชาวประมงบางกลุ่มก็ยังทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบของทางราชการดังกล่าวในการเข้ามาจับปลาในระยะเวลาที่ทางราชการประกาศห้าม หรือเข้ามาจับปลาในพื้นที่ทางราชการสงวนไว้ซึ่งให้พ่อแม่พันธุ์ในอ่างเก็บน้ำอยู่เสมอ

2.3 ปัญหาการใช้เครื่องมือทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ

ชาวประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยส่วนใหญ่จะใช้ข่ายในการจับปลา ซึ่งแต่ละรายจะใช้ข่ายตั้งแต่ช่องตาขนาดเล็ก 3-5 เซนติเมตร ไปจนถึงช่องตาขนาดใหญ่ 14-18 เซนติเมตร จำนวน 20-30 ผืน และแต่ละผืนมีความยาวประมาณ 70-100 เมตร โดยมีลักษณะการทำประมง

⁶ สัมภาษณ์ วิสูตร ศศิวิมล, เจ้าหน้าที่บริหารงานประมงหัวหน้าศูนย์ ป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างอ่างเก็บน้ำลำตะคองจังหวัดนครราชสีมา, 20 มกราคม 2547.

เน้นที่จะพยายามจับปลาให้ได้มากที่สุดต้องการผลผลิตจากปลาเป็นหลัก ไม่มีรายไดคิดที่จะอนุรักษ์ ซึ่งปลาที่ติดข่ายมานั้นจะมีทั้งปลาที่มีขนาดใหญ่ที่ใช้ขายหรือบริโภคได้ และปลาที่มีขนาดเล็กที่ไม่ค่อยมีคุณค่าทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก แต่ปลาจำพวกนี้กลับถูกจับขึ้นมาและส่วนมากจะเสียชีวิตทั้งสิ้น ทำให้ส่งผลต่อการลดจำนวนปลาในอ่างเก็บน้ำได้ในอนาคต

2.4 ปัญหาการทำลายหรือสูญหายของเครื่องมือประมง

ปัญหาของการถูกทำลายหรือสูญหายของเครื่องมือประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น มักจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยมีสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

1. เกิดจากการที่ชาวประมงด้วยกันเอง ซึ่งมักจะเกิดจากการที่ชาวประมงโดยเฉพาะที่มาจากต่างถิ่นเข้ามาทำประมงในอ่างเก็บน้ำ ซึ่งอาจจะตั้งใจทำลายหรือขโมยเครื่องมือทำประมงที่ชาวประมงรายอื่น ได้วางไว้เพื่อจับสัตว์น้ำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขโมยปลานั้นเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนับว่าก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอยู่เสมอในระหว่างชาวประมง และไม่สามารถดำเนินการใด ๆ กับผู้ที่กระทำความผิดได้เนื่องจากไม่มีผู้พบเห็นว่าใครกระทำความผิดและไม่มีพยานหลักฐานใดๆ ทั้งสิ้น

2. เกิดจากการขีดยเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากชาวประมงบางกลุ่มได้ลักลอบเข้ามาทำประมงในเขตหวงห้ามของทางราชการดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ประมงได้ตรวจพบเห็นเครื่องมือที่ให้จับสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าว จึงได้ทำการเก็บและยึดไว้แล้วปล่อยสัตว์น้ำที่ติดเครื่องมือ นั้นไปซึ่งส่วนใหญ่จะตายแทบทั้งหมด โดยที่ชาวประมงกลุ่มนี้ก็จะเข้าใจว่าเครื่องมือของตนถูกขโมยหรือถูกทำลายนั่นเอง

3. ปัญหามลพิษทางน้ำ

ปัญหาน้ำเน่าเสียในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้นมีสาเหตุหลายประการอาทิเช่น การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและจากชุมชนในอำเภอปากช่องและอำเภอสีคิ้ว โดยไม่มีกรบำบัดก่อนหรือบำบัดน้ำไม่ได้มาตรฐานก่อนปล่อยน้ำทิ้งลงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยน้ำที่ปล่อยมานั้นจะมีลักษณะเป็นตะกอนสีเขียวและมักมีกลิ่นเหม็น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สัตว์น้ำบริเวณนั้นต้องตายเป็นจำนวนมาก นอกจากการปล่อยน้ำทิ้งดังกล่าวแล้วสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคองยังมีอีกหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากการใช้สารเคมีทำการเกษตรบริเวณ

อ่างเก็บน้ำตอนน้ำแห้งเมื่อถึงหน้าฝนน้ำท่วมเต็มอ่าง จึงเกิดการตกค้างและรั่วไหลลงในอ่างเก็บน้ำ ทำให้น้ำเน่าเสียและเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ นอกจากนี้ปัญหาของน้ำเน่าเสียยังเกิดจากมูลสัตว์ที่นำมาเลี้ยงในอ่างเก็บน้ำในฤดูแล้ง และเกิดจากการนำรถยนต์มาล้างในบริเวณอ่างเก็บน้ำทำให้คราบน้ำมันไหลลงไปในอ่างเก็บน้ำ เป็นเหตุให้น้ำเน่าเสียและสัตว์น้ำตายเป็นจำนวนมาก

4. ปัญหากัญธรรมชาติ

ปัญหากัญธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับอ่างเก็บน้ำลำตะคองนี้ ที่เกิดแทบทุกปีได้แก่ปัญหาของคลื่นลมแรงเป็นอุปสรรคต่อชาวประมงในการหาปลาหรือสัตว์น้ำ โดยเฉพาะชาวประมงที่มีเรือขนาดเล็กทำให้ขาดรายได้และปัญหาอีกประการหนึ่งของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง คือ การคืนเงินของพื้นที่อ่างเก็บน้ำ เนื่องจากภัยแล้งทำให้แหล่งที่อยู่อาศัยแพรวพราววังไข่และเลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำลดลง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีน้ำในอ่างเก็บน้ำบริเวณอื่นที่ยังมีบริเวณเพียงพอต่อการทำประมง และอยู่อาศัยของสัตว์น้ำซึ่งเมื่อถึงหน้าแล้งชาวประมงบางส่วน ก็จะหันมาทำการเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์แทนการทำประมงเพียงอย่างเดียว

5. ปัญหาจากโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ⁷

โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ เป็นโครงการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยอาศัยพลังน้ำเป็นหลัก นับเป็นโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำแห่งแรกที่จะใช้อ่างเก็บน้ำที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์ ซึ่งอ่างเก็บน้ำลำตะคองเป็นอ่างเก็บน้ำที่มีขนาดและความจุน้ำไม่มากนัก แต่มีความสำคัญยิ่งต่อประชาชนในเขตจังหวัดนครราชสีมา เนื่องจากเป็นชุมชนใหญ่ต้องการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคจำนวนมาก และที่สำคัญยังเป็นแหล่งสำหรับการเกษตรโดยเฉพาะอาชีพประมง ซึ่งระดับในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้นจะมีระดับค่อนข้างแตกต่างกันในรอบปี โครงการดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่ออ่างเก็บน้ำลำตะคองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยจะมีการสูบน้ำไปเก็บไว้บนยอดเขาในเวลาช่วงหลังเที่ยงคืน แล้วปล่อยกลับมาเพื่อใช้เป็นพลังในการผลิตกระแสไฟฟ้าในช่วงหัวค่ำของวันถัดไปเป็นประจำทุกวัน ซึ่งโดยหลักการแล้วลักษณะการ

⁷ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, รายงานการศึกษาสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำและการป้องกันผลกระทบด้านประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง (ขอนแก่น : โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบกลับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2540), หน้า 163.

ดำเนินการดังกล่าวไม่น่าจะมีผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง แต่การสูบน้ำขึ้นลงในแต่ละวันอาจจะทำให้ถูกปลาหรือปลาและสัตว์น้ำบางชนิดที่แพร่กระจายอยู่ทั่วไปในอ่างเก็บน้ำ ถูกสูบน้ำเข้าไปในอุโมงค์สูบน้ำซึ่งสัตว์น้ำเหล่านั้นก็จะตายเนื่องจากแรงดันของน้ำ นอกจากนี้ระดับน้ำที่มีความเพิ่มและลดในแต่ละวันจากการสูบน้ำดังกล่าว จะทำให้บริเวณชายฝั่งบางส่วนอยู่พ้นน้ำในช่วงเวลากลางวันทำให้ไข่ของปลาหรือสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ได้รับอันตรายจากความร้อนของแสงแดดหรือแห้งตายได้ ซึ่งนับว่าโครงการดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่ออ่างเก็บน้ำและทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำโดยตรง

4.1.3 ผลศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา

1. สภาพการทำประมงโดยทั่วไปของชาวประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการประกอบอาชีพทำการประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้นประกอบด้วยกลุ่มชาวประมง 2 กลุ่มใหญ่ ที่มีส่วนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงบริเวณดังกล่าวคือ

1. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก และ
2. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม

โดยที่แต่เดิมชาวประมงบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองไม่มีการรวมตัวกัน ในการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการจัดการทรัพยากรประมงบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้ชาวประมงบริเวณนั้นขาดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร และมีการดำเนินการต่างๆ ไปโดยลำพังไม่ว่าจะเป็นการจัดหาเครื่องมือ การอนุรักษ์ หรือการหาเงินทุนเพื่อทำประมง ซึ่งชาวประมงบางรายต้องกู้ยืมเงินนอกระบบมาใช้ซื้อเครื่องมือทำการประมงโดยต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก เป็นต้น ประกอบกับการไม่ได้รับความสนใจทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในอ่างเก็บน้ำลำตะคองเท่าที่ควร อาทิเช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่สร้างโรงไฟฟ้าเหนืออ่างเก็บน้ำที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมงโดยตรง หรือนักการเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ ที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆเท่าที่ควร จากสภาพปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ได้แก่ งานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงฯจึงได้จัดให้มีการรวมกลุ่มของชาวประมงในพื้นที่ขึ้น เพื่อการจัดระเบียบชาวประมงและเพื่อประโยชน์ของชาวประมงที่จะได้รับ

ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ได้มากขึ้น ประกอบกับการรวมกลุ่มกันดังกล่าวยังเกิดผลดีต่อชาวประมงที่จะมีอำนาจในการต่อรองในส่วนของ การแบ่งสรรผลประโยชน์ จากการใช้ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าการดำเนินการโดยลำพังดังเช่นที่ผ่านมา

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างของชาวประมงทั้งที่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลักและประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม ที่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำนั้น ถึงความต้องการรวมกลุ่มกันของชาวประมงเพื่อร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำประมงดังกล่าวมานั้น พบว่า ประชากรตัวอย่างในทั้งสองกลุ่มนั้นจำนวน 84 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 93.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด เห็นด้วยกับการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง แต่ในกลุ่มประชากรตัวอย่างจำนวนเพียง 6 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 6.66 ของจำนวนประชากรทั้งหมดไม่เห็นด้วยกับการรวมกลุ่มกันในเรื่องดังกล่าว (ตารางที่ 5) ทั้งนี้ ประชากรในกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยอาจเข้าใจว่าการรวมกลุ่มดังกล่าวนั้นจะต้องเสียทั้งเวลาในการประกอบอาชีพ และอาจจะเสียเงินที่เกิดจากการรวบรวมจากสมาชิกเพื่อเป็นทุนใช้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

ตารางที่ 5 การรวมกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรประมง

ความคิดเห็นต่อการรวมกลุ่ม	ประชากร			
	ประมงอาชีพหลัก	ประมงอาชีพเสริม	คน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	43	41	84	93.33
2. ไม่เห็นด้วย	2	4	6	6.66
รวม	45	45	90	100.00

2. สภาพปัญหาในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

สำหรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น จะพบว่ามีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน 2 ปัญหาใหญ่ ๆ คือปัญหาของการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง และปัญหาของความเสื่อมโทรมของแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคองซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

2.1 ปัญหาของการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย

ปัญหาของการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย ทำการประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น นับได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรประมง และเป็นการเอาเปรียบบุคคลอื่นที่ทำการประมงโดยสุจริตซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการลดจำนวนลงของทรัพยากรประมงอีกด้วย การกระทำดังกล่าวได้แก่ การลักลอบเข้าไปทำประมงในเขตที่ทางราชการหวงห้าม เช่น ที่รักษาพืชพันธุ์หรือบริเวณสันเขื่อน ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและแพร่ขยายพันธุ์ของสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำ หรือการจับปลาในฤดูวางไข่ ที่แม้ทางราชการจะได้ผ่อนผันให้จับได้ในบางบริเวณดังกล่าวมาแล้วบ้างก็ตาม หรือใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของทางราชการ เช่น ใช้ข่ายจับปลาที่มีขนาดตาถี่เกินไปอันเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ รวมไปถึงการใช้เครื่องมือช้อนปลาหรือระเบิดปลา ซึ่งทางหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ คืองานอนุรักษ์ทรัพยากรประมงน้ำจืดนั้น ได้มีเจ้าหน้าที่ประมงทำการตรวจจับและควบคุมดูแล การจับปลาหรือการทำประมงของชาวประมงไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ตลอดเวลา แต่ก็ยังมีการลักลอบกระทำความผิดของชาวประมงบางคนขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย โดยการกระทำความผิดต่าง ๆ เหล่านี้มีสาเหตุมาจากความต้องการทางด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจของประชาชน หรือชาวประมงในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ตาม ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีความแข่งขันกันสูง และจำนวนปลาในอ่างเก็บน้ำที่ลดปริมาณลงจากในอดีต โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกเข้าไปทำประมงในเขตที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ทางกรมประมงได้ประกาศให้เป็นที่อยู่อาศัยและแพร่ขยายพันธุ์สัตว์น้ำโดยห้ามทำการประมงเด็ดขาดเว้นแต่จะได้รับอนุญาต แต่เนื่องจากการทำประมงบริเวณดังกล่าวจะได้สัตว์น้ำจำนวนมาก ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่อาจจะยังไม่ทั่วถึงทุกเวลาและพื้นที่นั่นเอง

โดยเมื่อได้ทำการสอบถามจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง ในกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพ
ประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและกลุ่มร้านอาหารริมอ่าง
เก็บน้ำนั้น พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ทั้งสามกลุ่มไม่เคยกระทำความผิดทำการประมงฝ่าฝืน
กฎหมายในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนถึง 94 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 78.34 ของจำนวนประชากร
ทั้งหมด ส่วนในกลุ่มที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายทำการประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองอยู่บ้าง โดยมี
การฝ่าฝืนทำการประมงในฤดูที่ปลาวางไข่มากที่สุดเป็นจำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.00
ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนการทำประมงในเขตหวงห้ามของทางราชการนั้นมีผู้ฝ่าฝืน
รอลงมาจำนวน 9 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.50 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และประชากร
จำนวน 4 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย
โดยใช้ข่ายที่มีขนาดเล็กจับปลาในอ่างเก็บน้ำ ส่วนการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการใช้กระแสไฟฟ้า
วัตธุระเบิด หรือการวางยาเบื่อปลาในปัจจุบันแทบจะไม่พบการกระทำความผิดดังกล่าวในการ
ทำประมงในอ่างเก็บน้ำอีกแล้ว เนื่องเป็นอันตรายต่อทั้งต่อชาวประมงเองและต่อผู้บริโภค
การใช้น้ำเพื่อปลา ประกอบกับทางเจ้าหน้าที่ของกรมประมงได้บังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว
อย่างเข้มงวดในพื้นที่ดังกล่าว (ตารางที่ 6)



ตารางที่ 6 การฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการในการทำประมง

การกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ประมงในปัจจุบัน	ประชากร				
	ประมง อาชีพหลัก	ประมง อาชีพเสริม	ร้านอาหาร ริมอ่าง	คน	ร้อยละ
1.การจับปลาในฤดูวางไข่	5	3	4	12	10.00
2.การจับปลาในเขตหวงห้าม ของทางราชการ(ที่รักษาพืช พันธุ์ บริเวณสันเขื่อน)	4	3	2	9	7.50
3.การใช้ข่ายที่มีขนาดเล็กใน การจับปลา	1	2	1	4	3.33
4.การใช้ไฟฟ้าช็อตหรือระเบิด ปลา	-	-	1	1	0.83
5.การใช้ยานมือปลา	-	-	-	-	0.00
6.ไม่เคยทำการประมงฝ่าฝืน ในเรื่องใดๆเลย	35	37	22	94	78.34
รวม	45	45	30	120	100.00

และได้มีการสอบถามต่อไปว่า เมื่อมีผู้กระทำความผิดกฎหมายในการทำประมง หรือกระทำการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำในเรื่องต่าง ๆ นั้น ได้ถูกดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดบ้าง โดยพบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและ ประชากรผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ ส่วนใหญ่จะถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของ กรมประมง โดยมีผู้ตอบจำนวน 21 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 80.77 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนการถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีผู้ตอบรองลงมาจำนวน 5 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.23 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยที่ไม่มีผู้เลือกตอบเลยว่าจะถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะสังเกตได้ว่าในทางปฏิบัติแล้วเมื่อเจ้าหน้าที่ กรมประมงทำการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายทำการประมงในอ่างเก็บน้ำแล้วนั้น ก็จะทำการสอบสวนและส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามกฎหมายต่อไปนั่นเอง (ตารางที่ 7)

ทั้งนี้ในอดีตการดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ทำการประมงฝ่าฝืนกฎหมายในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น เจ้าหน้าที่ของกรมประมงมักจะใช้วิธีการตักเตือนเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดก่อนเสมอ โดยอาจจะทำการจับเครื่องมือที่ใช้กระทำความผิดนั้นไว้ อาทิเช่น แห ข่ายจับปลา เป็นต้น โดยจะไม่มี การส่งตัวให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเท่าใดนัก แต่ปัจจุบันมีการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าว นั้น เป็นการกระทำของผู้กระทำรายเดิมๆ ซ้ำซากทางเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดต่อผู้กระทำความผิดนั้น โดยเมื่อจับตัวผู้กระทำได้แล้วก็จะส่งให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเลย ซึ่งจากการสอบถามชาวประมงมีความเห็นว่าเป็นการกระทำที่เข้มงวดจนเกินไป โดยบางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ประมงกับชาวประมงอยู่เสมอ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 หน่วยงานที่ดำเนินการกับบุคคลที่กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายประมง

หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการ	ประชากรกลุ่มที่ฝ่าฝืนกฎหมาย				รวม	
	ชาวประมงอาชีพหลัก	ชาวประมงอาชีพเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ	
1.เจ้าหน้าที่ของกรมประมง	8	7	6	21	80.77	
2.เจ้าหน้าที่ตำรวจ	2	1	2	5	19.23	
3.เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำนัน,ผู้ใหญ่บ้าน	-	-	-	-	0.00	
รวม	10	8	8	26	100.00	

และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ประมงว่ามีภารกิจบ้าง ใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้ที่กระทำความผิดดังกล่าวนั้นอย่างไรบ้าง พบว่า ส่วนใหญ่มักจะถูกดำเนินการและลงโทษตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการลงโทษปรับ หรือการลงโทษจำคุกหรือทั้งปรับและทั้งจำคุก และมีการริบเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยเฉพาะในกลุ่มของชาวประมงที่ได้กระทำความผิดดังกล่าว ส่วนมาตรการในทางปกครองนั้น กล่าวคือ การเพิกถอนใบอนุญาตหรืออาชญาบัตรใช้เครื่องมือทำการประมงของกลุ่มชาวประมงที่ได้กระทำความผิดนั้นปัจจุบันไม่มีการใช้มาตรการนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องมาจากการใช้เครื่องมือทำการประมงของชาวประมงทั้ง 2 กลุ่มนั้นแม้จะถือว่าเป็นเครื่องมือในพิกัดและจำเป็นต้องขออาชญาบัตรเสียากรในการใช้เครื่องมือนั้นก็ตาม แต่ชาวประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองก็ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคมของชาวประมงบริเวณนี้มักจะเป็นผู้ที่ยากจนหาเช้ากินค่ำ ไม่มีเงินเพียงพอที่จะทำการเสียค่าอาชญาบัตร เจ้าหน้าที่ของกรมประมงจึงจำเป็นที่จะต้องผ่อนผันไม่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับในปัจจุบันการเก็บอากรอาชญาบัตรการใช้เครื่องมือทำการประมงนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ อบต.ก็ไม่ดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งอาจจะมองว่าเป็นรายได้เพียงเล็กน้อยและอาจจะกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวประมงทำให้เกิดความเดือดร้อนได้ จึงไม่มีการใช้มาตรการดังกล่าวในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ซึ่งหากเปรียบเทียบมาตรการนี้กับการทำประมงทะเลแล้วย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะเป็นมาตรการจัดการการลงแรงทำการประมง ไม่ให้มีการทำประมงมากเกินไปที่ทรัพยากรประมงจะรองรับได้ ซึ่งหากนำเอามาตรการในการเก็บอาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงมาบังคับใช้จริงจัง ในพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำลำตะคองในอนาคตแล้วนั้น ก็อาจจะเป็นการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอันที่จะสามารถจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกันทุกฝ่าย และสามารถควบคุมการลงแรงทำการประมงในอ่างเก็บน้ำไม่ให้มีการใช้เครื่องมือทำการประมงมากเกินไปที่ทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำที่มีอยู่นั่นเอง

2.2 ปัญหาของความเสี่ยงโทรมของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

ในปัจจุบันนี้อ่างเก็บน้ำลำตะคอง กำลังประสบกับปัญหาที่สำคัญและมีความรุนแรงของปัญหาเป็นอย่างยิ่งนั่นก็คือ ปัญหาในเรื่องความเสี่ยงโทรมของอ่างเก็บน้ำและการลดจำนวนลงของสัตว์น้ำเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากฝูฝืนกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากขยะมูลฝอย ปัญหาน้ำเน่าเสีย ซึ่งเกิดจากสารเคมีทางการเกษตร

และการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณดังกล่าว หรือการปล่อยน้ำเสียจากชุมชนขนาดใหญ่ในเขตอำเภอปากช่องและสีคิ้ว เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้นับว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำโดยตรง หรือปัญหาของภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้งก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของอ่างเก็บน้ำ และการลดจำนวนลงของสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคองเช่นกัน

นอกจากสภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรประมงและอ่างเก็บน้ำลำตะคองดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาที่มีความสำคัญอีกเรื่องก็คือ การบุกรุกพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือการสร้างร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์และการแพร่ขยายพันธุ์ของสัตว์น้ำ เป็นต้น และปัญหาที่สำคัญอีกประการก็คือ ผลกระทบของการลดจำนวนลงของสัตว์น้ำเนื่องมาจากการสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำแบบสูบกลับของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่มีผลทำให้ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำตายและลดจำนวนลงสาเหตุหนึ่ง ซึ่งทางการไฟฟ้าก็พยายามแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่กรมประมงร่วมดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำ ประกอบกับทางการไฟฟ้าได้ให้งบประมาณสนับสนุนโดยตรงในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงดังกล่าว อีกทั้งช่วยเหลือชาวประมงในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ซื้อพันธุ์ปลาปล่อย แจกเครื่องใช้สอยในชีวิตประจำวันให้แก่ชาวประมงที่ยากจนเพื่อเป็นการลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำทางอ้อม

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง ในอ่างเก็บน้ำ

ลำตะคอง

ปัญหาของการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเกิดจากการที่กฎหมายกล่าวคือ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรนั้น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการจัดการทรัพยากรประมง โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ ซึ่งผลจากการที่ภาครัฐจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ไม่ประสบความสำเร็จในการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด เนื่องมาจากการขาดทั้งกำลังคนและงบประมาณที่จะดำเนินการจัดการได้อย่างทั่วถึงและการไม่เข้าใจถึงสภาพวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนอย่างแท้จริง ทำให้การบังคับ

ใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายต่างๆที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น การแก้ปัญหาและจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 46 และมาตรา 56วรรคแรก) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงที่ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งนั้น จะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดการที่มีมาแต่เดิมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ทั้งการใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์ของการมีส่วนร่วมและรูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน อีกทั้งมีกฎหมายออกมารองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งหมดจะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนและชุมชนเอง ภาครัฐจะเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการจัดการทรัพยากรประมงเท่านั้น อันจะถือได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีความเข้มแข็งและเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาในระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้นว่ามีระดับใดบ้าง โดยจะแยกพิจารณาระดับของการมีส่วนร่วมออกเป็น 6 ระดับดังต่อไปนี้คือ

3.1 การรับรู้ข่าวสารด้านการประมง

ข้อมูลข่าวสารนับเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ที่จะทำให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ต่อไป โดยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรอง และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งประโยชน์ของการที่ภาครัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงโดยครบถ้วนนั้น จะทำให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจถึงนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่รัฐจะออกมาใช้บังคับกับประชาชนว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างไรบ้าง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้อาศัยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแสดงความคิดเห็นในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงที่อาจจะมีผลกระทบต่อตนเองจะเป็นแนวทางหนึ่ง

ที่ทำให้ภาครัฐเกิดความรอบคอบในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรประมง นอกจากนั้นแล้วข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับจะเป็นข้อมูลที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงมาตรการในเรื่องของการที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนและกระบวนการใดบ้าง โดยที่ประชาชนจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระดับและกระบวนการต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

จากการสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งสามกลุ่มถึงการรับรู้ข่าวสารทางด้านการประมงที่ได้รับจากแหล่งข้อมูลข่าวสารใดบ้างนั้น พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ส่วนใหญ่จะรับรู้ข่าวสารทางด้านการประมงอาชีพเช่น มาตรการในการห้ามทำการประมงในฤดูปลาวางไข่ การห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางประเภทในอ่างเก็บน้ำ การห้ามทำการประมงในเขตหวงห้ามของทางราชการ หรือในเรื่องของกิจกรรมในการ ฟื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำต่างๆ โดยตรงจากเจ้าหน้าที่ประมง โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามในข้อนี้มากที่สุดเป็นจำนวน 54 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 45.00 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนการรับรู้ข่าวสารด้านการประมงจากสื่อสารมวลชนนั้น มีผู้เลือกตอบแบบสอบถามเป็นอันสองรองลงมาโดยมีผู้เลือกตอบจำนวน 38 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 31.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยการรับรู้ข่าวสารในที่นี้จะได้รับรู้โดยผ่านวิทยุกระจายเสียงของชุมชนจากอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจอำเภอปากช่อง ที่ให้การสนับสนุนในเรื่องข่าวสารด้านการประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองแก่ชุมชน ส่วนการรับรู้ข่าวสารด้านการประมงจากผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)นั้น มีผู้เลือกตอบรองลงมาตามลำดับจำนวน 10 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และจำนวน 2 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีผู้ที่ไม่เคยรับรู้ข่าวสารด้านการประมงเลยจำนวน 16 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 13.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ตารางที่ 8) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ในระดับของการได้รับรู้ข่าวสารทางด้านการประมงจากแหล่งข่าวสารต่าง ๆ นั้น มีระดับที่สูงพอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประชากรที่ไม่เคยรับรู้ข่าวสารในเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย แต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้มักเกิดจากการที่ภาครัฐโดยเจ้าหน้าที่ประมงจัดให้เป็นส่วนใหญ่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นการมีส่วนร่วมที่รัฐเข้ามาให้ข้อมูลมากกว่าที่ประชาชนจะต้องการข้อมูลนั่นเอง

ตารางที่ 8 แหล่งข้อมูลข่าวสารด้านการประมง

แหล่งการรับรู้ข่าวสารด้านการประมง	ประชากร			รวม	
	ประมงอาชีพหลัก	ประมงอาชีพเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ
1. เจ้าหน้าที่ประมง	25	20	9	54	45.00
2. สื่อสารมวลชนวิทยุ, โทรทัศน์, เป็นต้น	15	11	12	38	31.67
3. ผู้นำชุมชน	3	5	2	10	8.33
4. อปค.	-	2	-	2	1.67
5. ไม่เคยรับรู้	2	7	7	16	13.33
รวม	45	45	30	120	100.00

3.2 การร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น

จากที่กล่าวมาการที่ประชาชนได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะของกลุ่มชาวประมงในบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ประกอบกับการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำจากรัฐนั้น ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ โดยผ่านการร่วมประชุมกลุ่มชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดขึ้นทุกๆ เดือน โดยในการประชุมดังกล่าวชาวประมงจะแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาของการทำประมงในเขตหวงห้ามของทางราชการ ปัญหาการทำประมงในฤดูปลาวางไข่ หรือร่วมแสดงความคิดเห็นในการฟื้นฟูและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำ เช่น การเสนอว่าควรปล่อยพันธุ์ปลานชนิดใด เป็นต้น เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐต่อไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นระดับหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะสามารถรู้ถึงความต้องการของประชาชนได้โดยตรงนั่นเอง

โดยการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประชากรผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง พบว่า ส่วนมากเคยมีส่วนร่วมในการคิดและแสดงความคิดเห็นในการเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นกับอ่างเก็บน้ำ และทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามในข้อนี้จำนวน 52 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 43.33 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และการมีส่วนร่วมคิดและแสดงความคิดเห็นเพื่อหาสาเหตุของปัญหานั้นมีผู้ตอบรองลงมาเป็นอันดับที่สองจำนวน 24 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20.00 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนการมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นมีผู้ตอบเพียงจำนวน 27 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 25.25 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีผู้ที่ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวเลยจำนวน 17 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.17 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ตารางที่ 9) โดยผู้ที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชากรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มชาวประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั่นเอง

ตารางที่ 9 การมีส่วนร่วมในการคิดและแสดงความคิดเห็น

ประเภทของกิจกรรม	ประชากร			รวม	
	ชาวประมงอาชีพหลัก	ชาวประมงอาชีพเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ
1.เสนอปัญหา	22	21	9	52	43.33
2.เสนอสาเหตุของปัญหา	8	5	11	24	20.00
3.เสนอแนวทางแก้ไข	10	15	2	27	22.50
4.ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆ	5	4	8	17	14.17
รวม	45	45	30	120	100.00

3.3 การร่วมพิจารณาและตัดสินใจ

จากการรวมกลุ่มกันของชาวประมง ทำให้มีการประชุมและร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับการจัดการ และแก้ไขปัญหาของการประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองดังกล่าวมาแล้วนั้น ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับที่มีความสำคัญที่สุดอีกระดับหนึ่ง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ จัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐในพื้นที่อ่างเก็บน้ำลำตะคอง อาทิเช่น การกำหนดวิธีการทำประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองในเรื่องของการขยายเวลาการจับปลาในฤดูปลาวางไข่ หรือการกำหนดห้ามทำประมงในบางพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ตลอดจนถึงการตัดสินใจในเรื่องของการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำดังกล่าว การมีส่วนร่วมในระดับนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากจะทำให้ประชาชนได้เคารพและยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ไม่เกิดการฝ่าฝืนหรือปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างของผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม และกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ในเรื่องของการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงมากที่สุด โดยมีผู้เลือกตอบแบบสอบถามในข้อนี้จำนวน 66 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 55.00 ของจำนวนประชากรทั้งหมด อาทิเช่น การตัดสินใจเลือกพันธุ์ปลามาปล่อยในอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการทำประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น มีผู้ตอบแบบสอบถามรองลงมาจำนวน 35 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.50 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยที่การมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจของกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งสามกลุ่มในเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมงนั้น มีผู้ตอบแบบสอบถามในข้อนี้น้อยที่สุดจำนวน 7 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.83 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้งผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ที่ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆในการมีส่วนร่วมระดับนี้เลยมีจำนวน 14 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ตารางที่ 10) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชากรตัวอย่างในระดับนี้ มีมากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ในพื้นที่ของอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น ภาครัฐมักจะดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยผ่านการประชุมของกลุ่ม

ชาวประมงที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยให้ประชาชนหรือชาวประมงนั้นแสดงความคิดเห็นและแสดงความต้องการของตนในการทำประมง ซึ่งในบางเรื่องทางเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถที่จะยอมตามที่ได้เรียกร้องได้ เช่น การขยายเวลาในการจับปลาในฤดูวางไข่ออกไปอีกจากที่ทางเจ้าหน้าที่ได้ขยายให้แล้ว หรือการขอให้ลดพื้นที่เขตห้ามทำประมงประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ของทางเจ้าหน้าที่ประมงบริเวณอ่างเก็บน้ำตามที่ประกาศไว้อีก เพื่อที่ชาวประมงจะได้มีพื้นที่ทำการประมงเพิ่มขึ้นนั่นเอง การมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นลักษณะการรับฟังของภาครัฐแต่อาจจะไม่เชื่อฟังนำมาปฏิบัติตามก็ได้ ในบางกรณี

ตารางที่ 10 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ

กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ	ประชากร			รวม	
	อาชีพประมงหลัก	อาชีพประมงเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ
1. ร่วมพิจารณาและตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมง	4	3	-	7	5.83
2. ร่วมพิจารณาและตัดสินใจแก้ไขปัญหาค่าการทำประมง	15	13	5	33	27.50
3. ร่วมพิจารณาและตัดสินใจหาแนวทางอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่	25	23	18	66	55.00
4. ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆ	1	6	7	14	11.67
รวม	45	45	30	120	100.00

3.4 การร่วมดำเนินการ

การมีส่วนร่วมในระดับนี้นั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ที่กล่าวมาซึ่งมีลักษณะอันได้แก่ การร่วมในการลงทุน การร่วมคัดเลือกตัวแทนในการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง และการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงตามกฎหมายเกณฑ์ต่างๆที่ประชาชนได้ร่วมกับภาครัฐกำหนดขึ้น ทั้งนี้ ตามที่ได้มีการตัดสินใจกำหนดกฎหมายในการทำประมง หรือตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาและแนวทางในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรประมงนั้น ตลอดจนถึงการชักชวนผู้อื่นเข้ามาดำเนินการดังกล่าวด้วย

โดยที่จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างทั้ง ผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริมและกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง พบว่า กลุ่มประชากรส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องของการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ ร่วมกับภาครัฐมากที่สุดเป็นจำนวน 53 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 44.17 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยส่วนใหญ่แล้วพันธุ์สัตว์น้ำที่นำมาปล่อยนั้นได้แก่ ปลา กุ้ง ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากกรมประมงและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในเรื่องของพันธุ์ปลาและเงินทุน ส่วนการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎหมายที่ได้กำหนดขึ้นนั้นมีจำนวน 32 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 26.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และประชากรอีกจำนวน 20 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการชักชวนญาติพี่น้องเข้ามาช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ส่วนการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการให้เงินหรือเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั้น มีผู้ตอบแบบสอบถามข้อนี้้น้อยที่สุดจำนวน 3 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.50 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีจำนวนเพียง 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.00 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ที่ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมใดๆ ในการจัดการทรัพยากรประมงในระดับนี้แต่อย่างใดเลย (ตาราง 11)

ตารางที่ 11 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ประเภทของกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม	ประชากร			รวม	
	อาชีพประมงหลัก	อาชีพประมงเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ
1.ปฏิบัติตามกฎหมาย	15	11	6	32	26.67
2.ปล่อยพันธุ์ปลา	20	18	15	53	44.17
3.ชักชวนญาติพี่น้องมาช่วยกันอนุรักษ์สัตว์น้ำ	8	12	-	20	16.67
4.สนับสนุนเงินหรือเครื่องมือ	-	-	3	3	2.50
5.ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆ	2	4	6	12	10.00
รวม	45	45	30	120	100.00

3.5 การมีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลในที่นี้หมายถึง การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลว่ามีการดำเนินการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐและประชาชนร่วมกันออกมาใช้บังคับหรือไม่ โดยที่การมีส่วนร่วมในระดับนี้ นับว่ามีความสำคัญมากประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าว นอกจากจะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะดำเนินการดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ทั่วถึงทุกเวลาและทุกพื้นที่นั่นเอง

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่าง ทั้งผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม และกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ ลำตะคอง ว่าเคยพบเห็นการกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรการที่ภาครัฐได้กำหนดขึ้นมา ในการจัดการทรัพยากรในอ่างเก็บน้ำลำตะคองบ้างหรือไม่นั้น พบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่ทั้งสามกลุ่มนั้นจำนวน 97 คน ไม่เคยพบเห็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประมง ในอ่างเก็บน้ำลำตะคองในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่มนั้นบางส่วนก็ยอมรับว่าเคยพบเห็นการทำประมงที่ผิดกฎหมายอยู่บ้าง และได้ถามต่อไปว่าเมื่อได้พบเห็น การกระทำความผิดดังกล่าวแล้วกลุ่มประชากรที่พบเห็นได้ดำเนินการอย่างไรต่อไปบ้าง โดยประชากร ตัวอย่างของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก กลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม และกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จะเลือกใช้วิธีการตักเตือนเมื่อพบ เห็นผู้กระทำความผิดดังกล่าวจำนวน 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 52.17 ของจำนวนประชากร ทั้งหมด ส่วนการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทางการทราบนั้นมีผู้ตอบเป็นอันดับสองจำนวน 10 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 43.47 ของจำนวนประชากรทั้งหมด สำหรับประชากรเพียงจำนวน 1 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 4.36 ของจำนวนประชากรทั้งหมด เลือกที่จะอยู่เฉยๆ เมื่อพบเห็นการทำประมง ฝ่าฝืนกฎหมายในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 การมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ

การดำเนินการ	ประมงอาชีพหลัก		ประมงอาชีพเสริม		ร้านอาหารริมอ่าง		รวม	
	เคย	ไม่เคย	เคย	ไม่เคย	เคย	ไม่เคย	คน	ร้อยละ
1.แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทางราชการทราบ	2	-	3	-	5	-	10	43.47
2.ตั้งเตือนผู้กระทำให้หยุดกระทำ	3	-	6	-	3	-	12	52.17
3.อยู่เฉยๆ	-	-	1	-	-	-	1	4.36
รวม	5	40	10	35	8	22	23	100.00

จำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนความคิดเห็นที่ว่าปริมาณสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำมีจำนวนเท่าเดิมไม่เปลี่ยนแปลงจากในอดีตนั้น มีผู้เลือกตอบแบบสอบถามในข้อนี้มากเป็นจำนวนรองลงมาคือ 20 คน หรือ คิดเป็นร้อยละ 16.67 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยที่ประชากรตัวอย่างทั้งหมดไม่มีผู้ใดเลือกตอบว่าทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำนั้นมีปริมาณเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตแต่อย่างใด (ตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 ผลกระทบต่อปริมาณสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

ความคิดเห็นต่อผลกระทบของปริมาณสัตว์น้ำ	ประชากร			รวม	
	ชาวประมงอาชีพหลัก	ชาวประมงอาชีพเสริม	ร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำ	คน	ร้อยละ
1. เพิ่มขึ้น	-	-	-	-	0.00
2. ลดลง	35	30	20	85	70.83
3. เท่าเดิม	6	7	7	20	16.67
4. ไม่ทราบ	4	8	3	15	12.50
รวม	45	45	30	30	100.00

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาถึงระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองของประชาชนแล้วนั้น จะพบว่า แม้ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในระดับต่างๆ ดังที่ได้ทำการศึกษา วิจัย มาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองให้เกิดประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร ดังปรากฏเห็นได้จากผลกระทบของจำนวนทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ที่ยังคงลดลงอยู่ในปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตและปัญหาความเสื่อมโทรมด้านต่างๆ ของที่จับสัตว์น้ำนั้น ซึ่งปรากฏจากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งยังเกิดปัญหาของความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวประมงบางกลุ่มในอ่างเก็บน้ำในปัจจุบันที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการแบ่งสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำ ที่อาจยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร โดยจากแบบสอบถามแม้จะมีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ของกระบวนการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำก็ตาม แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้มักเกิดจากการชักจูงโดยหน่วยงานของรัฐ จึงมิใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงประกอบกับการขาดความตระหนัก และความกระตือรือร้นของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ดังกล่าว และประการ ที่สำคัญการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ยังไม่มีรูปแบบขององค์การการมีส่วนร่วมที่มีความเข้มแข็งและชัดเจน ที่สามารถรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับสถานะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมให้กับประชาชน ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้มีความตระหนักและความต้องการรวม กลุ่มกัน เพื่อจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนหรือชุมชนที่มีความเข้มแข็งดังเช่นกรณีตัวอย่างของการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนในพื้นที่ภาคใต้บริเวณชายฝั่ง ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่สามนั้น การจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองก็จะเกิด ประสิทธิภาพ และมีการจัดการ โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงอันนำไปสู่การจัดการประมงที่ยั่งยืนต่อไป

4. องค์การการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์กรนั้นว่ามีความสำคัญและเป็นกลไกที่จะมารองรับ ในเรื่องของการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงของประชาชน เพราะหากมีการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการใดๆ แล้วย่อมจะเกิดพลังและอำนาจในการต่อรองในเรื่องอื่นๆ ตามมา ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการโดยลำพัง อีกทั้งเกิดความสามัคคีในการดำเนิน

การต่างๆแต่การจะมีองค์กรการจัดการทรัพยากรประมง โดยลำพังประชาชนร่วมกันจัดการกันเอง หรือภาครัฐกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงอย่างเดียว นั้น การจัดการทรัพยากรประมงก็อาจจะยังไม่เกิดมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคองนั้น ที่ภาคประชาชนยังไม่มีวามเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำการจัดการเองโดยลำพัง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในระยะเริ่มแรกนั้น จะต้องมีการบูรณาการมีส่วนร่วมทั้งระดับและรูปแบบขององค์กรที่มีลักษณะร่วมกันทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงโดยหากมีการจัดการในลักษณะดังกล่าวได้อย่างดีแล้ว ก็จะเป็นการลดบทบาทของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรประมงลง ในขณะที่เดียวกันประชาชนและชุมชนก็จะเรียนรู้การจัดการและเพิ่มบทบาทมากขึ้น ซึ่งการจัดการที่มีลักษณะร่วมกันนี้จะเป็นการพัฒนาการจัดการทรัพยากรประมงไปสู่ระบบ “การจัดการประมงโดยชุมชน” ในที่สุด

จากการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างถึงการจัดตั้งองค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น ส่วนใหญ่ต้องการให้โครงสร้างขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวประกอบไปด้วย ตัวแทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทั้งตัวแทนจากภาคประชาชน ชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนจากภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมประมง องค์กรบริหารส่วนตำบล ได้เข้ามามีส่วนร่วม จัดการทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นตัวช่วยแก้ไขปัญหาในการจัดการทรัพยากรประมงที่เกิดขึ้นได้วิธีที่ดี อีกวิธีหนึ่ง โดยที่ทุกฝ่ายจะเข้ามาช่วยกันจัดการ แก้ไข โดยอาศัยข้อมูลในทุกด้านและเพื่อให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย หรือกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมา อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งและการจัดการทรัพยากรประมงเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนนั่นเอง (ตารางที่ 14)

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 14 ความคิดเห็นต่อองค์กรการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง

ความคิดเห็นต่อองค์กรการมีส่วนร่วม	ประชากร			รวม	
	ประมงอาชีพหลัก	ประมงอาชีพเสริม	ร้านอาหารริมอ่างฯ		
	คน	คน	คน	คน	ร้อยละ
1.เจ้าหน้าที่กรมประมง+อบต.+ผู้นำชุมชน+NGO+ประชาชน	40	38	28	106	83.33
2. เจ้าหน้าที่กรมประมง+อบต.+ NGO	-	2	2	4	5.00
3.เจ้าหน้าที่กรมประมง+อบต.+ ประชาชน	3	4	-	7	5.83
4.เจ้าหน้าที่กรมประมง+อบต.+ +NGO+ประชาชน	-	-	-	-	0.00
5. NGO+ประชาชน	2	1	-	3	2.50
รวม	45	45	30	120	100.00

4.2 วิเคราะห์มาตรการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษา วิจัยดังกล่าวมาทั้งหมดแล้วเบื้องต้นทำให้มองเห็นถึงสถานภาพของทรัพยากรประมงในประเทศไทยทั้งประมงน้ำจืดและประมงทะเลที่มีปัญหาค่อนข้างมาก หรือกำลังอยู่ในสภาพที่วิกฤตอย่างน่าเป็นห่วง ซึ่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงนี้ไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้นในส่วนของต่างประเทศก็พบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน มีเพียงบาง

ประเทศเท่านั้นที่มีการปรับตัวทันต่อสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นและพยายามแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะ
 เป็นการใช้มาตรการจัดตั้งเขตคุ้มครองห้ามทำการประมง ทำให้สัตว์น้ำมีโอกาสฟื้นตัวในเขต
 ดังกล่าว หรือมาตรการต่อต้านการทำประมงมากเกินไปจนกว่าทรัพยากรจะรองรับได้ แต่อย่างไรก็ตาม
 การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นอาจจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆอย่าง ไม่ว่าจะเป็น ความต้องการ
 ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่มีผลผลักดันให้มีการออกกฎหมาย และนโยบายในการใช้
 ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นจำนวนมาก จนในที่สุดอาจจะเกิดความล้มเหลวของทรัพยากร
 ประมงได้ในอนาคตสำหรับในประเทศไทยก็เช่นกันมีการฟื้นฟูอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง
 ในลักษณะต่างๆ มากมายเช่นเดียวกับหลายประเทศแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หาก
 พิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในทางสากลแล้ว นับว่ามีความทัดเทียม
 กับประเทศต่างๆเช่นกัน แต่หากมองถึงการจัดการทรัพยากรประมงแบบยั่งยืนหรือการจัดการ
 ทรัพยากรประมงในเชิงนิเวศน์ในแนวความคิดของรัฐยังมีความไม่ชัดเจนแต่อย่างใด แต่แนวความคิด
 ดังกล่าวกลับถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยภาคประชาชนในรูปขององค์กรชุมชนท้องถิ่น กับ
 องค์กรพัฒนาเอกชนหรืออีกนัยหนึ่ง แนวความคิดดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นมาอยู่แล้วโดยธรรมชาติ
 บนวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในชนบท ดังนั้นแนวความคิดในการจัดการทรัพยากร
 ประมงของประชาชนจึงไม่ใช่เรื่องที่ใหม่แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้ว รอเวลาที่ภาครัฐจะให้
 ความสำคัญและเปิดโอกาสให้การจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวเป็นทางการขึ้นนั่นเอง

จากการศึกษาถึงมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย ทั้งในภาค
 รัฐและภาคประชาชน ประกอบกับมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงในต่างประเทศกรณี
 ต่างๆแล้วนั้น สามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย
 ได้กล่าวคือ ในกรณีของการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่นที่มีการแบ่งเขตการทำ
 ประมงเป็น 2 แบบ ได้แก่ การจัดการประมงแบบ A และการจัดการประมงแบบ B โดยมีการ
 กำหนดสิทธิการทำประมงออกเป็น 3 ประเภท ทั้งสิทธิการทำประมงการใช้เครื่องมือประจำไปะ
 สิทธิการทำประมงประเภทการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและสิทธิการทำประมงพื้นบ้าน โดยอาศัยบท
 บัญญัติแห่งกฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น (The Fisheries Law of Japan 1949) สำหรับ
 ประเทศไทยนั้นก็มีจัดการทรัพยากรประมงโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายประมง
 พุทธศักราช 2490 ดังกล่าวที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นกัน โดยมีการกำหนดสิทธิในการ
 ทำประมงตามประเภทของที่จับสัตว์น้ำทั้ง 4 ประเภท ไม่ว่าจะเป็นที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล
 ที่อนุญาต และที่สาธารณประโยชน์ แต่การกำหนดสิทธิดังกล่าวของประเทศไทยเป็นการกำหนด
 สิทธิและแบ่งสรรผลประโยชน์ในการทำประมงโดยรัฐ ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

จัดการดังกล่าวแต่อย่างใด แต่การกำหนดสิทธิของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะเป็นการมอบสิทธิการทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลและพื้นที่น้ำจืด ให้กับสหกรณ์ประมงท้องถิ่นซึ่งมีสมาชิกเป็น ชาวประมงในบริเวณนั้น โดยเมื่อสหกรณ์ประมงได้รับมอบสิทธิในการทำประมงจากรัฐแล้วจะมีอำนาจ หน้าที่ ภายใต้อัตนวิสัยหรือข้อบังคับระหว่างสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้น ควบคุมการทำประมงภายในบริเวณพื้นที่ซึ่งได้รับมอบสิทธิในการทำประมง อำนาจในการกำหนดวิธีการควบคุมการทำประมงดังกล่าวได้แก่ การกำหนดประเภทของการทำประมง การจำกัดจำนวนชาวประมง การจำกัดเรือประมงและเครื่องมือประมง การกำหนดชนิดและประเภทสัตว์น้ำต่างๆ ที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ การกำหนดฤดูกาลทำการประมง เป็นต้น โดยการทำประมงภายใต้ระบบสิทธิดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยเคร่งครัด เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและยั่งยืน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสิทธิการทำประมงของประเทศญี่ปุ่นที่ให้สิทธิการทำประมงแก่สหกรณ์ประมง อันถือได้ว่าเป็นเสมือนตัวแทนของชาวประมงที่มีอำนาจ หน้าที่ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้จากทรัพยากรประมงโดยผ่านกระบวนการของสหกรณ์อย่างเป็นธรรม และนับว่าระบบสหกรณ์ประมงของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความเข้มแข็งเนื่องจากมีการพัฒนาระบบการจัดการดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน อีกทั้งระบบสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นยังเป็นระบบที่สามารถรองรับ แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกวิธีหนึ่งด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทยแม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการรวมตัวกันของชาวประมงในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายสหกรณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การรวมตัวดังกล่าวก็มุ่งเน้นถึงการช่วยเหลือกันของกลุ่มเกษตรกรเพาะปลูก แต่การดูแลสนับสนุนสหกรณ์อื่นรวมถึงสหกรณ์ประมงไม่สามารถดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสหกรณ์ ไม่อาจจะสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพสหกรณ์ประมงได้เท่าที่ควร นอกจากนี้วัตถุประสงค์การก่อตั้งสหกรณ์ของประเทศไทย มุ่งเน้นในเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาเพื่อจัดหาเงินทุนที่มีระเบียบ กฎเกณฑ์และขั้นตอนค่อนข้างยุ่งยาก ซึ่งการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงของประเทศไทย ควรจะมีกฎหมายที่ออกมารองรับ โดยเฉพาะ รวมทั้งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สามารถให้การสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่สหกรณ์ประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ประโยชน์ ให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำโดยการควบคุมจำนวนชาวประมง เรือประมง เครื่องมือทำการประมง

กำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมงได้ กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์สัตว์น้ำ เช่น การปล่อยพันธุ์ปลาชนิดต่างๆ ในแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจาก ชาวประมงทุกๆ กลุ่ม ดังนั้นการกำหนดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประมงโดยตรงจะช่วยให้กิจการสหกรณ์ประมงของประเทศไทยมีการพัฒนาได้ดีกว่าในอดีต ซึ่งจะทำให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างลึกซึ้งรวมทั้งช่วยเหลือชาวประมงทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึงต่อไป

ในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย ได้มีแนวความคิดการจัดการ โดยให้ประชาชน โดยเฉพาะชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับภาครัฐ แม้จะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ แต่ภาครัฐก็ได้พยายามใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 อาทิเช่น มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 16 มาตรา 52 เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิในการจัดการประมงชายฝั่งและการให้สิทธิการจัดการประมงน้ำจืดในกรณีของโครงการประมงหมู่บ้าน แต่การจัดการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากที่ไม่สามารถจะให้ชุมชนจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำอื่นๆ ได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากแหล่งน้ำที่ทางราชการประกาศกำหนดเท่านั้น เป็นต้น ซึ่งการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาถึงสภาพสังคม ประเพณี วัฒนธรรมและลักษณะของทรัพยากรประมงแล้วนั้น จะพบว่า ในแต่ละพื้นที่ที่มีการจัดการทรัพยากรประมง ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันที่ประสบผลสำเร็จโดยมีรูปแบบแตกต่างกันออกไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งจะมีการรวมตัวกันในลักษณะต่างๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชน ดังนั้น หากจะนำเอา มาตรการของกฎหมายในระบบสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยเลย ก็อาจจะไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากการพัฒนากฎหมายนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์ของประเทศด้วย แม้การจัดการในระบบสหกรณ์ประมงจะประสบผลสำเร็จดีในประเทศญี่ปุ่น แต่อาจจะไม่ประสบผลสำเร็จในประเทศไทยก็ย่อมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความพร้อมของประชาชน ในชุมชนในแต่ละแห่งของประเทศมีไม่เท่าเทียมกัน ระบบดังกล่าวอาจจะใช้ได้ผลดีในพื้นที่ที่มีการรวมตัวกัน ในการจัดการทรัพยากรประมงกันอยู่แล้วได้อย่างเข้มแข็ง แต่ในชุมชนที่ไม่มีการรวมตัวกันจัดการทรัพยากรประมงในลักษณะดังกล่าวก็อาจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ระบบที่จะมารองรับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยนั้น จะต้องเป็นระบบกฎหมายที่ไม่ยึดติดกับรูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมในการจัดการ

ทรัพยากรประมงในด้านของภาคประชาชน ซึ่งหากมีการรวมตัวกันเพื่อจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ กฎหมายก็ควรจะรับรองให้การรวมตัวกันของประชาชนในรูปแบบขององค์กรต่างๆเหล่านั้น มีสิทธิในการเข้ามาจัดการทรัพยากรประมงโดยมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองต่อไป

และเมื่อพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศมาเลเซีย ประเทศมาเลเซียนั้นได้จำแนกการประมงออกเป็นเขตๆ โดยรัฐจะให้อาณาบัตรทำประมงแก่ประชาชนที่ใช้เรือและอุปกรณ์ในการทำประมงตลอดจนทุนการดำเนินการที่แตกต่างกัน เรือประมงน้ำหนักขนาดของเรือต่างกันให้ทำการประมงในเขตที่กำหนดแตกต่างกันไป นอกจากนี้มาเลเซียมีกฎหมายอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติร่วมลงทุนทำการประมงในเขตที่กำหนดไว้ได้ ประกอบกับกรมประมงของประเทศมาเลเซียมีเอกภาพในการควบคุมจำนวนเรือ และอุปกรณ์ทำการประมงเรือ และอุปกรณ์ในการทำประมงเป็นแรงงานทำประมงที่มีความสำคัญ หากสามารถบริหารจัดการและควบคุมให้มีจำนวนสอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรประมงที่มีอยู่ การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงก็จะเกิดประสิทธิภาพและเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างฉลาด (Wise uses) และเป็นที่ยอมรับกันดีว่าการบังคับใช้กฎหมายของประเทศมาเลเซียนั้น มีการบังคับใช้อย่างจริงจังและเคร่งครัดดังนั้นจึงเกิดความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย การฝ่าฝืนกฎหมายของประชาชนนั้นไม่ค่อยจะเกิดขึ้นในสังคมเท่าใดนัก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องดังกล่าวไม่ว่าในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐหรือในเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ดังนั้น จึงควรจะเปลี่ยนค่านิยมของสังคมใหม่ ทั้งในภาครัฐและประชาชนให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นธรรมและไม่มีการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐอย่างเช่นที่ผ่านมา อันจะมีผลให้การจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐตามกฎหมายและนโยบายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง สำหรับการจัดการประมงของประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้นั้น นับว่าเป็นการจัดการทรัพยากรประมงโดยให้ประชาชนและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบนพื้นฐานของขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนต่างๆ มาตั้งแต่ในอดีต มีการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมมาสู่รุ่นลูกหลาน โดยผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งหรือคนชราที่คนในชุมชนยอมรับนับถือ รวมทั้งการยอมรับปฏิบัติตามของสมาชิกในชุมชน ตลอดจนการยอมรับของชุมชนใกล้เคียงและหลักกฎหมายที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นการใช้กฎหมายจารีตประเพณีที่มีการลงโทษทางด้านสังคม ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาถึงการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยที่ได้ทำการศึกษามานั้น ก็จะพบว่าประเทศไทยมีการจัดการในลักษณะนี้อยู่ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรป่าไม้และน้ำที่ปรากฏเป็นรูปธรรมมากที่สุด ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการทรัพยากรประมงได้เป็นอย่างดี

จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยทั้งน้ำจืดและทะเลดั่ง
 กรณีที่ได้ทำการศึกษาี้ ยังไม่มีกระบวนการรองรับของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วน
 ร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง ทั้งในระดับและรูปแบบองค์กรที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมดั่งเช่น
 กรณีในต่างประเทศ โดยเฉพาะในระบบสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นหรือการจัดการประมงของ
 ประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ที่ให้ความสำคัญกับ กฎ ข้อบังคับ ประเพณี วัฒนธรรม
 ของชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการจัด
 การทรัพยากรประมง มาสู่การจัดการร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆของสังคมให้เกิดเป็นจริงได้ โดย
 การตรากฎหมายออกมารองรับให้มีความชัดเจน เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการทรัพยากร
 ประมงโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประเทศไทย อาจจะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลาย
 ประการอาทิเช่น ประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยมีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร
 ประมงเท่าใดนัก แต่มักจะรอความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นหลักซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการ
 จัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงควรจะต้องปลูกฝังและฝึกฝนให้ประชาชน
 ในพื้นที่ดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐก่อน เมื่อชุมชนมี
 ความพร้อมเมื่อใดภาครัฐจึงจะให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรประมงแก่ชุมชน โดยภาครัฐนั้นเป็น
 เพียงผู้คอยส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น แต่หากในพื้นที่ใดประชาชนมีความพร้อมและเข้มแข็ง
 พอที่จะจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นของตนได้ รัฐก็ควรให้อำนาจ หน้าที่ ในการจัดการ
 แก่ประชาชนเหล่านั้น โดยรัฐมีเพียงหน้าที่คอยกำกับ ดูแล ให้องค์กรประชาชนเหล่านั้นจัดการ
 และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างถูกต้องและยั่งยืนนั่นเอง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ “การจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆของรัฐจัดการแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐ ซึ่งก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งที่เป็นท้องถิ่นหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นหรือตัวแทนจากชุมชนหรือองค์การพัฒนาเอกชน โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน เพียงพอที่จะรองรับสิทธิของประชาชนและมีระดับของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม อันจะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรประมงเกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษา วิจัย ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น จะพบว่าข้อสมมติฐานในการศึกษาดังกล่าวมีความถูกต้อง

โดยที่การประกอบอาชีพประมงทั้งในน้ำจืดและน้ำเค็มของประเทศไทยนั้น นับว่าได้ดำเนินการมากับสังคมไทยช้านานแล้ว และเมื่อมีการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ภาครัฐได้มีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งมีการนำเอาทรัพยากรประมงมาใช้เพื่อเป็นต้นทุนในการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมาก และนับได้ว่าผลของการพัฒนาดังกล่าวประสบความสำเร็จต้องตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยที่ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศติดอันดับหนึ่งในสิบของโลกที่มีผลผลิตจากทรัพยากรประมงสูงสุด แต่ผลพวงจากการพัฒนาดังกล่าวจะปฏิเสธเลยไม่ได้ว่าส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมงโดยตรง ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยนั้นเป็นการจัดการทรัพยากรประมงแบบ เสรี คือเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิ

มาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ตามแต่ความสามารถของแต่ละบุคคล ระบบการจัดการประเภทนี้เท่ากับเป็นการแข่งขันการใช้ทรัพยากร ซึ่งในระยะแรกที่จำนวนเครื่องมือกำลังลงแรงประมงยังไม่มากนักประกอบความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีอยู่มาก ปัญหาของความเสื่อมโทรมของสัตว์น้ำหรือการทำประมงมากเกินไปก็ยังไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อมีการพัฒนาเครื่องมือทำการประมงและมีการลงแรงทำประมงมากขึ้น ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตกลับเสื่อมโทรมลงจนเกิดภาวะการจับสัตว์น้ำมากเกินไปกว่าทรัพยากรจะรองรับได้ และปัญหาอีกประการที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาความขัดแย้งของชาวประมง โดยเฉพาะประมงทะเลจากการพัฒนาการประมง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวประมงขนาดเล็กหรือชาวประมงพื้นบ้าน กับชาวประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ หรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับหน่วยงานของรัฐ โดยหากพิจารณาผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่มีการพัฒนาประเทศไทยโดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน แหล่งน้ำขนาดใหญ่ ระบบสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โดยมุ่งหวังจะให้สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการผลิตทั้งในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ การวางนโยบายแผนงานทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ รวมถึงทรัพยากรประมงนั้นในช่วงดังกล่าวที่ผ่านมาจะไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร และถ้าหากมีมักจะถูกผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง แม้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปยังภูมิภาคให้มีส่วนช่วยบริหารจัดการก็ตาม แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ส่วนกลางทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีโอกาสในการบริหารจัดการเท่าที่ควร ประกอบกับการสร้างความรู้สึกรับรู้ความเป็นเจ้าของในทรัพยากรประมงว่าเป็นของรัฐไม่ใช่ของประชาชน โดยแสดงออกจากการบริหารจัดการที่การตัดสินใจจะทำโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็น การออกมาตรการในการจำกัดพื้นที่ทำการประมง การกำหนดห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิด การกำหนดฤดูการทำประมง เป็นต้น ประชาชน ชาวบ้านเป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากการจัดการโดยไม่มีส่วนร่วมดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่มีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรสัตว์น้ำในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาโดยตลอด และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าทรัพยากรประมงเป็นของรัฐและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะบำรุงรักษา ประกอบกับสภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้นกับการประมงไทยที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นอาทิเช่น การที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยน้ำเสียลงใน “ที่จับสัตว์น้ำ” ทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มทำให้เกิดมลพิษทางน้ำอย่างรุนแรงกล่าวคือ กรณีของแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเน่าเสียในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานสุราหรือกรณีของแม่น้ำพองเน่าเสียในปี พ.ศ. 2535 อันเกิดจากสารพิษของโรงงานน้ำตาลและสารพิษจากโรงงานอื่นๆ ที่ได้สร้างความเสียหายต่อ “ที่จับสัตว์น้ำ”

และ “สัตว์น้ำ” อย่างมหาศาล เป็นต้น หรือปัญหาที่เกิดจากภายนอกแต่ส่งผลกระทบต่อ “ที่จับสัตว์น้ำ” ของประเทศไทย ได้แก่ การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้แหล่งประมงที่ไทยมีอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2522 ลดลงไม่น้อยกว่า 300,000 ตารางไมล์ และสัตว์น้ำที่เคยจับได้ในบริเวณแหล่งทำประมงนั้นลดลงปีละประมาณ 660,000 ตันมีผลให้พื้นที่ทำการประมงลดลงเพิ่มความกดดันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง เพื่อให้คงระดับผลผลิตสัตว์น้ำทะเลให้เพียงพอต่อความต้องการเรือประมงขนาดใหญ่ จึงต้องออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำและถูกจับกุมในข้อหาถูกล่าม่านน้ำประเทศเพื่อนบ้านตลอดมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ “ที่จับสัตว์น้ำ” ดังกล่าวมานั้นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบโดยตรงต่อทรัพยากร “สัตว์น้ำ” อาทิเช่น ปัญหาการลดลงของสัตว์น้ำเนื่องจากการจับสัตว์น้ำเกินขนาดจากปริมาณเครื่องมือประมงชนิดต่างๆ จำนวนมากที่ไม่ได้สมดุลกับการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาหลักของการประมงไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในน้ำเค็ม ซึ่งเป็นการทำการประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย ทั้งฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามันจนเกิดศักยภาพการผลิตของธรรมชาติที่สามารถผลิตให้สมดุลกับการใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศน์ทางการประมง และปัญหาการทำลายพ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม เป็นต้น

จากสภาพปัญหาของการพัฒนาตามนโยบายของรัฐที่ผ่านมา จนเมื่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงได้มุ่งเน้นให้เปลี่ยนวิธีคิดจากการที่มุ่งพัฒนาวัตถุโครงสร้างพื้นฐานเป็นการมุ่งพัฒนาที่คน โดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาพยายามให้คนมีโอกาสเรียนรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การวางแผนการตัดสินใจแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จะสิ้นสุดลงและผลจากการดำเนินงานตามแผนจะไม่บรรลุผล แต่ทิศทางนี้ก็ยังเป็นเข็มมุ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) โดยจุดศูนย์กลางของการพัฒนาได้ยกระดับเป็นชุมชนซึ่งรวมถึงคนและให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อที่ชุมชนจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องของทรัพยากรและการปกครองตนเอง ซึ่งจากแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงที่ทำการศึกษา วิจัยนี้ นับว่าเป็นการวางแผนและตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ดังกล่าวมาแล้ว โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่มีการบัญญัติเรื่องของการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงแต่อย่างใด ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานที่ผ่านมา

ถูกมองว่าเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดเท่านั้น ส่งผลให้ชุมชนไม่สามารถมีโอกาสเรียนรู้พัฒนาการบริหารจัดการขององค์กรให้มีความเข้มแข็งได้ เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มองค์กรที่หน่วยราชการพยายามสนับสนุนและมีกฎหมายออกมารองรับ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้น คือ สหกรณ์ แต่ผลการดำเนินงานโดยรวมพบว่าสหกรณ์ส่วนใหญ่อ่อนแอมีปัญหาในเรื่องการจัดการและหนี้สิน สิ่งเหล่านี้มีสาเหตุมาจากการจัดตั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของประชาชนเอง โดยประชาชนที่เป็นสมาชิกมุ่งหวังได้เงินกู้จากสหกรณ์มากกว่าความคิดที่จะดำเนินการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ในขณะที่รูปแบบขององค์กรที่กฎหมายสนับสนุนให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม องค์กรลักษณะนี้ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจมักเป็นประชาชนที่อยู่ในเมือง ซึ่งต้องการรวมตัวกันโดยวัตถุประสงค์ที่จะทำประโยชน์ให้กับบริการสาธารณะ ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่นที่ห่างไกลไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามก็มีการรวมกลุ่มกันของเกษตรกร ประมง ในรูปของกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพประมง ทั้งในส่วนที่ภาครัฐสนับสนุนหรือจะเป็นองค์การพัฒนาเอกชนสนับสนุนหรือชาวบ้านรวมตัวขึ้นมาเอง แต่การรวมตัวกันเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่รวมตัวด้วยความประสงค์ของสมาชิกในชุมชน โดยสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นควบคุมกันเอง กลุ่มเหล่านี้มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ผ่านมา ซึ่งการรวมกลุ่มของประชาชนที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลนั้น อาจเนื่องจากเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยราชการกำหนด เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วิถีคิด ของชุมชนที่แตกต่างกันทั้งภูมิหลัง วัฒนธรรม ประเพณี เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตามก็คิดว่ากลุ่มองค์กรชุมชนหลายแห่งที่เติบโตและให้ความสำคัญกับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ก็ปรากฏให้เห็นและประสบผลสำเร็จอีกมากหลายแห่งเช่นกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การที่ภาครัฐมองการพัฒนาการประมงไทยในเป้าหมายเชิงพาณิชย์เป็นหลัก ในรูปแบบธุรกิจการค้ามากกว่าการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐธรรมชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้มีความสอดคล้องกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมายที่รัฐเองได้กำหนดขึ้นมา โดยมีปัจจัยหลายประการไม่ว่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายทำให้กฎหมาย “ขาดความศักดิ์สิทธิ์” การไร้จุดยืนในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังของภาครัฐทำให้องค์กรประชาชนมีความไม่มั่นใจในแนวทางแก้ไขปัญหาของภาครัฐทั้งด้านกฎหมายและนโยบาย ที่นับว่าไม่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน

มากกว่าการพัฒนาทางวัตถุ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่เน้นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติรับรอง สิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรร่วมกับภาครัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 46 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในมาตรา 56 วรรคแรกระบุว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงดูแลรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยที่นับได้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาปัญหาของการประมงนับว่ามีความรุนแรงมากขึ้น และสังคมมีความตื่นตัวที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเช่นกัน โดยที่การจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐก็มีทิศทางที่เปลี่ยนไป คือ หันมาให้ความสำคัญแก่การทำประมงแบบยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรประมงแบบมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงการพยายามแก้ไขความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงของกลุ่มต่างๆ ของสังคมทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งนี้แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้เกิดจากการตื่นตัวของกระแสโลกที่เห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความยั่งยืนและมีการเรียกร้องเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดแรงกดดันต่อประเทศไทยโดยเฉพาะกรมประมงที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ ให้มีการกำหนดนโยบายและกฎหมายในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งในน้ำจืดและน้ำเค็ม แต่เมื่อพิจารณาในทางความเป็นจริงแล้วทั้งนโยบายและกฎหมายยังมีความขัดแย้งในตัวเอง เห็นได้ในทางรูปธรรมว่ามักจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ทางธุรกิจอุตสาหกรรมประมงมากกว่า การมองทรัพยากรสัตว์น้ำในมิติของการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เนื่องจากการที่มุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจมากกว่าการให้ความสำคัญกับระบบคุณค่าทางประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตของชุมชนและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวที่สำคัญคือ รัฐนับว่ามีบทบาทน้อยมากในทางปฏิบัติเมื่อเทียบกับองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ดำเนินการในการริเริ่มจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในลักษณะต่างๆ

ดังนั้น จึงถึงเวลาที่ต้องมีการทบทวนการจัดการทรัพยากรประมงของภาครัฐว่าจะดำเนินการ แต่เพียงฝ่ายเดียวต่อไปไม่ได้ ซึ่งจะต้องมีการจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรประมงอย่างจริงจังและ มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างยั่งยืนและชาญฉลาด การจัดการทั้งหมดจะต้องให้ความสำคัญในมิติการจัดการทรัพยากร โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงนั้น ได้ส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงในปัจจุบันที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่ประชาชนและองค์กรประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการและพิทักษ์รักษาทรัพยากรประมงร่วมกับภาครัฐนั้น ก็จะทำให้ประชาชนไม่รู้ถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรประมง ตลอดจนไม่ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรประมงให้คงอยู่อย่างยั่งยืน และส่งผลให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายที่ภาครัฐได้กำหนดขึ้นมาใช้บังคับ พร้อมทั้งการมุ่งที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเพียงอย่างเดียวไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม จนทำให้ทรัพยากรประมงถูกทำลายลงไปที่สุด

จึงเป็นที่แน่นอนแล้วว่า การจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยต่อไปนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ แต่อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง หรือการจัดการทรัพยากรประมงโดยภาคประชาชนหรือชุมชนที่มีอยู่ก็ไม่มีกฎหมายรองรับที่มีความชัดเจน และเหมาะสมของกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งระดับการมีส่วนร่วมและรูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ดังนั้น หากพิจารณาพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการทรัพยากรประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีข้อความชัดเจนเพียงพอของบทบัญญัติที่จะรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวจึง จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ ระดับของการดำเนินกิจกรรม โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และที่สำคัญอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ ต้องเกิดจากการริเริ่มของประชาชนและชุมชนเองรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือเท่านั้น จึงจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับผู้เขียนเห็นว่าทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยนั้น อาจจะแบ่งได้เป็น 6 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสาร ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการประมง ทั้งจากภาครัฐในเรื่องของ กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับรวมถึงนโยบายในการพัฒนาต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรประมง และข้อมูลข่าวสารในระหว่างกลุ่มประชาชนด้วยกันเองที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงนั้น โดยถือว่าการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับนี้มีความสำคัญมากในปัจจุบัน และเพื่อใช้เป็นข้อมูลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ต่อไป

2. การมีส่วนร่วมในการคิด แสดงความคิดเห็น เพื่อเสนอถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมงที่ร่วมจัดการนั้น ทั้งในที่ผ่านมาในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตเพื่อที่จะป้องกันหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วแต่กรณี

3. การมีส่วนร่วมพิจารณาตัดสินใจ จากการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงโดยการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไปจนถึงการร่วมคิดแล้วนั้น จะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งการตัดสินใจถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้ยอมรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยภาคประชาชนเพียงใด โดยเฉพาะหากการตัดสินใจดังกล่าวเกิดจากภาคประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเอง

4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยที่เมื่อได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงโดยประชาชนหรือชุมชนแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนหรือชุมชนนั้นจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การทำประมงดังกล่าว และร่วมดำเนินงานตามแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การฟื้นฟูแหล่งทำการประมง และวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการทำประมงที่ตนได้กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด

5. การมีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดยประชาชนหรือชุมชนนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ในการทำประมงของชุมชนหรือไม่ และช่วยสอดส่องตรวจตราดูแลผู้ที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกฎระเบียบดังกล่าว หรือประเมินผลในมาตรการที่อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่ได้ดำเนินการมานั้นว่าเป็นอย่างไร

6. การมีส่วนร่วมในการรับผล โดยประชาชนหรือชุมชนนั้นได้มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ หรือผลกระทบจากการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของชุมชน ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูสัตว์น้ำและแหล่งทำการประมงตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาด้านการทำประมงที่เกิดจากผลกระทบดังกล่าวอย่างไร

จากแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น พิจารณาสาระสำคัญของ การมีส่วนร่วมได้ว่า จะต้องเกิดจากความต้องการบนพื้นฐานของประชาชนและชุมชนซึ่ง สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงวิถีชีวิตการดำรงอยู่ของชุมชนทั้งในอดีต และปัจจุบัน ซึ่งหากการดำเนินการต่างๆ ได้ถูกกำหนดกรอบขึ้นมาโดยองค์กรของภาครัฐ ชุมชน ก็จะขาดการพึ่งพาตนเองและขาดความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยจะต้องพึ่งพา ความช่วยเหลือจากภาครัฐตลอดเวลาอันเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริงนั่นเอง โดยปัจจัยสำคัญ ของการมีส่วนร่วมก็คือการรวมกลุ่มหรือรูปแบบขององค์การในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร ประมงนั่นเอง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้อย่างมีความชัดเจนและเป็นการ มีส่วนร่วมที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองระดับการมี ส่วนร่วมและรูปแบบขององค์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ การจัดการทรัพยากรประมงนั้นเป็นการจัดการของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน อย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยทั้งหมดของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนวทางการ แก้ไขปัญหาในประการต่างๆ พร้อมทั้งจะได้นำเสนอถึงข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย

การแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายโดยที่กฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากร ประมงของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ซึ่งมีความไม่ชัดเจน และเพียงพอต่อการรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง จึงควรมี

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อรองรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ประมงและมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้คือ

1.1 มาตรการทางกฎหมายที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1.1 เกี่ยวกับด้านรูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน ในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึง สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมาในสังคม ซึ่งรูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมอาจจะแตกต่างกัน ไปตามลักษณะของการรวมกลุ่มกันของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น รูปแบบขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะไม่ยึดติดกับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเฉพาะ หากประชาชนและ ชุมชนมีความพร้อมที่จะจัดตั้งองค์กรการมีส่วนร่วมดังกล่าวในลักษณะใด ก็ให้หน่วยงานของรัฐ โดยกรมประมงพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะต้องกำหนดขึ้นอีกชั้นหนึ่งซึ่งจะต้องไม่มีความ ยุ่งยากมากนักและไม่เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวกันของประชาชน โดยอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ พื้นฐานในส่วนในเรื่องวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานขององค์กร จำนวนสมาชิก การดำเนินการ จัดการทรัพยากรประมงที่เขย่นดำเนินการมาแล้ว ตลอดจนกฎระเบียบ ประเพณี วัฒนธรรม วิธีชีวิตของชุมชนที่ใช้ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่ประสบผลสำเร็จ และให้องค์กรการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อเกิดองค์กรการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่มีความหลากหลายในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ อันจะเป็นตัวสะท้อน ถึงปัญหาของกลุ่มต่างๆ ในระดับรากหญ้าได้เป็นอย่างดี ทำให้ชุมชนได้มีส่วนแก้ไขปัญหของตน เองเสริมสร้างการความเข้มแข็งของชุมชนอีกทางหนึ่ง

1.1.2 เกี่ยวกับระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง โดยที่ ประชาชนและชุมชนเมื่อได้รวมตัวกันเป็นองค์กรการมีส่วนร่วม ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการ ทรัพยากรประมงแล้ว จะต้องมึระดับของการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงที่ชัดเจน และได้การยอมรับจากรัฐ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะที่รองรับกฎเกณฑ์ กติกา ข้อตกลงหรือจารีตประเพณีขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ประเพณีปฏิบัติกันสืบ ต่อกันมานั้นและมีหลักเกณฑ์ที่ให้อิสระในการดำเนินการดังนี้คือ

1.1.2.1 การรับรู้ข่าวสารและการได้รับความสนับสนุนจากภาครัฐ โดยองค์กรประชาชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมง และได้รับการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ โดยเฉพาะทางด้านกฎหมายให้ประชาชนคนได้รับรู้เข้าใจ เพื่อจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

1.1.2.2 การร่วมคิด โดยที่ประชาชนและองค์กรชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วม นั้น ต้องมีส่วนร่วมในการคิดแสดงความคิดเห็นในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ของตน และมีส่วนร่วมในการโต้แย้งคัดค้านการดำเนินนโยบายใดๆของภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่อาจจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมงในท้องถิ่นนั้นได้ ทั้งนี้ อาจดำเนินการในรูปแบบของการรับฟังความเห็นสาธารณะหรือประชาพิจารณ์โดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ เป็นต้น

1.1.2.3 การร่วมพิจารณา ตัดสินใจ และดำเนินการวางแผนการดำเนินการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง โดยองค์กรชุมชนนั้นได้กำหนดขึ้นเอง เช่น พื้นที่ของที่ “จับสัตว์น้ำ” บริเวณใดควรจะเป็นเขตอนุรักษ์ห้ามทำการประมง หรือพื้นที่ของที่ “จับสัตว์น้ำ” บริเวณใดควรจะเป็นเขตอนุญาตให้เข้าทำการประมงได้ ตลอดจนวิธีดำเนินการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ของตนร่วมกับภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมในส่วนนี้มีระดับของการมีส่วนร่วมที่ซับซ้อนกันอยู่

1.1.2.4 การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการทรัพยากรประมง โดยที่ให้ตัวแทนของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชน ได้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงโดยให้มีอำนาจในการจับกุม หรือยึดเครื่องมือที่ใช้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมาย หรือถูกระเบียบข้อบังคับ ในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรประชาชนและของรัฐที่ได้กำหนดขึ้น โดยถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.1.2.5 การร่วมรับผลกระทบ โดยที่หากมีการทำลายทรัพยากรประมงหรือที่จับสัตว์ที่เป็นแหล่งอาศัยของทรัพยากรประมง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อตัวทรัพยากร และต่อประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ให้องค์กรประชาชนและชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น มีอำนาจที่จะฟ้องร้องในทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นๆ เพื่อนำเงินมาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สูญเสีย

หรือที่ถูกทำลายไปได้ และมีอำนาจฟ้องคดีทางปกครองให้หน่วยงานของรัฐสั่งการให้หยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว พร้อมทั้งให้ผู้กระทำความผิดนั้นฟื้นฟูทรัพยากรประมงนั้นให้กลับมาสู่สภาพเดิมโดยค่าใช้จ่ายของผู้นั้นเองได้ด้วย

1.1.3 กำหนดให้มีการสร้างองค์กรที่เข้ามารองรับการจัดการทรัพยากรประมง เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบว่าการจัดการทรัพยากรประมง โดยองค์กรชุมชนนั้นเกิดประสิทธิภาพเป็นไปตามกฎ ระเบียบที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หรือการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นองค์กรดังกล่าวก็มีอำนาจลงโทษ โดยการเพิกถอนสิทธิขององค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้

1.2 มาตรการทางกฎหมายทั่วไป

1.2.1 กำหนดให้การกระทำความผิดด้านการประมงนั้น ให้หมายความรวมถึงการกระทำหรือการเตรียมการ หรือการสนับสนุน หรือการพยายามกระทำความผิดตามกฎหมายประมง หรือปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายประมงแล้ว

1.2.2 กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายประมงในกรณี กระทำความเสียหายให้เกิดกับทรัพยากรประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็มให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้นกว่าเดิม โดยให้มีโทษที่อาจจะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการกระทำความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ โดยให้มีอัตราโทษปรับ 100,000 บาท โทษจำคุก 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้อาจจะพิจารณานำเอามาตรการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับร่วมกับการลงโทษตามมาตรการอื่นของกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่กระทำความผิดกระทำซ้ำขึ้นอีก อาทิเช่น การห้ามเข้าไปในเขตที่กำหนดหรือการห้ามประกอบอาชีพประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด มาใช้บังคับกับชาวประมงที่ได้กระทำความผิดต่อกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ชาวประมงที่เคยกระทำความผิดกระทำซ้ำอีก

1.2.3 กำหนดสิทธิในการฟ้องเรียกร้องแก่ประชาชนและรัฐ ในกรณีเกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรประมง โดยให้มีการหยุดดำเนินการและฟื้นฟูทรัพยากรประมงให้กลับมาอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์เช่นเดิม พร้อมทั้งชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งในกรณีดังกล่าว

1.2.4 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดของผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายประมง ซึ่งหากมีโทษริบเรือประมงหรือทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด นอกจากตัวผู้กระทำความผิดโดยตรงแล้ว ให้บัญญัติเป็นข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของเรือหรือเจ้าของสิ่งของหรือเครื่องมือเครื่องใช้ในการกระทำความผิดต่อกฎหมายนั้น มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยทำนองเดียวกันกับข้อสันนิษฐานที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติการพนัน และให้ริบเครื่องมือหรือสิ่งของเครื่องใช้ในการกระทำความผิดดังกล่าวทั้งสิ้น ทั้งนี้ โดยมีให้ค้ำประกันว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติแร่ และพระราชบัญญัติป่าไม้

1.2.5 กำหนดให้เรือประมงเป็นเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการที่จะยึด ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเพื่อไม่ให้มีการนำเรือนั้นเข้าไปทำประมงได้อีก อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และให้เครื่องมือทำการประมง(เรือประมง) นั้นจะต้องขออาชญาบัตรในการใช้เครื่องมือนั้นก่อนทำประมงต่อกรมประมง

1.2.6 ภาครัฐจะต้องเร่งรัดให้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจังต่อผู้ที่กระทำความผิดในการทำลาย สัตว์น้ำหรือที่จับสัตว์น้ำไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมและสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายในหลักความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อกฎหมายประมงอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงอยู่ในกรอบของกฎหมายและมีการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

2. การแก้ไขปัญหาทางด้านการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบันนั้น นับว่าเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ และเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีนโยบายในการจัดการเพื่อวางกรอบในการดำเนินการบริหารจัดการ เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรประมงนั้นขาดประสิทธิภาพอยู่หลายประการ ซึ่งผู้เขียนได้ขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังต่อไปนี้คือ

2.1 เร่งรัดให้มีการปรับปรุง แก้ไข นโยบายในการบริหารจัดการที่มีมาตรฐานในทางปฏิบัติและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการบริหารจัดการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือนโยบายการจัดการและพัฒนาการประมง ตลอดจนแผนปฏิบัติ

การที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยมอบหมายให้กรมประมงและหน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงนำมาใช้ให้เกิดผลโดยเร็วและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงให้มีความอุดมสมบูรณ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงโดยมีการแบ่งเขตของการใช้ประโยชน์ตามลักษณะที่ตั้งของทรัพยากร และสภาพของการใช้ประโยชน์นั้น เช่น การแบ่งเขตประมงน้ำจืด ที่ใช้สำหรับการทำประมงเพื่อยังชีพและไม่เป็นการกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง โดยอาศัยประมงในเขตนี้ จะสงวนไว้ให้ชาวประมงขนาดเล็กซึ่งจะต้องมีการแบ่งเขตรับผิดชอบในการทำประมงของแต่ละท้องถิ่นอย่างชัดเจน สำหรับเขตที่คาบเกี่ยวกันให้มีการประสานระหว่างองค์กรในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ โดยจะต้องกำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการ เช่น พื้นที่หวงห้าม เครื่องมือประมง วิธีการทำประมง การกำหนดฤดูกาลทำประมง เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องให้อำนาจในการจัดการแก่ท้องถิ่นและองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นสามารถจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมตลอดถึงการอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงในท้องที่ของตนได้ เป็นต้น

2.2 เปิดโอกาสให้กับประชาชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดแผนงาน เพื่อดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทั้งในระดับประเทศและในระดับพื้นที่ร่วมกับภาครัฐ โดยการส่งเสริมให้องค์กรประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามากำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ของตน เป็นต้น โดยภาครัฐอาจจะดำเนินการในรูปของการตั้งคณะกรรมการในระดับต่างๆ กัน แล้วให้ตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนบริหารจัดการทรัพยากรประมง หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือโต้แย้งกรณีหากภาครัฐมีนโยบายหรือกิจกรรมใดที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมง โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบต่อการดำเนินการหรือมาตรการที่รัฐออกมาใช้บังคับนั้นก่อน

3. การแก้ไขปัญหาทางด้านองค์กรรัฐ

การดำเนินการขององค์กรภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างที่จะเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านองค์กรดังต่อไปนี้คือ

3.1 จะต้องเร่งแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะกรมประมงที่มีอำนาจ หน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงโดยตรง ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานด้านต่างๆ ไม่ว่าในระดับนโยบายที่จะต้องมีการตั้งเป็นคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติขึ้นมา เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงภาพรวมทั้งประเทศ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบนั้น ได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้คณะกรรมการในระดับนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ทั้งจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ และเป็นบุคคลในระดับสูงที่สามารถพิจารณาและตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และที่สำคัญจะต้องให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับนี้ด้วย ส่วนในระดับภูมิภาคหรือพื้นที่นั้น ก็ควรมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับพื้นที่ขึ้นมาโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงในระดับดังกล่าวและประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงแต่ละองค์กร กรณีมีองค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมากกว่าหนึ่งองค์กรในเขตพื้นที่นั้น เช่น ในเขตจังหวัด ให้ได้เข้ามามีส่วนเป็นคณะกรรมการนี้ด้วย ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ของตนต่อไป

3.2 ภาครัฐควรเพิ่มอัตรากำลังทั้งเจ้าหน้าที่และงบประมาณและเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ ในการจัดการทรัพยากรประมงให้มีความเพียงพอและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และจำนวนของทรัพยากรประมง แม้ว่าในปัจจุบันจะมีนโยบายลดอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่สูงสุด ซึ่งอาจจะมีการเพิ่มประโยชน์ตอบแทนให้มากขึ้นและเหมาะสมกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ภาครัฐอาจจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้ภาคเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงนั้นเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ เนื่องจากบุคลากรในองค์กรเหล่านี้มีทั้งประสบการณ์และความรู้ทางวิชาการเป็นอย่างมาก อันจะทำให้การจัดการทรัพยากรประมงของประเทศมีความครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลทิพย์ กติการ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533.
- กองเศรษฐกิจการประมง. สถานการณ์และแนวโน้มการประมงไทย. จุลสารเศรษฐกิจการประมง 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2543): 2.
- กองเศรษฐกิจการประมง. เศรษฐกิจการประมง. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการประมง กรมประมง, 2543.
- กะวิ สารณาคมน์กุล. กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรปะการัง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประมงจังหวัดภูเก็ต กรมประมง, 2545.
- กุลภา ขวัญมิ่ง. สถานการณ์การส่งออก-นำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงของไทยช่วงไตรมาสแรกปี 2542. จุลสารเศรษฐกิจการประมง 5 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2542): 3.
- เกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัย. รายงานการประเมินสภาพอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่นๆในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2503.
- เกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2543.
- แก้วสรร อติโพธิ. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. ใน สิทธิเสรีภาพของชาวไทย, หน้า 182. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- โกเมท ทองภิญโญชัย. การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- แก้วสรร อติโพธิ. การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย. ใน รวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาตราจารย์จัดติ ดิงศภัทย์, หน้า 109-116. ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- แก้วสรร อติโพธิ. สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม. ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, หน้า 29-30. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.

- กังวาลย์ จันทรโชติ. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน. กรุงเทพมหานคร: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543.
- ไกรสร คือประโคน. เศรษฐศาสตร์การประมง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- ขอนแก่น,มหาวิทยาลัย. รายงานการศึกษาสภาพทรัพยากรสัตว์น้ำและการป้องกันผลกระทบด้านประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง. ขอนแก่น: โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำตะคองแบบสูบลับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2540.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524). กรุงเทพมหานคร: เรื่องแสงการพิมพ์, 2520.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534). กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2534.
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.
- คณะประมง. 50 ปีคณะประมง. กรุงเทพมหานคร: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ม.ป.ป.
- คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด. ม.ป.ป.
- คณิต ฌ นคร. กฎหมายอาญาภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- คณิ่ง ภาไชย. กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม. 1 (มกราคม 2538): 19.
- เครือวัลย์ สติติรัตน์และกุลภา ขวัญมิ่ง. บทวิเคราะห์การส่งออก – นำเข้าสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงไตรมาสที่ 4 ปี 2540. จุลสารเศรษฐกิจการประมง 4 ฉบับที่ 2 (มีนาคม - เมษายน 2541): 11.

ต่างประเทศ, กระทรวง. The Centre for our Common Future และสมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม
ล้อม แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์ พริน
ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด , 2537.

จรณชัย ศัลยพงษ์. รูปแบบกฎหมายสถานะแวดล้อมของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 7.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

ฉลาดชาย รमितานนท์ อานันท์ กาญจนพันธุ์ และสันธิญา กาญจนพันธุ์. ป่าชุมชนภาคเหนือ: ศักย
ภาพขององค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน ใน เสน่ห์ จามริก และ ยศ สันตสมบัติ
บรรณาธิการ, ป่าชุมชนในประเทศไทย:แนวทางการพัฒนา , 2 เล่ม. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536

ชวนพิศ สิทธิมงคล. สถานการณ์การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของไทย. จุดสารเศรษฐกิจการประมง. 5
ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2542): 18.

ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. กฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลของประเทศไทย.

กรุงเทพมหานคร: กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง , 2539.

คนัยยศ ศรีลัมพ์. คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิ
ชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525.

ถาวร ทองย้อย. พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490. เอกสารวิชาการ ฉบับ
ที่ 3/2541 สำนักตรวจราชการกรมประมง 2541.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภ
การพิมพ์, 2527.

เทพ แมนะเสวต. การพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการประมงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รายงาน
การสัมมนาวิชาการ เรื่อง มวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลสัตว์น้ำชนิด
พันธุ์ที่ย้ายถิ่นเสมอ 25-26 กรกฎาคม 2539 ห้องประชุมอานนย์ กรมประมง.

ฤทัย หงส์สิริ. มาตรการทางปกครองในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ในเอกสาร
สรุปผลการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบ
ยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9 – 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้.

ฤทัย หงส์สิริ และมานิตย์. คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. กรุงเทพมหานคร:
นิติธรรม , 2542.

ธันวา จิตต์สงวน. เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรประมง. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะ
เศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , 2526.

ธีรพันธุ์ ภูภาสวรรณต์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง การประมงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรัฐร่วมเอกชนรุ่นที่ 8 พ.ศ.2538-2539.

เนตรนภรัตน์ รัตนโพธานันท์. งานวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการอนุรักษ์น้ำในลำตะคองของประชาชนในเขตเทศบาลนครราชสีมา. นครราชสีมา: คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราชภัฏนครราชสีมา, 2542.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิฑูรย์การพิมพ์ , 2540.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ. 2543 . กรุงเทพมหานคร: กรมประมง, ม.ป.ป.

นายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี, สำนัก. รายงานเชิงวิเคราะห์ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงการประมงทะเลไทยจากสำมะโนประมง พ.ศ. 2526-2538. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี , ม.ป.ป.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. เรื่องหลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของครุสภา, 2544.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาเทคโนโลยีการบริหารสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535.

เบญจวรรณ เฟื่องหนู และสุพรรณิ ชนะขัน. การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนกรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ใน การอนุรักษ์ฟื้นฟูทะเลสาบสงขลาของชาวประมงพื้นบ้านคูขุด. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545.

ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2510-2514 , ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ 24 (8 มีนาคม 2540).

ประมง, กรม. การประมงอวนรุนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กองประมงทะเล กรมประมง , ม.ป.ป.

- ประมง, กรม. การประเมินปริมาณสัตว์น้ำเบื้องต้นภายในประเทศปี 2539. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการประมง กรมประมง, 2539.
- ประมง, กรม. แผน-งาน-โครงการประจำปี2539 เอกสารฉบับที่ 3/2539. กรุงเทพมหานคร: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ประมง, กรม. แผน-งาน-โครงการประจำปี 2540 เอกสารฉบับที่ 3/2541. กรุงเทพมหานคร: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ประมง, กรม. เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เรื่องการประมงปลาทะเลในน่านน้ำไทย. กรุงเทพมหานคร: กองประมงทะเล กรมประมง , 2542.
- ประสิทธิ์ โฉวีไคกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติธรรม, 2543.
- ปรีชาติ แก้วมิ่งศักดิ์. การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนกรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ใน กลุ่มออมทรัพย์และการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งบ้านห้วยยาง. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.
- ปรีชา สุวรรณชาติ และทรงพล พนาวงศ์. คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- แผนปฏิบัติการรองรับนโยบายการประมงแห่งชาติ (พ.ศ.2546-2549) อนุกรรมการจัดทำนโยบายพัฒนาการประมงแห่งชาติ และอนุกรรมการยกร่างแนวทางการพัฒนาศักยภาพการประมงนอกน่านน้ำไทย.
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่3) พ.ศ.2528. ราชกิจจานุเบกษา(ฉบับพิเศษ) 102 ตอนที่120 (5 กันยายน พ.ศ.2528): 38.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา 114 ตอน 46ก (10 กันยายน 2540): 1-16.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา 119 ตอนที่103 ก (30 กันยายน พ.ศ.2545): 225-234.
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. ราชกิจจานุเบกษา 78 ตอนที่ 80 (3 ตุลาคม 2504): 1071-1083.
- พิทยา บวรวัฒนา. “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ใน รายงานการวิจัยโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2532.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. ราชกิจจานุเบกษา(ฉบับกฤษฎีกา) 114 ตอนที่ 55ก
(11 ตุลาคม 2540): 1-99.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ 20 มกราคม-24 พฤษภาคม 2540.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- วันเพ็ญ สุรฤกษ์. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชล
ประทานในภาคเหนือของประเทศไทย. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
2528.
- วิชาญ วิรัชเอกวัฒน์. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของ
ไทย.กรุงเทพมหานคร: หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 8 ปีการ
ศึกษา 2538 – 2539.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการ
พิมพ์, 2530.
- วีรวัฒน์ ปกุตสโร และ วัฒน์ ทาบึงกาฬ. รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
และบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ
แปลงแนวความคิดสู่ปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวง
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ม.ป.ป.
- เศรษฐกิจการประมง, กรมประมง. ผลผลิตสัตว์น้ำรายภาคของประเทศไทย พ.ศ.2537-
2539.กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายเศรษฐกิจการตลาดภายในประเทศ กรมประมง กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์, ม.ป.ป.
- เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรมประมง. รายงานผลการศึกษาวิจัย การประมงน้ำจืดของประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2521.
- เศรษฐกิจการเกษตร,สำนักงาน. ภาวะทรัพยากรประมงน้ำจืดของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมประมง ,2529.
- ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กรม. ทำเนียบองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: โรง
พิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2537.
- ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กรม. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องรูปแบบและกฎหมายว่าด้วยองค์
การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2539.

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และวีณา เรืองกุล. รายงานผลการวิจัยเรื่องตุลาการหมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- สุธา เกริกาส. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาทำนบปลาประจำหมู่บ้าน ของคณะกรรมการประมงหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอำนาจเจริญ. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.
- สุภาพร เนตเจียน. มาตรการทางกฎหมายในการรักษาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง: ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- สัมภายนัน วิสูตร ศศิวิมล. เจ้าหน้าที่บริหารงานประมงหัวหน้าศูนย์ ป้องกันและปราบการประมงน้ำจืดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างอ่างเก็บน้ำลำตะคองจังหวัดนครราชสีมา, 20 มกราคม 2547.
- สำนักวิจัยและพัฒนา,สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนความยั่งยืนของประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 2523.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว., 2544.
- อุทิศ แสนโกศิก. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510.
- อุรร ฤทธิลิก. เอกสารประกอบการสอนวิชาการจัดการประมง. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาประมง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2534.

- อำนาจ แทนทอง. เอกสารทางวิชาการพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482. กรุงเทพมหานคร: กองกฎหมายและสนธิสัญญา กรมประมง , 2540.
- อำนาจ แทนทอง. อธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาการจัดการประมง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528.

ภาษาอังกฤษ

- Asada, Yahoji, Yutaka Hirasawa and Fukuzo Hagasaki..Fishery management in Japan. FAO fisheries technical paper no.238, 1983.
- Bailey , Conner and Sevin Jentoft..Hard choices in fisheries development. marine policy , 14:4, July , 1990.
- Department of Interntional Economic and Social Affairs United Nations. Popular Participation as a Strtegy for Promoting Community Level Action and Nation Development. New York, United Nation, 1981.
- Juliom Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima. Environmental Law in Japan , Ladon: The MIT Pres, 1981.
- Keen.E.A. Ownership and productivity of Marine Fishery Resources. The McDonald and Woodward Publishing Co.Blacksburry, Virginia, 1998.
- Lieberman, Warren H, Toward improvimg. fishery management systems. Marine policy, January , 1986.
- Ms Reth Green span Bell Resourecas for the future Washing D C., The Concenptual Perspective for Public partioipation. กรรมกัิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- Mohd.Ibrahim Hj. Mohamed. Fishery management problems in Malaysia : The need for a fresh approach. Phuket, Workshop on Ocean regime building in Southeast Asia , 1989.
- Paul Sieghart. The International Law of Human Right . Reprinted. Great Britain : Iarenon Press oxford , 1984.
- Roscoe Pound. Jurisprudence. Chapter 21 "Rights" St.Paul, Minn: West Publishing Co., 1959.

Sunee Mallikamari, A study on the Measurement of Regional Repercussive Impact for the Regional Pollution Control Arising From the Eastern Seaboard Development Program in Thailand. Ph.D. Dissertation, Graduate School of Environmental Science, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 1992.

United Nations, Popular Participation in Decision Making for Development. New York : United Nations Publication, 1978. อ้างถึงใน ศรีนิยา จันทสุทธิบุตร. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการพัฒนาระบบการเกษตรและสหกรณ์, โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาระบบการเกษตรและสหกรณ์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2542.

United Nations Document. A/Conf.48/14 rev.1 (UN Pub E73,IIA.14)(1973). A Kiss and D.Shelton,ed.tor. Manual of European Environmental Law (Cambridge: Grotius Publications London, 1993.

William W. Reeder,. Some Aspects of the Information Social Participation of Farm Families in New York State Cornell University. Unpublished Ph.D. Dissertation,1974.. อ้างถึงใน ดนัย ปานนิตยกุล การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาเฉพาะกรณี : อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

William H.Rodgers,Jr. Environmental Law. Minnesota: West Publishing Co, 1977.

Yamamoto, Tadashi.. Fisheries institutions needed for the management of tropical living aquatic resources. Nihon University, 1984.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถามนี้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง
“การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง”
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามนี้ใช้กับกลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก, กลุ่มผู้
ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพเสริม และกลุ่มผู้ประกอบการร้านอาหารบริเวณริมอ่างเก็บน้ำที่ได้
ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา

คำชี้แจง ให้ทำเครื่องหมาย X ลงหน้าคำตอบและเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. วันที่ตอบแบบสอบถาม _____

2. ชื่อผู้ตอบแบบสอบถาม _____

3. เพศ _____ ชาย _____ หญิง _____

4. การประกอบอาชีพ

() ประกอบอาชีพทำประมงเป็นอาชีพหลักอย่างเดียว

() ประกอบอาชีพเสริม (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

() การเกษตรกรรม เช่น ปลูกผัก ปลูกข้าวโพด ทำนา ทำไร่ ทำสวน

() รับจ้างทั่วไป

() ค้าขาย

() เลี้ยงสัตว์

() อื่นๆ โปรดระบุ.....

5. ท่านคิดว่าปลาที่ท่านจับได้ปัจจุบันในอ่างเก็บน้ำเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากอดีต

1. _____ เพิ่มขึ้น
2. _____ ลดลง
3. _____ เท่าเดิม
4. _____ ไม่ทราบ

6. ท่านคิดว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในอ่างเก็บน้ำในปัจจุบันมีอะไรบ้าง

1. _____ ปัญหาการจับปลาในฤดูที่ปลาวางไข่
2. _____ ปัญหาการจับปลาในเขตหวงห้ามของทางราชการ เช่น บริเวณที่รักษาพืชพันธุ์ หรือบริเวณสันเขื่อน
3. _____ ปัญหาการซื้อปลาหรือระเบิดปลา
4. _____ ปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ลมแรง คลื่นแรง
5. _____ ปัญหาการตื่นเงินของแหล่งจับปลา
6. _____ ปัญหา ขยะ น้ำเน่าเสียเนื่องจากสารเคมีจากการเกษตร การเลี้ยงสัตว์และจากครัวเรือน เป็นต้น
7. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

7. ท่านเคยกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการในการประมงเรื่องใดบ้าง

1. _____ จับปลาในฤดูที่ปลาวางไข่
2. _____ จับปลาในพื้นที่ที่ทางราชการห้ามจับ(ที่รักษาพืชพันธุ์หรือบริเวณสันเขื่อน)
3. _____ ใช้ข่ายที่มีขนาดตาถี่หรือเล็กจนเกินไปจับปลา
4. _____ จับปลาโดยการวางยาเบื่อ
5. _____ จับปลาโดยใช้ไฟซื้อตหรือวัตทุระเบิด
6. _____ ไม่เคยกระทำการใดๆฝ่าฝืนเลย

8. ท่านถูกการดำเนินการตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานใดบ้าง

1. _____ เจ้าหน้าที่ของกรมประมง
2. _____ เจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. _____ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
4. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

9. ท่านเคยพบเห็นการจับปลาในอ่างเก็บน้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือไม่

_____ เคย

หากท่านเคยพบเห็นได้ดำเนินการอย่างไรกับผู้กระทำผิดดังกล่าว

1. _____ ตักเตือนให้ผู้กระทำผิดหยุดการกระทำดังกล่าว
2. _____ แจ้งให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ เช่น เจ้าหน้าที่ประมง เจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. _____ อยู่เฉยๆ
4. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

_____ ไม่เคย

10. ท่านเคยได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำจากแหล่งข่าวสารใดบ้าง

1. _____ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่กรมประมง
2. _____ สื่อสารมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น
3. _____ อ.บ.ต.หรือกรรมการหมู่บ้าน
4. _____ ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. _____ ไม่เคยได้รับข่าวสารใดๆเลย

11. ท่านเคยร่วมคิดและเสนอความเห็นในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร
1. _____ ร่วมเสนอปัญหา
 2. _____ ร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหา
 3. _____ ร่วมวางแผนและกำหนดเป้าหมาย
 4. _____ ร่วมกำหนด กฎระเบียบข้อตกลงต่างๆในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำ
 5. _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย
12. ท่านเคยมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร
1. . _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมง
 2. . _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจแก้ไขปัญหาในการทำประมง
 3. . _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมง
 4. . _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย
- 13.. ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร
1. _____ ร่วมชักชวนญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านทำกิจกรรมในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลา
 2. _____ ร่วมสนับสนุนการเงินและเครื่องมือในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลา
 - 3.. _____ ร่วมปล่อยพันธุ์ปลา
 - 4.. _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย
14. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนเพื่อทำหน้าที่จัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำ
- _____ เห็นด้วย _____ ไม่เห็นด้วย

15. หากทำเห็นด้วย ท่านคิดว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวควรประกอบด้วยใครบ้าง

1. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ ผู้นำชุมชน เช่น
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน+องค์การพัฒนาเอกชน NGO+ประชาชน
2. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ องค์การพัฒนา
เอกชน NGO
3. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ประชาชน
4. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ผู้นำชุมชน เช่น
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.
6. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

คำถามสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการร้านอาหารบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคอง

1. ท่านคิดว่าปลาที่ท่านจับได้ปัจจุบันในอ่างเก็บน้ำเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากอดีต

1. _____ เพิ่มขึ้น
2. _____ ลดลง
3. _____ เท่าเดิม
4. _____ ไม่ทราบ

2. ท่านคิดว่าปัญหาที่เกื้อเกิดขึ้นในอ่างเก็บน้ำในปัจจุบันมีอะไรบ้าง

1. _____ ปัญหาการจับปลาในฤดูที่ปลาวางไข่
2. _____ ปัญหาการจับปลาในเขตหวงห้ามของทางราชการ เช่น บริเวณที่รักษาพืช
พันธุ์ หรือบริเวณสันเขื่อน
3. _____ ปัญหาการซื้อปลาหรือระเบิดปลา
4. _____ ปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น ลมแรง คลื่นแรง
5. _____ ปัญหาการตื้นเขินของแหล่งจับปลา
6. _____ ปัญหา ขยะ น้ำเน่าเสียเนื่องจากสารเคมีจากการเกษตรการเลี้ยงสัตว์และ
จากครัวเรือน เป็นต้น
7. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

3. ท่านคิดว่าการประกอบกิจการร้านอาหารของท่านมีการกระทำที่อาจจะเกิดเสียดสัตว์น้ำในอ่างเก็บน้ำอย่างไร

1. _____ การนำสัตว์น้ำมาใช้ในการประกอบอาหารเพื่อขายในร้านจากการกระทำ ความผิดกฎหมาย เช่น การซื้อปลาหรือระเบิดปลา หรือใช้ยาเบื่อ
2. _____ การ เท ทิ้ง ระบายของเสียจากร้านอาหารลงอ่างเก็บน้ำ
3. _____ การสร้างร้านรुक้าแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำ
4. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

4. ท่านถูกการดำเนินการตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานใดบ้าง

1. _____ เจ้าหน้าที่ของกรมประมง
2. _____ เจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. _____ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
4. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

5. ท่านเคยพบเห็นการจับปลาในอ่างเก็บน้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือไม่

_____ เคย

หากท่านเคยพบเห็นได้ดำเนินการอย่างไรกับผู้กระทำผิดดังกล่าว

1. _____ ดักเตือนให้ผู้กระทำผิดหยุดการกระทำดังกล่าว
2. _____ แจ้งให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทราบ เช่น เจ้าหน้าที่ประมง เจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. _____ อยู่เฉยๆ
4. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

_____ ไม่เคย

6. ท่านเคยได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำจากแหล่งข่าวสารใดบ้าง

1. _____ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่กรมประมง
2. _____ สื่อสารมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น
3. _____ อ.บ.ต.หรือกรรมการหมู่บ้าน
4. _____ ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. _____ ไม่เคยได้รับข่าวสารใดๆเลย

7. ท่านเคยร่วมคิดและเสนอความเห็นในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร

1. _____ ร่วมเสนอปัญหา
2. _____ ร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหา
3. _____ ร่วมวางแผนและกำหนดเป้าหมาย
4. _____ ร่วมกำหนด กฎ ระเบียบข้อตกลงต่างๆในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำ
5. _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย

8. ท่านเคยมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร

- 1.. _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำประมง
- 2.. _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจแก้ไขปัญหาในการทำประมง
- 3.. _____ ร่วมพิจารณาและตัดสินใจในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมง
4. _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย

9. ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำอย่างไร

1. _____ ร่วมชักชวนญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านทำกิจกรรมในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลา
2. _____ ร่วมสนับสนุนการเงินและเครื่องมือในการจัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลา
- 3.. _____ ร่วมปล่อยพันธุ์ปลา
- 4.. _____ ไม่เคยมีส่วนร่วมใดๆเลย

10. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ประชาชนจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนเพื่อทำหน้าที่จัดการและอนุรักษ์พันธุ์ปลาในอ่างเก็บน้ำ

_____ เห็นด้วย _____ ไม่เห็นด้วย

11. หากทำเห็นด้วย ท่านคิดว่ากลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวควรประกอบด้วยใครบ้าง

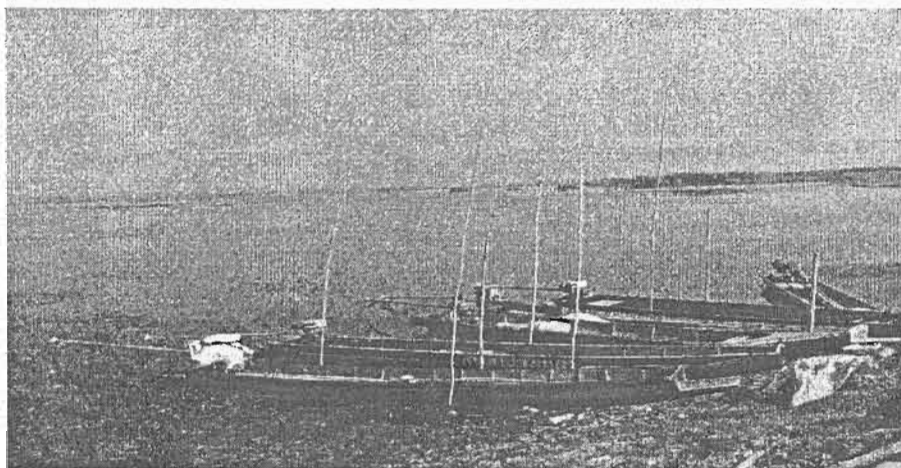
1. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ ผู้นำชุมชน เช่น
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน+องค์การพัฒนาเอกชน NGO+ประชาชน
2. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ องค์การพัฒนา
เอกชน NGO
3. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ประชาชน
4. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.+ผู้นำชุมชน เช่น
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. _____ เจ้าหน้าที่กรมประมง+องค์การบริหารส่วนตำบล อบต.
6. _____ อื่นๆ โปรดระบุ.....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

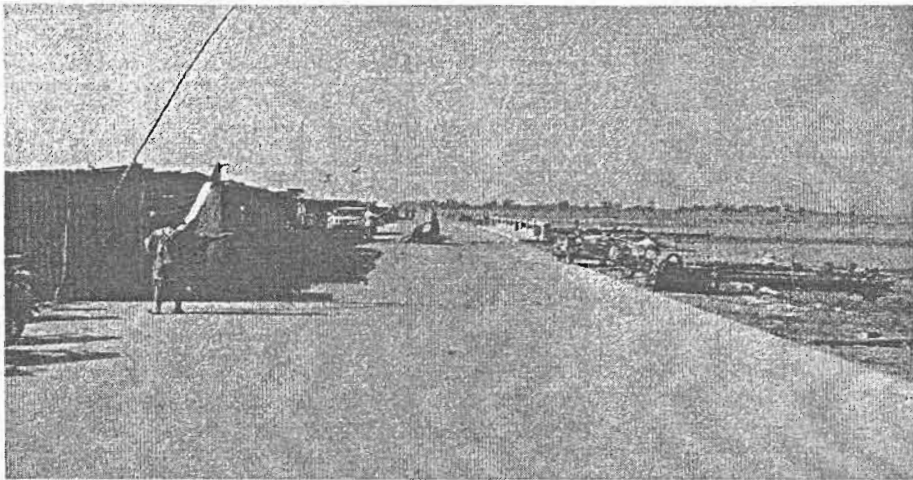
ภาคผนวก ข.



ภาพที่ 1. ภาพของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา



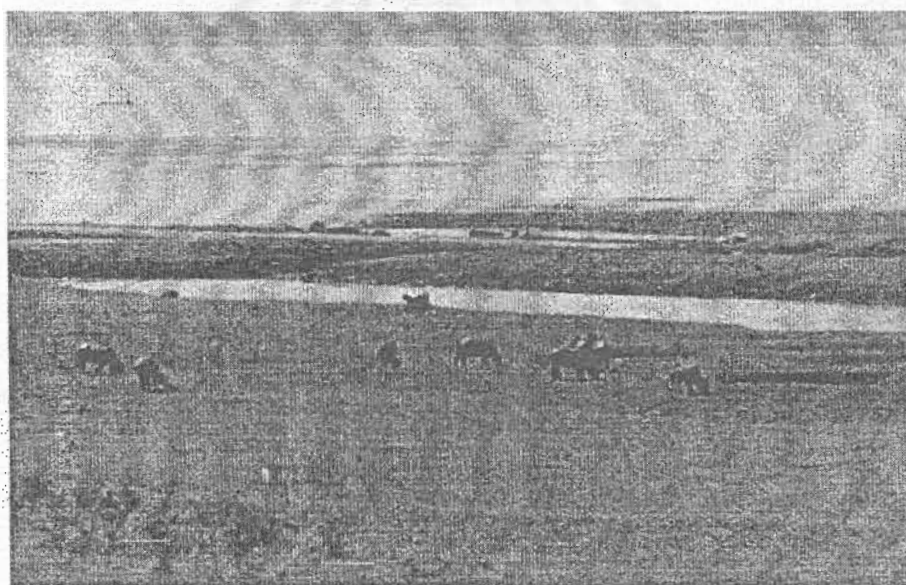
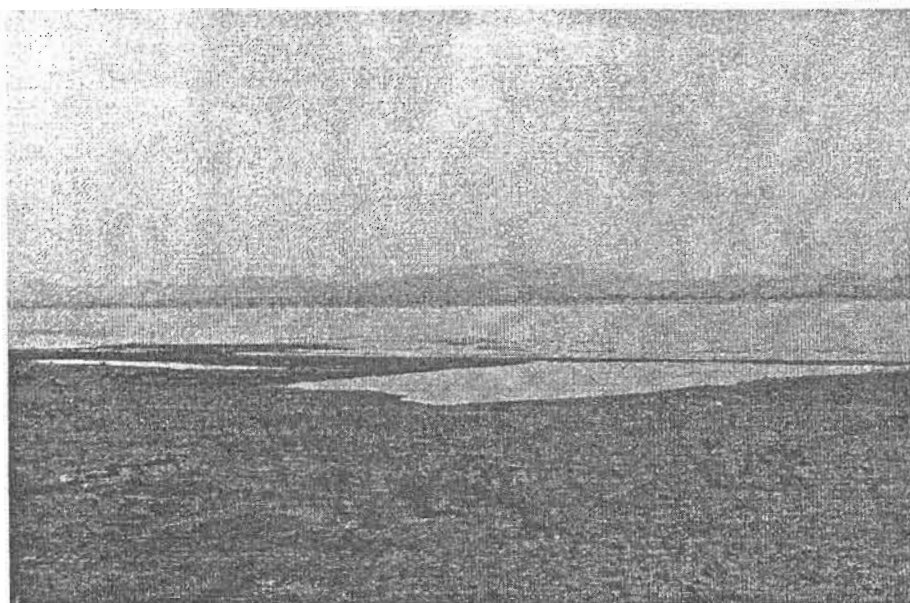
ภาพที่ 2.ภาพเรือประมงที่ใช้ทำประมงของบ้าน เจาน้อย และบ้านท่างอย ในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง



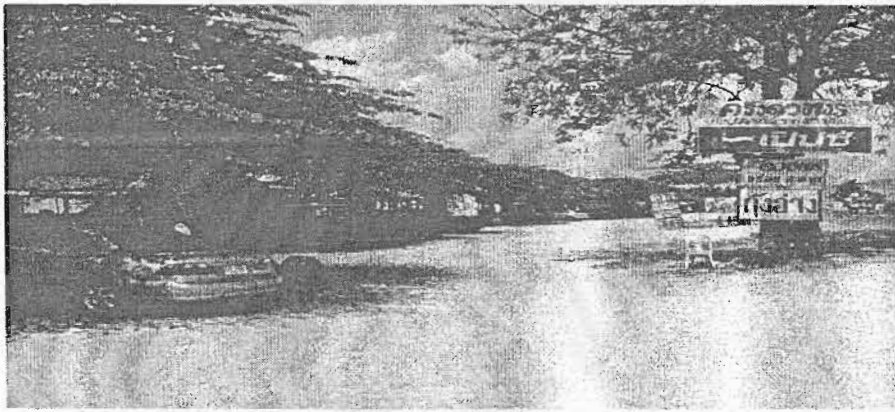
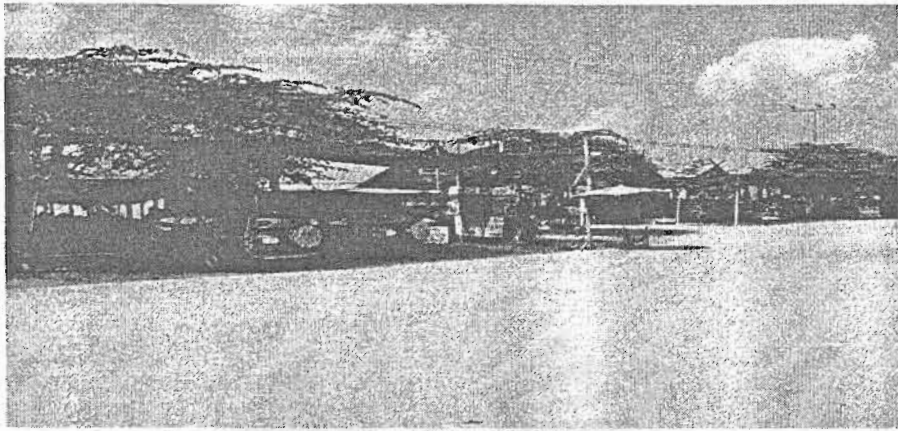
ภาพที่ 3. ภาพที่พักริมอ่างตอนหาปลาของชาวประมงในอ่างเก็บน้ำ



ภาพที่ 4. ภาพกิจกรรมเจ้าหน้าที่กรมประมงและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยช่วยเหลือชาวประมงบริเวณอ่างเก็บน้ำลำตะคองในวันที่ 20 มกราคม 2547



ภาพที่ 5. ภาพการนำสัตว์มาเลี้ยงในอ่างเก็บน้ำลำตะคอง



ภาพที่ 6. ภาพร้านอาหารริมอ่างเก็บน้ำลำตะคอง



ภาพที่ 7.ภาพศูนย์ป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

ประวัติผู้เขียน

นาย วิโรจน์ หล้าสกุล เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ.2520 ที่จังหวัดนครราชสีมา สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ในปีการศึกษา 2543 หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในสาขากฎหมายมหาชน เมื่อ พ.ศ. 2544 และสำเร็จการศึกษาเป็นเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 55 เมื่อปี พ.ศ. 2545



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย