

มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน



นายอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal Measures for the Co-management of Natural Resources: Case of Community-
based Fisheries Co-management

Mr. Udomsak Sinthipong



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Juridical Science Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมใน
	ทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน
โดย	นายอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์ศั สัมพันธ์พานิช)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. อนุวัฒน์ นทีวัฒนา)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์)

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ : มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน (Legal Measures for the Co-management of Natural Resources: Case of Community-based Fisheries Co-management) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. ปาริณาศรีวินิชย์, 352 หน้า.

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยในปัจจุบัน อยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ที่เปิดให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดการเพียงลำพัง ส่งผลให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากร อย่างไรก็ตาม ชุมชนสามารถเปลี่ยนทรัพยากรที่เข้าถึงโดยเสรี ให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินรวมเพื่อจัดการร่วมกันได้ โดยใช้หลักการแบบการจัดการร่วม ที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ อาทิ ลักษณะของทรัพยากร ผู้ใช้ทรัพยากร เงื่อนไขความต้องการในตัวทรัพยากร และระบบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรดังกล่าวได้เพียงใด

วิทยานิพนธ์นี้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกเป็นการศึกษาแนวคิดและหลักการของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ และผลกระทบทางกฎหมายหากนำมาตราการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายและกรณีศึกษาของต่างประเทศ ในประเด็นหลักได้แก่ สิทธิในทรัพยากรประมงว่าควรจะเป็นของใคร ข้อตกลงการจัดการร่วม การจัดการจัดการร่วม และกระบวนการจัดการร่วม และในส่วนที่สองเป็นบทวิเคราะห์ บทสรุป และข้อเสนอแนะ โดยทำการวิเคราะห์ในประเด็นหลักดังกล่าว พร้อมทั้งสังเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในบริบทของประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยชุมชนมีสิทธิการเข้าถึงและสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ที่ถือเป็นสิทธิเชิงซ้อน อันเป็นการซ้อนทับของสิทธิ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และสิทธิเก็บกินในทรัพยากรประมง โดยใช้มาตรการการจัดการร่วมในการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่รัฐและชุมชนท้องถิ่นจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกัน มีการจัดการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างเท่าเทียม และการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันนั้น สามารถแก้ไขปัญหามานagementประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ควรสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนจัดการ การบูรณาการสิทธิและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการประมงร่วมกัน โดยกำหนดความชัดเจนในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) รัฐเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการทรัพยากรประมง (2) ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น (3) รัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรม และ (4) ขอบเขตการแบ่งปันอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียที่เท่าเทียมกัน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5486554334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: NATURAL RESOURCES / COMMUNITY-BASED FISHERIES CO-MANAGEMENT

UDOMSAK SINTHIPONG: Legal Measures for the Co-management of Natural Resources: Case of Community-based Fisheries Co-management. ADVISOR: ASST. PROF. PAREENA SRIVANIT, Ph.D., 352 pp.

Nowadays, the concept of community-based fishery management has long been provided under the principle of common heritage of mankind. Under this principle, even though it is opened for public usage, it is still under control of States entitled to such natural resources. By means of governmental natural resources management, this, subsequently, degenerate natural resources itself. Nonetheless, with local wisdom, communities can manage this freely access natural resources by themselves under the principle of the co-management of natural resources. This includes the consideration of natures of natural resources, users, terms and conditions of natural resources usage, and laws and regulations which allows such communities to manage resources themselves legally.

This research consists of two parts. The first part will explore the concept and the principles of co-management of natural resources and the effects of the legal sanctions on Thai community-based fisheries, including a comparative study between Thai and foreign laws on the right to natural resources and the co-management concept. In the second part will be the analysis part and conclusions and suggestions for Thai law development.

According to this research, it reveals that the concept of natural resources management which a State is a sole owner of all natural resources in its territory. Then, such State renders the right to access to these resources to people and communities. This concept creates a very complicated issue on the right to natural resources. This complicated issue concerns the property rights, the right to property, and the right to accession to natural resources. The research reveals that the co-management of natural resources between a State's authorities and communities is more practical and reliable in many ways, particularly in accession to natural resources and sustainable conservation of natural resources.

Therefore, for the effective management of such natural resources, Thai laws and regulations concerning Thai community-based fisheries should be based on the principle of co-management. All stakeholders have to pay their contribution for providing the rules for a sustainable development on this matter as follows: (1) reaffirming that States are the sole owner and have the right to regulate natural resources within their territory, (2) recognizing that communities have the right to accession to natural resources, (3) Agreeing that States can regulate terms and conditions on accession and usage of natural resources, and (4) reaffirming that co-management of natural resource are based on the cooperation of all stakeholders.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2014

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์เป็นอย่างสูงจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้กรุณาให้ความเห็นตลอดจนคำแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์ ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้คำปรึกษา และคำชี้แนะทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณ ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตในประเด็นที่สำคัญ รวมทั้งคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณกรรมการทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำต่างๆ ที่มีคุณค่าทางวิชาการ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร. นฤมล อรุโณทัย ที่กรุณาให้ความเห็นที่ชัดเจนในเรื่องสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม ตลอดจนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์วิศ สัมพันธ์พานิช ที่กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความกระชับและสมบูรณ์ และ ดร. อนุวัฒน์ นทีวัฒนา ที่ได้กรุณาให้คำชี้แนะในเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์หลักสูตรนิติศาสตร์ดุซงกีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์ รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และอาจารย์ ดร. โชติกา วิทยาวรากุล ที่ได้ให้ความรู้ในการทำวิจัยและแนวทางการเขียนงานวิจัยที่ช่วยให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ได้อย่างเป็นระบบ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ปริญญาพร เต็งประเสริฐเป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรูปเล่มวิทยานิพนธ์ที่สมบูรณ์ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์ดุซงกีบัณฑิตทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการประสานงานในเรื่องต่างๆ เป็นอย่างดี และขอขอบคุณเพื่อนนิติศาสตร์ดุซงกีบัณฑิตทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร. วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธ์ ที่ให้ความเห็นในประเด็นที่ศึกษาพร้อมทั้งแนะนำการจัดทำ E-thesis จนสำเร็จลุล่วง และ ดร.ฐิตตะวัน เฟื่องฟู ผู้เป็นมิตรแท้ทางวิชาการ

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณ ดร.กรรณิกา สนิธิพงษ์ ภรรยาของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนและกำลังใจอย่างดียิ่งแก่ผู้เขียนมาโดยตลอดจนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฑ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	10
บทที่ 2 ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการร่วม.....	11
2.1 ความนำ.....	11
2.2 ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	12
2.2.1 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ.....	12
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	16
2.2.2.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ.....	17
2.2.2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม.....	18
2.2.2.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	24
2.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน..	26

2.2.3.1	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ.....	26
2.2.3.2	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน.....	29
2.2.3.2.1	การจัดการโดยรัฐ.....	30
2.2.3.2.2	การจัดการโดยชุมชน.....	32
2.2.4	ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการร่วมใน ทรัพยากรธรรมชาติ.....	35
2.2.4.1	อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD).....	37
2.2.4.2	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS).....	39
2.2.4.3	อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติโดยเฉพาะ ในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat: RAMSAR).....	42
2.2.4.4	อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES).....	44
2.3	การจัดการร่วมและการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ.....	50
2.3.1	ความหมาย ที่มา และพัฒนาการของแนวคิดการจัดการร่วม.....	50
2.3.1.1	ที่มาและพัฒนาการ.....	50
2.3.1.2	ความหมายของการจัดการร่วม.....	52
2.3.2	แนวคิดในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ.....	57
2.3.2.1	แนวคิดว่าด้วยสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ.....	57
2.3.2.2	แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources).....	62
2.3.3	ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดการร่วม.....	66

2.3.3.1 บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context).....	67
2.3.3.2 ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement).....	69
2.3.3.3 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization).....	71
2.3.3.4 กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process).....	73
2.3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ.....	75
2.3.4.1 การกระจายอำนาจกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ	75
2.3.4.1.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ	75
2.3.4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	80
2.3.4.2 การมีส่วนร่วมกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ	86
2.3.4.2.1 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม	86
2.3.4.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	92
2.4 องค์กรและผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ	97
2.4.1 รัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	97
2.4.2 ชุมชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	100
2.4.3 บุคคลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	105
2.5 บทสรุป	106
บทที่ 3 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทย	110
3.1 ความนำ.....	110
3.2 ความหมาย ลักษณะ และกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทะเลพื้นบ้าน	111
3.2.1 ความหมายและลักษณะของประมงทะเลพื้นบ้าน	111
3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการประมงทะเลพื้นบ้าน	116
3.2.2.1 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยองค์กรและการกระจายอำนาจ	116
3.2.2.2 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการประมง.....	123

3.2.2.3	กลุ่มกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติอื่น	135
3.3	การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน	147
3.3.1	การจัดการโดยรัฐ.....	147
3.3.2	การจัดการโดยชุมชน	152
3.3.3	การจัดการในรูปแบบการจัดการร่วม	156
3.4	กรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทย	159
3.4.1	การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี.....	159
3.4.1.1	สภาพปัญหาและการดำเนินการ	159
3.4.1.2	บทวิเคราะห์.....	162
3.4.2	การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช	166
3.4.2.1	สภาพปัญหาและการดำเนินการ	166
3.4.2.2	บทวิเคราะห์.....	169
3.4.3	ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	175
3.4.3.1	ข้อดีของการจัดการร่วม.....	175
3.4.3.2	ข้อจำกัดของการจัดการร่วม	176
3.5	ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยในปัจจุบัน.....	176
3.5.1	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ	176
3.5.1.1	ปัญหาจากวิถีคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรประมง	177
3.5.1.2	ปัญหาการทำประมงที่เกินศักยภาพ.....	177
3.5.1.3	ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน	178
3.5.1.4	ปัญหาการดำเนินมาตรการของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วม	179
3.5.1.5	ปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐ	180
3.5.2	ปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมาย	181

3.5.2.1 ปัญหาเรื่องสิทธิในการทำประมง	181
3.5.2.2 ปัญหาเรื่องเขตพื้นที่การทำประมงทะเลพื้นบ้าน	182
3.5.2.3 ปัญหาเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน	183
3.5.2.4 ปัญหาเรื่ององค์กรและการกระจายอำนาจ	184
3.5.2.5 ปัญหาการดำเนินการและบังคับใช้กฎหมาย	184
3.6 บทสรุป	185
บทที่ 4 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	188
4.1 ความนำ	188
4.2 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศญี่ปุ่น	189
4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง	189
4.2.1.1 The Fisheries Act of 1949	190
4.2.1.2 The Fisheries Cooperative Association Act of 1948	192
4.2.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา	194
4.2.2.1 กรณีศึกษา การทำประมงหอยเป่าฮื้อของสหกรณ์ประมงอาเบะ	195
4.2.3 วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศญี่ปุ่น	196
4.3 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศฟิลิปปินส์	200
4.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง	201
4.3.1.1 The Local Government Code of 1991	202
4.3.1.2 The Republic Act No. 7586	203
4.3.1.3 The Republic Act No. 8550 หรือ The Philippine Fishery Code of 1998	203
4.3.1.4 The Municipal Ordinance No. 51-95 หรือ The Basic Fishery Ordinance of 1995	205
4.3.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา	206

4.3.2.1	กรณีศึกษาการทำประมง San Salvador Island	207
4.3.3	วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศฟิลิปปินส์.....	209
4.4	การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	213
4.4.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง.....	215
4.4.1.1	The Fishery Conservation and Management Act of 1976	215
4.4.1.2	The Marine Resources Protection Act of 1990	220
4.4.1.3	The Intergovernmental Cooperation Act of 1968.....	221
4.4.2	รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา	222
4.4.2.1	กรณีศึกษาการทำประมง Big Creek, California	223
4.4.2.2	กรณีศึกษาการทำประมง Cooperative Management in Fisheries of Alaska.....	225
4.4.3	วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	227
4.5	การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศนิวซีแลนด์	232
4.5.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง.....	233
4.5.1.1	The Fisheries Act of 1996	233
4.5.2	รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา	236
4.5.2.1	กรณีศึกษา การทำประมงของ Tauranga Harbour	236
4.5.3	วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศนิวซีแลนด์	237
4.6	บทสรุป	245
บทที่ 5	การนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทย	247
5.1	ความนำ.....	247
5.2	เหตุผลความจำเป็นในการนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทย .	248
5.3	ความพร้อมทางกฎหมายในการนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเล พื้นบ้านของไทย.....	253

5.3.1 สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น.....	254
5.3.2 เขตพื้นที่การทำประมง	263
5.3.3 บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context).....	271
5.3.4 ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)	278
5.3.5 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization).....	284
5.3.6 กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process).....	294
5.3.6.1 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง	294
5.3.6.2 การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง.....	303
5.3.6.3 มาตรการสนับสนุนทางการเงิน.....	308
5.4 แนวทางการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย	319
5.5 บทสรุป	326
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	328
6.1 บทสรุป	328
6.2 ข้อเสนอแนะ	334
6.2.1 ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ.....	334
6.2.2 ข้อเสนอแนะการจัดทำร่างกฎหมาย.....	336
รายการอ้างอิง	346
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	352

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	27
ตารางที่ 2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐและโดยชุมชน	34
ตารางที่ 3 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและการประมง	46
ตารางที่ 4 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเลพื้นบ้าน	144
ตารางที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการร่วมในประมงทะเลของต่างประเทศ	241
ตารางที่ 6 สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น	256
ตารางที่ 7 เขตพื้นที่การทำประมง	265
ตารางที่ 8 บริบทของการจัดการร่วม	272
ตารางที่ 9 ข้อตกลงในการจัดการร่วม	280
ตารางที่ 10 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม	289
ตารางที่ 11 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง	299
ตารางที่ 12 การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง	306
ตารางที่ 13 มาตรการสนับสนุนทางการเงิน	309
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	311
ตารางที่ 15 ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	337

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 1 วจรสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff..... 157



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา จะ เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ รัฐเข้าแทรกแซงการจัดการของชุมชนและมีบทบาทเหนือ ชุมชนในการจัดการโดยใช้ระบบสิทธิแบบเด็ดขาด (Exclusive Rights) และการจัดการแบบรวมศูนย์ อำนาจ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเป็นหลัก ในขณะที่แนวคิดของภาคชุมชนในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นระบบสิทธิแบบส่วนรวม (Collective Rights) การใช้ทรัพยากรเป็นไป เพื่อการยังชีพและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เมื่อแนวคิดในการควบคุมจัดการทรัพยากรอยู่บนพื้นฐานที่ แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการด้วยเงื่อนไขที่สำคัญสองประการ คือ (1) เป็นความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐที่จะใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และรองรับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในขณะที่ชุมชนมีการขยายตัวและต้องเป็นผู้ผลิตเพื่อการ ยังชีพและค้าขายบ้าง และ (2) เกิดจากการที่รัฐใช้อำนาจรวมศูนย์ควบคุมและจัดการไว้ที่กลไกของรัฐ โดยกีดกันชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียออกไป ซึ่งการรวมศูนย์ในการจัดการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่ เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด

โดยที่ระบบกฎหมายให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงลำพัง ด้วยการ กำหนดนโยบาย จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ กฎหมายจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ในการ ดำเนินการให้กับหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การควบคุมดูแล การใช้ ประโยชน์ การอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามข้อปฏิบัติและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ดังเช่น การ จัดการทรัพยากรตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทยาน แห่งชาติมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรใน เขตอุทยานฯ ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนชุมชนหรือเอกชนเข้าร่วม เป็นกรรมการแต่อย่างใด และในการดูแลรักษาอุทยานฯ กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มี อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด

หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจ สามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ให้มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ในทางเอกชนและการใช้อำนาจในทางมหาชน เป็นการผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้นำภายใต้เครื่องมือและกลไกที่รัฐ สร้างขึ้น โดยเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะได้มีความพยายามใน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามลักษณะและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ รวมถึงความแตกต่างของฐานทรัพยากรแล้วก็ตาม แต่แนวทางและพัฒนาการมีความไม่สม่ำเสมอ มีความแตกต่าง เหลื่อมล้ำ และหลากหลายในกระบวนการ มีทั้งการจัดการที่ประสบความสำเร็จ สามารถสงวนรักษาทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และการจัดการที่ล้มเหลวโดยมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างทำลายล้าง เกิดการร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ในขณะที่ชุมชนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรมีการจัดการตามจารีตประเพณี โดยใช้องค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่แม้ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากร แต่กลับพบว่ามีความสำเร็จในการสงวน รักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง

จากข้อจำกัดและความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ทำให้แนวคิดและรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันที่อยู่บนพื้นฐานของชุมชน ได้รับความสนใจและถูกพัฒนาขึ้นให้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาทรัพยากรมากขึ้น โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันมีความร่วมมือในระดับท้องถิ่นโดยรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกันในหลายลักษณะ เช่น การจัดทำและดำเนินโครงการของเครือข่ายอนุรักษ์โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ* การร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการป่าชายเลน** การร่วมจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง*** เป็นต้น ประเด็นสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนก็คือ การส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผนและการดำเนินงานการจัดการทรัพยากรในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการยอมรับในวิธีการและพันธะที่จะต้องปฏิบัติตาม

กรณีศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่น่าสนใจคือ โครงการการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Joint Management of Protected Areas: JoMPA) ที่เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่ เพื่อจัดการผืนป่าในเขตพื้นที่คุ้มครองในภาคตะวันตกของประเทศ ที่ครอบคลุมพื้นที่คุ้มครองจำนวน 17 แห่ง ประกอบไปด้วยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 6 แห่ง และอุทยานแห่งชาติ 11 แห่ง และชุมชนในพื้นที่จำนวน 106 ชุมชน เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรโดย

* การฟื้นฟูและปลูกป่าชายเลน บริเวณแนวชายฝั่งและพื้นที่ดินเลนนอกของชุมชนคลองโคก จ.สมุทรสงคราม..

** การมีส่วนร่วมและความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรและระบบนิเวศชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน หญ้าทะเล และทรัพยากรประมงชายฝั่งของ จ.ตรัง.

*** การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรประมง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ของชุมชนท่าศาลา จ.นครศรีธรรมราช.

ใช้คนกลางที่เป็นองค์การพัฒนาเอกชน และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ร่วมทำงานกระบวนการชุมชนเพื่อจัดการความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินและป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาพื้นที่ชุมชนกลางป่าอนุรักษ์ระหว่างคนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เป็นแนวทางใหม่ในการอนุรักษ์ป่าควบคู่ไปกับการรักษาความเป็นชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย 3 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่รัฐ ชาวบ้านในชุมชน และมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่อง การประกาศเขตอนุรักษ์ทับซ้อนพื้นที่ชุมชน การทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง และการขยายพื้นที่เกษตรกรรมของชุมชน ด้วยวิธีการปรึกษาหารือ สร้างกระบวนการสำรวจพื้นที่ร่วมกัน การยอมรับต่อกัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ องค์ความรู้ด้านทรัพยากร เพื่อพัฒนาไปสู่เป้าหมายของข้อตกลงที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข และรักษาระบบนิเวศดั้งเดิมของพื้นที่ไว้ได้

โครงการดังกล่าวถือเป็นความสำเร็จของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่คุ้มครองที่เป็นการริเริ่มโดยรัฐด้วยวิธีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันกับชุมชนในพื้นที่ ทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐในพื้นที่คุ้มครองได้ โดยถือได้ว่าชุมชนได้รับการมอบหมายจากรัฐผ่านข้อตกลงดังกล่าว

โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงมีแนวคิดและหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการขององค์ความรู้ใหม่ๆ หรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองสิทธิของชุมชน หลักธรรมาภิบาล การพัฒนาที่ยั่งยืน และการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร เป็นต้น กฎหมายที่มีอยู่จึงเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ได้นั้น ควรมีมาตรการในการดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการใช้ทรัพยากร การแก้ไขปัญหา การติดตามตรวจสอบ การป้องกัน รวมทั้งการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวได้ทั้งหมด แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บรรจุมาตรการดังกล่าวไว้ในหลายเรื่อง อาทิ การจัดทำนโยบายและแผนทรัพยากร การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายส่วนใหญ่จะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกัน ด้วยการควบคุมและสั่งการ มีข้อกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือข้อห้ามมิให้กระทำการต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดโทษเพื่อควบคุมผู้ที่ฝ่าฝืน จึงไม่ใช่ลักษณะของการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวแต่อย่างใด

ได้มีความพยายามปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นต้น รวมทั้งมีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น พ.ศ. แต่แนวทางดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายยังขาดความสนใจที่จะเปิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง พร้อมๆ กับยังมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนแนวทางการจัดการทรัพยากรในเชิงพาณิชย์เป็นหลักซึ่งมักจะได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาล ที่แม้ว่าจะขัดแย้งกับแนวทางการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์ เพื่อความเป็นธรรมในสังคมและความยั่งยืนของทรัพยากร ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ จึงมักขาดความสนใจกับการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรในแนวทางที่สนับสนุนบทบาทของชุมชน เช่น ความล่าช้าในการผลักดันกฎหมายป่าชุมชน เป็นต้น

แม้จะมีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO เข้าเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” เพื่อมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอสำหรับการเปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ซึ่งรับรองถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะให้พื้นที่หรืออำนาจในการออกเสียงลงมติแก่กรรมการซึ่งเป็นองค์การพัฒนาเอกชน ในอัตราส่วนของเสียงข้างน้อย* ก็เป็นเพียงกฎหมายที่สร้างโอกาสให้มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรของประเทศในทางรูปแบบพิธี (form) เท่านั้น แต่ไม่อาจสร้างการมีส่วนร่วมหรือมีอำนาจในทางเนื้อหาสาระ (substance) ตามหลักการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองสิทธิไว้ได้

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยตั้งแต่ในอดีต จะดำเนินการโดยรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย แผนงาน และมาตรการในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการจัดการการทำประมงที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากร การคุ้มครองการทำลายทรัพยากรประมงและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อาทิ การควบคุมจำนวนเรือประมง การกำหนดฤดูกาลการวางไข่ และพื้นที่การทำประมง การกำหนดชนิดของ

* โปรดดูมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

เครื่องมือประมง ขนาดตาอวนที่ห้ามการทำประมง และการฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่เสื่อมโทรม แต่การดำเนินการยังไม่สามารถที่จะให้เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่รัฐมีข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ รวมทั้งการใช้มาตรการการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่แตกต่างกัน

ในการจัดการ รัฐจะใช้ข้อมูลทางชีววิทยาของทรัพยากรประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเป็นหลัก โดยขาดการคำนึงถึงมิติทางสังคม และชุมชนชาวประมง ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในระบบการจัดการทรัพยากรประมง จึงทำให้ยังคงสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่อง จากความล้มเหลวของรัฐในการจัดการประมง ทำให้มีความพยายามพัฒนาระบบการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านแบบการจัดการร่วม โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนและชาวประมงพื้นบ้านเข้ามาร่วมจัดการและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรประมง โดยการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น โครงการ “เขตเลเสบ้าน” ในจังหวัดตรัง เป็นการจัดการเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนที่ประกอบไปด้วยชุมชนสี่หมู่บ้านในจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเกิดประโยชน์แก่ชุมชนชาวประมงทะเลพื้นบ้านอย่างแท้จริง

กรณีศึกษาการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่น่าสนใจ คือ การจัดการทรัพยากรทางทะเลของชุมชนตำบลบ่อหิน อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง โดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรชุมชนและคนในชุมชน ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ร่วมกัน โดยมีการจัดทำข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการใช้เครื่องมือประมง การจับสัตว์น้ำ รวมทั้งการร่วมกันดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหินได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหินว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ ยังมีการสร้างกฎกติการ่วมกันในการจัดการดูแลและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอื่นๆ ในชุมชนที่เรียกว่า “ผังชุมชน” โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหิน สภาองค์กรชุมชนตำบลบ่อหิน มูลนิธิอันดามัน แกนนำชาวบ้าน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานร่วมกัน

ระบบการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนนี้ ไม่ได้เป็นการปฏิเสธบทบาทและอำนาจรัฐ แต่เป็นรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรชุมชนใช้อำนาจร่วมกันในการวางแผนและการดำเนินการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ปัญหาในภาคประชาชนคือ

ระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วมควรมีแค่ไหน อย่างไร การมีส่วนร่วมที่แท้จริงในระดับของการจัดการร่วมคือการมีส่วนร่วมในอำนาจ กล่าวคือ องค์กรชุมชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางแผนเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและมาตรการในการจัดการ สำหรับปัญหาในภาครัฐนอกเหนือจากการที่ต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายที่จะใช้อำนาจร่วมกับองค์กรชุมชนแล้ว บทบาทในการสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมให้กับองค์กรชุมชนในเรื่องการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นและชุมชนที่เหมาะสมควรจะเป็นเช่นใด ประเด็นปัญหาของการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบริบทและเงื่อนไขของชุมชนที่จะสามารถพัฒนาศักยภาพในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การที่จะส่งเสริมให้ใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านแบบการจัดการร่วมให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์และทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขและปัญหาของการจัดการร่วม ซึ่งแฝงอยู่ในกระบวนการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรดังกล่าวในรูปของข้อขัดแย้งในลักษณะต่างๆ ทั้งในระบบความรู้ สิทธิและอำนาจในการจัดการ รวมถึงกลไกและมาตรการที่ใช้ในการจัดการ โดยอ้างอิงหลักกฎหมายพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญฯ โดยนำเอาหลักการกระจายอำนาจ สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ลงมาปรับเพื่อกระจายสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้แก่ชุมชนประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นองค์รวมและบูรณาการ โดยมีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ประสานให้เกิดการบูรณาการการจัดการดังกล่าว

ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พบว่าในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านแบบการจัดการร่วม ยังมีปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายในหลายเรื่อง ดังนี้

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ระหว่างราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรเอกชนและชุมชนที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจหลักว่าควรจะเป็นของหน่วยงานใด และโดยกลไกของกฎหมายใด อันเป็นผลมาจากการขาดความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐสู่ท้องถิ่น

2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรประมง ที่จะถือว่าเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ (Open access) ที่บุคคลใดๆ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี หรือจะถือว่าเป็นสิทธิของรัฐ รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น หรือจะให้ถือว่าเป็น

สิทธิของชุมชนที่คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชนประมงในพื้นที่

3) ข้อจำกัดของกฎหมายประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมง พ.ศ. 2482 ที่ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านแต่อย่างใด

4) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้สิทธิของชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองไว้ ซึ่งมีปัญหาในการตีความและปรับใช้กฎหมาย รวมถึงกลไกต่างๆ ของกฎหมายทั้งในแง่ของเนื้อหาแห่งสิทธิและกระบวนการใช้สิทธิที่ให้แก่ชุมชน เช่น สิทธิการมีส่วนร่วมจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง ที่ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดของการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

จึงทำการศึกษาแนวคิดทางกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติกรณีการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เพื่อหารูปแบบและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดการร่วมดังกล่าว โดยจะได้ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและหลักการของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการประมงทะเลพื้นบ้านที่รับรองหลักเกณฑ์การจัดการร่วม เปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่เหมาะสม โดยมีการจัดทำข้อตกลง การจัดองค์กร และกระบวนการจัดการร่วมกัน โดยที่เชื่อว่าการจัดการร่วมสามารถที่จะแก้ไขปัญหาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการประมงของไทย ว่ามีหลักการและมาตรการรองรับการใช้สิทธิของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่

2) เพื่อศึกษาถึงสิทธิและบทบาทของชุมชนและประชาชนในฐานะที่เป็นระบบคู่ขนานในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ที่มีบทบาทในการสนับสนุนและถ่วงดุลระบบการจัดการทรัพยากรดังกล่าวโดยภาครัฐ มาตรการที่ใช้ในการจัดการ พร้อมทั้งข้อดี ข้อด้อยของมาตรการเช่นว่านั้น

3) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการการจัดการร่วม และมาตรการสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทยได้อย่างยั่งยืน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองเนื้อหาแห่งสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ยังขาดมาตรการรองรับการใช้สิทธิตามกฎหมายในเชิงกระบวนการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง ประกอบกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของรัฐยังขาดประสิทธิภาพและขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน การพัฒนากฎหมายเพื่อให้มีการจัดการร่วม โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการประมงร่วมกับรัฐในพื้นที่ที่กำหนด ด้วยการทำข้อตกลง การจัดองค์กร และกระบวนการจัดการร่วมกัน จะสามารถแก้ไขปัญหาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงมาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก รวมทั้งศึกษาศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ เศรษฐศาสตร์ นิเวศวิทยา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นลำดับรอง โดยจะศึกษาถึงแนวคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชนและประชาชนในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน โดยศึกษาจากกรณีศึกษาและกฎหมายประมงของไทยเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาและกฎหมายประมงของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและตำราเป็นหลัก โดยจะมีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียบ้าง ซึ่งได้แก่ ประชาชนในชุมชนพื้นที่ ผู้บังคับใช้กฎหมายในหน่วยงานของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ นักวิชาการด้านประมง นักกฎหมาย และผู้มีส่วนได้เสียอื่นด้วยการสัมภาษณ์เดี่ยวแบบเจาะลึก (In-dept Interview) โดยมีแผนงานและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) ประชากร

ประชากรกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้ ได้แก่ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านการประมงในหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความรู้ความชำนาญด้านประมง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลรักษาทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ได้แก่ ประมงจังหวัด และผู้อำนวยการศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การพัฒนาเอกชน ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1) การศึกษาวิจัยเอกสาร เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลในห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์ต่างๆ ดังนี้

(1) กฎหมายของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา และนิวซีแลนด์

(3) กรณีศึกษาของไทย ได้แก่ การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช และการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี

(4) กรณีศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ การทำประมงหอยเป่าฮื้อของสหกรณ์ประมงอาเบะ การทำประมง San Salvador Island การทำประมง Big Creek, California การทำประมง Cooperative Management In Fisheries, Alaska และการทำประมงของ Tauranga Harbour

2.2) การศึกษาวิจัยภาคสนาม เป็นการสัมภาษณ์ จากประชากรเป้าหมายที่ได้ผ่านการสุ่มตัวอย่างตามที่ระบุ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านประมงในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ประมงของรัฐในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนสภาองค์กรชุมชน ปราชญ์ในท้องถิ่น ประชาชนในชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) การวิเคราะห์ข้อมูล

ภายหลังจากการศึกษาวิจัยเอกสารต่างๆ จากฐานข้อมูลตามที่ระบุ เพื่อหาหลักเกณฑ์การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านทางทฤษฎี และการศึกษาวิจัยภาคสนาม โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ เพื่อหาข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง และยังสามารถใช้การศึกษาแบบกรณีศึกษา การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อพิสูจน์ความเป็นไปได้ของหลักการที่ได้จากการศึกษา ประกอบการวิเคราะห์เนื้อหาให้สามารถรวบรวมข้อมูล เพื่อหาข้อสรุป และจัดทำข้อเสนอแนะตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1) สร้างรากฐานทางความคิดในการเสริมสร้างองค์ความรู้ต่อการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นและประชาชน ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งจัดอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปรับใช้กฎหมายของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

2) เป็นแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน สามารถที่จะนำไปให้เกิดการแก้ไขปัญหาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) สร้างองค์ความรู้ และแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านดังกล่าว ได้อย่างยั่งยืน



บทที่ 2

ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการร่วม

2.1 ความนำ

ทรัพยากรธรรมชาติ โดยทั่วไปหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และสามารถนำไปใช้ประโยชน์สนองตอบความต้องการของมนุษย์ได้ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทนั้นๆ หรือทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น หรือต่อสมดุลของธรรมชาติโดยรวม นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกพิจารณาในทางกายภาพที่มุ่งเน้นมูลค่า ในขณะที่สิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาในเชิงคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับคุณค่า ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับบริบทของการใช้ว่า ต้องการกล่าวถึงหรือพิจารณาในแง่มุมใด

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบการจัดการร่วม ได้พัฒนาขึ้นมาจากข้อถกเถียงถึงข้อดีข้อด้อยของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนกับการจัดการโดยรัฐ ซึ่งการจัดการของทั้งสองรูปแบบมีหลักการและวิธีการที่แตกต่างกัน ที่ต่างมีข้อดีหรือจุดแข็งที่น่าจะบูรณาการร่วมกันได้ แต่หากต่างฝ่ายต่างปฏิบัติกลับพบว่ามีข้อด้อยหรือจุดอ่อนที่ทำให้การจัดการขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการโดยรัฐที่เน้นการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก มักมีปัญหาการขาดการยอมรับของคนในชุมชนที่ใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำรงชีพของคนในชุมชน ประกอบกับฝ่ายรัฐเองขาดกำลังคนและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่เดียวกัน การจัดการโดยชุมชนที่เป็นการดำเนินการที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีสถานะที่ไม่มั่นคง ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ เนื่องจากขาดฐานทางกฎหมายรองรับ

จึงมีแนวคิดที่จะบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งสองรูปแบบดังกล่าวเข้าด้วยกัน โดยมีหลักการที่ตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำรงชีพของตน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่นทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนกับรัฐอาจจะแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะของทรัพยากรนั้น โดยเน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการเพื่อไปสู่ข้อตกลงร่วมกันทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการจัดการและใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นการผสมผสานความสมดุลระหว่างรูปแบบการกระจายอำนาจกับระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการโอนอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองปัญหาและความจำเป็นภายในท้องถิ่นและชุมชนของตน ผสมผสานเข้ากับการมีส่วนร่วมในระดับ สร้างความร่วมมือ โดยประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ โดยมีอำนาจและบทบาทในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกันกับรัฐ

ในบทนี้ จะได้ศึกษาถึงความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม และการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน อันได้แก่ การจัดการโดยรัฐ การจัดการโดยชุมชน และการจัดการร่วม แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของการจัดการร่วม ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน และแนวคิดการจัดการทรัพยากรประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วม

2.2 ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความหมาย แนวคิด และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน ดังนี้

2.2.1 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหมายของทรัพยากรธรรมชาตินั้นอย่างชัดเจน เนื่องจากมีคำที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด คือ คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และคำว่า “สิ่งแวดล้อม” โดยที่ความหมายของสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาจากคำอธิบายทางวิชาการและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”¹

¹ ราชบัณฑิตยสถาน, "พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525," (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น). หน้า 817.

ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้คำนิยามวิชาการทางนิเวศวิทยาไว้ในหลากหลายแง่มุม ดังเช่น

เกษม จันทรแก้ว ได้ให้คำนิยามของ “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา”²

พันวิศ สัมพันธ์พานิช ได้กล่าวถึง “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และสรรพสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่ให้ประโยชน์และให้โทษ ทั้งที่เป็นพืชและไม่ใช่พืช ทั้งที่สามารถเห็นและไม่เห็นด้วยตาเปล่า และทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้”³

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” มีความหมายกว้างที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่อง โดยในความหมายทั่วไปหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ในขณะที่คำนิยามทางวิชาการด้านนิเวศวิทยาอธิบายถึงสิ่งแวดล้อมไว้ในความหมายอย่างกว้างเช่นเดียวกัน โดยหมายรวมถึงทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์สนองความต้องการของมนุษย์ได้

สำหรับความหมายในทางกฎหมาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง

“สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมตามความหมายของกฎหมายออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หมายถึง สิ่งที่มีชีวิตที่มีลักษณะทางชีวภาพ และสิ่งที่ไม่ใช่ชีวิตที่มีลักษณะทางกายภาพ โดยทั้ง 2 ประการนี้จะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น พืช สัตว์ แร่ธาตุ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะทางกายภาพที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการดำรงชีวิต เช่น อาคาร บ้านเรือน รถยนต์ คอมพิวเตอร์ รวมทั้งสิ่งที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม เช่น โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น รวมทั้งสิ่งที่มีลักษณะทางชีวภาพ หมายถึง สิ่งประดิษฐ์จากการคิดค้นทางวิทยาศาสตร์ เช่น สิ่งที่ได้จากการตัดต่อทางพันธุกรรม หรือจากการผสมพันธุ์พืชและสัตว์ เป็นต้น

² เกษม จันทรแก้ว, เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541), หน้า 6.

³ พันวิศ สัมพันธ์พานิช, สภาวะแวดล้อมของเรา(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า

จะเห็นได้ว่าความหมายทางกฎหมายของสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ มีความหมายในนัยเดียวกันกับความหมายทั่วไป โดยหมายรวมทั้งสรรพสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตและที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น กล่าวได้ว่าการให้ความหมายที่ชัดเจนหรือไม่ของคำว่า สิ่งแวดล้อม ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในทางวิชาการและเป็นสิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาการต่อไปอีก ขึ้นอยู่กับนโยบายและความเหมาะสมของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากให้ความหมายที่ไม่ชัดเจนหรือกว้างเกินไปย่อมไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงได้

สำหรับความหมายทั่วไปของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “ทรัพยากรอันเกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ”⁴

ส่วนคำนิยามทางวิชาการด้านนิเวศวิทยา “ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายถึง “สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยกระบวนการทางธรรมชาติ ทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ทั้งสิ่งที่สามารถเห็นได้และสิ่งที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า และทั้งสิ่งที่สามารถจับต้องได้และสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ แต่ต้องมีประโยชน์ต่อมนุษย์ หรือสามารถนำมาพัฒนาเพื่อสนองประโยชน์แก่มนุษย์ในทางใดทางหนึ่ง”⁵

นิวัติ เรืองพานิช ได้ให้นิยามคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ไว้ว่า หมายถึง “สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้”⁶

คำว่า ทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีความหมายแคบกว่าคำว่า สิ่งแวดล้อม โดยในความหมายทั่วไปจะหมายถึงสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ ในขณะที่ทางด้านนิเวศวิทยาได้อธิบายว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และสามารถนำไปใช้ประโยชน์สนองตอบความต้องการของมนุษย์ได้ ทรัพยากรธรรมชาติมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง กล่าวคือ นอกจากจะถือเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมแล้ว การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทนั้นๆ หรือทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น หรือต่อสมดุลของธรรมชาติโดยรวม นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกพิจารณาในทางกายภาพที่มุ่งเน้นมูลค่า ในขณะที่สิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาในเชิงคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับคุณค่า ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับบริบทของการใช้ว่า ต้องการกล่าวถึงหรือพิจารณาในแง่ภูมิใด

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, หน้า 380.

⁵ พันธวิศ สัมพันธ์พานิช, *สภาวะแวดล้อมของเรา*, หน้า 4.

⁶ นิวัติ เรืองพานิช, *การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: รั้วเขียว, 2542), หน้า 45.

ดังที่กล่าวแล้วว่า การให้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ มักจะถูกพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นุชย์ที่มุ่งเน้นในเชิงมูลค่า การใช้คำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" และคำว่า "สิ่งแวดล้อม" บางครั้งอาจเกิดความสับสน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทรแก้ว ได้เสนอแนวทางการพิจารณาคำดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ต่างเป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ รู้จักนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ และอาศัยอยู่ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่สิ่งแวดล้อมเป็นทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น จึงกล่าวได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม เมื่อกล่าวถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ จึงควรใช้คำว่าทรัพยากรธรรมชาติ แต่ถ้าต้องการกล่าวรวมๆ ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นก็ควรใช้คำว่า สิ่งแวดล้อม”⁷

สำหรับความหมายในทางกฎหมายของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใด ได้กำหนดคำนิยามของคำดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ มีเพียงการให้คำนิยามประเภทของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทไว้ตามกฎหมายเฉพาะ อาทิ คำว่า “ป่า” และ “ไม้” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ครอบคลุมถึงที่ดินที่มีใจของเอกชนรวมถึงชนิดพันธุ์พืชที่อยู่บนที่ดินนั้น* และคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่หมายถึงพื้นดินรวมถึงส่วนประกอบของพื้นดิน** และคำว่า “สัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่หมายรวมถึงสัตว์ทุกชนิดทั้งสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก และแมงที่เกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ*** เป็นต้น ซึ่งความหมายของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการคุ้มครองทรัพยากรประเภทนั้นๆ เป็นสำคัญ จึงยังไม่ครอบคลุมและ

⁷ เกשמ จันทรแก้ว, เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม, หน้า 7-8.

* พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตรา 4 “ป่า” หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และ “ไม้” หมายถึง “ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษปลาย และกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด”.

** ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 1 “ที่ดิน” หมายถึง “พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย”.

*** พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

นิยามคำว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีกหรือแมง “ไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่า หมายถึง “สัตว์ป่า” ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำและให้หมายความรวมถึงสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย”.

สอดคล้องกับความหมายทางนิเวศวิทยาที่มองทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมที่พึงได้รับการคุ้มครองทั้งระบบ

ยังมีคำสำคัญอีกคำหนึ่งคือคำว่า “ธรรมชาติ” ที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและวิธีคิดในการให้คุณค่าของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “สิ่งแวดล้อม” ในแต่ละยุคสมัยด้วย โดยที่แต่เดิมสังคมไทยมองธรรมชาติและปรากฏการณ์ทางธรรมชาติในมิติของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ด้วยโลกทัศน์ในทางศาสนา เช่น แม่น้ำมีพระแม่คงคา พื้นแผ่นดินมีพระแม่ธรณีเป็นผู้ดูแลรักษา เป็นต้น เป็นการมองและเข้าใจธรรมชาติในเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นคุณค่า ที่มีความเชื่อมโยงด้านจิตวิญญาณระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ มนุษย์มีใช้ศูนย์กลางของธรรมชาติ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธรรมชาติที่ประกอบไปด้วยหลายส่วนที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ต่อมาภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตก คำว่าธรรมชาติถูกอธิบายในเชิงกายภาพที่มุ่งเน้นมูลค่า การให้ความหมายของธรรมชาติมุ่งเน้นในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจ จนเกิดการใช้คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ขึ้น ธรรมชาติถูกนำมาใช้ในฐานะเพียงปัจจัยการผลิตในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากการสัมปทานป่าไม้และการสัมปทานเหมืองแร่ เป็นต้น ส่วนคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมือง จนเกิดความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและเพิ่มขึ้นของมลภาวะในธรรมชาติ⁸

ในมุมมองของการจัดการ เมื่อกล่าวถึง “สิ่งแวดล้อม” จะหมายถึง กระบวนการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยการวางแผน ดำเนินงาน ติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้ดีขึ้น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการใช้อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ใช้ให้ได้ อย่างยั่งยืนยาวนานตลอดไป และให้อื้ออำนวยประโยชน์ต่อมวลมนุษย์และธรรมชาติให้มากที่สุด หากกล่าวถึง “ทรัพยากรธรรมชาติ” จะหมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมถึงการดูแลรักษา การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาในทรัพยากรธรรมชาตินั้น

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่เดิม เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ที่ส่งผลให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้อย่างมากมายจนเกิดความเสื่อมโทรม ทำให้สูญเสียคุณภาพทางธรรมชาติของทรัพยากรนั้น จึงทำให้เกิดแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่นำความต้องการการพึ่งพาทรัพยากรของชุมชนและประชาชน มาเป็น

⁸ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย(กรุงเทพฯ: แพลนพรีนตัง 2542), หน้า 6-13.

วัตถุประสงค์ในการจัดการในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง การใช้ประโยชน์จะเป็นไปเพื่อการยังชีพ นอกจากนี้จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรแล้ว ชุมชนและประชาชนยังสามารถช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติได้อีกด้วย แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญมีดังนี้

2.2.2.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ

แนวคิดที่สนับสนุนบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีรากฐานจากทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police power theory) โดยที่ปัจจัยที่ทำให้เกิดรัฐ คือ (1) ประชากร (2) ดินแดน (3) อำนาจอธิปไตย และ (4) การจัดระเบียบการปกครอง ดังนั้น รัฐจึงประกอบไปด้วยสังคมมนุษย์ที่ตั้งอยู่โดยมีเขตแดนที่แน่นอน มีอธิปไตยที่เป็นอิสระ และมีการจัดระเบียบการปกครองเพื่อประโยชน์ของคนในรัฐที่อยู่ร่วมกันนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องตั้งอยู่บนประโยชน์สุขของประชาชน ที่คำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมในสังคม อำนาจของรัฐเกิดจากความจำเป็นในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ศิลธรรม และสวัสดิภาพทั่วไป ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจในการปกครองดูแลทั้งมนุษย์และทรัพยากรต่างๆ ในสังคม ประกอบกับการที่รัฐมีอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ จึงรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในอาณาเขตของรัฐด้วย อาทิ ที่ดินและป่าไม้ รัฐจึงควรวางอำนาจโดยชอบในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐตั้งแต่ในอดีต มุ่งในการวางโครงสร้างของทรัพยากรให้เป็นไปตามแบบอย่างของอารยะประเทศ โดยที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารจัดการจึงเป็นไปในแนวทางการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นไว้เพื่อประโยชน์ของชาติ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ออกมาเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น การที่กฎหมายและนโยบายการพัฒนาของรัฐอยู่ภายใต้บริบทของสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงระยะเวลาต่างๆ ได้ส่งผลต่อแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ โดยแบ่งออกได้เป็น 4 ยุคคือ⁹ ยุคแรก เป็นยุคก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นยุคที่ชุมชนต่างๆ มีสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างค่อนข้างมีอิสระ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะในเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ยุคที่สอง คือ ยุคการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงยุค

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จากบุกเบิกที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็นบุกรุกที่ต้องจับกุม", พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรกระบวนทัศน์และนโยบาย (2543), หน้า 12-13.

ก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นยุคที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบและกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจรัฐจากส่วนกลางในการควบคุมและจัดการทรัพยากร *ยุคที่สาม* คือ ยุคที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นนโยบายหลักที่นำพาการพัฒนาประเทศที่มุ่งไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนา โดยรัฐใช้นโยบายและแผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง และ *ยุคปัจจุบัน* คือ ยุคของการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ โดยที่รัฐยังคงมีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้นโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ ทู่น และชุมชนอย่างกว้างขวางในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

นโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรมุ่งเน้นกระบวนการจัดการที่เป็น การสั่งการจากเบื้องบน มากกว่าที่จะเปิดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขึ้นไป โดยรัฐมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจตามตามลัทธิทุนนิยมเสรีเรื่อยมาเพื่อให้สังคมไทยมีความทันสมัย รัฐได้เข้าครอบครองพื้นที่และทรัพยากร โดยใช้อำนาจตามกฎหมายออกประกาศเพื่อครอบครองพื้นที่และ ทรัพยากร ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ รัฐได้เข้าครอบครองพื้นที่และทรัพยากรมาเป็นของรัฐ โดยใช้องค์ ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่เป็นระบบความรู้เชิงเดี่ยวในการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีวิธีคิด วิเคราะห์ที่ติดกับหน่วยพื้นที่ทางกายภาพ โดยที่ละเลยองค์ความรู้อื่นๆ เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิ ของกลุ่ม หรือทรัพยากรส่วนรวม เป็นต้น รัฐใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรของชาติ โดยเปิดให้เอกชนเข้าจัดการในทรัพยากรบางประเภทด้วยระบบสัมปทานได้บ้าง จึงเป็นเพียงการ จัดการภายใต้ภายใต้ระบบสิทธิเชิงเดี่ยว ที่หากมิใช่เป็นการจัดการภายใต้สิทธิของรัฐ ก็เป็นการจัดการ ภายใต้สิทธิของเอกชน มิได้มีหลักการที่เป็นการจัดการภายใต้สิทธิของชุมชนแต่อย่างใด

2.2.2.2 แนวคิดว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม

สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม เป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง รัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่กฎหมายใน ปัจจุบันให้รัฐมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์และความเสื่อมโทรมของทรัพยากร จึงมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดโดยให้ สิทธิแก่ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรดังกล่าว โดยในเบื้องต้นนี้จะได้พิจารณาถึง ความหมายของสิทธิชุมชนจากคำอธิบายของผู้ทรงคุณวุฒิในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชน ซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น”¹⁰

สิทธิชุมชน “เป็นกระบวนการที่ผสมผสานกันขององค์ประกอบ 2 ประการ คือ ภูมิปัญญาในการเข้าถึงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและอำนาจของชุมชนในการจัดการเรื่อง การเข้าถึงและใช้ทรัพยากรดังกล่าว ให้สมาชิกของชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั่วถึงและพอเพียง บนพื้นฐานของการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศไว้ได้ โดยใช้หลัก ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติหรือใช้ประโยชน์เท่าที่จำเป็น”¹¹

โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อ ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว โดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติใน การใช้ทรัพยากรร่วม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม เช่น การ อนุญาตให้เฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจน มีสิทธินำทรัพยากรมาใช้ส่วนตัวได้ ซึ่งเป็น หลักการทางศีลธรรมที่เน้นความเป็นธรรมและความมั่นคงในการยังชีพของชุมชนเหนือผลประโยชน์ ส่วนตน นอกจากนี้ สิทธิการใช้ยังถูกกำหนดด้วยความยั่งยืนและเป็นธรรมต่อระบบนิเวศโดยจะต้องไม่ เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศนั่นเอง

สิทธิชุมชน “ไม่ใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น พื้นที่ เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นของชุมชน ชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิและพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้”¹²

สิทธิชุมชนเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ชุมชนและประชาชน ที่ ประกอบขึ้นจากมิติต่างๆ อย่างหลากหลายและมีพลวัต สามารถแสดงออกผ่านสิทธิต่างๆ ทั้งสิทธิ เชิงซ้อนและสิทธิในคุณค่าร่วมกันของชุมชน โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตประเพณี โดยทั่วไปสิทธิชุมชนมักมีการอ้างถึงใน 2 ลักษณะ คือ ¹³ (1) สิทธิหน้าหมู่ หมายถึง สิทธิของส่วนร่วมที่ ใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามฐานทรัพยากร เช่น ป่า ต้นน้ำชุมชน และองค์กรเหมืองฝาย เป็นต้น และ (2) สิทธิการใช้ หมายถึง สิทธิที่เกิดขึ้นจากการ

¹⁰ ยศ สันตสมบัติ, "สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร,"(กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2545). หน้า 15.

¹¹ เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. "องค์ความรู้ ข้อเสนอเชิงนโยบายและทางออกปัญหาสิทธิชุมชนภาคใต้." วารสารวิชาการ สิทธิมนุษยชน 1 (ม.ค.-มี.ค. 2546): 88,

¹² อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน: วิถีดคิดท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร(กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 250.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 237-238.

กระทำที่ทำอยู่เป็นพื้นฐาน และจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์แล้ว เช่น การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และป่า เป็นต้น

ความเป็นไปของชุมชนในลักษณะดังกล่าว พัฒนาให้เกิด “กฎเกณฑ์” ที่ไม่ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นข้อบัญญัติที่ชุมชนยึดถือร่วมกัน ที่แฝงอยู่ในวิถีชีวิตของชุมชน เกิดการ ผิดซ้ำ เกิดการพัฒนาเป็นแบบแผนที่แข็งแรง ข้อบัญญัติของชุมชน เป็นข้อบัญญัติในการกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติ เป็นความสัมพันธ์ที่ เกี่ยวเนื่องกับ “ขอบเขตอำนาจ” ที่สมาชิกแต่ละคนแต่ละฐานะพึงมี พึงได้รับท่ามกลางการดำเนิน ชีวิตด้วยกัน อำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ทุกคนยอมรับภายใต้ “คุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน” เป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม ก็คือ “ระบบสิทธิ” ของชุมชนนั่นเอง

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถกำหนดลักษณะของสิทธิชุมชนในเรื่อง ทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนี้ คือ (1) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิกลุ่มของชุมชน มิใช่สิทธิแบบปัจเจกของบุคคล ใดบุคคลหนึ่ง (2) สิทธิชุมชนมีลักษณะของสิทธิเชิงซ้อนที่มุ่งถึงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร มิใช่สิทธิ เด็ดขาดในการกีดกันผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิตั้งเช่นระบบกรรมสิทธิ์เอกชนโดยทั่วไป และ (3) สิทธิเพื่อการใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์จารีตประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาของ ชุมชน ที่มีเป้าหมายคือการสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรควบคู่ไปกับการทำให้ชุมชนสามารถ ดำรงชีวิตแบบพึ่งพาตนเองได้

โดยที่ชุมชนอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการจัดความสัมพันธ์ใน ลักษณะที่ถือได้ว่าเป็น “สิทธิชุมชน” ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมา ซึ่งเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันของ องค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึง องค์ประกอบด้านอำนาจของชุมชนในการจัดการดูแลเรื่องการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ในด้านอำนาจ ของชุมชน พบว่า ชุมชนสามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน ลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ คือ (1) ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้มาก่อน (2) ให้ความสำคัญกับการ ครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ (3) ให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัด เฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ (4) ให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิโดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิด สิทธิผู้อื่น ทั้งนี้ โดยที่สิทธิดังกล่าวมีความซับซ้อนหรือมีความยืดหยุ่น เช่น สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์ จะใช้ได้เพียงระยะสั้นๆ ในขณะที่สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์สามารถครอบครองได้ยาวนานค่อนข้าง ถาวร สิทธิบางอย่างบุคคลอื่นสามารถร่วมใช้ได้ เป็นต้น

ภายใต้แนวคิดสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชนจึง ถือเป็นข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการจัดการทรัพยากร มีหลักเกณฑ์เฉพาะตามลักษณะของ ทรัพยากรแต่ละประเภท สิทธิชุมชนจึงมีความหลากหลายและยืดหยุ่น เพราะกฎเกณฑ์ของชุมชนย่อม

ปรับสภาพไปตามเงื่อนไขปัจจัยที่มากกระทบ ความซับซ้อนของสิทธิจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน การตรวจสอบถ่วงดุล สิทธิชุมชนเป็นสิทธิเชิงซ้อน* ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางวัฒนธรรม เป็นพลวัต และการซ้อนทับของระบบสิทธิในรูปแบบและเนื้อหาที่หลากหลาย ท่ามกลางความขัดแย้งที่มีการเปลี่ยนแปลงและการเจรจาต่อรองที่ดำเนินไปอยู่ตลอดเวลา ระหว่างสมาชิกของชุมชนด้วยกันเองและระหว่างชุมชนกับภายนอก¹⁴

โดยที่สิทธิชุมชนเองมีลักษณะของการมีส่วนร่วมอยู่ด้วย ที่ต้องการให้ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จดังเช่นสิทธิปัจเจกและสิทธิรัฐที่เจ้าของที่ใช้สิทธิกีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกได้อย่างสิ้นเชิง¹⁵ โดยที่ชุมชนได้สร้างเงื่อนไข กติกา ที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอก ป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่อาศัยดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก คนภายนอกจะอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนทั้งหลายในสังคม มาอยู่เหนือการมีชีวิตรอดของคนในชุมชนไม่ได้ ระดับของการมีส่วนร่วมจึงลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐานของคนและสังคม อย่างไรก็ตาม การกีดกันคนภายนอกอาจจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากร หรือในโครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม โดยทั่วไปแล้วสิทธิชุมชน จึงมีลักษณะของการมีส่วนร่วมจากภายนอกอยู่ด้วย มิใช่เพียงการกีดกันสิทธิดังกล่าว

หลักการของการมีส่วนร่วมคือ เป้าหมายของสิทธิชุมชนที่มีใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย เช่น การดูแลรักษาป่า การจัดการลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

การมีส่วนร่วม เกิดขึ้นได้หลายลักษณะ หลายรูปแบบ และวิธีการที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของเรื่อง ทำให้การให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมแตกต่างกันไปตามบริบทของเรื่อง ดังนี้

Erwin กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ “กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง

* สิทธิเชิงซ้อน หมายถึง การดำรงอยู่ของสิทธิของหน่วยทางสังคมหลายหน่วยและสิทธิหลายแบบบนพื้นที่เดียวกัน เช่น ป่า ที่ดินที่อยู่ใน -“กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง” ของรัฐ แต่ชุมชนมี “สิทธิในการจัดการและควบคุม” ขณะที่ชาวบ้านมี “สิทธิการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์” การคำนึงถึงสิทธิเชิงซ้อน จะช่วยให้มีทางเลือกและความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่.

¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร, หน้า 241.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

ร่วมใช้ความคิด สร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ รวมทั้งสนับสนุนและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง”¹⁶

Bertcher อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “เป็นการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน และรับผลประโยชน์ของการพัฒนา โดยที่การมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ ความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและการดำเนินการของประชาชนเอง”¹⁷

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือ “การเข้าร่วมอย่างมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ โดยสมัครใจ”¹⁸

การมีส่วนร่วม จึงเป็นสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในส่วนที่รัฐหรือกฎหมายให้รัฐมีอำนาจจัดการควบคุมดูแล โดยสิทธิที่ว่านี้ มีลักษณะเป็นการเรียกร้องให้รัฐรับรอง จัดให้มีขึ้น หรือยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนมีส่วนได้เสียหรือกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของตน อีกทั้ง เพื่อเป็นการยืนยันรับรองสิทธิในการที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน

สิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพัฒนาการมาจากแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ดังนั้น บุคคลทั้งหลายจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ จำแนกตามบทบาท ความสนใจ และโอกาสที่ประชาชนจะได้รับ โดยสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องมีกระบวนการที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิเหล่านั้นได้

สิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นการมีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากร และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในภาวะ หน้าที่ในการดูแล แก้ไข และฟื้นฟู

¹⁶ Erwin W., *Participation Managements: Concept Theory and the Implementation*(Atlanta: Geogia State University Press, 1976), p.92.

¹⁷ H.J. Bertcher, *Group Participation Techniques for Leaders and Members*(London: Sage, 1994), p. 138.

¹⁸ United Nations *Popular Participation in Decision Making for Development*(New York: United Nation Publication, 1978), p. 4.

คุณภาพของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จักต้องดำเนินการให้ประชาชนและชุมชน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน

โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจึงมีความสามารถที่จะดูแลควบคุมวิถีในการดำรงชีวิตของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิในชีวิตและปัจจัยการดำรงชีวิต¹⁹ ในกรณีดังกล่าวหากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนโดยอ้อมมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนต่อไป

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชาวพื้นเมืองและชุมชนในท้องถิ่น ในการจัดการและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและประเพณีที่ได้สืบทอดกันมา ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐควรจะได้ตระหนักถึงและสนับสนุนบทบาทของชาวพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน*

การให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีวิถีชีวิตอยู่กับทรัพยากร แต่ก็ไม่ได้รับผลพวงความมั่งคั่งที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร อีกทั้งยังจะช่วยให้การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากรัฐไม่มีกำลังบุคลากรและทรัพยากรเพียงพอที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ยังทำให้มีโอกาสได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องที่กำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้

แนวความคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงมุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ โดยการพัฒนา

¹⁹ เสน่ห์ จามริก, *สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), หน้า 199.

* Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 22

“Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.”

นโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ รวมทั้งกลไกของกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรให้สอดคล้องกับแนวโน้มและพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เพราะคนในชุมชนต่างก็ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการและความอยู่รอดของชุมชนในท้องถิ่น ดังนั้น นอกจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแล้วชุมชนยังต้องร่วมมือกันเพื่อจัดการดูแลรักษาทรัพยากรไม่ให้ถูกทำลายด้วยเช่นกัน

การที่จะส่งเสริมให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์และทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการของการมีส่วนร่วม ซึ่งจะแฝงอยู่ในกระบวนการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรดังกล่าวในรูปของข้อขัดแย้งในลักษณะต่างๆ ทั้งในระบบความรู้ สิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรนั้น

2.2.2.3 แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit ในปี ค.ศ. 1992 ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงความสำคัญของความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นความจำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรในแง่มุมต่างๆ อาทิ ช่วยลดปัญหาความยากจนด้วยการยกฐานะความเป็นอยู่ของผู้คนให้สูงขึ้นโดยตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ช่วยให้การพัฒนาและการอนุรักษ์สามารถดำเนินไปด้วยกันได้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ได้ให้ความหมายไว้ คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบันโดยยังคงศักยภาพเพื่อสนองต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป” การพัฒนาอย่างยั่งยืนให้ความสำคัญในเรื่องของสังคมวิทยา นิเวศวิทยา และเศรษฐกิจเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสวัสดิการสังคมของมนุษย์

หลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า*

* Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 10.

“The pursuit of sustainable development requires a political system that secures effective citizen participation in decision making.”

“ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและค้ำประกันถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เรียกว่า “ความยุติธรรมระหว่างคนสองยุค” โดยมุมมองของมนุษย์ต้องปรับเปลี่ยนให้เปิดกว้างยอมรับความจริงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นผลตามมาจากการกระทำใดๆ ของมนุษย์ที่เรียกว่าการพัฒนา ที่จะต้องประสานแนวคิดในด้านต่างๆ ตั้งแต่แนวคิดทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ จริยศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อสร้างองค์ความรู้โดยเริ่มต้นจากพื้นฐานความรู้ทางนิเวศวิทยา ความรู้ความเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ในระหว่างสิ่งมีชีวิตด้วยกันเอง และปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยทั่วไปหมายถึงการพัฒนาเพื่อบรรลุถึงความต้องการของมนุษยชาติในปัจจุบัน ที่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นการลดทอน หรือเบียดบังโอกาสที่จะบรรลุความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในรุ่นต่อไป ด้วย เนื่องจากเพื่อตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันในทุกๆ ครั้ง จะต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์กับศาสตร์อื่น ที่อาจสรุปได้ 3 ประการ คือ (1) ด้านนิเวศวิทยา ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพของระบบนิเวศสำหรับคนรุ่นอนาคต (2) ด้านเศรษฐกิจ ที่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสงวนรักษาทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับคนรุ่นอนาคต และ (3) ด้านสังคม ที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของประชากรกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้น จำเป็นต้องดำเนินการในแนวทางของการบูรณาการปัจจัยต่างๆ เข้าด้วยกัน อาทิ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายและบุคลากร โดยคำนึงถึงปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ การรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสังคม ซึ่งถือเป็น 3 เสาหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โดยที่มาตรการของการพัฒนาในแบบดั้งเดิมที่ผ่านมา นอกจากจะเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์และทรัพย์สินอื่นของมนุษย์แล้ว ยังพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศ ได้สร้างความเสียหายต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ วัฒนธรรมท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นแนวคิดที่เป็นกลาง เป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาที่รัฐเป็นผู้ชี้แนะและออกคำสั่งควบคุมสั่งการในลักษณะรัฐประชาชาติ (Nation State) โดยปรับเปลี่ยนเป็นลักษณะประชารัฐ (Civil State) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นประชาสังคม ซึ่งหลักการของประชาสังคม (Civil Society) คือการ

พัฒนาที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยทุกฝ่ายในสังคม ต่างให้ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชน คำว่า “ประชารัฐ” จึงหมายถึงรัฐซึ่งมีรัฐบาล เอกชน และประชาชนร่วมมือกันในทุกเรื่องที่เป็นสาธารณะ

รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ไว้ในระบบกฎหมาย โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมว่าต้องเป็นไปตามแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน* ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐจะต้องเป็นไปในแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ มิติทางเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยมที่ระบบการแข่งขันเป็นไปตามกลไกตลาด ทางสังคมตามแนวคิดการพัฒนามนุษย์ที่คำนึงถึงความมั่นคงและความสุขของประชาชน และสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น เป็นแนวทางการบูรณาการปัจจัยการจัดการของระบบการจัดการที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาสังคม และเป็นแนวคิดแบบพหุนิยมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของผู้มีส่วนได้เสียในหลายบทบาท ที่มุ่งไปสู่ความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากร โดยมีการแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมและรับผิดชอบร่วมกัน การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนและชุมชน ยอมรับความริเริ่มของภาคประชาชนที่มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดของทุกฝ่ายในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

2.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในปัจจุบัน

2.2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ แบ่งออกได้ตามประเภทของทรัพยากรและหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบได้ ดังนี้

1) ดินและการใช้ที่ดิน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดิน และสำนักผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (1), 84 (1) และ 85 (5).

2) น้ำและการประมง อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมประมง มีอำนาจหน้าที่ดูแลจัดการทรัพยากรน้ำและการทำประมงในน่านน้ำไทย

3) ป่าไม้และสัตว์ป่า มีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าว ปราบกฏ รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ขอบเขตอำนาจหน้าที่
ดินและการใช้ที่ดิน		
พ.ร.บ. การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	กรมพัฒนาที่ดิน	ควบคุมการจัดสรรที่ดินเพื่อการผังเมือง สาธารณูปโภค และคุณภาพสิ่งแวดล้อม
พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547	-กรมพัฒนาที่ดิน -สำนักงานจัดรูปที่ดิน	ควบคุมการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา และการใช้ที่ดินที่เหมาะสมด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม
พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518	กรมโยธาธิการและผังเมือง	ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมือง
น้ำและการประมง		
พ.ร.บ. การชลประทาน หลวง พ.ศ. 2482	กรมชลประทาน	ควบคุมการชลประทานของประเทศให้มีประสิทธิภาพ
พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	-กรมประมง -กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	ควบคุมการทำประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งการป้องกันถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน
พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ขอบเขตอำนาจหน้าที่
ป่าไม้และสัตว์ป่า		
พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484	กรมป่าไม้	ดูแลรักษาป่าไม้ ควบคุมการให้สัมปทานป่าไม้และการเก็บหาของป่า
พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	กรมป่าไม้	ควบคุมการใช้ประโยชน์และการป้องกันพื้นที่และทรัพยากรป่าไม้
พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	คุ้มครองพันธุ์พืชและสัตว์ ห้ามไม่ให้มีการค้าและขนส่งชนิดพันธุ์ต่างๆ และห้ามมิให้มีการรุกรานเข้าไปภายในเขตอุทยาน
พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	กรมประมง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	ควบคุมการครอบครอง การค้า การล่า และการเพาะพันธุ์สัตว์ป่า รวมถึงซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า

โดยมีสภาพปัญหาทางกฎหมายในการจัดการ ที่สามารถสรุปได้ ดังนี้ *ประการแรก* กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่กระจัดกระจายหลายฉบับ และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามภารกิจและความจำเป็นของการจัดการ มีลักษณะแยกส่วนการดำเนินงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น ในการจัดการป่าไม้ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น กฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเรื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ การผลิต และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละด้านเป็นสำคัญ มิได้มองในภาพรวมของทรัพยากรอย่างเป็นระบบและความเป็นเอกภาพเชื่อมโยง สอดคล้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการประสานงาน เป็นผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติขาดประสิทธิภาพ

ประการต่อมา กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ เป็นกฎหมายที่จัดทำและใช้บังคับมาเป็นเวลานานในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า จึงมีแนวคิดและหลักการที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการขององค์ความรู้ในด้านอื่นๆ อาทิ สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน รวมทั้งหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมถึงหลักธรรมาภิบาล และการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วย

เหตุดังกล่าวกฎหมายเหล่านั้นจึงมักเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการแต่เพียงลำพัง เช่น พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติในการดำเนินการและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานฯ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการที่แม้มีผู้แทนประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ แต่เป็นเพียงในรูปแบบพิธีเท่านั้น ในการดูแลรักษาอุทยาน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด หรือในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอในการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด

2.2.3.2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน

การจัดการ หมายถึง “ชุดของหน้าที่ต่างๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร โดยที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างฉลาดและคุ้มค่า ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผลสำเร็จของการจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน”²⁰

โดยที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง “การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ ทั้งในด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด รวมทั้งการสงวนเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสามารถให้ผลได้อย่างยาวนาน”²¹

²⁰ Ricky W. Griffin, *Fundamentals of Management*(Houghton Mifflin College Div, 1997), p.65.

²¹ พรชัย ธรรมธรรม และ จินตนา ทวีมา, *สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน 19, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: สุธาการพิมพ์, 2516), หน้า 387.

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง “การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สิ่งที่อยู่รอบๆ ตัวเรามีผลดีต่อคุณภาพชีวิต คือจะต้องดำเนินการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาภาวะปลอดภัย”²²

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึง การกระทำหรือการดำเนินงานต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การเก็บรักษา การซ่อมแซม การใช้อย่างประหยัด และการสงวนรักษา เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษย์ได้ใช้ตลอดไปอย่างไม่ขาดแคลนหรือมีปัญหาใดๆ หรืออาจจะหมายถึง กระบวนการจัดการ แผนงานหรือกิจกรรมในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองความต้องการในระดับต่างๆ ของมนุษย์ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาคือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการอนุรักษ์ด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด ประหยัด และก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้²³

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน มีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การจัดการโดยรัฐ และการจัดการโดยชุมชน ดังนี้

2.2.3.2.1 การจัดการโดยรัฐ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างความเป็นรัฐชาติ โดยรัฐมีหน้าที่การปกครองดูแลกิจการภายในเขตแดนของตน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และรัฐพยายามขยายอำนาจไปให้เต็มพื้นที่ซึ่งเป็นเขตแดนของประเทศ โดยการขยายพื้นที่ในการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมที่ดินและพื้นที่ป่า การรับเอาระบบกฎหมายตะวันตก และความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง ทำให้เริ่มมีการแผ่ขยายอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรที่ดินและป่าเพิ่มมากขึ้น โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการสร้างอาณาเขตของรัฐ จึงเป็นกระบวนการขยายอำนาจในการควบคุมทรัพยากรและประชาชนในพื้นที่ เพื่อสนองต่อความมั่นคงของรัฐและการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ มีลักษณะและวิธีการจัดการที่พึงพิจารณาได้ ดังนี้ *ประการแรก* วิธีคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากร สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิที่

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 388.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 388.

ผูกติดกับตัวทรัพยากรและพื้นที่ โดยถือว่ารัฐหรือปัจเจกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้เป็นเจ้าของ โดยมีสิทธิการใช้ในทรัพยากร และมีอำนาจหวงกั้นผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิ ด้วยวิธีคิดดังกล่าวรัฐได้อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นของรัฐ โดยรวมศูนย์อำนาจการจัดการมาไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวมกลายมาเป็นของหลวง ชุมชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการดูแล

ประการต่อมา เป็นการจัดการเชิงเดี่ยวที่ใช้วิธีการเดียวกันกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท เพื่อวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่รัฐในส่วนกลาง โดยรัฐมีอำนาจดำเนินนโยบาย บังคับใช้กฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่างๆ ในลักษณะการควบคุมสั่งการเป็นการทั่วไปทั่วประเทศโดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่สภาพของทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลายที่แตกต่างกันไป

ประการสุดท้าย รัฐได้ใช้นโยบายและกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการทางเทคนิคที่ใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ ภายใต้อำนาจของกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะแยกส่วน ได้แก่ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยที่ดิน กลุ่มกฎหมายว่าด้วยน้ำ และกฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า เป็นต้น โดยละเอียดที่จะพิจารณาทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมที่ต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบ

การจัดการทรัพยากรโดยรัฐดังกล่าว มีข้อพึงพิจารณา ดังนี้²⁴ (1) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแทบทั้งหมดที่มีอยู่ มีลักษณะลิดรอนสิทธิของชุมชน ด้วยการกำหนดสิทธิเหนือทรัพยากรว่าเป็นของรัฐ และโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด (2) ระบบกฎหมายวางอยู่บนฐานคิดที่แยกคนและชุมชนออกจากฐานทรัพยากร โดยเชื่อว่าคนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลไม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการตามแนวคิดตะวันตกที่ขัดกับความเป็นจริงที่ว่าชาวบ้านสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืนมาหลายชั่วอายุคน และ (3) รัฐใช้เกณฑ์กรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรแบบตะวันตกในการตรวจสอบสิทธิของเอกชนและชุมชน โดยยึดกฎหมายและองค์ความรู้แบบตะวันตกเป็นหลักในการจัดการ โดยละเอียดข้อเท็จจริงที่ว่าชุมชนในท้องถิ่นมีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีดั้งเดิมเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่างๆ ในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สิทธิการใช้ เป็นต้น แต่รัฐกลับเพิกเฉยไม่ยอมรับ ซึ่งนำไปสู่การขัดกันของกฎหมายกับจารีตประเพณีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จากบุกเบิกที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็นบุกรุกที่ต้องจับกุม.", หน้า 15-16.

2.2.3.2.2 การจัดการโดยชุมชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอดีต เป็นเรื่องที่ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรกันเอง จนเกิดเป็นจารีตประเพณีของชุมชนในท้องถิ่นมากมายเหนือทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง อาทิ ประเพณีการบวชต้นไม้ และองค์กรมืองฝายชุมชน เป็นต้น ต่อมารัฐได้เข้าร่วมอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากชุมชนท้องถิ่นเข้ามาเป็นของรัฐ ในส่วนกลาง และปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่เดิมของชุมชน โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติขึ้นในภายหลัง ผ่านกลไกของระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร ที่ถือว่ารัฐมีอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในอาณาเขตของรัฐ และเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น ซึ่งเป็นการละเว้นมุมมองทางประวัติศาสตร์ และลดทอนสิทธิของชุมชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีมาแต่เดิม

แม้ว่ารัฐจะขยายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น ด้วยกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นมาในภายหลัง หากแต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เป็นเพราะกระแสจารีตประเพณีที่สั่งสมสืบสานเรื่อยมาจากบรรพชน ยังมีผลบังคับใช้เป็นกฎของชุมชนที่แข็งแกร่งกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นในภายหลัง ดังเช่นกรณีของป่าชุมชนที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมากมายหลายแห่งยังคงยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันอยู่จนถึงปัจจุบัน การที่กฎหมายของรัฐสมัยใหม่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติเป็นเพราะช่องว่างของกฎหมายที่ปฏิเสธจารีตประเพณีของชุมชนซึ่งเป็นรากเหง้าของสังคมชนบทนั่นเอง

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน มีลักษณะการจัดการที่พิจารณาได้ ดังนี้ *ประการแรก* โดยที่ระบบสิทธิร่วมของชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวคิดที่วางอยู่บนหลักการของสิทธิการใช้ ที่ถือว่าเป็นสิทธิที่ผูกติดกับตัวทรัพยากร ที่เปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทและเงื่อนไขของระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จึงมิใช่สิทธิเด็ดขาดดังเช่นสิทธิของรัฐ แต่เป็นสิทธิของส่วนรวมสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นสิทธิเชิงซ้อน โดยคนในชุมชนจะมีสิทธิการใช้ และสิทธิการเข้าถึงในทรัพยากรธรรมชาติที่นั้น ที่ไม่จำต้องขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของดังเช่นในกรณีสิทธิของรัฐหรือปัจเจกบุคคล

ประการต่อมา เป็นการจัดการเชิงซ้อนที่ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดการตามสภาพของทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายที่แตกต่างกันไป โดยคนในชุมชนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรในชุมชนได้โดยเสรี ที่เปิดโอกาสให้คนภายนอกทั่วไปเข้าถึงทรัพยากรได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

ประการสุดท้าย ชุมชนได้ใช้จารีตประเพณี และกฎของชุมชนในการจัดการ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการทางเทคนิคที่มุ่งใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการ ที่

สอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากร ที่คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมที่ต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน จะต้องมีการกำหนดพื้นที่อย่างชัดเจน และให้สิทธิแก่ชุมชนในท้องถิ่นในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร จะมีผลเป็นการกันบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกของชุมชนออกไปจากการใช้ทรัพยากรนั้น หรือที่เรียกกันว่า “สิทธิหน้าหมู่” ควบคู่กันไปกับสิทธินี้ก็คือ การมีกฎเกณฑ์ในกลุ่มเกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากร ตลอดจนการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดการแบบนี้ คือ จะต้องมีการโครงสร้างของชุมชนที่เข้มแข็งและชัดเจนเพียงพอ ที่จะสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามได้ นอกจากนี้จะต้องให้อำนาจตามกฎหมายแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

การยึดระบบกรรมสิทธิ์แบบกฎหมายตะวันตกเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ทำให้รัฐอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรทั้งหมดมาเป็นของรัฐ ชุมชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการดูแล และรัฐก็ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะดูแลได้อย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามาดักตวงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้ตามอำเภอใจ ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบรวมศูนย์ทำให้รัฐบังคับใช้หลักเกณฑ์ กฎหมาย และนโยบายการบริหารจัดการและการควบคุมเป็นการทั่วไปทั้งประเทศในทุกทรัพยากรโดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่โดยสภาพของทรัพยากร และวัฒนธรรมของท้องถิ่นมีความหลากหลายและเป็นพลวัต ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ทำให้รัฐสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยดึงดูดทรัพยากรทุน กำลังสมอง และแรงงานจากภาคเกษตรกรรม ด้วยนโยบายเช่นนี้รัฐจึงสนับสนุนการทำสัมปทานเพื่อการพาณิชย์มากยิ่งขึ้นกว่าการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในภาคเกษตรกรรมและชุมชน ซึ่งขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร ทำให้ชนบทและชุมชนท้องถิ่นเสียเปรียบและสูญเสียศักยภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน

ความด้อยประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร ที่ขึ้นอยู่กับกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชน ที่เป็นรากฐานการจัดการในรูปแบบของนโยบายสองขั้วคือ นโยบายที่เน้นให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ กับนโยบายที่เน้นการใช้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในการจัดการนั้น การจัดการในแนวทางดังกล่าว จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันได้²⁵ เนื่องจากเป็นหลักการจัดการในหลักคิดของ “สิทธิเชิงเดี่ยว” ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพ

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 144-146.

ของทรัพยากรและวิถีของชุมชนในท้องถิ่น แนวคิดสิทธิชุมชนที่เสนอการจัดการในรูปแบบของ “สิทธิเชิงซ้อน”²⁶ ที่ใช้สิทธิในหลายรูปแบบประกอบกัน ทั้งสิทธิปัจเจกและสิทธิร่วม คือ พิจารณาสิทธิในแง่ของการจัดการและควบคุม หรือสิทธิในการเข้าถึงและสิทธิการใช้ แทนสิทธิในความเป็นเจ้าของเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น จึงเป็นทางเลือกที่น่าพิจารณาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการพิสูจน์ถึงประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง ปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐและโดยชุมชน

องค์ประกอบ	การจัดการโดยรัฐ	การจัดการโดยชุมชน
เป้าหมาย	การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ	การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน
วิธีคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> - สิทธิเชิงเดี่ยว ผู้กตติกับตัวทรัพยากรและพื้นที่ - พื้นฐานความเป็นเจ้าของ รัฐมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว โดยมีสิทธิการใช้ในทรัพยากร และมีอำนาจหวงกันผู้ไม่มีสิทธิ 	<ul style="list-style-type: none"> - สิทธิเชิงซ้อน ผู้กตติกับตัวทรัพยากร เปลี่ยนแปลง ตามระบบนิเวศ สังคม และวัฒนธรรม - พื้นฐานความเป็นเจ้าของ เป็นของส่วนรวม ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีสิทธิการใช้ และสิทธิการเข้าถึงในทรัพยากร
วิธีการจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการเชิงเดี่ยว - ใช้วิธีการเดียวกันกับการจัดการทรัพยากรทุกประเภท - เปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเสรี - การจัดการทางเทคนิคที่มุ่งใช้องค์ความรู้ 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการเชิงซ้อน - ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดการ ตามประเภทของทรัพยากร - เปิดให้เข้าถึงทรัพยากรได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด - การจัดการทางเทคนิคที่มุ่งใช้

²⁶ อานันท์ กาญจนพันธุ์, พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระทบทัศน์และนโยบาย, หน้า 124.

องค์ประกอบ	การจัดการโดยรัฐ	การจัดการโดยชุมชน
	สมัยใหม่ เพื่อควบคุมสภาพทาง ธรรมชาติของทรัพยากร	ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่สอดคล้อง กับสภาพทาง ธรรมชาติ
ปัจจัยที่ใช้ในการ จัดการ	- กฎหมาย นโยบาย และแผนปฏิบัติ ใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสิ่งการบังคับ บัญชาต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง	- จารีตประเพณี และภูมิปัญญา ท้องถิ่นใช้จารีตประเพณีและกฎ ของชุมชนในการจัดการ
การจัดองค์กร	- ราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น	- ชุมชน และสภาองค์กรชุมชน

ประกอบกับการที่ทั้งกฎหมายของรัฐและจารีตประเพณีของชุมชนสามารถที่จะดำเนินการควบคู่กันไปได้ จึงมีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะต้องสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นส่วนรวม จึงต้องเริ่มต้นด้วยการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่ว่า “รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ รัฐและหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมและจัดสรรทรัพยากร” ไปสู่รากฐานแนวคิดใหม่ที่ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชนและเป็นหน้าที่ของชุมชนและรัฐที่จะต้องร่วมกันรักษาและจัดการทรัพยากรนั้น”²⁷ ดังนั้น นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีลักษณะของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมและรับรองชุมชนให้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม

2.2.4 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

โดยที่สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเป็นระบบ ความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดขึ้นจากสาเหตุต่างๆ อาจมีผลกระทบแพร่กระจายไปยังประเทศข้างเคียงได้ จึงได้มีการสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกขึ้นในรูปของข้อตกลงระหว่างประเทศในชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ อนุสัญญา สนธิสัญญา พิธีสาร เป็นต้น ในส่วนของการประมงทางทะเลนั้น ในระยะเริ่มแรกก่อนการประชุม The Earth Summit ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ว่ามีมักอยู่ในรูปของการอนุรักษ์ที่เน้นเฉพาะชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น แต่ภายหลังการประชุมดังกล่าวมีผล

²⁷ วิวัฒน์ ศดิชธรรมนิตย์, สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา : กรุงเทพฯ), 2536). หน้า 64.

ให้เกิดแผนปฏิบัติที่ 21 และอนุสัญญาที่สำคัญอีกหลายฉบับ ทำให้เกิดความเชื่อมโยงของการอนุรักษ์ และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมทั้งระบบ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันเสรีภาพในการทำประมงในเขตทะเลหลวงมีแนวโน้มลดลง ประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในเขตทะเลหลวงอย่างยั่งยืน ซึ่งไม่อาจกระทำได้อีกคงปล่อยให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างเสรี (Open Access Resources) ที่นอกจากจะเป็นการทำลายทรัพยากรแล้ว ยังมีแนวโน้มของความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรนั้นอีกด้วย จึงได้มีการจัดทำข้อตกลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและประมงทั้งในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาคหลายฉบับ ผลจากอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่กำหนดให้มีการพัฒนาข้อตกลงเพื่อการจัดการสัตว์น้ำในเขตทะเลหลวง ในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Highly Migratory Species) และที่เป็นสัตว์น้ำประเภทคร่อมเขตทะเล (Straddling Stocks) หรือสัตว์น้ำที่เคลื่อนย้ายระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง

ข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการจัดการสัตว์น้ำดังกล่าวร่วมกัน โดย (1) ดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับข้อตกลงนี้และกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อหยุดยั้งกิจกรรมหรือเรือของชาติที่ไม่ได้เป็นภาคี ในอันที่จะทำให้การดำเนินการตามข้อตกลงนี้ด้อยประสิทธิภาพลง (2) จัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการทั้งในระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคในการออกมาตรการจัดการและอนุรักษ์มวปลาทะเลประเภทย้ายถิ่นอยู่เสมอและประเภทคร่อมเขตทางทะเล โดยวางมาตรการการอนุรักษ์และจัดการสัตว์น้ำดังกล่าว และการกำหนดปริมาณและสัดส่วนของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ ดังนั้น ไม่ว่ารัฐภาคีหรือรัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคี การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการทำประมงในเขตทะเลหลวง ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวนี้เช่นกัน

จึงเห็นได้ว่าการทำประมงนอกอาณาเขตของรัฐหรือในทะเลหลวงอย่างเสรี จะทำได้ยากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะต้องกระทำภายใต้ความร่วมมือของนานาประเทศ เพื่อจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน ซึ่งจะมีผลต่อการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่เป็นการทำประมงบริเวณชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมถึงชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่มีการย้ายถิ่นอยู่เสมอ ดังนั้น จึงจะได้ศึกษาถึงข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงทางทะเลที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.2.4.1 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หรืออนุสัญญา CBD เป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้ประเทศต่างๆ ที่แม้จะมีความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่ละเลยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ (1) เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (2) เพื่อใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และ (3) เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

อนุสัญญา CBD เป็นอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ครอบคลุมการอนุรักษ์ทั้งในระดับพันธุกรรม ชนิดพันธุ์ และระบบนิเวศ โดยได้ให้คำนิยามของความหลากหลายทางชีวภาพไว้ว่า หมายถึง “การมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งมีชีวิตจากทุกแหล่งรวมถึงนอกเหนือจากสิ่งอื่นแล้ว ระบบนิเวศทางบก ทางทะเล และทางน้ำอื่นๆ และการประกอบรวมทางนิเวศ ซึ่งมีชีวิตเป็นส่วนหนึ่งในนั้นด้วย ในการนี้รวมถึงความหลากหลายในชนิดพันธุ์ ระหว่างชนิดพันธุ์ และของระบบนิเวศ”*

เนื้อหาของอนุสัญญาฯ เป็นการวางกรอบนโยบายให้รัฐภาคีจัดทำนโยบาย มาตรการ และแผนการดำเนินงานของตนเอง โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมโลกให้การสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินงานของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ รัฐภาคีมีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรของตนตามนโยบายและความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยไม่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่น

2) ส่งเสริมการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น รัฐภาคีควรให้ความเคารพ ส่งเสริม อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งความรู้ นวัตกรรม และแนววิถีปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

3) ส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพภายใต้หลักการ การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเกิดความเป็นธรรมแก่รัฐเจ้าของทรัพยากร

* Convention on Biological Diversity, Article 2.

ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้าน อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล และรักษาความสามารถในการให้ผลผลิตและการบริการจากระบบนิเวศทางทะเล รวมถึงเรื่องการแข่งขัน ผลประโยชน์ด้านความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก เนื้อหาของอนุสัญญาฯ มี 42 ข้อ ประกอบด้วยกรอบงานสำหรับกิจกรรมที่ประเทศภาคีดำเนินงานในระดับชาติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยประเทศภาคีมีพันธกรณีในประเด็นหลักๆ ดังนี้*

1) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ จัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง ควบคุมดูแลและจัดการองค์ประกอบที่สำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคุมดูแลและจัดการกิจกรรมที่อาจเป็นภัยต่อความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมและชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม ป้องกัน ควบคุม และกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในชนิดพันธุ์ที่ผ่านการดัดแปลงพันธุกรรม สงวนรักษา และดำรงไว้ซึ่งองค์ความรู้และชนบประเพณีของชุมชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น

2) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ โดยวางมาตรการบำรุงและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และนำกลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเดิม

3) ใช้ประโยชน์ในองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยจัดทำมาตรการแผนการระดับชาติเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

4) แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม โดยพิจารณาสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม ดำเนินมาตรการและเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเข้าถึงและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ยุติธรรม

การดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศหลายฉบับ ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้านนั้น กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และ

* Convention on Biological Diversity, Article 8, 9, 10.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่พบว่ายังขาดกลไกรองรับการดำเนินงานตามพันธกรณีที่สำคัญตามอนุสัญญาฯ

การดำเนินการในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549 โดยได้จัดทำและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการรองรับในเรื่องความปลอดภัยทางชีวภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2545 กำหนดมาตรการติดฉลากผลิตภัณฑ์ที่ติดต่อทางพันธุกรรม เป็นต้น

ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรชีวภาพ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างยุติธรรมและเท่าเทียม ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2554 โดยได้จัดทำระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ.2554 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรชีวภาพนั้นให้กับท้องถิ่น

ในเรื่องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 กำหนดมาตรการในการป้องกัน ควบคุมและกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทั้งที่เข้ามาแล้วและที่จะเข้ามาในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.4.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)

จากการประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลได้ให้การรับรองอนุสัญญา 4 ฉบับ ซึ่งเรียกรวมๆ กันว่าอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งได้แก่ (1) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (2) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (3) อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง และ (4) อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป

พันธกรณีของไทยต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประมงได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลให้มีัตถุประสงค์การถูกแสวงหาประโยชน์ที่มากเกินไป หลักการของอนุสัญญาอยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ที่

จะวางมาตรการหรือที่จะร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติของตนตามที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ข้อตกลงด้านการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างประเทศที่สำคัญอีก 3 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ ค.ศ. 1992 (2) ความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 (3) ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่ย้ายเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995

โดยที่อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงและข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวงได้ เนื่องจากหลักการพื้นฐานของอนุสัญญาและข้อตกลง มิได้เจาะจงทรัพยากรที่มีชีวิตเฉพาะชนิดที่มุ่งคุ้มครอง และมิได้มุ่งเน้นการคุ้มครองระบบนิเวศ ข้อบกพร่องดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับปรุงในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือ UNCLOS ในเวลาต่อมา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล หรืออนุสัญญา UNCLOS ตั้งอยู่บนหลักการของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง การสำรวจและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติใน บริเวณพื้นที่ (The Area) การคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล และการระงับข้อพิพาท อนุสัญญาฯ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงที่สำคัญ ดังนี้*

1) การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่มีชีวิต และมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรที่มีชีวิต โดยจะกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้จับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อป้องกันมิให้ทรัพยากรสัตว์น้ำต้องประสบกับสภาพการทำประมงที่เกินกว่าศักยภาพการผลิตได้

* United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 61, 62, 64, 66, 67.

2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิต รัฐชายฝั่งจะกำหนดขีดความสามารถของตนในการจับสัตว์น้ำ หากปรากฏว่าขีดความสามารถในการจับสัตว์น้ำดังกล่าวของรัฐชายฝั่งมีไม่เพียงพอกับปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ รัฐชายฝั่งควรอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำในส่วนที่เกินขีดความสามารถของรัฐตนได้ โดยคำนึงถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจของทรัพยากรสัตว์น้ำและผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และกฎหมายของรัฐชายฝั่งนั้น

3) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกล รัฐชายฝั่งจะร่วมมือกันทั้งในระดับรัฐและกับองค์การระหว่างประเทศในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกล รวมถึงกำหนดการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์ดังกล่าวในภูมิภาค

4) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำในฤดูวางไข่ รัฐชายฝั่งที่เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำ ย่อมมีสิทธิในผลประโยชน์และความรับผิดชอบในสัตว์น้ำที่ขึ้นมาวางไข่ในแม่น้ำ โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการอนุรักษ์สัตว์น้ำที่ขึ้นมาวางไข่นั้น การปรับใช้บทบัญญัติและดำเนินการตามอนุสัญญาฯ ในการทำประมงสัตว์น้ำในกรณีนี้ พึงกระทำผ่านองค์กรในระดับภูมิภาค

5) การคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่ รัฐชายฝั่งที่สัตว์น้ำนั้นมีวงจรชีวิตส่วนใหญ่อยู่ในแหล่งน้ำจืดของรัฐ ย่อมมีความรับผิดชอบในการจัดการสัตว์น้ำนั้น ในกรณีที่สัตว์น้ำเคลื่อนย้ายข้ามถิ่นเข้าไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น ทั้งที่เป็นสัตว์น้ำวัยอ่อนและที่โตเต็มวัยแล้ว การจัดการพึงกระทำโดยความตกลงของรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง

จากข้อบัญญัติในอนุสัญญาฯ ที่มีความประสงค์จะอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเล โดยที่เชื่อว่าการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งออกไปเป็น 200 ไมล์ทะเล จะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรในทะเลก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรที่มุ่งเน้นเฉพาะชนิดพันธุ์ ยังขาดการคุ้มครองอย่างเป็นองค์รวมของทั้งระบบนิเวศ และมักละเลยสัตว์น้ำที่ถูกจับโดยบังเอิญหรือสัตว์น้ำที่ไม่ใช่เป้าหมาย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล มีผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ เช่นปัญหาการอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลที่ทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้านตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ต้องสูญเสียเนื้อที่บริเวณที่เคยเป็นแหล่งทำประมงจากการขยายเขตอำนาจของรัฐเพื่อนบ้านเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ส่งผลให้น่านน้ำของไทยถูกปิดล้อมจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้าน ในการดำเนินงานจะมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และ

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ การจัดการทรัพยากรประมงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน อาทิ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองทัพเรือ และกรมเจ้าท่า ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

2.2.4.3 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat: RAMSAR)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำฯ หรืออนุสัญญา RAMSAR เป็นข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ให้ประเทศต่างๆ กำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์ ยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก รวมทั้งเพื่อให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด หลักการของอนุสัญญาฯ คือ การกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่หลายประเทศเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ร่วมกัน

อนุสัญญา RAMSAR ได้ให้นิยามพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ว่า หมายถึง “พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือน้ำท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำทะเล รวมถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร”^{*}

เนื้อหาของอนุสัญญา RAMSAR มี 12 ข้อ ตั้งอยู่บนหลักการที่ไม่ละเมิดอธิปไตยของประเทศภาคีซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสนับสนุนให้ประเทศภาคีอนุรักษ์ ยับยั้งการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยประเทศภาคีมีพันธกรณีในประเด็นหลักๆ ดังนี้^{**}

^{*} Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, Article 1.

^{**} Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, Article 3, 4, 5.

1) วางแผนและดำเนินการส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้บรรจุไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นอย่างชาญฉลาด รวมทั้งแจ้งข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ที่เกิดภาวการณ์เปลี่ยนแปลง

2) ส่งเสริมการอนุรักษ์ กำหนดมาตรการ และวางแผนการดำเนินงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมการวิจัย แลกเปลี่ยนข้อมูล และฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

3) ปรึกษาหารือกับรัฐภาคีอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บริเวณพรมแดนระหว่างประเทศ และมีการใช้ทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน เพื่อการพัฒนาความช่วยเหลือแก่โครงการพื้นที่ชุ่มน้ำ

เกณฑ์สำหรับกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่สำคัญมี ดังนี้ (1) การเป็นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์สัตว์ที่หายาก มีแนวโน้มสูญพันธุ์หรือใกล้สูญพันธุ์ การมีคุณค่าพิเศษในการดำรงรักษาความหลากหลายทางพันธุกรรมและระบบนิเวศในภูมิภาค การมีคุณค่าพิเศษในฐานะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชในช่วงสำคัญของวงจรชีวิต และ (2) เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้พันธุ์ปลาในการจำแนกวินิจฉัย ได้แก่ การเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์ ชนิดพันธุ์ หรือวงจรชีวิตและมีสัดส่วนของปลาพื้นเมืองที่มีนัยสำคัญ หรือของประชากรปลาที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำ การเป็นแหล่งอาหารสำคัญ แหล่งเพาะพันธุ์วางไข่ แหล่งอนุบาลตัวอ่อน หรือเป็นเส้นทางอพยพของประชากรปลา

ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้าน อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ และทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำทางทะเลครอบคลุมลงไปจนถึงในทะเลระดับน้ำลึก 6 เมตร พื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติทางทะเล ได้แก่ ฝั่งทะเล ชายหาด เกาะแก่งต่างๆ แก่งหิน หาดเลน ปากแม่น้ำ ป่าชายเลน ป่าพรุ ปะการัง และหญ้าทะเล ซึ่งในบริเวณนี้มีทรัพยากรหลากหลายทั้งทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า พืช ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรประมง ฯลฯ รวมถึงเป็นแหล่งพักตัว และที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพื้นที่ทำประมงของคนในท้องถิ่นด้วย

การดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญา RAMSAR มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศหลายฉบับ ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้านนั้น กฎหมายหลักได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่พบว่าเนื้อหาของกฎหมายค่อนข้าง

สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ แต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมประมง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม ได้มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำ และคณะทำงานพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีกลุ่มงานสนับสนุนการจัดการระบบนิเวศ ฝ่ายความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานการจัดการกลาง พร้อมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 จัดทำทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น

2.2.4.4 อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรืออนุสัญญา CITES มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก เพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติโดยเน้นทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือมีการคุกคาม ทำให้มีปริมาณร่อยหรอจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ โดยการสร้างเครือข่ายทั่วโลกในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศทั้งสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ แต่ไม่รวมถึงการค้าภายในประเทศ สำหรับชนิดพันธุ์พื้นเมืองอื่นๆ การค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ จะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาตที่จะต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน และส่งกลับ อนุสัญญา CITES แบ่งชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมการค้าออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข 1 (Appendix I) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ห้ามค้าโดยเด็ดขาด เนื่องจากใกล้จะสูญพันธุ์ ยกเว้นเพื่อการศึกษา วิจัยหรือเพาะพันธุ์ ซึ่งต้องได้รับคำยินยอมจากประเทศที่จะนำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ด้วย ตัวอย่างของสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีนี้ ได้แก่ ปลาตะพัด ปลายี่สก และเต่าทะเลหลายชนิด เป็นต้น

2) ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข 2 (Appendix II) เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ยังไม่ถึงกับใกล้จะสูญพันธุ์ จึงยังอนุญาตให้ค้าได้ แต่ต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหาย หรือลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วจนใกล้จะสูญพันธุ์ โดยประเทศที่จะส่งออกต้องออกหนังสืออนุญาตให้ส่งออกและรับรองว่าการส่งออกหนังสืออนุญาตให้ส่งออกและรับรองว่าการส่งออก

แต่ละครั้ง จะไม่กระทบกระเทือนต่อการดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์นั้นในธรรมชาติ ตัวอย่างของสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีนี้ได้แก่ โลมา และปลาฉลามปากเป็ด เป็นต้น

3) ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข 3 (Appendix III) เป็นชนิดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว ขอความร่วมมือประเทศภาคีสมาชิกให้ช่วยดูแลการนำเข้า คือจะต้องมีหนังสือรับรองการส่งออก จากประเทศถิ่นกำเนิด

เนื้อหาของอนุสัญญา CITES มี 25 ข้อ โดยที่ในระบบการควบคุมของอนุสัญญาฯ การค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ระหว่างประเทศ จะถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาตโดยประเทศภาคีสมาชิกในประเด็นหลักๆ ดังนี้*

1) กำหนดมาตรการในการบังคับใช้อนุสัญญาฯ มิให้มีการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ โดยกำหนดมาตรการลงโทษผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลาง และส่งของกลางกลับสู่ถิ่นกำเนิด

2) จัดให้มีด่านตรวจสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์เพื่อการขนส่งที่ปลอดภัยตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ

3) มีสิทธิเสนอเปลี่ยนแปลงชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีที่อนุสัญญาฯ ควบคุม

ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้าน อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่าทางทะเลที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือที่มีการคุกคามจนอาจเป็นเหตุให้สูญพันธุ์ รวมทั้งควบคุมการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ป่าทางทะเล โดยระบบใบอนุญาตตามหลักการในอนุสัญญาฯ และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยควบคุมการค้าสัตว์ป่าทางทะเลที่อยู่ในบัญชีควบคุม ในการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ จะมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่พบว่ามิกลไกและมาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

ปัจจุบันประเทศไทยได้บรรจุรายชื่อสัตว์ทะเลที่ใกล้สูญพันธุ์และสัตว์ทะเลคุ้มครองไว้ในบัญชีรายชื่อตามอนุสัญญาฯ และโดยที่อนุสัญญา CITES มีรายชื่อชนิดพันธุ์สัตว์ทะเลที่คุ้มครองในบัญชีรายชื่ออยู่เป็นจำนวนมาก และมีการเพิ่มหรือลดระดับรายชื่อในบัญชีต่างๆอยู่เป็นประจำในการประชุมภาคีสมาชิกแต่ละครั้ง ซึ่งกระทบต่อการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านที่ชาวประมง

* Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Article 8, 15, 16.

อาจขาดความรู้ในเรื่องดังกล่าว ในส่วนของการบริหารจัดการ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและองค์ความรู้ รวมถึงนักวิชาการที่สามารถปฏิบัติงานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์และประวัติของสัตว์ป่าและพืชป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเสนอหรือปรับปรุงรายชื่อสัตว์ป่าทางทะเลเพื่อการคุ้มครองได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ

ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและการทำประมงทะเลพื้นบ้านและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 3 ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและการประมง

ข้อตกลงระหว่างประเทศ	พันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ
อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม	<ul style="list-style-type: none"> อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพจัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง คบคุมกิจกรรมที่เป็นภัยต่อความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม และชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม ควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น จัดการความเสี่ยงการใช้ประโยชน์ชนิดพันธุ์ที่ดัดแปลงพันธุกรรม (ข้อ 8 CBD) อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่อาศัย สงวนรักษาและฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และนำกลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติเดิม (ข้อ 9 CBD) ใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน จัดทำแผนอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในความหลากหลายทางชีวภาพ สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นให้จัดทำและปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม (ข้อ 10 CBD) แบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ดำเนินมาตรการที่เอื้อต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ยุติธรรม (ข้อ 15 และ 16 CBD) 	<ul style="list-style-type: none"> -ปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน ไม่ครอบคลุมการจัดการแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ -บทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัย หลักเกณฑ์ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา -ขาดบทบัญญัติรองรับมาตรการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม -ขาดบทบัญญัติรองรับมาตรการจัดการการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น รวมถึงชนิดพันธุ์ที่ได้รับจากการดัดแปลงพันธุกรรม -ขาดบทบัญญัติรองรับมาตรการจัดการชนิดพันธุ์ที่ได้รับจากการดัดแปลงพันธุกรรม

ข้อตกลงระหว่างประเทศ	พันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ
<p>อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล</p> <p>อนุธิกษและจัดการทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง และอนุธิกษสิ่งแวดลอมทางทะเล วิจัยพัฒนาและถ่ายเทเทคโนโลยีทางทะเล และการระงับข้อพิพาททางทะเล</p>	<ul style="list-style-type: none"> • อนุธิกษและจัดการสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ เพื่อป้องกันการทำให้ประมงที่เกินศักยภาพ (ข้อ 61 UNCLOS) • กำหนดขีดความสามารถการจับสัตว์น้ำของรัฐ หากขีดความสามารถไม่เพียงพอกับปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ รัฐชายฝั่งควรอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำในส่วนที่เกินขีดความสามารถของรัฐตนได้ (ข้อ 62 UNCLOS) • รัฐชายฝั่งพึงร่วมมือกันในการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นไกล รวมถึงกำหนดการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์ดังกล่าวในภูมิภาค (ข้อ 64 UNCLOS) • รัฐชายฝั่งที่เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำ ย่อมมีสิทธิในผลประโยชน์และความรับผิดชอบในสัตว์น้ำที่ขึ้นมาวางไข่ในแม่น้ำ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการอนุรักษ์ รวมทั้งการทำประมงสัตว์น้ำนั้น ผ่านองค์กระระดับภูมิภาค (ข้อ 66 UNCLOS) • รัฐชายฝั่งที่สัตว์น้ำมีวงจรชีวิตส่วนใหญ่อยู่ในแหล่งน้ำจืดของรัฐ ย่อมมีความรับผิดชอบในการจัดการสัตว์น้ำนั้น หากสัตว์น้ำเคลื่อนย้ายข้ามถิ่นเข้าไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น การจัดการให้กระทำโดยความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 67 UNCLOS) 	<p>-ปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน ไม่ครอบคลุมการจัดการแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ</p> <p>-บทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัย หลักเกณฑ์ไม่สอดคล้องกับอนุธิกษา</p> <p>-ปัญหาการอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลที่ทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ต้องสูญเสียเนื้อที่บริเวณที่เคยเป็นแหล่งทำประมง</p> <p>-น่านน้ำของไทยถูกปิดล้อมจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน</p>
<p>อนุธิกษาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ</p> <p>อนุธิกษใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ในพื้นที่ชุ่มน้ำ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้บรรจุไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น แจ้างข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ที่เกิดภาวการณ์เปลี่ยนแปลง (ข้อ 3 RAMSAR) • กำหนดมาตรการ และวางแผนการดำเนินงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ส่งเสริมการวิจัย แลกเปลี่ยนข้อมูล และฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 	<p>-ปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน ไม่ครอบคลุมการจัดการแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ</p> <p>-การจัดการทรัพยากรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน อาทิ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองทัพเรือ และกรมเจ้า</p>

ข้อตกลงระหว่างประเทศ	พันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ
ที่มีความสำคัญระหว่างประเทศและที่หลายประเทศเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ร่วมกัน	<p>น้ำ (ข้อ 4 RAMSAR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ปรีกษาหารือกับรัฐภาคีอื่นในการดำเนินงานตามพันธกรณี ที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่บริเวณพรมแดนระหว่างประเทศ ที่มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน (ข้อ 5 RAMSAR) 	<p>ท่า ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงาน</p>
อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ อนุรักษสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ สร้างเครือข่ายควบคุมการค้าระหว่างประเทศทั้งสัตว์ป่าและพืชป่า	<ul style="list-style-type: none"> • กำหนดมาตรการบังคับใช้อนุสัญญาฯ มิให้มีการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ฝืนอนุสัญญาฯ โดยกำหนดมาตรการลงโทษผู้ค้า ผู้ครอบครอง ริมของกลาง และส่งของกลางกลับคืนสู่ถิ่นกำเนิด (ข้อ 8 CITES) • จัดให้มีด่านตรวจสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการค้าสัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ เพื่อการขนส่งที่ปลอดภัย (ข้อ 8 CITES) • เสนอเปลี่ยนแปลงชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าในบัญชีรายชื่อให้เหมาะสม (ข้อ 15 และ 16 CITES) 	<p>-บัญชีรายชื่อสัตว์ทะเลตามอนุสัญญาฯ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นประจำ ขาดประมงอาจขาดความรู้ในเรื่องดังกล่าว</p> <p>-ขาดองค์ความรู้และบุคลากรที่ทำงานวิจัยเกี่ยวกับสถานภาพและประวัติของพืชและสัตว์ป่า ทำให้ไม่สามารถเสนอหรือปรับปรุงรายชื่อพืชและสัตว์ป่าเพื่อการคุ้มครองได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ</p>
ความเชื่อมโยงของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศทั้ง 5 ฉบับ	<ul style="list-style-type: none"> • อนุสัญญา กำหนดภารกิจให้รัฐภาคีดำเนินการโดยมีเป้าประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบนิเวศ ครอบคลุมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากร รวมถึงการค้าทรัพยากรนั้น • โดยมีอนุสัญญา CBD เป็นแกนหลักในการคุ้มครองทรัพยากร ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นองค์รวม ในขณะที่อนุสัญญา RAMSAR คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยอนุสัญญา UNCLOS กำหนดแนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล และอนุสัญญา CITES ควบคุมการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่า 	<p>-ปัญหาพื้นฐานด้านโครงสร้างของหน่วยงาน บุคลากร และงบประมาณ การขาดความรู้เกี่ยวกับหลักการและแนวทางการดำเนินงานแบบองค์รวม</p> <p>-ปัญหาโครงสร้างกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน ไม่ครอบคลุมการจัดการทั้งระบบนิเวศ</p> <p>-กฎหมายประมงมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ</p> <p>-การอนุรักษ์ไม่ครอบคลุมความหลากหลายทางชีวภาพแบบองค์รวมอย่างเป็นระบบ</p>

ในการดำเนินงานตามอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ประเทศไทยมีพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการประมงนั้นเป็นภารกิจโดยตรงของกรมประมง โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) เป็นแกนหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ครอบคลุมทั้งหน่วยย่อยในระดับพันธุกรรม ระดับชนิดพันธุ์ ไปจนถึงระดับระบบนิเวศ และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ครอบคลุมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เป้าประสงค์และการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพนี้ สอดคล้องกับหลักการและเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (RAMSAR) ที่มีเจตนารมณ์ให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันเพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ และทรัพยากรประมง และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ที่มุ่งคุ้มครองและจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลอย่างเท่าเทียมกัน โดยกำหนดวิธีการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง และในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) เป็นมาตรการปลายทางโดยการควบคุมการค้าซึ่งสัตว์ป่า พืชป่าทางทะเล รวมทั้งผลิตภัณฑ์ของพืชและสัตว์ป่าทางทะเลนั้น

การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถตอบสนองต่อความมุ่งหมายและเป้าประสงค์ของอนุสัญญาฯ ได้ เนื่องจากปัญหาพื้นฐานด้านโครงสร้างของหน่วยงาน บุคลากร และงบประมาณ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการดำเนินงานโดยองค์รวม การขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง เห็นได้จากแผนงานที่จะต้องอนุมัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ที่แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินไป ก็ไม่ปรากฏว่ามีการประสานความร่วมมือทั้งด้านแผนงาน บุคลากร และงบประมาณในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

ปัญหาความพร้อมทางกฎหมาย ถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ประกาศใช้อยู่เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน ทั้งในโครงสร้างของกฎหมายและเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมายเอง ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและการประมงของประเทศไทย มีกฎหมายภายในที่ตอบสนองต่ออนุสัญญาต่างๆ เพียงไม่กี่ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยที่กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะเป็นการจัดการทรัพยากรแบบแยกส่วน ไม่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของอนุสัญญาฯ ที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ ดังเช่นในกรณีของอนุสัญญา CBD อนุสัญญา RAMSAR และอนุสัญญา UNCLOS ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของกฎหมาย ในส่วนเนื้อหาของกฎหมาย พบว่ามีความล้าสมัย และขาดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาที่ประเทศ

ไทยต้องดำเนินการ ดังเช่นในกรณีของอนุสัญญา CBD ที่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย ประมงฉบับใดรองรับการดำเนินงานตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วน อาทิ มาตรการการอนุรักษ์ที่ยังไม่ ครอบคลุมความหลากหลายทางชีวภาพแบบองค์รวมอย่างเป็นระบบ โดยได้มีการจัดทำและปรับปรุง กฎหมายอื่น ให้สามารถรองรับมาตรการตามอนุสัญญาฯ ข้างต้นที่มีพัฒนาการและหลักการใหม่ๆ ได้ อย่างทันการณ์ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรประมง รวมถึงการทำประมงทะเล พื้นบ้านอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

2.3 การจัดการร่วมและการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความหมายของการจัดการร่วม แนวคิดการจัดการร่วมใน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดการร่วม รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

2.3.1 ความหมาย ที่มา และพัฒนาการของแนวคิดการจัดการร่วม

2.3.1.1 ที่มาและพัฒนาการ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในอดีต จะอยู่ในความดูแลโดยชุมชน โดยใช้ จารีตประเพณีของชุมชนที่อาจมีความแตกต่างกันทั้งในอำนาจและบทบาทของคนในแต่ละชุมชน ภายใต้อำนาจการตัดสินใจบนพื้นฐานความเป็นจริงของทรัพยากรและวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้น รวมถึงการให้ความหมายของคุณค่าในสังคมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยกระบวนการจัดการที่มี การปรึกษาหารือกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์ (ที่ในปัจจุบันเรียกว่า “การจัดการ ร่วม”) นั้น เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการปฏิบัติมาแล้วอย่างแพร่หลายในสังคมเหล่านั้น ในอีกด้านหนึ่ง การ ให้ความหมายของคุณค่าทางสังคมที่แตกต่างกัน อาทิ จากพื้นฐานความเชื่อทางศาสนา จารีต ประเพณี และวัฒนธรรม จะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ทรัพยากรธรรมชาติถูกจัดให้เป็นของส่วนรวมที่ต้อง นำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยการใช้อำนาจความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นและสั่ง สมมาจากอดีตในการจัดการทรัพยากร พร้อมกับการก่อตัวของชุมชนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวได้ว่า หน่วยของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหน่วยของ การดำรงชีวิตของคนในสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกันและมีความเชื่อมโยงที่ต้อง พึ่งพาอาศัยกัน

ในยุคของการก่อตั้งรัฐชาติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยจารีตประเพณีในแบบเดิมถูกลดบทบาทและความสำคัญลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่ถือว่าเป็นของส่วนรวมเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้ถูกแทนที่ด้วยระบบกรรมสิทธิ์เอกชน รวมถึงที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้เข้าแทนที่เศรษฐกิจชุมชนและบทบาทของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ องค์ความรู้และวิถีปฏิบัติที่เป็นวิทยาศาสตร์ ได้เข้าแทนที่ระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่ใช้ทักษะและองค์ความรู้ที่เป็นจารีตประเพณี และลดบทบาทอำนาจและความรับผิดชอบของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแบบเดิมลง ส่งผลต่อการเผชิญหน้าและความไม่ไว้วางใจระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับตัวแทนฝ่ายรัฐขึ้นอย่างกว้างขวาง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนถูกท้าทายและแทนที่โดยการจัดการภายใต้ระบบกฎหมายสมัยใหม่

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบการจัดการร่วม ได้พัฒนาขึ้นมาจากข้อถกเถียงถึงข้อดีข้อด้อยของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนกับการจัดการโดยรัฐ ซึ่งการจัดการของทั้งสองรูปแบบมีหลักการและวิธีการที่แตกต่างกันคนละขั้ว ที่ต่างมีข้อดีหรือจุดแข็งที่น่าจะบูรณาการร่วมกันได้ แต่หากต่างฝ่ายต่างปฏิบัติกลับพบว่ามีข้อด้อยหรือจุดอ่อนที่ทำให้การจัดการขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการโดยรัฐที่เป็นการควบคุมสั่งการ โดยเน้นการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก มักมีปัญหาการขาดการยอมรับของคนในชุมชนที่ใช้ทรัพยากรอันเนื่องมาจากกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบบางประการ ที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำรงชีพของคนในชุมชน ประกอบกับฝ่ายรัฐเองขาดกำลังคนและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะเดียวกัน การจัดการโดยชุมชนที่เป็นการดำเนินการจากเบื้องล่างขึ้นไป ที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะที่ไม่มั่นคง ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และขาดความต่อเนื่อง

จึงมีแนวคิดที่จะบูรณาการการจัดการทรัพยากรทั้งสองรูปแบบดังกล่าวเข้าด้วยกัน โดยมีหลักการที่สำคัญที่ตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำรงชีพของตนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่นทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนกับรัฐอาจจะแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะของทรัพยากรนั้น โดยเน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็น

กระบวนการเพื่อไปสู่ข้อตกลงร่วมกันทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ²⁸ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติได้รับการจัดการและใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

2.3.1.2 ความหมายของการจัดการร่วม

การจัดการร่วม หรือ Co-management หรืออาจเรียกว่า Joint-management นั้น ยังมีการเรียกชื่อลักษณะของการจัดการเช่นนี้ในชื่ออื่นๆ อีก เช่น การจัดการแบบทำงานร่วมกัน (Collaborative Management) การจัดการแบบผสม (Mixed Management) การจัดการแบบพหุภาคี (Multi-party Management) การจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management) หรือการจัดการที่เกิดจากการประชุมโต๊ะกลม (Round-table Management) และอื่นๆ

การจัดการร่วม พิจารณาในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึงการจัดการทุกสิ่งทุกอย่าง ตั้งแต่การจัดการโดยชุมชน (Community-based Management) ไปจนถึงการจัดการแบบปรึกษาหารือ (Consultative Management) หากพิจารณาในความหมายอย่างแคบหรือโดยเจาะจงแล้ว การจัดการร่วมจะหมายถึง การจัดการที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรผู้ใช้ประโยชน์และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง การจัดการร่วมในปัจจุบันที่ปรากฏอยู่ในหลากหลายรูปแบบในหลายประเทศมีรากฐานและพัฒนาการจากศาสตร์ในสาขามนุษย์วิทยาและสังคมวิทยา และมีพัฒนาการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับศาสตร์ในสาขาอื่นๆ อาทิ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และนิติศาสตร์ เป็นต้น

นอกจากการจัดการร่วมจะมีชื่อเรียกที่หลากหลายแล้ว ยังมีผู้ให้ความหมายของการจัดการร่วมไว้ในแง่มุมต่างๆ ดังเช่น

การจัดการร่วม คือ การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่มีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ซึ่งแนวทางในการจัดการร่วมนั้นมีการแบ่งหน้าที่หรือบทบาทในการทำงานแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การจัดการร่วมจึงเป็นกระบวนการจัดการรูปแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีใครทำถูกต้องหรืออาจเข้าใจระบบของทรัพยากรธรรมชาติ (ระบบนิเวศ) และระบบสังคมมนุษย์ (สังคม-การเมือง) ได้ทั้งหมด การดำเนินการด้วยวิธีการจัดการร่วมจะคำนึงถึงการพัฒนากระบวนการจัดการ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคน

²⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม, 13 กรกฎาคม 2557. Available from <http://www.sdfthai.org/k-manage/co-management.html>, [26 มีนาคม 2558]. หน้า 35.

กับคน และระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดการร่วมจึงให้ความสำคัญกับคนและพฤติกรรมของคนมากกว่าความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีชนิดใดชนิดหนึ่ง *

การจัดการร่วม หมายถึง กระบวนการจัดการในลักษณะการจัดการร่วมกัน เป็นกระบวนการกึ่งกลางระหว่างการจัดการของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ที่คำนึงถึงการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยอาจครอบคลุมองค์การของรัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดการร่วม เป็นสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้เข้ามาเจรจาต่อรอง เพื่อหาความหมายและหลักประกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นร่วมกัน ในการใช้ปัจจัยการจัดการ อำนาจการจัดการ และความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

การจัดการร่วม เป็นการประสานการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน โดยเกี่ยวพันกับประเด็นความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะความขัดแย้งในความคิดหรือผลประโยชน์จึงต้องให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมระดมสมองหาทางออก แต่ในอีกด้านหนึ่ง ในกระบวนการของการระดมสมองก็อาจเกิดความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ซึ่งอาจเป็นระดับประชาชนด้วยกันเองหรือประชาชนกับรัฐก็ได้²⁹

การจัดการร่วม เป็นแนวคิดแบบพหุนิยมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ของหุ้นส่วนในหลากหลายบทบาท เป็นความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการแบ่งปันการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันและรับผิดชอบร่วมกัน³⁰

การจัดการร่วม เป็นการเมืองและกระบวนการวัฒนธรรมที่เติบโตในการค้นหาความยุติธรรม และประชาธิปไตยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ³¹

การจัดการร่วม เป็นกระบวนการที่ต้องการเงื่อนไขเป็นพื้นฐานในการพัฒนา โดยเงื่อนไขนี้ประกอบด้วย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อิสระและความสามารถในการจัดการอิสระในความต้องการและเข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่มีการแบ่งแยกกันในสิ่งแวดล้อม โดยหุ้นส่วนทั้งหลายสามารถต่อรองกัน มีความเชื่อมั่นและเคารพในข้อตกลงร่วมกัน³²

* โปรตุเกส Augustinus ใน คู่มือการจัดการทรัพยากรประมงแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่โขงในประเทศไทย.

²⁹ เบลูจรรยา เอเกสสิงห์, “โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร: บทสำรวจสถานภาพความรู้,” ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 22543), หน้า 15-16.

³⁰ Borrini-Feyerabend G., Co-Management of Natural Resources: Organizing, Negotiating and Learning-by-Doing (New York: World Conservation Union, 2000), p.122.

³¹ Ibid, p. 122.

³² Ibid, p. 123.

ในการจัดทำข้อตกลงร่วมที่จะนำไปสู่การจัดการร่วมอย่างเป็นระเบียบแบบแผนนั้น ก็ยังมีชื่อเรียกต่างๆ กันไปด้วย เช่น บันทึกข้อตกลง บันทึกความเข้าใจ ข้อตกลงของพันธมิตร สัญญาการจัดการ ข้อตกลงท้องถิ่น การวางระเบียบท้องถิ่น หรือประมวลท้องถิ่นเพื่อการจัดการ* ซึ่งขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรด้วยตนเอง หรือระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและหน่วยงานท้องถิ่น**

การจัดการร่วม เป็นกระบวนการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างหน่วยงานรัฐและกลุ่มเป้าหมายตามแนวทางของการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ความหมายของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ สามารถสรุปความจากแง่มุมต่างๆ ได้ ดังนี้

1) การจัดการร่วม เป็นแนวทางพหุนิยมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหุ้นส่วนที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น

2) การจัดการร่วม เป็นกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ที่มุ่งประสงค์ในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ผ่านจารีตประเพณีและหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3) การจัดการร่วม เป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่ เสรีภาพและศักยภาพในการจัดการองค์กร เสรีภาพในการแสดงออกถึงความต้องการและความวิตกกังวลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง การไม่เลือกปฏิบัติจากการใช้อำนาจรัฐ สิทธิของการเป็นหุ้นส่วนจัดการในการเจรจาต่อรอง ความเชื่อมั่นและการเคารพในความตกลงที่ทำขึ้น

4) การจัดการร่วม เป็นการดำเนินการของสังคมที่เข้มแข็งที่มีใช้การผูกขาดอำนาจการจัดการโดยฝ่ายใด หรือเป็นการจัดการเชิงเดี่ยว แต่เป็นการจัดการความ

* บันทึกข้อตกลง (protocoles d'accord) บันทึกความเข้าใจ (protocoles d'entente) ข้อตกลงของพันธมิตร (accord de partenariat) สัญญาการจัดการ (contrat de gestion) และข้อตกลงท้องถิ่น (conventions locales) การวางระเบียบท้องถิ่น (réglementations locales) ประมวลท้องถิ่นเพื่อการจัดการ (codes locaux de gestion).

** Moussa Djiré Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles ? Communication à l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ? », Forum Praïa+9, Bamako, 21-17novembre. 2003 แปลโดย กรรณิกา สิริพิงษ์.

ต้องการที่แตกต่างกันหลายอย่างเป็นองค์รวม ที่สนองตอบต่อทั้งจารีตประเพณีท้องถิ่นและองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนา

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติย่อมมีความหลากหลายในแง่มุมของกิจกรรมและฐานความคิดที่แตกต่างกัน ประกอบกับการเป็นหลักการที่ค่อนข้างกว้าง มีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันทั้งในรูปแบบ การจัดองค์กร และกระบวนการจัดการ การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติมักสะท้อนถึงความแตกต่างในแนวทางการจัดการของรัฐกับของผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่มีใช้รัฐในมุมมองของเศรษฐกิจ สังคมและจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องนำมาใช้ แต่อย่างไรก็ดีหลักการสำคัญของการจัดการร่วมดังกล่าว ได้แก่ ความโปร่งใส ความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และความยั่งยืนของทรัพยากร เป็นลักษณะที่สำคัญของการจัดการร่วมที่แม้จะมีความแตกต่างหลากหลายไปตามระบบเศรษฐกิจและบริบทของสังคม ด้วยเหตุนี้การจัดการร่วมโดยหลักการจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีความยืดหยุ่นได้อย่างเหมาะสมต่อการนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะ ประเภท และชนิดของทรัพยากรนั้นๆ รวมทั้งในบริบทของแต่ละสังคมอีกด้วย

อนึ่ง หากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์กับแนวคิดและหลักการอื่น การจัดการร่วมจะมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดเรื่อง การจัดการแบบบูรณาการ (Integrated Management) โดยที่แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ เกิดและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความพยายามที่จะหาคำตอบแบบการหยั่งรู้ เนื่องจากความเชื่อตลอดทศวรรษที่ผ่านมาในหลักการที่เป็นวิทยาศาสตร์ที่พบว่ามีข้อจำกัด ทำให้แนวคิดของระบบการเรียนรู้ปรับเปลี่ยนเป็นแบบ Multidisciplinary ที่มองเหตุและปัจจัยแบบองค์รวมและคิดในเชิงระบบมากขึ้น การจัดการแบบบูรณาการจำต้องอาศัยวิธีการคิดเชิงบูรณาการที่มีผู้ให้ความหมายไว้ว่า คือความสามารถในการเชื่อมโยงความคิด หรือองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าหาแกนหลักได้อย่างเหมาะสม เพื่ออธิบายหรือให้เหตุผลสนับสนุนเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเป็นระบบ³³ แนวคิดการจัดการแบบบูรณาการมีความเหมาะสมกับช่วงเวลาในปัจจุบัน ที่มีวิธีคิดการผลักดันการพึ่งพาตนเองของประชาชนและชุมชนในด้านต่างๆ ซึ่งกุस्ताฟ เนมส์ นักสังคมวิทยาได้ใช้แนวคิดการบูรณาการเพื่อเสนอทางออกของระบบการบริหารจัดการของรัฐในการพัฒนาชุมชนที่เป็นแบบจากบนสู่ล่าง (Top-down Approach) มาเป็นแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up

³³ ชล บุนนาค, แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย สำนักงานปฏิรูป :นนทบุรี, 2552) หน้า 23.

Approach) โดยกล่าวว่า การบูรณาการสามารถกระทำได้ทั้งการบูรณาการสิ่งที่มีอยู่จริงและการบูรณาการความคิด³⁴

ในขณะที่การจัดการร่วม หมายถึงกระบวนการจัดการในลักษณะการจัดการร่วมกัน เป็นกระบวนการกึ่งกลางระหว่างการจัดการของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ที่คำนึงถึงการปกครองตนเอง และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยอาจครอบคลุมองค์การของรัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาตามแนวคิดในเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมเป็นการจัดการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการจัดการแบบบูรณาการ ที่เป็นการบูรณาการการจัดการทรัพยากรโดยรัฐและชุมชนเข้าด้วยกัน กล่าวคือ การจัดการในรูปแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ควบคุมสั่งการ กับการจัดการโดยชุมชนที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำรงชีพของตนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น การจัดการร่วมตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่นทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

หากพิจารณาในมุมของความสัมพันธ์กับระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการร่วมจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิดและหลักการเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนาน กล่าวคือ ในอดีตที่ถือว่าทรัพย์สินทุกชนิดเป็นของรัฐซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติด้วยนั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มองว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม จึงเป็นอำนาจของรัฐที่จะต้องจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของทุกคน ประกอบกับตามแนวคิดของ Hardin ที่กล่าวถึง “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (Tragedy of the Common) ที่เชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่มียุ่อย่างจำกัด หากปล่อยให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรโดยปราศจากการควบคุมของรัฐ จะนำไปสู่ความหายนะของทรัพยากรนั้น จึงเป็นความจำเป็นและเหมาะสมที่รัฐจะต้องเข้ามาเป็นผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นเสียเอง อย่างไรก็ตาม Ostrom ไม่เห็นด้วยกับ Hardin และไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้ภาครัฐเข้าจัดการทรัพยากรโดยไม่ให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของร่วมเป็นผู้จัดการทรัพยากรอีกต่อไป การจัดการโดยความร่วมมือกันของคนในชุมชนบนฐานความคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรที่เป็นของชุมชน จะสามารถแก้ไขปัญหากการมีทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกันอย่างจำกัดได้ ดังนั้น ชุมชนจึงมีศักยภาพเพียงพอในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในกรณีนี้ อย่างมีประสิทธิภาพได้

³⁴ Gusztav N. , Integrated Rural Development the Concept and Its Operation(Budapest: Institute of Economics Hungarian Academy of Science, 2005), p.52-53.

ดังนั้น การจัดการร่วมในมุมมองเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นการบูรณาการวิธีคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ระหว่างรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีสิทธิจัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียวมาแต่เดิม กับชุมชนที่ใช้สิทธิความเป็นเจ้าของร่วมในทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม จัดการทรัพยากรนั้นเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า แม้การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับกับแนวคิดและหลักการการจัดการอื่นๆ ดังที่กล่าวถึง แต่การจัดการร่วมมีความแตกต่างจากการจัดการในลักษณะอื่นๆ ในประการที่สำคัญคือ การจัดการร่วมเป็นความร่วมมือในการจัดการร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแทนกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายรัฐ ชุมชนและประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยถือว่าการเป็นหุ้นส่วนและการแบ่งปันอำนาจการจัดการทรัพยากรเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการร่วม การจัดการร่วมดังกล่าวมิได้มีความหมายที่เป็นการโต้แย้งหรือท้าทายการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ แต่เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน และภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน

2.3.2 แนวคิดในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.2.1 แนวคิดว่าด้วยสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

ความคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยในทัศนะของ John Locke เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อมนุษย์ยังอยู่ในสภาวะธรรมชาติด้วยเหตุผลสองประการคือ (1) ทรัพย์สินนอกจากจะหมายถึงวัตถุสิ่งของต่างๆ แล้ว ยังหมายรวมถึงร่างกายของมนุษย์และแรงงานของเขอีกด้วย และ (2) สิ่งทั้งหลายที่มีอยู่ในโลกทั้งหมดล้วนเป็นของมนุษย์ทุกคนหรือทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน แต่กรรมสิทธิ์ส่วนตัวหรือกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเขาได้ใช้แรงงานเคลื่อนย้ายหรือเก็บเกี่ยวของสิ่งนั้น กฎหมายโรมันได้แบ่งประเภทของทรัพย์สินโดยใช้หลักการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งทรัพย์สินออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ โดยทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้นี้ แบ่งออกเป็น ทรัพย์สินส่วนสวรรคต ได้แก่ วัตถุและสิ่งที่น่าสนใจอื่นๆ และทรัพย์สินส่วนมนุษย์ ซึ่งทรัพย์สินส่วนมนุษย์นี้ยัง

แบ่งออกเป็นทรัพย์สินของเอกชน เช่น บ้าน สัตว์พาหนะ และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน เช่น ที่ดิน สาธารณะ และสัตว์ป่าต่างๆ³⁵

Justinian ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ทรัพย์สินส่วนบุคคลประเภทที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้นี้แบ่งออกเป็น (1) ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ หมายถึง ทรัพย์สินที่มวลมนุษยชาติสามารถเข้าใช้สอยได้เสมอ ได้แก่ อากาศ ทะเล และที่ชายทะเล (2) ทรัพย์สินของมหาชน หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐซึ่งมีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ถนนหลวง และแม่น้ำที่ใช้สัญจร (3) ทรัพย์สินของชุมชน หมายถึง ทรัพย์สินของชุมชน เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนในท้องถิ่นๆ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ และ (4) ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ หมายถึง ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดพบและเข้ายึดถือก่อนย่อมได้สิทธิในทรัพย์สินชนิดนี้ไป เช่น ปลาในทะเล และของป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกความแตกต่างของทรัพย์สินในลักษณะอื่นๆ ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของมหาชน กับทรัพย์สินของรัฐที่รัฐถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน เป็นต้น³⁶

การแบ่งประเภทของทรัพย์สินดังกล่าว ช่วยให้การจัดการทรัพย์สินในขณะนั้นมีความเป็นระบบ สามารถวางหลักเกณฑ์ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพย์สินแต่ละประเภทให้เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ ทรัพย์สินประเภทที่มีสภาพเป็นของมวลมนุษยชาติ มีลักษณะเป็นสากลที่ใช้ได้โดยทุกคน มีไว้เพื่อประโยชน์ของคนในสังคมใดสังคมหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น อากาศ และทะเล ที่มีอยู่เพื่อมนุษยชาติทั้งมวล ทรัพย์สินประเภทที่มีสภาพธรรมชาติเป็นทรัพย์สินของมหาชน ทุกคนในสังคมย่อมมีสิทธิใช้สอยได้โดยตรง เช่น แม่น้ำลำคลองต่างๆ ระบบการใช้ทรัพย์สินประเภทนี้ ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนใช้สอยได้อย่างเท่าเทียมกัน ทรัพย์สินประเภทที่มีสภาพเป็นของชุมชน เป็นทรัพย์สินของคนในชุมชนนั้นโดยเฉพาะ สิทธิในทรัพย์สินมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์รวมของชุมชน ทุกคนในชุมชนจึงมีสิทธิเป็นเจ้าของและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นโดยเสมอกัน และทรัพย์สินประเภทที่มีสภาพที่ไม่มีเจ้าของ โดยสภาพของทรัพย์สินประเภทนี้ มิได้มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หากใครได้เข้าครอบครองก่อน ย่อมได้ทรัพย์สินนั้นไป

ฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายเรื่องสิทธิในทรัพย์สินที่แบ่งออกได้เป็นสองช่วงคือ ช่วงแรกเป็นช่วงที่ถือว่าทรัพย์สินทั้งหลายเป็นของกษัตริย์ จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยมีข้อกำหนดห้ามกษัตริย์โอนทรัพย์สิน และห้ามประชาชนยกอายุความการครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อผู้กษัตริย์ด้วย ต่อมาเป็นช่วงที่มีวิวัฒนาการที่ถือว่าทรัพย์สินส่วนรวมทั้งหลายเป็นของ

³⁵ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, "การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 5-6.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

รัฐ ประกอบไปด้วยทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนซึ่งไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ และทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ป่าไม้ ที่ดิน และทรัพย์มรดกตกทอดต่างๆ สำหรับทรัพย์สินบางประเภท เช่น กรวด หิน ดิน ททราย แร่ธาตุ สัตว์น้ำ สัตว์ป่า ฯลฯ เคยมีปัญหาที่ถกเถียงกันว่าเป็นทรัพย์สินประเภทใด Laubadere เห็นว่าทรัพย์ดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวม³⁷ อย่างไรก็ตาม Dufau มีความเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนรวมอย่างแยกไม่ออก การนำทรัพย์สินเหล่านั้นมาหาประโยชน์เป็นเรื่องของการใช้ดอกผลทางธรรมชาติของทรัพย์สาธารณะของรัฐ ตัวอย่างเช่น การประมง การล่าสัตว์ และการดูดทราย เป็นต้น

ฝรั่งเศสพัฒนาแนวคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนรวมที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ที่แบ่งทรัพย์สาธารณะในธรรมชาติออกเป็น 3 ระดับ ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ ในสภาพที่ใช้ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ในสภาพของที่ดินในสังคมมีสิทธิใช้สอยร่วมกัน และในสภาพที่เป็นของชุมชนที่ผู้มีสิทธิใช้สอยคือคนในชุมชน โดยฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับลักษณะของการใช้ประโยชน์สาธารณะ ที่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการเพื่อประโยชน์ของคนในสังคมร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสมีพัฒนาการของแนวคิดเรื่อง ทรัพย์สินชุมชนด้วยเช่นกัน โดยถือเอาลักษณะการใช้ทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ของชุมชน ที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นสิทธิของกลุ่มคนในชุมชนในการใช้ทรัพย์สินที่อยู่ในชุมชนนั้น

เยอรมัน มีแนวคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนรวมประเภทหนึ่งคือ ทรัพย์สินชุมชน เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของมีสิทธิใช้สอยและเข้าแสวงหาประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเสมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชน โดยนักกฎหมายที่สำคัญ เช่น Denburg, Bekker และ Regeisberger เห็นว่าประชาชนในชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายเอกชนในการใช้ทรัพย์สินชุมชนที่เป็นของส่วนรวม โดยสมาชิกทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ³⁸

สหรัฐอเมริกา ภายใต้ทฤษฎี Public Trust Doctrine หลักการของทฤษฎีนี้มีว่า ทรัพย์สินส่วนรวมถือเป็นของรัฐที่ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทุกคน รัฐสามารถจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนได้ ดังเช่น ทรัพย์สินส่วนรวมทางน้ำ โดยเฉพาะพื้นน้ำและพื้นดินที่อยู่ใต้น้ำในเวลาน้ำขึ้นสูงสุดที่สามารถเดินเรือได้ ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทุกคน ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะเข้าไปเดินเรือ ทำการประมง หรือพักผ่อนได้³⁹ ปัจจุบันได้มีการนำทฤษฎี Public Trust Doctrine นี้ ไปใช้กับทรัพย์สินอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการ

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

³⁹ Charles J. Meyers and A. Dan Tarlock, *Water Resources Management*(The Foundation Press, 1983), p. 20.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เช่น The National Park Service Organic Act 1916 และ The Forest Reserve Act 1891 เป็นต้น

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม รัฐมีอำนาจจัดการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ภายใต้หลักคิดที่ว่า หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐหรือการมอบสิทธิเหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะถูกใช้จนหมดสิ้น เพราะไม่มีผู้สนใจที่จะดูแลรักษา ผู้ใช้ทรัพยากรแต่ละคนจะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะไม่รู้ว่า หากรอถึงอนาคตแล้ว จะมีทรัพยากรนั้นเหลือให้ใช้ประโยชน์อีกหรือไม่

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินได้รับการพัฒนาต่อมาในปัจจุบัน โดยในปี ค.ศ. 1968 ศาสตราจารย์ Garrett Hardin^{*} ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนรวม ในบทความที่ชื่อว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (Tragedy of the Common)⁴⁰ โดยยกตัวอย่างกรณีทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่เปิดกว้างให้ทุกคนเข้าใช้ประโยชน์ได้ โดยหลักการ คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคนจะใช้ประโยชน์โดยตรงจากทุ่งหญ้า แต่จะต้องแบกรับต้นทุนจากการให้สัตว์เข้ามากินหญ้ามากเกินไปในภายหลัง เพราะทุ่งหญ้าเสื่อมสภาพลงจากการถูกใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นต้นทุนที่ทุกคนต้องแบกรับ ต้นทุนดังกล่าวเท่าๆ กัน ดังนั้น คนเลี้ยงสัตว์เหล่านั้นย่อมนำสัตว์เข้ามากินหญ้าให้มากที่สุดก่อนที่ทุ่งหญ้าจะเสื่อมโทรมลง เนื่องจากถูกใช้ประโยชน์เกินศักยภาพ และเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็วในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า ทำไมจึงควรให้ทรัพยากรมีเจ้าของที่ชัดเจนแทนที่จะปล่อยให้ เป็นของสาธารณะ เพื่อมิให้เกิดการแข่งขันแบบทำลาย เนื่องจากในสภาวะแวดล้อมที่แต่ละคนต่างแย่งชิงทรัพยากรกันแบบต่างคนต่างคิดนั้น การแข่งขันจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยขาดประสิทธิภาพ โดยที่ทุกคนต่างเห็นผลเสียในระยะยาวนี้อย่างชัดเจน แต่ยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ของแต่ละคนให้ได้มากที่สุด

ความเชื่อที่ว่าแนวโน้มการใช้ทรัพยากรที่เป็นไปในลักษณะข้างต้น สอดคล้องกับนักปรัชญาในอดีต เช่น Thomas Hobbs หรือ Aristotle รวมทั้งนักวิชาการในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 กล่าวคือ หากปล่อยให้มีคนจำนวนหนึ่งสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติร่วมได้อย่างเสรีโดยปราศจากการควบคุม ปริมาณทรัพยากรที่ถูกใช้ประโยชน์จะมากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมและนำไปสู่การสูญสลายของทรัพยากรในที่สุด แนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อการจัดการ

* ศาสตราจารย์ Garrett Hardin นักนิเวศวิทยาชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ซานตา บาร์บารา มีผลงานและเชี่ยวชาญด้านประชากรศาสตร์ และนิเวศวิทยา ผลงานที่โดดเด่นและมีชื่อเสียง คือ Tragedy of the Common หรือ โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม ที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐในปัจจุบัน.

⁴⁰ Hardin G, "The Tragedy of the Commons," *Science* 162, no. 3859 (1968) p. 1243.

ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันที่ว่า ไม่ควรปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินสาธารณะ การแทรกแซงจากภายนอกผ่านกลไกการควบคุมดูแลโดยตรงจากรัฐหรือการให้สัมปทานกับเอกชน จะช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพ

ความคิดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินโดยทั่วไป จะมองว่าสิทธิปัจเจกต่อทรัพย์สินที่สมบูรณ์แบบ จะสามารถกีดกันสิทธิผู้อื่นได้ (Exclusion) หรือเป็นตัวสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อสิ่งของ ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในช่วงหลังศตวรรษที่ 17 ที่ต่อมาเป็นรากฐานสิทธิในระบบทุนนิยมที่ถ่ายโอนสิทธิได้ ที่ระบบกฎหมายปัจจุบันตอบรับแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายเรื่องทรัพย์สินและทรัพย์สิน ที่วางระบบสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นสิทธิเด็ดขาด (Exclusive Right) ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิเต็มที่ในทรัพย์สินนั้น โดยสามารถกีดกันผู้อื่นที่มีใจเจ้าของได้ สิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายนี้ ได้ขยายไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่าเป็นของรัฐอีกด้วย

แต่ต่อมาได้มีการโต้แย้งแนวคิดดังกล่าว เมื่อประเมินถึงผลประโยชน์ต่อระบบสิทธิในการจัดการทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ หากเป็นแบบทรัพยากรเสรี หรือกรรมสิทธิ์ปัจเจก ท้ายที่สุดทรัพยากรจะถูกใช้และทำลายหมด และหวนกลับมากระทบต่อตัวปัจเจกเอง ดังนั้น เมื่อมองผลประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาว ระบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน จะเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

Elinor Ostrom* นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้คัดค้านแนวคิดเรื่องโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม ที่ว่าโศกนาฏกรรมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้ภาครัฐเข้ามาจัดการโดยไม่ให้เป็นทรัพยากรที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมอีกต่อไป ที่กลายเป็นของรัฐ หรือจัดการโดยเอกชนด้วยวิธีการสัมปทาน โดยแสดงให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยที่ยังปล่อยให้เป็นสาธารณสมบัติของส่วนรวมอยู่ ได้เสนอว่า

การจัดการทรัพยากรตามความเห็นของ Ostrom คือ เห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวม หากเป็นการจัดการโดยคนกลุ่มหนึ่งจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่เป็นการจัดการด้วยคนๆ เดียว ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มคนทีวานั้นจะทำหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนั้น โดยการระงับตัวบุคคลที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และระดับการใช้ประโยชน์ว่ามีได้เพียงใดทั้งในปัจจุบันและอนาคต

* ศาสตราจารย์ Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ได้รับรางวัลโนเบลจากผลงานเรื่องการจัดการน้ำที่ดำเนินการร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ในชุมชน ในการทำน้ำประปาของเมือง Los Angeles.

รวมถึงการกำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรนั้น ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร⁴¹

แนวความคิดการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนนี้ ในมุมมองของกฎหมายจะมีความแตกต่างจากแนวคิดเรื่องสิทธิของปัจเจกดังที่กล่าวแล้ว โดยที่ถือว่าชุมชนเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรในชุมชน เป็นสิทธิกลุ่มของชุมชน (Group Right) ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากร (Collective Right) เพื่อประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคนในชุมชน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ต้องใช้ร่วมกันโดยชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิและใช้สิทธินี้ในการจัดการทรัพยากรในชุมชน

2.3.2.2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources)

ทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพยากรในรูปแบบกรรมสิทธิ์ของส่วนรวม หรือในรูปแบบที่เป็น Open Access โดยที่ตามความคิดของ Ostrom ทรัพยากรร่วม จัดเป็นประเภทสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ลักษณะหนึ่ง⁴² มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชน และบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ กล่าวคือ ทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมาก เนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ (แต่เชื่อว่าจะเป็นไปไม่ได้ ขึ้นอยู่กับกติกาการใช้และเทคโนโลยี) ในขณะเดียวกัน ตัวทรัพยากรเองก็มีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมาก จำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ ตัวอย่างของทรัพยากรร่วม เช่น ป่าและทรัพยากรจากป่า ปลาชนิดต่างๆ และน้ำ เป็นต้น ฉะนั้น ปัญหาอันเกิดจากการที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากไป และปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี จึงเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วม ขณะเดียวกัน ผู้ใช้ก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรได้ จุดสำคัญที่แบ่งแยกทรัพยากรร่วมกับสินค้าสาธารณะ ก็คือ ปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี เพราะสินค้าสาธารณะนั้นคนสามารถบริโภคพร้อมกันได้ ในขณะที่ทรัพยากรร่วมนั้นเมื่อมีคนบริโภคตัวทรัพยากรแล้วทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ลดลง

อาจมีความสับสนระหว่างทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common-Pool Resources) กับทรัพยากรซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม (Common-Property Resources) กล่าวคือ ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน ในทางเศรษฐศาสตร์เป็นสินค้าที่มีลักษณะดังที่กล่าวไป

⁴¹ Elinor Ostrom, *Common-Pool Resources and Institutions: Toward a Revised Theory*(Indiana: Indiana University Press, 1997), p. 45.

⁴² Ibid, p. 47.

แล้วข้างต้น ในขณะที่คำว่าทรัพยากรซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์เหนือสินค้า หมายถึง สินค้าเอกชนอาจจะอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ร่วมก็ได้ หรือทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันอาจจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ได้เช่นกัน การเอาค่าทั้งสองมารวมกันเป็น “ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม” อาจทำให้สับสนเมื่อต้องการวิเคราะห์ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันที่อยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นด้วย

ในขณะที่ Ostrom, Berkes และ Stevenson ต่างเห็นว่า⁴³ ลักษณะของการใช้ร่วมกันหรือการเป็นสิ่งของที่ใช้ร่วมกันนั้นก่อให้เกิดปัญหา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกันก่อให้เกิดปัญหา ดังนั้น การใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นไปได้ แต่ Garrett Hardin นักนิเวศวิทยากลับมีข้อสังเกตที่สำคัญว่า โศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรนั้น ไม่ได้มีผลมาจากลักษณะของการเป็นสิ่งของที่ใช้ร่วมกันในตัวทรัพยากร แต่เกิดจากการปล่อยให้เข้าถึงทรัพยากรได้อย่างอิสระ⁴⁴ ซึ่งมีตัวอย่างจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ชุมชนสามารถใช้ตัวทรัพยากรร่วมมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้ โดยทรัพยากรร่วมซึ่งถูกใช้แสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ก็มีแนวโน้มที่จะหมดไป และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของ Hardin คือการทำให้เกิดสิทธิของปัจเจก หรือการใช้อำนาจรัฐส่วนกลางในการจัดการกับการเข้าถึงตัวทรัพยากร คือ การใช้อำนาจในการควบคุมการใช้สอยทรัพยากร โดยใช้เครื่องมือในทางเศรษฐศาสตร์หรือในทางบริหาร⁴⁵ ในขณะที่อีกฝ่ายใช้พื้นฐานในเรื่องของความเป็นสถาบันซึ่งเน้นการใช้กลไกในการจัดระเบียบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นำมาใช้จัดการความอยู่รอดของระบบนิเวศ ซึ่งในการบริหารจัดการนั้นจะมีตัวแทนและอยู่ภายใต้หลักการของการต่อรอง

ในทางเศรษฐศาสตร์ มนุษย์จะมีการจัดสรรและเลือกใช้ทรัพยากรอย่างไร จะขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่จะได้รับ เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกัน ย่อมที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่จะมากำหนดการจัดสรรประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินจะเป็นตัวกำหนดว่า ใครมีสิทธิแค่ไหน อย่างไร ในการที่จะได้รับประโยชน์ และผู้อื่นจะต้องมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพในสิทธินั้น ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การจัดสรรประโยชน์ภายใต้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติ มิได้จำกัดอยู่แต่มูลค่าด้านราคา แต่ยังมีประโยชน์อื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ มูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรประกอบไปด้วยมูลค่าที่เกิดจากการใช้ (Use Value) และมูลค่าที่มีได้เกิดจาก

⁴³ Ibid, p. 47.

⁴⁴ Hardin G., "The Tragedy of the Commons," p. 1245.

⁴⁵ Ibid, p. 1248.

การใช้ (Non-use Value) โดยที่มูลค่าที่เกิดจากการใช้ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ มูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางตรง เช่น สัตว์น้ำเพื่อเป็นอาหาร มูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางอ้อม หมายถึงประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติในด้านการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ เช่น ป่าชายเลน และมูลค่าเพื่อใช้ที่หมายถึงความสำคัญต่อการเก็บรักษาทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ในวันข้างหน้า มูลค่าอีกประเภทหนึ่งของทรัพยากร คือ มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ ประกอบไปด้วยมูลค่าของการคงอยู่และมูลค่าที่เก็บรักษาไว้เพื่อคนรุ่นในอนาคต เช่น ปะการัง หญ้าทะเล และป่าชายเลน ที่นอกจากจะมีมูลค่าจากการใช้ทางตรงแล้ว ยังมีมูลค่าจากการเป็นฐานประโยชน์ของทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต ได้แก่ ของความคงอยู่ของสัตว์น้ำเพื่อการประมงอีกด้วย

ในทางทฤษฎี สิทธิในทรัพย์สินที่สมบูรณ์แบบนี้ จะต้องสามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ คือ สามารถเป็นเจ้าของประโยชน์ที่จะได้จากทรัพย์สินนั้นแต่เพียงผู้เดียว โดยสามารถกีดกันมิให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น หากจะมีการให้ผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ก็สามารถเรียกร้องผลตอบแทนจากการถ่ายโอนสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั่นเอง ซึ่งลักษณะดังกล่าว คือคุณลักษณะที่สำคัญของสิทธิแบบส่วนบุคคล ที่นักเศรษฐศาสตร์มองว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรบางประเภทโดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน การกำหนดสิทธิแบบส่วนบุคคลอาจจะทำไม่ได้เลยด้วยซ้ำในบางกรณี บ่อยครั้งนำไปสู่สถานะที่กลายเป็นทรัพยากรที่เสมือนไม่มีเจ้าของเลยก็ได้

จากแนวคิดที่ว่า มิใช่ทุกพื้นที่ที่ไม่มีเจ้าของคือรัฐหรือปัจเจกจะเป็นพื้นที่เสรี แต่มีพื้นที่ที่ทรัพยากรร่วมที่ชุมชนหนึ่งหรือหลายชุมชนได้สร้างข้อตกลงร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากร ดังนั้น “ทรัพยากรร่วม” จึงไม่ใช่สมบัติของทุกคน และก็มีใช่เป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของ แต่เป็นทรัพยากรที่มีการจัดการร่วมกันเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่ม หรือชุมชนมาแย่งใช้ และมีการจัดสรรการใช้ในหมู่สมาชิกที่เป็นเจ้าของร่วมกัน “ทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม” จึงเป็นสถาบันสังคมอย่างหนึ่ง เป็นการกระจายสิทธิในการใช้ทรัพยากรให้แก่บุคคลโดยเท่าเทียมกัน แต่มิได้หมายความว่า การใช้ทรัพยากรแต่ละครั้งจะต้องเท่าเทียมกันในเชิงปริมาณเสมอไป

ประกอบกับสถานะของระบบทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนก็ไม่ได้มีความคงที่แน่นอน แต่เปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์กับรัฐและระบบทุน ปัญหาที่เกิดกระทบต่อระบบทรัพย์สินร่วมมีหลายแบบ เช่น นโยบายรัฐที่ยึดอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือระบบทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยการประกาศเขตป่าทับที่ชุมชน ทำให้กฎเกณฑ์ของชุมชนขาดความศักดิ์สิทธิ์ เมื่อเผชิญกับอำนาจรัฐที่เข้าแย่งชิงทรัพยากร มีปรากฏการณ์จำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบสิทธิร่วมกลายสภาพเป็นพื้นที่เสรี เนื่องจากรัฐนอกจากจะไม่รับรองสิทธิชุมชนต่อทรัพยากรส่วนรวมแล้ว ยังสนับสนุนให้ภายนอกหรือแม้แต่รัฐเองเข้ามาตัดดวงทรัพยากรของชุมชน ราวกับว่าเป็นทรัพยากรเสรี

ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน หรือสนับสนุนให้เอกชนเข้าตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน ดังนั้น กระบวนการที่รัฐยึดทรัพยากรของชุมชน จึงเป็นการเปลี่ยนสภาพจากทรัพยากรร่วมของชุมชน มาสู่ทรัพยากรของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังเป็นพื้นที่เสรีนั่นเองเพราะรัฐควบคุมไม่ถึง ขณะเดียวกันก็ถ่ายโอนสิทธิการใช้ดังกล่าวให้กับเอกชนเข้าแสวงหาผลประโยชน์ โดยที่รัฐยังคงถือกรรมสิทธิ์อยู่

อย่างไรก็ดี ชุมชนก็สามารถเปลี่ยนทรัพยากรเสรี ให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินรวมได้ โดยใช้หลักการจัดการแบบการจัดการร่วม ที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ธรรมชาติของทรัพยากร เงื่อนไขความต้องการต่อทรัพยากร ลักษณะผู้ใช้ทรัพยากร และระบบกฎหมายและการเมืองว่าชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขนาดไหน โดยพิจารณาสิทธิชุมชนในฐานะของระบบการจัดการร่วมในเรื่องสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร ที่เป็นสิทธิเชิงซ้อน ทั้งการซ้อนหน่วยของสิทธิ ได้แก่ สิทธิปัจเจก ครอบครัว ชุมชน ระหว่างชุมชน และรัฐ ภายใต้ระบบการจัดการร่วมของชุมชน เช่น ที่นาเป็นของปัจเจก แต่ทรัพยากรในที่นา เช่น กบ เขียด และปลา เพื่อนบ้านก็สามารถมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งสิทธิเหล่านี้วางอยู่บนพื้นฐานที่หลากหลาย ได้แก่ สิทธิการใช้หรือการจัดการ สิทธิธรรมชาติ สิทธิหน้าหมู่ เป็นต้น

โดยรวมแล้ว ระบบทรัพยากรร่วมของชุมชนเป็นกรอบใหญ่ที่ชุมชนใช้จัดการทรัพยากร โดยการสร้างข้อตกลง กติกา ทั้งที่เกิดจากประเพณี เป็นข้อตกลงทางการ ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชน ระหว่างชุมชน และกับภายนอก ต่อการใช้ การจัดการทรัพยากร ซึ่งมีความหลากหลายไปแต่ละชนิด ประเภท และสถานะของทรัพยากรนั้นๆ ซึ่งฐานคิดของการสร้างข้อตกลงอาจจะเป็นเรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์ ศีลธรรม หรือหลักประโยชน์นิยมที่สมาชิกในชุมชนเห็นประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาวก็ตาม และภายใต้ระบบทรัพยากรร่วมก็จะมีสิทธิเชิงซ้อนหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สาธารณะ ที่สัมพันธ์กันอย่างหลากหลาย

จากฐานคิดดังกล่าว ได้เชื่อมโยงมาถึงรูปธรรมของสิทธิต่อการจัดการทรัพยากร นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐและปัจเจกในการจัดการทรัพยากร ชุมชนได้พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรร่วมบนพื้นฐานความยั่งยืนและเป็นธรรมขึ้นมา เป็นการโต้แย้งแนวคิดที่ว่าหากไม่มีกรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจกแล้วทรัพยากรจะถูกทำลายเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของ โดยที่ทรัพยากรร่วมมีความซับซ้อนของสิทธิ และพลวัตที่ชุมชนปรับตัวในการจัดการทรัพยากร ซึ่งชุมชนจะจัดความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และฐานทรัพยากรได้อย่างไรนั้น สัมพันธ์กับเงื่อนไขปัจจัยจากนโยบายรัฐและทุนที่เข้ามา การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนจะให้ความสำคัญ และสนับสนุนระบบการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อถ่วงดุลระบบการจัดการกรรมสิทธิ์รัฐและปัจเจก

เงื่อนไขการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน ในสภาพปกติการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนจะไม่ได้กีดกันการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากภายนอก (Inclusion) ครอบคลุมเท่าที่ทรัพยากรยังสมบูรณ์ไม่กระทบต่อฐานความอยู่รอดของชุมชน แต่หากปัจจัยภายนอกกระทบต่อความอยู่รอดของชุมชน กระบวนการปกป้องสิทธิ หรือกีดกันการเข้าถึงในเชิงทำลายล้างจึงเกิดขึ้น (Exclusion) เช่น การกำหนดสิทธิในการใช้เฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น ซึ่งการใช้จะต้องไม่ทำลายต้นทุนทรัพยากรเดิมที่มีอยู่ หรือการต่อต้านคนภายนอกที่จะมาใช้ทรัพยากรอย่างล้างผลาญ

โดยที่แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมนั้น ยังขาดมุมมองเชิงท้องถิ่นในส่วนที่ต้องสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกพื้นที่ หรือเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อกำหนดที่มีระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีวิวัฒนาการทางความคิดในการศึกษาค้นคว้าสู่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการร่วม (Co-management) แม้ว่าการจัดการร่วมจะนำมาใช้ภายใต้กรอบของกลุ่มผู้ใช้ซึ่งใช้สอยทรัพยากรประเภทเดียวกัน ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน เช่น กลุ่มของชาวประมง แต่ขณะนี้ มีการขยายการใช้ การนำทรัพยากรไปใช้อย่างหลากหลายมากขึ้น ซึ่งมีลักษณะที่ไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรูปแบบอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการใช้กลไกการตลาดที่ใช้บุคคลภายนอกในการซื้อขายหากมีข้อพิพาท หรือการใช้การตัดสินใจร่วมกัน

2.3.3 ลักษณะและองค์ประกอบของการจัดการร่วม

โดยที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงการจัดการร่วมไว้ในแง่มุมที่แตกต่างกัน แต่มีความคล้ายคลึงกันในลักษณะที่สำคัญหลายประการ จึงจะได้พิจารณาลักษณะของการจัดการร่วมในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

- 1) รัฐในฐานะหุ้นส่วนของการจัดการร่วม จะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการจัดการร่วม มิใช่เป็นเพียงผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสียหนึ่งเท่านั้น
- 2) การจัดการร่วมในฐานะของการจัดการประเภทหนึ่ง จะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของปัจจัยการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของรัฐในฐานะของหุ้นส่วนจัดการ ยิ่งไปกว่าการควบคุมสั่งการดังเช่นในกรณีของการจัดการทั่วไป
- 3) การจัดการร่วม จะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการควบคุมโดยชุมชน บ้างในฐานะของหุ้นส่วนจัดการที่มีบทบาทหลักในพื้นที่ อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ และแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น
- 4) การจัดการร่วม จะมีความเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองของผู้เป็นหุ้นส่วนจัดการกับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในหลากหลายมิติ อันจะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือใน

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการจัดการร่วมกัน ที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาสังคม

5) การจัดการร่วม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของกลุ่ม (Collective Rights) ยิ่งไปกว่าการใช้สิทธิของปัจเจก (Private Rights) โดยการใช้สิทธิดังกล่าวในระดับใดระดับหนึ่ง จะขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับที่สูงกว่าและที่ต่ำกว่าในทุกระดับ ดังเช่น การใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำนโยบายในระดับที่สูงขึ้น

การจัดการร่วม เป็นการจัดการที่ตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในแง่มุมและเหตุผลที่แตกต่างกัน โดยในมุมมองของการจัดการเห็นว่าการจัดการร่วมเป็นแนวทางการบูรณาการปัจจัยการจัดการของระบบการจัดการในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาสังคม ในมุมมองทางการเมืองการปกครองกล่าวถึงการจัดการร่วมว่าเป็นการตระหนักถึงอย่างเป็นรูปธรรมของวิธีการจัดการที่เป็นอยู่ในชุมชนท้องถิ่น หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรในท้องถิ่น ในมุมมองของนิเทศศาสตร์มองการจัดการร่วมว่าเป็นการยอมรับและนำหลักความร่วมมือมาใช้ในการจัดการทรัพยากร เป็นการเสริมสร้างความชอบธรรมของการจัดการ อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนการจัดการที่เป็นไปตามกฎกติกาภายใต้กฎหมายอีกด้วย และในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ที่มองการจัดการร่วมว่าเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้ในการจัดการต้นทุนการผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยลดต้นทุนการผลิตต่างๆ อาทิ ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน การฟ้องคดี และการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

สำหรับองค์ประกอบของการจัดการร่วมนั้น อาจพิจารณาได้จากแนวคิดของ Ostrom ที่ชี้ว่าการจัดการร่วม เป็นแนวทางการจัดการที่ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการร่วมกับรัฐในฐานะหุ้นส่วนการจัดการ บนฐานคิดเรื่องระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน ที่คนในชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบดังนี้

2.3.3.1 บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

แนวคิดการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาขึ้นมาจากข้อถกเถียงถึงช่องว่างในการจัดการทรัพยากรโดยรัฐและโดยชุมชน ซึ่งการจัดการทั้งสองรูปแบบมีจุดยืนอยู่คนละด้าน ที่ต่างมีจุดแข็งที่น่าจะบูรณาการร่วมกันได้ การจัดการร่วม เป็นการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่การดำรงชีวิตของพวกเขาต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบของการตัดสินใจจัดการทรัพยากรของผู้มีอำนาจหรือรัฐ ในสถานการณ์ใดที่มีความจำเป็นเหมาะสมกับการใช้มาตรการการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจพิจารณาได้ 2 กรณีคือ (1) เมื่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในสังคมมีความพร้อมและเห็นถึงความจำเป็นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และ (2) เมื่อการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เป็นสิ่งจำเป็นที่กระทบต่อความมั่นคงของการดำรงชีพ และความดำรงอยู่ของจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมนั้น

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่อยู่ภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ (1) ตั้งอยู่บนหลักการมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำเนินการจัดการทรัพยากร (2) การมีส่วนร่วมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม จารีต และธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ทั้งในด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (3) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการ โดยอาจมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมวางแผนและดำเนินการให้สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นได้ดียิ่งขึ้น ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายชุมชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็น โดยเน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการไปสู่อุตกลงร่วมกันทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

แนวทางการดำเนินการในการจัดการร่วม จะให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังให้ชุมชน องค์กร หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแสดงความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดจะดำเนินการอยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่งในรูปแบบของการจัดการร่วม ที่แบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐและชุมชนตามความเหมาะสม ซึ่งไม่มีการจัดการใดที่รัฐหรือชุมชนจะมีบทบาททั้งหมดโดยลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยทั่วไปแล้วจะต้องมีการแบ่งบทบาท และอำนาจหน้าที่ให้ทั้งสองฝ่ายอย่างสมดุล ซึ่งไม่สามารถมีสูตรสำเร็จของ “การร่วมมือ” ที่ตายตัว แต่ความสำคัญอยู่ที่กรอบแนวคิดที่จะสร้างความเข้าใจว่า แต่ละฝ่ายจะก่อให้เกิด “การมีส่วนร่วม” ได้อย่างไร โดยสังมประสบการณ์ที่หลากหลาย

การจัดการร่วม เป็นสถานการณ์การต่อรองของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปหรือมากกว่า การต่อรองนี้ จะมีการจำกัดขอบเขตและการรับประกันระหว่างกัน ในการแบ่งหน้าที่การจัดการความรับผิดชอบในขอบเขตพื้นที่ และผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ซึ่งรูปแบบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งการกำหนดตัวผู้ที่ควรเข้ามาดำเนินการจัดการร่วมกัน ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ลักษณะสภาพของทรัพยากร ในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จตายตัวที่ใช้ได้กับทุกพื้นที่และทุกทรัพยากร ที่โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จะเป็นหุ้นส่วนจัดการจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับและต้นทุนของการจัดการ

ตัวอย่างของผลประโยชน์ที่พึงพิจารณา ได้แก่ (1) การช่วยเสริมสร้างกระบวนการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (ที่อาจกระทบถึงความอยู่รอดของชุมชน

ท้องถิ่น หรือชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ป่าในท้องถิ่น) (2) การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อต่อต้านการทำลายทรัพยากรจากภายนอก (3) การลดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเป็นการดำเนินการตามข้อตกลงหรือที่เป็นความสมัครใจ และ (4) การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างกัน ช่วยลดความขัดแย้งและข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น ในส่วนของต้นทุนและอุปสรรคที่พึงพิจารณา อาทิ (1) ค่าใช้จ่ายในกระบวนการก่อนเข้าสู่การจัดการร่วม รวมถึงการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงที่ค่อนข้างสูง (2) การคัดค้านจากคู่อริที่อาจต้องถูกแบ่งปันอำนาจในภาครัฐ หรือผู้ที่อยู่ในชุมชนที่อาจต้องเปลี่ยนแปลงสภาพในวิถีชีวิตของตน และ (3) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อความมั่นคงและยั่งยืนของการดำเนินการ เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น

2.3.3.2 ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

การดำเนินการเพื่อการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนจัดการ เป็นการผสมผสานขององค์กรและกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสีย ที่มีความแตกต่างกันหลากหลาย จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทั้งเงินทุน การบริหาร และเทคนิค รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อสนับสนุนมาตรการการจัดการร่วมให้ดำเนินไปได้อย่างเข้มแข็ง ความเป็นหุ้นส่วนจัดการจะต้องมาจากการยอมรับร่วมกันของคู่จัดการ ความร่วมมือที่เหมาะสม การสื่อสาร และการปรึกษาหารือร่วมกันจึงย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างหุ้นส่วนจัดการที่แตกต่างหลากหลายในความต้องการ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กระบวนการ บทบาท อำนาจหน้าที่ และข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย ผ่านกระบวนการเจรจาสร้างความร่วมมือ เป็นหุ้นส่วนจัดการทรัพยากรร่วมกัน

เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เป็นหุ้นส่วนจัดการ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการจัดการร่วม จำเป็นต้องมีการจัดทำ “ข้อตกลงในการจัดการร่วม” ที่กำหนดเป้าหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งกลไกการจัดการความขัดแย้ง ในระหว่างหุ้นส่วนจัดการ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในการแบ่งปันอำนาจและเป้าหมายของการจัดการ ทั้งนี้ เพื่อที่จะประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ข้อตกลงในการจัดการร่วมนี้ควรมีลักษณะยืดหยุ่นสามารถแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการของคู่จัดการได้

ข้อตกลงในการจัดการร่วมมีการดำเนินการหรือมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร ในที่นี้จะได้หยิบยกคำถามทางวิชาการจากประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐมาลี (République du Mali) ซึ่งเป็นประเทศในแอฟริกาตะวันตกของ ศาสตราจารย์ Moussa Djiré จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบามาโก โดยเป็นคำถามเกี่ยวกับการทำข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวว่า

จะเป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนได้หรือไม่ โดย Djiré ได้ตั้งคำถามเพื่อจะหาคำตอบในเรื่องนี้ว่า *อะไรคือสิ่งที่เรียกว่า “ข้อตกลงท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”* โดยได้กล่าวถึงประวัติศาสตร์ก่อนที่จะมาเป็นข้อตกลงท้องถิ่น และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การทำข้อตกลงดังกล่าว รวมถึงคำถามที่ว่า *อะไรคือบทเรียนจากการบังคับและการให้สิทธิตามข้อตกลง* และประเด็นคำถามที่น่าสนใจ คือ *ข้อตกลงท้องถิ่นนั้นมีค่าบังคับตามกฎหมายหรือไม่ หากบังคับได้สามารถทำได้ด้วยเงื่อนไขใด และได้พูดถึงที่มาของข้อตกลงท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลางของประเทศมาลีด้วย*

ตัวอย่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขต Sahel* ของประเทศมาลีที่อยู่ภายใต้ความเชื่อมโยงทั้งระบบของมนุษย์และระบบของธรรมชาติ นอกจากนี้ การจัดการดังกล่าวยังต้องอ้างอิงกับสิ่งอื่นๆ ด้วย ทั้งวิธีการแทรกแซง กระบวนการในการเข้าถึงและการควบคุมทรัพยากรที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ค่อนข้างจะยุ่งยากในการวางหลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรและในแง่ของรัฐเองก็ไม่มีความสามารถที่จะจัดการทรัพยากรเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเห็นได้จากความเสื่อมโทรมที่เพิ่มขึ้นในเขต Sahel และข้อตกลงท้องถิ่นก็ปรากฏขึ้น โดยเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพทางหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการต่อรองระหว่างคนในท้องถิ่น (ตัวแทนราษฎร ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะซึ่งได้รับการกระจายอำนาจมา เป็นต้น) โดยข้อตกลงต่างๆ เกิดบนฐานของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือเพื่อการจัดการความขัดแย้งบางประการ ข้อตกลงเหล่านี้ถูกจัดทำขึ้นในรูปแบบของ “ข้อตกลงท้องถิ่น (conventions locales)” ซึ่งมีการดำเนินการในพื้นที่ของเขต Sahel และพื้นที่อื่นๆ ของมาลี ซึ่งการศึกษาประสบการณ์จากการทำข้อตกลงนี้ จะเป็นไปเพื่อการสนับสนุนการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติได้

ตัวอย่างการจัดการป่าไม้ในอินเดียภายใต้ความตกลงร่วม Joint Forest Management⁴⁶ หรือ JFM เป็นข้อตกลงร่วมจัดการที่ผสมผสานระบบสิทธิในป่าไม้ระหว่างของรัฐและของเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะภายในกลุ่มสมาชิก ที่ประกอบไปด้วยรัฐบาลและสมาชิกของชุมชนป่าไม้นั้น โดยยอมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจหรือป่าไม้ขึ้น

* ซาเฮล (Sahel) เป็นเขตรอยต่อบริเวณกึ่งทะเลทราย บริเวณทะเลทรายสะฮารา แบ่งทวีปแอฟริกาเป็นเหนือและใต้ ตั้งแต่มหาสมุทรแอตแลนติกไปจนทะเลแดง ซาเฮลเป็นภาษาอาหรับ มีความหมายว่า “ชายหาด” มีพื้นที่ครอบคลุมตั้งแต่ (จากตะวันตกสู่ตะวันออก) ประเทศเซเนกัล ทางใต้ของประเทศมอริเตเนีย ประเทศมาลี ประเทศบูร์กินาฟาโซ ทางตอนใต้ของประเทศแอลจีเรีย ประเทศไนเจอร์ ทางตอนเหนือของประเทศไนจีเรีย ประเทศชาด ทางตอนเหนือของประเทศแคเมอรูน และประเทศซูดาน

⁴⁶ Borrini-Feyerabend G., p. 123.

ดีได้ รวมทั้ง การอนุญาตให้ชุมชนเข้าถึงป่าที่อุดมสมบูรณ์และป่าเสื่อมโทรมได้ เพื่อการเริ่มต้นที่จะเข้าไปจัดการป่าไม้ได้อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งรับรองและกำหนดแนวทางในเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ (1) Right to Good Forest อนุญาตให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้รวมถึงป่าอนุรักษ์ และให้มีส่วนแบ่งในผลผลิตเนื้อไม้แปรรูปได้ (2) Investments in Forestry การแบ่งปันผลประโยชน์จากการลงทุนในป่าไม้ระหว่างกรมป่าไม้และชุมชนในจำนวนร้อยละ 25 ของรายได้จากไม้แปรรูป (3) Integrated Planning การบูรณาการแผนการดำเนินงานขององค์กรจัดการร่วม (JFMCs) โดยสร้างเครือข่ายการทำงานในท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการทำงานของชุมชนและองค์กร ในแผนจัดการต่างๆ และ (4) Conflict Resolution Mechanisms กำหนดกลไกเพื่อการระงับข้อพิพาทจากการดำเนินงานขององค์กรจัดการร่วมในท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางตั้งคณะทำงานในระดับรัฐจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

ข้อตกลงการจัดการร่วม มีรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของทรัพยากรและความจำเป็นของการจัดการ อาทิ⁴⁷ (1) ในรูปหุ้นส่วนจัดการ (Partnership) ได้แก่ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศฝรั่งเศสในชื่อโครงการ *Drome Sage* โดยการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับเอกชน (2) ในรูปความตกลงร่วมจัดการ (Joint Management) ระหว่างรัฐบาลกับชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการป่าไม้ในประเทศอินเดียในโครงการ *Joint Forest Management* (3) ในรูปคณะกรรมการร่วม (Steering Committee) ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับชุมชนและองค์กรเอกชน ได้แก่ การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในประเทศเม็กซิโกในโครงการ *migos de Sian Kaan* และ (4) ในรูปการมอบหมายให้ดำเนินการ (Trust) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรเอกชน ได้แก่ การจัดการที่ดินในประเทศเนปาลในโครงการ *Lami* เป็นต้น

2.3.3.3 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

พื้นฐานความสำเร็จของการจัดการร่วม คือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันในปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ ที่หลากหลาย การทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายพึงพอใจ จึงไม่ใช่เรื่องง่าย การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่อยู่อาศัยและต้องพึ่งพาทรัพยากร และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรนั้น นอกจากนี้ การประสานงานการจัดการ หรือการดำเนินการด้วยวิธีการมีส่วนร่วมในทรัพยากรในหลายเรื่อง มิมีขีดความขัดแย้งในหลายด้าน จึงได้มีการนำเสนอให้ผู้ที่มีความ

⁴⁷ Ibid, p.125.

ขัดแย้งมาทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจของทุกฝ่าย ที่จะต้องให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อมีการชี้ให้เห็นปัญหาในมิติต่างๆ ได้อย่างชัดเจน

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ควรดำเนินการผ่านองค์กรที่มีความชัดเจนในการกำหนดสถานภาพของสมาชิก สถานะทางกฎหมาย บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามภารกิจ ที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจรัฐและการเมือง เพื่อเป็นช่องทางสะท้อนความต้องการของผู้ใช้ทรัพยากร และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการดำเนินมาตรการเพื่อการใช้สิทธิในทรัพยากรและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายและการตัดสินใจขององค์กรเพื่อการจัดการร่วมนี้ควรเป็นตัวแทนของผู้ใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่ ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกชุมชน ผู้ใช้ทรัพยากร และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการตามภารกิจได้

โดยที่ผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนมีความหมายกว้างผู้ใช้ทรัพยากร ที่รวมถึงองค์กร กลุ่มสังคมหรือบุคคลที่ดำเนินการโดยเฉพาะเจาะจง หรือเกี่ยวข้องโดยตรง หรือที่มีความสำคัญต่อพื้นที่และทรัพยากร โดยรวมถึง ผู้ใช้ทรัพยากรที่อยู่ในชุมชน หรือจากชุมชนอื่นที่ต้องพึ่งพาฐานทรัพยากรเดียวกัน ผู้ประกอบการ และหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ การจัดสมดุลที่เหมาะสมของผู้แทนผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลายในความคิดเห็น รวมถึงความชัดเจนในเรื่องผลตอบแทนและต้นทุนของการดำเนินการในการจัดการร่วมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการร่วม

สมาชิกขององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ควรเป็นผู้แทนจากทุกภาคส่วนของสังคม ที่มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากร ที่ประกอบไปด้วยกลุ่มต่างๆ คือ (1) หน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจจัดการ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการ หมายถึงถึง องค์กร หน่วยงาน กลุ่มต่างๆ รวมทั้งบุคคลทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจบริหารจัดการทรัพยากร โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ภาคประชาสังคม ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากร และภาคเอกชน ได้แก่ องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า สมาคมประมง เจ้าของที่ดิน และผู้ใช้ประโยชน์อื่นๆ ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น เช่น ผู้ประกอบการท่องเที่ยว เป็นต้น

การจัดการร่วมที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องดำเนินการผ่านองค์กรการจัดการร่วมในระดับท้องถิ่น ที่มีการจัดองค์กรและกำหนดตัวผู้ทำการแทนผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีรูปแบบและลักษณะของการจัดองค์กรที่หลากหลาย เป็นรายกรณีไป

องค์กรเพื่อการจัดการร่วมกัน อาจมีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย อาทิ ในรูปของสมัชชา สถาบัน องค์กร หรือคณะกรรมการ เป็นต้น โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

1) หน่วยงานบริหาร รับผิดชอบการบริหารงานตามแผนและข้อตกลงที่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของหุ้นส่วนจัดการ เช่น การดำเนินโครงการของชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านการเจรจาระหว่างหัวหน้าผู้ดูแลพื้นที่คุ้มครองกับชุมชนในท้องถิ่น

2) หน่วยงานจัดการ รับผิดชอบการจัดการในพื้นที่หรือในทรัพยากรที่กำหนด เช่น คณะกรรมการร่วมจัดการป่าไม้ของรัฐ หรือคณะกรรมการร่วมจัดการกองทุนชุมชนเพื่อการประมง

3) หน่วยงานที่ปรึกษา รับผิดชอบการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานจัดการ เช่น สภาที่ปรึกษาทรัพยากรชายฝั่ง ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานของรัฐ ผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งในท้องถิ่น

4) หน่วยงานอื่นๆ รับผิดชอบประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมการประสานการจัดการทรัพยากรประมง

องค์กรเพื่อการจัดการร่วมกัน มีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดการร่วม ในการดำเนินงานจึงจะต้องคำนึงถึง (1) ความคาดหวังต่อการจัดการทรัพยากรของผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และ (2) ระเบียบและบรรทัดฐานของสังคม สำหรับในพฤติกรรมการถกเถียงเพื่อหาข้อยุติร่วมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และการยอมรับในคุณค่าของความแตกต่างทางความคิดนั้น โดยรวมแล้ว การตกลงร่วมกันในแผนงานเพื่อการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดตั้งคณะทำงานจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่หลากหลาย เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานขององค์กร

2.3.3.4 กระบวนการจัดการร่วมกัน (Co-Management Process)

การจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวคิดของ Ostrom ที่ชี้ว่าภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนจะสามารถจัดการทรัพยากรได้สำเร็จ โดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลาง โดยชี้ให้เห็นถึงกระบวนการของการจัดการทรัพยากรร่วมว่า ประกอบไปด้วย⁴⁸

1) กำหนดความชัดเจนในขอบเขตของการจัดการ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

⁴⁸ Elinor Ostrom, *Common-Pool Resources and Institutions: Toward a Revised Theory*, p. 86-88.

1.1) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรคือ ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากร สามารถแยกแยะกันเองในท้องถิ่นได้ว่า ใครคือผู้ที่มีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในทรัพยากรนั้น และ

1.2) ขอบเขตของทรัพยากรคือ ทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นมีขอบเขตชัดเจน สามารถแยกแยะได้ระหว่างขอบเขตของทรัพยากรที่ชุมชนดูแล กับทรัพยากรที่ขอบเขตใหญ่ไปกว่านั้น เช่น ระบบนิเวศที่รัฐเป็นผู้ดูแล

การจัดการร่วมที่ประสบความสำเร็จ ขอบเขตการจัดการจะต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร หรือฐานนิเวศของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากร ที่เป็นทั้งผู้ดูแลและผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้คือ องค์ความรู้ท้องถิ่น ภูมิปัญญา รวมถึงจารีตประเพณีที่ชุมชนนั้นมีอยู่

2) ให้สิทธิสมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำ ใช้ รวมทั้งปรับปรุงกฎ กติกาที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน

การจัดการร่วมที่ประสบความสำเร็จ จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ทรัพยากรได้มีส่วนร่วมในการจัดทำ ใช้ และปรับปรุงกฎ กติกาให้มีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรม โดยที่กฎ กติกานั้นได้รับการยอมรับจากรัฐ จะทำให้การจัดการทรัพยากรสามารถปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

3) มีการสอดส่อง ดูแลการลงโทษ และกลไกการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่ทั้งสองฝ่ายจะตัดสินใจร่วมกัน ลงมือลงแรงจัดการทรัพยากรร่วมกันนั้น ต้องเกิดจากความไว้วางใจเชื่อใจว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ปฏิบัติผิดสัญญา ทำให้คนในชุมชนสามารถเชื่อใจกันได้ว่า สมาชิกจะทำตามกติกา และเนื่องด้วยผู้คุมกติกาเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้วยกัน หากมีการละเมิดกติกาเกิดขึ้น การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป ด้วยกลไกการจัดการความขัดแย้งต้นทุนต่ำ จะทำให้ผู้ละเมิดภายใต้เงื่อนไขของข้อตกลงนี้ ไม่เดือดร้อนหรือได้รับความยากลำบากจนเกินไป นอกจากนี้ หากเกิดความขัดแย้งขึ้น ก็จะไม่บานปลายจนกระทบต่อความสัมพันธ์ และความไว้วางใจกันของคนในชุมชน

การจัดการร่วมที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการใช้กฎ กติกาที่สอดคล้องกับสภาพของการใช้ทรัพยากร และความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ มีความยืดหยุ่น และมีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็นการสมานฉันท์ของสมาชิกในชุมชน

2.3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติใดที่มีบทบัญญัติรับรองหลักการของการจัดการร่วม มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งรับรองสิทธิของชุมชน บุคคล และประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างยั่งยืน จึงจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องของกฎหมายในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ดังนี้

2.3.4.1 การกระจายอำนาจกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.4.1.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รัฐมีความจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนิน ภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยที่การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การปกครองตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่ ส่วนกลาง จะมีสภาพนิติบุคคล และมีอำนาจตัดสินใจทางปกครองบางประการ แล้วแต่ว่ากฎหมายจะ กำหนดไว้อย่างไร แต่การตัดสินใจดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง คือ ในการจัดดำเนินการบริการ สาธารณะเท่านั้น มิใช่อำนาจตัดสินใจทางการเมือง⁴⁹

การกระจายอำนาจ จึงเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการ ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น เป็นวิธีการที่ รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ที่มีความเป็นอิสระไม่ ต้องขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง เพียงแต่ยังคงอยู่ในความควบคุมเท่านั้น การกระจาย อำนาจอาจกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ⁵⁰

⁴⁹ โภคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้นนิติธรรม : กรุงเทพฯ) , 2543), หน้า 61.

⁵⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 99-100.

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

การกระจายอำนาจทางปกครอง นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ มีการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่การงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานจากรัฐบาลกลางให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานให้กระทำการแทนรัฐบาลกลาง และบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กรเอกชนรับทำงานแทนรัฐบาลกลาง เช่น การไปรษณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมียกระดับที่มากน้อยเพียงใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางเสมอ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น ที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของภารกิจสำหรับหน่วยงานเป็นหลัก โดยการเพิ่มบทบาทให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนในการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน การดูแลความสงบเรียบร้อย และการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของการถ่ายโอนอำนาจ การสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้มแข็ง การเสริมสร้างศักยภาพ การส่งเสริมบทบาทและความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น ในการดูแล ฟื้นฟู อนุรักษ์ และพิทักษ์ฐานทรัพยากรธรรมชาติ⁵¹ ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มี

⁵¹ Ribol J. , Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation(Washington, D.C: World Resource Institute Press, 2002), p. 172.

คุณภาพและไม่สร้างมลพิษให้กับสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศ และถ่ายทอดยกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่เพื่อเชื่อมโยงสู่การจัดการทรัพยากร เข้ากับการผลิตของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น ที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตและสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของพื้นที่ รวมทั้งสร้างจิตสำนึกทางสังคม สร้างมูลค่าด้านจิตใจ สร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันเพื่อเป็นรากฐานของความมั่นคงด้านอาหาร การดำรงชีวิต และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต⁵²

ในขณะที่การจัดการร่วม ในบริบทของการเมืองการปกครองที่กล่าวมา เป็นการตระหนักถึงอย่างเป็นรูปธรรมของวิธีการจัดการที่เป็นอยู่ในชุมชนท้องถิ่น หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรในท้องถิ่น เป็นกระบวนการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและกลุ่มเป้าหมายตามแนวทางของการกระจายอำนาจในระดับของการตัดสินใจในการดำเนินการร่วมกัน

จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมมีความสัมพันธ์กับการจัดสรรอำนาจการจัดการทรัพยากรที่แต่เดิมเป็นของรัฐ ไปสู่ท้องถิ่น ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นผู้ซึ่งอยู่ใกล้ชิดและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรโดยตรง การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติจะประสบความสำเร็จเพียงใดหรือไม่ นั่น จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบทของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนใน (1) เป้าหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายใด โดยอาจรวมถึงหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น นั้น (2) ลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่กระจายไปนั้นว่า เป็นเรื่องใด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติว่ามีแค่ไหน เพียงใด โดยอาจเป็นเพียงตัวแทนการจัดการ หรือเพียงการมอบหมายภารกิจดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และ (3) ระดับของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรว่าควรเป็นเช่นใด โดยอาจเป็นเพียงในระดับการร่วมรับรู้ หรือในระดับการร่วมตัดสินใจ หรือในระดับร่วมดำเนินการ แล้วแต่กรณี

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเรื่องที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องคือ รัฐ ชุมชน และประชาชนเข้ามาจัดการร่วมกัน โดยมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบและระดับที่เหมาะสม สอดรับกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในระดับที่เหมาะสมเช่นกัน อันจะนำไปสู่การจัดการร่วมที่มีประสิทธิภาพ ในทางทฤษฎี มีแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่พึงพิจารณาสำหรับการจัดการร่วมที่เหมาะสม ดังนี้

⁵² เกศินี แก้วนเจริญ และ คณะ, *ชุมชนจัดการตนเองบนฐานระบบนิเวศ*(กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2555), หน้า 9.

1) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ

(Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้มีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กร หรือการแทรกแซงหากจะมีขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งโดยหลักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization)⁵³

การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการโอนอำนาจนี้ หากพิจารณาในบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวคิดการกระจายอำนาจที่สะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด โดยรัฐได้ถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ในท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นต่างๆ การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรภายใต้หลักการโอนอำนาจนี้ เป็นการกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ โดยที่รัฐในส่วนกลางจะไม่เข้าไปบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรผู้รับโอน

⁵³ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 121.

อำนาจในท้องถิ่น หรือหากมีความจำเป็นต้องแทรกแซง การแทรกแซงนั้นจะต้องเป็นไปอย่างจำกัดมากที่สุด

2) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการแบ่งอำนาจนี้ เป็นการกระจายอำนาจในลักษณะของการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้มีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)⁵⁴

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจนี้ หากพิจารณาในบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่แบ่งปันอำนาจของรัฐบาลกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรในลำดับรองในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้ จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ที่ดูแล แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดการมอบอำนาจนี้ จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดย

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้กับองค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กร รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรเหล่านั้น

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการมอบอำนาจนี้ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวคิดการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการกระจายอำนาจแบบแบ่งปันอำนาจ โดยเป็นการกระจายอำนาจที่เน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ โดยกำหนดภารกิจหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องราวๆ ที่ชัดเจนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ สามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจนั้น

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 3 ลักษณะ เมื่อนำมาพิจารณาภายใต้บริบทของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจมีหลายระดับ ประกอบกับความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันไป สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจที่แม้จะมีอิสระตามสมควรในเขตพื้นที่ แต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ยังถูกจำกัดโดยส่วนกลาง ในขณะที่การมอบอำนาจ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตอำนาจการดำเนินการและเรื่องที่ได้รับมอบ รวมถึงการกำกับดูแล จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบของการโอนอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง มีความเหมาะสมสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่ยืดหยุ่น หลากหลาย และแตกต่างกันตามลักษณะของทรัพยากรและจารีตประเพณีในท้องถิ่น

2.3.4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรทำอย่างบูรณาการ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงทางนโยบายและกฎหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสอดคล้องกัน โดยระดมสรรพกำลัง ความรู้ความสามารถ และความร่วมมือจากระดับชาติลงไปยังท้องถิ่นจนถึงระดับชุมชนในท้องถิ่น ดังนี้

ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญฯ ได้วางรากฐานการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ดังนี้

- 1) สิทธิของชุมชนและท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล ข่าวสารสาธารณะและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

ในระดับท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฯ ได้วางรากฐานทางนโยบายในการกระจายอำนาจการปกครอง การบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิ่งต่างๆ ที่กระทบกับวิถีชีวิตของตน

- 1) นโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง
- 2) นโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม
- 3) นโยบายการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของตนเอง

รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทและภารกิจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ตามที่ได้กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) ก็กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ประกอบกับรัฐจะต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ

สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการด้วย ทั้งต้องให้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เอง มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ต้องการให้องค์กรนี้มีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “...รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และในมาตรา 282 ซึ่งบัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” และในมาตรา 283 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีอิสระ ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติขึ้นภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีระเบียบเป็นขั้นตอน โดยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผล

กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการถ่ายโอนอำนาจของราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทาง

บก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี (มาตรา 16 (2) และ (24)) พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการ คຸ້ມครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน รวมถึงการสร้าง และการบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (5) และ (16)) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่ในรายละเอียดของวิธีการจัดการคงต้องพิจารณากฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติอื่นควบคู่ไปด้วย ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายและแผนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินการยังไม่สมบูรณ์ เพียงแต่ เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการใช้อำนาจบริหารที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้น ทำให้เกิดช่องว่างของการใช้ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

อนึ่ง ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดแผนการและขั้นตอนการปฏิบัติในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยกล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

1) การคຸ້ມครองดูแลและบำรุงรักษาป่า โดย (1) กรมป่าไม้ ใน ภารกิจการส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน (2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในภารกิจการ ควบคุมไฟป่า พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ โดยมอบอำนาจการบริหาร จัดการภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการใน ทุกขั้นตอน โดยส่วนราชการระดับกรมเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติ มาทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนทางด้าน เทคนิคและวิชาการ และให้คำปรึกษา

สำหรับภารกิจการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น นอกจากอำนาจการจัดการดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจจัดสรรค่าธรรมเนียม จากการท่องเที่ยวในเขตอุทยาน เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมอุทยานฯ ใน สัดส่วนที่เหมาะสมได้อีกด้วย

2) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดย (1) สำนักงาน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในภารกิจการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) กรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง ในภารกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล (3) กรมส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อม ในภารกิจการส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมอบอำนาจการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนราชการระดับกรมเปลี่ยนจากปฏิบัติ มาทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านเทคนิคและวิชาการ

สำหรับภารกิจจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลนั้น นอกจากอำนาจจัดการดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจจัดสรรค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในสัดส่วนที่เหมาะสมได้อีกด้วย

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ดังกล่าว ยังได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้คือ (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ดูแล อนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) ให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้คือ (1) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาค่าขออนุญาตสัมปทานทำไม้หวงห้ามในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าไม้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้คือ (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล (2) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการป่าสงวนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้คือ (1) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติ (3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในเขตอุทยานแห่งชาติในท้องถิ่น (4) ให้จัดสรรค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการใช้ทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า ในประเด็นเรื่องขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจนั้น กฎหมายมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการถ่ายโอนอำนาจของราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

หากพิจารณาในเนื้อหาของอำนาจการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ เรื่องอันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดิน น้ำ และสัตว์ป่าที่มีหน่วยงานเฉพาะในส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจไว้ โดยกำหนดภารกิจการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แต่ประกาศดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางการกระจายอำนาจในภารกิจบางประการ และในทรัพยากรบางประเภท อาทิ การส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน และการควบคุมไฟป่า เป็นต้น ยังไม่ครอบคลุมภารกิจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุมชนิดและประเภทของทรัพยากรที่เป็นองค์รวม นอกจากนี้ กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ ยังคงอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ยังมีได้กระจายอำนาจเช่นว่านั้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการร่วม ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทและอำนาจในการจัดการทรัพยากร โดยเป็นหุ้นส่วนจัดการร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ได้แก่ ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ภายใต้โครงสร้างของกฎหมายในปัจจุบัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ จึงน่าจะมีความยืดหยุ่นต่อการปรับใช้สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายได้ในระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาในเนื้อหาของอำนาจการจัดการทรัพยากรแล้ว อาจเป็นอุปสรรคสำหรับการดำเนินการในการจัดการร่วม รัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนในการที่จะสร้างความร่วมมือกับหุ้นส่วนจัดการอื่นได้ เนื่องจากอำนาจการวินิจฉัยสั่งการยังคงอยู่ที่ราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี หากได้มีการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใช้อำนาจตามกฎหมายเหล่านั้นได้ หรือกำหนดภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ให้ครอบคลุมชัดเจน จะช่วยให้การดำเนินการเรื่องการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.4.2 การมีส่วนร่วมกับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.4.2.1 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง ที่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่างๆ ได้โดยตรง แต่เมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในรัฐมีมากขึ้นการให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปมีอำนาจในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงย่อมเป็นไปได้ จึงมีรูปแบบผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยประชาชนใช้สิทธิของตนเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนตน หรือเรียกว่าประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน⁵⁵ อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยผ่านผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนนั้น อาจยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของรัฐ ที่มีได้ตอบสนองประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้ความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น โดยหากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากเท่าใด ยิ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในรัฐมากเท่านั้น

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่างๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการที่ประชาชนใช้ในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่ควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนที่มีโอกาสและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁵⁶ โดยที่การมี

⁵⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน," *รวมบทความกฎหมายมหาชน* (2549) ,หน้า 156.

⁵⁶ F. Berkes, "Co-Management: The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources," *Alternatives* 18, no. 2 (1991), p. 12-13.

ส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁵⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและชีวิตความเป็นอยู่ของตน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมายเฉพาะ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้าไปร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหาร และการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร รวมถึงการระงับข้อพิพาทจากการใช้ทรัพยากร เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง

⁵⁷ ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ(นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 46.

ในบริบทเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการพิจารณาในด้านความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ รวมการทำงานที่มีประสิทธิผลมากขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยมองว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะบานปลายในอนาคตได้ และสิ่งสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมปรากฏผลได้ชัดเจนคือ การทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งเกิดจากการเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นช่วยกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันจัดทำแผนซึ่งเป็นการแสดงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้กิจกรรมต่างๆ เกิดประสิทธิภาพภายใต้บรรยากาศของความสมานฉันท์ในอุดมการณ์ร่วมกันที่จะพัฒนาชุมชนของตน และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการตามแผนแล้วประชาชนจะเป็นผู้ประเมินว่าโครงการหรือกิจกรรมใดที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

ในขณะที่ การจัดการร่วม เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบตายตัว แต่เป็นแนวทางในการจัดการร่วมกันโดยการแบ่งหน้าที่หรือบทบาทในการทำงาน ซึ่งแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม และการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการจัดการที่เน้นหรือให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมของกลุ่มคนที่วิถีการดำรงชีวิตของพวกเขาอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติ หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการนั้นๆ และเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจของพวกเขาให้เข้มแข็ง อาจกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมเป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชนทั้งในส่วนของภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาชนในกิจกรรมทางปกครองต่างๆ ซึ่งภาคเอกชนจะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่มีความสนใจในประเด็นนั้นๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มชุมชนต่างๆ เป็นต้น ในการดำเนินการตามแนวทางการจัดการร่วมจะให้ความสำคัญเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยคาดหวังให้ชุมชนหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีการแสดงความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดในเรื่องดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการจัดการร่วมเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการร่วมปฏิบัติ ซึ่งเป็นระดับขั้นที่สูงถัดจากการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนจะมีอำนาจมากขึ้นด้วยในทางกลับกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความแตกต่างกับการจัดการร่วม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วไป ความแตกต่างของลักษณะของทรัพยากรวัฒนธรรม ประเพณี และพื้นที่จะไม่ค่อยมีผลต่อการนำเอาการมีส่วนร่วมไปใช้เท่าใดนัก

ในขณะที่การนำเอาการจัดการร่วมมาใช้กับทรัพยากรนั้น จะต้องคำนึงถึงลักษณะของทรัพยากร เพราะทรัพยากรที่เหมาะสมกับการดูแลโดยชุมชนผู้ใช้ ควรเป็นทรัพยากรที่ไม่เคลื่อนที่สามารถเก็บกักประโยชน์เอาไว้ใช้ได้ และคาดการณ์ได้ว่าระบบทรัพยากรจะผลิตทรัพยากรมาให้ใช้ได้มากน้อยเท่าไร เวลาใด ลักษณะของผู้ใช้ทรัพยากรนั้นผู้ใช้ควรมีค่านิยมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรร่วมกัน เคยทำอะไรร่วมกันที่ประสบความสำเร็จ (หรือมีทุนทางสังคม) มีผู้นำที่ดี กลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยกัน และพึ่งพาอาศัยธรรมชาติในการดำรงชีวิต เป็นต้น ทุนของเทคโนโลยีในการดูแลทรัพยากรต่ำ และทรัพยากรไม่ได้ถูกใช้เพื่อขายในตลาดหรือหากทรัพยากรจะถูกนำเข้าสู่ตลาดก็ควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้กติกาต่างๆ ได้ปรับตัวเสียก่อน⁵⁸

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนสามารถเข้ามาดำเนินการได้ด้วยตนเอง หมายความว่า ประชาชนต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตรวจสอบ และร่วมกันรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลายระดับ วิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ซึ่งการเลือกรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมก็มีความสำคัญ ที่จะแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจสู่ประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด การนำการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ การเข้าใจระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ในทางทฤษฎี นักวิชาการได้เสนอกลไกที่เป็นตัวแบบเพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายแนวทาง ดังนี้

⁵⁸ Elinor Ostrom, "Coping with Tragedies of the Commons," *American Review of Political Science* 2(1999) , p. 495.

1) *ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของ International Association of Public Participation หรือ IAP⁵⁹*

ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ IAP นี้ ถูกนำเสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation) โดยได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. *การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน* เป็นขั้นที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง โดยรัฐจะดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อแก้ไขความขัดแย้งของประชาคม

2. *การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ* เป็นขั้นที่ให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยรัฐและประชาชน จะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน ที่เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาหรือการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคมได้ รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการพัฒนาร่วมภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

3. *การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท* เป็นขั้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้น มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนที่สะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ อย่างชัดเจน เพียงแต่อำนาจตัดสินใจสุดท้ายเป็นของรัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ท้องถิ่นโดยตัวแทนชุมชน เป็นต้น

4. *การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น* เป็นขั้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจของรัฐ โดยบทบาทการตัดสินใจเป็นอำนาจของหน่วยงานรัฐ กฎหมายปัจจุบันส่วนใหญ่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5. *การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร* เป็นขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมาก เพียงทราบว่ารัฐจะดำเนินการในเรื่องอะไร ที่ไหนบ้าง เช่น การจัดทำจดหมายข่าว การจัดทำรายงานผลงานประจำปี เป็นต้น การให้

⁵⁹ อรทัย ก๊กผล, คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นส เจริญการพิมพ์ :กรุงเทพฯ) , 2554), หน้า 17-18.

ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เป็นเรื่องพื้นฐานที่สำคัญมากของการมีส่วนร่วมไม่ว่ารัฐจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด

การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ จะสะท้อนบทบาทและอำนาจของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (1) ในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด โดยได้รับข้อมูล ข่าวสาร และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ (2) ในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการให้ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากร (3) ในระดับเข้ามามีบทบาท เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าการรับฟังความคิดเห็น โดยร่วมทำงานกับรัฐและมั่นใจว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการพิจารณา (4) ในระดับสร้างความร่วมมือ โดยประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือนี้ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจและบทบาทในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกันกับรัฐ รวมทั้งอำนาจการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการการจัดการร่วมที่ให้การยอมรับบทบาทและอำนาจของการเป็นหุ้นส่วนจัดการระหว่างรัฐกับชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการแบ่งปันอำนาจการจัดการที่เท่าเทียมอย่างเสมอภาค การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือจึงมีความเหมาะสม ที่จะพัฒนาไปสู่การกำหนดรูปแบบการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2) *ตัวแบบขั้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein*⁶⁰

ตัวแบบขั้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein หรือ Ladder of Citizen Participation ได้ถูกนำเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 ตัวแบบเป็นการสะท้อนบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของขั้นบันได ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นการควบคุม (Manipulation)
2. ขั้นการบำบัดรักษา (Therapy)
3. ขั้นการให้ข้อมูล (Information)
4. ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
5. ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation)
6. ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)

⁶⁰ R. Arnstein. Shery, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association* (1969), p. 216-224.

7. ชั้นการมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)

8. ชั้นการควบคุมโดยพลเมือง (Citizen Control)

จากตัวแบบดังกล่าว ระดับชั้นที่สูงขึ้นจะสะท้อนอำนาจและบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมที่เพิ่มมากขึ้นในลักษณะของชั้นบันได กล่าวคือ ในชั้นที่ 1 และ 2 คือ ชั้นการควบคุมและชั้นการรักษา ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด สำหรับในชั้นที่ 3 ถึงชั้นที่ 5 ได้แก่ ชั้นการให้ข้อมูล ชั้นการรับฟังความคิดเห็น และชั้นการปรึกษาหารือ ประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยการให้ข้อมูล ความคิดเห็น และการปรึกษาหารือร่วมกับรัฐ แต่ยังไม่มียอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนในชั้นที่ 6, 7 และ 8 คือ ชั้นการเป็นหุ้นส่วน ชั้นการมอบหมายอำนาจ และชั้นการควบคุมโดยประชาชน เป็นชั้นที่ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น โดยมีอำนาจในการตัดสินใจ จนถึงขั้นสูงสุดที่เป็นการควบคุมโดยประชาชน

จากแนวคิดของ Arnstein ในเรื่องตัวแบบชั้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองนี้ สามารถนำมาพิจารณาจัดแบ่งกลุ่มออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ⁶¹ การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Genuine Participation) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ Arnstein เรียกว่า การเป็นหุ้นส่วน การมอบหมายอำนาจ และการควบคุมโดยประชาชน ส่วนการมีส่วนร่วมแบบเทียม (Pseudo Participation) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ Arnstein เรียกว่า การควบคุม การบำบัดรักษา การให้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็น

จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในชั้นการเป็นหุ้นส่วนในระดับที่ 6 เป็นจุดเริ่มต้นที่สะท้อนบทบาทและอำนาจของประชาชนและชุมชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วมที่อธิบายถึงการเป็นหุ้นส่วนจัดการในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ที่มีการแบ่งปันอำนาจการจัดการร่วมกันอย่างเสมอภาค การมีส่วนร่วมในชั้นการเป็นหุ้นส่วนนี้จึงมีความเหมาะสม สำหรับที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2.3.4.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

⁶¹ ปรีชาติ สถาปิตานนท์ และ คณะ, การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน: จากแนวคิดสู่ปฏิบัติการวิจัยในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), หน้า 38.

1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน (มาตรา 66 และ 67) ความต่างประการหนึ่ง ที่ประเทศไทยแม้จะได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากภาคพื้นยุโรปเป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐชาติปิตัยทางยุโรปสามารถออกกฎหมายที่สอดคล้องกับชุมชนได้ เพราะประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ แต่ไทยยังมีกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิของชุมชนอยู่ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. 2481 (กรณีกันเขตป่า-มีการสำรวจ) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (กรณีกันเขตป่า-มีการประกาศให้ทราบ)

จนกระทั่งต้องมีการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังคงมีปัญหาซึ่งนักวิชาการถกเถียงกันตามมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องของสิทธิชุมชนไว้ในส่วนที่ 12 หมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) ในสองมาตรา คือ มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

หลักการของมาตรา 66 นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นศักยภาพความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยที่การจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชนในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ เช่น การบวชป่า และการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์ การควบคุมดูแล และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล หลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยมีวิถีชีวิตร่วมกันในพื้นที่เดียวกันอย่าง

ต่อเนื่อง โดยเริ่มแรกมีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกันและพัฒนาขึ้นเป็นชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวนี้

หลักการของมาตรา 67 เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปที่จะดำรงชีวิต อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวนี้ไว้ สิทธิในมาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่อง สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า มนุษย์มีสิทธิ พื้นฐานในการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีในธรรมชาติที่ได้คุณภาพและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึง สิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคมหรือวัฒนธรรม เป็นต้น

จากมาตรา 66 และมาตรา 67 ทำให้ชุมชนมีสิทธิ ดังนี้

- 1) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ
- 2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 3) สิทธิในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 4) สิทธิในการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 5) สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา 67

สิทธิประการสำคัญ ที่ชุมชนมีมากกว่าคนในชุมชน คือ สิทธิในการจัดการ และ การใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน

ซึ่งเป็นสิทธิที่ดีกว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

ในปัจจุบัน ผู้มีสิทธิในการจัดการและการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ไม่จำกัดอยู่ แต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (รัฐธรรมนูญฯ 2540) แต่รวมถึง ชุมชน และชุมชนท้องถิ่นด้วย (รัฐธรรมนูญฯ 2550)

หลักการในรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสองฉบับเป็นการยอมรับบทบาทของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าในอดีตที่การจัดการมักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคที่ดำเนินการตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นใหญ่ แต่หลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน โดยให้มีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน โดยมีกระบวนการทำงานที่เน้นการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการเมืองสมานฉันท์ที่สร้างการมีส่วนร่วม ความร่วมมือและการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์กรชุมชนกับสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการต่างๆ ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ที่ช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นมีเวทีกลางของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ที่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มกิจกรรมต่างๆ ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน หรือผู้ที่ตั้งใจทำสิ่งที่ดีเพื่อชุมชน ได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยน เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและสร้างสรรค์สิ่งดีๆ เพื่อชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายนี้ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่แล้ว พบว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะและระดับที่แตกต่างกัน อาทิ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ที่ให้สิทธิผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการทำทางเดินน้ำผ่านยื่นคำร้องคัดค้านต่อนายอำเภอได้ (มาตรา 8) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่อนุญาตให้ชาวบ้านเข้าไปเก็บหาของป่า เช่น เศษไม้ หวาย เถาวัลย์ และตัดไม้ไผ่ในเขตป่าสงวนได้ (มาตรา 14 (1), 15, 16, 16 ทวิ และ 16 ตริ) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงและได้ประโยชน์จากการปรับปรุงพันธุ์พืช (มาตรา 16-18) และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดโอกาสให้องค์การพัฒนาเอกชน หรือ NGO เข้าเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ” เพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้ (มาตรา 9 และ 15)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้ (1) สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด ที่มาจากจากโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยรัฐ (2) การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) สิทธิขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนแล้ว อาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อรับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ (มาตรา 6, 7 และ 8)

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ มีหลักเกณฑ์ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่มีได้บ่งชี้ชัดถึงระดับการมีส่วนร่วมว่า จะให้มีส่วนร่วมได้แค่ไหน อย่างไร เช่น ขั้นการให้ข้อมูล ขั้นการรับฟังความคิดเห็น ขั้นการปรึกษาหารือ หรือขั้นการเป็นหุ้นส่วนจัดการ และจะให้มีส่วนร่วมได้ในกรณีใด เรื่องใดบ้าง นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกฎหมายในกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติด้วยกัน ในเรื่องของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความลักลั่นและสับสนของทั้งประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่มีลักษณะที่ยึดโยงกับ “กระบวนการตัดสินใจ” ที่ประชาชนมีส่วนร่วม และมีหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐพร้อมที่จะทำความเข้าใจและนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปแก้ไขปรับปรุง หรือดำเนินการต่อไป

เมื่อพิจารณาในมิติของการจัดการร่วม ดังตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ว่า การมีส่วนร่วมในขั้นการเป็นหุ้นส่วนเป็นระดับที่สะท้อนบทบาทและอำนาจของประชาชนได้อย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วมที่ถือหลักความเท่าเทียมในระหว่างผู้เป็นหุ้นส่วนจัดการแล้ว พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร แม้จะมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมไว้ ก็เป็นเพียงการรับรองการมีส่วนร่วมในขั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือขั้นการรับฟังความคิดเห็น ดังปรากฏใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือในขั้นการปรึกษาหารือ ดังเช่นในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่เปิดให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการฯ เพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่า ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในรูปแบบพิธีมิใช่การมีส่วนร่วมในเชิงเนื้อหาแต่อย่างใด จึงยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดที่มีบทบัญญัติรับรองหรือกำหนดหลักเกณฑ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนถึงระดับขั้นการเป็นหุ้นส่วนจัดการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ที่สอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วมดังกล่าว

2.4 องค์กรและผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐ ชุมชน และประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.4.1 รัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของภาครัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีรายละเอียดดังนี้

1) รัฐ

รัฐ คือ กลไกทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทางภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตและประชากรที่แน่นอน มีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอก รัฐไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจดังกล่าว หากพิจารณาในแง่ขององค์กรและอำนาจหน้าที่ รัฐ จะหมายถึง รัฐบาล ระบบราชการ และส่วนการปกครองของประเทศ ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบาย รวมทั้งรับผิดชอบดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐต้องทำหน้าที่หลักของรัฐ พร้อมทั้ง ก็จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยให้รัฐสามารถทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐจะมีหน้าที่ในการจัดการ สนับสนุน และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะตัว หน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไป และหน้าที่ดังกล่าวยังมีฐานะเป็นเงื่อนไขสำคัญของแนวทางการจัดการที่ดีตามแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใดจะต้องดำเนินการให้ความสำคัญแก่ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสำคัญ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ภายใต้การควบคุมของรัฐตามความเหมาะสม โดยมีรูปแบบการปกครองที่แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองในระดับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจปกครอง รวมทั้งอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง แต่ยังคงอยู่ใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถในการจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเอง และเพื่อเป็นการลดภาระงานของส่วนกลางลง ไม่เช่นนั้นอาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการบริการ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายได้ มีการจัดโครงสร้างที่คล่องตัว และยังปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย

สำหรับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการจัดการด้วย

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และสามารถจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นในหัวข้อเรื่องดังกล่าวด้วย รวมทั้งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์การอิสระเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นองค์การที่ประกอบไปด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ เพื่อให้ความเห็นประกอบรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการดำเนินการ

องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น อันจะช่วยให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) เป็นไปด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นของการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนองค์การอิสระ ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วนที่สำคัญ คือ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ และองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นในประเด็นที่หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน และระบบนิเวศ ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบรัดกุมและรอบด้าน โดยเป็นการเพิ่มความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของภาคีต่างๆ ในสังคม ซึ่งเป็นทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2.4.2 ชุมชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาคชุมชน ได้แก่ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดังนี้

คำว่า “ชุมชน” เป็นคำที่เพิ่งปรากฏในสังคมไทยเมื่อไม่นาน โดยพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “หมู่ชน กลุ่มคนที่อาศัยรวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน”⁶² และคำว่า “ชุมชน” ในภาษาไทยเป็นคำที่มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Community ซึ่งมีรากศัพท์จาก Indo-European คือ “mei” หมายถึง การเปลี่ยนแปลง หรือการแลกเปลี่ยน ที่เมื่อนำมาสนธิกับคำว่า “kom” ซึ่งหมายถึงด้วยกับ จะได้คำว่า “Kommein” ซึ่งหมายถึงแบ่งปันโดยทั้งหมด⁶³

ชุมชนมีความหมายที่หลากหลาย การให้ความหมายของชุมชนจึงขึ้นอยู่กับบริบทของเรื่อง และมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประเวศ วะสี ให้คำนิยามชุมชนว่า “หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีความพยายามทำสิ่งต่างๆ ร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในระหว่างการทำงาน และมีการติดต่อสื่อสารกัน”⁶⁴

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ให้ความหมายของชุมชนโดยพิจารณาองค์ประกอบทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงกิจกรรมไว้ว่า “หมายถึง องค์กรทางสังคมที่มีอาณาเขตครอบคลุมท้องถิ่นหนึ่ง และปวงสมาชิกสามารถบรรลุถึงความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ และสามารถแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ในชุมชนของตนเองได้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ประชากร สถาบันทางสังคม องค์กรทางสังคม และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์”⁶⁵

อานันท์ กาญจนพันธ์ กล่าวถึงชุมชนว่า “ความเป็นชุมชนไม่จำเป็นต้องยึดติดกับพื้นที่ของหมู่บ้านดังเช่นในอดีต แต่ได้ก่อตัวขึ้นเป็นชุมชนแบบใหม่ ที่มีลักษณะเป็นพลวัตรของกระบวนการสร้างประชาสังคม ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกระบวนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปสหพันธ์ชาวนา เครือข่ายเกษตรกร และกลุ่มองค์กรในรูปเครือข่ายต่างๆ”⁶⁶

⁶² ราชบัณฑิตยสถาน, หน้า 368.

⁶³ อนุชาต พวงสำลี และ วีระบุรณ วิสารทสกุล, ประชาคม คำ ความคิด และความหมาย(กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2541), หน้า 9.

⁶⁴ ประเวศ วะสี, ประชาคมตำบล(กรุงเทพฯ: มติชน, 2541), หน้า 13.

⁶⁵ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, การพัฒนาชนบทไทยวัฒนาพานิช :กรุงเทพฯ), 2526), หน้า 6.

⁶⁶ อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน: วิถีคิดด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร, หน้า 353-354.

ความหมายของชุมชน จึงพิจารณาได้จากองค์ประกอบ 2 ประการคือ องค์ประกอบในเชิงพื้นที่ และในเชิงกิจกรรม กล่าวคือในเชิงพื้นที่พิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์หรือขอบเขตพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชุมชนโดยจะต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ที่อาจตั้งอยู่กับฐานทรัพยากรใดทรัพยากรหนึ่งก็ได้ หรือที่เรียกขานกันว่าชุมชนเชิงพื้นที่ และองค์ประกอบในเชิงกิจกรรมโดยพิจารณาจากกิจกรรมของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันว่ามีกิจกรรม ความผูกพัน และปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน เป็นความสัมพันธ์ในเชิงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ อำนาจ และจารีตประเพณีที่มีความกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียว หรือที่เรียกขานกันว่าชุมชนเชิงกิจกรรม

สำหรับความหมายในทางกฎหมายของชุมชน สามารถพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชน ครอบคลุมทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงกิจกรรมว่า “ชุมชน หมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกันและมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและต่อเนื่อง โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน”

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชน ไว้ในมาตรา 3 ว่า “ชุมชน หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้”

ความหมายทางกฎหมายของชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้การรับรองความเป็นชุมชนในเชิงกิจกรรมของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือมีกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ให้คำนิยามชุมชนครอบคลุมทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงกิจกรรมของกลุ่มคนที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน ที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรมความเชื่อหรือความสนใจร่วมกัน จึงเห็นได้ว่าชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีความหมายค่อนข้างกว้างโดยหมายถึงกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยผลประโยชน์หรือกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน โดยมีต้องพิจารณาองค์ประกอบในเชิงพื้นที่แต่อย่างใด

ชุมชนประเภทถัดมาคือ ชุมชนท้องถิ่น โดยที่คำว่า “ท้องถิ่น” หมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เวลาท้องถิ่น ประเพณีท้องถิ่น⁶⁷ โดยคำว่า “ท้องถิ่น” มาจากคำว่า “ท้อง” ผสมกับคำว่า “ถิ่น” หมายถึง สถานที่อันเป็นที่อยู่อาศัยหรือตั้งถิ่นฐานในลักษณะถาวร หรือถิ่นถาวรของสิ่งที่มีชีวิตใดชีวิตหนึ่ง ซึ่งความหมายในที่นี้หมายถึง คนหมู่ใดหมู่หนึ่งหรือเฉพาะกลุ่มที่อาศัยรวมกันอยู่อย่างถาวร ดังนั้น คำว่า “ท้องถิ่น” จึงหมายถึง บริเวณอันเป็นที่ตั้งถิ่นฐานและการดำเนินชีวิตของหมู่คนหมู่หนึ่งๆ ซึ่งในที่นี้ๆ นอกจากจะมีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งแล้วยังต้องมีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำหรับการดำเนินชีวิตของคนเป็นทรัพยากร ธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม⁶⁸

ชุมชนท้องถิ่น จึงหมายถึง พื้นที่และขอบเขตที่ชุมชนหมู่บ้าน สังคม และเมือง มีการสร้างสรรค์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จนมีรูปแบบทางวัฒนธรรมที่เหมือนกันและแตกต่างกันไปจากชุมชน หมู่บ้าน และเมืองในท้องถิ่นอื่น และจากการสังสรรค์ดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแยกออกจากกันโดยไม่ได้ติดต่อเกี่ยวข้องกัน⁶⁹

ชุมชนท้องถิ่น นอกจากจะมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับชุมชนทั่วไป แล้ว ยังมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ เป็นชุมชนตามพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่มีประชากรหรือกลุ่มคนอาศัยอยู่โดยที่กลุ่มคนในพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและมีความสัมพันธ์กับระบบกลุ่มต่างๆ ภายนอก เช่น สัมพันธ์กับระบบสังคมภายนอก ระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น และโดยที่กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันดังกล่าวจึงอาจมีลักษณะบางอย่างร่วมกัน เช่น ผลประโยชน์ ความสนใจ และอยู่ภายใต้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเดียวกัน⁷⁰ ซึ่งประชากรหรือกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกันที่มีการจัดตั้งหรือไม่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการโดยมีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่งอันได้แก่ ความเกี่ยวพันด้านสายเลือด การนับถือศาสนา กลุ่มทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน⁷¹

⁶⁷ ราชบัณฑิตยสถาน, หน้า 511.

⁶⁸ พระมหาสุทนต์ อากาศโร, แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น, ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช :นนทบุรี), 2550), หน้า 2-8.

⁶⁹ ธิดา สาระยา, "สังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น "เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรม ไทย สาขาวิชาศิลปศาสตร์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช :นนทบุรี) , 2533): หน้า 450-51.

⁷⁰ โกวิท พวงงาม, "แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน," ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมือง และสังคมบัณฑิตศึกษาสาขาวิชารัฐศาสตร์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช :นนทบุรี) , 2547): หน้า 266.

⁷¹ ดร.ชนิ เอมพันธุ์, "การจัดการทรัพยากรท้องถิ่นในชุมชน," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นสาขาวิชาวิทยาการจัการ(นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2545), หน้า 8.

ความหมายในทางกฎหมายของชุมชนท้องถิ่น พิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้
ดังนี้

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชนท้องถิ่น ไว้
ในมาตรา 3 ว่า “ชุมชนท้องถิ่น หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล”

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของ
“ชุมชนท้องถิ่น” ไว้ว่า ชุมชนท้องถิ่นมีมาก่อนการปกครองส่วนท้องถิ่น มีมาก่อนองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่เป็นเรื่องรัฐจัดลงไป หมายถึง กลุ่มคนทั้งหมดที่รวมกันเป็นท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ
หมายถึง คนทุกคนหรืออย่างน้อยที่สุดต้องเกินกึ่งหนึ่งของคนที่อยู่ในพื้นที่นั้น “ชุมชนท้องถิ่น” เป็น
“คณะบุคคล” บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและรวมตัวกันเป็นท้องถิ่นที่ได้มีการก่อตั้งใน
ประวัติความเป็นมายาวนาน *

ปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในการให้ความหมายทางกฎหมายของชุมชนท้องถิ่น มี
เพียงพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่นิยามชุมชนท้องถิ่นโดยขยายความจากชุมชน
ทั่วไปว่าต้องเป็นชุมชนติดต่อกับพื้นที่โดยอิงกับหน่วยปกครองของรัฐที่เป็นอยู่คือหมู่บ้านหรือตำบล
ดังนั้นความหมายของชุมชนท้องถิ่นในทางกฎหมายจึงมีความแตกต่างจากนิยามในทางวิชาการ
สังคมศาสตร์อื่นที่มองชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยทางสังคมในภาคประชาชนที่แตกต่างหากจากการ
หน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐ ที่สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังที่กล่าว
ข้างต้น

ในความเห็นของนักกฎหมาย เช่น กิตติศักดิ์ ปรกติ ที่เห็นว่า “ชุมชนท้องถิ่นและ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคาบเกี่ยวและทับซ้อนกันในพื้นที่ โดยมีความเห็นต่อไปว่า แม้
ชุมชนท้องถิ่นจะอยู่ในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แต่ก็ไม่จำกัดเฉพาะว่าจะต้องอยู่ใน
เขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น เพราะชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับ
ผลกระทบอาจมีหลักแหล่งคาบเกี่ยวอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงส่วนใดส่วน
หนึ่ง หรือคาบเกี่ยวครอบคลุมไปหลายท้องที่ก็ได้”⁷²

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชน
ท้องถิ่นแยกออกจากการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วม
จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไว้ ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และ
กล่าวถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของภาครัฐไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็น

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ได้จาก รายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ครั้งที่ 10-12,
2540: 14/6, 14/7, และครั้งที่ 14.

⁷² กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550), หน้า 104-05.

ได้ว่าโดยหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติร่วมกัน ภายใต้กติกา บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แยกออกจากกัน หากการให้ความหมายของชุมชนท้องถิ่น ผูกติดกับหน่วยปกครองของรัฐในท้องถิ่นย่อมยากที่จะเข้าถึงความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่เป็นภาคประชาชนที่แท้จริงได้ อีกทั้งยังทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ชุมชนประเภทสุดท้ายคือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สำหรับความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น นอกจากจะมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษที่ว่า เป็นชุมชนที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนในชุมชนที่มีมาแต่ดั้งเดิม โดยมีวิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อเนื่องในกระบวนการทางสังคมของชุมชน โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ของแต่ละท้องถิ่นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีโครงสร้างความคิดทางประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสภาพแวดล้อมภายใต้ความเชื่อในแบบแผนดังกล่าว

ความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อาจกำหนดได้จากการใช้ฐานทรัพยากรร่วมกัน คือต้องยึดโยงกับฐานทรัพยากรที่ชุมชนนั้นอยู่อาศัย หรือมีฐานทางประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี วิถีปฏิบัติและภูมิปัญญา โดยมีจิตสำนึกความเป็นชุมชนดั้งเดิมร่วมกัน

สำหรับความหมายในทางกฎหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พิจารณาจากพระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้ให้คำนิยามคำว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ไว้ในมาตรา 3 ว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”

ความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในทางกฎหมาย เป็นนำเอาความหมายของชุมชนท้องถิ่นมาขยายความ โดยมีระยะเวลาเป็นเงื่อนไขที่ว่า เป็นชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ประกาศใช้ การที่กฎหมายไม่กล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นที่รวมกันใหม่ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่รวมตัวกันใหม่นั้น จะเกิดขึ้นจากการจงใจที่จะเข้าไปใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์และในการทำลายทรัพยากรหรือไม่⁷³

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของภาคชุมชน มีรายละเอียดดังนี้

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 101.

1) ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ ยั่งยืน ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเกิดจาก แนวความคิดในเรื่องสิทธิของกลุ่มที่ต้องการลดช่องว่างของความไม่สมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลและ สิทธิของรัฐ และเนื่องมาจากชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีกระบวนการของตนที่สืบ ทอดกันมาช้านาน เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรในลักษณะที่ไม่เป็นการใช้อย่างทำลายล้าง ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันชุมชนก็ได้รับประโยชน์จากกระบวนการเหล่านี้ด้วย

2.4.3 บุคคลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของบุคคลได้แก่

1) บุคคล

1.1) สิทธิของบุคคลมีสิทธิในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้สิทธิแก่บุคคล โดยผ่านการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่จะดำรงชีวิตได้อย่าง เป็นปกติและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ปราศจากการรบกวนจากภัยอันตรายที่อาจมาจากสิ่งแวดล้อมรอบตัว เพราะหากสิ่งแวดล้อมไม่ดีแล้วสุขภาพอนามัยของประชาชนอาจทรุดโทรมลงและทำให้อายุไม่ยืนยาว จึงเชื่อกันว่า สิทธิของประชาชนที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นหลักประกันสำคัญสำหรับคุณภาพ ชีวิตที่ดีของประชาชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่จะอนุรักษ์เพียงเพื่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ เป็นการอนุรักษ์ไว้เพื่อมนุษย์ด้วย รัฐธรรมนูญ จึงกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิของบุคคลไว้ ดังนี้ (1) อนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และ (2) คุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.2) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล และคำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำได้ใน 2 แนวทาง คือ (1) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม และ (2) สิทธิของบุคคลที่จะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สิทธิทั้งสองประการดังกล่าว มีลักษณะของการสื่อสารสองทางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยต่างฝ่ายต่างเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลและเป็นผู้รับข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และการสื่อสารที่มีลักษณะเป็นการสื่อสารสองทางดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น

1.3) สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมเพิกเฉยหรือไม่ยอมใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่ ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดหน้าที่ของบุคคลในการพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังเป็นหน้าที่ในเชิงคุณธรรมอีกด้วย

2.5 บทสรุป

ผลจากการศึกษาในบทนี้ มีข้อค้นพบใน*ประการแรก* คือ การจัดการร่วมเป็นแนวคิดการจัดการที่ผสมผสานมิติทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง ภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและรับรองสิทธิชุมชน เป็นการจัดการที่เป็นกระบวนการกึ่งกลางระหว่างการจัดการโดยรัฐกับชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแต่ละระดับพื้นที่ที่คำนึงถึงการปกครองตนเองของชุมชน ที่เป็นการบูรณาการสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐกับสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ผ่านข้อตกลงในรูปแบบ

ต่างๆ ที่เหมาะสมกับฐานทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ และความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) หลักการที่ไม่อาจแยกกันได้ระหว่างการกระจายอำนาจกับการรับรองสิทธิชุมชน โดยที่อำนาจของท้องถิ่นที่ได้รับจากการกระจายอำนาจกับสิทธิชุมชนที่เป็นสิทธิโดยจารีตประเพณีสมควรเป็นเนื้อเดียวกัน อันจะทำให้กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สามารถดึงชุมชนเข้ามาปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลากหลายมิติของการจัดการ

2) หลักการคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากแนวทางการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและชนบท ได้ส่งผลกระทบต่อความสูญเสียต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ จำเป็นต้องเสริมบทบาทของชุมชนในท้องถิ่น ควบคู่กับการประยุกต์ใช้ระบบการจัดการตามฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาจากชุมชนในท้องถิ่น

3) หลักความเชื่อมโยงในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนฐานทางวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืน จะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ในพื้นที่การพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ทางวัฒนธรรมและนิเวศที่แตกต่างหลากหลาย

ประการต่อมา การจัดการร่วมที่มีประสิทธิภาพต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในรูปแบบและระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ ในระดับการสร้างความร่วมมือ โดยประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนจัดการกับรัฐและมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ โดยมีอำนาจและบทบาทในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกับรัฐ มีอำนาจการตัดสินใจร่วมกัน และมีการแบ่งปันอำนาจการจัดการที่เท่าเทียมอย่างเสมอภาค

รวมทั้งมีการกระจายอำนาจจากภาครัฐที่เหมาะสมในรูปแบบของการโอนอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการดูแลจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาและความจำเป็นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตนได้อย่างยืดหยุ่น หลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะของทรัพยากรและจารีตประเพณีในท้องถิ่น

ประการสุดท้าย พบว่าการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ คือ

1) บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context) เป็นการจัดการภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่รัฐ ชุมชน และ/หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แสดงออกในเรื่องมาตรฐานความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเสมอภาค ที่แบ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐและ

ชุมชนตามความเหมาะสมอย่างสมดุล ที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ลักษณะสภาพของทรัพยากร รวมทั้งในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ไม่สามารถมีสูตรสำเร็จตายตัวที่ใช้ได้กับทุกพื้นที่ และทุกทรัพยากร

2) ข้อตกลงการจัดการร่วม (Co-Management Agreement) เป็นผลมาจากกระบวนการต่อรองระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น ได้แก่ ชุมชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับการกระจายอำนาจมา โดยข้อตกลงต่างๆ เกิดขึ้นบนฐานของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือเพื่อการจัดการความขัดแย้งบางประการ ข้อตกลงเหล่านี้มีรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของทรัพยากรและความจำเป็นของการจัดการ อาทิ หุ่นส่วนจัดการ ความตกลงร่วมจัดการ คณะกรรมการร่วม และการมอบหมายให้ดำเนินการ โดยจัดทำในรูปแบบของ “ข้อตกลงท้องถิ่น”

3) องค์กรการจัดการร่วม (Co-Management Organization) เป็นการจัดการองค์กรที่ สมาชิกขององค์กรเป็นผู้แทนที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการจัดการ ที่ประกอบไปด้วยกลุ่มต่างๆ คือ หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชนในท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีรูปแบบและการจัดองค์กรที่หลากหลาย อาทิ ในรูปของสมัชชา สถาบัน องค์กร หรือคณะกรรมการ เป็นต้น

4) กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process) เป็นมาตรการที่ใช้ในการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วย

4.1) ความชัดเจนในขอบเขตของการจัดการ ได้แก่ (1) ขอบเขตของทรัพยากรที่ถูกจัดการ และ (2) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากร ที่จะต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากร

4.2) มีการใช้กฏกติกาที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการใช้ทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยมีมาตรการสำคัญที่ประกอบไปด้วย (1) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืน (2) การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากร และ (3) การสนับสนุนทางการเงิน

4.3) ให้สิทธิสมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำ ใช้ รวมทั้งปรับปรุงกฎ กติกาที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน

การดำเนินงานตามอนุสัญญาเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเล ที่เกี่ยวกับการทำประมงนั้นเป็นภารกิจโดยตรงของกรมประมง โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) เป็นแกนหลักในการอนุรักษ์ ครอบคลุมทรัพยากรประมงทั้งหน่วยย่อยในระดับพันธุกรรม ระดับชนิดพันธุ์

จนถึงระดับระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร และการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ ทรัพยากรอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการและเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (RAMSAR) ที่มีเจตนารมณ์ให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันอนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำ ในโลก ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและทรัพยากรประมง ในขณะที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่า ด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ที่มุ่งหมายต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและการประมง อย่างเท่าเทียมและยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ด้วยวิธีการจัดการร่วมกัน โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) กำหนดมาตรการควบคุมการค้าซึ่งสัตว์ป่า พืชป่าทางทะเล รวมทั้ง ผลิตภัณฑ์ของพืชและสัตว์ป่าทางทะเลนั้น

กฎหมายภายในของไทยยังไม่ครอบคลุมสอดคล้อง ทั้งในเชิงโครงสร้างและเนื้อหาของ กฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงตามพันธกรณีของอนุสัญญา โดยที่ กฎหมายเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการจัดการทรัพยากรแบบแยกส่วน ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ อนุสัญญาฯ ที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของ กฎหมาย ในส่วนเนื้อหาของกฎหมาย พบว่ามีความล้าสมัย ขาดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพันธกรณี ของอนุสัญญาที่ประเทศไทยต้องดำเนินการ ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร ประมง รวมถึงการทำประมงทะเลพื้นบ้าน

บทที่ 3

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทย

3.1 ความนำ

ในบทที่แล้วเป็นการนำเสนอถึงข้อค้นพบในแนวคิด ความหมายและลักษณะของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นการจัดการที่ผสมผสานมิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง เป็นการจัดการที่เป็นกระบวนการกึ่งกลางระหว่างการจัดการโดยรัฐกับชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแต่ละระดับพื้นที่ที่คำนึงถึงการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น และเป็นการบูรณาการสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐกับสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ผ่านข้อตกลงการจัดการร่วมในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับฐานทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ และความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ดังนี้คือ (1) หลักการที่ไม่อาจแยกกันได้ระหว่างการกระจายอำนาจกับการรับรองสิทธิชุมชน (2) หลักการคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) หลักความเชื่อมโยงในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนฐานทางวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยมีองค์ประกอบของการจัดการร่วม 4 ประการคือ (1) บริบทของการจัดการร่วมที่เป็นประชาธิปไตย (2) มีการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกัน (3) มีการจัดองค์กรการจัดการร่วม และ (4) มีกระบวนการจัดการร่วมที่กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงผลกระทบและความพร้อมทางกฎหมาย หากจะต้องนำมาตราการจัดการร่วมมาใช้กับการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย โดยในส่วนแรกจะทำการศึกษาถึงความหมายของประมงทะเลพื้นบ้านและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยองค์กรและการกระจายอำนาจ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการประมง และกลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้ง กรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ได้แก่ การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี และของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช และในส่วนท้ายจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ และปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมาย

3.2 ความหมาย ลักษณะ และกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทะเลพื้นบ้าน

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความหมาย ลักษณะ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ในสามกลุ่มกฎหมาย ได้แก่ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยองค์กรและการกระจายอำนาจ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการประมง และกลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติอื่น ดังนี้

3.2.1 ความหมายและลักษณะของประมงทะเลพื้นบ้าน

นักวิชาการประมงได้ให้คำอธิบายคำว่าประมงทะเลพื้นบ้านไว้ในหลายแง่มุม ขึ้นอยู่กับลักษณะและวิธีการของการทำประมงในแต่ละประเภท ดังนี้

เมอร์ตอด ได้ให้คำจำกัดความของ “การทำประมงทะเลพื้นบ้าน” ว่าเป็นการประมงขนาดเล็กซึ่งใช้เครื่องมือประเภทต่างๆ แตกต่างจากประมงเชิงพาณิชย์ เป็นเครื่องมือจับสัตว์น้ำโดยเฉพาะ เช่น ใช้อวนตาห่างเพื่อจับปลาอินทรี และปลาจะละเม็ด ใช้อวนตาลีเพื่อจับปลากะตัก และปลาหลังเขียว และได้จำแนกประเภทประมงทะเลพื้นบ้านออกเป็น 2 พวก คือ เรืออวนลากขนาดเล็กกว่า 14 เมตร อวนลากคานถ่าง อวนลากปลากะตัก อวนติด อวนซุน เครื่องมือประจำที่ต่างๆ เช่น เบ็ด เบ็ดยาว ลอบ ฯลฯ⁷⁴

วิระวัฒน์ หงสกุล ได้ให้ความหมายของ “ชาวประมงทะเลพื้นบ้าน” ว่าเป็นชาวประมงที่อาศัยและทำการประมงด้วยเครื่องมือง่ายๆ แบบดั้งเดิม เช่น อวนติดตา อวนอบ เบ็ด อวนทับตลิ่ง ลอบ ฯลฯ เรือที่ใช้เรือเล็ก ๆ และส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องมือการทำประมงก็ทำอยู่โดยรอบหมู่บ้าน⁷⁵

สุนันทา นิลเพชร ได้อธิบายถึง “ชาวประมงทะเลพื้นบ้าน” ว่าเป็นผู้ที่มิมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมงที่แสดงออกให้เห็นในด้านความรู้ ความสามารถ และความชำนาญด้านท้องทะเลและการประมง ด้วยการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่สมควร และจะทำการประมงเสร็จในวันเดียว โดยอาจเป็นช่วงกลางวันหรือกลางคืน หรือเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ แรงงานที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครัวเรือน การประมงทะเลพื้นบ้าน จึงถือว่าเป็นการดำรงอยู่ของมนุษย์และชุมชนที่สอดคล้องสมดุลกับธรรมชาติ⁷⁶

⁷⁴ ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, "อนาคตการประมงไทย," รายงานการสัมมนาพร้อมภาครัฐบาลและเอกชนกรมประมง : กรุงเทพฯ) , 2530): หน้า 370.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 370.

⁷⁶ สุนันทา นิลเพชร, อวนลาก: ภาพสะท้อนวิถีชีวิตทะเลไทย(สงขลา: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2544), หน้า 30.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศ.ป.ช.) ได้ให้ความหมายของ “ประมงชายฝั่งทะเลพื้นบ้าน” ว่า เป็นผู้ประกอบอาชีพประมงที่ใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก ใช้เรือยาวขนาดไม่เกิน 10 เมตร ขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้า ทำการประมงไม่ไกลจากชายฝั่งมากนัก เฉลี่ยห่างจากฝั่งไม่เกิน 5 กิโลเมตร⁷⁷

กรมประมง ได้ให้นิยามประมงทะเลพื้นบ้านหรือประมงขนาดเล็กว่า คือ ผู้ที่ประกอบอาชีพประมงที่ใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก ใช้เรือขนาดยาวไม่เกิน 10 เมตร ขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้า ทำการประมงไม่ไกลจากชายฝั่งมากนักโดยเฉลี่ย 5 กิโลเมตร โดยใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้าน 4 ประเภท ดังนี้ (1) ประเภทอวนลอย ประกอบด้วย อวนลอยกุ้ง อวนลอยปู และอวนลอยปลา (2) ประเภทเครื่องมือเคลื่อนที่ ประกอบด้วย แหหมึกที่ใช้ไฟล่อ แหอื่นๆ เรือผีหลอก ระวัง รุน ซ้อนต่างๆ และเครื่องมือเคลื่อนที่อื่นๆ (3) ประเภทเบ็ด ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดตก จะนะ และ (4) ประเภทเครื่องมือประจำที่ ประกอบด้วย ลอบหมึก ลอบปู ลอบปลา ไชमान โพงพาง ละมู และเครื่องมือประจำที่ต่างๆ⁷⁸

จากคำจำกัดความของประมงทะเลพื้นบ้านดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถพิจารณาจากองค์ประกอบสำคัญที่แบ่งออกได้ 4 ประการคือ ขนาดของเรือประมง เครื่องมือที่ใช้ทำประมง จำนวนของแรงงานทำประมง และพื้นที่ที่ทำการประมง ดังนี้

ประการแรก ขนาดของเรือที่ใช้ทำประมงทะเลพื้นบ้าน โดยทั่วไปเรือประมงที่ใช้เป็นเรือขนาดเล็ก มีขนาดความยาว 8-10 เมตร ใช้เครื่องยนต์ขนาดกำลัง 5-10 แรงม้า ออกทำการประมงในระยะที่ไม่ไกลจากชายฝั่งมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดในทางเครื่องมือและเรือที่มีขนาดเล็ก หากออกไปทำการประมงนอกชายฝั่งอาจทำให้เกิดอันตรายได้⁷⁹

ในขณะที่ประมงขนาดกลางถึงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ จะใช้เครื่องมือประมงและเรือที่มีขนาดใหญ่ออกทำการประมงที่ห่างจากชายฝั่งออกไป

ประการที่สอง สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่ใช้ในหมู่บ้านประมงทะเลนั้น ฝ่ายสถิติการประมง กรมประมง ได้แบ่งเครื่องมือที่ใช้ทำประมงดังกล่าวออกเป็น 4 ประเภท คือ⁸⁰

⁷⁷ ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. "อนาคตการประมงไทย." รายงานการสัมมนาร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน., หน้า 370.

⁷⁸ กรมประมง, "สรุปผลงานวิชาการ 75 ปี กรมประมง 21 กันยายน 2544,"(กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2544), หน้า 80.

⁷⁹ เจต พิมลจินดา, "กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง " กรณีศึกษาอ่าวพังงา : เอกสารประจำภาคหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 33 สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง) 2544): หน้า 8-12.

⁸⁰ กรมประมง, รายงานประจำปี กรมประมง 2554, หน้า 82.

1. ประเภทอวนลอย ประกอบด้วย อวนลอยปลาจระเม็ด อวนลอยกุ้ง อวนลอยปู อวนลอยปลากระบอก อวนลอยปลาทุ อวนลอยปลากะพง อวนลอยปลากุเรว อวนลอยปลากอกแร อวนลอยปลาตาบลาอ อวนลอยปลาทราย อวนลอยปลากด อวนลอยหมึก และอวนลอยปลาอื่นๆ

2. ประเภทเครื่องมือเคลื่อนที่ ประกอบด้วย แหหมึกที่ใช้ไฟล่อ แหอื่นๆ รัวระ รุน ซ้อนต่างๆ เรือผีหลอก อวนอื่นๆ และเครื่องมือเคลื่อนที่อื่นๆ

3. ประเภทเบ็ด ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดตก จະนะ

4. ประเภทเครื่องมือประจำที่ ประกอบด้วย ลอบหมึก ลอบปู ลอบปลา ไชมาน โพงพาง โปะระ ละมู และเครื่องมือประจำที่ต่างๆ

ในขณะที่ประมงขนาดกลางถึงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ จะใช้เครื่องมือที่สามารถจับสัตว์น้ำได้คราวละมากๆ เช่น อวนลาก และอวนรุน เป็นต้น

ประการที่สาม การทำประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก ที่การทำประมงในแต่ละวันจะใช้การลงแรงในครอบครัวประมาณ 2-3 คน เช่น พ่อซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้ขับเรือ บุตรชายจะคอยเป็นผู้ช่วยในการปล่อยอวนหรือการวางเบ็ด หลังจากนำสัตว์น้ำที่จับได้ขึ้นฝั่งแล้วสมาชิกในครอบครัวที่เหลือจะเป็นผู้ที่นำสัตว์น้ำจากทะเลไปขายหรือบริโภค รายได้จากการทำประมงจะใช้เลี้ยงครอบครัวเป็นการทำวันต่อวัน การทำประมงประเภทนี้จึงไม่มีกำลังพอที่จะจ้างงานภายนอกครอบครัว โดยส่วนใหญ่ชุมชนชาวประมงเหล่านี้จะทำการประมงเพื่อการยังชีพมิได้มุ่งแสวงหากำไร และเห็นความสำคัญของการทำประมงทะเลพื้นบ้านมากกว่าที่จะไปประกอบอาชีพอื่น⁸¹ โดยอาจมีการจำหน่ายส่วนที่เกินกว่าการบริโภคได้บ้าง

ความแตกต่างจากประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ จึงอยู่ที่การจัดองค์กรของการใช้แรงงาน และการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและการแลกเปลี่ยน โดยที่ประมงทะเลพื้นบ้านเจ้าของเรือจะเป็นผู้ทำประมงเองหรือต้องพึ่งพาเครือข่ายทั้งด้านแรงงานและทุน บนพื้นฐานของการแบ่งปันผลผลิตระหว่างกัน ไม่มีการแบ่งแยกการจัดการกับความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ในขณะที่ประมงพาณิชย์จะมีลักษณะของกิจการธุรกิจ ที่เจ้าของกิจการจะจ้างบุคคลอื่นเข้าทำงานในเกือบทุกหน้าที่ ดังนั้น จึงมีการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกับผู้ใช้งานในการทำประมงอย่างชัดเจน

ประการที่สี่ พื้นที่ทำการประมงทะเลพื้นบ้าน ชาวประมงจะทำการประมงในรัศมี 5 กิโลเมตรจากชายฝั่ง พื้นที่ทำการประมงส่วนใหญ่ ชาวประมงจะใช้พื้นที่ทั้งบนบกในส่วนของหาดและ

⁸¹ กองเลขานุการ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, "องค์กรประชาชนระดับรากหญ้าและข้อเสนอทางนโยบายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง," โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน :กรุงเทพฯ) ภาคใต้, 2545), หน้า 10.

ชายฝั่ง โดยใช้ทำกิจกรรมหลังจากที่กลับมาจากทะเลแล้ว โดยนำทรัพยากรที่ได้มาจัดการแยกเพื่อนำไปใช้หรือเป็นอาหารต่อไป การใช้พื้นที่ในทะเลเมื่อพิจารณาลักษณะทางภูมิศาสตร์แล้ว จะมีความแตกต่างกันในการใช้พื้นที่ทะเลฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามันในการทำประมง กล่าวคือ การใช้พื้นที่ทะเลฝั่งอ่าวไทยจะมีพื้นที่ทำการประมงมากกว่าฝั่งอันดามัน เนื่องจากเป็นชายฝั่งที่มีน้ำตื้น จึงทำให้เขตน้ำลงต่ำสุดห่างออกจากชายฝั่งมากขึ้น ทำให้พื้นที่การทำประมงยาวออกไปกว่าพื้นที่ฝั่งอันดามัน และทำให้เส้นแบ่งการทำประมงระหว่างประมงขนาดใหญ่และประมงพื้นบ้านยาวออกไปจากชายฝั่งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากออกไปทำประมงในรัศมีที่ไกลกว่านี้ อาจเกิดอันตรายกับเครื่องมือทำประมงและต่อชาวประมงเอง เนื่องจากเครื่องมือประมงและเรือประมงทะเลพื้นบ้านมีขนาดเล็ก หากมีคลื่นลมแรงอาจเกิดอันตรายได้⁸²

ในขณะที่ประมงขนาดกลางถึงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ จะใช้เครื่องมือประมงและเรือที่มีขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพสูงในการทำประมง สามารถออกทำการประมงที่ห่างจากชายฝั่งออกไป โดยบางกรณีอาจถึงเขตน่านน้ำสากลได้

จากคำอธิบายข้างต้น จะเห็นได้ถึงลักษณะของการทำประมงทะเลพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงขนาดเล็ก โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) การยึดถือแรงงานที่ใช้ทำประมงที่เป็นแรงงานในครอบครัวหรือที่ใช้แรงงานประมาณ 2-3 คน (2) ใช้ขนาดของเรือและขนาดของเครื่องยนต์ที่มีขนาดเล็กในการทำประมง (3) พื้นที่ทำการประมงจะจำกัดอยู่ในรัศมีห่างจากชายฝั่งไม่เกิน 5 กิโลเมตร และ (4) เป็นการทำประมงเพื่อการเลี้ยงชีพในครัวเรือน โดยอาจมีการจำหน่ายส่วนที่เกินกว่าการบริโภคได้บ้าง เป็นตัวกำหนดว่ากรณีใดจะถือเป็นประมงทะเลพื้นบ้าน หรือประมงทะเลพาณิชย์

ลักษณะของประมงทะเลพื้นบ้านยังอาจพิจารณาได้จากวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในพื้นที่ ที่แยกไม่ออกระหว่างวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล พร้อมกันไปกับการมีหน้าที่ดูแล รักษา และอนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางทะเลให้มีความอุดมสมบูรณ์คงอยู่กับชุมชนท้องถิ่น โดยมีลักษณะการทำประมงภายใต้แนวคิดความเชื่อที่เป็นจารีตประเพณีของการทำประมงในท้องถิ่น ดังนี้⁸³

ประการแรก แนวคิดความเชื่อที่ว่า ทะเลเป็นของส่วนรวม ทุกคนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรในทะเลได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เนื่องจากทะเลมีอาณาเขตกว้างขวางเพียงพอสำหรับทุกคนในการแสวงหาประโยชน์ การเข้าถึงทรัพยากรในทะเลเป็นสิ่งที่ทุกคนควรต้อง

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁸³ บรรจง นະแส และคณะ, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้(กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545), หน้า 43-45.

ช่วยเหลือกัน การทำประมงทะเลพื้นบ้านจะมีลักษณะของการออกเรือไปกันครั้งหนึ่งประมาณ 4-5 ลำ เพื่อที่จะช่วยเหลือกันในยามจำเป็นได้ และเมื่อเรือกลับเข้าฝั่งก็ยังคงต้องอาศัยแรงงานจากคนในชุมชนช่วยเหลือนำสัตว์น้ำที่ได้ขึ้นฝั่ง แสดงให้เห็นถึงวิถีชีวิตในการทำประมงพื้นบ้านที่ต้องช่วยเหลือแบ่งปันกันในฐานะทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีร่วมกัน เป็นประเพณีที่ชาวประมงทะเลพื้นบ้านปฏิบัติสืบต่อกันมา เป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ โดยที่ยังสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาตินั้นไว้ได้

ประการถัดมา ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิผู้มาก่อน จากแนวคิดที่ว่าทรัพยากรทางทะเลเป็นสมบัติของธรรมชาติ มีใช้ของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดๆ ทุกคนในชุมชนจึงย่อมมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้นโดยเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้จะให้ความเคารพในสิทธิของผู้มาก่อน กล่าวคือ ในการทำประมงใครที่พบแหล่งประมงก่อนย่อมมีสิทธิใช้ทรัพยากรในแหล่งนั้นก่อน เช่น แหล่งที่มีสัตว์น้ำชุกชุม ผู้ที่มาพบก่อนย่อมมีสิทธิทำประมงในแหล่งนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มาทีหลังก็อาจไปทำประมงในพื้นที่ใกล้เคียงกับแหล่งดังกล่าวได้ เนื่องจากทะเลมีอาณาเขตกว้างขวางและเป็นของส่วนรวม สิทธิของผู้มาก่อนแม้มีสิทธิทำประมงในพื้นที่นั้นได้ก่อน แต่ก็ทำได้เพียงในอาณาเขตที่จำกัดตามความสามารถของตนเท่านั้น หากได้มีสิทธิล่วงหน้าเลยในการหวงกันพื้นที่ในการทำประมงไว้เป็นจำนวนมากอย่างกว้างขวางได้ ประกอบกับโดยสภาพธรรมชาติของสัตว์น้ำที่มีการเคลื่อนที่ไปมา แหล่งที่ทำการประมงจึงอาจเปลี่ยนแปลงไปได้โดยสภาพ

ลักษณะของการใช้สิทธิดังกล่าว ชาวประมงพื้นบ้านจะวางเครื่องมือประมงลงในทะเลไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือเครื่องมือที่ลอยไปตามน้ำ ทุกคนในชุมชนท้องถิ่นจะรับรู้กันว่าทะเลบริเวณนั้นเป็นสิทธิของผู้ใด โดยเจ้าของสิทธิจะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าตนกำลังใช้สิทธิในการทำประมงที่บริเวณใด เช่น แสดงสัญลักษณ์ติดเครื่องหมายเฉพาะไว้ในเวลากลางวัน หรือใช้ตะเกียงหรือสัญลักษณ์สะท้อนแสงเป็นเครื่องหมายในเวลากลางคืน เป็นต้น

ประการสุดท้าย การใช้สิทธิของผู้มาก่อนเป็นเพียงสิทธิการใช้ประโยชน์โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยผู้ที่พบแหล่งสัตว์น้ำที่ใด จะมีสิทธิในการทำประมงในบริเวณนั้นก่อนบุคคลอื่น แต่ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ทำประมงหรือทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้นแต่อย่างใด สิทธิการใช้ประโยชน์นี้เป็นสิทธิชั่วคราว เมื่อเลิกใช้ประโยชน์สิทธินั้นก็สูญสิ้นไป เช่น เมื่อวางอวนลงในทะเลตรงไหน ก็เป็นข้อเท็จจริงที่รับรู้และยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทะเลบริเวณนั้นเป็นสิทธิชั่วคราวของบุคคลที่วางอวนไว้วันนั้น เมื่อเลิกวางอวนสิทธิในบริเวณนั้นก็หมดไป แหล่งที่ทำประมงตรงนั้นก็กลับมาเป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นอีกครั้ง

สิทธิการใช้ประโยชน์ดังกล่าว จึงเป็นสิทธิชั่วคราวระยะสั้นตามการใช้ประโยชน์จริง และมีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตพื้นที่ที่จะต้องแบ่งปันให้ส่วนรวมใช้ประโยชน์ได้ด้วย แสดงให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนั้น จะต้องไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้อื่นมากเกินไปกว่าที่ผู้นั้นจะใช้ประโยชน์ได้ด้วย เป็นการใช้สิทธิทำประมงในลักษณะร่วมแบ่งปันกัน

โดยที่เขตพื้นที่ทำการประมงทะเลพื้นบ้านจะอยู่ในบริเวณที่ไม่ห่างจากชายฝั่งมากนัก ซึ่งจะต้องพิจารณาจากสภาพตามธรรมชาติของทะเลที่ไม่มีขอบเขตตายตัว และสัตว์ทะเลก็เคลื่อนย้ายไปมาไม่แน่นอน ซึ่งอาจคาบเกี่ยวกับชายฝั่งทะเลอันเป็นที่ตั้งของหลายชุมชนท้องถิ่น โดยที่จารีตประเพณีของท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน อาจมีการเคลื่อนที่ไปทำประมงบริเวณหน้าชุมชนท้องถิ่นในแนวใกล้เคียงทะเลเดียวกันได้ แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องค่าใช้จ่ายในสภาพความเป็นจริง ประมงทะเลพื้นบ้านจะทำมาหากินในบริเวณน่านน้ำแถบหน้าบ้านของตน โดยชาวประมงจะรับรู้จากจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาว่า เขตทะเลหน้าบ้านของตนอยู่ตรงไหน เป็นการกำหนดแบบกว้างๆ โดยใช้ลักษณะทางธรรมชาติเป็นแนวกำหนด เช่น เกาะแก่งในทะเล แหลม ปากอ่าว ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความรู้ชุมชนท้องถิ่น

3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการประมงทะเลพื้นบ้าน

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทย โดยแบ่งกลุ่มกฎหมายที่ทำการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยองค์กรและการกระจายอำนาจ กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการประมง และกลุ่มกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการประมงทะเลพื้นบ้าน ดังนี้

3.2.2.1 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยองค์กรและการกระจายอำนาจ

การศึกษากฎหมายในกลุ่มนี้จะศึกษาถึงบทบาทขององค์กรในภาครัฐและภาคชุมชน โดยในภาครัฐจะได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นของการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงไปสู่ท้องถิ่น และในภาคชุมชนจะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีบทบัญญัติรองรับการรวมตัวของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการทำประมงทะเลพื้นบ้านอย่างไร โดยพิจารณาได้ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้ (1) การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (2) การมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และ (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือ กิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนใน พื้นที่

ในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ได้กระจาย อำนาจการจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลนั้นโดยจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ トラบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เฉพาะ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการ กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาครัฐไปสู่ท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ ภาคประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยมีเพียงการรับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนใน ท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ประมงทะเลพื้นบ้าน ดังนี้

“หน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล”^{*}

“การจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากร สิ้น อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”^{**}

“ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือ ให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ”^{***}

* พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67.

** พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68.

*** พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71.

ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรประมง โดยออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพื่อใช้ในเขตพื้นที่ที่มีกฎหมายอื่นใช้บังคับอยู่แล้ว เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพืชพันธุ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

หากเป็นพื้นที่สาธารณะอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงได้ อย่างไรก็ตาม การออกข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ทางทะเล โดยหลักแล้วไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทางทะเล ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้มีการกระจายอำนาจและภารกิจตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับทะเลและการประมงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเขตพื้นที่ทางทะเล หรือในกรณีที่อยู่นอกเหนือภารกิจของกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ทางทะเลได้

อนึ่ง ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยให้มีการกำหนดเขตปกครองพื้นที่ปกครองทางทะเล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง โดยให้สิทธิร่วมรับผลประโยชน์ในกรณีการอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธินี้แก่ท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้มีบทบัญญัติรองรับการใช้สิทธินี้ของท้องถิ่นแต่อย่างใด

2) การรวมตัวของชุมชน ประชาชน และการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติ และในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ (มาตรา 66 และ 67) ใน ส่วนของประมงทะเลพื้นบ้าน ชุมชนและประชาชนย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรประมงตามที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง ซึ่งถือเป็นการรับรองสิทธิในเชิงเนื้อหา แต่ในการใช้ สิทธิดังกล่าวพบว่ายังมีอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมาย ทั้งในเรื่องของบุคคลผู้ใช้สิทธิและการ บังคับตามสิทธิ ซึ่งมีปัญหาในการตีความที่อาจตีความได้ว่า หากยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนและประชาชนในเรื่องดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการ ปฏิบัติของผู้บังคับใช้กฎหมายว่า จะใช้อย่างไร และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งมีผลต่อการคุ้มครอง สิทธิของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญฯ

ตัวอย่างเช่นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ว่าขัดหรือแย้งกับสิทธิชุมชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ซึ่งได้วินิจฉัยว่า เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติมารองรับสิทธิที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ก็ยังไม่อาจบังคับใช้สิทธินั้นได้ การดำเนินงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ (คำวินิจฉัยที่ 62/2545) และในคำวินิจฉัยกรณี พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ โดยวินิจฉัยว่า สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ การที่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้การทำสุราหรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ใน ครอบครองต้องได้รับอนุญาตนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วางแนวทางการ คุ้มครองสิทธิชุมชนไว้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฯ จะได้รับรองสิทธิของชุมชนในเชิงเนื้อหาไว้แล้วก็ตาม แต่ ชุมชนจะยังไม่ได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิเช่น อยู่นั้น ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงกับกรณีการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเล พื้นบ้านได้

อย่างไรก็ดี มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีกรมคลองถนน เขต (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 334/2550) ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีเช่นนี้ว่า “สิทธิตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มี บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กร ของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในกรณีที่ยังไม่มี กฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ฯ หน่วยงานจะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี” ใน

การคุ้มครองสิทธิเช่นว่านั้น ซึ่งอาจถือเป็นตัวอย่างการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญฯ ระหว่าง รอกฎหมายกำหนดรายละเอียดได้

จากแนวทางคำตัดสินของศาลที่ยังไม่ลงรอยกัน มีข้อน่าพิจารณา กรณีของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อกำหนด ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ* เมื่อพิจารณาในกรณีของการทำประมงทะเลพื้นบ้าน จึงมีข้อน่าคิดว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังกล่าวนี เป็นการผลิตอนสิทธิของชุมชนและประชาชนในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเข้าไปทำประมงในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง หรือไม่

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิจารณาในประเด็น การรวมตัวของชาวประมงและสถานะทางกฎหมายนั้น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่พิจารณาได้ ดังนี้

“นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น”**

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลนั้นจะต้องกระทำโดยกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งจะต้องดูกฎหมายเป็นเรื่องๆ ไป การก่อตั้งนิติบุคคลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ (1) โดยผลของกฎหมาย เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ก่อตั้งกิจการหรือองค์กรขึ้นพร้อมทั้งกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลไปพร้อมกัน เช่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และ (2) โดยวิธีการของกฎหมาย เป็นกรณีที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนด พร้อมทั้งมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท มูลนิธิ หรือสมาคม ที่ต้องก่อตั้งคณะบุคคลขึ้นก่อนตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายและจดทะเบียนในขั้นตอนสุดท้าย ผลของการจดทะเบียนย่อมจะทำให้คณะบุคคลนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลโดยวิธีการของกฎหมายนี้ มีได้ทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาทิ สมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้ว มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้ว และนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เช่น สหกรณ์จำกัดที่ได้จดทะเบียนแล้ว และชุมนุมสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้ว ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

* พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16.

** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65.

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย ในทรัพยากรประมง ย่อมสามารถรวมกลุ่มก่อตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมก็ได้ แต่การดำเนินงาน จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคมคือ จะต้องไม่มี วัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันดังเช่น สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ในกรณีของประมงทะเลพื้นบ้านนั้น การรวมกลุ่มในรูปของสมาคม ย่อมไม่เหมาะสมและ สอดคล้องกับบทบาทและสถานภาพของการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่จำเป็นจะต้องมีรายได้ในการทำ มาหาเลี้ยงชีพจากทรัพยากรประมง และอาจมีการจำหน่ายส่วนที่เกินกว่าการเลี้ยงชีพได้บ้าง

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ในเรื่องการรวมกลุ่มกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของชาวประมง ดังนี้

“ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งรวมกัน ดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ยังไม่ อารวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้”*

“กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 119 ให้มีฐานะเป็นนิติ บุคคล”**

“ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกรโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่ง หนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียน สหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา 43 ให้นายทะเบียน รับผิดชอบและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้”***

โดยที่เกษตรกรมีความหมายครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และเกษตรกรรม อื่นๆ

ในประเด็นของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน พระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีบทบัญญัติรองรับการรวมตัวกันของชาวประมงเพื่อดำเนินกิจการของตน โดยผู้ที่ประสงค์จะ

* พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 119.

** พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 120.

*** พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 122.

รวมตัวกันสามารถทำได้ในรูปของกลุ่มเกษตรกรประมงในระยะเริ่มแรก และเมื่อมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นก็สามารถพัฒนาเป็นสหกรณ์ประมงต่อไปได้ และโดยที่กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานของกลุ่ม รวมถึงการทำนิติกรรมสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกได้ ย่อมจะช่วยให้กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงสามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นี้ ยังไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเพียงการรวมตัวกันในภาคของชาวประมง แต่ไม่ได้กล่าวถึงหน่วยงานในภาครัฐซึ่งเป็นที่ผู้ดูแลจัดการและมีส่วนได้เสียในทรัพยากรประมงที่จะต้องร่วมกันจัดการ ประกอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยังไม่สามารถดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพของสมาชิกได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นการมีส่วนร่วม พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ที่พิจารณาได้ดังนี้

“ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ”^{*}

“ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน”^{**}

“จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย”^{***}

^{*} พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21(1).

^{**} พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21(2).

^{***} พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21(6).

ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน สภาองค์กรชุมชนตำบลย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่

สภาองค์กรชุมชนตำบลยังมีภารกิจในการจัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนในชุมชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่มีผล หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรประมง เพื่อหาแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวนั้นต่อทรัพยากรประมงในพื้นที่ได้อีกด้วย

3.2.2.2 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยการประมง

การศึกษาในกลุ่มกฎหมายนี้จะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ สิทธิในการทำประมงและการควบคุมการทำประมง โดยจะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

1) สิทธิในการทำประมง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเด็นเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและการทำประมง ดังนี้

“บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มีเจ้าของโดยเข้าถือเอา เว้นแต่ การเข้าถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมายหรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอาสังหาริมทรัพย์นั้น” *

“ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น ท่านว่าสัตว์ป่าไม่มีเจ้าของตราบเท่าที่ยังอยู่อิสระ สัตว์ป่าในสวนสัตว์และปลาในบ่อหรือในที่น้ำซึ่งเจ้าของกั้นไว้ นั้น ท่านว่าไม่ใช่สัตว์ไม่มีเจ้าของ สัตว์ป่าที่คนจับได้นั้น ถ้ามันกลับคืนอิสระและเจ้าของไม่ติดตามโดยพลันหรือเลิกติดตามเสียเลยขณะนี้ ท่านว่าไม่มีเจ้าของ” **

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1318.

** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1320.

“ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น ผู้ใดจับสัตว์ป่าได้ในที่รกร้างว่างเปล่าหรือในน้ำสาธารณะก็ดี หรือจับได้ในที่ดินหรือที่น้ำมีเจ้าของโดยเจ้าของมิได้แสดงแสดงความหวงห้ามก็ดี ท่านว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของสัตว์” *

บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อนำมาปรับใช้กับทรัพยากรประมงซึ่งเป็นทรัพยากรที่เคลื่อนที่ไปมาได้ จึงเป็นการกำหนดสถานะของทรัพยากรประมงว่า เป็นสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของตราบเท่าที่ยังไม่มีผู้ใดเข้ายึดถือและนำมาใช้ประโยชน์เพื่อตน ทรัพยากรประมงที่อยู่ในธรรมชาติจึงถือเป็นทรัพย์สินสาธารณะที่เปิดให้คนทั่วไปเข้ายึดถือและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี โดยมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าว ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจ

มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักการทั่วไป หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปรับใช้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ในกรณีของทรัพยากรประมง จะได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยที่ในปัจจุบันแนวคิดและหลักการในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก และแตกต่างจากหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เกิดความคลั่งในการปรับใช้กฎหมาย เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรประมง ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินว่า การจับปลาในโปะะของผู้อื่น ไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์ เพราะเจ้าของโปะะยังมีได้จับปลานั้นขึ้นมาอยู่ในความครอบครอง ** ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการของกฎหมายว่า สัตว์น้ำเป็นทรัพย์สินสาธารณะที่ไม่มีเจ้าของ (ประมวลกฎหมายแพ่งฯ มาตรา 1320) แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งคุ้มครองสิทธิการทำประมงของผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ จึงเป็นเรื่องที่การจับปลาในโปะะของผู้อื่นแม้ไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์ตามกฎหมายทั่วไป แต่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยประมงซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กรณีจึงเป็นปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรประมงจากความไม่ลงรอยกันของกฎหมาย

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชนในทางทรัพย์สินว่า “เป็นสิทธิเด็ดขาด” (Exclusive Right) ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิหวงกันบุคคลอื่นมิให้รบกวนการใช้สิทธิของตนในทรัพย์สินนั้น เมื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการทรัพยากรประมง จึงเป็นการที่ชาวประมงแต่ละคนต่างมุ่งจับสัตว์น้ำเพื่อการหาประโยชน์สำหรับ

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1321.

** โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 246-247/2461, 173/2463, 1273/2473 และ 1006/2475.

ตนเองให้ได้มากที่สุด ซึ่งสามารถกีดกันบุคคลอื่นจากการใช้ประโยชน์ในสัตว์น้ำที่ตนจับได้⁸⁴ เป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงที่เป็นสมบัติสาธารณะถูกทำลายให้เสื่อมโทรมลงได้โดยง่าย จึงมีแนวคิดที่จะมอบสิทธิแก่ชาวประมงและชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมงในบริเวณชายฝั่งใกล้ชุมชนของตน โดยที่ชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นและประกอบอาชีพจับสัตว์น้ำเพื่อเลี้ยงชีพมาแต่ดั้งเดิม จึงควรที่จะมีสิทธิเป็นเจ้าของและจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้น⁸⁵

มีข้อนำพิจารณาว่า การมอบสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชนและชาวประมงในพื้นที่โดยเฉพาะนั้น จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในการประกอบอาชีพประมงในบริเวณพื้นที่นั้นหรือไม่

พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยที่มีข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือกิจการ สามารถกระทำได้หากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อ (1) การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ (2) การจัดระเบียบการประกอบอาชีพและ (3) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 50 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 และมาตรา 43 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550) เมื่อพิจารณาในกรณีการมอบสิทธิการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชน จะเห็นได้ว่าการมอบสิทธิดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของบุคคลอื่น แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยที่ชุมชนจะกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการทำประมง การอนุรักษ์ และการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในพื้นที่ และถือได้ว่าเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพการทำประมงที่กำลังประสบปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรด้วยเช่นกัน จึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด

ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิการทำประมงของผู้มีสัญชาติไทยในการทำประมงในน่านน้ำไทย โดยห้ามมิให้ออกใบอนุญาตสำหรับการทำประมงแก่คนต่างด้าว ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลต่างด้าว รวมทั้งห้ามมิให้ใช้เรือที่มีสัญชาติต่างประเทศ หรือเรือที่เป็นของคนต่างด้าว หรือ

⁸⁴ F.T. Jr. Christy, *Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definition and Conditions*(New York: FAO Fish. Tech. Paper, 1982), p. 10.

⁸⁵ E.A. Keen, *Ownership and Productivity of Marine Fishery Resources*(Virginia: The McDonald and Woodward Publishing Co., 1988), p. 122.

ของนิติบุคคลที่มีสัญชาติต่างประเทศ หรือเรือไทยซึ่งมีคนต่างด้าวประจำเรือไม่ว่าในฐานะใด ทำการประมงในเขตการประมงไทย*

กฎหมายนี้คุ้มครองบุคคลที่มีสัญชาติไทยในการทำประมง ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลคือ ห้างหุ้นส่วน และบริษัทสัญชาติไทย ซึ่งทั้งสองกรณีมุ่งคุ้มครองบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ส่วนนิติบุคคลกรณีห้างหุ้นส่วน ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีสัญชาติไทย ในกรณีบริษัทต้องประกอบด้วยกรรมการส่วนมากที่มีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบต้องเป็นของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย ทั้งบริษัทนั้นต้องไม่มีข้อบังคับให้ออกหุ้นผู้ถือ และที่สำคัญห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีสำนักงานตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทยด้วย

กฎหมายฉบับนี้วางหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในการทำประมงในเขตประมงไทย อย่างกว้างขวางครอบคลุมการทำประมงทุกชนิด โดยมุ่งเน้นคุ้มครองบุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไทยเท่านั้น ทั้งกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ที่มีสิทธิทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยได้ โดยกฎหมายพิจารณาจากสภาพบุคคลเป็นสำคัญ จึงยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมายว่า จะมีสภาพบุคคล หรือเป็นผู้ทรงสิทธิทางกฎหมายได้อย่างไรหรือไม่

2) การจัดการประมง

การทำประมงทะเลพื้นบ้านอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทำประมงของชาติ โดยห้ามทำการประมงในลักษณะที่จะเป็นการทำลายสัตว์น้ำให้สูญพันธุ์ ควบคุมการใช้เครื่องมือประมงและวิธีการทำประมง การให้ความคุ้มครองสัตว์น้ำหายาก การกำหนดมาตรการในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการห้ามนำสัตว์น้ำต้องห้ามบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร

กฎหมายได้นิยามคำว่า “ทำการประมง” หมายความว่า จับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่าหรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใดๆ**

และคำว่า “สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำเป็นปกติ สัตว์จำพวกสะเทินน้ำสะเทินบก สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง สัตว์ที่มีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ สัตว์ที่มีวงจรชีวิตช่วงหนึ่งที่อาศัยอยู่ในน้ำ รวมทั้งไข่และน้ำเชื้อของสัตว์น้ำ และสาหร่ายทะเล

* พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 มาตรา 5.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์ไม้น้ำนั้นด้วย*

โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ที่พิจารณาได้ ดังนี้

(1) การกำหนดเขตพื้นที่การทำประมง

กฎหมายกำหนดเขตการทำประมงไว้ตามลักษณะของพื้นที่และทรัพยากร ที่แบ่งออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด โดยเขตประมงทะเลชายฝั่ง ได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำในทะเลที่อยู่ภายในน่านน้ำไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล หรือในกรณีจำเป็นอาจขยายเขตประมงออกไปได้ อีกไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล เขตประมงนอกชายฝั่ง ได้แก่ ที่จับสัตว์น้ำนับจากด้านที่ติดกับเขตประมงทะเลชายฝั่งออกไปจนสุดเขตน่านน้ำไทย และเขตประมงน้ำจืด ได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำที่มีได้อยู่ในเขตประมงทะเลชายฝั่งและเขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง** พร้อมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงในแต่ละเขตการประมงให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่และสัตว์น้ำในพื้นที่นั้นๆ***

เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง รัฐมนตรีฯ มีอำนาจออกประกาศกำหนด “เขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ” โดยห้ามมิให้ทำการประมงหรือทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ดังกล่าว ยกเว้นเพื่อประโยชน์ทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำได้อีกด้วย†

จะเห็นได้ว่าเขตประมงตามกฎหมายนี้ เป็นการกำหนดเขตพื้นที่จัดการประมงตามลักษณะของทรัพยากร ที่มุ่งต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยควบคุมการใช้เครื่องมือประมงให้เหมาะสมกับลักษณะของสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ แต่ยังคงเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่นั้นได้อย่างเสรี มิได้มีการมอบสิทธิการทำประมงในเขตการประมงที่วานี้ให้แก่ชุมชน กลุ่มบุคคล หรือองค์กรใดเป็นการเฉพาะ

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 38, 39, 40 และ 41.

*** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 42.

† พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 45 และ 46.

(2) การควบคุมการทำประมง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจออกประกาศกำหนดเพื่อควบคุมการทำประมง ดังนี้ (1) ผู้ประกอบอาชีพการทำประมง หรืออาชีพในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงในท้องที่ใดๆ จดทะเบียนอาชีพ และขออนุญาตประกอบอาชีพประมง โดยให้เสียค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ และ (2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใด จดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือประมงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่* เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประมง โดยควบคุมจำนวนผู้ทำประมงและเครื่องมือทำประมง ผ่านระบบทะเบียนและการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากรประมงในธรรมชาติ

(3) มาตรการเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง

กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่สำคัญมี ดังนี้

1) การห้ามทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ โดยจะได้รับอนุญาตจากอธิบดี**

2) ควบคุมเครื่องมือประมง บุคคลที่จะใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภทเครื่องมือในเขตการประมงใด ต้องได้รับใบอนุญาตและเสียเงินอากรตามกฎหมาย***

3) การป้องกันมลพิษทางน้ำและห้ามการทำประมงด้วยวิธีที่เป็นการทำลายทรัพยากร เช่น ห้ามเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่กำหนดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเน่า หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษและห้ามมิให้ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ หรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ†

4) การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมง รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดย

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 42 และ 43.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 46.

*** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 42, 43 และ 44.

† พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 26 และ 27.

อนุมติรัฐมนตรี ภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจออกประกาศกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้คือ (1) ประเภท ชนิด ขนาด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมง ที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ (2) วิธีการทำประมงที่ห้ามนำมาใช้ในที่จับสัตว์น้ำ (3) ชนิด ขนาด หรือปริมาณอย่างสูงของสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ และข้อกำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำที่ถูกจับโดยบังเอิญ (4) ที่จับสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง (5) พื้นที่ที่จะอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (6) ฤดูสัตว์น้ำมีไข่และวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อน (7) พื้นที่ที่จะให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประจำที่ที่ต้องใช้วิธีลงหลัก ปัก ผูก ชิ่ง รั้ง ถ่วง พร้อมทั้งกำหนดเครื่องหมายแสดงประเภทหรือชนิดของเครื่องมือทำการประมง*

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ หรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ในการออกประกาศเพื่อการจัดการประมงอย่างยั่งยืน โดยควบคุมเครื่องมือทำการประมงและวิธีการใช้เครื่องมือทำการประมง กำหนดวิธีการทำประมงในฤดูกาลวางไข่ ชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง พื้นที่ที่อนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงประจำที่ พร้อมทั้งเครื่องหมายแสดงประเภทหรือชนิดของเครื่องมือทำการประมงนั้น กฎหมายให้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวางในการควบคุมวิธีการและเครื่องมือทำการประมง เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งได้มีการออกประกาศกระทรวงฯ เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญมีดังนี้

1) มาตรการในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำขึ้นมาใช้

ประโยชน์

มาตรการจำกัดชนิดของสัตว์น้ำที่นำมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ (1) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2558** ในการคุ้มครองเต่าทะเลในน่านน้ำไทย โดยห้ามจับเต่าทะเล รวบรวมไข่เต่า หรือส่งออกกระดองเต่าทั้งที่แปรรูปและมีได้แปรรูป (2) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2504*** ในการห้ามจับปลาพวยรทั้งในอ่าวไทยและในทะเลอันดามัน (3) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2533* ในการห้ามจับปลาโลมาในทะเลท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด และ (4) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2543 ในการห้ามจับปลาฉลามวาฬในทะเลท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 6.

** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระดองเต่าทะเลทุกชนิดรวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำดังกล่าว, (ลงวันที่ 14 เมษายน 2490).

*** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงปลาพวยร, (ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2504).

* ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามทำการประมงปลาโลมา, (ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2533).

ประกาศกระทรวงฯ ข้างต้น มีวัตถุประสงค์มุ่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์ รวมทั้งสัตว์น้ำเพื่อการประมงบางชนิดที่กำลังถูกคุกคาม เพื่อสงวนรักษาไว้สำหรับการทำประมงได้อย่างยั่งยืน

ปัญหาการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ประโยชน์คือ มาตรการในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำยังมีอยู่น้อยชนิดเมื่อเทียบกับสัตว์น้ำทั้งหมด ตามประกาศกระทรวงฯ ที่มีอยู่ เช่น ห้ามทำประมงปลาพวยร ปลาฉลามวาฬ ปลาโลมา เต่าทะเลและกระทะเลทุกชนิด รวมทั้งไข่ของสัตว์ดังกล่าวนั้น นอกจากชนิดของสัตว์น้ำแล้ว ควรพิจารณาการจำกัดขนาดและเพศของสัตว์น้ำที่จะจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ด้วย ปัญหาต่อมาคือมาตรฐานจริยธรรมของผู้ทำประมงแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันในการปฏิบัติตามประกาศฯ จึงเกิดช่องว่างในการปฏิบัติ รวมถึงการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการบังคับใช้ประกาศกระทรวงฯ ในเรื่องดังกล่าว

2) มาตรการในการจำกัดพื้นที่การทำประมง

มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมงที่สำคัญ ได้แก่ (1) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2515* การห้ามทำประมงโดยใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนในเขต 3,000 เมตร จากแนวเขตชายฝั่ง และในรัศมี 400 เมตร รอบเครื่องมือประมงจำที่ใดๆ ในอ่าวไทย (2) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2518** การห้ามใช้อวนลากและอวนรุนในพื้นที่ 54 ตารางกิโลเมตร นอกชายฝั่งจังหวัดชลบุรีในช่วงเดือนกันยายนถึงกุมภาพันธ์ของทุกปี เพื่อรักษาแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ และ (3) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2541† ที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน หรืออวนถูงทุกชนิด และทุกขนาด หรือเครื่องมืออื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในบริเวณพื้นที่ทะเลอ่าวพังงา ซึ่งเป็นบริเวณที่เป็นแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำ และที่อาศัยเพื่อการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำวัยอ่อน

ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่จะกันพื้นที่การประมงสำหรับการทำประมงชายฝั่ง ประมงขนาดเล็ก และประมงพื้นบ้าน เพื่อป้องกันมิให้เรือประมงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูงทำการประมงในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งป้องกันมิให้มีการทำลายเครื่องมือประมงประจำที่ของชาวประมงขนาดเล็กและประมงพื้นบ้าน

* ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามทำการประมงปลาฉลามวาฬ, (ลงวันที่ 28 มีนาคม 2543).

** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้อวนลากมีถูงและอวนรุนทำการประมงในท้องที่จังหวัดชลบุรี, (ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2518).

† ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนทำการประมงในบริเวณอ่าวพังงา, (ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2541).

ในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้น ด้วยการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง พร้อมทั้งข้อห้ามการใช้เครื่องมือประมงที่มีลักษณะทำลายล้างในเขตพื้นที่นั้น

ปัญหาการจำกัดพื้นที่การทำประมงโดยห้ามการใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนคือ การไม่สามารถบังคับใช้ข้อห้ามดังกล่าวในเขต 3,000 เมตร จากแนวชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ประกอบกับเขตพื้นที่ในระยะดังกล่าว ที่ตามปกติถือเป็นชายฝั่งที่ต้องสงวนไว้ให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และเลี้ยงตัวของสัตว์น้ำ แต่มาตรการดังกล่าวมีบทกำหนดโทษเพียงการริบทรัพย์สินสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งถือว่าเป็นโทษสถานเบา เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรประมง จึงยังคงมีการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

3) มาตรการในการจำกัดเครื่องมือการทำประมง

มาตรการที่ควบคุมการใช้เครื่องมือประมงที่สำคัญ ได้แก่

(1) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2517* การห้ามใช้คราดหอยทุกชนิดและทุกขนาดในเขต 3,000 เมตร ตลอดแนวชายฝั่งทั้งทางด้านอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน (2) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2523** การห้ามใช้อวนลากหรืออวนรุนประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงบริเวณอ่าวไทยและทะเลด้านมหาสมุทรอินเดีย เนื่องจากมีการใช้เครื่องมือเหล่านี้มากเกินไปจนเกินไป ไม่สมดุลกับปริมาณสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (3) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2525*** ห้ามใช้หรือดัดแปลงเครื่องมือสำหรับดูดแร่มาทำการประมง เพื่อป้องกันการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำและอาหารของสัตว์น้ำ และ (4) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2528† การห้ามใช้อวนล้อมจับประกอบแสงไฟล่อบริเวณนอกชายฝั่งจังหวัดตราดในอ่าวไทย เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวทำให้มีการจับปลาขนาดเล็กจำนวนมาก

* ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมือคราดที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงหอยชนิดสองฝา, (ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2517).

** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2523, (ลงวันที่ 26 มีนาคม 2523).

*** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือที่ใช้สำหรับดูดแร่หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้คล้ายคลึงกันทำการประมง, (ลงวันที่ 2 กันยายน 2525).

† ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิดทุกประเภท ทุกขนาด ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำการประมงในบริเวณพื้นที่ทะเลบางส่วนของจังหวัดตราด พ.ศ. 2528, (ลงวันที่ 24 มกราคม 2528).

ประกาศกระทรวงฯ ข้างต้น มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเครื่องมือการทำประมงบางชนิดและบางประเภท เนื่องจากหากมีการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่เหมาะสมกับสมดุลตามธรรมชาติของทรัพยากรจะทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ปัญหาของการจำกัดเครื่องมือการทำประมง ส่วนหนึ่งเกิดมาจากชาวประมงเอง จากการที่ทรัพยากรประมงลดลง ชาวประมงจึงทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้สัตว์น้ำเพียงพอต่อการยังชีพ ในบางกรณีอาจถึงขั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งยิ่งจะกระทบต่อมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงนั้น อีกส่วนหนึ่งเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ ที่ไม่สามารถควบคุมการผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างเพียงพอ หากมีการสร้างร่วมมือกันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมประมง กับกระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงาน กำหนดมาตรการควบคุมการผลิตเครื่องมือประมงให้ได้มาตรฐานตามที่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ย่อมจะเกิดผลต่อการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบการควบคุมและตรวจสอบของชุมชนในการใช้เครื่องมือประมงก็เป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมการทำประมงแบบทำลายล้าง เนื่องจากเครื่องมือประมงแบบทำลายล้างเกิดขึ้นและรุนแรงตามการขยายตัวและแข่งขันของกลุ่มทุน ปัญหาการบังคับใช้ได้จริงเนื่องมาจากการที่กำหนดให้การควบคุมเครื่องมือประมงแบบทำลายล้างอยู่ในเงื่อนไขที่ถูกควบคุมโดยภาครัฐ ซึ่งอาจเอื้อต่อการให้ประโยชน์กับบางกลุ่ม หรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กที่หากินแบบยังชีพ และมีชีวิตผูกพันกับทะเล ทำให้ได้รับผลโดยตรงจากการแข่งขันดังกล่าว ชาวประมงทะเลพื้นบ้านหลายพื้นที่ที่มีประสบการณ์ในการควบคุมทั้งโดยองค์กรชุมชนและการร่วมมือกับทางราชการ พบว่าทำให้การควบคุมเครื่องมือประมงแบบทำลายล้างทั้งที่บัญญัติในกฎหมายและที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย สามารถควบคุมการทำประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) มาตรการจำกัดฤดูกาลในการทำประมง

มาตรการจำกัดฤดูกาลในการทำการประมงที่สำคัญ ได้แก่

(1) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2526* การห้ามทำประมงปูมีไข่นอกกระดอง ได้แก่ ปูทะเล ปูม้า และปูลาย ในทะเลทั้งบริเวณอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน ในระหว่างเดือนตุลาคมถึงธันวาคมของทุกปี เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำประเภทปู (2) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2528** การห้ามทำการประมง โดยใช้เครื่องมืออวนลากทุกประเภท ทุกขนาด อวนล้อมจับและอวนติดตา ที่มีขนาดช่องตา

* ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามทำการประมงปูมีไข่นอกกระดอง, (ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2526).

** ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ และวางไข่เลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด พ.ศ. 2528, (ลงวันที่ 11 เมษายน 2528).

เล็กกว่า 4.7 เซนติเมตร ทำการประมงในทะเลอันดามัน บริเวณจังหวัดกระบี่และพังงา ในระหว่างวันที่ 15 เมษายน ถึง 15 มิถุนายนของทุกปี เพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำวัยอ่อนในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว และ (3) ประกาศกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2542* การห้ามทำการประมง โดยใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน อวนติดตา และอวนล้อมจับทุกชนิด ที่ใช้ประกอบกับเรือกล และอวนครอบ อวนซ้อน หรืออวนยก ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำการประมงในทะเลในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และบางส่วนของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึง 15 พฤษภาคมของทุกปี เพื่อคุ้มครองปลาผิวน้ำและปลาหน้าดินในฤดูวางไข่และในวัยอ่อน

ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูทรัพยากรประมงด้วยการกำหนดฤดูกาลในการทำประมง เพื่อคุ้มครองและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน

ปัญหาการจำกัดฤดูกาลในการทำประมงคือ มาตรการดังกล่าวโดยทั่วไปได้ออกใช้เฉพาะในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การวางไข่และเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ แต่ใช้บังคับกับบางพื้นที่และไม่ตลอดทั้งปี ยังมีสัตว์น้ำอีกเป็นจำนวนมากที่มีได้วางไข่ในเวลาและหรือสถานที่ที่กรมประมงกำหนด มาตรการดังกล่าวจึงยังไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างทั่วถึงและตลอดทั้งปี

มาตรการตามประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าวข้างต้น มุ่งเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน แต่เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว การบังคับใช้กฎหมายจึงยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถดำเนินมาตรการดังกล่าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน

กฎหมายมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้คณะบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงในท้องถิ่น มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น มีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง เสนอแนะแนวทางในการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ มาตรการควบคุมการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานตามกฎหมายนี้**

* ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด, (ลงวันที่ 24 กันยายน 2542).

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 10, 11 และ 12.

ชุมชนประมงท้องถิ่นมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ พื้ฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) การจัดทำนโยบายการพัฒนาการประมงให้สอดคล้องกับปริมาณสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำประมง (2) การรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น (3) การให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรประมง และ (4) การเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการประมง *

ในการจัดการประมงของท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นกรรมการ และผู้แทนจากองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และผู้มีความรู้ประสบการณ์ด้านการประมงหรือทรัพยากรธรรมชาติร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ การพัฒนาแก้ไขปัญหาการทำประมง ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในท้องถิ่น **

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงได้ โดยขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น มีสิทธิเพียงการเสนอแนะแนวทางในการจัดการและพัฒนาการทำประมง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดการประมง การจัดทำนโยบายการพัฒนาการประมง การรวมกลุ่มและขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น การให้คำปรึกษาและเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำประมง ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในจังหวัด และผู้แทนจากองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และผู้มีความรู้ประสบการณ์ด้านการประมงหรือทรัพยากรธรรมชาติร่วมเป็นกรรมการ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นและผู้มีประสบการณ์ด้านการประมงหรือทรัพยากรธรรมชาติเข้าเป็นกรรมการตามสัดส่วนที่กำหนด เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมงได้มากขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในภาคประชาชนและชุมชนได้อย่างครบถ้วน และถึงแม้จำนวนของกรรมการที่มาจากภาคประชาชนจะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกรรมการที่มาจากภาครัฐ

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 9.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 19 และ 20.

แต่อำนาจของคณะกรรมการมีเพียงการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น จึงถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่การมีส่วนร่วมในทางเนื้อหาในการจัดการทรัพยากรประมงแต่อย่างใด

3.2.2.3 กลุ่มกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติอื่น

การศึกษาในกลุ่มกฎหมายนี้ จะศึกษากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ว่ามีบทบัญญัติที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำประมงทะเลพื้นบ้านอย่างไรหรือไม่ ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์ในการวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชาติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างสมดุลและยั่งยืน

กฎหมายได้นิยามคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชมะพร้าว คอลง คุแพรง ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเล หรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หล้าทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟันและสัตว์ทะเลที่หายาก และใกล้สูญพันธุ์ หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง*

หลักการของกฎหมายนี้ มุ่งคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต ได้แก่ ระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศปะการัง ระบบนิเวศหญ้าทะเล สัตว์ทะเลหายาก และคุณภาพของน้ำทะเล ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่มุ่งต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงทะเล

กฎหมายฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้ชุมชนชายฝั่ง มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากรัฐในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการทำนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ได้รับคำปรึกษาและช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือ

* พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 3.

กิจกรรมของชุมชนชายฝั่งในการจัดการทรัพยากร เผยแพร่ความรู้และข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเข้าร่วมเป็นกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อดำเนินมาตรการในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามอำนาจหน้าที่*

กฎหมายได้กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนภาคประชาชนและชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่น และผู้มีความรู้ประสบการณ์ด้านระบบนิเวศและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านการประมง ร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายฝั่งทะเลนั้นเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว**

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ชุมชนชายฝั่งและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ โดยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการดำเนินกิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ในการดำเนินการมีสิทธิเพียงเสนอแนะแนวทางในการจัดการหรือประสานงาน ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐ

กรณีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด แม้จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เข้าเป็นกรรมการตามสัดส่วนที่กำหนด แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการมีเพียงการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น จึงถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่การมีส่วนร่วมในทางเนื้อหาในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามหลักการของการจัดการร่วมแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสมดุลของธรรมชาติในด้านสัตว์ป่าและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่ามิให้สูญพันธุ์ โดยกำหนดบริเวณ

* พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 3 และ 16.

** พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 12 และ 13.

ที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าได้อย่างปลอดภัยประกาศให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองสัตว์ป่าที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งห้ามมิให้มีการล่าหรือพยายามล่าสัตว์ป่าทั้งสองประเภทนี้โดยเด็ดขาด

กฎหมายได้นิยามคำว่า “สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว*

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า รวมถึงสัตว์น้ำ จึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการหรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากร เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นสำคัญ โดยกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสัตว์ป่า และระบบนิเวศในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือ การออกประกาศกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามการทำกิจกรรมของผู้ที่จะเข้าไปในเขตนี้อย่างเข้มงวด**

อธิบดีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชนได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด***

องค์กรในการบังคับใช้กฎหมาย คือ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ในภาครัฐและภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น รวมทั้งกำหนดกิจการอันพึงกระทำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า[†]

* พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

** พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42.

*** พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38 วรรคสอง.

† พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 15.

ในประเด็นของการมีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติดังกล่าว ถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้องค์การ พัฒนาเอกชนเข้าเป็นกรรมการตามสัดส่วนที่กำหนด เพื่อให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัตว์ป่าได้มากขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอสมดังเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในภาคประชาชนและ ชุมชนได้อย่างครบถ้วน และจำนวนของกรรมการที่มาจากภาคประชาชนยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับ กรรมการที่มาจากภาครัฐ จึงถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่การมีส่วนร่วมในทาง เนื้อหาในการจัดการสัตว์ป่ารวมถึงทรัพยากรประมงแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ป่า ให้คงสภาพดั้งเดิม สงวนรักษาไว้ให้เป็นป่าธรรมชาติที่สวยงาม เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและความ รื่นรมย์ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติ โดยห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่จะ เป็นการทำลายสภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามทำอันตรายต่อสัตว์ หรือนำสัตว์ออกไปจากเขตอุทยานฯ ตลอดจนกระทำการอื่นใดที่จะเป็นการทำลายธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

ได้นิยามคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็น อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเล หรือที่ดินบนเกาะบางเกาะใน ทะเล และบริเวณที่ดินในทะเลบางแห่งที่ประกาศเป็นอุทยานทางทะเล เช่น บริเวณที่มีปะการัง สวยงาม เป็นต้น

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การสงวน รักษาความสมดุลของ ระบบนิเวศ และรักษาสภาพความกลมกลืนของธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ ดิน น้ำ สัตว์ป่า พืชพันธุ์ต่างๆ แต่ อย่างไรก็ตามก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปศึกษาถึงความสวยงามของธรรมชาติได้อีกด้วย แต่ต้อง ปฏิบัติตนมิให้เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือกระทบต่อความเป็นอยู่ของสัตว์ป่า

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 11 คนเป็นกรรมการ มีหน้าที่ให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ตามมาตรา 15 ซึ่งเป็นงานในระดับนโยบาย* ต่างจากคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีหน้าที่ดูแลป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะแห่ง มี

* พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 9.

ลักษณะเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการยังไม่อนุญาตให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการกิจการของอุทยานฯ ได้แต่อย่างใด

ในการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามการกระทำกิจกรรมบางอย่างในเขตอุทยานฯ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด (1) ยึดถือครอบครองที่ดิน (2) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย (3) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ (4) ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก และ (5) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ วันแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่* การกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการบางประการตาม มาตรา 16 เป็นมาตรการเพื่อการคุ้มครองดูแล รักษา และอนุรักษ์อุทยาน แต่ก็ไม่ได้มีการแบ่งอำนาจให้ชุมชน ท้องถิ่น หรืออาสาสมัครชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะชุมชนประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้านตามแนวชายฝั่ง เนื่องจากการใช้กฎหมายที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบของกฎหมายต่อการดำรงชีวิตของชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้านในท้องถิ่น ดังเช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตาม มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ ประชาชนจะไม่สามารถตั้งบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยและเข้าไปเพื่อการทำประมงในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ไม่ว่าจะอยู่อาศัยในที่นั้นมาก่อนหรือหลังประกาศเขตอุทยานแห่งชาติก็ตาม

มีปัญหาทางกฎหมายว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา 4 (1) ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รวมถึงทะเลด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่าพื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” หมายรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไป ซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ พื้นที่ดินใต้ทะเลจึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงควรตีความคำว่าที่ดินไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 จึงหมายความรวมถึงทะเลและพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย**

* พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16.

** โปรดดูบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตอบปัญหาข้อกฎหมายเรื่องเสร็จที่ 470/2549.

การตีความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในแนวทางดังกล่าว เห็นว่าเป็นการตีความที่ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกับสภาพของทรัพยากรทางทะเลที่มีลักษณะเฉพาะ ดังที่กฎหมายจะมุ่งคุ้มครองในลักษณะของอุทยานฯ ได้ หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้น่าจะมุ่งคุ้มครองทรัพยากรเฉพาะพื้นที่เกาะในทะเลและพื้นน้ำรอบเกาะ หากได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลครอบคลุมไปถึงท้องทะเลและสัตว์ทะเลทั้งหลายด้วยไม่ ทั้งนี้ เนื่องด้วยในส่วนของพื้นน้ำและทรัพยากรทางทะเลมีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับแยกต่างหากอยู่แล้วซึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในบริเวณพื้นที่ทางทะเล และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่ควบคุมดูแลสิ่งมีชีวิตรวมถึงการจับสัตว์น้ำในท้องทะเล ดังนั้น จึงไม่เหลือพื้นที่หรือกิจกรรมใดๆ ในเขตพื้นที่ทางทะเลสำหรับกฎหมายอื่น ดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่จะมีผลบังคับใช้ในเขตพื้นที่ทางทะเลเช่นนี้ได้อีก

มีประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้วว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนจะกระทำได้อาจต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้ต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และยังต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น อีกทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะจำกัดโดยกระทบกระเทือนสาระสำคัญของตัวสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาแห่งบทบัญญัติในส่วนของสิทธิชุมชน เห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิในส่วนนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าให้กระทำได้

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาจากข้อเท็จจริงกรณีการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่ชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อนจะถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่อาจใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่อุทยานได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (โปรดดูมาตรา 16 และมาตรา 17) ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิ (ตามรัฐธรรมนูญ) ในกรณีนี้ไว้ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้จำกัดการใช้สิทธิชุมชนได้ โดยเฉพาะในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงแม้จะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงนั้นโดยตรงเพื่อการดำรงชีวิตก็ตาม แต่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติกลับกำหนดเรื่องของการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติที่เป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนในกรณีดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นที่น่าศึกษาว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

สภาพปัญหาทางกฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ในประเด็นที่สำคัญสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การออกประกาศพื้นที่คุ้มครองและการกำหนดฤดูกาลอนุรักษ์ทรัพยากรประมงกระทำโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่เหมาะสมกับสภาพของทรัพยากร มักไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การจัดการพื้นที่คุ้มครองแต่เดิม ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเขตรักษาพืชพันธุ์นั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะและการกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตดังกล่าวให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องของการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนในระดับชาติและกฎหมายว่าด้วยการนั้น * ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และเขตรักษาพืชพันธุ์ตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558

โดยกรมประมงได้ใช้อำนาจตามมาตรา 6 ** แห่ง พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 ออกประกาศกำหนดการห้ามจับสัตว์น้ำในฤดูวางไข่ในพื้นที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

กรมประมงและจังหวัดชายฝั่งทะเลต่างๆ มีอำนาจออกประกาศกำหนดพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำได้ตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 แต่ในการดำเนินการจังหวัดมักจะขอให้กรมประมงเป็นผู้ออกประกาศดังกล่าวให้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ในเรื่องระบบนิเวศทางทะเลเป็นอย่างดี กรณีจึงไม่มีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรและการประสานงานระหว่างหน่วยงานแต่อย่างใด

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35.

** มาตรา 6 รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเฉพาะในเขตประมงน้ำจืดและเขตประมงทะเลชายฝั่ง มีอำนาจออกประกาศ ดังต่อไปนี้

(6) กำหนดระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่และวางไข่เลี้ยงตัวอ่อน หรือระยะเวลาอื่นใดที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสัตว์น้ำ เป็นระยะเวลาที่ห้ามทำการประมงในจับสัตว์น้ำ.

โดยที่เนื้อหาของประกาศกำหนดฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำดังกล่าว จะกำหนดระยะเวลาเพื่อคุ้มครองการฟื้นตัวของสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยครอบคลุมพื้นที่บริเวณอ่าวไทยตามเขตที่กำหนด และห้ามทำการประมงทุกชนิดในเขตนั่นตลอดฤดูกาล ซึ่งมักจะไม่สอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติของสัตว์น้ำที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อวางไข่ตามฤดูกาล การออกประกาศกำหนดฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำควรมีลักษณะที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ การประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามทำการประมงในพื้นที่และตามระยะเวลาที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเคลื่อนย้ายฝูงของสัตว์น้ำที่ต้องการคุ้มครองนั้น

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำ เป็นกรณีที่ดำเนินการโดยกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพียงลำพัง มักจะเลยการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องถูกบังคับใช้ประกาศนั้นที่มีระยะเวลานาน ทำให้ท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น แต่สิทธิดังกล่าวยังมีได้มีถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแต่อย่างใด

(2) การทำประมงในพื้นที่ชายฝั่งที่เกินขนาดและมีลักษณะทำลายล้าง เป็นปัญหาในเรื่องทรัพยากรประมงชายฝั่งเสื่อมโทรมไม่สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการทำประมงอย่างผิดวิธี รวมทั้งการส่งเสริมการประมงในเชิงพาณิชย์ที่ขาดแนวทางในการจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

โดยที่ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจกรมประมงในการควบคุมดูแลการทำประมงทั้งการประมงพื้นบ้านและการประมงพาณิชย์ โดยกำหนดเขตการทำประมงที่แบ่งออกเป็นเขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด พร้อมทั้งมาตรการควบคุมเครื่องมือทำการประมงในเขตการประมงนั้น และประกาศกระทรวงห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดในบางพื้นที่ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้อำนาจกรมป่าไม้ดูแลรับผิดชอบการประมงในส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน

ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน กรมประมงและจังหวัดในเขตพื้นที่จะเป็นผู้กำหนดพื้นที่จับสัตว์น้ำและพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับชาวประมงพื้นบ้าน โดยให้ท้องถิ่นร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการ รวมทั้ง ออกประกาศห้ามใช้เครื่องมือ

ประมงเชิงพาณิชย์ ห้ามใช้เครื่องมือประมงอวนลากและอวนรุนในพื้นที่บริเวณชายฝั่ง ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหากินของสัตว์น้ำวัยอ่อน โดยกรมประมงจะอนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นเครื่องมือประมงขนาดเล็กเลือกจับเฉพาะชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ เช่น อวนลอยกุ้ง อวนจมปู อวนรุนเคย และลอบปู เป็นต้น โดยที่เครื่องมือประมงเหล่านี้ไม่สามารถนำไปทำการประมงในเขตน้ำลึกที่มีคลื่นลมแรงได้

ในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมประมงจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 โดยใช้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่จับสัตว์น้ำและเรือ เพื่อตรวจค้นเครื่องมืออุปกรณ์การทำประมงให้อำนาจจับกุมและยึดเครื่องมืออุปกรณ์และสัตว์น้ำที่ใช่หรือได้มาจากการกระทำความผิด และให้อำนาจในการเคลื่อนย้าย รั้วถอน ทำลาย เครื่องมือ เครื่องกีดขวางที่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย

กรมป่าไม้ เป็นผู้ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดในเขตพื้นที่ป่าชายเลน

กรมเจ้าท่า เป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการต่อผู้กระทำผิดเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ใช้ยานพาหนะทางน้ำตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับใบทะเบียนเรือตาม พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ดูแลรับผิดชอบการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นฐานการผลิต ได้แก่ ป่าชายเลน ปะการัง หาดทราย การทำประมงบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน และตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในส่วนของการคุ้มครองสัตว์ทะเลหายาก

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่พิเศษเพื่อช่วยปฏิบัติการกิจ โดยให้ตำรวจน้ำเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการประมงได้ทุกพระราชบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทุกพระราชบัญญัติเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่ตนรับผิดชอบ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดในการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการทำประมงได้

ในการควบคุมดูแลการทำประมงดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีผู้ดูแลรับผิดชอบหลายหน่วยงานตามกฎหมายเฉพาะของตน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ทั้งยังเป็นการ

สิ้นเปลืองงบประมาณ ควรที่จะบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน โดยจัดทำกฎหมายเฉพาะบังคับใช้ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับท้องถิ่น

กล่าวโดยรวม การจัดการทรัพยากรประมงและการทำประมงทะเลพื้นบ้าน มีสภาพปัญหาของการจัดการในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) ความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำที่ใช้ทำประมง จากการพัฒนาและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพทางธรรมชาติ เช่น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของวัชพืชทำให้แหล่งน้ำไม่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตและการแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำ

2) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในน่านน้ำจนเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติที่สามารถผลิตให้สมดุลกับการใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางการประมง

3) ความขัดแย้งระหว่างการทำประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ มีการฝ่าฝืนกฎหมายทั้งในแง่ของการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย และการจับสัตว์น้ำในเขตห้ามจับ โดยเฉพาะการล่องลำพันที่ห้ามทำการประมงบริเวณแนวเขตชายฝั่ง ทำให้สัตว์น้ำหลากหลายชนิดถูกจับรวมทั้งสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อน ทำให้สูญเสียทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยังไม่ได้ขนาดไปอย่างมหาศาล

กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งสภาพปัญหาทางกฎหมายในการจัดการปรากฏรายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเลพื้นบ้าน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ปัญหากฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน
องค์กรและการกระจายอำนาจ	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธิของบุคคล ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิม ในการมีส่วนร่วม อนุรักษ์ และได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> ขาดกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดและวิธีการใช้สิทธิในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาการตีความของผู้บังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิเช่นนั้น กฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ บางฉบับขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฯ เช่น พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ปัญหากฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน
<p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลและความสัมพันธ์ของบุคคลเอกชนในทางทรัพย์สินและการพาณิชย์กรรม</p>	<ul style="list-style-type: none"> • บทบัญญัติเรื่องทรัพย์สิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และที่ถือว่าสัตว์น้ำถือเป็นสิ่งหาทรัพย์สิน และเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ผู้ใดครอบครองก่อนย่อมได้กรรมสิทธิ์ จึงเป็นการที่ชาวประมงแต่ละคนต่างมุ่งจับสัตว์น้ำเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองให้ได้มากที่สุด เป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงถูกทำลายให้เสื่อมโทรมลงได้โดยง่าย • บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักทั่วไป ที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะ เช่น พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 เป็นอุปสรรคต่อการจัดการ
<p>พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในเขตตำบล</p>	<ul style="list-style-type: none"> • องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถออกข้อบัญญัติในการจัดการทรัพยากรประมงทะเลได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในเขตพื้นที่ทางทะเลรวมทั้งในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล เนื่องจากการใช้อำนาจจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น • ท้องถิ่นขาดอำนาจตามกฎหมายในการได้รับส่วนแบ่งจากการใช้ทรัพยากรประมงในพื้นที่ • ขาดมาตรการของกฎหมาย ที่กำหนดให้ชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการหรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้อย่างไร
<p>พ.ร.บ. สถาปนาองค์การชุมชน พ.ศ. 2551 ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของชุมชนและประชาชน ในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> • นิยามของคำว่าชุมชนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนในการนำไปใช้กับกรณีของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้าน มีปัญหาต่อการใช้สิทธิทางกฎหมายของชุมชนในการทำประมง • ขาดกลไกทางกฎหมายในการใช้สิทธิร่วมจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น มาตรการที่มีเป็นเพียงการตั้งเวทีเพื่อแสดงความคิดเห็น แต่ไม่ได้มีการรับรองผลผูกพันในทางกฎหมายของความคิดเห็น หรือการนำความคิดเห็นที่ได้รับไปดำเนินการอย่างไร
<p>พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันของเกษตรกร โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และรับรองสถานภาพของกลุ่มเกษตรกร ให้สามารถแปร</p>	<ul style="list-style-type: none"> • บทบัญญัติของกฎหมายรองรับการรวมตัวกันในภาคของชาวประมง แต่ไม่ได้กล่าวถึงหน่วยงานในภาครัฐซึ่งเป็นทั้งผู้ดูแลจัดการและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพยากรประมง • หน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่สามารถดูแลการดำเนินการของสหกรณ์ในการประกอบอาชีพได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ปัญหากฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน
สภาพเป็นสหกรณ์และดำเนินกิจการในรูปของสหกรณ์	
กฎหมายเกี่ยวกับการประมง	<ul style="list-style-type: none"> •
<p>พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558</p> <p>ควบคุมการทำประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ คุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน ควบคุมวิธีการทำประมงและการใช้เครื่องมือทำประมง และคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ทะเลที่หายาก</p>	<ul style="list-style-type: none"> • การออกประกาศพื้นที่คุ้มครองและการกำหนดฤดูกาลอนุรักษ์ทรัพยากรประมงกระทำโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น • มาตรการการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ประโยชน์ ยังไม่ครอบคลุมชนิดของสัตว์น้ำที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองอย่างครบถ้วน • มาตรการจำกัดพื้นที่การทำประมง ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทกำหนดโทษเพียงการริบทรัพย์สินสำหรับผู้ฝ่าฝืน เป็นโทษที่ไม่เหมาะสม • มาตรการจำกัดเครื่องมือการทำประมง ยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างเพียงพอ • มาตรการจำกัดฤดูกาลในการทำประมง ใช้บังคับกับบางพื้นที่และในเวลาที่กำหนด ยังไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำได้อย่างทั่วถึง • ขาดบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง • กฎหมายมอบสิทธิการทำประมงให้แก่เอกชนเป็นรายบุคคลในการทำประมงแต่ไม่ได้มีการมอบสิทธินี้ให้แก่ชุมชนแต่อย่างใด
<p>พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482</p> <p>กำหนดสิทธิการทำประมงของผู้มีสัญชาติไทย หลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้เรือทำประมง</p>	<ul style="list-style-type: none"> • บทบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมายว่า จะมีสภาพบุคคลหรือเป็นผู้ทรงสิทธิทางกฎหมายได้อย่างไร หรือไม่ • ขาดกลไกรองรับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน
กฎหมายทรัพยากรอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> •
<p>พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558</p> <p>กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</p>	<ul style="list-style-type: none"> • การมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่ง มีสิทธิเพียงเสนอแนะแนวทางในการจัดการ หรือการประสานงาน ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐ • ที่มาของตัวแทนในคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ปัญหากฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน
<p>โดยบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน</p>	<ul style="list-style-type: none"> อำนาจของคณะกรรมการฯ มีเพียงการเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น ที่ถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบมิใช่ในทางเนื้อหา
<p>พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รักษาสมดุลธรรมชาติของสัตว์ป่าและรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าให้สูญพันธุ์ โดยแบ่งออกเป็น สัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พร้อมทั้งมาตรการห้ามล่าสัตว์ป่า</p>	<ul style="list-style-type: none"> ขาดบทบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางทะเล ขาดบทบัญญัติให้มีการร่วมมือกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และจัดการสัตว์ป่า ขาดบทบัญญัติให้มีการประกาศเขตอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในท้องถิ่น
<p>พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ ห้ามการค้าและขนส่งชนิดพันธุ์ต่างๆ และห้ามมิให้มีการรุกเข้าไปภายในเขตอุทยาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ขาดบทบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางทะเล ขาดบทบัญญัติให้มีการร่วมมือกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และจัดการสัตว์ป่า ขาดบทบัญญัติให้มีการประกาศเขตอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในท้องถิ่น

3.3 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ได้แก่ การจัดการโดยรัฐ การจัดการโดยชุมชน และการจัดการในรูปแบบการจัดการร่วม พร้อมทั้งวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทั้งสามรูปแบบ ดังนี้

3.3.1 การจัดการโดยรัฐ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในอดีตจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากร การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยรัฐนี้ เป็นการจัดการที่รัฐใช้อำนาจจัดการเหนือทรัพยากรดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยมีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการ จัดตั้งองค์กรดำเนินการ และจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมงในเขตน่านน้ำไทย

รัฐได้จัดทำนโยบายและแผนในการจัดการประมงของชาติ ที่กำหนดแนวทางเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำประมง รวมทั้งการประมงสมัยใหม่ตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศ และข้อบังคับที่ออกตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน คือ นโยบาย การประมงในน่านน้ำไทยที่ได้บรรลุหลักการในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน สิทธิการทำประมง พื้นบ้าน และสนับสนุนเครือข่ายการประมงเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน โดยมีเป้าหมาย หลักคือ การรักษาผลผลิตทางการประมงไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งกำหนด มาตรการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว คือ⁸⁶

ประการแรก มาตรการการจัดการทรัพยากรประมงคือ การจัดการทรัพยากรประมง ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยมีการพัฒนาควบคุมไปกับการอนุรักษ์ แนวทางที่นำมาใช้ คือ (1) การ ควบคุมพื้นที่การทำประมง โดยกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรประมง และกำหนดเขตอนุญาตให้ทำ การประมงแยกตามลักษณะการประกอบการหรือขนาดของเรือประมง (2) การควบคุมจำนวน เรือประมง โดยกำหนดให้การต่อเรือ การจดทะเบียนเรือ และการขออนุญาตเดินเรือให้อยู่ภายใต้ หน่วยงานเดียวกันซึ่งได้แก่ กรมเจ้าท่า รวมทั้งควบคุมเส้นทางการเดินเรือประมง (3) การควบคุม เครื่องมือการทำประมง โดยกำหนดชนิด ขนาด จำนวน และวิธีใช้เครื่องมือประมงให้สอดคล้องกับ ปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำ และ (4) การควบคุมฤดูกาลทำประมง โดยกำหนดเขตและฤดูห้ามจับสัตว์ น้ำให้ต่อเนื่อง รวมถึงกำหนดชนิดและขนาดของสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง โดยเฉพาะสัตว์น้ำที่หา ยาก ใกล้จะสูญพันธุ์ มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง

ประการถัดมา มาตรการฟื้นฟูทรัพยากรประมงและสภาพแวดล้อมในการทำประมง ที่ประกอบไปด้วย (1) การควบคุมและแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยควบคุมการปล่อยน้ำเสียจาก กิจกรรมบริเวณชายฝั่ง รวมถึงจากแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำลงสู่แหล่งน้ำ และ (2) การพัฒนาและฟื้นฟู แหล่งประมง โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำในแหล่งประมงที่เสื่อมโทรม การฟื้นฟูสภาพป่า ชายเลนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน รวมทั้งการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

ประการสุดท้าย มาตรการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพการทำประมง ที่ประกอบไปด้วย (1) การพัฒนาประสิทธิภาพของเรือและแรงงานประมง และ (2) การส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการ ประมงและการประมงพื้นบ้าน

เมื่อพิจารณานโยบายและแผนในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรการจัดการและมาตรการฟื้นฟูทรัพยากรประมง น่าจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการ

⁸⁶ กรมประมง, รายงานประจำปี กรมประมง 2554, หน้า 42.

ทำประมงแบบทำลายล้าง รวมทั้งการทำประมงด้วยเครื่องมือที่ทำลายหน้าดิน โดยการใช้เครื่องมือประมงแบบอวนลากและอวนรุน ซึ่งจะเป็นการทำลายสัตว์น้ำหน้าดินอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศเป็นวงกว้าง

ในส่วนขององค์กร การจัดการประมงโดยรัฐ อยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ในภาครัฐ ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งองค์กรเหล่านั้น ได้แก่ องค์กรในสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรภาครัฐในสังกัดราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงโดยตรง คือ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมประมงมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงที่สำคัญ คือ (1) การศึกษา วิจัย และพัฒนาด้านการประมง (2) ควบคุมการทำประมง การผลิตสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐานให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค (3) พัฒนาเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิต และการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ (4) กำหนดมาตรการในการทำประมงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ (5) ควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการทำประมง รวมทั้งการค้าสัตว์น้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย และ (6) ดำเนินการเกี่ยวกับการประมงระหว่างประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรมประมงจึงถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และบทบาทที่สำคัญต่อการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ทั้งในด้านการควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และการส่งเสริมการทำประมงในด้านการควบคุมการทำประมง เช่น การกำหนดข้อห้ามการใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง การควบคุมมิให้ฝ่าฝืนประกาศกระทรวงฯ ที่ห้ามมิให้ใช้อวนลากหรืออวนรุนทำประมงในเขต 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำชายฝั่ง เป็นต้น ในด้านส่งเสริมการทำประมง เช่น การศึกษาวิจัย การพัฒนา หรือการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ชาวประมงในการทำประมงแบบยั่งยืน

ได้มีการจัดตั้งองค์กรสะพานปลาขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 ในสังกัดกรมประมง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและให้คำแนะนำแก่ชาวประมงเพื่อจัดระเบียบกิจการแพปลา รวมทั้งช่วยเหลือชาวประมงในการบูรณาการหมู่บ้านชาวประมง ทำถนนและสะพาน รวมทั้งจัดให้มีท่าเทียบเรือที่สะดวกต่อการทำประมงในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน โดยมีภารกิจในการอนุรักษ์และฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้ง

ป่าชายเลนและความสมบูรณ์มั่งคั่ง สมดุล และยั่งยืนของทะเลไทยเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ* การกิจดังกล่าว รวมถึงการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะพื้นดินชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน แนวปะการัง หล้าทะเล และสัตว์ทะเล ให้มีการใช้อย่างยั่งยืน ควบคุม ป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง และบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์ พื้นฟู ป้องกัน และปราบปรามการทำลายป่าชายเลน รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทต่อการทำประมงทะเลพื้นบ้านหลายด้านทั้งการส่งเสริมและควบคุมการทำประมง ในด้านการส่งเสริมการทำประมง เช่น การศึกษาวิจัย และการพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในด้านการควบคุมนั้น โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์** ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจตราการทำประมงและเครื่องมือประมง โดยมีอำนาจเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำหรือเรือของชาวประมง และหากพบการทำประมงหรือเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย ให้มีอำนาจจับกุมและดำเนินการตามกฎหมายได้ และให้มีอำนาจเรือถอน ทำลายเครื่องมือ ซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 32 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

ในระดับท้องถิ่น การจัดการทรัพยากรประมงจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎหมายดังที่กล่าวถึงข้างต้น ตามที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นของตน โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและประสานการจัดการ ในกรณีที่การจัดการทรัพยากรประมงนั้นอยู่ในความรับผิดชอบ และมีพื้นที่คาบเกี่ยวที่อยู่ในการดูแลของหลายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล แล้วแต่กรณี

* กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547.

** คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 377/2546 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558.

ประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อการจัดการประมงโดยรัฐนี้ เกิดจากการที่มีหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์หลายฉบับ ทำให้ยากลำบากในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว นั้น จึงสมควรจะต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และมาตรการของกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรและการใช้อำนาจขององค์กรท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทุกหน่วยงานต่างเห็นความสำคัญของการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง จึงประสงค์ที่จะเข้ามาร่วม โดยมีได้พิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญต่างๆ เช่น องค์ความรู้ เกี่ยวกับทรัพยากรประมงและการอนุรักษ์ อำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กร ตลอดจนความพร้อมของทรัพยากรบุคคลของแต่ละหน่วยงาน ในเรื่องขององค์ความรู้ และทรัพยากรบุคคลนี้ต้องใช้เวลาและประสบการณ์ในการสร้างขึ้นมา จากการขาดองค์ประกอบต่างๆ ดังกล่าว นอกจากจะมีความซ้ำซ้อนทางด้านบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นการปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นที่มีพันธกิจโดยตรง เข้าไปดำเนินการในสิ่งที่สมควรด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้นำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประกาศจังหวัดฉบับต่างๆ พบว่ากฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมประมง และผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยใช้อำนาจการควบคุมสั่งการจากส่วนกลางโดยรัฐมนตรี และ/หรืออธิบดีกรมประมงไปยังท้องถิ่นโดยตรง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว โดยมีกลไกการควบคุมพื้นที่ทำการประมง เครื่องมือประมง และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง รวมทั้งกำหนดความผิดและบทลงโทษ

ในระดับท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงดังกล่าว ยังไม่ปรากฏกลไกและกระบวนการจัดการการประมงในระดับท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมของชุมชน ชาวประมง และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการทำประมง รวมถึงการมอบหมายบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการระดับท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรประมงแต่อย่างใด การจัดการประมงในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการนี้ จึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ที่มี

บทบัญญัติส่งเสริมบทบาทของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ

3.3.2 การจัดการโดยชุมชน

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนนี้ เป็นระบบการจัดการที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ยังไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ โดยจะให้ความสำคัญกับผู้พึ่งพาอาศัยและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเพื่อความอยู่รอด พร้อมทั้งมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรมิให้ถูกทำลายเช่นกัน การทำประมงทะเลพื้นบ้านจะเป็นไปเพื่อการยังชีพ โดยใช้เรือขนาดเล็กและเครื่องมือประมงแบบเรียบง่ายที่พัฒนาขึ้นจากภูมิปัญญาท้องถิ่น มีกฎกติกาของชุมชนในการจัดการร่วมกันเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง โดยมีลักษณะที่สำคัญ* ดังนี้⁸⁷

1) ชุมชนชาวประมงทะเลพื้นบ้าน มีระบบคุณค่าและความเชื่อที่ว่าทะเลเป็นของพระเจ้า ทรัพยากรในทะเลเป็นของที่ใช้ร่วมกัน การใช้ประโยชน์จากทะเลต้องเคารพผู้ปกป้องทะเล เรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติของท้องทะเล และต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมคุ้มค่า

2) เครื่องมือประมงทะเลพื้นบ้านเป็นสิ่งประดิษฐ์ทางสังคมที่ประกอบด้วยตัวเครื่องมือ เครื่องล่อ และกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ทางสังคม เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อนจากการใช้ประโยชน์** ซึ่งเกิดจากภูมิปัญญาความรู้เกี่ยวกับท้องทะเลและสัตว์น้ำ ที่เชื่อมโยงสอดคล้องกับระบบคุณค่าและความเชื่อของชุมชนประมงพื้นบ้าน ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

3) อุดมการณ์อำนาจของชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ปรากฏในรูปของจารีตประเพณีท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ คือ การเคารพสิทธิของผู้อื่นโดยห้ามใช้เครื่องมือประมงที่ทำลาย เพราะจะทำให้คนอื่นเดือดร้อน การทำ “ซั้ง” หรือปะการังเทียมแบบพื้นบ้านในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ และเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจ แสวงหาความร่วมมือจากส่วน

* ข้อสังเกต การทำประมงทะเลพื้นบ้านอาจมีลักษณะของรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่และวิถีชีวิตของชาวประมงในพื้นที่นั้น โดยในที่นี้เป็นลักษณะเฉพาะของการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่ได้จากการศึกษาในเขตพื้นที่บริเวณทะเลอันดามันตอนล่างในจังหวัดปัตตานี.

⁸⁷ ปิยะ กิจถาวรและคณะ, รายงานผลการวิจัย เรื่อง บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี: ศึกษากรณีบ้านตันหยงเปาว์ หมู่ที่ 4 ต.ท่ากำชำ อ.หนองจิก จ.ปัตตานี (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552), หน้า 42-43

** เครื่องมือประมงที่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนคือเครื่องมือที่ทำลายและใช้ประโยชน์อย่างไม่คุ้มค่า โดยการจับสัตว์น้ำอย่างไม่แยกแยะประเภทและขนาด ทำลายแหล่งเพาะพันธุ์และที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน อาทิ เรืออวนลากและอวนรุน.

ราชการและสังคมภายนอก และพิธีกรรมต่างๆ เกี่ยวกับเรือและการทำประมงที่แสดงถึงการเคารพ
 ธรรมชาติ การตระหนักถึงศักดิ์ศรีและอำนาจของชุมชน

จึงเห็นได้ว่าระบบคุณค่า ภูมิปัญญา อุดมการณ์อำนาจ และความสัมพันธ์ทางสังคม
 ในการจัดการทรัพยากรของชุมชนชาวประมงทะเลพื้นบ้านมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด และทำให้
 การทำประมงในแบบของชาวประมงทะเลพื้นบ้านเป็นการรักษาความสมดุลของธรรมชาติ การ
 อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและแหล่งทำการประมง ควบคู่ไปกับการนำสัตว์น้ำแต่ละชนิด แต่ละประเภท มา
 ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม

ในทางทฤษฎี การให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน จะต้องมีการ
 กำหนดความชัดเจนในเรื่องต่อไปนี้ คือ (1) กลุ่มผู้ทำประมงในชุมชนท้องถิ่น (2) พื้นที่ทำการประมง
 โดยให้สิทธิแก่ชุมชนประมงในท้องถิ่น ในการแสวงหาประโยชน์จากการทำประมงในเขตพื้นที่นั้น ซึ่ง
 จะมีผลเป็นการกันบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกของชุมชนออกไปจากการใช้ทรัพยากรประมงนั้น หรือ
 ที่มักจะเรียกกันว่า “สิทธิหน้าบ้าน” และ (3) การมีกฎเกณฑ์ของชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และใช้
 ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น

ข้อเสนอสนับสนุนการส่งเสริมให้ชุมชนประมงท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการประมงทะเล
 พื้นบ้าน คือ⁸⁸ (1) เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วน
 ส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ซึ่งกำลังประสบปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากประมงพาณิชย์ และ (2) ช่วยให้
 การบังคับใช้มาตรการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น
 และ (3) ได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ใน
 ทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น อาทิ การควบคุมชนิด
 และเครื่องมือประมง การกระจายและแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้
 อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

เงื่อนไขความสำเร็จของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนท้องถิ่นคือ⁸⁹ (1) มี
 โครงสร้างของชุมชนที่เข้มแข็งและชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถดำเนินงานได้ และ (2) มีกฎเกณฑ์ที่
 เป็นที่ยอมรับร่วมกันและมีผลบังคับใช้กับสมาชิกให้ปฏิบัติตาม และ (3) กฎหมายของรัฐให้การ
 ยอมรับบทบาทและอำนาจการจัดการของชุมชน

⁸⁸ สมศักดิ์ จุลละสร, "โครงการพัฒนาการประมงทะเลพื้นบ้าน," วารสารการประมง 4(ก.ย.-ต.ค. 2549) , หน้า 24-26.

⁸⁹ T. Yamamoto, "A Fishing Right to Co-Operation as a Basis for Community-Based Fisheries Management,"(Norway: Paper Presented at the International Conference on Fisheries Economic, 1993). ,P.116-118.

อย่างไรก็ดี มีปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับ “สิทธิหน้าบ้าน” ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้⁹⁰

1) คำนิยามของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านที่จะต้องมีความชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อการเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และการใช้สิทธิของชุมชนนั้น

2) ลักษณะขององค์กรที่เหมาะสมสำหรับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน โดยที่มีข้อสังเกตจากประสบการณ์ความล้มเหลวของการจัดการประมงโดยชุมชนในต่างประเทศว่ามีสาเหตุมาจาก (1) สมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น (2) ชุมชนไม่มีความสามารถที่จะจัดการกับการละเมิดกฎเกณฑ์นั้นได้ (3) ความกดดันจากประชากรชุมชนที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรมีอยู่จำกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่มั่นคงในชุมชน (4) การขาดความสามารถของชุมชนที่จะสกัดกั้นการรุกล้ำของบุคคลภายนอก จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและดูแลจากหน่วยงานของรัฐ

3) ข้อโต้แย้งที่ให้สิทธิหน้าบ้านแก่ชุมชน ที่มีคำถามถึงความถูกต้องชอบธรรม ที่ให้สิทธิแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ในการผูกขาดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ซึ่งอธิบายได้โดยอาศัยหลักความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรและการกระจายผลประโยชน์ โดยมีการประกันว่าชุมชนท้องถิ่นจะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนท้องถิ่น เป็นปัญหาที่ตัวของชุมชนเอง ที่เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในการให้ความหมายของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้าน ดังนี้ (1) ปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านว่า จะสามารถมีสถานะทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร จะถือว่ามีสถานะได้โดยสภาพทางธรรมชาติของชุมชนนั้นเอง หรือเพราะมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้มีสถานะขึ้นมา (2) ปัญหาเรื่องผู้ทรงสิทธิว่า ใครจะเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้สิทธิของชุมชน ที่จะถือว่ามีสิทธิชุมชนเป็นสิทธิของปัจเจก (Individual rights) หรือเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล (Group rights) ในการใช้สิทธิที่เป็นสิทธิร่วม (Collective Rights) และ (3) ปัญหาการใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญฯ รับรอง ซึ่งเป็นปัญหาในเนื้อหาแห่งสิทธิในการตีความและปรับใช้กฎหมาย รวมถึงวิธีการดำเนินการตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติไว้ แต่ยังไม่มีความหมายที่กำหนดเนื้อหา รายละเอียดแห่งสิทธิ รวมถึงเงื่อนไขและ/หรือวิธีการใช้สิทธิเช่นนั้นไว้แต่อย่างใด เป็นเหตุให้เกิดความไม่แน่ชัด

⁹⁰ กอบกุล ราชะนาคกร, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล," ใน พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย :กรุงเทพฯ) , 2543): หน้า 421-22.

แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการที่จะอ้างสิทธิและใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง เพื่อการจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐ

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบที่ชุมชนเป็นผู้จัดการนี้ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการประมงหรือกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติฉบับใด ที่มีบทบัญญัติรับรองการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบนี้ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ที่รับรองสิทธิของชุมชน บุคคล และประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นการรับรองในเนื้อหาของสิทธิว่าชุมชนมีสิทธิดังกล่าว แต่ในการดำเนินการตามสิทธิในกรณีของการทำประมงทะเลพื้นบ้านยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายประมงหรือกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติอื่นใดที่มีบทบัญญัติรับรองและกำหนดมาตรการหรือวิธีการใช้สิทธิเช่นว่านี้แต่อย่างใด

อนึ่ง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่รับรองบทบาทของชุมชนและสภาองค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากร โดยให้มีเวทีกลางของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือของทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนหรือผู้ที่ประสบปัญหาหรือความเดือดร้อน โดยเฉพาะจากการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันนั้น เป็นเพียงการกำหนดวิธีการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านเวทีสภาชุมชน มิได้มีบทบัญญัติรับรองผลของการแสดงความคิดเห็นว่าให้ผูกพันหน่วยงานรัฐในการตัดสินใจเพียงใดหรือไม่ หรือรายละเอียดการใช้สิทธิในกรณีอื่นๆ เช่น สถานะทางกฎหมายของชุมชนประมง การระงับข้อพิพาทจากการทำประมง หรือการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมง เป็นต้น

แม้การรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อทำประมงของชุมชน และการสร้างความร่วมมือของหลายๆ ฝ่ายในชุมชน จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการรับรองสิทธิของชุมชน และการจัดการทรัพยากรประมงได้ในระดับหนึ่ง แต่เห็นได้ชัดว่ากฎหมายและนโยบายยังเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน⁹¹ การควบคุมและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงทำได้อย่างจำกัด หลายชุมชนได้รวมตัวกันวางกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรประมงของชุมชนขึ้น เกิดความสำเร็จในบางกรณี แต่เนื่องจากการขาดการหนุนเสริมจากรัฐที่จะเอื้อให้ระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ จึงเกิดกรณีที่ชุมชนจับกุมผู้กระทำผิด แต่เจ้าหน้าที่รัฐปล่อยตัว หรือลงโทษเพียงเล็กน้อย ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎระเบียบของชุมชน จึงยังคงมีการใช้ทรัพยากรประมงโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายต่อทรัพยากรและชุมชน และผลจากการรวมศูนย์อำนาจจัดการทรัพยากรประมงโดยภาครัฐ ทำให้กลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่ดูแล

⁹¹ สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์. "ความเป็นไปได้ทางสังคม-เศรษฐกิจของการนำระบบสิทธิประมงมาใช้ในการจัดการประมงชายฝั่งของประเทศไทย." วารสารการประมง, หน้า 161-168.

ทรัพยากร นอกจากจะไม่ได้รับการสนับสนุนแล้ว ยังอาจถูกตั้งข้อหาว่าทำเกินหน้าที่ของพลเมือง บางกรณีอาจกลายเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง

3.3.3 การจัดการในรูปแบบการจัดการร่วม

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านแบบการจัดการร่วมนี้ พัฒนาขึ้นมาจากประสบการณ์ของการจัดการโดยรัฐและการจัดการโดยชุมชนที่ในแต่ละรูปแบบต่างมีจุดแข็งที่น่าจะมาบูรณาการร่วมกันได้ ที่หากต่างฝ่ายต่างปฏิบัติกลับมีจุดอ่อนที่ทำให้การจัดการมักไม่ค่อยได้ผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการจัดการโดยรัฐที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก ซึ่งมักจะมีปัญหาการขาดการยอมรับของของคนในชุมชน เนื่องจากกฎหมายไม่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำรงชีพของคนในชุมชน ในขณะที่การจัดการโดยชุมชนขาดฐานทางกฎหมายรองรับ ขาดความมั่นคงและการยอมรับของทางราชการ จึงได้มีแนวคิดที่จะบูรณาการการจัดการทั้ง 2 รูปแบบเข้าด้วยกัน

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นรูปแบบการจัดการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น รับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ ที่เป็นการพึ่งพาตนเอง และความเสมอภาคในสังคม ที่ผู้เชี่ยวชาญในภาครัฐและประชาชนในชุมชนมีโอกาสได้เรียนรู้จากกันและกัน โดยผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ เรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน ซึ่งเป็นระบบความรู้ที่มีการถ่ายทอดสืบต่อกันมาหลายชั่วอายุคน ในขณะที่ชุมชนจะได้ผสมผสานความรู้ที่เป็นพื้นบ้านเข้ากับความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ด้วยเช่นกัน

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบของ “การจัดการร่วม” (Collaborative Management; Joint Management; Co-Management) มีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁹²

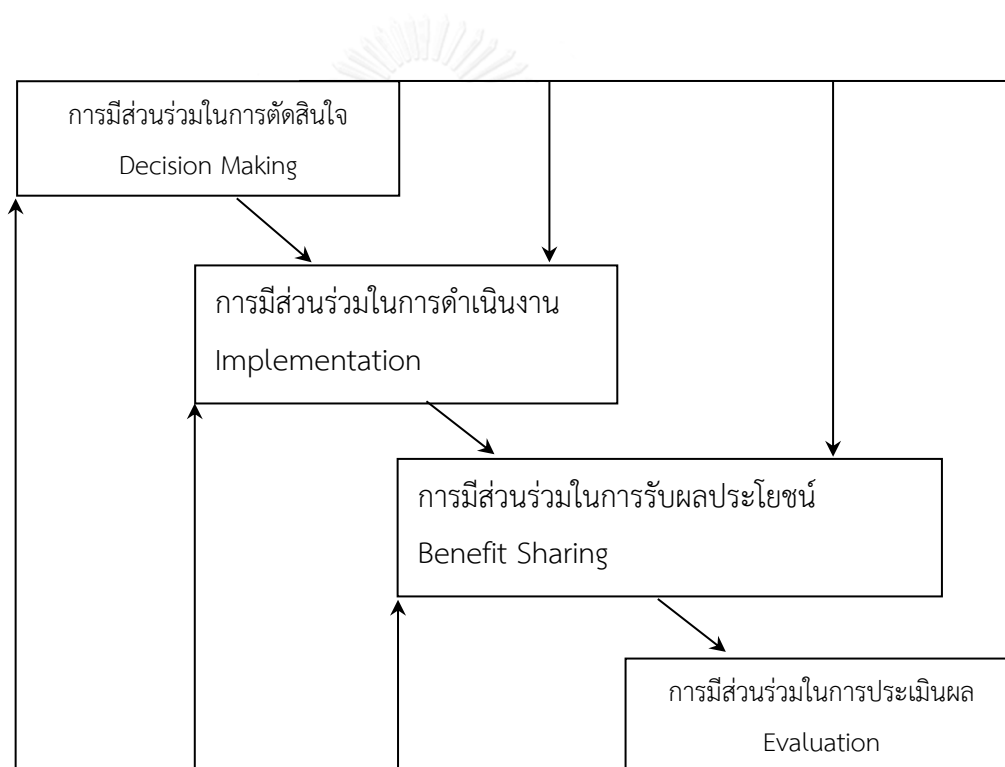
- 1) เป็นการจัดการที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการดำรงชีพของตน
- 2) การมีส่วนร่วมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น และสภาพการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่น ทั้งด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการ ที่อาจมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ได้

⁹² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,แหล่งที่มา http://www.sdfthai.org/_k-manage/co-management.html. 2548: 104-105. ค้นเมื่อ 15 กันยายน 2557.

รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาร่วมในการวางแผน และการดำเนินการให้สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ได้ดีขึ้น

3) ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายชุมชนกับฝ่ายรัฐ อาจมีความแตกต่างกันไปตามสภาพและความจำเป็น โดยเน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ โดยอาจถึงขั้นการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบให้เหมาะสม เพื่อให้ทรัพยากรประมงได้รับการฟื้นฟูให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

แผนภูมิที่ 1 วงจรสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff*



การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านแบบการจัดการร่วมนี้ โดยหลักการเป็นการจัดการที่เป็นการแบ่งปันอำนาจจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่

* ศาสตราจารย์ Norman T. Uphoff ผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการของรัฐและการเกษตรระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยคอร์เนล ประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลงานด้านการบริหารจัดการการเกษตรกรรม ชลประทาน อาหาร และการพัฒนาชนบท และ John Michael Cohen นักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษมีผลงานทางด้านสังคม ชนบท และการพัฒนา.

เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย⁹³ ทั้งชุมชน ประชาชนในท้องถิ่น หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคีอื่นจากภายนอกท้องถิ่น โดยเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การให้ข้อมูลของทรัพยากร สถานการณ์ ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ความต้องการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และวิธีการจัดการ เพื่อให้เกิดมุมมองและแนวคิดที่หลากหลาย มีความโปร่งใส และสร้างความเป็นเจ้าของร่วม ในกระบวนการดำเนินการ การจัดการร่วมจะอยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยจะต้องร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผนงานและโครงการที่จะดำเนินงาน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งร่วมรับผลประโยชน์ในการดำเนินงานต่างๆ ด้วยกัน

โดยที่ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนอาจมีความแตกต่างกันไปตามสภาพและความจำเป็นของทรัพยากรดังที่กล่าวแล้ว และนักวิชาการได้กำหนดไว้ในมุมมองที่หลากหลาย แต่คล้ายคลึงกันในสาระสำคัญ จึงจะได้พิจารณาการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff⁹⁴ ที่ได้จำแนกสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) (3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) และ (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 1

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบการจัดการร่วมนี้ เป็นกรณีปัญหาเดียวกันกับการจัดการในรูปแบบที่ชุมชนเป็นผู้จัดการ กล่าวคือ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการประมงหรือกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติฉบับใดที่มีบทบัญญัติรับรองการจัดการร่วมดังกล่าว มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ที่รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น บุคคล และประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ และถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่รับรองบทบาทของชุมชนในการแก้ไขปัญหาการทำประมงโดยให้มีเวทีกลางของการปรึกษาหารือเพื่อให้ชุมชนหรือผู้ที่ประสบปัญหาจากการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ก็เป็นเพียงกำหนดวิธีการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านเวทีสภาชุมชน มิได้มีบทบัญญัติรับรองผลของการแสดงความคิดเห็นนั้น หรือรายละเอียดการใช้สิทธิในกรณีอื่นๆ อนึ่ง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า *การจัดการร่วม* (Co-management) ถือเป็นส่วนหนึ่งของ *การมีส่วนร่วม*

⁹³ L. Carlsson and F. Berkes, "Co-Management: Concept and Methodological Implications," *Journal of Environmental Law Management* (2004), P. 32.

⁹⁴ J. Cohen and Uphoff. N. , *Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation*(New York: Cornell University, 1981), p. 126-127.

(Participation) ดังนั้น จึงจะได้ศึกษาวิวัฒนาการของต่างประเทศเพื่อหารูปแบบและมาตรการรองรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทยต่อไป

3.4 กรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชน ว่ามีวิธีการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวอย่างไร มีระบบการถือครองสิทธิที่เป็นของรัฐหรือเป็นของชุมชน โดยจะศึกษาถึงรูปแบบและมาตรการที่ชุมชนใช้ในการจัดการทรัพยากรประมง ใน 2 กรณีศึกษา คือ

3.4.1 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี

3.4.1.1 สภาพปัญหาและการดำเนินการ⁹⁵

ชุมชนประมงบ้านดาโต๊ะ ตั้งอยู่แถบตอนกลางของแหลมตาชีบริเวณชายฝั่งด้านในของอ่าวปัตตานีฝั่งอ่าวไทยตอนล่าง เป็นชุมชนมุสลิม 1 ใน 4 ของหมู่บ้านในตำบลแหลมโพธิ์ อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี ลักษณะทางกายภาพของหมู่บ้านเป็นพื้นที่หาดทรายแถบชายฝั่งทะเลทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่สามารถพึ่งพากิจกรรมเกษตรอื่นๆ ได้ นอกจากการทำประมง การปลูกมะพร้าว การเพาะเลี้ยงและการแปรรูปสัตว์น้ำ ชาวบ้านดาโต๊ะมีการแบ่งกลุ่มคนที่ทำการประมงออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ตามฐานะความเป็นอยู่ ขนาดของเรือ และจำนวนเครื่องมือที่ใช้ *กลุ่มแรก* เป็นครัวเรือนที่มีฐานะค่อนข้างดี มีเงินทุนซื้อเรือขนาดค่อนข้างใหญ่ใช้เครื่องยนต์กำลังสูง ทำการจับสัตว์น้ำทั้งในอ่าวและนอกอ่าว สัตว์ส่วนใหญ่มีประมาณร้อยละ 10 *กลุ่มที่สอง* เป็นชาวประมงส่วนใหญ่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80 กลุ่มนี้มีฐานะปานกลางและยากจน ส่วนใหญ่ใช้เรือขนาด 5-6 เมตร ด้วยข้อจำกัดของทุนและเครื่องมือประมง ทำให้ชาวประมงกลุ่มนี้จะจับสัตว์น้ำเฉพาะในบริเวณอ่าว และ *กลุ่มที่สาม* เป็นชาวประมงสูงอายุที่ใช้เรือพายหรือเรือแจวขนาด 3-4 เมตร จับสัตว์น้ำตามชายหาดหรือแหล่งสัตว์น้ำใกล้หมู่บ้าน โดยใช้เรือขนาดเล็ก หรือแห หรือวางไซตักปูและปลาตามป่าชายเลน

ชุมชนบ้านดาโต๊ะอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรในลักษณะที่เรียกว่าสิทธิชุมชน เป็นระบบสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม การใช้สิทธิของชุมชนในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ มีระบบอำนาจ

⁹⁵ วัฒนา สุกัญฉิล, ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลชายฝั่งภาคใต้: ปัญหาและทางเลือก(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 12-102.

ของชุมชนท้องถิ่นควบคุมการใช้สิทธิของชุมชนในการทำประมง และมีระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเองที่จะควบคุมดูแลให้คนในชุมชนปฏิบัติตามหลักการที่กำหนด ดังนี้

1) ทุกคนในชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกัน และโดยเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้มาก่อน เช่น สิทธิการวางอวนบริเวณที่พบแหล่งสัตว์น้ำ โดยผู้ที่พบมีสิทธิทำประมงในบริเวณนั้นก่อนผู้อื่น แต่หากเลิกใช้สิทธินั้นจะกลับคืนมาเป็นของส่วนรวม

2) การทำประมงต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมของทะเล เพราะถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ทุกคนจะต้องร่วมกันดูแลรักษาไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยการใช้เครื่องมือประมงและวิธีการทำประมงที่ไม่ทำลายล้าง เช่น การจับสัตว์น้ำเฉพาะที่โตเต็มวัย หรือการใช้อวนตามชนิดของสัตว์น้ำ

3) การปลูกฝังแนวคิดในการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนด้วยการไม่ทำลายพันธุ์สัตว์ทะเลที่มีใช้สัตว์สำหรับการทำประมง เช่น โลมา เต่าทะเล เป็นต้น

4) การทำประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นระบบการทำงานแบบพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือแบ่งปันซึ่งกันและกัน โดยการออกไปทำประมงเป็นกลุ่มเพื่อที่จะได้ช่วยเหลือกันในการยามฉุกเฉิน หรือการช่วยเหลือกันนำสัตว์น้ำที่จับได้ขึ้นฝั่ง

ลักษณะการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้านดังกล่าวนำไปสู่จารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ ในการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากชุมชนท้องถิ่นจะมีสิทธิในการใช้ประโยชน์แล้ว ยังมีหน้าที่บำรุงรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ด้วย การจัดการความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวทำให้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นระบบคุณค่าที่คนในชุมชนท้องถิ่นมีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ที่มองว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ทุกคนนอกจากจะมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รักษาและไม่ทำลายทรัพยากรดังกล่าวอีกด้วย

การดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศที่มุ่งใช้ทรัพยากรเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการส่งออก ทำให้การพัฒนาด้านประสิทธิภาพการจับสัตว์น้ำของเรือประมงพาณิชย์เพิ่มสูงขึ้น การรุกร้าและการละเมิดกฎหมายเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขตชายฝั่งโดยเรือประมงพาณิชย์ ทำให้สัตว์น้ำในเขตชายฝั่งอ่าวปัตตานีลดลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำระหว่างชาวบ้านดาโต๊ะกับกลุ่มประมงพาณิชย์ปรากฏชัดขึ้น ทรัพยากรในอ่าวที่เคยถือกันว่าเป็นของส่วนรวมที่พระเจ้าให้กับทุกคน กลายเป็นทรัพยากรที่กลุ่มคนที่มีทุน อำนาจและอิทธิพลสามารถกอบโกยเอาประโยชน์ได้มากกว่า รวมทั้งปัญหาการใช้ทรัพยากรแบบเปิด เช่น การจับสัตว์น้ำภายใต้เงื่อนไขการผลิตในระบบทุนนิยมที่เน้นการผลิตเพื่อแสวงหากำไร จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งที่ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลง

ประกอบกับแรงกดดันจากภายในและภายนอก การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของตลาดสัตว์น้ำทะเล การขยายพื้นที่ประมงเพาะเลี้ยง เช่น นากุ้ง และการเลี้ยง หอยแครง การพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีการจับสัตว์น้ำ และการขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรม การประมง ส่งผลให้การแข่งขันการใช้ประโยชน์จากการจับสัตว์น้ำและทรัพยากรทางทะเลอื่นๆ ใน อ่าวปัตตานีทวีความเข้มข้นและรุนแรงมากยิ่งขึ้น ผู้ที่ต้องพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทาง ทะเลในอ่าวปัตตานีทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์และความ ต้องการที่หลากหลายมากขึ้น อาทิ กลุ่มชาวบ้านที่ทำประมงจับสัตว์น้ำชายฝั่ง กลุ่มทำประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (ปลาในกระชัง นากุ้ง และหอยแครง) กลุ่มประมงอวนลากและอวนรุน กลุ่มธุรกิจ ประมงพาณิชย์ กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวและนันทนาการ และ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ กลุ่มคนเหล่านี้ล้วนมีบทบาทและส่วนได้เสียกับ ปัญหาความร่อยหรอและเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งของอ่าวปัตตานี และยังเป็นแรง กดดันให้มีการแข่งขันแย่งชิงการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวที่เข้มข้นและรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ชาวบ้านดาโต๊ะมีกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยตัวเอง โดยมีการ จัดทำกติกาของชุมชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนและคนกับทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้อำนาจของสิทธิชุมชน โดยมีสภาพบังคับในทางสังคม เช่น การตัดออกจากสังคมชุมชน โดยมี สถาบันทางศาสนาโดยเฉพาะศาสนาอิสลามและสถาบันผู้อาวุโสทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์ กติกา จารีตประเพณีของท้องถิ่น และทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งข้อพิพาทของคนในชุมชน สำหรับปัญหา ความขัดแย้งกับภายนอกชุมชน ในช่วงหลังปี 2530 รูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหามีความสัมพันธ์ กับการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เริ่มจากนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้เข้าไปดำเนินงานจัดตั้ง “โครงการศึกษาและวิจัยพื้นที่ชุ่มน้ำ” โดยมีกระบวนการทำงานที่เน้นการ ทำความเข้าใจ การมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างนักวิชาการ นักพัฒนาและชาวบ้าน โดย การใช้กิจกรรมเป็นสื่อหรือเครื่องมือนำความคิดให้แพร่หลายออกไป เช่น โครงการปลูกป่า ในขณะที่ กิจกรรมการเรียนรู้การทำงานและการพัฒนาความคิดของชาวบ้านในเรื่องการจัดการทรัพยากรโดย ชุมชนยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหมู่บ้านดาโต๊ะและ หมู่บ้านอื่นๆ รอบอ่าวปัตตานี การเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนประมงที่มีประสบการณ์ และประสบความสำเร็จในการจัดการ การสร้างเครือข่ายกิจกรรมองค์กรประมงชายฝั่งในภาคใต้ และ การร่วมมือกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน จนนำไปสู่การจัดตั้ง “ชมรมชาวประมงขนาดเล็ก ต.แหลม โปธิ์” ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวประมง ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ ความเป็นอยู่และปัญหาของชาวประมง และนำเสนอปัญหาของชาวประมงและชุมชนต่อหน่วย ราชการและสาธารณชน

การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนจะเป็นภาระหน้าที่ของกลุ่มคนที่เรียกว่า “กลุ่มหัวสิบสอง” ที่ประกอบไปด้วยกรรมการมัสยิด กรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยต่างๆ รวมทั้งหมด 12 คน ผู้นำและแกนนำเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกโดยชาวบ้านทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมและหน้าที่ของกลุ่มมิได้จำกัดเฉพาะปัญหาทรัพยากร สิ่งแวดล้อมหรือการทำประมงเท่านั้น ยังรวมถึงกิจกรรมอื่นๆ ของชุมชน การดูแลและบริหารจัดการโครงการภาครัฐ เช่น กองทุนประมงทะเลพื้นบ้าน ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ชาวบ้านและชุมชนได้พัฒนาวิธีการและแนวทางที่หลากหลายเพื่อแก้ไขปัญหา และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีตั้งแต่การจัดระบบกติกาและธรรมเนียมการจับสัตว์น้ำร่วมกันในอ่าว การยอมรับและนำเทคโนโลยีการทำประมงสมัยใหม่มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจับสัตว์น้ำ ไปจนถึงการรวมกลุ่มเรียกร้องและต่อสู้กับกลุ่มประมงอวนรุนและอวนลากเพื่อปกป้องทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง การเรียนรู้การทำงานร่วมกันกับทุกคนในชุมชน และการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงการจัดตั้งและรวมกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายเพื่อเจรจา เรียกร้องและต่อต้านกิจกรรมและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำของอ่าวปัตตานี

3.4.1.2 บทวิเคราะห์

กรณีศึกษาการจัดการประมงพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ มีรูปแบบการจัดการทรัพยากรประมงของชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณค่า แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับท้องทะเลและจารีตประเพณีของท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนี้

1) การจัดการความสัมพันธ์ของระบบคุณค่าที่มีต่อทะเล ที่มองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่สถิตหรือเป็นสมบัติของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่จะต้องให้ความเคารพ การให้คุณค่าดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นกฎเกณฑ์ หรือจารีตในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากร ดังนี้ (1) การไม่ทำลายทรัพยากร เนื่องจากเป็นการละเมิดสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และยังละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมอีกด้วย (2) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมและคุ้มค่า และ (3) การห้ามใช้เครื่องมือประมงที่สร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่นคือ เครื่องมือที่ทำลายและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า หรือโดยการจับสัตว์น้ำที่ไม่แยกประเภทและขนาด หรือทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ

2) แบบแผนความสัมพันธ์ในลักษณะที่เรียกว่าสิทธิชุมชน เป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันของภูมิปัญญาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และอำนาจของชุมชนในการจัดการดูแลการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ดังนี้ (1) ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้มา

ก่อน (2) ให้ความสำคัญกับการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ (3) ให้ความสำคัญกับการใช้สิทธิโดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

การแก้ไขปัญหาของชุมชนบ้านดาโต๊ะที่เป็นความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากร สำหรับความขัดแย้งภายในชุมชน มีกติกาของชุมชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนและกับทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการของสิทธิชุมชน โดยมีสถาบันทางศาสนาและสถาบันผู้อาวุโสทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์ กติกา และไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งข้อพิพาทของคนในชุมชน สำหรับปัญหาความขัดแย้งกับภายนอก ชุมชนบ้านดาโต๊ะได้อาศัยพลังองค์กรชาวบ้าน และสถาบันต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก การสร้างเครือข่ายภาคประชาชน การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ สถาบันวิชาการ และองค์การพัฒนาเอกชน การผสมผสานพลังจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะภาคชุมชนและประชาชนกับกลไกภาครัฐที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และระบบคุณค่าของชุมชน เป็นแกนกลางในการเผชิญกับสถานการณ์และแก้ไขปัญหาระบบการจัดการทรัพยากรและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งจากการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรนี้ แม้จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวของชุมชนได้ในระดับหนึ่ง แต่เป็นระบบการจัดการที่มีข้อจำกัดเนื่องจากไม่ได้เป็นกฎระเบียบหรือกติกาที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ หรือที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ กติกาเหล่านี้จึงใช้ได้อย่างจำกัดเฉพาะกับคนในชุมชน และอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงจากสถานการณ์และแรงกดดันจากภายนอก ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถขยายกรอบไปใช้บังคับในสถานการณ์ปัญหาที่มีอำนาจรัฐและอิทธิพลภายนอกชุมชนสนับสนุนได้

การจัดการทรัพยากรในอ่าวโดยชุมชนบ้านดาโต๊ะ ต้องเปิดโอกาสและตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการทั้งจากหน่วยงานของรัฐ ชาวประมง และกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์อื่นๆ และควรเป็นระบบการจัดการร่วมกันที่มีพื้นฐานจากการจัดตั้งและการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนประมง โดยที่ระบบการจัดการร่วม (Co-management) นี้ ชาวประมงและองค์กรชุมชนประมงจะมีอำนาจและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการกำหนดและควบคุมดูแลแผนงานการจัดการและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวร่วมกับรัฐ

การทำประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ เมื่อวิเคราะห์เทียบเคียงในบริบทของการจัดการร่วม ตามหลักการการจัดการร่วมของ Ostrom แล้ว พบว่า

1) ในเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ชุมชนบ้านดาโต๊ะมีการจัดการทรัพยากร ภายใต้ระบบคุณค่าที่คนในชุมชนมีต่อทรัพยากร และระบบอำนาจของชุมชนที่กำหนดความสัมพันธ์ของคนต่อทรัพยากร เป็นสิทธิและอำนาจของชุมชนในการจัดการและใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นสิทธิของทุกคนในชุมชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรโดยเท่าเทียมกัน ถือได้ว่ามีบริบทของการ

จัดการที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่สิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีขอบเขตที่จำกัด เพียงการมีส่วนร่วมในกิจการที่ชุมชนบ้านดาโตะดำเนินการและเฉพาะระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นชาวชุมชนเท่านั้น จึงควรที่จะได้พิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นนอกชุมชนด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ หรือชุมชนท้องถิ่นอื่น

2) ในเรื่องการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วม สำหรับการทำประมงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในกรณีของชุมชนบ้านดาโตะยังไม่ปรากฏว่าได้มีการจัดทำข้อตกลงดังกล่าวอย่างเป็นทางการ เป็นเรื่องที่น่าจะได้รับการพิจารณาเพื่อให้มาตรการการจัดการร่วมในประมงพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโตะ มีความยั่งยืนไม่อ่อนไหวต่อแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ โดยอาจจัดทำในรูปของปฏิญญาชุมชนบ้านดาโตะ หรือความตกลงร่วมชุมชนบ้านดาโตะ เป็นต้น

3) ในเรื่ององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ชุมชนบ้านดาโตะได้จัดตั้ง “ชมรมชาวประมงขนาดเล็ก ต.แหลมโพธิ์” เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาของชาวประมง โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ที่ประกอบไปด้วยกรมการมัสยิด กรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยรวม 12 คน ซึ่งได้รับการรับเลือกโดยชาวบ้านทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือที่เรียกว่า “กลุ่มหัวสิบสอง” ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการทำประมง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวพบว่า ผู้แทนองค์กรมีองค์ประกอบที่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน และอำนาจหน้าที่ยังมีจำกัดเพียงการประสานงานเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นกรณีไป

จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรชาวประมงของชุมชนที่เข้มแข็งและมีกฎหมายรองรับในระดับชุมชน ที่สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นเฉพาะของพื้นที่ สมาชิกขององค์กรควรประกอบไปด้วย (1) ตัวแทนจากจังหวัดหรือหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล กรมประมง (2) ตัวแทนจากผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มประมงพาณิชย์ กลุ่มประมงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมแปรรูป โดยมีเป้าหมายและหน้าที่หลักคือ (1) กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อการใช้ทรัพยากร (2) ดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และกิจกรรม (3) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในการจัดการและการแก้ไขปัญหา และ (4) เป็นเวทีพูดคุยปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

4) ในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่จะต้องกำหนดมาตรการสำหรับการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) ขอบเขตของการจัดการทรัพยากร ได้แก่ ขอบเขตของทรัพยากรประมงที่ถูกจัดการ และขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรประมง ที่จะต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น โดยกำหนดขอบเขตตามฐานของระบบนิเวศทรัพยากร ที่จะต้องไม่มีการจำกัดพื้นที่ว่ามีขอบเขตเท่าไร อย่างไร

ชุมชนบ้านดาโต๊ะมีแบบแผนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติที่เรียกว่าสิทธิชุมชนในการทำประมง โดยให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้มาก่อน” มีสิทธิทำประมงในบริเวณที่กำหนดก่อนผู้อื่น ซึ่งถือเป็นมาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประมงและตัวผู้ทำประมงในพื้นที่ที่กำหนด

4.2) มีการใช้กฎกติกาที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการใช้ทรัพยากรประมง และมีความยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

การทำประมงพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ มีจารีตประเพณีของชุมชนกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการในการจับสัตว์น้ำที่จะต้อง (1) ไม่เป็นการทำลายทรัพยากร (2) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมและคุ้มค่า และ (3) การห้ามใช้เครื่องมือประมงที่สร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่น ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการทำประมงในแนวทางที่ยั่งยืน มิให้ทำประมงที่ทำลายทรัพยากรโดยจำกัดเครื่องมือประมงและจำนวนการจับสัตว์น้ำ และมาตรการป้องกันความขัดแย้งจากการทำประมงโดยต้องไม่สร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่น

4.3) การกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

ภายใต้แบบแผนที่เรียกว่าสิทธิชุมชนในการทำประมง โดยการให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการทำประมงในแง่ของผู้ทำประมงที่มีให้ทำเกินความจำเป็นในการนำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นผลดีต่อทรัพยากรประมงที่อาจได้รับความเสียหายจากการทำประมงที่เกินศักยภาพของธรรมชาติ

4.4) การกำหนดมาตรการเพื่อการจัดการข้อพิพาท

การจัดการข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากร ชุมชนบ้านดาโต๊ะมีระบบควบคุมดูแลโดยมีสถาบันทางศาสนาและสถาบันผู้อาวุโสทำหน้าที่ควบคุมกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีของชุมชน ตลอดจนการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งข้อพิพาทของคนในชุมชน ได้แก่ ดาโต๊ะยุติธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการการจัดการข้อพิพาทในเชิงสมานฉันท์

มาตรการกำหนดขอบเขตการจัดการทรัพยากร โดยให้สิทธิการจับสัตว์น้ำในบริเวณใดโดยเฉพาะ หรือที่เรียกว่า “สิทธิของผู้มาก่อน” นั้น เป็นมาตรการสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน โดยการให้สิทธิแก่ชุมชนประมงควบคุมดูแลการใช้

ประโยชน์ในเขตพื้นที่ของชุมชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งขันแย่งชิงการจับสัตว์น้ำโดยเสรี และอย่างไรขอบเขต รวมทั้งมาตรการควบคุมการทำประมงที่เกินศักยภาพ และมาตรการการจัดการข้อพิพาทในเชิงสมานฉันท์ โดยที่มาตรการเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากสิทธิชุมชนและมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิทางกฎหมาย จึงควรที่จะได้รับการสนับสนุนโดยรัฐและรับรองโดยกฎหมายของรัฐ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายได้

3.4.2 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัด นครศรีธรรมราช

3.4.2.1 สภาพปัญหาและการดำเนินการ⁹⁶

ท่าศาลา เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบไปด้วยจำนวน 15 หมู่บ้าน พื้นที่ทั้งหมดตั้งอยู่ริมชายฝั่งทะเลมีความยาวไปตามแนวชายฝั่งจากเหนือจรดใต้ ประมาณ 12 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบชายฝั่งทะเลเป็นหาดทรายสลับกับป่าชายเลน มีความยาวไปตามแนวชายฝั่งทะเลเหนือจรดใต้ ตอนกลางมีลักษณะเป็นดินเลนทับถม ทางทิศตะวันตกมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การทำเกษตร ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 ประกอบอาชีพทางการประมง เนื่องจากมีสภาพพื้นที่ติดอยู่กับชายทะเล ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพเกษตรกรรมทางการทำนา การเลี้ยงสัตว์ และ การธุรกิจการพาณิชย์

ชาวประมงพื้นบ้านชุมชนท่าศาลาส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ชีวิตเรียบง่ายโดยยึดหลักคำสอนของศาสนาในการจัดการทรัพยากรที่ว่า ต้องใช้อย่างมีคุณค่าและคุ้มค่า เนื่องจากทรัพยากรเป็นสิ่งที่พระเจ้าประทานมาให้ ผ่านกติกาสังคมของชุมชนในการทำประมง โดยการเครื่องมือประมงขนาดเล็ก ใช้เพื่อเลือกจับสัตว์น้ำเฉพาะชนิดและเฉพาะขนาด เลือกจับสัตว์น้ำตามแต่ ละพื้นที่ และตามฤดูกาล การใช้เครื่องมือประมงที่สอดคล้องกับธรรมชาติของสัตว์น้ำชนิดนั้นๆ เรียนรู้ สภาพดินฟ้าอากาศ และรู้จักทิศทางของน้ำ ชาวประมงชุมชนท่าศาลาใช้วิธีจับสัตว์น้ำและใช้เครื่องมือประมงในการทำประมงอย่างยั่งยืน โดยมีเงื่อนไขทางจารีตประเพณีเป็นตัวกำกับอย่างสอดคล้องกับ วิถีสังคมประมงทะเลพื้นบ้าน

⁹⁶ นฤดม ทิมประเสริฐ, "กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช" (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554), หน้า 117-159.

จากนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการทำประมง ชุมชนบริเวณอ่าวท่าศาลาหลายชุมชน ได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนเครื่องมือประมงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บางหมู่บ้านได้ปรับเปลี่ยนไปทำประมงแบบอวนลากหรืออวนรุนขนาดเล็ก และได้เข้ามาทำประมงในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่ง เนื่องจากเป็นเรือขนาดเล็กไม่สามารถออกไปทำประมงในระยะไกลได้ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนในบริเวณอ่าวท่าศาลา เนื่องจากการใช้เครื่องมือประมงต่างชนิดกัน ชาวประมงพื้นบ้านเริ่มรับรู้ถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำที่เด่นชัดมากขึ้น เมื่อเริ่มมีเรืออวนรุนและอวนลากจากภายนอกพื้นที่เข้ามาทำประมงในพื้นที่ชายฝั่งทะเลหน้าบ้านของชุมชนมากขึ้น และทำให้เครื่องมือประมงประจำที่ของชาวประมงพื้นบ้านได้รับความเสียหายอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากเรือคราดหอยโดยเฉพาะหอยลาย ซึ่งเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์มากของตำบลท่าศาลา การลักลอบทำประมงคราดหอยในเขต 3,000 เมตร โดยเรือประมงพาณิชย์จากภายนอกพื้นที่ สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศ สัตว์น้ำลดน้อยลง และเครื่องมือจับสัตว์น้ำของชาวประมงพื้นบ้านถูกทำลายเสียหาย

ในระยะแรกชาวประมงพื้นบ้านได้แก้ไขปัญหาด้วยวิธีการผลักดันเรือคราดหอยออกไป โดยแกนนำได้ประสานขอความช่วยเหลือไปทางเจ้าหน้าที่ตำรวจและกรมประมงในการผลักดัน แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากการผลักดันไม่ได้มีอย่างต่อเนื่อง ต่อมาได้ใช้วิธีข่มขู่ประท้วงโดยการนำเรือประมงไปปิดปากน้ำท่าศาลารวมถึงการชุมนุมปิดถนน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาแก้ปัญหา ซึ่งได้ผลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการทำประมงคราดหอย ได้ทำให้ทะเลในบริเวณอ่าวท่าศาลาเสื่อมโทรม ที่ส่งผลไม่เฉพาะกับชาวประมงพื้นบ้านเท่านั้น แต่ชาวประมงพาณิชย์ก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ที่อาจไม่สามารถทำประมงอวนรุนหรืออวนลากในบริเวณที่มีการทำประมงคราดหอยได้อีก

ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการฟื้นฟูทรัพยากรบริเวณอ่าว ซึ่งเป็นโครงการขององค์การพัฒนาเอกชนร่วมกับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่มีส่วนทำให้ชาวประมงพื้นบ้านมีจิตสำนึกต่อทรัพยากร การจัดการ และการฟื้นฟูทรัพยากร โดยมีกิจกรรมต่างๆ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การระดมความคิดเห็นร่วมกัน การประสานงานกับหน่วยงานภายนอก และการศึกษาดูงานการจัดการทรัพยากรของชุมชนที่ประสบความสำเร็จ หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดตั้ง “กลุ่มอนุรักษ์ประมงพื้นบ้าน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำบริเวณอ่าวท่าศาลาที่เสื่อมโทรม โดยมีกิจกรรมคือ การทำบ้านสัตว์น้ำที่ทะเลหน้าบ้านของหมู่บ้าน การจัดตั้งธนาคารปูม้า และการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อเป็นแหล่งทุนสำหรับการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร

สำหรับปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนจากการใช้เครื่องมือประมงต่างชนิดกัน ได้รับการแก้ไขโดยวิธีการพูดคุยปรึกษาหารือร่วมกัน จนนำไปสู่การกำหนดข้อตกลงหรือ

กติกการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างชาวประมงแต่ละหมู่บ้าน เช่น กำหนดให้เขต 1,000 เมตร จากชายฝั่งเป็นที่ทำประมงทอดแห กำหนดให้เขต 2,000 เมตรจากชายฝั่งประมงอวนลากขนาดเล็ก แบบชาวบ้านสามารถทำประมงได้ กำหนดให้เขต 3,000 เมตรจากชายฝั่งเป็นที่ทำประมงของอวน ลอย และห้ามเรืออวนลากอวนรุนทำลายเครื่องมือประมงของชาวประมงพื้นบ้าน พร้อมทั้งสภาพ บังคับสำหรับผู้ที่ใช้ได้แก่ การตักเตือน หรือยึดเรือ เป็นต้น

จากการจัดทำกติกาการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกันดังกล่าว เป็น จุดเริ่มต้นของแนวคิดในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล ที่ในด้านหนึ่งเกิดจากประสบการณ์ และกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชาวประมงพื้นบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาในการ แก้ปัญหาเรือประมงพาณิชย์ลักลอบเข้าทำประมงในเขต 3,000 เมตรดังที่กล่าวแล้ว ในขณะที่อีกด้าน หนึ่งเกิดจากการทำงานของสมัชชาสุขภาพจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ช่วยผลักดันการออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นทางทะเล ซึ่งทั้งสองด้านมีการทำงานที่ผสมผสานร่วมมือกัน ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบลท่าศาลาว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552 เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายประมงพื้นบ้านท่าศาลา คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ได้แต่งตั้ง คณะทำงานจากหลายภาคส่วนเพื่อยกร่างข้อบัญญัติ และมีเวทีแลกเปลี่ยนเพื่อปรับปรุงข้อเสนออย่าง ต่อเนื่องจำนวน 8 เวที และมีเวทีประชาพิจารณ์ข้อบัญญัติอีก 1 เวที แล้วจึงนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ในการประชุมสภาสมัยวิสามัญขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา หลังจากนั้นจึงได้นำร่าง ข้อบัญญัติดังกล่าว เสนอขอความเห็นชอบจากนายอำเภอท่าศาลา และประกาศใช้ล่าสุด

เนื้อหาของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาเรื่องการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552 ประกอบไปด้วย

1) การกำหนดเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งแบ่ง ออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ระยะทาง 5,400 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล และ (2) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ระยะทาง 1,500 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล พร้อมทั้งมาตรการการใช้เครื่องมือประมง บางชนิดในเขตดังกล่าว

2) การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งตำบลท่าศาลา ประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เป็นประธาน กำนันตำบลท่าศาลาและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาเป็นรองประธาน และ กรรมการอื่นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม กลุ่ม องค์กรชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ

3) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา ในการจัดทำแผนงานและบริหารจัดการเขตอนุรักษ์ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ

4) การกำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ รวมถึงการแต่งตั้งให้คณะกรรมการ อนุกรรมการ และราษฎรอาสาสมัคร เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้

3.4.2.2 บทวิเคราะห์

กรณีศึกษาการจัดการร่วมของชุมชนประมง ต. ท่าศาลา จ. นครศรีธรรมราช เป็นความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาและเครือข่ายชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำจากการทำประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ รวมถึงการจัดการหอยลาย เขตอนุรักษ์ และป่าชายเลนชุมชนบริเวณอ่าวท่าศาลา ความร่วมมือในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ที่เป็นการริเริ่มและจัดทำโดยเครือข่ายประมงพื้นบ้านในชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านความเห็นชอบและรับรองโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่น โดยมีกระบวนการจัดทำที่เป็นความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียในภาคชุมชนและภาครัฐในทุกขั้นตอน การจัดทำข้อบัญญัติดังกล่าวถือเป็นความสำเร็จของการจัดการร่วมในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ริเริ่มโดยประชาชนและชุมชนท้องถิ่นบนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น ด้วยวิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสานจุดอ่อนจุดแข็งของทั้ง 2 ฝ่ายเข้าด้วยกัน โดยที่ชุมชนไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่ได้ใช้อำนาจหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จัดทำกฎหมายท้องถิ่นบนความเห็นชอบร่วมกันของหน่วยงานของรัฐและชุมชนในท้องถิ่น ทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงการทำประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกับรัฐผ่านกฎหมายท้องถิ่นได้

หากพิจารณากระบวนการจัดทำและเนื้อหาของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552 โดยวิเคราะห์เทียบเคียงองค์ประกอบตามหลักการการจัดการร่วมของ Ostrom แล้ว พบว่า

1) ในเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ข้อบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์ในการจัดทำขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามหลักการจัดการพื้นที่สาธารณะ และตามหลักสิทธิหน้าบ้านหรือหน้าตำบล เพื่อประโยชน์ของคนหมู่มาก และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องเป็นไปเพื่อ

ประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือได้ว่ามีบริบทของการจัดการที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เป็นการที่ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน

2) ในเรื่องการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วม กรณีการร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติฯ นี้ แม้ไม่ได้มีการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมที่เป็นรูปธรรม แต่กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายประมงพื้นบ้านท่าศาลา คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา โดยมีกระบวนการจัดทำที่เริ่มจากการปรึกษาหารือของเครือข่ายประมงพื้นบ้านและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรบริเวณอ่าว โดยความร่วมมือกับคณะทำงานสมัชชาสุขภาพและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน การจัดทำร่างข้อบัญญัติฯ การรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการประกาศใช้ที่ สุด จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการจัดทำข้อบัญญัติฯ เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐคือองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา และภาคประชาชนและชุมชนคือเครือข่ายประมงท่าศาลา ทำความตกลงร่วมกัน โดยปริยายจัดทำข้อบัญญัติฯ เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกัน โดยมีข้อบัญญัติเป็นกติกากลางที่ใช้ในการจัดการร่วมกัน

3) ในเรื่ององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา โดยที่ประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เป็นประธาน กำนันตำบลท่าศาลาและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ (ข้อ 9 ของข้อบัญญัติฯ) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมีการจัดองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วยผู้แทนภาครัฐในท้องถิ่น ผู้แทนภาคชุมชนท้องถิ่น และประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมเป็นกรรมการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น คณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน บริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ และจัดให้มีอาสาสมัครตรวจตราเฝ้าระวังการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ (ข้อ 10 ของข้อบัญญัติฯ) จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการจัดการทรัพยากรในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำแผนงานและการดำเนินงานตามแผนการบริหารจัดการเขตอนุรักษ์ การตรวจตราเฝ้าระวัง และการบังคับใช้

4) ในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่จะต้องกำหนดมาตรการสำหรับการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) ขอบเขตของการจัดการทรัพยากร ได้แก่ ขอบเขตของทรัพยากรประมงที่ถูกจัดการ และขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรประมง ที่จะต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดเขตทะเลและชายฝั่งที่จะจัดการออกเป็น 2 เขตคือ (1) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ระยะทาง 5,400 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล และ (2) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ระยะทาง 1,500 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล พร้อมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดในเขตดังกล่าว (ข้อ 6 และ 7 ของข้อบัญญัติฯ)

เป็นที่น่าสังเกตว่า การทำประมงในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 นั้น ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเป็นแหล่งฟักตัวและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน จึงมีข้อห้ามการใช้เครื่องมือประมงประจำที่รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทุกรูปแบบ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน ในวรรคสองของข้อ 8 จึงยกเว้นให้องค์กรชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา สามารถทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา ที่ผ่านความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา

ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรว่า คือบุคคลหรือกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีภูมิลำเนาในตำบลท่าศาลา หรือบุคคลที่ทำประมงตามข้อบัญญัติ (ข้อ 5 ของข้อบัญญัติฯ) เห็นได้ว่าข้อบัญญัติฯ มุ่งให้สิทธิบุคคลหรือองค์กรชุมชนในตำบลท่าศาลาในการทำประมงในเขตพื้นที่ แต่มิได้ตัดสิทธิบุคคลอื่น โดยจะต้องทำประมงตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับชุมชนและประชาชนท่าศาลา ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากรบริเวณอ่าว และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงทั้งในชุมชนและบุคคลทั่วไป

มีข้อที่น่าพิจารณาว่า หากชาวประมงนอกพื้นที่มาทำประมงในพื้นที่อ่าวนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ของข้อบัญญัติฯ แต่มิได้ผิดพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 จะมีผลทางปฏิบัติอย่างไร

ประเด็นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติฯ หากเนื้อหาของข้อบัญญัติฯ ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 การบังคับใช้ข้อบัญญัติฯ ย่อมไม่สามารถกระทำได้ แต่หากเนื้อหาของข้อบัญญัติฯ มิได้ขัดหรือแย้งกับ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 แต่อาจแตกต่างจากกฎหมายประมงในรายละเอียดของการดำเนินการ จึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะที่อยู่ในกรอบของกฎหมายกลางต่อไป

4.2) ให้สิทธิสมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำ ใช้ รวมทั้งปรับปรุงกฎ กติกาที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรที่รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน

โดยที่กระบวนการจัดทำและเนื้อหาของข้อบัญญัติฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2552 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ขัดกับกฎหมายหลักในเรื่องการจัดการประมง คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีหลักการทางวิชาการรองรับ ผ่านความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบ ซึ่งถือได้ว่าข้อบัญญัติฯ เพื่อการจัดการร่วมนี้ ได้รับความเห็นชอบจากภาครัฐแล้ว

4.3) มีการใช้กฎกติกาที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการใช้ทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

การที่ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดเขตทะเลและชายฝั่งที่จะจัดการโดยแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ (1) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ระยะทาง 5,400 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล และ (2) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ระยะทาง 1,500 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล พร้อมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดในเขตดังกล่าว (ข้อ 6 และ 7 ของข้อบัญญัติฯ)

จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตดังกล่าวเป็นการกำหนดเขตทำประมง พร้อมทั้งการใช้เครื่องมือประมงที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตนั้นๆ กล่าวคือ ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการทำประมงชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ห้ามทำประมงโดยเรืออวนรุนและอวนลากนั้น ข้อบัญญัติฯ นี้ ก็มีข้อห้ามในทำนองเดียวกัน ส่วนในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนและมีความอ่อนไหวสูงต่อการเปลี่ยนแปลง ข้อบัญญัติฯ นี้ จึงมีข้อห้ามทำการประมงทุกชนิด ทุกรูปแบบ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน ในวรรคสองของข้อ 8 ของข้อบัญญัติฯ จึงยกเว้นให้องค์กรชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา สามารถทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา ที่ผ่านความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา

4.4) การกำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงิน

ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดมาตรการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามความเหมาะสมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จากกรณีศึกษาการทำประมงทะเลพื้นบ้านข้างต้น พบว่าชุมชนท่าศาลาอยู่กับฐานทรัพยากร โดยการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะที่เรียกว่าสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และองค์ประกอบด้านอำนาจของชุมชนในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว

ในด้านการใช้ภูมิปัญญา พบว่าชุมชนประมงท้องถิ่นสามารถนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของชีวิตอย่างเพียงพอและทั่วถึง ในขณะที่ยังสามารถรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำไว้ได้

ในด้านอำนาจชุมชนนั้น พบว่าชุมชนท่าศาลาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำที่เรียกว่าสิทธิชุมชน โดยระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนรวมตามประเพณีตามระบบคุณค่า และตามความเชื่อของชุมชน มีลักษณะเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่เป็นของส่วนรวม ซึ่งเปิดให้เข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ดังนี้

1) สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรประมง โดยที่ทะเลและสิ่งต่างๆ ในทะเล เป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่เปิดให้เข้าถึงได้อย่างเสรี ในการทำประมงกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริงนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกในชุมชนที่ทำประมง เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่จำเป็นจะต้องเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพ จึงมีองค์ความรู้ที่เข้าใจและเข้าถึงทรัพยากรประมงได้ดีกว่าบุคคลทั่วไป

2) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง เป็นสิทธิที่คำนึงถึงการให้ประโยชน์ในทรัพยากรเป็นสำคัญ หากมิได้ใช้ประโยชน์สิทธิก็จะสูญสิ้นไป สิทธินี้ไม่ผูกติดกับตัวบุคคล แต่จะเปลี่ยนแปลงไปตามผู้ที่ครอบครอง เช่น การวางอวนในท้องทะเล สิทธิเกิดมีขึ้นเมื่อได้มีการวางอวน และจะหมดสิ้นไปเมื่อมีการเลิกวางอวนในบริเวณนั้น สิทธิบางอย่าง เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เป็นการจับจองพื้นที่บริเวณชายฝั่งเพื่อเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง เป็นการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นระยะเวลายาวนานจนกลายเป็นการใช้สิทธิแบบกึ่งถาวรได้ เนื่องจากต้องมีการลงแรงและทุนในการจัดหาและดำเนินการเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน อย่างไรก็ตาม สิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนี้เป็นสิทธิชั่วคราว เมื่อมิได้ใช้ประโยชน์แล้วก็จะสูญสิ้นสิทธิไป

การรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในที่นี้ แตกต่างจากการรับรองสิทธิในทรัพย์สินโดยรัฐ กล่าวคือ การรับรองโดยชุมชนนั้นถือว่าทรัพยากรประมงเป็นส่วนรวม ที่คนในชุมชนมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ได้ในลักษณะชั่วคราวภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชน เช่น การเลี้ยงปลาในกระชังบริเวณชายฝั่ง จะต้องเว้นช่องทางสัญจรเข้าออกของเรือไว้ด้วย ส่วนการรับรองสิทธิในทรัพย์สินโดยรัฐ เป็นการให้สิทธิในลักษณะเด็ดขาดแก่เจ้าของสิทธิ ที่จะสามารถดำเนินการเช่นใดกับทรัพย์สินของตนก็ได้

การจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายใต้หลักการสิทธิชุมชน พบว่านอกจากสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรแล้ว ชุมชนยังมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่แฝงอยู่ในสิทธิเหล่านั้นอีกด้วย ดังนี้

1) สิทธิในการนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ สิทธิที่จะนำทรัพยากรขึ้นมาใช้นี้ไม่ได้หมายความว่า จะใช้อย่างไรก็ได้ โดยที่จารีตของชุมชนจะกำหนดว่าจะต้องนำทรัพยากรขึ้นมาใช้เฉพาะที่ใช้ประโยชน์หรือเท่าที่จำเป็น จะนำขึ้นมากักตุนหรือใช้อย่างไม่คุ้มค่านี้ได้ รวมถึงจะต้องนำทรัพยากรที่โตได้ขนาดแล้วมาใช้ประโยชน์ ห้ามนำทรัพยากรที่ยังเล็กหรืออยู่ในวัยอ่อนขึ้นมาใช้

2) สิทธิในการจับสัตว์น้ำ ชาวประมงจะมีสิทธิจับสัตว์น้ำก็ต่อเมื่อเป็นการใช้เครื่องมือที่ไม่ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในท้องทะเล เช่น ห้ามใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการทำลายสูง จำพวกอวนลาก อวนรุน ซึ่งจะกวาดต้อนเอาทรัพยากรทุกชนิดขึ้นมาที่ จะกระทบต่อระบบนิเวศ การห้ามใช้เครื่องมือประมงที่มีขนาดตาอวนถี่ เพราะจะเป็นการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน การคิดประดิษฐ์และใช้เครื่องมือที่เลือกจับสัตว์น้ำได้เฉพาะ เช่น อวนปู อวนปลากระพง ลอบปูดำ ก็จับได้เฉพาะสัตว์น้ำตามชื่อเรียกของเครื่องมือประมงเหล่านั้นเป็นหลัก การกำหนดเครื่องมือประมงนี้มีขึ้นเพื่อรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรให้คงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

ระบบสิทธิอำนาจของชุมชนดังกล่าวเป็นเพียงกติกาที่ชุมชนใช้ในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น และมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากยังมิได้รับการรับรองโดยรัฐ หรือโดยกฎหมาย การนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน นอกจากจะเป็นการบูรณาการอำนาจของรัฐและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ แล้ว ยังสามารถนำมาตรการทางกฎหมายของรัฐและจารีตของชุมชนมาใช้ในการดำเนินการร่วมกัน ภายใต้กฎหมายของรัฐได้

มีข้อสังเกตว่า ในระดับท้องถิ่นมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่นในการทำงานร่วมกันในรูปของ คณะกรรมการระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการ

ประมงประจำจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558* และคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558** แต่มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้ความคิดเห็นและเสนอแนะหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการจัดการประมงและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามลำดับ

3.4.3 ข้อดีและข้อจำกัดของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน

จากกรณีศึกษาข้างต้น พบว่าการนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน มีข้อดีและข้อจำกัดที่พึงพิจารณาได้ ดังนี้

3.4.3.1 ข้อดีของการจัดการร่วม

- 1) มีกระบวนการจัดการตนเองของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประมงที่เปิดเผย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- 2) เป็นการจัดการที่ประยุกต์จากการเรียนรู้บทเรียนในอดีต ผ่านการศึกษาจุดแข็งจุดอ่อนและสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม
- 3) เป็นการเสริมสร้างความเป็นเจ้าของในทรัพยากรประมง ช่วยให้ชาวประมงทำประมงอย่างรับผิดชอบ และชุมชนมีโอกาสร่วมสร้างสรรค้วิธีการจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการของชาวประมง และเงื่อนไขความจำเป็นของชุมชน
- 4) มีกระบวนการจัดการที่เสริมสร้างอำนาจของชุมชนและประชาชน ที่สามารถใช้องค์ความรู้ จารีตประเพณี และทักษะของท้องถิ่นในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่
- 5) ช่วยลดทอนปัญหาความขัดแย้งจากการทำประมงและการแย่งชิงทรัพยากร เสริมสร้างสังคมที่มีกฎระเบียบ และธำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม
- 6) เป็นการจัดการที่คุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ ที่สามารถสร้างรายได้จากการทำอาชีพประมงได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนการจัดการและการบังคับใช้กฎหมายได้เมื่อเทียบกับการจัดการโดยส่วนกลางในแบบเดิม
- 7) เป็นการจัดการที่มุ่งต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงโดยรวม รวมถึงแหล่งพักตัวและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ได้แก่ ปะการัง หญ้าทะเล และป่าชายเลน

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 20.

** พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 มาตรา 12.

8) เป็นการสนับสนุนการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ช่วยเสริมสร้างความเป็นเจ้าของในทรัพยากร ที่ถือเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ในระยะยาว

3.4.3.2 ข้อจำกัดของการจัดการร่วม

- 1) มาตรการจัดการร่วมอาจไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับทุกชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายในลักษณะและจารีตของท้องถิ่นได้
- 2) เป็นการจัดการที่ต้องการภาวะความเป็นผู้นำและศักยภาพขององค์กรท้องถิ่น ที่ยังอาจขาดพร้อมและขาดแคลนในบางองค์กรท้องถิ่น
- 3) ปัจจัยภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อ สร้างแรงกดดัน ความเสี่ยง และอาจมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์การจัดการทรัพยากรประมงของบางชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินมาตรการได้อย่างต่อเนื่อง และอาจล้มเหลวในที่สุด
- 4) ต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งในแง่ของเวลาและทรัพย์สิน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการ อาจไม่คุ้มค่าต่อประโยชน์ที่ได้รับ
- 5) ยังไม่มีหลักประกันการจัดการองค์กรใดๆ ว่า ชุมชนจะสามารถจัดการองค์กรด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาล การรับรองโดยหน่วยงานของรัฐ หรือกฎหมายของรัฐที่ให้การรับรอง
- 6) ข้อจำกัดจากลักษณะเฉพาะของทรัพยากรในท้องถิ่น อาทิ รูปแบบการเคลื่อนย้ายถิ่นของฝูงปลาบางชนิด ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจทำให้การจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น ไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง

3.5 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทย และข้อขัดข้องทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ดังนี้

3.5.1 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทย เป็นดำเนินการโดยรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของชาติ โดยเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย วางแผน และกำหนดมาตรการในการจัดการประมงทะเลโดยทั่วไป เพื่อให้เกิดการทำประมงที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากร คุ้มครองทรัพยากรประมงและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ โดยมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมจำนวนเรือประมง และพื้นที่การทำประมง การกำหนดฤดูกาลวางไข่ การ

กำหนดชนิดของเครื่องมือประมง เช่น ขนาดตาอวนที่ห้ามการทำประมง และการฟื้นฟูทรัพยากรประมงที่เสื่อมโทรม แต่การดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐมีข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ รวมทั้งการใช้มาตรการการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่แตกต่างกัน โดยมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

3.5.1.1 ปัญหาจากวิถีคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรประมง

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรประมงโดยทั่วไปนั้น มีสาเหตุจากความเชื่อที่ว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำมีอยู่เป็นจำนวนมากและสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี (Open access) โดยมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการ ดังนั้น การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง จึงกำหนดจากลักษณะของทรัพยากรนั่นเอง โดยกำหนดให้ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของโดยเฉพาะ ไม่มีผู้ใดมีสิทธิ์เด็ดขาดในการใช้ทรัพยากรประมงหรือการหวงกันมิให้ผู้อื่นมาใช้ทรัพยากรนั้นได้ ในการประกอบกิจการประมง จึงเปิดโอกาสให้ให้ผู้ที่มิทุ่นและศักยภาพเพียงพอเข้ามาทำการประมงได้โดยเสรี โดยที่ต้นทุนทำการประมงมิได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และทราบเท่าที่มีผู้เข้ามาทำประมงใหม่อยู่เรื่อยๆ โดยมีศักยภาพที่แตกต่างกัน ผลที่ตามมาคือมีการใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนเกินศักยภาพของธรรมชาติ ทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว แนวทางแก้ไขควรกำหนดให้ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรร่วม ที่ให้ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องมีอำนาจจัดการร่วมกับรัฐ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

3.5.1.2 ปัญหาการทำประมงที่เกินศักยภาพ

จากสถิติของกรมประมงที่มีการทำสำมะโนประมงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538⁹⁷ เป็นต้นมา เรือประมงไทยที่จดทะเบียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึงเกือบเท่าตัว แต่ประมาณกันว่าจำนวนเรือประมงที่แท้จริงมีมากกว่าจำนวนเรือที่จดทะเบียนหลายเท่าตัว ซึ่งแสดงถึงปริมาณการทำประมงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด เป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่เกินศักยภาพการผลิตของสัตว์น้ำในธรรมชาติ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีนโยบายควบคุมจำนวนเรือประมงโดยเฉพาะเรืออวนลากและอวนรุน โดยจะไม่ให้เพิ่มจำนวนเรือในระยะแรก และจะค่อยๆ ลดจำนวนเรือลงให้เหมาะสมกับทรัพยากรสัตว์น้ำ แต่นโยบายดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมีเรืออวนลากอวนรุนอีก

⁹⁷ ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. "อนาคตการประมงไทย." รายงานการสัมมนาความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน. หน้า 45-47.

เป็นจำนวนมากที่ทำการทำประมงโดยมิได้จดทะเบียน ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกรมเจ้าท่าผู้รับจดทะเบียนเรือกับกรมประมงในการควบคุมการทำประมงที่เกินศักยภาพนี้

การทำประมงทะเลพื้นบ้าน กำลังประสบปัญหาในเรื่องทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดและร่อยหรอ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง จากเครื่องมือและเรือที่ใช้ทำการประมงที่ขาดประสิทธิภาพ และปัญหาความขัดแย้งในการใช้เครื่องมือประมงต่างชนิดกัน การทำประมงที่ไม่ถูกกฎหมายของทั้งประมงพื้นบ้าน ประมงชายฝั่ง และประมงพาณิชย์ จนทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมร่อยหรอ นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรและพื้นที่ทำการประมงที่เพิ่มสูงขึ้น⁹⁸

ปัญหาเหล่านี้ สร้างแรงกดดันต่อการทำประมงและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้าน⁹⁹ ที่มีได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นไม่เฉพาะต่อการทำประมงเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมท้องถิ่นจากการใช้ทรัพยากร อีกทั้งชาวประมงส่วนใหญ่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ ต่างพยายามจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรประมงในระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรกลุ่มต่างๆ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดการควบคุมการทำประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการควบคุมเรือประมงและวิธีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอเสื่อมโทรมลง จนไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

แนวทางแก้ไข ควรนำระบบการแบ่งเขตพื้นที่ทำประมงมาใช้ โดยกำหนดเขตพื้นที่การทำประมง และการใช้เครื่องมือทำประมงให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และลักษณะของทรัพยากร รวมทั้ง จัดสรรการใช้ประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ระหว่างประมงพื้นบ้าน ประมงชายฝั่ง และประมงพาณิชย์ หมุนเวียนกันไปในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

3.5.1.3 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

การกำหนดให้การทำประมงต้องจดทะเบียนกับหลายหน่วยงาน ทำให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการซ้ำซ้อนหลายขั้นตอน เป็นอุปสรรคต่อการประมง กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายหน่วยงาน ได้แก่ การจดทะเบียนเรือประมง ต้องจด

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

⁹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล(กรุงเทพฯ: สำนักงานพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553), หน้า 8-14.

ทะเลเปียนกับกรมเจ้าท่าตาม พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 จดทะเบียนผู้บังคับเรือ ที่ได้ประกาศนียบัตรเดินเรือกับกรมเจ้าท่าตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และ กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการประมงจะต้องขออาชญาบัตรใช้เครื่องมือประมงกับกรมประมงตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างของกฎหมายและรูปแบบการบริหารจัดการแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการแยกส่วน การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีความซ้ำซ้อน มีปัญหาเรื่องการประสานงาน เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ แนวทางแก้ไขอาจจัดให้มีการให้บริการจดทะเบียนเกี่ยวกับเรือประมง การเดินเรือประมง และอาชญาบัตรทำประมงไว้ที่หน่วยงานราชการเดียวกัน โดยอาจให้กรมประมงที่ทำหน้าที่ดูแลการประมงของชาติ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจดทะเบียนในเรื่องดังกล่าวทั้งหมด ในลักษณะการบริหารจัดการแบบครบวงจร

3.5.1.4 ปัญหาการดำเนินมาตรการของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วม

โดยที่กรมประมงและจังหวัดชายฝั่งทะเลต่างๆ มีขอบเขตอำนาจออกประกาศกำหนดพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำได้ตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 แต่ในการดำเนินการ จังหวัดมักจะขอให้กรมประมงเป็นผู้ออกประกาศดังกล่าวให้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ในเรื่องระบบนิเวศทางทะเลเป็นอย่างดี กรณีจึงไม่มีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของประกาศกำหนดฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาเพื่อคุ้มครองการฟื้นตัวของสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยครอบคลุมพื้นที่บริเวณอ่าวไทยตามเขตที่กำหนดและห้ามทำการประมงทุกชนิดในเขตนั้นตลอดฤดูกาล ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพทางธรรมชาติของสัตว์น้ำที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อวางไข่ตามฤดูกาล ในการออกประกาศกำหนดฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำควรมีลักษณะที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ห้ามทำการประมงในพื้นที่และตามระยะเวลาที่แตกต่างกัน ให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาการเคลื่อนย้ายฝูงของสัตว์น้ำที่ต้องการคุ้มครอง

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำ เป็นกรณีที่ดำเนินการโดยกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพียงลำพัง ขาดการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับชุมชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องถูกบังคับใช้ประกาศนั้นที่มีระยะเวลานาน ทำให้ท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชน

ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งสิทธิดังกล่าวยังมีได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามสิทธิแต่อย่างใด

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้การออกประกาศพื้นที่คุ้มครองและการกำหนดฤดูกาลอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ต้องจัดทำโดยคณะกรรมการ โดยให้มีผู้แทนของท้องถิ่นร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการออกประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรประมงมีประสิทธิภาพโดยให้กระทบต่อชุมชนในท้องถิ่นน้อยที่สุด

3.5.1.5 ปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐ

1) รัฐใช้อำนาจบริหารจัดการและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่อยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นผู้คุ้มครอง ควบคุม และจัดการที่ดีที่สุด เพราะมีองค์กรและบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการและเทคนิคที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่และเป็นวิทยาศาสตร์ รวมถึงมีกฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงาน แต่การดำเนินงานยังไม่อาจประสบผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร อีกทั้งองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพยากรประมง และวิถีของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในท้องถิ่น

2) การรวมศูนย์อำนาจจัดการทรัพยากรประมงไว้ที่ส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานรัฐในส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ และการที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือโครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการไม่เข้าใจระบบการจัดการในท้องถิ่น นโยบายและแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มักกระทบต่อวิถีชีวิต ความเข้าใจและแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ จึงควรให้ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ แก่ประชาชนในท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปยังท้องถิ่น โดยมอบอำนาจในการจัดการบางส่วนให้องค์กรของชุมชนดำเนินการ รวมทั้งอาจให้มีผู้แทนจากท้องถิ่นเข้ามาร่วมในส่วนกลาง

3) ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง รัฐจะดำเนินการโดยใช้ข้อมูลทางชีววิทยาของทรัพยากรประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเป็นหลัก โดยขาดการคำนึงถึงมิติอื่นๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม และชุมชนชาวประมง ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในระบบการจัดการทรัพยากรประมง จึงทำให้ยังคงสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่อง

4) ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการทำงานร่วมกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยที่การจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วม จะต้องคำนึงถึง

พื้นฐานความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิด วิธีการ และทักษะในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน ซึ่งปัจจุบันยังขาดอยู่มากเนื่องจากขาดการฝึกฝนและอบรมอย่างต่อเนื่อง ควรศึกษารวบรวมองค์ความรู้การทำประมงทะเลของท้องถิ่น และเสริมกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น โดยฐานความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมความรู้ความเข้าใจในแนวคิดและเทคนิควิธีการจัดการแบบมีส่วนร่วม เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต้องเปลี่ยนบทบาทจากปราบปรามมาเป็นการสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น

ดังนั้น จึงควรให้ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เข้ามาใช้อำนาจจัดการทรัพยากรประมงร่วมกับรัฐ มิใช่เพียงการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการในท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจการตัดสินใจในการใช้และจัดการทรัพยากรประมงกระจายไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะที่ถ่วงดุลและเสมอภาคกัน ให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ควรมีข้อมูลอย่างรอบด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจ และจะต้องมีองค์กรใหม่ๆ ที่ผสมผสานกันระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือชาวบ้านกับรัฐ หรือการรวมตัวกันในลักษณะอื่นๆ ที่หลากหลาย

จึงควรพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เกือบทุกฉบับ โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเกิดประโยชน์แก่ชุมชนและชาวประมงอย่างแท้จริง

3.5.2 ปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมาย

3.5.2.1 ปัญหาเรื่องสิทธิในการทำประมง

ทรัพยากรประมงถือจะว่าเป็นทรัพยากรแบบเปิด ที่บุคคลใดๆ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี โดยถือว่าเป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น หรือจะให้ถือว่าเป็นสิทธิของชุมชนที่คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยที่แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรสินแต่เดิม ที่เห็นว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรธรรมชาติแบบเปิด (Open access) ที่บุคคลใดๆ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เนื่องจากทรัพยากรประมงยังคงความอุดมสมบูรณ์ โดยอยู่ในความดูแลของรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากร แต่เมื่อทรัพยากรได้ถูกใช้อย่างไม่จำกัดและเกิดความเสื่อมโทรม จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิทธิการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นของกลุ่มชาวประมงในท้องถิ่น

และโดยที่แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายเห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิเชิงซ้อน ที่ผู้มีใช้เจ้าของก็สามารถมีสิทธิบางประการในทรัพย์สินนั้นได้ เช่น สิทธิการใช้ประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็นว่า ทรัพยากรประมง เป็น “ทรัพยากรร่วม” (Common-pool Resources) ประเภทต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของโดยเฉพาะ แต่อาจให้ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรประมงนั้น ดังเช่นกรณีของชาวประมงอวนลอยที่อ่างศิลา¹⁰⁰ ที่มีระบบการควบคุมพื้นที่จับปลาของชุมชน ซึ่งให้สิทธิการจับปลาชั่วคราวในพื้นที่เฉพาะในรัศมี 30-50 เมตร รอบๆ บริเวณที่วางอวนลอย ซึ่งถือเป็นสิทธิการใช้มากกว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของ

ดังนั้น ในการกำหนดสิทธิการทำประมงให้กับชุมชน จึงต้องทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิในทรัพยากรประมงนี้ต่อไป

3.5.2.2 ปัญหาเรื่องเขตพื้นที่การทำประมงทะเลพื้นบ้าน

คำว่า “ประมงทะเลพื้นบ้าน” ยังไม่มีความหมายที่ชัดเจนในทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับประมงทั้ง 2 ฉบับ มิได้ให้คำนิยามของคำดังกล่าวไว้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมง พ.ศ. 2482 มาตรา 4 ให้ความหมาย “เขตการประมงไทย” ว่าหมายรวมถึงเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการจับสัตว์น้ำ โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือด้วยประการอื่นใด

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่แม้จะกล่าวถึงเขตการประมงไว้ โดยในมาตรา 38 กำหนดให้แบ่งเขตประมงออกเป็นสามเขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด และในมาตรา 39 ได้กล่าวถึงเขตประมงทะเลชายฝั่งว่า ได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ภายในน่านน้ำไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล ก็เป็นเพียงการแบ่งเขตการทำประมงตามศักยภาพของทรัพยากร ด้วยการควบคุมวิธีการทำประมงและเครื่องมือทำประมงในเขตการประมงนั้น โดยยังเปิดเสรีให้มีการทำประมงในเขตประมงนั้นๆ ได้ มิได้มีการกำหนดเขตประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสียใดโดยเฉพาะในการทำประมงในเขตดังกล่าว

อนึ่ง ถึงแม้จะมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับปี พ.ศ. 2522 กำหนดเขตห้ามทำการประมงชายฝั่ง โดยมีข้อห้ามมิให้ประมงขนาดใหญ่หรือประมงพาณิชย์ที่ใช้

¹⁰⁰ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรสถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิถีคิด :," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย) 2543): หน้า 74.

เครื่องมือประเภททวนลากหรืออวนรุน ทำการประมงในเขตที่ห่างจากชายฝั่งในรัศมี 3,000 เมตร ก็ เป็นเพียงข้อกำหนดมาตรการควบคุมการทำประมงในเชิงพื้นที่ ยังมีได้กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับ สิทธิของชาวประมงกลุ่มต่างๆ ในการเข้าถึงทรัพยากรประมงในเขตดังกล่าว ที่ยังคงปล่อยให้ การเข้าถึงทรัพยากรประมงเป็นแบบเปิดอย่างเสรี

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับเพียงแต่ให้คำนิยามถึง “เขตการประมง” ในความหมายถึง เขตพื้นที่น่านน้ำเพื่อการควบคุมการทำประมง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ให้คำ นิยามเฉพาะเจาะจงถึง “ประมงทะเลพื้นบ้าน” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในการจัดการ จึงเป็นปัญหาทาง กฎหมายที่จะต้องกำหนดความชัดเจนของทั้งการทำประมงทะเลพื้นบ้าน และเขตพื้นที่การทำประมง ทะเลพื้นบ้านให้ชัดเจน

3.5.2.3 ปัญหาเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน

โดยที่กฎหมายประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมง พ.ศ. 2482 ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองรายละเอียดหลักเกณฑ์ การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง รวมถึงประมงทะเลพื้นบ้านให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม ในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น อุปสรรคที่ทำให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถอ้างหรือใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการ ทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้

การที่ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงได้นั้น ปัญหาใน เบื้องต้นคือ การให้ความหมายของ “ชุมชน” ว่าคืออะไร มีสภาพ ลักษณะ องค์ประกอบและขอบเขต แคไหน เพียงใด ต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่อยู่รวมกันโดยมีวิถีชีวิตหรือแบบแผนของการดำรงชีวิตที่ มีความชัดเจนเพียงใด มีความเป็นมาร่วมกันยาวนานเพียงใด มีการครอบครองพื้นที่หรือต้องอาศัย พึ่งพาฐานทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีพหรือไม่ อย่างไร การขาดความเข้าใจในความหมายของ ชุมชนของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ที่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 จะได้รับรองบทบาทของชุมชนให้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ แต่ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ดีและในทางปฏิบัติที่ดี จะ ยอมรับเฉพาะหน่วยของชุมชนที่ยึดติดกับพื้นที่ตามนิยามของทางราชการเท่านั้น อันได้แก่ หน่วยของ การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้าน และองค์กรเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนไว้กับหน่วยราชการ ซึ่งยังไม่ถือว่าครอบคลุมเพียงพอที่จะเปิดให้ชุมชนมีส่วน ร่วมจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างแท้จริง

แม้จะมีกฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่สนับสนุนให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม แต่กฎหมายเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของกลุ่มองค์กรทางธุรกิจและชุมชนเมือง ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนท้องถิ่นในชนบทที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรในการดำรงชีพ มิใช่เพื่อการแข่งขันแต่อย่างใด

3.5.2.4 ปัญหาเรื่ององค์กรและการกระจายอำนาจ

การที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดโครงสร้างอำนาจและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมประมง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบบริหารราชการส่วนกลาง โดยที่ไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นและชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยมีเพียงการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ใช้การจัดการทรัพยากรประมงในจังหวัด ก็เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในรูปแบบพิธี ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ เกิดการละเลยในการปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อประชาชนหรือองค์กรชุมชนที่พบเห็นการละเลยการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว พยายามดูแลสอดส่องการรักษาทรัพยากรประมงหรือแหล่งน้ำสำหรับการทำประมง แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุน บางกรณีกลับถูกตั้งข้อหาว่าทำเกินหน้าที่ของพลเมือง หรืออาจกลายเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง ระบบกฎหมายของไทยไม่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ในการแก้ปัญหาการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงทะเลพื้นบ้าน

3.5.2.5 ปัญหาการดำเนินการและบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเลและการประมงมีอยู่จำนวนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการทำประมง พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นต้น โดยที่กฎหมายเหล่านี้ต่างให้อำนาจหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง มีอำนาจการจัดการทรัพยากรเหนือพื้นที่ทะเล ชายฝั่ง และเกาะ รวมทั้งทรัพยากรประมง ตลอดจนควบคุมจำนวนเรือและเครื่องมือการประมง เมื่อหน่วยงานราชการที่มีอำนาจต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายต่างฉบับกัน แต่บังคับใช้ในพื้นที่และทรัพยากรเดียวกัน จึงเกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งจนประชาชนโดยเฉพาะชาวประมงทะเลพื้นบ้านเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้

ความสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากกรณีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนในเขต 3,000 เมตรจากแนวชายฝั่งและในรัศมี 400 เมตรรอบเครื่องมือประมงประจำที่ใดๆ ในอ่าวไทย และในพื้นที่อื่นๆ ที่เป็นแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำและที่อาศัยเพื่อการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำวัยอ่อน ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับปี พ.ศ. 2518 และ 2522 ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกันพื้นที่การประมงไว้สำหรับประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก ป้องกันมิให้เรือประมงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูงจับหรือทำลายสัตว์น้ำ รวมถึงแหล่งวางไข่และอยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนในเขตดังกล่าว การบังคับใช้มาตรการที่ว่านี้ไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการละเมิดกฎหมายอย่างกว้างขวางทั้งโดยเรือประมงขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เกิดความขัดแย้งระหว่างประมงขนาดเล็กและประมงพาณิชย์ เหตุผลที่ถูกอ้างถึงคือ การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีของกรมประมง

3.6 บทสรุป

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการจัดการระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น เป็นกระบวนการจัดการทรัพยากรที่ยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขและเวลา โดยคำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การปกครองแบบกระจายอำนาจ สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เป็นการจัดการที่เป็นการร่วมมือกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งโดยสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบาย สภาพของทรัพยากรประมง การสนับสนุนจากภาครัฐ และความสามารถของชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านนี้อาจครอบคลุมถึงองค์กรของรัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้องในการใช้ทรัพยากรประมงในพื้นที่

การนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับการทำประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศไทยนั้น พบว่ามีอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องสิทธิในการทำประมงที่ยังไม่ลงรอยกันของแนวคิด โดยที่แนวคิดเดิมเห็นว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรแบบเปิด ที่บุคคลใดๆ มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ภายใต้การดูแลของรัฐที่ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือทรัพยากร ในขณะที่แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายที่เห็นว่า สิทธิในทรัพยากรประมงเป็นสิทธิเชิงซ้อน ที่ผู้ที่มีใจเจ้าของก็สามารถมีสิทธิบางประการในทรัพยากรนั้นได้ เช่น สิทธิการใช้ประโยชน์ โดยที่ถือว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่

ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมและมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีในท้องถิ่นนั้น ยังไม่มีกฎหมายมารองรับหลักการนี้แต่อย่างใด

2) ปัญหาเรื่องเขตพื้นที่การทำประมงทะเลพื้นบ้าน ที่ยังไม่มี ความชัดเจน ในทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับประมงมิได้ให้คำนิยามของประมงทะเลพื้นบ้านไว้ เพียง กล่าวถึงการประมงไว้ในคำอธิบายถึงวิธีการจับสัตว์น้ำ และเขตการประมงในความหมายถึงเขตพื้นที่ น่านน้ำเพื่อการทำประมงด้วยวิธีการที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และถึงแม้ จะมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับปี พ.ศ. 2522 กำหนดเขตห้ามทำการประมงชายฝั่ง ด้วยเรืออวนลากและอวนรุน ในเขตรัศมี 3,000 เมตรจากชายฝั่ง ก็เป็นเพียงการกำหนดมาตรการ ควบคุมการทำประมงในเชิงพื้นที่ระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่ง (ที่อาจหมายรวมถึงประมง ทะเลพื้นบ้านด้วย) แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของชาวประมงเฉพาะกลุ่มใน การเข้าถึงทรัพยากรประมงในเขตดังกล่าว ที่ยังคงให้การเข้าถึงทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ใดๆ เป็น แบบเปิดอย่างเสรี

3) ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน โดยที่กฎหมาย เกี่ยวกับประมงยังไม่มีบทบัญญัติรับรองรายละเอียด หลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและ ประชาชน ในการจัดการประมงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ที่รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ชุมชนและประชาชน ไม่สามารถอ้างหรือ ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้

4) ปัญหาเรื่ององค์กรและการกระจายอำนาจ โดยที่โครงสร้างอำนาจและ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายประมง มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้กฎหมายไว้ที่ราชการ ส่วนกลาง โดยยังไม่มีกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นและ/หรือชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับ ทรัพยากรในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดการร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นได้ และถึงแม้พระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการประมงจังหวัด ที่สมาชิกประกอบไปด้วยผู้แทนจาก ภาครัฐในพื้นที่และภาคชุมชนและประชาชนร่วมเป็นกรรมการ แต่มีอำนาจเพียงการให้ความเห็นและ เสนอแนะภาครัฐที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการประมงในพื้นที่ได้

5) ปัญหาการขาดกลไกและมาตรการของกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การประมง ขาดมาตรการและกลไกการจัดการที่สอดคล้องกับหลักการใหม่ๆ อาทิ สิทธิชุมชน การมี ส่วนร่วม การพัฒนาที่ยั่งยืน หรือแนวคิดเรื่องการจัดการร่วม จึงควรบรรจุมาตรการที่จำเป็นสำหรับ การจัดการร่วม ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ การกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง และการกำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงิน เป็นต้น

6) ปัญหาการดำเนินงานและบังคับใช้กฎหมาย โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับทะเลและการประมงมีอยู่กระจัดกระจายหลายฉบับ ที่ต่างให้อำนาจหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการทรัพยากรเหนือพื้นที่ทะเล ชายฝั่ง และเกาะ รวมถึงทรัพยากรในท้องทะเล เมื่อหน่วยงานราชการที่มีอำนาจต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายต่างฉบับกัน แต่บังคับใช้ในพื้นที่และทรัพยากรเดียวกัน จึงเกิดความซ้ำซ้อนและบางกรณีขัดแย้งกัน จนประชาชนโดยเฉพาะชาวประมงทะเลพื้นบ้านเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น



บทที่ 4

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน

4.1 ความนำ

จากการศึกษาในบทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดและความพร้อมทางกฎหมายของไทยกรณีในรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศไทย ที่พบว่ามีอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายในประการที่สำคัญคือ (1) ปัญหาเรื่องสิทธิในการทำประมงที่ยังไม่ลงรอยกันระหว่างแนวคิดในภาครัฐกับในภาคชุมชน (2) ปัญหาเรื่องเขตพื้นที่การทำประมงทะเลพื้นบ้าน ที่ยังไม่มี ความชัดเจนในทางกฎหมาย (3) ปัญหาการขาดกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ในการทำประมง (4) ปัญหาเรื่ององค์การจัดการประมงที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้กฎหมายไว้ที่ส่วนกลาง (5) ปัญหาการขาดกลไกและมาตรการของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการใหม่ๆ อาทิ สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วม การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนแนวคิดเรื่องการจัดการร่วม และ (6) ปัญหาการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจต่างหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรประมง จึงเกิดความซ้ำซ้อนและบางกรณีขัดแย้งกัน

ผลการศึกษาในบทที่ 2 ที่พบว่าการดำเนินงานตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงนั้น เป็นภารกิจโดยตรงของกรมประมง โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) เป็นแกนหลักในการอนุรักษ์ ครอบคลุมทรัพยากรประมงทั้งหน่วยย่อยในระดับพันธุกรรม ระดับชนิดพันธุ์ จนถึงระดับระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร และการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการและเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (RAMSAR) ที่มีเจตนารมณ์ให้ประเทศต่างๆ ร่วมมือกันอนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและทรัพยากรประมง ในขณะที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ที่มุ่งหมายต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเล และการประมงอย่างเท่าเทียมและยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยวิธีการจัดการร่วมกัน โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (CITES) กำหนดมาตรการควบคุมการค้าซึ่งสัตว์ป่า พืชป่าทางทะเล รวมทั้งผลิตภัณฑ์ของพืชและสัตว์ป่าทางทะเลนั้น

ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทะเลพื้นบ้าน โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา และนิวซีแลนด์ และสังเคราะห์เพื่อหาหลักเกณฑ์การจัดการร่วมในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ดังนี้

4.2 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศญี่ปุ่น

ในยุคที่ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และแบ่งเขตการปกครองโดยชามูไรมีการออกกฎหมายอุรา (Ura Law) ในปี ค.ศ. 1743 เพื่อการจัดเก็บภาษีอากรจากชุมชนประมง โดยชามูไรเป็นผู้กำหนดสิทธิและเก็บค่าธรรมเนียมในการทำประมง ต่อมากฎหมายอุราได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการล่มสลายของราชวงศ์โตกุกาวา โดยที่ไม่มีกฎหมายการจัดการประมงใดๆ บังคับใช้ในช่วงเวลานั้นเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี เป็นผลให้มีการทำประมงเสรีที่เกินขนาด เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่กลายเป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มชาวประมงด้วยกัน ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดกฎหมาย The Fisheries Act of 1901 ซึ่งถือเป็นกฎหมายประมงฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น ที่นับเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการการจัดการประมงของประเทศ ที่ตั้งอยู่บนหลักการของการจัดการประมงที่ว่าทรัพยากรประมงจะต้องมีเจ้าของที่ชัดเจน และต้องมีการควบคุม

ญี่ปุ่นได้ใช้กฎหมาย The Fisheries Act of 1901 เป็นกฎหมายหลักในการจัดการประมงของชาติที่ให้สิทธิการทำประมงแก่กลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยตามวิธีการทำประมงชายฝั่งที่มีมาแต่ในอดีตเรื่อยมา ต่อมาได้เริ่มมีการใช้อวนลากซึ่งเป็นอุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพสูงในการทำประมงบริเวณนอกชายฝั่งมากขึ้น รัฐบาลจึงออกมาตรการควบคุมการทำประมงด้วยระบบการออกใบอนุญาตการทำประมง โดยจำกัดจำนวนการทำประมง จำกัดขนาดของเรือและอุปกรณ์ที่ใช้ จำกัดพื้นที่ และการอนุญาตให้ทำประมงตามฤดูกาล เป็นต้น เมื่อถึงยุคที่มีการใช้เรือที่มีเครื่องยนต์ทำการประมงอย่างแพร่หลาย ทำให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงอย่างมาก ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปการทำประมงโดยออกเป็นกฎหมาย The Fisheries Act of 1949 ด้วยแนวคิดการจัดการประมงบนที่อยู่บนหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นประสิทธิภาพในการทำประมง และการใช้ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยแบ่งแยกกลุ่มผู้ทำการประมงออกจากกันอย่างชัดเจน พร้อมทั้งมาตรการที่ใช้ของแต่ละกลุ่มตามลักษณะการใช้ทรัพยากร ซึ่งได้แก่ ประมงชายฝั่ง ประมงนอกชายฝั่งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และประมงนอกน่านน้ำของญี่ปุ่น

4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศญี่ปุ่น ได้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการคือ สิทธิในทรัพยากรประมงถือเป็นของชุมชนประมง และต้องมีการควบคุมการทำประมง ไม่ปล่อยให้มีการทำประมงแบบเสรี ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.2.1.1 The Fisheries Act of 1949

กฎหมายฉบับนี้วางระบบพื้นฐานการจัดการผลผลิตจากการทำประมงของประเทศ กำหนดระบบสิทธิการทำประมงและการอนุญาต โดยให้สิทธิการทำประมงแก่กลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยในพื้นที่ตามวิธีการทำประมงชายฝั่งของคณูปีปูน โดยมี Fisheries Adjustment Commissions เป็นผู้ดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ชายฝั่งทะเล และ Fisheries Policy Council เป็นผู้กำหนดนโยบายการทำประมง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนี้

กฎหมายได้วางระบบสิทธิการทำประมงชายฝั่ง โดยให้ความหมายและแบ่งแยกสิทธิการทำประมงประเภทต่างๆ ไว้ ดังนี้*

1) สิทธิการทำประมงประเภทพื้นฐาน (Common Fishing Right) เป็นสิทธิการทำประมงทั่วไป ที่แบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มคือ (1) สิทธิการทำประมงที่ใช้น้ำและสัตว์น้ำที่อยู่กับที่ เป็นการประมงที่ใช้เครื่องมือแบบง่ายๆ (2) สิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประจำที่ทั่วไป เช่น ลอบ (3) สิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือบางประเภทโดยเฉพาะ เช่น อวนล้อมจับ (4) สิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือหลายประเภทรวมกัน เช่น การทำประมงโดยใช้คางบางชนิดเป็นเครื่องมือ (5) สิทธิการทำประมงในแหล่งน้ำบนฝั่ง เช่น ทะเลสาบ สิทธิการทำประมงพื้นฐานนี้เหมาะกับชาวประมงที่มีรายได้น้อยหรือประมงขนาดเล็กรวมถึงการทำประมงทะเลพื้นบ้านทั่วไป

2) สิทธิการทำประมงประเภทเครื่องมือประจำที่ขนาดใหญ่ (Large-scale Set-net Fishing Right) เป็นสิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประมงประเภทโปะที่ต้องมีการลงทุนสูง หากสหกรณ์ประมงในท้องถิ่นไม่สามารถลงทุนได้ รัฐจะมอบสิทธิการทำประมงประเภทนี้ให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นที่มีชื่อเสียงของสหกรณ์ประมงก็ได้

3) สิทธิการทำประมงประเภทเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Demarcated Fishing Right) เป็นสิทธิการทำประมงที่รัฐมอบให้กับผู้ที่ประสงค์จะเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งและสาหร่ายทะเล ตัวอย่างเช่น การเลี้ยงปลาในกระชัง ผู้ที่ได้รับสิทธิประมงนี้จะต้องทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ ตามชนิด และจำนวนที่รัฐกำหนด

กฎหมายได้กำหนดสิทธิการทำประมงให้เหมาะสมกับศักยภาพของชาวประมง โดยจัดสรรให้กับเฉพาะสมาชิกสหกรณ์ประมงตามประเภทของเครื่องมือประมงและพื้นที่การทำประมง พร้อมทั้งห้ามมิให้ทำการประมงโดยการติดตั้งเครื่องมือประมงประจำที่ประเภทโปะขนาดใหญ่ หรือทำการประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในบริเวณที่ได้จัดสรรและมอบให้กับสหกรณ์

* The Fisheries Act of 1949, Article 6, 7.

ประมงไปดำเนินการแล้ว โดยมีข้อยกเว้นหากได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ให้ทำประมงด้วยวิธีดังกล่าวได้*

ภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาการให้สิทธิการทำประมงว่าจะให้สิทธิประเภทใดแก่สหกรณ์ใด ซึ่งสิทธิการทำประมงประเภทพื้นฐานนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลท้องถิ่นจะพิจารณาอบสิทธิให้กับสหกรณ์ประมงที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น โดยสิทธินี้จะมีอายุ 10 ปี เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนและมีให้เกิดการผูกขาดในสิทธิดังกล่าวสำหรับสิทธิการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประมงที่ขนาดใหญ่ และสิทธิการทำประมงประเภทเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น จะมีอายุเพียง 5 ปี เพื่อให้สามารถจัดการให้เหมาะสมกับขนาดสต็อกของสัตว์น้ำที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา หรือการป้องกันปัญหาผลกระทบบริเวณชายฝั่งจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น **

การจัดการประมงภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงนี้ จะอยู่ภายใต้คณะกรรมการ Fisheries Adjustment Commissions ที่ตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการประมงของชาติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ในเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด หรือร่วมกันในกรณีที่ทรัพยากรอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวกันของหลายจังหวัด ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการในพื้นที่คือ Sea-area Fisheries Adjustment Commissions และรัฐบาลท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งคือ Regional Fisheries Coordination Committee ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการประมงของจังหวัด และกำหนดแผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัด ในกรอบที่เอาผลประโยชน์ของชาวประมงในจังหวัดเป็นที่ตั้ง โครงสร้างของคณะกรรมการ จะประกอบไปด้วยตัวแทนของชาวประมงจำนวน 9 คน และแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมงจำนวน 7 คน โดยมีวาระในการทำงาน 5 ปี จะเห็นว่าโครงสร้างของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยชาวประมงเป็นส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการที่ดำเนินงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้การจัดการประมงในพื้นที่เป็นอำนาจของชุมชนโดยแท้จริง ***

ในส่วนของการทำประมงนอกชายฝั่งหรือประมงน้ำลึกนั้น การจัดการจะใช้ระบบการออกใบอนุญาต โดยอนุญาตให้ทำประมงในแหล่งทำประมงที่ไม่อยู่ภายใต้การจัดการประมงโดยระบบสิทธิการทำประมง การทำประมงที่ต้องรับอนุญาตนี้ จะเป็นผู้ที่ใช้เครื่องมือประมงประเภทเคลื่อนที่ ซึ่งมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำค่อนข้างสูง เช่น อวนล้อมจับ อวนลาก เป็นต้น

* The Fisheries Act of 1949, Article 8, 9.

** The Fisheries Act of 1949, Article 10, 11.

*** The Fisheries Act of 1949, Article 82, 84, 86.

ใบอนุญาตทำประมงนอกชายฝั่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) ใบอนุญาตทำการประมงที่ออกให้โดยรัฐบาลท้องถิ่น จะออกให้กับเรือที่ทำการประมงนอกชายฝั่งในเขตของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น (2) ใบอนุญาตทำการประมงที่ออกให้โดยรัฐบาลกลาง จะออกให้กับเรือที่ทำการประมงนอกชายฝั่งของตั้งแต่ 2 ท้องถิ่นขึ้นไป หรือเรือที่ทำการประมงนอกเขตประมงของท้องถิ่นแต่ยังอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล หรือเรือที่ออกไปทำการประมงในเขตทะเลหลวง

4.2.1.2 The Fisheries Cooperative Association Act of 1948

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงและสหกรณ์ผู้ประกอบการประมงประเภทอื่น เพื่อพัฒนาสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมง ผลผลิตทางการประมง โดยให้สิทธิการทำประมงแก่ชุมชนในรูปสหกรณ์ประมงซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ชาวประมงในแต่ละท้องถิ่นจัดตั้งสหกรณ์ประมงภายใต้กฎหมายสหกรณ์ประมงที่เน้นหลักประชาธิปไตย แล้วรัฐจะมอบสิทธิในการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงนั้นๆ เพื่อดำเนินการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกไปดำเนินการต่อไป โดยมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

กฎหมาย กำหนดประเภทของสหกรณ์ประมงไว้ 5 ประเภทคือ (1) สหกรณ์ประมงชายฝั่ง สมาชิกจะประกอบด้วยผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งในหมู่บ้านเดียวกันหรือหมู่บ้านใกล้เคียงกัน ทำประมงด้วยเรือประมงขนาดเล็กเพื่อยังชีพและค้าขาย (2) สหกรณ์ประมงประเภทเฉพาะ สมาชิกจะประกอบด้วย ผู้ที่ทำการประมงด้วยการจับสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงปลาทูน่า (3) สหกรณ์ประมงผู้จับสัตว์น้ำ สมาชิกจะเป็นผู้ที่ทำการประมงโดยเฉพาะ มีการลงทุนสูง เช่น การทำประมงด้วยโพงขนาดใหญ่ (4) สหกรณ์ประมงน้ำจืด สมาชิกจะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในแหล่งน้ำจืดบริเวณทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง (5) สหกรณ์แปรรูปสัตว์น้ำ สมาชิกสหกรณ์คือผู้ประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากทะเล*

การจัดการสิทธิการทำประมงภายใต้กฎหมายนี้ สหกรณ์ประมงทุกสหกรณ์จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งคือ Fishing Rights Management Committee ทำหน้าที่เสนอขอสิทธิการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น และจัดสรรสิทธิการทำประมงให้แก่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ต่อไป กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ ดังนี้ (1) เป็นตัวแทนของสมาชิกและสหกรณ์ประมงในการติดต่อขอรับสิทธิการทำประมงและ/หรือใบอนุญาตการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น (2) ศึกษาและจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อขอรับสิทธิการทำ

* The Fisheries Cooperative Association Act of 1948, Article 2.

ประมงและ/หรือใบอนุญาตการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น (3) จัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับการจัดการประมงโดยชุมชน ภายใต้สิทธิการทำประมงและ/หรือใบอนุญาตการทำประมงที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่น*

ในการดำเนินการ สหกรณ์ประมงจะกำหนดแนวทางการจัดการประมงใน 3 ด้านคือ การจัดการทรัพยากรประมง การจัดการปริมาณการลงแรงทำประมง และการจัดการแหล่งทำประมง ดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรประมง

สหกรณ์ประมงได้กำหนดวิธีการจัดการทรัพยากรประมงไว้ดังนี้ (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรประมง โดยทำการประเมินขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำแต่ละชนิดและปริมาณการลงแรงทำการประมงที่จะจับขึ้นมาใช้ในแต่ละปี โดยควบคุมการจับสัตว์น้ำแต่ละชนิดไม่ให้เกินจุดสูงสุดของการใช้อย่างยั่งยืน ด้วยการกำหนดโควตาการจับของสมาชิกแต่ละคน รวมถึงมาตรการจัดการประมงในรูปแบบต่างๆ อาทิ การห้ามจับสัตว์น้ำในบางฤดูกาล การกำหนดชนิดขนาดของเครื่องมือประมง เป็นต้น (2) การเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมง ด้วยการจัดหาหรือผลิตลูกสัตว์น้ำเพื่อนำมาปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ เป็นการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับสต็อกของสัตว์น้ำแต่ละชนิด

2) การจัดการปริมาณการลงแรงทำการประมง

สหกรณ์ประมงจะควบคุมปริมาณการลงแรงทำการประมงไม่ให้เกินกว่าขนาดของสต็อกของสัตว์น้ำที่มีอยู่ โดยการควบคุมฤดูการทำประมงให้เหมาะสมกับชนิดของสัตว์น้ำ ควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพในการจับสูง ควบคุมจำนวนและขนาดของเรือประมง และควบคุมเครื่องมือทำการประมงที่ใช้จับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยว

3) การจัดการแหล่งทำประมง

เพื่อรักษาแหล่งทำการประมงมิให้เสื่อมโทรมสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรประมง สหกรณ์ประมงจะดำเนินการป้องกันแหล่งทำประมงมิให้เกิดมลภาวะ ป้องกันมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ท้องทะเล แนวปะการังและหญ้าทะเล พื้นฟูแหล่งทำการประมงโดย

* The Fisheries Cooperative Association Act of 1948, Article 87.

การสร้างที่อยู่อาศัยและแหล่งวางไข่ให้แก่สัตว์น้ำ รวมทั้งให้มีการหมุนเวียนในการใช้แหล่งทำการประมงนั้น

มีการจัดตั้งองค์กร Fisheries Cooperative Association Mutual Aid Society เพื่อสนับสนุนการพึ่งพาซึ่งกันและกันของสมาชิกสหกรณ์ประมงในการประกอบอาชีพประมง โดยสมาชิกจะต้องจ่ายเงินเข้าองค์กรเป็นรายงวด เพื่อเป็นกองทุนสำหรับช่วยเหลือสมาชิกในการดำเนินการเกี่ยวกับการประมงเป็นรายกรณีไป และจัดสรรเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในกรณีที่ต้องมีความรับผิดชอบขึ้นจากการทำประมงอีกด้วย โดยรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือตามที่เห็นสมควร*

การดำเนินการของสหกรณ์ประมง จะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ชาวประมงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน มีการจัดเก็บข้อมูลสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบ และจัดสรรการใช้ทรัพยากรตามคำแนะนำของนักวิชาการท้องถิ่น เพื่อช่วยในการจัดการและจัดสรรการจับสัตว์น้ำให้แก่สมาชิก โดยสมาชิกสหกรณ์จะต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชน ชาวประมงจะใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามกติกาที่ได้กำหนดร่วมกัน

4.2.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา

การจัดการประมงร่วมโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่น เป็นแนวทางการจัดการประมงที่อยู่บนหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นประสิทธิภาพในการทำประมง และ การใช้ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีหลักการที่สำคัญดังนี้

1) ทรัพยากรประมงถือเป็นสิทธิของชุมชน

2) มีการควบคุมการทำประมงโดยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมกันคือ The Fisheries Act of 1949 และ The Fisheries Cooperative Association Act of 1948 ที่ให้สิทธิการทำประมงแก่ชุมชนในรูปของสหกรณ์ประมง โดยรัฐให้ชาวประมงในแต่ละท้องถิ่นจัดตั้งสหกรณ์ประมง แล้วรัฐจะมอบสิทธิในการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงนั้นๆ เพื่อดำเนินการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงต่อไป ซึ่งรูปแบบการจัดการประมงดังกล่าวถือได้ว่าเป็น “การจัดการประมงร่วมโดยชุมชน (Community-Based Fishery Co-Management)” ที่ชุมชนมีบทบาทหลักในการจัดการร่วมกับรัฐในท้องถิ่น

* The Fisheries Cooperative Association Act of 1948, Article 100-2 ถึง Article 100-9.

รูปแบบการทำประมงของญี่ปุ่นเป็นการดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงเป็นหลัก โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้สนับสนุนด้านต่างๆ สหกรณ์ประมงจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนเรือประมง เครื่องมือการทำประมง การกำหนดพื้นที่และฤดูกาลทำการประมง การกำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่จะจับ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่สหกรณ์ประมง ซึ่งถือว่าสหกรณ์ประมงและชาวประมง จะมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในแต่ละพื้นที่ของตนเอง ที่ได้รับการรับรองและสนับสนุนการจัดการจากรัฐบาลท้องถิ่น

4.2.2.1 กรณีศึกษา การทำประมงหอยเป่าฮื้อของสหกรณ์ประมงอาเบะ¹⁰¹

เมืองอาเบะ มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการเจริญเติบโตของหอยเป่าฮื้อที่มีมาตั้งแต่ในอดีต แต่ผลผลิตที่ได้จากการทำประมงหอยเป่าฮื้อก็กลับลดลงอย่างมาก โดยก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ทำประมงโดยสหกรณ์ประมง ปริมาณหอยเป่าฮื้อมีน้อยกว่า 10 ตันต่อปี เนื่องจากความเสื่อมโทรมของพื้นที่ท้องทะเล พื้นที่แหล่งหญ้าทะเลที่ลดลง และศัตรูของหอยเป่าฮื้อที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ ปลาหมึกยักษ์ เม่นทะเล และปลาดาวที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่

สหกรณ์ประมงอาเบะ ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการประมงหอยเป่าฮื้อขึ้นในปี พ.ศ. 2525 โดยได้ดำเนินการมาตรการเพื่อจัดการประมงหอยเป่าฮื้อ ดังนี้

1) ภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง เฉพาะชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงและครอบครัวเท่านั้นที่มีสิทธิทำประมงหอยเป่าฮื้อ และห้ามจำหน่ายไอเอสสิทธิ์นี้ให้แก่ผู้อื่น สำหรับผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ประมง อาจขออนุญาตสหกรณ์เป็นรายกรณี โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมแก่สหกรณ์ในอัตราร้อยละ 15 ของมูลค่าหอยเป่าฮื้อที่จับได้ แต่หากเป็นสมาชิกสหกรณ์จะเก็บเพียงร้อยละ 5

2) การฟื้นฟูขนาดสต็อกของหอยเป่าฮื้อ โดยปรับปรุงพื้นที่ท้องทะเลให้เหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยของหอยเป่าฮื้อ ขจัดศัตรูของหอยเป่าฮื้อ ซึ่งได้แก่ ปลาหมึกยักษ์ เม่นทะเล และปลาดาวให้ลดลง สร้างแหล่งหญ้าทะเลให้มีพื้นที่มากขึ้น ปล่อยุคหอยเป่าฮื้อสู่แหล่งน้ำเพื่อเพิ่มขนาดของสต็อก

¹⁰¹ กังวาลย์ จันทร์โชติ, การจัดการประมงโดยชุมชน(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 29-

3) ห้ามทำประมงหอยเป่าอื้อตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ของทุกปี และในช่วงที่อนุญาตจะต้องทำการประมงไม่เกิน 5 วันต่อสัปดาห์ โดยเริ่มตั้งแต่เวลา 9.00 – 15.00 น.

4) หอยเป่าอื้อที่จับได้ต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 9 เซนติเมตร โดยต้องนำหอยเป่าอื้อทุกตัวที่จับได้ไปให้คณะกรรมการเพื่อจัดการประมงหอยเป่าอื้อทำการตรวจสอบ ณ จุดที่นำหอยเป่าอื้อขึ้นมาขาย ผู้ที่ฝ่าฝืนจะถูกห้ามทำประมง 1 สัปดาห์ และอาจเสียค่าปรับอีกด้วย

5) สหกรณ์ประมงอาเบะได้จัดให้มีเรือตรวจการ โดยในเรือแต่ละลำจะมีชาวประมง 3 คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ตรวจตราการจับหอยเป่าอื้อทั้งกลางวันและกลางคืนตลอดเวลา

ผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่สหกรณ์ประมงอาเบะดำเนินการจัดการประมงหอยเป่าอื้อพบว่า ผลผลิตของหอยเป่าอื้อที่ในแต่ละปีมีน้อยกว่า 10 ตัน เพิ่มสูงขึ้นเป็น 50 ตันต่อปี ทำให้ชาวประมงมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากหอยเป่าอื้อมีมูลค่าที่สูงมาก ทำให้รายได้เฉลี่ยของชาวประมงกลุ่มนี้สูงกว่าชาวประมงในที่อื่นๆ อีกทั้งทรัพยากรประมงของเมืองอาเบะกลับมีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม

ความสำเร็จในการทำประมงหอยเป่าอื้อของสหกรณ์ประมงอาเบะ เป็นผลจากการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงที่ชัดเจนคือบริเวณที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของหอยเป่าอื้อ โดยมีสหกรณ์ประมงอาเบะเป็นผู้มีสิทธิทำประมง ทำให้ทรัพยากรประมงคือหอยเป่าอื้อมีเจ้าของที่ชัดเจน มีการตรวจตราดูแลแหล่งทำการประมงหอยเป่าอื้อโดยอาสาสมัครจากสมาชิกสหกรณ์ มิให้ชาวประมงจากที่อื่นเข้ามาทำประมงหอยเป่าอื้อ ประกอบกับการใช้มาตรการจำกัดฤดูกาลการทำประมง ทำให้หอยเป่าอื้อและทรัพยากรประมงอื่นในพื้นที่มีโอกาสฟื้นตัว และการใช้มาตรการควบคุมขนาดของหอยเป่าอื้อที่จับได้ต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 9 เซนติเมตร ทำให้ลูกหอยเป่าอื้อขนาดเล็กมีโอกาสเจริญเติบโตต่อไปได้ โดยใช้ควบคู่กับมาตรการควบคุมปริมาณการจับด้วย ทำให้ปริมาณการนำหอยเป่าอื้อขึ้นมาใช้ประโยชน์ในแต่ละปีเหมาะสมกับขนาดสต็อกของหอยเป่าอื้ออีกด้วย

4.2.3 วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศญี่ปุ่น

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงไปยังท้องถิ่นและสหกรณ์ประมงอย่างสมบูรณ์นี้ ทำให้ทรัพยากรประมงมีเจ้าของที่ชัดเจน ชุมชนและชาวประมงมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการจัดการและร่วมรับผิดชอบ ทั้งในการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรประมงของชุมชน ประกอบกับชาวประมงญี่ปุ่นมีวินัยมีความรับผิดชอบต่อสูง และเคารพในสิทธิของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการประมงร่วมโดยชุมชนของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน นอกจากนี้การจัดการแหล่งทำการประมงให้แก่ชาวประมงทุกกลุ่มอย่าง

ชัดเจนด้วยวิธีการจัดการร่วมโดยชุมชนนี้ ยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรประมงระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ ให้น้อยลง อีกทั้งช่วยให้รัฐบาลสามารถวางแผนพัฒนาและช่วยเหลือชาวประมงในแต่ละกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษากฎหมายและกรณีศึกษาการทำประมงของประเทศญี่ปุ่นตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วมดังต่อไปนี้ พบว่า

1) บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

กฎหมาย Fisheries Act 1949 กำหนดระบบสิทธิการทำประมง โดยให้สิทธิการทำประมงแก่กลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยตามวิธีการทำประมงชายฝั่งของคนญี่ปุ่น และกฎหมาย The Fisheries Cooperative Association Act of 1948 กำหนดให้รัฐบาลกลางมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดการทรัพยากรประมง ให้สิทธิการทำประมงแก่ชุมชนในรูปสหกรณ์ประมง โดยให้ชาวประมงในท้องถิ่นจัดตั้งสหกรณ์ประมงที่เน้นหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แล้วรัฐจะมอบสิทธิการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงนั้น เพื่อจัดสรรให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ไปดำเนินการ ซึ่งเป็นรูปแบบ “การจัดการประมงร่วมโดยชุมชน (Community-Based Fishery Co-Management)” ที่ชุมชนมีบทบาทหลักในการจัดการร่วมกับรัฐในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ที่เป็นการจัดการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกับรัฐอย่างชัดเจน

2) ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

กฎหมาย Fisheries Cooperative Association Act 1948 ให้สิทธิทำประมงแก่ชุมชนที่จัดตั้งในรูปสหกรณ์ประมง โดยรัฐจะมอบสิทธิการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงเพื่อดำเนินการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงต่อไปนั้น ถือได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับสหกรณ์ประมงในการจัดการประมงร่วมกัน ที่เป็นข้อตกลงตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่องข้อตกลงในการจัดการร่วม ที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐ ชุมชนและประชาชนมาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน

3) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

กฎหมาย Fisheries Act 1949 ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการชื่อ Regional Fisheries Coordination Committee ประกอบไปด้วยผู้แทนจาก

ชาวประมง 9 คน และแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการประมง 7 คน มีวาระ 5 ปี ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการประมงและกำหนดแผนการจัดการประมงชายฝั่งของจังหวัด และ กฎหมาย Fisheries Cooperative Association Act 1948 ให้อำนาจให้สหกรณ์ประมงจัดตั้งคณะกรรมการชื่อ Fishing Rights Management Committee ทำหน้าที่เสนอขอสิทธิการทำประมงจากรัฐบาลท้องถิ่น และจัดสรรสิทธิการทำประมงให้แก่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่ององค์การเพื่อการจัดการร่วม ที่มีการจัดตั้งองค์การการทำประมง และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อดำเนินงานการจัดการประมงร่วมกัน

4) กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process)

มีกระบวนการในการจัดการร่วมกัน โดยมีการดำเนินงานการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยวิธีการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง

กฎหมาย Fisheries Act 1949 วางระบบการทำประมงที่แบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างการทำประมงชายฝั่งที่อยู่ภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงโดยสหกรณ์ประมง กับประมงนอกชายฝั่งที่การจัดการจะใช้ระบบการออกใบอนุญาตทำประมงให้กับบุคคลทั่วไป โดยให้สิทธิการทำประมงในแหล่งที่ไม่อยู่ภายใต้การจัดการประมงโดยระบบสิทธิการทำประมงของสหกรณ์ ซึ่งหมายถึงการทำประมงในแหล่งที่อยู่นอกบริเวณชายฝั่ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประมงให้กับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นบริเวณชายฝั่งอย่างชัดเจน เหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

4.2) การกำหนดสิทธิในการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

กฎหมาย Fisheries Act 1949 รับรองสิทธิการทำประมงของกลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยตามวิถีการทำประมงชายฝั่งของคนญี่ปุ่น ภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ที่จะพิจารณาการให้สิทธิการทำประมงดังกล่าว ซึ่งสิทธิการทำประมงพื้นฐานและสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลท้องถิ่นจะมอบสิทธิให้กับสหกรณ์ประมงที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ทำให้ทรัพยากรประมงบริเวณชายฝั่งมีเจ้าของที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดสิทธิการทำ

ประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นบริเวณชายฝั่งอย่างเหมาะสม และเป็นธรรมกับผู้ใช้อثرพยากรณ์ประมงนั้น

4.3) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Fisheries Cooperative Association Act 1948 ให้อำนาจสหกรณ์ประมงในการกำหนดแนวทางการจัดการประมงใน 3 ด้านคือ (1) การจัดการทรัพยากรประมง ทั้งในการอนุรักษ์และเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร โดยใช้มาตรการควบคุมฤดูการทำประมงให้เหมาะสมกับชนิดของสัตว์น้ำ ควบคุมเครื่องมือประมงและการใช้เครื่องมือประมงจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยว และควบคุมจำนวนและขนาดของเรือประมง (2) การจัดการปริมาณการลงแรงทำประมง โดยกำหนดโควตาการจับของสมาชิกแต่ละคนให้เหมาะสมกับขนาดสต็อกของสัตว์น้ำ (3) การจัดการแหล่งทำประมง โดยการป้องกันแหล่งทำประมงมิให้เกิดมลภาวะ รวมทั้งฟื้นฟูแหล่งทำประมงให้มีการหมุนเวียนการใช้แหล่งทำประมงนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

4.4) การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Fisheries Act 1949 วางระบบสิทธิการจัดการทรัพยากรประมง โดยรับรองสิทธิการทำประมงชายฝั่งของกลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยในรูปของสหกรณ์ประมง และการทำประมงนอกชายฝั่งโดยการออกใบอนุญาตจากรัฐ การได้สิทธิทำประมงชายฝั่งภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงนี้มีระยะเวลาจำกัด โดยสิทธิการทำประมงพื้นฐานและสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะมีอายุ 10 ปี ส่วนสิทธิการทำประมงนอกชายฝั่งจะมีอายุของการอนุญาต 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งปันสิทธิการทำประมงในระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4.5) การสนับสนุนทางการเงิน

กฎหมาย Fisheries Cooperative Association Act of 1948 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงโดยได้จัดตั้งองค์กร Fisheries Cooperative Association Mutual Aid Society เพื่อสนับสนุนการพึ่งพาซึ่งกันและกันของสมาชิก

สหกรณ์ประมงในการประกอบอาชีพประมง โดยสมาชิกจะต้องจ่ายเงินเข้าองค์กรเป็นรายงวด เพื่อเป็นกองทุนสำหรับช่วยเหลือสมาชิกในการประกอบอาชีพประมงตามความจำเป็นเหมาะสมเป็นรายกรณีไป และจัดสรรเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือในกรณีที่ต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นจากการทำประมงอีกด้วย โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือตามที่เห็นสมควร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการทำประมงของท้องถิ่น

4.3 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศฟิลิปปินส์

การจัดการประมงของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ในอดีต เป็นการทำประมงแบบเปิดอย่างเสรีจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1932 ที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายประมงฉบับแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการนำทรัพยากรประมงมาใช้ในเชิงพาณิชย์ จำกัดการนำเข้าและส่งออกทรัพยากรประมงบางประเภท กำหนดหลักเกณฑ์การทำประมงของต่างชาติ โดยให้ประชาชนและองค์กรเอกชนของสหรัฐอเมริกามีสิทธิทำประมงในน่านน้ำของฟิลิปปินส์ผ่านระบบการอนุญาตโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ ทั้งนี้เพื่อรองรับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบจัดการทรัพยากรประมงของชาติ

ผลจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายทั้งโดยประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่และประมงพื้นบ้านขนาดเล็กในช่วงเวลาหลายปี ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรประมง ทำให้เกิดการร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงอย่างมาก จนนำไปสู่การจัดทำ Presidential Decree No. 534 ในปี ค.ศ. 1974 กำหนดโทษจำคุกผู้ทำประมงที่ผิดกฎหมายสูงสุดถึง 12 ปี หรือตลอดชีวิต ในกรณีทำผิดกฎหมายประมงที่ร้ายแรง เช่น การทำประมงโดยใช้สารพิษ วัตถุระเบิด หรือไฟฟ้า ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลได้จัดทำกฎหมาย The Fisheries Decree of 1975 โดยรวบรวมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่มีอยู่ในขณะนั้น นำมาประมวลไว้ในกฎหมายนี้ เนื้อหาของกฎหมายเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติ ทำธุรกิจการประมงในประเทศฟิลิปปินส์ได้ (โดยสงวนไว้สำหรับนักลงทุนในประเทศในสัดส่วน 60 %) ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการแข่งขันในระบบตลาด ส่งผลให้มีการทำประมงในเชิงพาณิชย์เพื่อวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ในส่วนของประมงขนาดเล็ก กฎหมายนี้ได้สงวนพื้นที่ในเขต 7 กม. จากชายฝั่งสำหรับการทำประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก แต่จากความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการและบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ทรัพยากรประมงยังคงร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้กรอบแนวคิด “The Philippine Agenda 21” ที่การจัดการทรัพยากรให้มีความสำคัญกับการจัดการร่วมกันของภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการไปสู่แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ตั้งแต่ The Constitution of the Republic of the Philippines of 1986 ที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน องค์กรภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้บริบทของความเป็นประชาธิปไตย โดยในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ผ่านกฎหมายชื่อ The Local Government Code of 1991 กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นและสิทธิการทำประมงโดยชุมชนในท้องถิ่น และในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลได้จัดทำกฎหมายชื่อ The Republic Act No. 8550 หรือ The Philippine Fishery Code of 1998 กำหนดเขตพื้นที่การทำประมงของท้องถิ่นภายในรัศมี 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ขึ้นทะเบียนองค์กรประมงท้องถิ่นเพื่อขอรับความคุ้มครองสิทธิการทำประมงชายฝั่ง และจัดตั้งองค์กร Fisheries and Aquatic Resources Management Councils เพื่อให้คำปรึกษา ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง นอกจากนี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายชื่อ The Republic Act No. 7586 เพื่อรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจากการออกมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง และรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คุ้มครองนั้น รวมถึงการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ดังกล่าวนี้ด้วย

4.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง

รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ รับรองสิทธิของประชาชน องค์กรภาคประชาชน และองค์กรเอกชนภายใต้บริบทของความเป็นประชาธิปไตย ร่วมมือกับรัฐในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการและสร้างกลไกเพื่อเป็นที่ปรึกษาของประชาชน องค์กรภาคประชาชน และองค์กรเอกชนดังกล่าว* ซึ่งครอบคลุมการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐด้วย การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศฟิลิปปินส์ ได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

* The Constitution of the Republic of the Philippines of 1986, Article 13 (Section 15 and 16).

4.3.1.1 The Local Government Code of 1991

กฎหมายฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิของภาคประชาชนและองค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและร่วมกับรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจปกครองและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบทบาทและอำนาจการดำเนินงานหลักๆ ของหน่วยงานรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดการกิจการสาธารณะของรัฐที่มีลักษณะควบคุมสั่งการจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เป็นจากท้องถิ่นขึ้นไปยังส่วนกลาง อันเป็นการสนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของท้องถิ่นต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ รวมถึงการจัดการทรัพยากรประมงและสิทธิการทำประมงโดยชุมชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจปกครองนี้ รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปยังท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานระดับชาติในภาครัฐ ต้องมีนโยบายในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้นำท้องถิ่น ในการกำหนดแนวทาง รวมถึงการดำเนินมาตรการในโครงการการพัฒนาต่างๆ ก่อนที่จะเริ่มโครงการได้ ซึ่งมีโครงการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและประมงอยู่ด้วย*

กฎหมาย ได้วางหลักเกณฑ์ที่รับรองการรวมกลุ่มของท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการจัดการท้องถิ่น และส่งเสริมความพยายามใดๆ ทั้งกำลังคน ทรัพยากร และการดำเนินการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม**

กฎหมาย ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนไว้ว่า ในการดำเนินการใดๆ ให้มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยให้รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่องค์กรเหล่านั้น ในการบริหารจัดการ การเสริมสร้างศักยภาพความสามารถในโครงการเพื่อชุมชน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในเขตการปกครองนั้น***

* The Local Government Code of 1991, Article 13 Section 2(c).

** The Local Government Code of 1991, Article 13 Section 35.

*** The Local Government Code of 1991, Article 13 Section 34, 36.

กฎหมาย ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสร้างความร่วมมือในฐานะคู่จัดการ หรือในความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ กับองค์กรภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนในท้องถิ่น เพื่อดำเนินการร่วมกันในการให้บริการสาธารณะ ในโครงการเพื่อการพัฒนาใดๆ ที่เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน รวมทั้งการพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีความหลากหลายและเข้มแข็ง*

4.3.1.2 The Republic Act No. 7586

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยกล่าวถึงการบูรณาการการจัดการระบบพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ทั้งพื้นที่คุ้มครองทางบกและพื้นที่คุ้มครองทางทะเล กฎหมายนี้ยังได้ให้การรับรองสิทธิดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่คุ้มครองดังกล่าว

กฎหมาย ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจากการออกมาตรการกำหนดพื้นที่คุ้มครอง และรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยระบุว่าสมาชิกของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ สามารถใช้สิทธิปรึกษาหารือในกระบวนการจัดทำกฎหมายที่จะใช้ในพื้นที่ หรือที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ก่อนที่กฎหมายนั้นจะผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ รวมทั้งรับรองหลักการที่กำหนดให้การจัดการประมงในท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง**

4.3.1.3 The Republic Act No. 8550 หรือ The Philippine Fishery Code of 1998

กฎหมายฉบับนี้ ได้รวบรวมกฎหมายและข้อแนะนำต่างๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายทั้งในรูปของคำสั่ง ระเบียบ และกฎข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำและทะเลให้อยู่ในฉบับเดียว เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ตอบสนองความต้องการด้านอาหารของพลเมือง และความยากจนของผู้ประกอบอาชีพประมงในพื้นที่ โดยวางระบบการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ กำหนดนโยบายในการทำ

* The Local Government Code of 1991, Article 3 Section 34 and 36, Article 35.

** The Republic Act No. 7586, Article 13.

ประมงของชาติอย่างยั่งยืน จัดตั้งหน่วยงานด้านการประมงของชาติ กำหนดพื้นที่อนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรประมง พร้อมทั้งมาตรการในการจัดการ การใช้ การจัดสรรประโยชน์ การพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองการทำประมงในท้องถื่น โดยกำหนดนิยามขอบเขตพื้นที่ความคุ้มครองของการทำประมงท้องถื่นภายในเขต 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง และระบบการอนุญาตสิทธิพิเศษในการทำประมงแก่ชุมชนท้องถื่นในน่านน้ำดังกล่าว ด้วยการใช้ทะเบียนชาวประมงในท้องถื่น องค์กรประมงท้องถื่น และองค์การความร่วมมือที่เกี่ยวข้องอื่นๆ พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐบาลท้องถื่นมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสวัสดิการสำหรับการทำประมง และการคุ้มครองแรงงานประมงในท้องถื่น*

อนึ่งในเขตพื้นที่ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่งนี้ อาจอนุญาตให้เรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กหรือขนาดกลางสามารถทำประมงในเขตพื้นที่ดังกล่าวในรัศมีตั้งแต่ 10-15 กิโลเมตรออกไปจากชายฝั่งได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยพิจารณาจากขนาดของเรือ หรือชนิดของเครื่องมือประมง

ระบบการอนุญาตสิทธิพิเศษการทำประมงนี้ หมายรวมถึงการจัดทำข้อตกลง Fishpond Lease Agreements หรือ FLAs ที่เป็นการตกลงในรูปของการเช่า ระหว่างรัฐบาลท้องถื่นกับองค์กรประมงท้องถื่น ในการทำประมงท้องถื่นขนาดเล็ก โดยให้สิทธิการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยเครื่องมือและวิธีการทำประมงที่กำหนดเป็นพิเศษ เช่น การใช้ลอบ อวน หรือเครื่องมือประมงอื่นตามวิธีการิตของชุมชนท้องถื่น**

หลักการดังกล่าวช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่มีมาอย่างยาวนาน ระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรประมงกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะการทำประมงขนาดเล็กในท้องถื่นกับการทำประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ลงได้

กฎหมาย ได้จัดตั้ง Fisheries and Aquatic Resources Management Councils หรือ FARMCs ขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถื่น เพื่อให้คำปรึกษา ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในท้องถื่น ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง มีที่มาที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐในท้องถื่น องค์กรประมงท้องถื่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO และองค์การความร่วมมืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ภายใต้ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากองค์กรของรัฐในท้องถื่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับองค์กรท้องถื่นของรัฐใน

* The Philippine Fishery Code of 1998, Article 6 Section 2(a)(b).

** The Philippine Fishery Code of 1998, Article 7 Section 1.

การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำประมงในท้องถิ่น รวมถึงให้ความช่วยเหลือในการจัดทำกฎ ระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย และให้คำแนะนำแก่องค์กรท้องถิ่นของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง*

ด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวภายใต้กฎหมายประมงนี้ ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับการจัดการร่วมในการทำประมง โดยที่ชาวประมงและชุมชนมีอำนาจตามกฎหมายในการทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐในการจัดทำแผนงาน การจัดการ และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงของท้องถิ่น

กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ที่มีการทำประมงเกินขนาด หรือกิจกรรมอื่นใดที่อาจสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศทางทะเล โดยประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง แหล่งที่อยู่อาศัยและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง พร้อมทั้งมาตรการที่เข้มงวดในการทำประมงหรือห้ามทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสียหายของทรัพยากรที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น กฎหมายยังกำหนดให้ท้องถิ่นควรพิจารณาออกประกาศพื้นที่คุ้มครองดังกล่าวอย่างน้อย 15 % ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั้งหมดของแต่ละท้องถิ่น เพื่อขยายขอบเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรประมงให้ครอบคลุมทั้งระบบ

4.3.1.4 *The Municipal Ordinance No. 51-95 หรือ The Basic Fishery Ordinance of 1995*

กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายพื้นฐานด้านการจัดการประมงในระดับท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ ที่ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการประมงชายฝั่งของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ดังที่ระบุไว้ใน The Local Government Code of 1991 โดยให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการแสวงหาแหล่งทุนจากรายได้และภาษีของท้องถิ่น และการแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาลกลางในรายได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ และยังให้อำนาจท้องถิ่นอีกหลายประการในการจัดการน้ำและทรัพยากรชายฝั่งทะเล รวมถึงทรัพยากรประมงในท้องถิ่น โดยได้นิยามคำว่า “น่านน้ำชายฝั่ง” หมายถึง พื้นน้ำนับจากชายฝั่งทะเลออกไป 15 กิโลเมตร

กฎหมาย ให้สิทธิองค์กรท้องถิ่นของรัฐและชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำประมงชายฝั่ง โดยองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตให้สิทธิทำประมงในท้องถิ่นแก่ชุมชน ภายใต้สิทธิการทำประมงที่อนุญาตให้ชาวประมงสามารถจับหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่นได้

* The Philippine Fishery Code of 1998, Article 7 Section 3(a).

พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามผู้ที่ได้รับสิทธิทำประมง เข้ามาทำประมงในระยะ 200 เมตร จากแหล่งประมงที่ได้รับอนุญาต และห้ามมิให้มีการทำประมงเพื่อการพาณิชย์ในน่านน้ำของท้องถิ่น

กฎหมาย ได้กำหนดค่าเช่าและค่าธรรมเนียมในการทำประมง โดยกำหนดตามประเภทของเครื่องมือประมงและขนาดของเรือประมง โดยที่สิทธิในการทำประมงนี้ อาจกำหนดให้องค์กรประมงหรือองค์กรความร่วมมืออื่นๆ ในท้องถิ่น มีสิทธิพิเศษในการทำประมงในน่านน้ำท้องถิ่นได้ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็กหรือในทรัพยากรประมงบางชนิด เพื่อสนับสนุนการทำประมงของชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น

4.3.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา

การจัดการประมงท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นแนวทางการจัดการที่อยู่ภายใต้บริบทของความเป็นประชาธิปไตย ที่มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง และความยากจนของผู้ประกอบอาชีพประมงในท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

- 1) กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับประมงชายฝั่งท้องถิ่นขนาดเล็กในรัศมี 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง
- 2) มีการควบคุมการทำประมงโดยกฎหมายที่ใช้คือ Republic Act No. 8550 หรือ The Philippine Fishery Code of 1998 ภายใต้ระบบการอนุญาตสิทธิพิเศษการทำประมงที่ให้สิทธิทำประมงแก่ชุมชนท้องถิ่น ด้วยการขึ้นทะเบียนชาวประมงหรือองค์กรประมงในท้องถิ่น แล้วมอบสิทธิทำประมงในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้น รวมถึงการจัดทำข้อตกลงในลักษณะพิเศษคือ Fishpond Lease Agreements หรือ FLAs ที่เป็นการตกลงทำประมงในรูปแบบของการเช่า ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมงในท้องถิ่น ในการทำประมงท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยให้สิทธิการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยเครื่องมือและวิธีการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น รูปแบบการจัดการประมงดังกล่าวถือได้ว่าเป็น “การจัดการประมงร่วมโดยชุมชน (Community-Based Fishery Co-Management)” ที่ชุมชนมีบทบาทหลักในการจัดการร่วมกับรัฐในท้องถิ่น

4.3.2.1 กรณีศึกษาการทำประมง San Salvador Island¹⁰²

เกาะ San Salvador ตั้งอยู่ในเมือง Masinloc ของประเทศฟิลิปปินส์ มีชาวพื้นเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยนับย้อนไปได้ถึง 3 ชั่วอายุคน ผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากในรุ่นแรกๆ ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม จนกระทั่งในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเล และการเปิดให้เข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเสรี ทำให้ชาวพื้นเมืองประกอบอาชีพการทำประมงกันอย่างกว้างขวาง และในช่วงปี ค.ศ. 1970 สถานการณ์การทำประมงในพื้นที่เริ่มเข้าสู่วิกฤติเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการคือ (1) การอพยพเข้ามาของชาววิชายันจากตอนกลางของฟิลิปปินส์ ซึ่งมีวิธีการทำประมงที่แตกต่างจากชาวพื้นเมืองเดิม (2) ระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้านที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบตลาดและการค้าระหว่างประเทศ (3) วิธีการทำประมงของชาวพื้นเมืองที่เป็นสมัยใหม่ ด้วยเหตุเหล่านี้ทำให้มีการนำทรัพยากรประมงขึ้นมาใช้อย่างไม่จำกัด เกิดการร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากร นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ จากการทำประมงที่เกินขนาด รวมทั้งการใช้เครื่องมือและวิธีทำประมงที่แตกต่างกัน

ในช่วงปี ค.ศ. 1980 การร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงเข้าสู่ขั้นวิกฤติ ปริมาณการจับสัตว์น้ำในโดยเฉลี่ยที่เคยสูงถึง 20 กิโลกรัมต่อการทำประมงหนึ่งครั้ง ลดลงเหลือเพียง 1-3 กิโลกรัม พื้นที่แนวปะการังโดยรอบเกาะที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำหลากชนิด พบว่าที่ยังคงมีชีวิตโดยเฉลี่ยเหลือเพียง 23 เปอร์เซ็นต์ของทั้งเกาะ สถานการณ์ด้านทรัพยากรที่วิกฤติเป็นผลมาจากการทำประมงที่ผิดวิธี ละเลยต่อจารีตประเพณีของชาวพื้นเมืองในการจัดการสัตว์น้ำ รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมายและงบประมาณของภาครัฐ ชาวประมงในท้องถิ่นจึงได้รวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลท้องถิ่นร่วมกับชาวพื้นเมืองและองค์การพัฒนาเอกชนชื่อ Haribon Foundation จัดทำโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลของเกาะ San Salvador ที่มีลักษณะเป็นการจัดการร่วมบนฐานชุมชน (Community-based Co-management) ที่เป็นการร่วมมือของชุมชนพื้นเมืองกับรัฐบาลท้องถิ่นและองค์การพัฒนาเอกชน ในการฟื้นฟูทรัพยากรประมงและการจัดการแนวปะการังของเกาะให้คืนความอุดมสมบูรณ์

โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลของเกาะ San Salvador เป็นโครงการเกี่ยวกับการทำประมงที่ริเริ่มโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลเห็นถึงปัญหาการดำรงชีพของชาวพื้นเมืองและการที่ต้องสงวนรักษาทรัพยากรไว้ใช้อย่างยั่งยืน จึงได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับชาวพื้นเมือง

¹⁰² Brenda M. Katon and Robert S. Pomeroy, *The Marine Conservation Project for San Salvador: A Case Study of Fisheries Co-Management in the Philippines*(Manila: Marine Conservation Project for San Salvador, 1996), p. 1-10.

บนเกาะที่ยังชีพด้วยการทำประมงแบบพื้นบ้าน โดยให้สิทธิชาวพื้นเมืองทำประมงในพื้นที่อนุรักษ เพื่อ
 แลกกับการจัดระบบการทำประมงของชาวพื้นเมืองเสียใหม่ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่าง
 เข้มงวดกับผู้กระทำผิด

ภายใต้ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์ การเข้าถึงและใช้ประโยชน์ใน
 ทรัพยากรประมงเป็นสิ่งที่ทุกคนสามารถกระทำได้อย่างเสรี ชาวพื้นเมืองมีสิทธิทำประมงในแหล่ง
 ประมงใต้ออเกาะ San Salvador ก็ได้ แต่ผลจากการประกาศใช้ Sanctuary Ordinance of 1989
 ทำให้พื้นที่ทำประมงของชาวพื้นเมืองลดลง โดยส่วนหนึ่งถูกประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษทางทะเล ซึ่ง
 ประกอบไปด้วยพื้นที่ 2 ประเภทคือ พื้นที่ที่เป็นแหล่งฟักตัวและพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ใน
 พื้นที่อนุรักษทางทะเลนี้ มีข้อห้ามทำประมงในพื้นที่ที่เป็นแหล่งฟักตัวโดยเด็ดขาด ส่วนพื้นที่ที่เป็นที่
 อยู่อาศัยของสัตว์น้ำสามารถทำประมงภายใต้ระบบจารีตประเพณีของชาวพื้นเมืองด้วยเครื่องมือที่ไม่
 ทำลายล้างได้ พร้อมทั้งจัดระบบสิทธิการทำประมงของเกาะ San Salvador ใหม่ โดยรับรองสิทธิการ
 จัดการทรัพยากรประมงว่าเป็นของชาวพื้นเมืองบนเกาะ San Salvador ทุกคน ในส่วนของพื้นที่
 อนุรักษซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ชาวประมงพื้นเมืองมีสิทธิทำประมงในพื้นที่นี้ได้ โดยมีสิทธิเข้าถึง
 และนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้ ส่วนสิทธิการทำประมงในสัตว์น้ำชนิดใดเป็นพิเศษนอกพื้นที่
 อนุรักษนั้น อยู่ภายใต้ระบบการอนุญาตโดยคณะกรรมการประมงท้องถิ่น ที่จะอนุญาตให้กับผู้ที่มี
 ศักยภาพในการทำประมงชนิดนั้นๆ สำหรับการประมงนอกพื้นที่อนุรักษทั่วไปอื่นๆ เปิดให้ทุกคน
 สามารถเข้าถึงและทำประมงได้อย่างเสรี

การออกกฎหมายว่าด้วยพื้นที่คุ้มครอง The National Integrated
 Protected Areas System Act of 1992 รวมถึงกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปสู่
 การจัดตั้งองค์กร Local Protected Area Management Boards หรือ PAMB การดำเนินงานของ
 PAMB อยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่คำนึงถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ ในการ
 จัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่คุ้มครองของเกาะ San Salvador กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่น
 ของเมือง Masinloc และหน่วยงานของรัฐในหมู่บ้านบนเกาะ San Salvador ต้องร่วมมือกันอย่าง
 ใกล้ชิดในการจัดการประมง รวมถึงมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเพื่อการจัดการทรัพยากรและการทำ
 ประมงของเกาะ San Salvador อีกด้วย

การตัดสินใจดำเนินโครงการหรือมาตรการใดๆ เกี่ยวกับการทำประมงของ
 ชาวพื้นเมืองเกาะ San Salvador เป็นอำนาจหน้าที่ของ *Barangay Council* ที่ประกอบไปด้วย
 ผู้แทนแต่ละหมู่บ้านที่ได้รับเลือก และเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นเป็นกรรมการ รับผิดชอบจัดทำ
 ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการประมง การบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับ ตรวจสอบตราสอดส่องการทำ
 ประมงที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการระงับข้อพิพาทจากการทำประมงในพื้นที่

การทำประมงในพื้นที่อนุรักษ์ของชาวพื้นเมืองเกาะ San Salvador เป็นผลจากการร่วมจัดทำโดยชาวประมง เจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นและองค์กรภายนอก โดยมีมาตรการ ดังนี้

- 1) ผู้ที่จะทำประมงในพื้นที่อนุรักษ์จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น
- 2) ห้ามทำประมงในพื้นที่ที่เป็นแหล่งพักตัวและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน ยกเว้นเพื่อการศึกษาและวิจัยทางวิชาการ
- 3) ห้ามใช้เครื่องมือประมงที่มีศักยภาพในการจับสูงในพื้นที่อนุรักษ์
- 4) การจัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำประมงในพื้นที่ ต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและความเห็นชอบจากสมาชิกองค์กร *Barangay Council* ในหมู่บ้าน
- 5) การตรวจตราผู้ทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยอาสาสมัครจากหมู่บ้านหมุนเวียนกันเข้ามาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลสอดส่องการกระทำผิด

ความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงของโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลของเกาะ San Salvador นี้ เป็นผลจากความตกลงร่วมกันของรัฐบาลท้องถิ่นกับชุมชนพื้นเมืองบนเกาะซึ่งยังชีพด้วยการทำประมงแบบพื้นบ้าน การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลแบ่งแยกสิทธิการทำประมงอย่างชัดเจนระหว่างชาวพื้นเมืองกับบุคคลภายนอก โดยให้สิทธิการทำประมงสำหรับชาวพื้นเมืองที่ทำประมงตามวิถีดั้งเดิม ให้สามารถทำประมงในพื้นที่อนุรักษ์ได้¹⁰³ สำหรับการประมงนอกเขตอนุรักษ์ ใช้ระบบอนุญาตให้ผู้ที่มีความรู้มีสิทธิทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดเป็นพิเศษได้ ประกอบกับการเมืององค์กรที่เข้มแข็งคือ *Barangay Council* ช่วยจัดระบบการทำประมงของชาวพื้นเมือง จัดทำระเบียบข้อบังคับ โดยห้ามมิให้ทำประมงแบบทำลายล้าง ปรับปรุงเครื่องมือประมงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดกับผู้กระทำผิด

4.3.3 วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะร่วมกันมีส่วนในการจัดการการทำประมงทะเลพื้นบ้าน จึงย่อมที่จะมีการรับรู้ร่วมกันของสาธารณะในเรื่องที่ดำเนินการ และรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้จัดทำและดำเนินมาตรการตาม The Philippine Agenda 21 แสดงให้เห็นว่า

¹⁰³ A. White, "Two Community-Based Marine Reserves: Lessons for Coastal Area Management," ใน *Coastal Area Management in Southeast Asia: Policies, Management Strategies and Case Studies*, T.E. Chua and D. Pauly (Manila: ICLARM, 1989). p. 74.

ภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย และการจัดการทรัพยากรประมง การประสบความสำเร็จของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของฟิลิปปินส์ ในโครงการ San Salvador Island นี้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ ตั้งแต่การที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มและให้การสนับสนุนโครงการ โดยการทำข้อตกลงกับชาวพื้นเมืองในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านและผู้มีส่วนได้เสีย และที่สำคัญคือการได้เป็นเจ้าของทรัพยากรประมงของชาวพื้นเมืองในชุมชน ความเป็นหุ้นส่วนจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐกับชาวพื้นเมือง การใช้สิทธิทำประมงที่ขอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทำประมงอย่างเป็นธรรม ทำให้สามารถจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิตให้มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากการศึกษากฎหมายและกรณีศึกษาการทำประมงของประเทศฟิลิปปินส์ตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วมดังต่อไปนี้ พบว่า

1) บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

กฎหมาย Local Government Code 1991 สนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของท้องถิ่นต่อการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐปรึกษาร่วมกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชน ชุมชนและผู้นำท้องถิ่น กำหนดแนวทางการดำเนินมาตรการในโครงการการพัฒนาทรัพยากรประมงก่อนเริ่มโครงการ และกฎหมาย Republic Act No. 7586 กำหนดให้การจัดการประมงในท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ที่เป็นการจัดการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกับรัฐอย่างชัดเจน

2) ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

กฎหมาย Local Government Code 1991 กำหนดให้หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสร้างความร่วมมือในฐานะคู่จัดการ กับองค์กรภาคประชาชน และชุมชนในท้องถิ่น เพื่อดำเนินการร่วมกันในโครงการเพื่อการพัฒนาใดๆ รวมทั้งการพัฒนางานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีความหลากหลายและเข้มแข็ง และกฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 ภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษการทำประมง ได้กำหนดรูปแบบการทำข้อตกลง Fishpond Lease Agreements หรือ FLAs ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมงท้องถิ่น ให้สิทธิการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยเครื่องมือและวิธีการทำประมงด้วยเครื่องมือประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง

สอดคล้องกับหลักการเรื่องข้อตกลงในการจัดการร่วม ที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐ ชุมชนและประชาชนมาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน

3) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

กฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 กำหนดให้จัดตั้ง Fisheries and Aquatic Resources Management Councils หรือ FARMCs ขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษา ช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง มีที่มาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น องค์กรประมงท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรความร่วมมืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับองค์กรท้องถิ่นของรัฐในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำประมงในท้องถิ่น รวมถึงให้ความช่วยเหลือในการจัดทำกฎ ระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย และให้คำแนะนำแก่องค์กรท้องถิ่นของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่ององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่มีการจัดตั้งองค์กรการทำประมง และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกันเพื่อจัดการประมงร่วมกัน

4) กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process)

มีกระบวนการในการจัดการร่วมกัน โดยมีการดำเนินงานการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยวิธีการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง

กฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 กำหนดพื้นที่คุ้มครองการทำประมงท้องถิ่นภายในเขต 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง โดยให้สิทธิชาวประมงในท้องถิ่น องค์กรประมงท้องถิ่น และองค์กรความร่วมมือที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทำประมงในเขตพื้นที่ได้ ในเขตพื้นที่ 15 กิโลเมตรนี้ อาจอนุญาตให้เรือประมงพาณิชย์ขนาดเล็กหรือขนาดกลางสามารถทำประมงในพื้นที่ดังกล่าวในรัศมีตั้งแต่ 10-15 กิโลเมตรได้ โดยพิจารณาจากขนาดของเรือ หรือชนิดของเครื่องมือประมง ในส่วนของประมงพาณิชย์นอกชายฝั่งการจัดการจะใช้ระบบการออกใบอนุญาตทำประมงให้กับบุคคลทั่วไป โดยให้สิทธิทำประมงนอกน่านน้ำชายฝั่งในรัศมีที่เกินกว่า 15 กิโลเมตรออกไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประมงให้กับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน เหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

4.2) การกำหนดสิทธิในการทำประมงของชุมชนและประชาชนใน ท้องถื่น

กฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 ภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษในการทำประมงแก่ชุมชนท้องถื่นในน่านน้ำภายในรัศมี 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ด้วยการขึ้นทะเบียนชาวประมงในท้องถื่น องค์กรประมงท้องถื่น และองค์กรความร่วมมือที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงการทำข้อตกลง Fishpond Lease Agreements หรือ FLAs ที่เป็นความตกลงในรูปของการเช่า ระหว่างรัฐบาลท้องถื่นกับองค์กรประมงท้องถื่น ให้สิทธิการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยวิธีการและเครื่องมือประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถื่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดสิทธิการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถื่นได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

4.3) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 กำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ดังนี้ (1) พื้นที่คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง พร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองที่เข้มงวดในการทำประมงหรือห้ามทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรในพื้นที่ (2) มาตรการทำประมงในท้องถื่นที่ใช้วิธีการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถื่นผ่านข้อตกลง Fishpond Lease Agreements ในการทำประมงท้องถื่นขนาดเล็ก (3) ภายใต้สิทธิการทำประมงที่อนุญาตให้ทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถื่นได้ โดยห้ามผู้ที่มีได้รับสิทธิทำประมง เข้ามาทำประมงในระยะ 200 เมตรจากแหล่งประมงที่ได้รับอนุญาต (4) ห้ามมิให้ทำประมงเพื่อการพาณิชย์ในน่านน้ำของท้องถื่นระยะ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

4.4) การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Local Government Code 1991 ให้อำนาจรัฐบาลท้องถื่นในการแสวงหาแหล่งทุนจากรายได้และภาษีของท้องถื่น และการแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาลกลางในรายได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ในรูปของค่าเช่าและค่าธรรมเนียมในการทำประมง โดยกำหนดตามประเภทของเครื่องมือประมงและขนาดของเรือประมง นอกจากนี้ ภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษในการทำประมงแก่ชุมชนท้องถื่นในน่านน้ำภายในรัศมี 15 กิโลเมตร

จากชายฝั่ง และการอนุญาตให้เรือประมงขนาดเล็กหรือขนาดกลางทำประมงพาณิชย์บริเวณน่านน้ำชายฝั่งในรัศมีตั้งแต่ 10-15 กิโลเมตรได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ในส่วนที่เกินจาก 15 กิโลเมตร เปิดให้ทำประมงได้อย่างเสรี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4.5) การสนับสนุนทางการเงิน

กฎหมาย Philippine Fishery Code 1998 ภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษในการทำประมง ที่อาจกำหนดให้องค์กรประมงหรือองค์กรความร่วมมืออื่นๆ ในท้องถิ่น มีสิทธิพิเศษในการทำประมงในน่านน้ำท้องถิ่นได้ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็กหรือในทรัพยากรประมงบางชนิด เพื่อสนับสนุนการทำประมงของชุมชนและชาวประมงท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการทำประมงของท้องถิ่น

4.4 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดการประมงในท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา พัฒนาขึ้นพร้อมกับการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง เพื่อคุ้มครองสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชนพื้นเมืองที่มีมาแต่ดั้งเดิมตามจารีตของท้องถิ่น โดยได้รับการยืนยันในคดี *U.S. v. Washington*¹⁰⁴ ที่วางหลักในการคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองในรัฐวอชิงตันในการใช้ทรัพยากรประมงร่วมกัน โดยกำหนดให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิทำประมงได้เท่าเทียมกับพลเมืองทั่วไป สิทธิดังกล่าวได้รับการขยายความในคำตัดสินในคดีต่อๆ มา ให้ครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองแหล่งทำประมง ทำให้ชนพื้นเมืองสามารถทำประมงในท้องถิ่นของรัฐวอชิงตันได้อย่างเสรี ซึ่งถือเป็นต้นแบบในการจัดการประมงในท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เป็นการผสมผสานระหว่างการควบคุมโดยรัฐ กับการกระจายอำนาจการจัดการให้กับท้องถิ่นร่วมตัดสินใจดำเนินการ

การจัดการประมงในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีพัฒนาการและความหมายที่หลากหลายตามบริบทที่แตกต่างกัน ในบริบทของประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ที่มุ่งต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รัฐจะมีบทบาทหลักในการจัดการ ภายใต้กฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการ อาทิ ควบคุมจำนวนเรือประมง ขนาดและจำนวนของสัตว์น้ำ และเครื่องมือประมง เป็นต้น ใน

¹⁰⁴ E. Pinkerton, *The Point of No Point Council: Innovations by an Inter-Tribal Fisheries Management Cooperative* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1990), p. 31.

บริบทของประมงที่มีใช้เพื่อการพาณิชย์ ที่มีการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรไปพร้อมกัน ที่แม้รัฐบาลท้องถิ่นจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการ แต่บทบาทหลักจะอยู่ที่องค์กรประมงในท้องถิ่น ภายใต้การมีส่วนร่วมของชาวประมงและชุมชน โดยมีการจัดตั้งองค์กรที่เข้มแข็ง มีการคัดสรรสมาชิก องค์กรอย่างเหมาะสม มีข้อมูลทางวิชาการและทางเทคนิคสนับสนุนที่เพียงพอ มีการสร้างสรรค์องค์ความรู้ของตนเอง มีการสื่อสารที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกองค์กร และมีการบูรณาการองค์ความรู้ของชุมชนเข้ากับความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์

ภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีที่คุ้มครองสิทธิการเดินเรือและการประมงของสาธารณรัฐอเมริกามีระบบการจัดการประมงภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ การจัดการทรัพยากรทางทะเลและการประมงอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับที่แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ The Ocean Act of 1997 เป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรและการจัดการทะเลและมหาสมุทร และ The Coastal Barrier Resources Act of 1982 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองปรากฏทางธรรมชาติของชายฝั่งทะเล ทั้งที่อยู่บริเวณชายฝั่ง ได้แก่ ป่าชายเลน หาดทราย ที่ดินชายฝั่ง และในทะเล ได้แก่ ปะการัง พืช และสัตว์น้ำต่างๆ และกลุ่มกฎหมายเพื่อการจัดการและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและการประมง ได้แก่ The Fishery Conservation and Management Act of 1976 ที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางดูแลการทำประมงในทะเลหลวงและมหาสมุทร พร้อมทั้งดูแลและประสานการจัดการกับรัฐบาลมลรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ และ The Intergovernmental Cooperation Act of 1968 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการประสานการจัดการและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ในการดำเนินมาตรการเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการประมง กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดกรอบนโยบายการจัดการและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลของประเทศ ทั้งนี้ การใช้กฎหมายเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่รับรองสิทธิในทรัพย์สินของชาวอเมริกันไว้

การที่สหรัฐอเมริกาจัดการประมงภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนี้ ต้องตระหนักถึงผลที่ได้รับจากนโยบายที่หลากหลายเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงต่อสาธารณะ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผลประโยชน์ทางการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อนโยบายและกฎหมายของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบ ในกระบวนการตัดสินใจที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูง มักก่อให้เกิดความขัดแย้งสูงด้วยกัน เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจดังกล่าว การจัดการประมงในรูปแบบการจัดการร่วม จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นทางเลือกที่สาธารณชนจะเข้ามีส่วนร่วมจัดการในเรื่องที่มีประเด็นทางการเมืองสูงดังกล่าว การทำข้อตกลงระหว่างรัฐกับผู้ใช้ทรัพยากรช่วย

สร้างเสถียรภาพในเรื่องที่มีความไม่แน่นอนทางการเมืองได้ ด้วยการนำผู้ใช้ประโยชน์ฝ่ายต่างๆ เข้ามาในกระบวนการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความรับผิดชอบร่วมกัน ภายใต้กฎหมาย The Ocean Act of 1997 ข้อตกลงการจัดการร่วมในการทำประมงสามารถทำได้หลายรูปแบบตามลักษณะการใช้ทรัพยากรของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่หลากหลาย

4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง

การจัดการประมงของสหรัฐอเมริกาภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจอย่างจำกัดภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจจัดการประมงในน่านน้ำนอกอาณาเขตของมลรัฐ รวมถึงประมงคร่อมน่านน้ำระหว่างมลรัฐ ในขณะที่รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจเต็มที่ในการจัดการประมงในเขตน่านน้ำของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใช้ในการจัดการจะต้องสอดคล้องและอยู่ในกรอบของกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาลกลาง การจัดการประมงทะเลในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ ดังนี้

4.4.1.1 *The Fishery Conservation and Management Act of 1976*

กฎหมาย The Fishery Conservation and Management Act of 1976 หรือที่รู้จักกันในชื่อ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management หรือ MSA เป็นกฎหมายว่าด้วยการประมงของชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการทำประมงในน่านน้ำของสหรัฐอเมริกาจากการทำประมงของต่างชาติในเขต 200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง กำหนดขอบเขตการทำประมงชายฝั่งทะเลของแต่ละมลรัฐ จัดระบบการจัดการประมงท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการทำประมงอย่างยั่งยืน กฎหมายนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. 2006 ในชื่อว่า The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำประมงในน่านน้ำสากล ควบคุมการทำประมงที่เกินขนาด เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการระบบข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการบูรณาการข้อมูลของท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงบริเวณชายฝั่ง รวมถึงการกำหนดมาตรการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้น

กฎหมาย รับรองสิทธิในการทำประมงของสหรัฐอเมริกาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง เพื่อลดอิทธิพลและผลกระทบจากการทำประมงของต่างชาติ โดยเฉพาะในเขตนิวอิงแลนด์ มลรัฐในเขตตะวันตกเฉียงเหนือ และอลาสก้า โดยกำหนดมาตรการเพื่อ

คุ้มครองการทำประมงของชาติ ด้วยการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงและมาตรการจัดการในเขตพื้นที่ที่แบ่งออกเป็น 8 พื้นที่ จัดตั้งกลไกการจัดการประมงในท้องถิ่นบนฐานการมีส่วนร่วมของสาธารณะ การดำเนินงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการจัดการประมงในรูปของ Council ที่จัดตั้งขึ้นตามการแบ่งเขตพื้นที่ทั้ง 8 พื้นที่ดังกล่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายการจัดการประมงของท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีพาณิชย์ และจัดทำเป็นกฎหมายต่อไป*

กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีพาณิชย์จัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีพาณิชย์กับรัฐบาลมลรัฐ หรือระหว่าง Council ในเขตพื้นที่ทั้ง 8 พื้นที่ หรือระหว่างผู้ว่าการรัฐกับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ของมลรัฐ รวมถึงจัดตั้งและดำเนินการโครงการฟื้นฟูทรัพยากรบนฐานชุมชน เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรประมงและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำชายฝั่ง รวมถึงโครงการช่วยเหลืออื่นๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่และสภาพปัญหา**

มาตรการการจัดการประมงในท้องถิ่นบัญญัติไว้ใน National Fisheries Management Program ตั้งแต่ Section 301-320 เป็นการจัดการประมงอย่างยั่งยืนที่รับรองการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ โดยจะศึกษามาตรการการจัดการประมงในเขตพื้นที่ Western Pacific และ North Pacific ใน Section 305 ที่มีกลไกในรูปของโปรแกรมต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1) Western Alaska Community Development Quota Programs***

เป็นมาตรการกำหนดโควตาการทำประมงของมลรัฐอลาสก้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนในอลาสก้าตะวันตกมีส่วนร่วมทำประมงในบริเวณทะเลแบริงและหมู่เกาะ Aleutian นอกชายฝั่งของมลรัฐอลาสก้า ด้วยการจัดสรรโควตาการทำประมงให้กับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ กระจายผลประโยชน์จากการทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ และยกระดับรายได้ของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของผู้ที่อาศัยในเขตพื้นที่อลาสก้าตะวันตก โดยมีกลไกที่สำคัญ ดังนี้

* The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 101; 102-251.

** The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 302(b); 104-297.

*** The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305(i)(1); 109-241.

1.1) Program Allocation

การจัดสรรโควตาการทำประมงในแต่ละปี หรือข้อจำกัด การจับสัตว์น้ำอื่นๆ ในพื้นที่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีพาณิชย์ หรือได้รับการจัดตั้งโดย กฎหมายของมลรัฐอลาสก้า การจัดสรรโควตาการทำประมงดังกล่าว ให้กำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ของ จำนวนการจับสัตว์น้ำทั้งหมด หรือกำหนดตามชนิดของสัตว์น้ำที่ให้อำนาจ โดยเป้าหมายสูงสุดของ โควตาการทำประมงที่จัดสรรให้ชุมชนอลาสก้าในสัดส่วนไม่เกิน 10.7 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนการจับ สัตว์น้ำทั้งหมดในแต่ละปี โดยอาจจัดสรรให้กับชุมชนหรือองค์กรที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ก็ได้ สิทธิใน โควตาการทำประมงนี้ ผู้ได้รับการจัดสรรสามารถใช้สิทธินั้นทำประมงด้วยตนเองหรือให้ผู้อื่นเข้าทำ ประมงก็ได้

ผู้ที่เข้าร่วมในโปรแกรมและได้รับการจัดสรรสิทธิใน โควตาการทำประมงนี้ได้ จะต้องเป็นชุมชนประมงในเขตพื้นที่อลาสก้าตะวันตกหรือหมู่เกาะ Aleutian หรือองค์กรที่ดำเนินกิจการประมงในพื้นที่ดังกล่าว ในส่วนขององค์กรมีเงื่อนไขคือ บอร์ด ขององค์กรอย่างน้อย 75 เปอร์เซ็นต์ จะต้องเป็นชาวประมงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยกรรมการอย่างน้อยจำนวน 1 คน จะต้องได้รับเลือกจากบอร์ด และองค์กรจะต้องเลือกผู้แทนเข้าไปร่วมดำเนินงานใน คณะกรรมการ Administrative Panel จำนวน 1 คน อีกด้วย

1.2) Administrative Panel

การจัดสรรโควตาการทำประมงดำเนินการโดย Community Development Quota Program Panel ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ที่ เลือกตั้งจากผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนอลาสก้าตะวันตกและหมู่เกาะ Aleutian โดยสมาชิก 1 คนในจำนวน นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากองค์กรในพื้นที่ที่เข้าร่วมโปรแกรม

คณะกรรมการ Panel มีภารกิจในการดำเนินงานตาม โปรแกรม ดังนี้คือ (1) จัดการกิจการขององค์กร จัดทำข้อตกลงหรือสัญญากับบุคคลหรือองค์กรอื่น ให้คำแนะนำแก่ North Pacific Council รัฐมนตรีพาณิชย์ และรัฐบาลมลรัฐอลาสก้า ในกิจการที่ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิทธิทำประมงตามโปรแกรมและ (2) เสริมสร้างความร่วมมือและสนับสนุน กิจกรรมของชุมชนและองค์กรที่เข้าร่วมในโปรแกรกดังกล่าว

1.3) Review and Adjustment

รัฐอลาสก้าจะทำการประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน และองค์กรที่เข้าร่วมในโปรแกรมโควตาการทำประมงในทุกๆ 10 ปี โดยพิจารณาจากจำนวน

ประชากร ระดับความยากจน ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน สถานะทางการเงินโดยรวมของสมาชิกชุมชนและองค์กร และการบรรลุเป้าหมายตามแผนการพัฒนาชุมชน ผลการประเมินหาพบว่า

ชุมชนหรือองค์กรสามารถคงประสิทธิภาพตามตัวชี้วัดดังกล่าวไว้ได้ หรือมีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะได้รับการต่ออายุสิทธิในโควตาการทำประมงตามโปรแกรมออกไปอีก 10 ปี

ชุมชนหรือองค์กรไม่สามารถคงประสิทธิภาพตามตัวชี้วัดได้ หรือไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะถูกลดทอนสิทธิในโควตาการทำประมงลงจำนวนไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ โดยยังสามารถดำเนินการในสิทธิที่เหลือจำนวน 90 เปอร์เซ็นต์ ต่อไปได้อีก 10 ปี

สิทธิในโควตาการทำประมงที่ถูกลดทอนจำนวน 10 เปอร์เซ็นต์นี้ จะถูกนำไปจัดสรรให้กับชุมชนหรือองค์กรอื่นที่เข้าร่วมในโปรแกรม ที่ผลการประเมินมิได้ถูกลดทอนสิทธิ ตามศักยภาพของชุมชนและองค์กรนั้นต่อไป

2) Western Pacific Community Development Programs *

เป็นมาตรการเพื่อการพัฒนาชุมชนในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก โดยรัฐมนตรีพาณิชย์และคณะกรรมการ Western Pacific Council ใช้อำนาจร่วมกันในการจัดตั้ง Western Pacific Community Development Programs เพื่อสนับสนุนชุมชนในพื้นที่แปซิฟิกตะวันตกในการเข้าถึงและทำประมงในพื้นที่

ผู้ที่เข้าร่วมในโปรแกรมนี้นี้ จะต้องเป็นชาวพื้นเมืองที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก ที่ประกอบอาชีพประมงด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่น โดยเป็นผู้ที่ยังมิได้เข้าร่วมในโปรแกรมรับการสนับสนุนการทำประมงอื่นใด และได้จัดทำแผนการพัฒนาชุมชนยื่นต่อคณะกรรมการ Western Pacific Council และรัฐมนตรีพาณิชย์แล้ว

การจัดทำแผนและเนื้อหาของแผนการพัฒนาชุมชนนี้ อยู่บนพื้นฐานของการทำประมงตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น และตามกรอบของสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น ที่สนับสนุนวิถีปฏิบัติในการทำประมงของชนพื้นเมืองในพื้นที่

* The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305(j)(2); 109-497.

3) Western Pacific and Northern Pacific Regional Marine Education and Training Programs*

เป็นมาตรการจัดการองค์ความรู้ด้านทรัพยากรทะเลและการประมง โดยรัฐมนตรีพาณิชย์มีอำนาจจัดตั้งโปรแกรมการศึกษาอบรมและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเล เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในองค์ความรู้และวิธีปฏิบัติที่เป็นจารีตประเพณีของท้องถิ่น และองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ ในการจัดการทรัพยากรทะเลและการทำประมง รัฐมนตรีพาณิชย์โดยความร่วมมือของ Western Pacific and Northern Pacific Regional Fishery Management Councils สถาบันการศึกษา และองค์กรฝึกอบรมท้องถิ่นในพื้นที่ จะร่วมกันจัดทำโครงการหรือโปรแกรมการจัดการศึกษาอบรม เพื่อยกระดับและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและการทำประมง รวมถึงการบูรณาการองค์ความรู้ที่เป็นจารีตประเพณีและวิทยาการสมัยใหม่ เผยแพร่ในหมู่ชุมชน ประชาชน และชนพื้นเมืองในพื้นที่

เนื้อหาและองค์ประกอบของโครงการ ประกอบไปด้วย

1. การฝึกอบรมในเรื่องเกี่ยวกับการทำประมงและอาหารทะเล ในเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางอาหาร โดยให้ความสำคัญกับชาวประมงและชุมชนชายฝั่งทะเล ในการทำประมงและกิจการอาหารทะเลบริเวณชายฝั่ง
2. จัดทำโปรแกรมส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริโภคในเรื่องคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรประมง ทั้งในธรรมชาติและจากการเพาะเลี้ยงในฟาร์ม
3. ส่งเสริมและพัฒนาวิธีการผสมผสานองค์ความรู้การทำประมงที่เป็นจารีตประเพณีท้องถิ่นของชนพื้นเมือง กับวิทยาการสมัยใหม่ที่เป็นวิทยาศาสตร์ ในการสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงในพื้นที่
4. ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนสร้างความร่วมมือในการทำประมงกับชุมชนและองค์กรประมงอื่นในพื้นที่หมู่เกาะแปซิฟิกตะวันตกและอลาสก้า สถาบันทางวิชาการ และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเลและการทำประมง

* The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305(j); 109-479.

4) Western Pacific Demonstration Projects*

เป็นมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงที่เป็นจารีตของท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีพาณิชย์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ Western Pacific Fishery Management Council มีอำนาจอนุมัติเงินช่วยเหลือให้กับชุมชนในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก ในการจัดตั้งและดำเนินโครงการประมงต้นแบบ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำประมงด้วยวิถีจารีตพื้นเมืองท้องถิ่น ในวงเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐในแต่ละปี

โครงการประมงต้นแบบนี้ จะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำประมงในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตกในแนวทาง (1) นำวิถีปฏิบัติในการทำประมงตามจารีตพื้นเมืองมาประยุกต์ใช้ (2) พัฒนาและส่งเสริมรูปแบบการทำประมงบนฐานของชุมชน และ (3) พัฒนาการศึกษาวิจัยองค์ความรู้ชุมชน และเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินโครงการต้นแบบนี้

คณะกรรมการ Western Pacific Fishery Management Council โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีพาณิชย์ มีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อตรวจติดตามและประเมินผล และจัดระดับการดำเนินงานของโครงการประมงต้นแบบ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีจำนวน 8 คน ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการทำประมงตามจารีตของท้องถิ่นในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก และมีได้เป็นสมาชิกหรือผู้ที่ปฏิบัติงานใน Western Pacific Fishery Management Council**

4.4.1.2 The Marine Resources Protection Act of 1990

กฎหมาย The Marine Resources Protection Act of 1990 หรือ MRPA เป็นกฎหมายในระดับมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลของรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหลักการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลรวมถึงทรัพยากรประมง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ทะเลที่ใกล้จะสูญพันธุ์ หรือที่ถูกคุกคามจนใกล้จะสูญพันธุ์ แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำทางทะเลทั้งที่เป็นแหล่งตามธรรมชาติและที่เป็นการเพาะเลี้ยง รวมถึงระบบนิเวศทางทะเลและความสมดุลของชนิดพันธุ์ในธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการเชิงพื้นที่ด้วยการประกาศให้เป็นพื้นที่ Ecological Reserve เพื่อคุ้มครองทรัพยากรตามสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากร หรือที่เป็น

* The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305 P.L.; 104-297.

** The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 302(g).

ประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมถึงในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วในพื้นที่ Ecological Reserve นี้ ทรัพยากรที่มีชีวิตทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครอง โดยห้ามกระทำกิจกรรมใดๆ รวมถึงการทำประมงในเขตพื้นที่ Ecological Reserve นั้น ยกเว้นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรในพื้นที่นั้น

การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ Ecological Reserve สามารถทำได้อย่างจำกัด ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด อาทิ เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการหรือสนับสนุนการจัดการทรัพยากรทางทะเลในพื้นที่คุ้มครองนั้น รวมถึงการใช้ประโยชน์เพื่อการนันทนาการ โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานประมงของรัฐ (DFG)

ในการดำเนินงานโดยองค์กรประมงของรัฐคือ Department of Fish and Game หรือ DFG มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ Fish and Game Commission หรือ FGC จัดให้มี คุ้มครอง หรือควบคุม การจัดซื้อเช่า รั้งบริจาค บันทึกความตกลง MOU หรือด้วยวิธีอื่นใด เพื่อการจัดตั้งพื้นที่คุ้มครอง โดยการจัดทำกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ ดำเนินการ คุ้มครอง บำรุงรักษา การทำประมง การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่คุ้มครอง รวมถึงการจำกัดกิจกรรม การได้มา และการใช้ทรัพยากรในพื้นที่คุ้มครอง

กฎหมาย ยังได้กำหนดกลไกการประเมินผลการดำเนินมาตรการพื้นที่คุ้มครอง โดยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อตรวจติดตามประสิทธิภาพและการพัฒนามาตรการพื้นที่คุ้มครอง โดยเป็นการผสมผสานองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และภูมิปัญญาของท้องถิ่น ผ่านสถาบันการศึกษาในมลรัฐ

4.4.1.3 The Intergovernmental Cooperation Act of 1968

กฎหมาย Intergovernmental Cooperation Act หรือ ICA เป็นกฎหมายการประสานการจัดการกิจการของชาติ มีหลักการเพื่อการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ในกิจกรรมหรือการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนา รวมถึงการทำประมงในบริเวณทะเลและชายฝั่ง โดยจัดตั้งกลไกชื่อ A-95 Review เพื่อศึกษาทบทวนกระบวนการความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรประสานการจัดการในระดับรัฐ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดความชัดเจนในรูปธรรมของกิจกรรมหรือโครงการที่เสนอกับความเหมาะสมต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในทุกระดับ และกำหนดความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจในพื้นที่ของกิจกรรมและโครงการที่เสนอ เพื่อ

ป้องกันปัญหาการทับซ้อนของเขตอำนาจการจัดการที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้น โดยได้จัดตั้งองค์กรชื่อ Councils of Government หรือ COGs เป็นองค์กรอิสระที่คณะกรรมการจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในพื้นที่ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการศึกษา ทบทวนกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาที่เข้าเข้าเงื่อนไขของกลไก A-95 Review โดยการศึกษาทบทวน ความเหมาะสมของกิจกรรมหรือโครงการและงบประมาณที่นำเสนอ ให้ความเห็นและคำแนะนำต่างๆ รวมถึงตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการและกิจกรรมเหล่านั้น

4.4.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา

การจัดการประมงในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา อยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ร่วมกันภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐในท้องถิ่น ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการใช้ศาลในการตรวจสอบและควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของทั้ง รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

1) มีการแบ่งเขตพื้นที่ทำประมงทั้งในระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ และในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในระดับมลรัฐที่หลากหลาย ตามศักยภาพของทรัพยากรและ ส่วนได้เสียของผู้ใช้ทรัพยากร

2) การจัดการประมงในระดับชาติอยู่ภายใต้กฎหมาย The Fishery Conservation and Management Act of 1976 ที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางจัดการประมงในน่านน้ำ นอกอาณาเขตมลรัฐ ประมงคร่อมน่านน้ำระหว่างมลรัฐ และประมงในทะเลหลวง ประสานการจัดการ ประมงในระหว่างมลรัฐ รวมถึงการจัดการประมงท้องถิ่นโดยกลไกในรูปของโปรแกรมต่างๆ ได้แก่ การจัดสรรโควตาทำประมงให้กับท้องถิ่นภายใต้ Western Alaska Community Development Quota Programs การศึกษาอบรมและเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดการประมงทะเล ในองค์ความรู้ และวิธีปฏิบัติที่เป็นจารีตประเพณีท้องถิ่น และองค์ความรู้วิทยากรสมัยใหม่ในโปรแกรม Western Pacific and Northern Pacific Regional Marine Education and Training Programs

ในกรณีของรัฐแคลิฟอร์เนียมีกฎหมาย The California Fish and Game Code ที่ให้อำนาจรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนียจัดการประมงในเขตน่านน้ำของมลรัฐ โดยมี The Marine Resources Protection Act of 1990 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ The California Fish and Game Code กำหนดมาตรการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล พร้อมทั้งการทำ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการประมงในรูปแบบที่หลากหลาย รวมถึง

การทำประมงในพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของ “การจัดการประมงร่วม (Fishery Co-Management)” ที่ผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการจัดการร่วมกับรัฐ รูปแบบข้อตกลงการจัดการร่วมโดยรัฐและผู้มีส่วนได้เสียนี้ ช่วยทำให้เกิดเสถียรภาพของการจัดการในพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้ง รวมถึงในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวสูงเช่นในกรณีของพื้นที่คุ้มครองทางทะเลนี้ได้

4.4.2.1 กรณีศึกษาการทำประมง Big Creek, California¹⁰⁵

Big Creek ตั้งอยู่บริเวณตอนเหนือของอ่าว Morro ชายฝั่ง Big Sur ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่ Landels-Hill-Big Creek Reserve (LHBC) ขนาดพื้นที่ 3,848 เอเคอร์ ที่สงวนรักษาไว้ให้คงอยู่ตามสภาพธรรมชาติ โดยมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียซานตาครุซ (UCSC) เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และพื้นที่ Big Creek Ecological Reserve (BCER) ขนาดพื้นที่ 1,680 เอเคอร์ เป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์ไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ภายใต้การจัดการร่วมกันโดย California Department of Fish and Game (CDFG) ผู้จัดการ LHBC และบุคลากรของ UCSC ภายใต้กฎหมาย The Marine Resources Protection Act of 1990 (MRPA) ที่ห้ามมิให้เข้าถึงหรือทำกิจกรรมใดๆ รวมถึงการทำประมงในพื้นที่ LHBC โดยเด็ดขาด แต่ในพื้นที่ BCER อนุญาตให้เข้าถึงเพื่อทำการศึกษาวิจัยและทำประมงขนาดเล็กบางประเภทได้ ด้วยความสมบูรณ์ของแหล่งปะการังชายฝั่งและลักษณะของพื้นดินใต้ท้องทะเลที่เหมาะสมต่อการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำหลากชนิด ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและการนันทนาการ ถึงแม้ด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่จำกัดการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว บริเวณชายฝั่ง Big Sur จึงเป็นแหล่งที่มีการทำประมงพื้นบ้านท้องถิ่นและประมงพาณิชย์ขนาดเล็กมาตั้งแต่ช่วงปลายของปี ค.ศ. 1970

Big Creek Ecological Reserve เป็น 1 ใน 4 แห่งของพื้นที่คุ้มครองที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยกฎหมาย The Marine Resources Protection Act of 1990 ที่ได้รับการสนับสนุนจากชาวประมงในท้องถิ่นทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ขนาดเล็กและผู้ใช้ประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ในการจัดตั้งพื้นที่ดังกล่าว ที่เป็นการริเริ่มโดยชาวประมงในพื้นที่โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากผู้จัดการ LHBC ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแล Landels-Hill-Big Creek Reserve โดยเริ่มจากการจัดตั้งโครงการและประเมินผลอย่างไม่เป็นทางการของการจัดตั้ง Ecological Reserve ในพื้นที่ข้างเคียงของ Landels-Hill-Big Creek Reserve โดยชาวประมงมีหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลของทรัพยากรประมงในพื้นที่ให้กับ LHBC เพื่อ

¹⁰⁵ Caroline Pomeroy, *Social Considerations for Marine Resources Management: Evidence from Big Creek Ecological Reserve*(California: University of California, Santa Cruz,, 1999), p. 120-123.

นำไปใช้พัฒนาประสิทธิภาพการจัดการ แลกกับสิทธิการเข้าถึงและการทำประมงในพื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็น Ecological Reserve ได้

การเตรียมการเพื่อจัดตั้งพื้นที่ Ecological Reserve เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นของปี ค.ศ. 1980 จากการรวมกลุ่มของชาวประมงขนาดเล็กในพื้นที่ตกลงกันกำหนดแนวทางกิจกรรมประมงของกลุ่มร่วมกัน โดยแบ่งพื้นที่ชายฝั่งของ Big Sur ออกเป็น 3 ส่วน โดยในแต่ละปีอนุญาตให้ทำประมงในพื้นที่ดังกล่าวได้เป็นเวลา 4 เดือน เพื่อให้ทรัพยากรได้ฟื้นตัวในเวลาที่เหลือสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปในแต่ละพื้นที่ ในปี ค.ศ. 1988 ชาวประมงได้ร้องขอต่อผู้จัดการ LHBC ขออนุญาตนำเรือประมงผ่าน Big Creek Reserve เข้าไปทำประมงในบริเวณตอนเหนือของพื้นที่ Reserve ผู้จัดการ LHBC อนุญาตตามคำขอแลกกับข้อตกลงที่ว่า ชาวประมงผู้ที่นำเรือผ่านเข้าไปในพื้นที่ มีหน้าที่สังเกตและเก็บรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรประมงในพื้นที่ Reserve ที่ห้ามทำกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่นั้น และข้อมูลทรัพยากรประมงในพื้นที่ใกล้เคียงที่สามารถทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับเตรียมการจัดตั้งพื้นที่ Ecological Reserve รวมทั้งเพื่อการพัฒนาการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ต่อไป

ในช่วงปี ค.ศ. 1989-1990 ผู้จัดการพื้นที่คุ้มครอง (LHBC) นักวิชาการของหน่วยงานประมงของรัฐแคลิฟอร์เนีย (CDFG) และชาวประมงในพื้นที่ ได้เห็นพ้องถึงความเป็นไปได้ในการศึกษาวิจัยร่วมกันโดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบทรัพยากรประมงทั้งในพื้นที่ Big Creek Reserve และนอกพื้นที่คือ Mill Creek ที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของ Big Creek ความร่วมมือดังกล่าวและความตกลงที่ชาวประมงใช้สิทธิผ่านพื้นที่คุ้มครองเข้าไปทำประมงได้นี้ ช่วยให้มีความเป็นไปได้ในการได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และความต่อเนื่องของมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรในเขตพื้นที่ ดังบทบัญญัติของ The California Fish and Game Code ที่บัญญัติให้ผู้จัดการพื้นที่คุ้มครอง (LHBC) มีอำนาจในการรับรองการทำวิจัยของ Big Creek รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยก่อนที่จะนำไปสู่การรับรองโดยกฎหมาย (CFGC Sec. 630.5(b)(2)(a)) โดยที่ในการดำเนินการ ผู้จัดการพื้นที่คุ้มครองได้ดำเนินงานภายใต้การสนับสนุนของชาวประมงท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นในการสนับสนุนมาตรการการจัดตั้งเป็นพื้นที่ Ecological Reserve ต่อไป

กรณีศึกษา Big Creek เป็นโครงการการจัดการประมงร่วมในเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเล ที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนียกับชาวประมงในท้องถิ่น โดยชาวประมงในพื้นที่ได้ทำความตกลงกับ UCSC ผู้ดูแลพื้นที่ดังกล่าวในการทำประมงในเขตพื้นที่ Big Creek Ecological Reserve โดยร่วมกันกำหนดรูปแบบวิธีการทำประมง การดำเนินการ และสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่นั้น โดยชาวประมงได้ช่วยผู้ดูแลพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล

และตัวอย่างสัตว์น้ำที่จับได้ในพื้นที่ ความร่วมมือดังกล่าวได้รับการรับรองโดยกฎหมาย The Marine Resources Protection Act of 1990 โครงการร่วมมือนี้ประสบความสำเร็จเพราะได้รับการสนับสนุนจากชาวประมงในพื้นที่ ที่ต่อมาได้พัฒนาไปสู่การทำความตกลงในรูปแบบของ MOU ระหว่างผู้ดูแลพื้นที่คุ้มครองคือ มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียซานตาครุซ (UCSC) หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่คุ้มครองของมลรัฐ (CDFG) และองค์กรประมงในพื้นที่ ในการทำความตกลงจัดการประมงในพื้นที่คุ้มครองร่วมกัน โดยผู้จัดการพื้นที่คุ้มครอง (LHBC) มีบทบาทหลักในฐานะผู้ประสานการจัดการระหว่างชาวประมง ผู้จัดการหน่วยงานประมงของรัฐ (CDFG) และนักวิชาการประมงของมหาวิทยาลัย UCSC ผู้ดูแลรับผิดชอบงานประจำขององค์กร รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรของชาวประมงในพื้นที่ แลกกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากชาวประมง เพื่อนำมาใช้พัฒนาการจัดการประมงของรัฐ

4.4.2.2 กรณีศึกษาการทำประมง Cooperative Management in Fisheries of Alaska¹⁰⁶

การทำประมงของรัฐอลาสก้าอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการ North Pacific Fishery Management Council ที่มีรูปแบบการจัดองค์กรบนฐานความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในระดับชาติที่มีผลการดำเนินงานในระดับมลรัฐ องค์กรประกอบของคณะกรรมการจำนวน 11 คน เป็นผู้แทนที่ผู้ว่าการรัฐอลาสก้าเสนอจำนวน 5 คน จากภาคเอกชนจำนวน 2 คน ผู้แทนรัฐมนตรีพาณิชย์จำนวน 1 คน ผู้แทนรัฐวอชิงตันจำนวน 2 คน และรัฐออเรกอนจำนวน 1 คน มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการจัดการประมง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีพาณิชย์ และนำไปปรับใช้โดยกฎหมายกลางของชาติในการจัดการประมงในท้องถิ่น ในการให้ความเห็นต่อนโยบายและแผนจัดการประมงของรัฐอลาสก้านี้ รัฐมนตรีฯ มีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อนโยบายและแผนที่คณะกรรมการเสนอ การไม่ให้ความเห็นชอบจะต้องมีเหตุผลตามเงื่อนไขของกฎหมายประมง (MSA) หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ หากการไม่ให้ความเห็นชอบมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย รวมถึงเพื่อปกป้องความเสียหายที่เกิดจากการปรับใช้นโยบายและแผนนั้น คณะกรรมการจึงมีบทบาทมากกว่าการเป็นเพียง

¹⁰⁶ Douglas Clyde Wilson, Jesper Raakjaer Nielsen, and Poul Degnbol, *The Fisheries Co-Management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects*(London: Kluwer Academic Publishers, 2003), p.163-166.

องค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ที่สะท้อนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้อย่างดี

องค์กรการจัดการประมงในรูปแบบความร่วมมืออื่น ได้แก่ คณะกรรมการ Advisory Panel (AP) และคณะกรรมการ Scientific and Statistical Committee (SSC) โดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ AP ประกอบไปด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนในอุตสาหกรรมประมง รวมถึง ชนพื้นเมืองดั้งเดิม นักสิ่งแวดล้อม และผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อการนันทนาการ ในส่วนของคณะกรรมการ SSC ที่กรรมการประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียดังเช่นในคณะกรรมการ AP แล้ว ยังประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมและทรัพยากรธรรมชาติที่มาจากนักวิชาการและหน่วยงานของรัฐอีกด้วย ทั้งสององค์กรมีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแผนในประเด็นที่เกี่ยวกับการประมงในเบื้องต้น เป็นกระบวนการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนานโยบายและกฎหมายด้านการประมง เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและกฎหมายดังกล่าวสามารถที่จะตรวจสอบผ่านกลไกขององค์กรทั้งสามคือ คณะกรรมการ AP, SSC และ Council กลไกทั้งสามถือเป็นเครื่องมือการจัดการประมงที่สะท้อนผู้ได้รับผลกระทบและความต้องการของส่วนใหญ่ได้อย่างยุติธรรม อีกทั้งยังแสดงถึงความเป็นหุ้นส่วนหรือความรับผิดชอบร่วมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง ได้แก่ ชาวประมง องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนประมง สถาบันวิชาการ และหน่วยงานรัฐทั้งในท้องถิ่นและในระดับชาติ ในการจัดการประมงร่วมกันได้อย่างน่าสนใจ

รัฐอลาสก้าได้นำโปรแกรมต่างๆ ภายใต้กฎหมาย MSA มาใช้ในการจัดการประมง รวมถึงโปรแกรมการกำหนดโควตาการทำประมง (CDO) ที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งจากการทำประมงในพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เริ่มแรกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านอาหารทะเลในพื้นที่อลาสก้าตะวันตกที่ห่างไกลและยากจน และเพื่อแก้ไขความขัดแย้งจากการทำประมงในทะเลแบริงที่อุตสาหกรรมประมงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในระยะแรกคณะกรรมการได้จัดสรรโควตาการทำประมงให้กับองค์กรประมงในพื้นที่จำนวน 6 องค์กร ปัจจุบันชุมชนหมู่บ้านบริเวณชายฝั่งทะเลแบริงจำนวน 65 แห่ง ได้เข้าร่วมในโปรแกรมหักโควตาเหล่านี้ ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโปรแกรมในการทำประมงตามสิทธิที่ได้รับจัดสรร หรือผลประโยชน์จากการให้เช่าสิทธิที่ได้รับการจัดสรรกับองค์กรประมงขนาดใหญ่อื่นๆ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากโปรแกรมนี้นี้มีมูลค่ามหาศาล โดยคิดจากค่าธรรมเนียมการทำประมงที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1992 ถึง 1994 จำนวน 53 ล้านดอลลาร์ เพิ่มขึ้นเป็น 1.2 พันล้านเหรียญในปี ค.ศ.1996 สามารถสร้างงานและรายได้ให้กับชุมชนในพื้นที่อลาสก้าตะวันตกได้ถึง 8 ล้านดอลลาร์ต่อปี

ถึงแม้โปรแกรมโควตาการทำประมงจะเป็นมาตรการในระดับชาติ แต่ได้ถูกนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นของมลรัฐอลาสก้าอย่างสำคัญ เป็นมาตรการที่สัมพันธ์กันของ 3 เสาหลัก ทั้ง

จากรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และกลุ่มผู้ได้รับการจัดสรรโควตาทำประมงในท้องถิ่น โดยที่กลุ่มที่ได้รับการจัดสรรโควตารับผิดชอบทำประมงตามโควตาที่ได้รับ ความท้าทายอยู่ที่การไม่สามารถทำประมงในสัตว์น้ำทุกชนิดได้ แผนการทำประมงของชุมชนที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และการแข่งขันทำประมงตามสิทธิที่ได้รับของแต่ละกลุ่ม รัฐบาลมลรัฐรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานของโครงการ ทบทวนและรับรองสิทธิการจัดสรรโควตาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโปรแกรมในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนอาสาสมัคร และรัฐบาลกลางรับผิดชอบทบทวนและอนุมัตินโยบายการพัฒนาชุมชนและแผนงานการจัดสรรโควตาทำประมง รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในการบริหารหรือร่วมกันของมลรัฐอาสาสมัครและคณะกรรมการจัดการประมงในเขตพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานตามโปรแกรมเป็นไปอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

4.4.3 วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลมาใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงในฐานะการจัดการทางเลือก จากข้อดีของการจัดการในแบบเดิมที่ไม่สามารถตอบสนองในเรื่องความยั่งยืนของทรัพยากรและข้อจำกัดในเรื่องการมีส่วนร่วมได้ ในขณะที่มาตรการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลสามารถสนองตอบต่อเป้าประสงค์ที่หลากหลาย ครอบคลุมตั้งแต่การอนุรักษ์ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ ปกป้องระบบนิเวศ แหล่งที่อยู่อาศัย ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่สำคัญ เพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของปริมาณสัตว์น้ำ รวมถึงการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

การจัดการประมงของสหรัฐอเมริกานี้ เป็นรูปแบบการจัดการร่วมที่เป็นผลมาจากการทำความเข้าใจของคู่จัดการ ที่เป็นการริเริ่มจากชาวประมงในท้องถิ่นโดยการเจรจาทำข้อตกลงร่วมกับหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลทรัพยากร เป็นการจัดการในรูปแบบ “การจัดการประมงแบบทำงานร่วมกัน (Cooperative Fishery Management)” โดยชาวประมงได้สิทธิการทำประมงในเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่นั้นด้วย มาตรการต่างๆ ที่ใช้ได้พัฒนาขึ้นผ่านกลไกการเจรจา ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของสาธารณะ กฎหมายยังได้รับรองสิทธิการทำประมงของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในท้องถิ่น โดยมีกลไกในรูปของโปรแกรมที่เป็นความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในท้องถิ่น ที่มีการจัดองค์กรที่เป็นประชาธิปไตย ในการจัดทำนโยบายและดำเนินมาตรการการจัดการประมงในท้องถิ่นร่วมกัน

จากการศึกษากฎหมายและกรณีศึกษาการทำประมงของประเทศสหรัฐอเมริกาตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วมดังต่อไปนี้ พบว่า

1) บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 ให้สิทธิการทำประมงแก่กลุ่มชาวประมงที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามวิถีท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการทำประมงผ่านโปรแกรมต่างๆ ที่สนับสนุนความร่วมมือในการทำประมงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ได้แก่ โปรแกรมการจัดสรรสิทธิในโควตาทำประมงของชุมชนอลาสก้าตะวันตก โปรแกรมการพัฒนาชุมชนในเขตแปซิฟิกตะวันตก โปรแกรมการจัดการองค์ความรู้ด้านประมงทะเลของแปซิฟิกตะวันตก และโปรแกรมสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงของชนพื้นเมืองในวิถีจารีตดั้งเดิม และกฎหมาย Marine Resources Protection Act 1990 ที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเล มีอำนาจจัดทำข้อตกลงให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียทำประมงในพื้นที่คุ้มครองนั้นได้ ซึ่งเป็นรูปแบบของ “การจัดการประมงแบบทำงานร่วมกัน (Cooperative Fishery Management)” ที่เป็นความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการจัดการประมงร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ที่เป็นการจัดการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่รับรองสิทธิของชุมชนและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกัน

2) ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 ให้อำนาจรัฐมนตรีพาณิชย์ ทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกันทั้งในระดับชาติระหว่างรัฐมนตรีพาณิชย์กับรัฐบาลมลรัฐ ระดับภูมิภาคที่ระหว่าง Council ในเขตพื้นที่ทั้ง 8 พื้นที่ และระดับท้องถิ่นระหว่างผู้ว่าการรัฐกับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ และกฎหมาย The Marine Resources Protection Act of 1990 ให้อำนาจรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนียทำข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้เสียอนุญาตให้ทำประมงในพื้นที่คุ้มครองทางทะเลได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องข้อตกลงการจัดการร่วม ที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐ ชุมชนและประชาชนมาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน

3) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการประมงในระดับต่างๆ โดยในระดับภูมิภาคมีคณะกรรมการชื่อ North Pacific Fishery Management Council รับผิดชอบจัดการประมงในเขตพื้นที่แปซิฟิกเหนือ คณะกรรมการจำนวน 11 คน ประกอบไปด้วยผู้แทนที่ผู้ว่าการรัฐออลาสก้าเสนอจำนวน 5 คน จากภาคเอกชนจำนวน 2 คน ผู้แทนรัฐมนตรีพาณิชย์จำนวน 1 คน ผู้แทนรัฐวอชิงตันจำนวน 2 คน และ

รัฐออเรกอนจำนวน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการประมงในพื้นที่ รวมถึงมลรัฐอลาสก้า

ในระดับท้องถิ่นกฎหมายได้กำหนดมาตรการในรูปแบบโปรแกรมต่างๆ ได้แก่ Western Alaska Community Development Quota Programs เพื่อจัดสรรโควตาการทำประมงในพื้นที่ มีคณะกรรมการ Community Development Quota Programs Panel ทำหน้าที่จัดสรรโควตาดังกล่าว ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ที่เลือกตั้งจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยสมาชิก 1 คนในจำนวนนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากองค์กรในพื้นที่ที่เข้าร่วมโปรแกรม

องค์กรการจัดการประมงในรูปแบบอื่น ได้แก่ Advisory Panel (AP) และ Scientific and Statistical Committee (SSC) โดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ AP ประกอบไปด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนในอุตสาหกรรมประมง รวมถึงชนพื้นเมืองดั้งเดิม นักสิ่งแวดล้อม และผู้ใช้ทรัพยากรอื่นๆ ในส่วนของคณะกรรมการ SSC ที่กรรมการประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียดังเช่นในคณะกรรมการ AP แล้ว ยังประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมและทรัพยากรธรรมชาติที่มาจากนักวิชาการและหน่วยงานของรัฐอีกด้วย องค์กรดังกล่าวมีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการประมง เป็นกระบวนการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนานโยบายและกฎหมายประมง

กลไกของกฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักการในเรื่ององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่มีการจัดตั้งองค์กรการทำประมง และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อดำเนินงานการจัดการประมงร่วมกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process)

มีกระบวนการในการจัดการร่วมกัน โดยมีการดำเนินงานการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยวิธีการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 ได้กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการทรัพยากรประมงทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ โดยในระดับชาติ แบ่งออกเป็น 8 เขตพื้นที่ มีคณะกรรมการ (Council) ดูแลรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ในระดับท้องถิ่น กฎหมาย Marine Resources Protection Act 1990 กำหนดให้เป็นพื้นที่ Ecological Reserve เพื่อคุ้มครองทรัพยากรตามสภาพทางธรรมชาติ รวมถึงการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ในท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ Ecological Reserve นี้ ยัง

แบ่งออกเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์และเขตพื้นที่สงวน ในเขตพื้นที่สงวนทรัพยากรที่มีชีวิตทั้งหมดจะได้รับ การคุ้มครอง โดยห้ามกระทำการกิจกรรมใดๆ ส่วนในเขตอนุรักษ์อาจอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรในเขตพื้นที่นั้นได้ ในเงื่อนไขที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นประโยชน์ต่อการ จัดการทรัพยากรในพื้นที่นั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนด ขอบเขตพื้นที่ทำประมงให้กับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน เหมาะสมกับลักษณะและ สภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

4.2) การกำหนดสิทธิในการทำประมงของชุมชนและประชาชนใน

ท้องถิ่น

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการในการจัดการประมงของชุมชนในท้องถิ่น ได้แก่ Western Alaska Community Development Quota Programs ให้สิทธิชนพื้นเมืองในพื้นที่มีส่วนร่วมทำประมงใน บริเวณทะเลแบริ่งด้วยการจัดสรรสิทธิในโควตาประมง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และแก้ปัญหาความยากจนของชนพื้นเมืองในพื้นที่ พร้อมทั้งมาตรการสนับสนุนอื่นๆ ได้แก่ Western Pacific Community Development Programs เพื่อสนับสนุนชุมชนในพื้นที่แปซิฟิกตะวันตกใน การทำประมงในพื้นที่ตามจารีตท้องถิ่น และ Western Pacific and Northern Pacific Regional Marine Education and Training Programs เพื่อการจัดการองค์ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเล และการประมงของชนพื้นเมือง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการ กำหนดสิทธิการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใช้ ทรัพยากร

4.3) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนภายใต้ โปรแกรมต่างๆ ได้แก่ Western Alaska Community Development Quota Programs ที่จัดสรร สิทธิในโควตาการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ และ Western Pacific and Northern Pacific Regional Marine Education and Training Programs ที่จัดการองค์ความรู้ด้านทรัพยากร ทางทะเลและการทำประมงของชนพื้นเมือง บูรณาการองค์ความรู้ดั้งเดิมกับวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ใน การทำประมงอย่างยั่งยืน และส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือทำประมงกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ และกฎหมาย Marine Resources Protection Act 1990 กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและ

มาตรการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่ ที่แบ่งออกเป็นเพื่อการสงวน การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ ตามลักษณะและสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากรนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับ สภาพและลักษณะของทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

4.4) การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงภายใต้โปรแกรม Western Alaska Community Development Quota Programs ที่จัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในเขตพื้นที่ของมลรัฐอลาสก้าตะวันตก โดยรัฐอลาสก้าจะทำการประเมินผลการดำเนินงานของผู้ที่ได้รับจัดสรรสิทธิโควตาการทำประมงในทุกๆ 10 ปี หากยังคงประสิทธิภาพการดำเนินการหรือมีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะได้รับการต่ออายุสิทธิในโควตาการทำประมงออกไปอีก 10 ปี แต่หากไม่สามารถคงประสิทธิภาพหรือไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะถูกลดทอนสิทธิในโควตาการทำประมงลงจำนวนไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ โดยยังสามารถดำเนินการในสิทธิที่เหลือต่อไปได้อีก 10 ปี และสิทธิในโควตาการทำประมงที่ถูกลดทอนลงนั้น จะนำไปจัดสรรให้กับชุมชนหรือองค์กรอื่นที่ผลการประเมินมิได้ถูกลดทอนสิทธิ ตามศักยภาพของชุมชนและองค์กรนั้นต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับ หลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมง อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4.5) การสนับสนุนทางการเงิน

กฎหมาย Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการในรูปของโครงการ Western Pacific Demonstration Projects เพื่อสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงที่เป็นจารีตของท้องถิ่น รัฐมนตรีพาณิชย์มีอำนาจอนุมัติเงินช่วยเหลือให้กับชุมชนในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก ในการจัดตั้งและดำเนินโครงการประมงต้นแบบนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำประมงด้วยจารีตพื้นเมืองท้องถิ่น ในวงเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐในแต่ละปี โครงการประมงต้นแบบนี้ จะต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำประมงในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตกในแนวทาง (1) นำวิธีปฏิบัติในการทำประมงตามจารีตพื้นเมืองมาประยุกต์ใช้ (2) พัฒนาและส่งเสริมรูปแบบการทำประมงบนฐานชุมชน และ (3) พัฒนาการศึกษาวิจัยองค์ความรู้ชุมชน และเครื่องมือที่จำเป็นในการดำเนินโครงการต้นแบบนี้ ซึ่ง

สอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการทำประมงของท้องถิ่น

4.5 การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในประเทศนิวซีแลนด์

การจัดการประมงของประเทศนิวซีแลนด์อยู่ภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะจากการใช้ทรัพยากรประมง ภายใต้กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ที่วางระบบการจัดการประมงของประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยแบ่งการจัดการออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรคือ ประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้านของชนพื้นเมือง และประมงเพื่อการนันทนาการ โดยที่ประมงเพื่อการพาณิชย์ เป็นการทำประมงภายใต้ระบบโควตา ที่เป็นการแบ่งปันสิทธิการจับสัตว์น้ำที่ควบคุมปริมาณการจับเพื่อการพาณิชย์ โดยอาจจำกัดเฉพาะสัตว์น้ำบางชนิดหรือในบางพื้นที่ การได้มาซึ่งสิทธิในโควตาการจับสัตว์น้ำอาจได้มาโดยการซื้อหรือเช่าที่ให้สิทธิแก่เอกชนหรือองค์กรธุรกิจในการทำประมงตามโควตา ดังกล่าว การทำประมงนอกระบบโควตา เป็นการจัดการภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิการทำประมง ที่เปิดให้เข้าทำประมงได้อย่างเสรี ภายใต้การควบคุมของรัฐในเรื่องต่างๆ เช่น การจำกัดชนิดและจำนวนสัตว์น้ำที่จับ การควบคุมเครื่องมือประมง และเรือประมง เป็นต้น

ในขณะที่ประมงเพื่อนันทนาการ เป็นการทำประมงที่เปิดให้เข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเสรี ทรัพยากรประมงถือเป็นสิทธิร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย ภายใต้มาตรการควบคุมในเรื่องต่างๆ อาทิ การจำกัดจำนวนการจับสัตว์น้ำรายวัน ขนาดขั้นต่ำของสัตว์น้ำที่จะจับได้ ชนิดและขนาดของเครื่องมือทำประมง และการห้ามทำประมงในบางพื้นที่และบางฤดูกาล สำหรับการทำประมงพื้นบ้านตามจารีตของชนพื้นเมือง เป็นการจัดการภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินของชนพื้นเมืองที่รับรองโดยรัฐบาล นิวซีแลนด์ ในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและการทำประมง ที่ให้กับกลุ่มหรือชนพื้นเมืองในชุมชนใด โดยเฉพาะ สิทธิการทำประมงนี้อาจจัดสรรกันในระหว่างชนพื้นเมืองหรือกลุ่มในชุมชน ผ่านกระบวนการจัดการหรือการเจรจาทำความตกลงร่วมกัน

จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลของประเทศที่มีเขตพื้นที่ทางทะเลที่กว้างขวาง ความจำเป็นที่ต้องจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่เพิ่มสูงขึ้น นิวซีแลนด์ได้พัฒนาระบบการจัดการประมงแบบทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ กล่าว โดยเฉพาะคือการจัดการร่วมที่เป็นกลไกจัดการความขัดแย้ง ในการจัดสรรสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงดังกล่าว จากการปรับปรุงกฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ในปี ค.ศ. 1998 ได้บรรจุเรื่องการจัดการร่วมในการทำประมงเข้าไว้ในกฎหมายด้วย โดยให้ความหมายของ

การจัดการร่วมในการทำประมงไว้ในความหมายอย่างกว้างว่า “เป็นกระบวนการทำงานและการสื่อสารร่วมกัน ที่ผู้ใช้ทรัพยากร ผู้แทนหน่วยงานรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในการจัดการร่วมกันอย่างสร้างสรรค์* ในการดำเนินมาตรการ รัฐมนตรีได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐและผู้ใช้ทรัพยากรประมง รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น นักสิ่งแวดล้อม และองค์การพัฒนาเอกชน รายละเอียดการดำเนินการให้เป็นไปตามความตกลงของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีไป

4.5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง

การจัดการประมงของประเทศนิวซีแลนด์เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ภายใต้กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ที่รับรองสิทธิการทำประมงในน่านน้ำของประเทศจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงของท้องถิ่นในมาตรา 11 และ มาตรา 298 พร้อมทั้งมาตรการการจัดการประมงตามจารีตของชนพื้นเมืองท้องถิ่นในมาตรา 174-186 ดังนี้

4.5.1.1 The Fisheries Act of 1996

กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 เป็นกฎหมายการจัดการประมงของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ที่สามารถคงไว้ซึ่งศักยภาพของทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการใช้ประโยชน์ของคนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่อง (1) การคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (2) การจัดการประมงเพื่อการพาณิชย์ (3) การจัดการประมงตามจารีตชนพื้นเมือง Maori (4) การจัดการประมงเพื่อการนันทนาการ (5) การจัดการความขัดแย้งจากการทำประมงที่เกินศักยภาพ และ (6) การจัดการประมงด้วยการปรึกษาหารือ โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการประมงของประเทศ

กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการการทำประมงของท้องถิ่นไว้ในมาตรา 11 และมาตรา 298 โดยมีหลักการสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้

รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ มีอำนาจกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในการจัดการทรัพยากรประมงหรือพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่น ดังนี้ (1) กำหนดโควตาทำประมงรวมทั้งปริมาณการจับสัตว์น้ำรวมในแต่ละสัปดาห์หรือที่อนุญาตให้จับได้ (2) ขนาด เพศ หรือ

* Defining Co-management as “an ongoing collaborative and communicative process, where resources user, together with government representatives and other actors, are in an entrepreneurial and creative role”.

ลักษณะทางชีวภาพของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ (3) พื้นที่ที่อนุญาตให้ทำประมง (4) วิธีการทำประมงรวมทั้งการใช้เครื่องมือประมง และ (5) การกำหนดฤดูกาลทำประมง รวมถึงการทำประมงตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการประมงที่ผ่านความเห็นชอบแล้ว*

รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามการทำประมงดังต่อไปนี้ (1) ในชนิดของสัตว์น้ำหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด (2) ในเวลาหรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (3) ในวิธีการทำประมงใดๆ (4) ในการใช้เครื่องมือประมงใดๆ**

กฎหมาย กำหนดมาตรการในการทำประมงพื้นบ้านตามจารีตของชนพื้นเมือง Maori ไว้ในหมวด Taipure-local Fisheries and Customary Fishing ในมาตรา 174 - 186 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการทำประมงของชนพื้นเมืองที่ทำประมงเพื่อการยังชีพหรือด้วยวิถีจารีตท้องถิ่น ดังที่อนุสัญญา Waitangi ได้รับรองสิทธิไว้ข้อ 2 ของอนุสัญญา*** มาตรการจัดการประมงตามจารีตของชนพื้นเมืองนี้ มีหลักการสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้

1) เขตพื้นที่ทำประมง Taipure-local Fisheries

ผู้สำเร็จราชการแห่งประเทศนิวซีแลนด์ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ มีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงเรียกว่า Taipure-local Fisheries เพื่อคุ้มครองการทำประมงในท้องถิ่นตามจารีตของชนพื้นเมือง Maori การกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวให้คำนึงถึงความเหมาะสมของขนาดพื้นที่ต่อความจำเป็นในการทำประมงของชุมชน ผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียพิเศษอื่นใดของคนในชุมชน ผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรประมงของชุมชน รวมทั้งผลกระทบต่อการดำรงชีพของชุมชนข้างเคียงพื้นที่ที่จะออกประกาศ†

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง Taipure-local Fisheries นี้ให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ยื่นคำขอจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมงต่อหัวหน้าหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ โดยระบุขนาดที่ตั้ง ขอบเขตของพื้นที่ จารีตประเพณีในการทำประมงของชนพื้นเมือง ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ พร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นในการเป็นแหล่งอาหารของชุมชน หรือเหตุผลด้านจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองในการขอจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมงดังกล่าว โดยมีกระบวนการตรวจสอบนับแต่เมื่อยื่นคำขออนุญาตให้จัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง ที่ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อาทิ การโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยหรือ

* The Fisheries Act of 1996, Section 11.

** The Fisheries Act of 1996, Section 297(1)(a)(i)-297(1)(a)(viii).

*** The Fisheries Act of 1996, Section 177-178.

† The Fisheries Act of 1996, Section 175, 176.

คำสั่งของผู้รับผิดชอบ การนำข้อขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการได้
สวนสาธารณะ ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล*

2) คณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee

รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีกิจการ Maori มี
อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee เพื่อดูแลรับผิดชอบ
กิจการเขตพื้นที่ทำประมง โดยประกอบไปด้วยผู้แทนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ผู้แทนชุมชนพื้นเมือง
Maori ในท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรธุรกิจในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบ
ดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมง โดยมีอำนาจการจัดทำแผนประมงที่สอดคล้องกับจารีตของท้องถิ่น
ในการทำประมงในพื้นที่ เสนอแนะการจัดทำกฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงในพื้นที่ โดย
ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับจารีตของชนพื้นเมืองในท้องถิ่น และต้องไม่มีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อการ
เข้าถึงและทำประมงในเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries หรือให้บุคคลใดออกจากพื้นที่
หรือหยุดการทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว เพราะเหตุของความแตกต่างในเรื่องสีผิว เชื้อชาติ หรือถิ่น
กำเนิดของบุคคลนั้น **

3) การจัดการเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries

ผู้สำเร็จราชการแห่งประเทศนิวซีแลนด์ มีอำนาจจัดทำกฎหมาย
และระเบียบประกาศใช้ในเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries ของชุมชน เพื่อคุ้มครอง
การจัดการแหล่งอาหารทางทะเลของชุมชนพื้นเมือง Maori ในท้องถิ่นที่มีใช้เพื่อการพาณิชย์ ภายใต้
เงื่อนไขดังนี้คือ (1) Rahui-ห้ามทำประมงเพื่อธุรกิจอาหารทะเล (2) Mataitai-เขตชายทะเลให้ทำ
ประมงด้วยวิถีจารีตท้องถิ่นของชนพื้นเมือง และ (3) Taiapure-เขตพื้นที่ชายฝั่งที่จัดการโดย
คณะกรรมการโดยอาศัยอำนาจตามจารีตท้องถิ่น ในการออกกฎของท้องถิ่นเพื่อการเข้าถึงและทำ
ประมงอย่างไม่ทำลายล้าง ให้มีผลผูกพันชาวประมงในท้องถิ่น ***

มาตรการที่ใช้ครอบคลุมในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) การออกประกาศ
พื้นที่คุ้มครอง Mataitai Reserve และเสริมอำนาจคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries
Committee ในการกำหนดข้อห้ามการจับสัตว์น้ำ สัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยง และชนิดพันธุ์พืชทางทะเลเพื่อ
การอนุรักษ์ (2) การออกประกาศปิดพื้นที่ทำประมงในบางพื้นที่เป็นการชั่วคราว โดยห้ามมิให้ทำ

* The Fisheries Act of 1996, Section 174.

** The Fisheries Act of 1996, Section 185.

*** The Fisheries Act of 1996, Section 186.

ประมงเพื่อการพาณิชย์เพื่อให้ทรัพยากรได้ฟื้นตัว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น*

4.5.2 รูปแบบการจัดการการประมงและกรณีศึกษา

การจัดการประมงของประเทศนิวซีแลนด์ เป็นการจัดการภายใต้แนวคิด Public Trust Doctrine ที่คุ้มครองสาธารณะในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง รวมถึงการทำประมงของชนพื้นเมืองที่ทำประมงเพื่อการยังชีพหรือด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่น ดังที่ได้รับรองไว้ในอนุสัญญา Waitangi ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

- 1) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิเหนือทรัพยากรประมงในท้องถิ่น
- 2) รัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการประมงของประเทศ ภายใต้กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ที่รับรองสิทธิการทำประมงของชนพื้นเมือง Maori โดยจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries พร้อมทั้งคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee ที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ จากรัฐบาล ชุมชนพื้นเมือง Maori และองค์กรธุรกิจในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการประมงในเขตพื้นที่ทำประมง ที่เป็นรูปแบบของ “การจัดการประมงแบบทำงานร่วมกัน (Cooperative Fishery Management)” ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ภายใต้แนวทางการดำเนินงานการจัดการร่วมที่จัดทำโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ โดยรายละเอียดของการทำงานให้เป็นไปตามความตกลงของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีไป

4.5.2.1 กรณีศึกษา การทำประมงของ Tauranga Harbour¹⁰⁷

Tauranga Harbour เป็นส่วนหนึ่งของอ่าว Plenty ที่ตั้งอยู่บริเวณฝั่งตะวันออกของเกาะเหนือ เป็นแหล่งที่มีการทำประมงชายฝั่งทั้งประมงพาณิชย์ ประมงเพื่อการนันทนาการ และประมงพื้นบ้านของคนพื้นเมือง Maori อีกทั้งยังเป็นบริเวณที่เหมาะสมแก่การพักผ่อนของคนจากนอกพื้นที่อีกด้วย ที่มีข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อ่าวในการทำประมงของกลุ่มต่างๆ และการท่องเที่ยวของผู้มีส่วนได้เสียมาอย่างยาวนาน ผลจากข้อขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้น และแรงกดดันของกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรบริเวณพื้นที่อ่าว รัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย The Fisheries Act of 1996 จัดตั้งคณะกรรมการ Dispute Resolution Commissioner

* The Fisheries Act of 1996, Section 186 A.

¹⁰⁷ Douglas Clyde Wilson, Jesper Raakjaer Nielsen, and Poul Degnbol, *The Fisheries Co-Management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects.*, p.182-184.

เพื่อศึกษาและดำเนินการแก้ไขปัญหาคือพิพาทนั้น คณะกรรมการได้จัดทำรายงานโดยมีข้อเสนอให้ทำข้อตกลงระหว่างประมงพาณิชย์ ประมงเพื่อการนันทนาการ และประมงพื้นบ้านของชนพื้นเมือง Maori จัดตั้งกลุ่มจัดการผู้ใช้ทรัพยากรบริเวณอ่าว Tauranga Committee ที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ องค์กรประมงพาณิชย์ องค์กรประมงเพื่อการนันทนาการ และกลุ่มประมงของคนพื้นเมือง รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มนักสิ่งแวดล้อม มาทำความเข้าใจการตกลงแบ่งปันการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบริเวณอ่าวให้เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดสิทธิการทำประมงและหลักเกณฑ์การทำประมงของกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นธรรม

พร้อมกันนี้ได้มีข้อเสนอให้จัดทำแผนการจัดการประมงร่วมในบริเวณอ่าว ที่เป็นการจัดการร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้แก่ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ประมงเพื่อการนันทนาการ ประมงของชนพื้นเมือง Maori ประมงพาณิชย์ และกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการได้เห็นถึงความจำเป็นที่ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างในพื้นที่ ทำงานร่วมกันเพื่อรักษาและพัฒนาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรบริเวณอ่าว แผนการจัดการทรัพยากรประมงในแนวทางการจัดการร่วมนี้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศใช้ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการเพิ่มเติมดังนี้ (1) ห้ามมิให้มีการทำประมงพาณิชย์ใดๆ เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่ (2) การทำประมงภายใต้ระบบโควตาให้ดำเนินการต่อไปได้ หากมิได้ทำประมงตามสิทธิให้ยกเลิกสิทธิในโควตาของผู้นั้น และห้ามมิให้ออนสิทธิดังกล่าวให้กับบุคคลอื่น (3) ห้ามมิให้เพิ่มหรือขยายการทำประมงเพื่อการนันทนาการเพิ่มขึ้น

4.5.3 วิเคราะห์การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของประเทศนิวซีแลนด์

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของ Tauranga Harbour เป็นผลมาจากความตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของกลุ่มต่างๆ บริเวณอ่าว รวมถึงการทำประมงพื้นบ้านของคนพื้นเมือง ความสำเร็จของการจัดการประมงของ Tauranga Harbour คือ การตกลงแบ่งปันการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทในฐานะทั้งผู้มีส่วนได้เสียและผู้ประสานงาน การกำหนดสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ คือ กลุ่มประมงเพื่อการนันทนาการ กลุ่มประมงของคนพื้นเมือง Maori และการตกลงของกลุ่มประมงพาณิชย์ ที่ผูกพันว่าจะทำการประมงอย่างยั่งยืน

จากการศึกษากฎหมายและกรณีศึกษาการทำประมงของประเทศนิวซีแลนด์ ตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วมดังต่อไปนี้ พบว่า

1) บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 รับรองสิทธิการทำประมงของชนพื้นเมือง Maori ที่ทำประมงตามวิถีท้องถิ่นดั้งเดิม โดยจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries พร้อมทั้งคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee ที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ จากรัฐบาล ชุมชนพื้นเมือง Maori และองค์กรธุรกิจในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการประมงในเขตพื้นที่ประมงดังกล่าว ที่เป็นรูปแบบของ “การจัดการประมงแบบทำงานร่วมกัน (Cooperative Fishery Management)” ที่เป็นความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการประมงในพื้นที่

ในการจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries กำหนดให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ยื่นคำขอจัดตั้งผ่านหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยระบุขอบเขตของพื้นที่ จาริตประเพณีในการทำประมงของชนพื้นเมือง ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ พร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นในการเป็นแหล่งอาหารของชุมชน หรือจาริตประเพณีดั้งเดิมของชุมชน โดยมีกระบวนการตรวจสอบที่ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน อาทิ การโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของผู้รับผิดชอบ การนำข้อขัดแย้งเข้าสู่คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล

ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่องบริบทของการจัดการร่วม ที่เป็นการจัดการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่รับรองสิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกัน

2) ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

กฎหมาย The Treaty of Waitangi Settlement Act of 1992 ให้อำนาจรัฐบาลในการทำข้อตกลงการตั้งถิ่นฐานของชนพื้นเมือง รับรองสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการทำประมงของชนพื้นเมืองในท้องถิ่น โดยที่กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ให้สิทธิชนพื้นเมืองขอจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมงของชนพื้นเมือง Maori ในการทำประมงตามจาริตชนพื้นเมืองดั้งเดิม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ที่ถือได้ว่าเป็นข้อตกลงจัดการประมงภายใต้กลไกของกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเรื่องข้อตกลงในการจัดการร่วม ที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐ ชุมชนและประชาชนมาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน

3) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ โดยปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีกิจการ Maori มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee เพื่อดำเนินการเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries ประกอบด้วยผู้แทนรัฐมนตรี ผู้แทนชุมชนพื้นเมือง Maori และผู้แทนองค์กรธุรกิจในพื้นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมง จัดทำแผนประมงที่สอดคล้องกับ จารีตของชนพื้นเมืองดั้งเดิมในการทำประมงในท้องถิ่น เสนอแนะการจัดทำกฎหมายและระเบียบเพื่อ การจัดการประมงในพื้นที่ โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับจารีตของชนพื้นเมืองท้องถิ่นดั้งเดิม และต้องไม่มี เนื้อหาที่เป็นทางเลือกปฏิบัติต่อการทำประมงในเขตพื้นที่ เพราะความแตกต่างในเรื่องสีผิว เชื้อชาติ หรือถิ่นกำเนิดของบุคคลนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่ององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่มีการจัดตั้ง องค์กรการทำประมง และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่าง เท่าเทียมกัน เพื่อดำเนินงานการจัดการประมงร่วมกัน

4) กระบวนการการจัดการร่วม (Co-Management Process)

มีกระบวนการในการจัดการร่วมกัน โดยมีการดำเนินการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยวิธีการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1) การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง

กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 ให้อำนาจผู้สำเร็จราชการ แห่งประเทศนิวซีแลนด์ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries เพื่อคุ้มครองการทำประมงในท้องถิ่นตามจารีตของชนพื้นเมือง Maori การกำหนด เขตพื้นที่ดังกล่าวให้คำนึงถึงความเหมาะสมของขนาดพื้นที่ต่อความจำเป็นในการทำประมงของชุมชน ผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียพิเศษอื่นใดของคนในชุมชน ผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรประมง ของชุมชน รวมทั้งต่อการดำรงชีพของชุมชนข้างเคียงพื้นที่ที่จะออกประกาศ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ ในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประมงให้กับชุมชนและประชาชนใน ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากร ประมงนั้น

4.2) การกำหนดสิทธิในการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

กฎหมาย The Fisheries Act of 1996 กำหนดมาตรการในการทำประมงตามจารีตของชนพื้นเมือง Maori ไว้ในหมวด Taiapure-local Fisheries and Customary Fishing โดยให้มีสิทธิทำประมงตามจารีตดั้งเดิมในเขตพื้นที่ Taiapure-local Fisheries เพื่อคุ้มครองการทำประมงของชนพื้นเมืองที่ทำประมงเพื่อการยังชีพหรือด้วยวิถีจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่น ดังที่อนุสัญญา Waitangi ได้รับรองสิทธินี้ไว้ในข้อ 2 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดสิทธิการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นบริเวณชายฝั่งอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงนั้น

4.3) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

The Fisheries Act of 1996 ให้อำนาจผู้สำเร็จราชการแห่งประเทศนิวซีแลนด์ จัดทำกฎหมายและระเบียบประกาศใช้ในเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries ของชุมชน เพื่อคุ้มครองการจัดการแหล่งอาหารทางทะเลของชุมชนพื้นเมือง Maori ภายใต้งานคือ (1) ห้ามทำประมงเพื่อธุรกิจอาหารทะเล (2) ให้ทำประมงด้วยวิถีจารีตท้องถิ่นของชนพื้นเมือง และ (3) ให้ทำประมงภายใต้กฎท้องถิ่นที่ทำประมงอย่างไม่ทำลายล้าง

มาตรการที่ใช้ครอบคลุมในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) การออกประกาศพื้นที่คุ้มครอง Mataitai Reserve เสริมอำนาจคณะกรรมการ Taiapure-local Fisheries Committee ในการกำหนดข้อห้ามการจับสัตว์น้ำ สัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยง และชนิดพันธุ์พืชทางทะเลเพื่อการอนุรักษ์ (2) การออกประกาศปิดพื้นที่ทำประมงในบางพื้นที่เป็นการชั่วคราว โดยห้ามมิให้ทำประมงเพื่อการพาณิชย์เพื่อให้ทรัพยากรได้ฟื้นตัว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของทรัพยากร และมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

4.4) การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

The Fisheries Act of 1996 วางระบบสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ ที่แบ่งออกเป็นการทำประมงพาณิชย์ ประมงเพื่อการนันทนาการ และประมงตามจารีตชนพื้นเมือง Maori ในการใช้ทรัพยากรประมงตามลักษณะและความจำเป็นของแต่ละกลุ่ม โดยที่การทำประมงตามจารีตของชนพื้นเมือง Maori เป็นการจัดการภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินของชน

พื้นเมืองที่รับรองโดยรัฐบาลนิวซีแลนด์ ในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและการทำประมง ที่ให้กับกลุ่มหรือชนพื้นเมืองในชุมชนโดยเฉพาะ ดังที่ได้รับรองไว้ในอนุสัญญา Waitangi สิทธิการทำประมงนี้อาจจัดสรรกันในระหว่างชนพื้นเมืองหรือกลุ่มในชุมชน ผ่านการเจรจาทำความเข้าใจตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการโควตาทำประมงที่จัดสรรสิทธิการทำประมงในสัตว์น้ำบางชนิดภายในเวลาที่กำหนด สิทธิในโควตาทำประมงนี้สามารถโอนให้แก่ชาวประมงอื่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในเรื่องกระบวนการจัดการร่วม ที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

สำหรับการเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของต่างประเทศ ปรากฏดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการร่วมในประมงทะเลของต่างประเทศ

จัดการร่วม	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศนิวซีแลนด์
รูปแบบของการจัดการร่วม	การจัดการร่วมโดยชุมชนในรูปสหกรณ์ ประมง ดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงท้องถิ่นร่วมกับรัฐบาลในท้องถิ่น	การจัดการร่วมโดยชุมชนในรูปของสัญญาเช่า ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง ในการทำประมงตามจารีตของชุมชนท้องถิ่น	การจัดการร่วมแบบทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียผ่านความตกลงการตั้งถิ่นฐานของชนพื้นเมือง ระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับชนพื้นเมือง	การจัดการร่วมแบบทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียผ่านความตกลงการตั้งถิ่นฐานของชนพื้นเมือง ระหว่างรัฐบาลกับชนพื้นเมือง
บริบทของการจัดการร่วม	-วางระบบสิทธิการทำประมงชายฝั่งอย่างเป็นธรรมผ่านสหกรณ์ประมงที่สมาชิกมีส่วนร่วมจัดการ -กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดการประมง มอบสิทธิให้สหกรณ์ประมงนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกดำเนินการ	-หน่วยงานรัฐต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสีย ในการวางแผนทางการพัฒนาการประมง -การจัดการประมงในท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ	-ให้สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการทำประมงผ่านโปรแกรมที่สนับสนุนความร่วมมือการทำประมงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ -ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นทำข้อตกลงอนุญาตให้ผู้มีส่วนได้เสียทำประมงในพื้นที่คุ้มครอง	-รับรองสิทธิการทำประมงของชนพื้นเมือง Maori โดยจัดตั้งเขตพื้นที่ทำประมง ในการทำประมงตามวิถีจารีตท้องถิ่น ที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียรับผิดชอบดำเนินการ โดยมีกระบวนการตรวจสอบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอน
ข้อตกลงการจัดการร่วม	รัฐบาลท้องถิ่นและสหกรณ์ประมงมีอำนาจทำความเข้าใจตกลงการจัดการประมงร่วมกันภายใต้ระบบสิทธิการ	-หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นต้องสร้างความร่วมมือกับองค์กรและชุมชนในท้องถิ่น เพื่อจัดการประมงร่วมกัน	-รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจทำข้อตกลงกับชนพื้นเมือง ในการทำประมงในพื้นที่ -หน่วยงานของรัฐมี	รัฐบาลภายใต้ข้อตกลงการตั้งถิ่นฐาน มีอำนาจอนุญาตให้ทำประมงในเขตพื้นที่พิเศษ ที่ทำประมงตามวิถีจารีตของ

จัดการ ร่วม	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศนิวซีแลนด์
	ทำประมง โดยรัฐบาล ท้องถิ่นจะมอบสิทธิ การทำประมงให้กับ สหกรณ์เพื่อจัดสรรให้ สมาชิกต่อไป	-รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจ ทำสัญญากับกับองค์กร ประมงในท้องถิ่น เพื่อ ทำประมงตามวิถีจารีต ของท้องถิ่น	อำนาจในการทำ ข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้ เสียทำประมงในพื้นที่ คุ้มครองทางทะเล	ชนพื้นเมืองในท้องถิ่น
องค์กร เพื่อการ จัดการ ร่วม	-ให้มีการจัดตั้ง Fishing Rights Management Committee เพื่อการ จัดการระบบสิทธิการ ทำประมงชายฝั่ง ให้กับสมาชิกสหกรณ์ ไปดำเนินการ -Regional Fisheries Coordination Com- mittee ที่มีผู้แทนจาก ชาวประมง และ ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นที่ ปรึกษาด้านการประมง และจัดทำแผนการ จัดการประมง	Fisheries and Aquatic Resources Manage- ment Council ใน ระดับชาติและระดับ ท้องถิ่น ที่สมาชิกมา จากหน่วยงานรัฐใน ท้องถิ่น องค์กรประมง องค์การพัฒนาเอกชน เพื่อให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานของรัฐใน ท้องถิ่น ในเรื่องการทำ ประมง	-จัดตั้ง Community Development Quota Programs Panel โดยที่ สมาชิกมาจากการ เลือกตั้งจากคนในพื้นที่ ทำหน้าที่จัดสรรสิทธิใน โควตาทำประมง -จัดตั้ง Advisory Panel และ Scientific and Statistical Commit- tee ที่สมาชิกมาจาก ชน พื้นเมือง ผู้เชี่ยวชาญ จากภาครัฐ เพื่อ สนับสนุนการมีส่วนร่วม ในกิจการประมง	จัดตั้ง Taiapure-local Fisheries Committee ที่มีผู้แทนมาจากผู้แทน รัฐบาล ชุมชนพื้นเมือง Maori และองค์กรธุรกิจ ในพื้นที่ เพื่อดำเนินงาน ของเขตพื้นที่ทำประมง
สิทธิใน การทำ ประมง	รับรองสิทธิการทำ ประมงขององค์กร ประมงและชาวประมง รายย่อยภายใต้ระบบ สิทธิการทำประมง	-รับรองสิทธิการทำ ประมงชุมชนท้องถิ่นใน ระยะ 15 กม.จากแนว ชายฝั่ง -รับรองสิทธิของชุมชน ท้องถิ่นในการทำประมง สัตว์น้ำบางชนิดด้วย วิธีการตามจารีตท้องถิ่น ภายใต้ข้อตกลง FLAs	รับรองสิทธิการทำ ประมงชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมภายใต้โปรแกรม พิเศษ เพื่อสนับสนุน ชุมชนในพื้นที่ในการทำ ประมงตามวิถีจารีต ท้องถิ่น	รับรองสิทธิการทำ ประมงของชนพื้นเมือง ในการทำประมงตาม จารีตดั้งเดิมในเขตพื้นที่ทำ ประมงพิเศษ
เขตพื้นที่ การทำ ประมง	มีระบบแบ่งแยกการ ทำประมงของประมง ชายฝั่งภายใต้ระบบ สิทธิการทำประมง และประมงนอก ชายฝั่งโดยระบบการ อนุญาต	กำหนดเขตพื้นที่การทำ ประมงชุมชนท้องถิ่นใน เขต 15 กม.จากชายฝั่ง และอนุญาตให้ทำ ประมงพาณิชย์ขนาด เล็ก/ขนาดกลางในเขต 10-15 กม. ได้ ส่วนที่ เกิน 15 กม. ให้ทำ ประมงอย่างเสรี	-กำหนดเขตพื้นที่การ จัดการประมงระดับชาติ โดยแบ่งออกเป็น 8 เขต พื้นที่ -กำหนดเขตพื้นที่การทำ ประมงในท้องถิ่นของชน พื้นเมืองท้องถิ่นภายใต้ โปรแกรมพิเศษ	กำหนดเขตพื้นที่ทำ ประมงของชนพื้นเมืองใน การทำประมงตามวิถี จารีตของชนพื้นเมืองใน ท้องถิ่น
อนุรักษ์ และใช้ ประโยชน์	มาตรการควบคุม (1) ฤดูกาลทำประมง (2) จำนวนและขนาดของ เรือที่ใช้ทำประมง (3)	กำหนดมาตรการ (1) พื้นที่คุ้มครองทรัพยากร ทางทะเล และ มาตรการการทำประมง	-การจัดสรรสิทธิใน โควตาทำประมงของชน พื้นเมืองในพื้นที่ที่ บูรณาการองค์ความรู้	มาตรการเรื่อง (1) พื้นที่ คุ้มครองทรัพยากร ข้อ ห้ามการจับสัตว์น้ำ และ ชนิดพันธุ์พืชทางทะเล

จัดการ ร่วม	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศฟิลิปปินส์	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศนิวซีแลนด์
	เครื่องมือทำมือประมง (4) ปริมาณการลงแรงทำประมงที่เหมาะสมกับทรัพยากร (5) การจัดการแหล่งประมงพื้นฟูและหมุนเวียนการใช้แหล่งทำประมง	ในพื้นที่ (2) การทำประมงในท้องถิ่นตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น (3) ห้ามทำประมงในระยะ 200 เมตร จากแหล่งประมงที่ได้รับอนุญาต (4) ห้ามทำประมงพาณิชย์ในเขต 15 กม. จากชายฝั่ง	ด้านการประมงของชนพื้นเมือง กับวิทยาการสมัยใหม่ -กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล และมาตรการในพื้นที่ ที่แบ่งออกเป็นพื้นที่เพื่อการสงวน การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ตามลักษณะของทรัพยากร	(2) ปิดพื้นที่ทำประมงในบางพื้นที่ชั่วคราว โดยห้ามทำประมงเพื่อการพาณิชย์เพื่อให้ทรัพยากรฟื้นตัว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น
การแบ่งปัน ผลประโยชน์	จำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมงโดยสิทธิการทำประมงพื้นฐาน/สิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีอายุ 10 ปี ส่วนสิทธิการทำประมงนอกชายฝั่งมีอายุ 5 ปี เพื่อหมุนเวียนและแบ่งปันสิทธิการทำประมงในระหว่างกลุ่มต่างๆ	-รัฐบาลท้องถิ่นหา ราย ได้ และ แบ่งผลประโยชน์กับรัฐบาลกลางในรายได้จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการทำประมง -ตามระบบอนุญาตสิทธิพิเศษการทำประมง ที่ให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นทำประมงในเขต 15 กม. โดย อนุญาตให้ทำประมงพาณิชย์ขนาดเล็กในเขต 10-15 กม. ไ	จัดสรรสิทธิโควตาทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสีย โดยจะประเมินผลทุกๆ 10 ปี หากคงประสิทธิภาพการจัดการไว้ได้ จะได้รับการต่ออายุออกไปอีก 10 ปี หากไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะถูกตัดทอนสิทธิลง ในจำนวนไม่เกิน 10 % และนำไปจัดสรรให้กับผู้อื่นต่อไป	-สิทธิการทำประมงตามจารีตชนพื้นเมือง เป็นสิทธิที่จัดสรรในระหว่างกลุ่มชนพื้นเมือง ที่ผ่านการเจรจาทำความตกลงร่วมกัน -กำหนดโควตาทำประมงที่จัดสรรสิทธิการทำประมงในสัตว์น้ำบางชนิด ในระยะเวลาที่กำหนด ที่สามารถโอนให้แก่ชาวประมงอื่นได้
(มาตรการ ทาง การเงิน)	การจัดตั้ง Fisheries Cooperative Association Mutual Aid เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ในการทำประมง	ยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดให้กับองค์กรประมงท้องถิ่น	รัฐมนตรีฯ มีอำนาจอนุมัติเงินช่วยเหลือ การทำประมงตามจารีตของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ในวงเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญ/ปี	ไม่พบว่า มีมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมง

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของต่างประเทศ พบว่ามีความเหมือนและแตกต่างกันในประเด็นต่างๆ ตามบริบทของแต่ละประเทศ ดังที่ได้กล่าวถึงต่อไปนี้

ประเด็นเรื่องสิทธิการทำประมง กฎหมายรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ ชนพื้นเมืองในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ ที่มีความยึดโยงกับพื้นที่และทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ในขณะที่ฟิลิปปินส์ให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงสัตว์

น้ำบางชนิด สำหรับญี่ปุ่นที่มีพัฒนาการในเรื่องระบบสิทธิการทำประมง โดยให้สิทธิแก่องค์กรประมงชายฝั่งและชาวประมงภายใต้ระบบสหกรณ์ จะเห็นได้ว่ากฎหมายของทุกประเทศต่างรับรองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่อาศัยและต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในพื้นที่ เป็นกลุ่มหรือชุมชนในเชิงพื้นที่ โดยมีสิ่งที่เหมือนกันคือจะต้องเป็นการทำประมงด้วยวิธีการที่ท้องถิ่นหรือท้องถิ่นดั้งเดิม ยกเว้นในกรณีของญี่ปุ่น

ประเด็นเรื่องเขตพื้นที่ทำประมง กฎหมายรับรองเรื่องเขตพื้นที่ทำประมงไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ต่างกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงพิเศษสำหรับชนพื้นเมืองในท้องถิ่น สำหรับฟิลิปปินส์กำหนดเขตทำประมงชายฝั่งไว้อย่างกว้างๆ ในรัศมี 15 กม. จากชายฝั่ง สำหรับการทำประมงของชุมชนประมงในท้องถิ่น โดยมีได้กำหนดเป็นเขตประมงพิเศษ โดยมีมาตรการคุ้มครองการทำประมงพื้นบ้านและประมงชายฝั่งขนาดเล็ก ในขณะที่ญี่ปุ่นมิได้กำหนดเขตทำประมงเป็นพิเศษเช่นกัน แต่มุ่งควบคุมลักษณะและวิธีการทำประมงที่จัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้านไปดำเนินการ

ประเด็นเรื่องบริบทของการจัดการร่วม กฎหมายของทุกประเทศมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่มีความแตกต่างกันในระดับของการดำเนินการ โดยฟิลิปปินส์รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงภายใต้ระบบสิทธิพิเศษในการทำประมง รัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรประมงให้กับองค์กรประมงในท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดสรรให้กับสมาชิกสหกรณ์ และสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์มีการกระจายอำนาจการจัดการประมงให้กับชนพื้นเมืองในท้องถิ่นของ

ประเด็นเรื่องรูปแบบการจัดการร่วม กฎหมายกำหนดรูปแบบการจัดการร่วมในทรัพยากรประมงที่หลากหลาย ตามบริบทของแต่ละประเทศ อาทิ สหกรณ์ประมงชุมชนของญี่ปุ่นหรือการมอบหมายจากรัฐบาลท้องถิ่นให้กับองค์กรประมงของฟิลิปปินส์ หรือการจัดการแบบทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์

ประเด็นเรื่องข้อตกลงการจัดการร่วม มีการจัดทำข้อตกลงในรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งในรูปของสัญญาเช่าของฟิลิปปินส์ หรือโดยผลของกฎหมายผ่านสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่น หรือความตกลงในการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกลุ่มชนพื้นเมืองของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์

ประเด็นเรื่ององค์กรการจัดการร่วม กฎหมายรับรองการจัดตั้งองค์กรโดยมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ สหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นที่สมาชิกประกอบไปด้วยชาวประมงและผู้ประกอบอาชีพประมงในท้องถิ่น คณะกรรมการประมงท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ ที่สมาชิกมาจากภาครัฐ องค์กร ประมง และองค์การพัฒนาเอกชน หรือคณะกรรมการประมงชนพื้นเมืองที่สมาชิกมา

จากชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อมทางทะเล อุตสาหกรรมประมง และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐของ นิวซีแลนด์ โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ สมาชิกองค์กรครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยมีรัฐ และชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในองค์กรของทุกประเทศเหมือนกัน

ประเด็นเรื่องเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง กฎหมายกำหนด มาตรการที่หลากหลาย ด้วยการใช้อำนาจความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งการจัดการแหล่งประมง สภาพแวดล้อมการทำประมง พื้นที่คุ้มครองทางทะเล รวมถึงการปิดพื้นที่ทำประมงบางพื้นที่ชั่วคราว และการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประมง รวมถึงมาตรการที่สอดคล้องกับจารีตของท้องถิ่นในการ ทำประมงของชุมชนท้องถิ่นและของชนพื้นเมือง โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือเป็นการกำหนด มาตรการที่เป็นการบูรณาการองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่กับจารีตที่เป็นวิถีดั้งเดิมของชุมชน และชนพื้นเมือง

ประเด็นเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมง กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การจำกัดระยะเวลา การได้สิทธิทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมง โดยมีการประเมินผลในระยะเวลาที่ กำหนด

ประเด็นเรื่องการสนับสนุนทางการเงิน กฎหมายกำหนดมาตรการสนับสนุนทาง การเงินในการทำประมง รูปแบบที่แตกต่างกัน อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก สหกรณ์ การยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิด หรือ การอนุมัติวงเงินเพื่อช่วยเหลือในการทำประมงตามวิถีจารีตชนพื้นเมือง

4.6 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทนี้ พบว่ามีมาตรการและกลไกสำหรับการ จัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ในประเด็นต่างๆ ตามกรอบแนวคิดการ จัดการร่วม ดังนี้

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านมีรูปแบบที่หลากหลาย ตามบริบทของแต่ละ ประเทศ อาทิ ในรูปสหกรณ์ประมง หรือการมอบหมายจากรัฐ หรือการจัดการแบบทำงานร่วมกัน โดยมีการรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะกลุ่ม อาทิ องค์กรประมงชายฝั่ง หรือ ชุมชนท้องถิ่น หรือชนพื้นเมืองในการทำประมงตามจารีตดั้งเดิม ให้สิทธิทำประมงในเขตพื้นที่พิเศษใน การทำประมง พร้อมทั้งมีการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง ทั้งในรูปของเขตพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่น ของชนพื้นเมืองโดยเฉพาะ หรือเขตประมงชายฝั่งเพื่อการทำประมงของสหกรณ์ประมง หรือชุมชน ประมงในท้องถิ่น

โดยมีการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมในรูปแบบต่างๆ อาทิ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับสหกรณ์ประมงที่เป็นความร่วมมือโดยกฎหมายกำหนด หรือการทำสัญญาเช่าระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมงในท้องถิ่น หรือความตกลงการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกลุ่มชนพื้นเมือง

มีการจัดองค์กรการจัดการร่วมและการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ ในรูปคณะกรรมการ สมัชชา องค์กรประมงท้องถิ่น ที่สมาชิกมาจากภาครัฐ องค์กรประมง และองค์กรพัฒนาเอกชน หรือการจัดองค์กรที่สมาชิกมาจากชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อมทางทะเล อุตสาหกรรมประมง และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการประมง หรือเพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมงร่วมกัน

โดยมีการกำหนดมาตรการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ด้วยการใช้อำนาจความรู้ที่เป็นวิชาการสมัยใหม่ ทั้งการจัดการแหล่งประมง และสภาพแวดล้อมในการทำประมง โดยการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล การปิดพื้นที่ทำประมงในบางพื้นที่เป็นการชั่วคราว และการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง ได้แก่ การควบคุมฤดูกาลทำประมง จำนวนและขนาดของเรือประมง เครื่องมือทำมือประมง และปริมาณการลงแรงทำประมงที่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากร รวมถึงมาตรการที่สอดคล้องกับวิถีจารีตของท้องถิ่นในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นและของชนพื้นเมือง

มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมง ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การจำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิในโควตาทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับกลุ่มชนพื้นเมือง โดยมีการประเมินผลทุก 10 ปี รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงในรูปแบบต่างๆ อาทิ การยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิด หรือการอนุมัติวงเงินเพื่อช่วยเหลือการทำประมงตามวิถีจารีตชนพื้นเมือง

บทที่ 5

การนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทย

5.1 ความนำ

จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่ากฎหมายประมงของไทยยังไม่ครอบคลุมสอดคล้องทั้งในเชิงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงตามพันธกรณีของอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยที่กฎหมายเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการจัดการทรัพยากรแบบแยกส่วน ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรแบบองค์รวมทั้งระบบนิเวศ ดังเช่นกรณีของอนุสัญญา CBD อนุสัญญา RAMSAR และอนุสัญญา UNCLOS ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของกฎหมาย ในส่วนเนื้อหาของกฎหมาย พบว่ามีความล้าสมัย ขาดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาที่ประเทศไทยต้องดำเนินการ ดังเช่นในกรณีของอนุสัญญา CBD ที่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใด รองรับการทำงานตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วนทั้งในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม มาตรการการอนุรักษ์ที่ยังไม่ครอบคลุมความหลากหลายทางชีวภาพแบบองค์รวมอย่างเป็นระบบ มาตรการจัดการการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และชนิดพันธุ์ที่ได้จากการดัดแปลงพันธุกรรมที่กระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรประมง รวมถึงการทำประมงทะเลพื้นบ้านด้วยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

และจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงในบทที่ 4 พบว่ามีมาตรการและกลไกสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่เป็นรูปธรรม ตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม ในเรื่องสิทธิในการทำประมงและเขตพื้นที่การทำประมง ที่กฎหมายรับรองสิทธิการทำประมงและเขตพื้นที่ทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยมีการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วม ระหว่างรัฐกับชุมชน องค์กรประมง หรือผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ อาทิ บันทึกความเข้าใจ หรือสัญญาเช่า ที่ให้สิทธิการทำประมงตามวิถีจารีตชุมชนท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์กรที่สมาชิกครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วน โดยกำหนดมาตรการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ด้วยการบูรณาการองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ กับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีจารีตของท้องถิ่นในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น ในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ อาทิ การจำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมง รวมทั้งมาตรการสนับสนุนทางการเงิน อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก

สหกรณ์ในการทำประมงชายฝั่ง หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมง หรือการอนุมัติวงเงินเพื่อช่วยเหลือในการทำประมงตามวิถีจารีตชนพื้นเมือง

ในบทนี้ จะเป็นการนำผลการศึกษาในบทที่ 2, 3 และ 4 มาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม ในประเด็นเรื่องสิทธิในทรัพยากรประมง พื้นที่การทำประมง ข้อตกลงการจัดการร่วม การจัดองค์กรการจัดการร่วม และมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ การแบ่งปันผลประโยชน์ และมาตรการสนับสนุน เพื่อสังเคราะห์หารูปแบบการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

5.2 เหตุผลความจำเป็นในการนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทย

จากการศึกษาในบทที่ 3 ถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายในการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่จัดการโดยรัฐภายใต้นโยบายและกฎหมายในปัจจุบัน พร้อมทั้งข้อดีของการจัดการโดยชุมชน ทำให้เห็นถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย อาจจำแนกได้ดังนี้

1) ความด้อยประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง จำเป็นที่จะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงทั้งในโครงสร้างของอำนาจ รูปแบบ และวิธีการจัดการ ประกอบกับชาวประมงสามารถพึ่งพาตนเอง รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ โดยที่แม้ปราศจากการช่วยเหลือจากรัฐก็ตาม

2) รูปแบบการจัดการประมงในแบบแผนเดิม เป็นที่ประจักษ์อย่างกว้างขวางว่ากลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงเสียเอง แทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาการทำลายและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดังกล่าว

3) วิกฤติของการทำประมงทะเลและปัญหาของชุมชนชายฝั่ง เป็นแรงกดดันที่รัฐบาลจำเป็นต้องหามาตรการ รูปแบบ และวิธีการจัดการที่เป็นทางเลือกอื่น ซึ่งเชื่อกันว่าการจัดการร่วมจะสามารถนำไปให้เกิดความร่วมมือในการจัดการและแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกินกว่ากลไกโดยปกติจะจัดการได้

4) การทำประมงขนาดเล็กรวมถึงประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นแหล่งที่มาของอาหารจากสัตว์น้ำในสัดส่วนและปริมาณที่สูงเมื่อเทียบกับการทำประมงทั้งระบบ ทรัพยากรสัตว์น้ำถือเป็นความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ซึ่งมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรอย่างยั่งยืน และโดยข้อจำกัดของชุมชนประมงในท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจและศักยภาพในองค์ความรู้รวมถึงเทคนิคต่างๆ ที่ยังต้องการการสนับสนุนและความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการ

5) แรงกดดันที่เพิ่มขึ้นของปัญหาจากการทำประมง ตั้งแต่เงื่อนไขวิธีคิดเกี่ยวกับทรัพยากรประมงในแบบที่ถือกันว่าเป็นทรัพยากรที่เปิดให้เข้าถึงได้อย่างเสรี การทำประมงที่เกินศักยภาพ หรือที่เป็นการทำลายล้าง และความร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง ที่นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากร ในการทำประมงทางทะเลระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านในบริเวณชายฝั่ง ที่นับวันจะขยายตัวและทวีความรุนแรงขึ้นอย่างกว้างขวาง

6) การใช้ระบบโควตากำหนดจำนวนสัตว์น้ำที่จะจับขึ้นมาใช้ประโยชน์นั้น อาจใช้ได้ผลกับการทำประมงพาณิชย์โดยองค์การธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีจำนวนจำกัด แต่มักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเมื่อนำมาใช้กับการทำประมงขนาดเล็ก โดยชุมชนชายฝั่งที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถประมาณการณ์จำนวนสัตว์น้ำโดยรวมที่จะจับและการใช้มาตรการดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง หรือในกรณีที่มีการทำประมงทั้งประมงขนาดใหญ่และประมงขนาดเล็กในพื้นที่เดียวกัน อาจมีปัญหาเรื่องศักยภาพของการจับและจำนวนการจับสัตว์น้ำที่แตกต่างกัน รวมถึงการทำประมงทะเลพื้นบ้านขนาดเล็กที่ไม่สามารถนำระบบการจำกัดจำนวนสัตว์น้ำมาใช้ได้

7) ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งทะเล ถือเป็นแหล่งพักตัวของสัตว์น้ำวัยอ่อน และที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิดที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการการทำประมงในบริเวณดังกล่าวให้เหมาะสม รวมถึงการพัฒนากลไกและมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวขึ้นเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

การหาคำตอบเกี่ยวกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในสถานการณ์ปัจจุบันว่า ภายใต้การจัดการในรูปแบบใดที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของทั้งทรัพยากรประมงและทรัพยากรมนุษย์ ภายใต้กระแสการตื่นตัวเรียกร้องในเรื่องการกระจายอำนาจ การอนุรักษ์ สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงนโยบายและรูปแบบการจัดการที่ล้มเหลวของรัฐ ที่เข้าควบคุมการจัดการทรัพยากรประมง โดยขาดมุมมองถึงบริบทของท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งมีระบบคิด ระบบคุณค่า และการให้ความหมายเกี่ยวกับทรัพยากรประมงและวิธีการทำประมงที่แตกต่างกัน แนวคิดเรื่องจัดการทรัพยากรประมงจึงแบ่งออกเป็น 2 แนวทางอย่างชัดเจน คือ

แนวคิดในภาครัฐ ที่มองว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรประเภท Open Access ที่เปิดให้สาธารณชนเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีภายใต้การจัดการดูแลของรัฐ โดยที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรมีอำนาจจัดการทรัพยากรประมงของชาติ ที่ถึงแม้จะเปิดให้ชุมชนจัดการเองได้บ้าง ดังเช่นการทำประมงชายฝั่งขนาดเล็ก แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนดภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการทำประมงดังกล่าว

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านภายใต้แนวคิดนี้ รัฐมีอำนาจเหนือทรัพยากรประมงอย่างเต็มที่ โดยการจัดทำนโยบายและแผน จัดตั้งองค์กรดำเนินการ และจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมง รัฐได้ใช้นโยบายและกฎหมายในการจัดการ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการเทคนิคที่ใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้างของกฎหมายที่มีลักษณะแยกส่วน โดยละเอียดที่จะพิจารณาทรัพยากรทั้งระบบนิเวศอย่างเป็นองค์รวมที่ต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบ

การจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐดังกล่าว มีข้อพิจารณาในประเด็นทางกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการ ดังนี้ *ประการแรก* กฎหมายที่ใช้มีลักษณะลิดรอนสิทธิของชุมชน ด้วยการกำหนดสิทธิเหนือทรัพยากรประมงว่าเป็นของรัฐ และโอนอำนาจการจัดการทรัพยากรมาเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด *ประการถัดมา* ระบบกฎหมายวางอยู่บนฐานคิดที่แยกคนและชุมชนออกจากฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการที่ขัดกับความเป็นจริงที่ว่าชาวประมงสามารถอยู่ร่วมกับทรัพยากร โดยมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับทรัพยากรทางทะเลมาหลายชั่วอายุคน และ *ประการสุดท้าย* รัฐใช้เกณฑ์กรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรในการตรวจสอบสิทธิของเอกชนและชุมชน โดยยึดกฎหมายและองค์ความรู้สมัยใหม่เป็นหลักในการจัดการ โดยละเอียดข้อเท็จจริงที่ว่าชุมชนในท้องถิ่นมีกฎเกณฑ์และจารีตประเพณีเกี่ยวกับสิทธิประเภทต่างๆ ในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สิทธิการใช้ เป็นต้น แต่รัฐกลับเพิกเฉยไม่ยอมรับ ซึ่งนำไปสู่การขัดกันของกฎหมายกับจารีตประเพณีในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น

ประกอบกับข้อจำกัดด้านการดำเนินงานของรัฐที่พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ *ประการแรก* รัฐใช้อำนาจจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่อยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นผู้คุ้มครอง ควบคุม และจัดการที่ดีที่สุด แต่การดำเนินงานยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร อีกทั้งองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพยากรประมง และวิถีของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในท้องถิ่น

ประการถัดมา การรวมศูนย์อำนาจจัดการไว้ที่ส่วนกลาง โดยหน่วยงานในส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ และการที่ยังไม่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือโครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการไม่เข้าใจระบบการจัดการในท้องถิ่น นโยบายและแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มักกระทบต่อวิถีชีวิต ความเข้าใจ และแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ

ประการสุดท้าย ในการจัดการทรัพยากรประมง รัฐจะดำเนินการโดยใช้ข้อมูลทางชีววิทยาของทรัพยากรประมงเป็นหลัก โดยขาดการคำนึงถึงมิติอื่นๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม และชุมชนชาวประมง ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในระบบการจัดการทรัพยากรประมง จึงทำให้ยังคงสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่อง

จากข้อจำกัดและความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐ ทำให้แนวคิดและรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมกันที่อยู่บนพื้นฐานของชุมชน ได้รับความสนใจและถูกพัฒนาขึ้นให้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาทรัพยากรมากขึ้น โดยในปัจจุบันมีความร่วมมือในระดับท้องถิ่นโดยรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกันในหลายลักษณะ เช่น การจัดทำและดำเนินโครงการของเครือข่ายอนุรักษ์โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ การร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการป่าชายเลน การร่วมจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดการทรัพยากรประมง เป็นต้น

ประกอบกับแนวคิดในภาคประชาชน โดยนักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ที่มองว่าทรัพยากรประมงเป็นบริบทขององค์กรรวมในวิถีชีวิตที่ต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของทุกคนในชุมชนและทรัพยากรนั้น ทรัพยากรประมงหมายรวมถึงความหลากหลายของสรรพสิ่งที่มีชีวิตอยู่ในพื้นที่ทะเล และรวมไปถึงวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่ผูกพันกับท้องทะเลและทรัพยากรในท้องทะเลมาอย่างยาวนาน ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิโดยธรรมชาติเหนือทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่เป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนในท้องถิ่นนั้น

ข้อเสนอสนับสนุนการส่งเสริมให้ชุมชนประมงท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน คือ *ประการแรก* เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ซึ่งกำลังประสบปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากประมงพาณิชย์ *ประการถัดมา* ช่วยให้การบังคับใช้มาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น และ *ประการสุดท้าย* ได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น อาทิ การควบคุมชนิดและเครื่องมือประมง การกระจายและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ความสำเร็จของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนท้องถิ่น มีเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้ *ประการแรก* การมีโครงสร้างของชุมชนที่เข้มแข็งและชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง *ประการถัดมา* มีกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและมีผลบังคับใช้กับสมาชิกให้ปฏิบัติตามโดยทั่วกัน และ *ประการสุดท้าย* กฎหมายของรัฐให้การยอมรับในบทบาทและอำนาจการจัดการของชุมชนท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ดี มีปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านโดยชุมชนท้องถิ่นที่มีสาเหตุมาจาก *ประการแรก* สมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น *ประการถัดมา* ชุมชนไม่มีความสามารถที่จะจัดการกับการละเมิดกฎเกณฑ์นั้นได้ *ประการที่สาม* ความกดดันจากประชากรชุมชนที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ทรัพยากรมีอยู่จำกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่มั่นคง

ในชุมชน และ *ประการสุดท้าย* การขาดความสามารถของชุมชนที่จะสกัดกั้นการรุกรานของบุคคลภายนอก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและดูแลจากหน่วยงานของรัฐ

ประกอบกับ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยประมงหรือกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติฉบับใด ที่มีบทบัญญัติรับรองการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปการจัดการร่วมนี้ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปี 2540 และ 2550 ที่รับรองสิทธิชุมชน บุคคล และประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งเป็นการรับรองในเนื้อหาของสิทธิว่าชุมชนมีสิทธิดังกล่าว แต่ในการดำเนินการตามสิทธิในกรณีของการทำประมงทะเลพื้นบ้าน ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายประมงหรือกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติอื่นใดที่มีบทบัญญัติรับรองและกำหนดมาตรการหรือวิธีการใช้สิทธิเช่นว่านี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาที่ตัวของชุมชนเอง ที่เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในการให้ความหมายของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านในเรื่องสถานะทางกฎหมายของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านว่าจะสามารถมีสถานะทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร รวมทั้ง ปัญหาเรื่องผู้ทรงสิทธิว่า ใครจะเป็นผู้ใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรตามกฎหมาย

ทั้งสองแนวคิดต่างมีจุดอ่อนและจุดแข็ง ที่เมื่อมีการดำเนินการตามแต่ละแนวคิด กลับปรากฏว่าไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ ประกอบกับเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น การอยู่ร่วมกันของทั้งสองระบบจึงต้องมีการปรับตัว การจัดการไม่ควรผูกขาดกับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยเดียว ว่าจะจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือชุมชนท้องถิ่น แต่ต้องเป็นการจัดการร่วมกัน (Co-management) โดยการสร้างสถาบันทางสังคมทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรประมงประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของรัฐ สิทธิของเอกชน และสิทธิของส่วนรวมให้สามารถอยู่ร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกัน และเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรประมงพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการจัดการทรัพยากรของรัฐ แนวนโยบายและกฎหมายบนหลักการที่ต้องรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรประมงที่เป็นของส่วนรวม ที่เปิดให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมจัดการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

จุดแข็งของการจัดการร่วม คือ อำนาจการตัดสินใจได้รับการจัดสรรในระหว่างชุมชนและประชาชน เพื่อที่คนส่วนใหญ่จะได้มีโอกาสในการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นของส่วนรวม นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญในภาครัฐและประชาชนในชุมชนมีโอกาสเรียนรู้จากกันและกัน ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ควรเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน ซึ่งเป็นระบบความรู้อีกระบบหนึ่ง ที่มีการถ่ายทอดสืบต่อกันมาหลายชั่วอายุคน ในทางกลับกันชุมชนก็น่าจะได้ผสมผสานความรู้พื้นบ้านเข้ากับความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ด้วยเช่นกัน

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการจัดการในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนในท้องถิ่น การพึ่งพาตนเอง และความเสมอภาคในสังคม โดยชุมชนมีสิทธิควบคุมและจัดการกิจกรรมทางการประมงในพื้นที่ที่กำหนด สมาชิกของชุมชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ รวมทั้งหน้าที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนั้น ย่อมส่งผลดีต่อชาวประมงรายย่อยในท้องถิ่น ชุมชนขนาดย่อม รวมถึงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง สามารถพึ่งพาตนเองได้ ยกเว้นการครองชีพ และแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดการร่วม ยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรประมงที่กำลังประสบปัญหาจากการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อีกด้วย

ดังนั้น ในหัวข้อถัดไปจึงจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงความพร้อมทางกฎหมายของไทยหากจะต้องนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทยต่อไป

5.3 ความพร้อมทางกฎหมายในการนำรูปแบบการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านอย่างยั่งยืน จะต้องมีความพร้อมทางกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมที่เหมาะสม ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการร่วม ดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิเหนือทรัพยากรประมงเป็นสิทธิเชิงซ้อน เป็นสิทธิที่ซ้อนกันระหว่างสิทธิรัฐในฐานะเจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นดินแดนของรัฐ และสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิธรรมชาติ ที่มีสิทธิในการใช้และหน้าที่อนุรักษ์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น
- 2) เป็นการจัดการตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการทรัพยากรประมงอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 3) มีการจัดทำข้อตกลงการทำประมงร่วมกัน โดยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน มาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน โดยมีรูปแบบของความตกลงที่หลากหลายแตกต่างกันไป เช่น ในรูปของสัญญา บันทึกความเข้าใจ หรือปฏิญญา
- 4) มีการจัดตั้งองค์กรการทำประมง และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งในภาครัฐที่เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร ภาคเอกชนและประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากร ร่วมเป็นสมาชิกเพื่อใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน

5) มีการดำเนินมาตรการการจัดการประมงในเรื่องต่างๆ ดังนี้คือ (1) การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมง (2) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง (3) การแบ่งปันผลประโยชน์ และ (4) การสนับสนุนทางการเงิน

การนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทยนั้น พบว่ายังมีอุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมายหลายประการ ดังนั้น จึงจะได้นำผลการศึกษาที่ได้จากกรณีศึกษาและกฎหมายของไทยและต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปถึงความพร้อมของกฎหมายไทย ตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม ในประเด็นข้างต้น ดังนี้

5.3.1 สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น

ปัญหาการใช้ทรัพยากรประมงโดยทั่วไปนั้น มีสาเหตุจากความเชื่อที่ว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำมีอยู่เป็นจำนวนมากและสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี (Open access) โดยมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ การจัดการจึงกำหนดจากลักษณะของทรัพยากรนั่นเอง โดยกำหนดให้ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของโดยเฉพาะ ไม่มีผู้ใดมีสิทธิ์เด็ดขาดในการใช้ทรัพยากรประมงหรือการหวงกันมิให้ผู้อื่นมาใช้ทรัพยากรนั้นได้ ในการประกอบกิจการประมงจึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิทุนและศักยภาพเพียงพอเข้ามาทำการประมงได้โดยเสรี โดยที่ต้นทุนทำการประมงมิได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และตราบเท่าที่มีผู้เข้ามาทำประมงใหม่อยู่เรื่อยๆ โดยมีศักยภาพที่แตกต่างกัน ผลที่ตามมาคือมีการใช้ทรัพยากรมากเกินไปเกินควรจนเกินศักยภาพของธรรมชาติ ทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

จึงเกิดคำถามว่า ควรที่จะให้ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรแบบเปิด ที่ให้บุคคลใดๆ สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี หรือถือว่าเป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น หรือจะให้ถือว่าเป็นสิทธิของชุมชนที่คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยที่แนวคิดเดิม ที่เห็นว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรธรรมชาติแบบเปิดที่บุคคลใดๆ เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เนื่องจากทรัพยากรประมงยังคงความอุดมสมบูรณ์ โดยอยู่ในความดูแลของรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากร แต่เมื่อทรัพยากรได้ถูกใช้อย่างไม่จำกัดและเกิดความเสื่อมโทรม จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิทธิการทำประมง เป็นของชุมชนและกลุ่มชาวประมงในท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ให้ความสำคัญต่อบทบาทของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรในท้องถิ่น ดังเช่น

การแปลความกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่าด้วยสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง* (Right to self-determination) ว่า หมายถึงสิทธิของประชาชนที่รวมกลุ่มกันเป็นชุมชน ที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแนวทางของตนเอง

และปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้รับรองบทบาทชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมไว้ว่า ชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมา รัฐพึงตระหนักถึงและสนับสนุนบทบาทของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน**

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิทำประมงในพื้นที่ท้องถิ่นได้โดยตรง แม้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 จะรับรองสิทธิขององค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมจัดการประมงน่านน้ำชายฝั่งได้ มิได้มีสิทธิทำประมงในพื้นที่ใดได้โดยเฉพาะ เป็นเพียงมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนากิจการประมง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่ในเนื้อหา จึงไม่ถือเป็นการรับรองสิทธิให้ทำประมงโดยเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ มีการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่นในพื้นที่ที่กำหนด ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศนิวซีแลนด์ และกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในน่านน้ำภายในรัศมี 15 กม.จากชายฝั่ง และรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยวิธีการและเครื่องมือประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น ผ่านการทำความตกลงในรูปของการเช่า รายละเอียดดังตารางที่ 6

กฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับทรัพย์สินร่วมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นมาช้านานแล้วก่อนที่จะมีกฎหมายของรัฐดังเช่นในปัจจุบัน มนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยสร้างความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมายาวนาน โดยใช้จารีตประเพณีเป็นกฎเกณฑ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าว

* UN Charter, Article 55.

** Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 22.

ตารางที่ 6 สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2) พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 3) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	-ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น -ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น -รับรองสิทธิองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการประมงในรูปแบบพิธี มิใช่ในเนื้อหา
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Act 1949	-รับรองสิทธิของกลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยในการทำประมงชายฝั่ง ในรูปของสหกรณ์ประมง
ประเทศฟิลิปปินส์	Philippine Fisheries Code 1998	-รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นทำประมงในน่านน้ำ 15 กม.จากชายฝั่ง -รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยวิธีการ/เครื่องมือประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น ภายใต้ข้อตกลง FLAs ในรูปของการเช่า
สหรัฐอเมริกา	Fisheries Conservation and Management Act 1976	-รับรองสิทธิชนพื้นเมืองทำประมงในท้องถิ่นตามจารีตของท้องถิ่น ภายใต้โปรแกรมพิเศษต่างๆ
ประเทศนิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	-รับรองสิทธิชนพื้นเมืองทำประมงในเขตพื้นที่ตามจารีตท้องถิ่น

พัฒนาการทางกฎหมายของไทยในอดีตชี้ให้เห็นว่า รัฐส่วนกลางและศาลยอมรับสิทธิของชุมชนตามจารีตประเพณีในเรื่องที่เกี่ยวกับดิน น้ำ และป่า ทั้งในรูปของประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ หรือพระราชบัญญัติ ที่รับรองสิทธิของราษฎรในการเข้าไปบุกเบิก กั้นสร้าง เลิกร้างที่ไร่

นา สวน และใช้ประโยชน์จากป่า อาทิ การออกใบเหี้ยบย่ำแก่ราษฎรที่จับจองที่ดินว่างเปล่า* การอนุญาตให้ราษฎรโค่นตัดไม้สักที่ได้กานไว้เพื่อใช้ปลูกสร้างบ้านเรือนหรือการกุศล** การใช้ประโยชน์จากป่าในเขตสัมปทานเหมืองแร่ การยอมรับที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่การจัดการหรือเปลี่ยนแปลงการใช้จะต้องมีกฎหมายเพิกถอนสิทธิในที่ดินบริเวณนั้นเสียก่อน และรัฐต้องจัดหาที่ดินใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันทดแทนที่ดินเดิมที่จะถูกถอนสภาพนั้น*** ในเรื่องการใช้ประโยชน์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้หลักประกันในเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์จากป่าตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นไว้ในมาตรา 1354 ที่รับรองสิทธิของราษฎรในการเก็บหาของป่าในที่ดินของผู้อื่นได้† หลักการตามกฎหมายเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เล็งเห็นถึงความสัมพันธ์ของราษฎรที่มีอยู่กับป่า ซึ่งเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่สมควรให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยกฎหมาย

กฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติดังกล่าว สะท้อนหลักการทางนิติศาสตร์ที่ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนและราษฎรในการปฏิบัติตามวิถีชีวิตดั้งเดิมที่เป็นจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่นของสังคมไทยมาอย่างยาวนานในฐานะของกฎหมายจารีตประเพณี ที่แม้จะมีกฎหมายสมัยใหม่มาริดรอนสิทธิของชุมชนและราษฎรในการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม

ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีหลักการและบทบัญญัติกำหนดสถานะของทรัพยากรประมงว่า เป็นสิ่งหวงห้ามที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่อย่างใดที่ยังไม่มีผู้ใดเข้ายึดถือและนำมาใช้ประโยชน์ ทรัพยากรประมงที่อยู่ในธรรมชาติจึงถือเป็นทรัพยากรสาธารณะที่เปิดให้คนทั่วไปเข้ายึดถือและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิในการทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียใดโดยเฉพาะ

บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อนำมาปรับใช้กับทรัพยากรประมงซึ่งเป็นทรัพยากรที่เคลื่อนที่ไปมาได้ จึงเป็นการกำหนดสถานะของทรัพยากรประมงว่า เป็นสิ่งหวงห้ามที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของแต่อย่างใดที่ยังไม่มีผู้ใดเข้ายึดถือและนำมาใช้ประโยชน์เพื่อตน ทรัพยากรประมงที่อยู่ในธรรมชาติจึงถือเป็น

* กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2448, กฎเสนาบดีลักษณะการเก็บเงินอากรสวนใหญ่ พ.ศ. 2456.

** ประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. 112, พระราชบัญญัติรักษาป่า ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2497, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2448, กฎเสนาบดีลักษณะการเก็บเงินอากรสวนใหญ่ พ.ศ. 2456.

*** ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8(1).

† ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1354 บัญญัติว่า ถ้ามีจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ทำได้ และถ้าเจ้าของไม่ห้ามบุคคลอาจเข้าไปในที่ป่า ที่ดง หรือในที่ที่มีหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นดินแดนของผู้อื่นเพื่อเก็บพืชมหรือผลไม้ ผัก เห็ด และสิ่งเช่นนั้น.

ทรัพย์สินสาธารณะที่เปิดให้คนทั่วไปเข้ายึดถือและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี โดยมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวภายใต้กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจ

มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักการทั่วไป หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปรับใช้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ในกรณีของทรัพยากรประมง จะได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยที่ในปัจจุบันแนวคิดและหลักการในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก และแตกต่างจากหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เกิดความสับสนในการปรับใช้กฎหมาย เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรประมง ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินว่า การจับปลาในโป๊ะของผู้อื่น ไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์ เพราะเจ้าของโป๊ะยังมีได้จับปลานั้นขึ้นมาอยู่ในความครอบครอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 246-247/2461, 173/2463, 1273/2473, 1006/2475) ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการของกฎหมายว่า สัตว์น้ำเป็นทรัพย์สินสาธารณะที่ไม่มีเจ้าของ (ประมวลกฎหมายแพ่งฯ มาตรา 1320) แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งคุ้มครองสิทธิการทำประมงของผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ จึงเป็นเรื่องที่การจับปลาในโป๊ะของผู้อื่นแม้ไม่เป็นความผิดฐานลักทรัพย์ตามกฎหมายทั่วไป แต่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยประมงซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กรณีจึงเป็นปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรประมงจากความไม่ลงรอยกันของกฎหมาย

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชนในทางทรัพย์สินว่า “เป็นสิทธิเด็ดขาด” (Exclusive Right) ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิหวงกันบุคคลอื่นมิให้รบกวนการใช้สิทธิของตนในทรัพย์สินนั้น เมื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการทรัพยากรประมง จึงเป็นการที่ชาวประมงแต่ละคนต่างมุ่งจับสัตว์น้ำเพื่อการหาประโยชน์สำหรับตนเองให้ได้มากที่สุด ซึ่งสามารถกีดกันบุคคลอื่นจากการใช้ประโยชน์ในสัตว์น้ำที่ตนจับได้¹⁰⁸ เป็นเหตุให้ทรัพยากรประมงที่เป็นสมบัติสาธารณะถูกทำลายให้เสื่อมโทรมลงได้โดยง่าย จึงมีแนวคิดที่จะมอบสิทธิแก่ชาวประมงและชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมงในบริเวณชายฝั่งใกล้ชุมชนของตน โดยที่ชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นและประกอบอาชีพจับสัตว์น้ำเพื่อเลี้ยงชีพมาแต่ดั้งเดิม จึงควรที่จะมีสิทธิเป็นเจ้าของและจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้น¹⁰⁹

มีข้อนำพิจารณาว่า การมอบสิทธิและอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชนและชาวประมงในพื้นที่โดยเฉพาะนั้น จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในการประกอบอาชีพประมงในบริเวณพื้นที่นั้นหรือไม่

¹⁰⁸ Christy, *Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definition and Conditions*. p. 10.

¹⁰⁹ Keen, *Ownership and Productivity of Marine Fishery Resources*. p. 122.

พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือกิจการ สามารถกระทำได้หากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อ (1) การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ (2) การจัดระเบียบการประกอบอาชีพและ (3) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 50 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 และมาตรา 43 รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550) เมื่อพิจารณาในกรณีการมอบสิทธิการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชน จะเห็นได้ว่าการมอบสิทธิดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของบุคคลอื่น แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม โดยที่ชุมชนจะกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการทำประมง การอนุรักษ์ และการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในพื้นที่ และถือได้ว่าเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพการทำประมงที่กำลังประสบปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรด้วยเช่นกัน จึงเข้าข้อยกเว้นที่สามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด

สิทธิชุมชน เกิดจากจารีตประเพณีและปรากฏการณ์ในสังคม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ออกกฎหมายมารับรอง โดยรับรองภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน และสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักการสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ไว้ในระบบกฎหมาย โดยรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน พร้อมทั้งกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าว ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น*

สิทธิชุมชน เป็นระบบการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืนพร้อมกับหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรให้คงอยู่ ที่แตกต่างจากสิทธิในทรัพย์สินที่ให้สิทธิในการหาประโยชน์จากทรัพยากรในเชิงพาณิชย์ได้

สิทธิชุมชน ไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จดังเช่นสิทธิปัจเจกที่เจ้าของใช้สิทธิกีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกได้อย่างสิ้นเชิง (Exclusive Rights) แต่มีลักษณะที่

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66, 67 และ 85(5).

เน้นการมีส่วนร่วม มิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอก (Inclusive Rights) โดยที่ชุมชนได้สร้างเงื่อนไข กฎกติกา ที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอก โดยให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่อาศัยดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นลำดับแรก

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้านนี้ ไม่ใช่สิทธิการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ทำประมงนั้น พื้นที่และทรัพยากรเหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาเป็นของชุมชน ชุมชนมีสิทธิในการใช้และหน้าที่ในการอนุรักษ์ โดยสามารถออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิและพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้

ดังคำพิพากษาของศาลแคนาดาเกี่ยวกับสิทธิในการจับปลาของชนพื้นเมือง ในคดี R. v. Adam ที่ตัดสินว่าชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะดำเนินชีวิตบนดินแดนซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ได้ แม้ว่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนนั้น โดยจำกัดเฉพาะในดินแดนที่ชนเผ่าพื้นเมืองอยู่อาศัยเท่านั้น นั่นคือสิทธิที่จะล่าสัตว์หรือจับปลาในพื้นที่ที่ชนเผ่าตั้งอยู่ได้

หรือคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับสิทธิของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเทศบาลในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนรวม ในคดี req n° 82234 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1989 ที่ตัดสินว่าสิทธิการเก็บเห็ดโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นสิทธิของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเทศบาลนั้น ที่เห็นได้ว่าสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนรวมในชุมชน รวมทั้งดอกผลตามธรรมชาติที่ได้จากทรัพย์สินนั้น ผู้ที่จะอ้างสิทธินี้ได้ต้องเป็นผู้อยู่อาศัยจริงในชุมชนแห่งนั้น โดยไม่คำนึงว่าจะต้องอยู่อาศัยเป็นการถาวรหรือไม่

คำพิพากษาดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับ “สิทธิเชิงซ้อน (Complexity of Rights) อันเป็นสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยของพื้นที่เดียวกัน หรือหน่วยของสิ่งของสิ่งหนึ่ง”¹¹⁰ ซึ่งกรณีนี้แม้ว่าบริเวณพื้นที่ป่าจะตกอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐก็ตาม แต่สิทธิของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้นๆ ที่มีสืบเนื่องมาแต่เดิมก็ต้องถูกรับรองไว้เช่นกัน ที่ปกติแล้วผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ป่าหรือที่สาธารณะก็สามารถเก็บหาของป่าหรือดอกผลตามธรรมชาติของป่าได้เป็นปกติวิสัยอยู่แล้ว แต่พื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของ จึงกลายเป็นสิทธิที่ซ้อนกันอยู่ระหว่างสิทธิของรัฐ (สิทธิของผู้เป็นเจ้าของ) และสิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนรวมของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ การเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นสามารถใช้สอยประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนรวมได้นั้นย่อมมีนัยเทียบเคียงกับ “สิทธิชุมชน” ได้เช่นกัน

ในเรื่องการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ภาระหน้าที่” ของผู้อยู่อาศัยและหน่วยงานในท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือได้แสวงหา

¹¹⁰ อานันท์ กาญจนพันธุ์, "สิทธิชุมชนของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ระบบเกษตร : เพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนารูปแบบชุมชนอย่างยั่งยืน," รายงานการสัมมนาาระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ, 2543): หน้า 316-18.

ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมให้ดำรงอยู่ต่อไปในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมด้วย ดังนั้น นอกจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนรวมในชุมชนแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนรมนั้นด้วย ซึ่งสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า “ใครก็ตามที่มีสิทธิย่อมมีหน้าที่ด้วยเช่นกัน” (quiconque a des droits a aussi des devoirs)¹¹¹ ในทุกสังคมย่อมมีการแลกเปลี่ยน คือ ไม่เพียงแต่ผู้อยู่อาศัยในสังคมที่เป็นผู้ได้รับสิทธิต่างๆ สังคมซึ่งประกอบด้วยเรื่องศีลธรรมอันทำให้ผู้ได้รับบริการหรือรับสิทธินั้นย่อมต้องมีหน้าที่ตอบแทนด้วย “สิทธิ” และ “หน้าที่” จึงเป็นสิ่งที่คู่กัน

ดังคำพิพากษาของของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนในการทำนุบำรุงดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนรวม ในคดี req n° 91064 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ.1976 ที่ตัดสินให้เจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีหน้าที่เสียหายที่เกิดจากการทำความสะอาดอ่างเก็บน้ำของเมือง สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสยืนยันภาระหน้าที่ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เกิดจากการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างคนในชุมชน (ที่ปรึกษาประจำเมืองและประชาคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน กับ เจ้าของที่ดินที่นำมาสร้างอ่างเก็บน้ำ) ที่จะต้องร่วมกันทำนุบำรุงดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำให้คงสภาพใช้งานได้ ดังนั้น เมื่อมีการทำความสะอาดอ่างเก็บน้ำอันเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของคนในชุมชนซึ่งทุกคนย่อมได้รับประโยชน์ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำความสะอาดนั้นด้วย

หรือคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ในคดี req n° 72923, 72936 ลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1969 ที่ตัดสินว่ารัฐมีอำนาจนำพื้นที่ของรัฐมาประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ของคนทั่วไป ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต้องมีหน้าที่เคารพต่อการกำหนดเขตอุทยานดังกล่าว สภาแห่งรัฐยืนยันถึงสิทธิของหน่วยงานท้องถิ่น (เทศบาล) ในการกำหนดเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น ผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้นย่อมมีหน้าที่เคารพต่อการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวด้วย แม้ว่าเมื่อกำหนดเขตแล้วจะมีข้อห้ามข้อจำกัดบางประการในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทของคนในชุมชนก็ตาม ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีผู้มีสิทธิ เราย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธินั้น จึงเห็นได้ว่า ความมีหน้าที่จึงซ้อนอยู่กับสิทธิ (หรืออยู่คู่กัน) ดังเช่นที่ Simone Weil ได้อธิบายไว้ว่า “เมื่อฉันมีสิทธิ คนอื่นย่อมมีหน้าที่เคารพ และเมื่อคนอื่นมีสิทธิ ฉันก็มีหน้าที่ต้องเคารพ”¹¹² ซึ่ง S. Weil ก็เปรียบว่าเหมือนเป็นการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติระหว่างสิทธิและหน้าที่ (la réciprocité des droits et des devoirs) อัน

¹¹¹ Simone Weil, *L'enracinement. Prélude à Une Déclaration Des Devoirs Envers L'être Humain*(Paris.: Éditions Gallimard, 1949), p. 381.

¹¹² Simone Weil, *Simone Weil, L'enracinement. Prélude à Une Déclaration Des Devoirs Envers L'être Humain*, p. 381.

อาจสรุปได้ว่า บางครั้งสิทธิเป็นของคนหนึ่ง แต่หน้าที่เป็นของอีกคนหนึ่ง (กรณีหน่วยงานใช้ดุลพินิจ กำหนดเขตอุทยาน) แต่บางครั้งสิทธิและหน้าที่ก็เป็นของคนคนเดียว (กรณีที่อยู่อาศัยในชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ย่อมต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาไปในคราวเดียวกัน ด้วย)

เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จคือ การกำหนดผู้มีสิทธิในการทำประมงที่ชัดเจน โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการใช้และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรไปพร้อมกัน ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพยากรประมง สิทธิที่ว่านี้เป็นสิทธิที่ซ้อนทับกับสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐ รัฐยังคงเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

และโดยที่แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมายเห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิเชิงซ้อน ที่ผู้มิใช่เจ้าของก็สามารถมีสิทธิบางประการในทรัพย์สินนั้นได้ เช่น สิทธิการใช้ประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็นว่า ทรัพยากรประมง เป็น “ทรัพยากรที่ต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน” (Common-pool Resources) ที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของโดยเฉพาะ แต่อาจให้ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรประมงนั้น ดังเช่นกรณีของชาวประมงอวนลอยที่อ่างศิลา¹¹³ ที่มีระบบการควบคุมพื้นที่จับปลาของชุมชน ซึ่งให้สิทธิการจับปลาชั่วคราวในพื้นที่เฉพาะในรัศมีประมาณ 30-50 เมตร รอบๆ บริเวณที่วางอวนลอย ซึ่งถือเป็นสิทธิการใช้มากกว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของ

ในบริบทประเทศไทย ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้รับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ แต่ยังไม่มีความชัดเจนทางกฎหมายที่จะกำหนดสถานะของชุมชนดังกล่าว ในการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง การจะให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นหรือแม้แต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใด ในการทำประมงโดยเฉพาะ อาจเทียบเคียงกับกรณีของชนพื้นเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ ที่ได้สิทธิทำประมงในท้องถิ่นที่ชนพื้นเมืองอยู่อาศัย โดยพิจารณาจากการรวมตัวกันเป็นชุมชนประมงท้องถิ่น ที่มีวิถีชีวิตต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในท้องถิ่น และมีการทำประมงด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่นที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องในลักษณะของสิทธิชุมชน

เพื่อแก้ปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น จึงควรกำหนดผู้มีสิทธิในการทำประมงที่ชัดเจน โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการใช้และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรไปพร้อมกัน ภายใต้ระบบ

¹¹³ อานันท์ กาญจนพันธุ์, “สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิถีคิด,” ใน พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระทบทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) 2543, หน้า 74.

สิทธิในทรัพยากรประมง สิทธิที่ว่านี้เป็นสิทธิที่ซ้อนทับกับสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐ รัฐยังคงเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

การกำหนดสิทธิในทรัพยากรประมงให้กับชุมชนท้องถิ่น เป็นการช่วยจำกัดจำนวนผู้เข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่เหมาะสมกับทรัพยากร เอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนท้องถิ่น ช่วยให้การดำเนินการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากรัฐขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งยังมีโอกาสได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนในท้องถิ่นในการจัดการประมงในท้องถิ่น แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องที่กำหนดจากรัฐเพียงลำพัง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้

โดยมีข้อจำกัดบางประการ คือ ความยากลำบากในการจำแนกชุมชนท้องถิ่นออกจากชุมชนประเภทอื่น ที่อาจมีความแตกต่างหลากหลายของสมาชิกในชุมชน การรับรองบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรประมงยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน รวมถึงค่านิยมของชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านที่จะต้องมีความชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อการเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายและการใช้สิทธิของชุมชนในการใช้สิทธิจัดการทรัพยากรประมงตามที่รัฐธรรมนูญฯ รับรอง

5.3.2 เขตพื้นที่การทำประมง

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง จากการทำประมงที่ไม่ถูกกฎหมายของทั้งประมงพื้นบ้าน ประมงชายฝั่ง และประมงพาณิชย์ นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรและพื้นที่ทำการประมงที่เพิ่มสูงขึ้น¹¹⁴ ปัญหาเหล่านี้ สร้างแรงกดดันต่อการทำประมงและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้าน¹¹⁵ อีกทั้งชาวประมงส่วนใหญ่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ ต่างพยายามจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรในระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรกลุ่มต่างๆ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอ จนไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

จากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อ 5.3.1 ถึงเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดสิทธิการทำประมงให้กับชุมชนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการกำหนดพื้นที่ทำประมงของชุมชนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น การกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงให้กับชุมชนท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนได้เสีย

¹¹⁴ กรมประมง, สรุปผลงาน 75 ปี, หน้า 46.

¹¹⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล หน้า 8-14.

ในท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในท้องถิ่นในการดำรงชีพ โดยให้มีสิทธิจัดการดูแลทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยเฉพาะ ย่อมจะเป็นผลดีต่อการจัดการทรัพยากรประมงในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจความผูกพันและวางแผนในทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรหน้าบ้านของตนเอง

ในทางทฤษฎี การให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน จะต้องมีการกำหนดความชัดเจนในเรื่องต่อไปนี้คือ (1) กลุ่มผู้ทำประมงในชุมชนท้องถิ่น (2) พื้นที่ที่ทำการประมง โดยให้สิทธิแก่ชุมชนประมงในท้องถิ่น ในการแสวงหาประโยชน์จากการทำประมงในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งจะมีผลเป็นการกันบุคคลภายนอกที่มีโช้สมาชิกของชุมชนออกไปจากการใช้ทรัพยากรประมงนั้น หรือที่มักจะเรียกกันว่า “สิทธิหน้าบ้าน” และ (3) การมีกฎเกณฑ์ของชุมชนเกี่ยวกับการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น

ข้อสนับสนุนการส่งเสริมให้ชุมชนประมงท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านคือ (1) เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ซึ่งกำลังประสบปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากประมงพาณิชย์ และ (2) ช่วยให้การบังคับใช้มาตรการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น และ (3) ได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น อาทิ การควบคุมชนิดและเครื่องมือประมง การกระจายและแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

มีข้อโต้แย้งเรื่องการทำ “สิทธิหน้าบ้าน” แก่ชุมชน ที่มีคำถามถึงความถูกต้องชอบธรรม ที่ให้สิทธิแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ในการผูกขาดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ซึ่งอธิบายได้โดยอาศัยหลักความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรและการกระจายผลประโยชน์ โดยมีการประกันว่าชุมชนท้องถิ่นจะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนอย่างทั่วถึง¹¹⁶

ผลจากการศึกษาการจัดการร่วมของชุมชนประมง ต. ท่าศาลา จ. นครศรีธรรมราช พบว่ามีการกำหนดเขตพื้นที่ทะเลเพื่อการจัดการออกที่แบ่งออกเป็น 2 เขต พร้อมทั้งกำหนดมาตรการ

¹¹⁶ กอบกุล ราชะนาคร, “กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล,” ใน พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), 2543 หน้า 421-422.

ควบคุมการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดในเขตดังกล่าว* หรือกรณีการจัดการประมงพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จ.ปัตตานี ที่มีแบบแผนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติที่เรียกว่าสิทธิชุมชนในการทำประมง โดยให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้มาก่อน” มีสิทธิทำประมงในบริเวณที่กำหนดก่อนผู้อื่น ซึ่งถือเป็นมาตรการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำประมงและตัวผู้ทำประมงในพื้นที่ที่กำหนด หรือกรณีการทำประมงในท้องถิ่นบริเวณ Big Creek ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่อนุญาตให้ผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นทำประมงในเขตพื้นที่คุ้มครองทางทะเลที่แบ่งการคุ้มครองออกเป็นเขตต่างๆ ในพื้นที่นั้นได้

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศมีการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะ ดังเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับชนพื้นเมืองในการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานอกจากจะกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับชนพื้นเมืองแล้ว ยังมีการกำหนดเขตพื้นที่ Ecological Reserve ที่มีมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ที่หลากหลายตามสภาพของทรัพยากรในพื้นที่ โดยอาจอนุญาตให้องค์กรประมงในพื้นที่สามารถทำประมงในพื้นที่นั้นได้ ในขณะที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงชายฝั่งสำหรับสหกรณ์ประมงในท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ส่วนกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์มีการแบ่งเขตพื้นที่ทำประมงที่ใกล้เคียงกับของไทยคือกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงชายฝั่งในรัศมี 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ที่อนุญาตให้ทำประมงพาณิชย์ขนาดเล็กในเขตพื้นที่ชายฝั่งได้ รายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 เขตพื้นที่การทำประมง

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 2) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	-ไม่มีบทบัญญัติกำหนดพื้นที่การทำประมงของชุมชนท้องถิ่น -ไม่มีบทบัญญัติกำหนดพื้นที่การทำประมงของชุมชนท้องถิ่น
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Act 1949	-กำหนดพื้นที่ทำประมงชายฝั่งสำหรับสหกรณ์ประมงในท้องถิ่น

* โปรดดูข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2522 กำหนดเขตการจัดการทรัพยากรทางทะเลออกเป็น 2 เขตคือ (1) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ระยะทาง 5,400 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล และ (2) เขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ระยะทาง 1,500 เมตร จากขอบน้ำชายฝั่งออกไปในทะเล

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศฟิลิปปินส์	Philippine Fisheries Code 1998	-กำหนดพื้นที่คุ้มครองทำประมงชายฝั่งท้องถิ่นในรัศมี 15 กม. จากชายฝั่ง แต่อาจให้ทำประมงพาณิชย์ขนาดเล็กในพื้นที่ได้
สหรัฐอเมริกา	Fisheries Conservation and Management Act 1976	-กำหนดพื้นที่ทำประมงสำหรับชนพื้นเมืองในการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น
ประเทศนิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	-กำหนดพื้นที่ทำประมงสำหรับชนพื้นเมืองในการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น

ในทางทฤษฎี อาจแบ่งทรัพย์สินออกได้เป็น 4 ประเภทคือ ทรัพย์สินของรัฐ (State Property) ทรัพย์สินของเอกชน (Private Property) ทรัพย์สินร่วม (Common Property) และทรัพย์สินสาธารณะ (Open-access Property)

ทรัพย์สินร่วม คือทรัพย์สินซึ่งกลุ่มคนในสังคมที่เป็นเจ้าของร่วมกัน ทุกคนมีส่วนได้เสียและมีความเกี่ยวข้องร่วมกัน การใช้และดูแลทรัพย์สินประเภทนี้จะถูกกำหนดด้วยกฎเกณฑ์ของชุมชนหรือโดยจารีตของกลุ่ม การกำหนดสิทธิโดยส่วนรวมนี้นี้ เป็นวิวัฒนาการของแนวคิดที่เห็นปัญหาของการจัดการทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินสาธารณะแบบ Open Access โดยความเป็นเจ้าของในทรัพยากรจะเป็นของกลุ่มร่วมกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ในการจัดสรรการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน โดยไม่เกิดการแย่งชิงตัดทวงผลประโยชน์ เหมือนในกรณีของการจัดการทรัพย์สินในรูปแบบอื่นๆ ดังกล่าว

ทรัพย์สินร่วมอีกประเภทหนึ่งคือ ทรัพย์สินชุมชน เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของ มีสิทธิใช้สอยและแสวงหาประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเสมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชน โดยนักกฎหมายที่สำคัญ เช่น Denburg, Bekker และ Regeisberger เห็นว่าประชาชนในชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายเอกชนในการใช้ทรัพย์สินชุมชนที่เป็นของส่วนรวม โดยสมาชิกทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ¹¹⁷

¹¹⁷ Ernst FORSTHOFF "Traite De Droit Administratifs Allemand," *Etablissements Emile Bruylant* (1969), p.564.

โดยที่รัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติในอาณาเขตของรัฐ จึงย่อมมีสิทธิและอำนาจเหนือทรัพยากรในฐานะเจ้าของในการดูแลรักษาทรัพยากรนั้นให้คงอยู่ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติมีสถานะเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ที่ไม่อาจถือเอาได้และโอนแก่กันได้ในเชิงพาณิชย์*

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เรียกว่าทรัพย์สินสิทธิ์ โดยจัดให้กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ดีกว่าทรัพย์สินสิทธิ์ประเภทอื่น โดยมีสิทธิครอบครอง สิทธิเหนือพื้นดิน และสิทธิเก็บกินในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ในลักษณะหวงกันและกีดกันสิทธิบุคคลอื่นได้อย่างเด็ดขาด จึงเห็นได้ว่าสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว มีลักษณะที่ซ้อนทับกันของสิทธิต่างประเภทกัน ในหน่วยของทรัพย์สินเดียวกันได้ โดยผลของกฎหมาย

สิทธิในทรัพย์สินประเภทต่างๆ ดังกล่าวนี มีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นของผู้ที่มีกรรมสิทธิ์เท่านั้น โดยอาจมีผู้ทรงสิทธิต่างรายกันได้ ตัวอย่างเช่น ทางจำเป็นที่บุคคลอื่นได้มาโดยผลของกฎหมายที่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องจ่ายยอมให้บุคคลอื่นใช้สิทธิเช่นว่านั้นบนอสังหาริมทรัพย์ของตน หรือได้มาโดยผลของนิติกรรม เช่น สิทธิของผู้เช่าในการครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าจากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามสัญญาเช่า หรือการทำสัญญาสัมปทานที่อนุญาตให้เอกชนผู้รับสัมปทานมีสิทธิครอบครอง จัดการ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ เป็นต้น

จากฐานคิดดังกล่าว ได้เชื่อมโยงมาถึงรูปธรรมของสิทธิต่อการจัดการทรัพยากรประมง ที่นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ชุมชนได้พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรร่วมบนพื้นฐานความยั่งยืนและเป็นธรรมขึ้นมา เป็นการโต้แย้งแนวคิดที่ว่า หากไม่มีกรรมสิทธิ์รัฐและเอกชนแล้วทรัพยากรจะถูกทำลายเพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของ โดยที่ทรัพยากรร่วมมีความทับซ้อนของสิทธิ ที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของ ในขณะที่ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในฐานะผู้ครอบครองอยู่อาศัยในพื้นที่ และพลวัตที่ชุมชนปรับตัวในการจัดการทรัพยากร ซึ่งชุมชนจะจัดความสัมพันธ์ทางสังคมผ่านทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างไรนั้น สัมพันธ์กับเงื่อนไขปัจจัยจากนโยบายรัฐและทุน โดยให้ความสำคัญและสนับสนุนระบบการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อถ่วงดุลระบบการจัดการกรรมสิทธิ์รัฐและเอกชน

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ Ostrom นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ที่เห็นว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวม หากเป็นการจัดการโดยคนกลุ่มหนึ่งจะประสบความสำเร็จมากกว่าที่เป็นการจัดการด้วยคนๆ เดียว ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มคนทีว่านั้นจะทำหน้าที่รักษาสมดุล ระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนั้น โดยการระบุดัวบุคคลที่

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143.

สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และระดับการใช้ประโยชน์ว่ามีได้เพียงใดทั้งในปัจจุบัน และอนาคต รวมถึงการกำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรนั้น ที่จะทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

โดยที่ทรัพยากรประมงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ ในระดับชุมชน เป็น ทรัพยากรของท้องถิ่นซึ่งครอบครองและใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ที่รองรับด้วยจารีตประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่น ชุมชนย่อมมีสิทธิโดยชอบในการจัดการ กับทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ในระดับ มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐที่เหนือกว่าประโยชน์ของชุมชน ที่ต้องใช้เทคโนโลยีในการเข้าถึง ควรเก็บ สงวนไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายในเรื่อง ทรัพยากรสัตว์ดังกล่าว

โดยรวมแล้ว ระบบทรัพยากรร่วมของชุมชนเป็นกรอบใหญ่ที่ชุมชนใช้ในการจัดการ ทรัพยากร โดยการสร้างข้อตกลง กติกา ทั้งที่เกิดจากประเพณี เป็นข้อตกลงทางการ ในการจัด ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชน ระหว่างชุมชน และกับภายนอก ต่อการใช้ การจัดการทรัพยากร ซึ่งมีความหลากหลายไปแต่ละชนิด ประเภท และสถานะของทรัพยากรนั้นๆ ซึ่งฐานคิดของการสร้าง ข้อตกลงอาจจะเป็นเรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์ ศีลธรรม หรือหลักประโชยชน์นิยมที่สมาชิกในชุมชน เห็นประโยชน์ที่จะได้ในระยะยาวก็ตาม และภายใต้ระบบทรัพยากรร่วมก็จะมีสิทธิเชิงซ้อนหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิปัจเจก สิทธิชุมชน สิทธิรัฐที่สัมพันธ์กันอย่างหลากหลาย

เงื่อนไขการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน ในสภาพปกติการจัดการทรัพยากรร่วม ของชุมชนจะไม่ได้กีดกันการเข้าถึง การใช้ประโยชน์จากภายนอก (Inclusion) ครอบคลุมที่ทรัพยากร ยังสมบูรณ์ไม่กระทบต่อฐานความอยู่รอดของชุมชน แต่หากปัจจัยภายนอกกระทบต่อความอยู่รอด ของชุมชน กระบวนการปกป้องสิทธิ หรือกีดกันการเข้าถึงในเชิงทำลายล้างจึงเกิดขึ้น (Exclusion) เช่น การกำหนดสิทธิในการใช้เฉพาะคนในชุมชนเท่านั้น ซึ่งการใช้จะต้องไม่ทำลายต้นทุนทรัพยากร เดิมที่มีอยู่ หรือการต่อต้านคนภายนอกที่จะมาใช้ทรัพยากรอย่างล้างผลาญ

สิทธิเหนือทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นนี้ มิใช่สิทธิการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ หรือในทรัพยากรนั้น ยกเว้น พื้นที่หรือทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์มาต่อเนื่องยาวนานในการ ดำรงชีวิต รัฐต้องให้ความเคารพโดยรับรองให้ชุมชนได้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิต ของเขาต่อไป ทรัพยากรและพื้นที่เหล่านั้นยังคงเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นของชุมชน ชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ มาเพื่อพิทักษ์สิทธิและพื้นที่เหล่านั้นให้คงอยู่ได้

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดเขตการทำประมงตามลักษณะของ พื้นที่และทรัพยากร ที่แบ่งออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด โดยเขตประมงทะเลชายฝั่งได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำในทะเลที่อยู่ภายในน่านน้ำ

ไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล หรือไม่เกินสิบสองไมล์ทะเลในกรณีจำเป็น เขตประมงนอกชายฝั่ง ได้แก่ ที่จับสัตว์น้ำนับจากด้านที่ติดกับเขตประมงทะเลชายฝั่งออกไปจนสุดเขตน่านน้ำไทย และเขตประมงน้ำจืด* พร้อมทั้งมาตรการควบคุมการใช้เครื่องมือประมงในแต่ละเขตการประมงให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่และสัตว์น้ำในพื้นที่นั้นๆ**

เขตประมงตามกฎหมายนี้ เป็นเขตพื้นที่จัดการประมงตามลักษณะของทรัพยากร ที่มุ่งต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยควบคุมการใช้เครื่องมือประมงให้เหมาะสมกับลักษณะของสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ แต่ยังคงเปิดให้คนทั่วไปเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่นั้นได้อย่างเสรี มิได้กำหนดพื้นที่เพื่อการจัดการประมงร่วมกันของชุมชน กลุ่มบุคคล หรือองค์กรใดเป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 กำหนดสิทธิการทำประมงสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยทั่วไปในการทำประมงในเขตการประมงไทย ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเขตพื้นที่สำหรับการทำประมงของผู้ที่มีส่วนได้เสียใดโดยเฉพาะ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ แม้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 จะกำหนดเขตประมงที่แบ่งออกเป็นเขตประมงทะเลชายฝั่งและเขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง ก็เป็นการกำหนดเขตพื้นที่จัดการประมงตามลักษณะของทรัพยากร มิได้เป็นการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการจัดการประมงร่วมกันของชุมชน กลุ่มบุคคลหรือองค์กรใดเป็นการเฉพาะ

การจัดการประมงของไทย อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพย์สินสาธารณะประเภท Open Access ที่เปิดให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ชุมชนสามารถเปลี่ยนทรัพยากรเสรี ให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินรวมได้ โดยใช้หลักการจัดการแบบการจัดการร่วม ที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ อาทิ ธรรมชาติของทรัพยากร เงื่อนไขความต้องการต่อทรัพยากร ลักษณะของผู้ใช้ทรัพยากร และระบบกฎหมายและการเมืองว่าชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขนาดไหน โดยพิจารณาสิทธิชุมชนในฐานะของระบบการจัดการร่วมในเรื่องสิทธิการเข้าถึงทรัพยากร ที่เป็นสิทธิเชิงซ้อน ทั้งการซ้อนหน่วยของสิทธิ ได้แก่ สิทธิปัจเจกชุมชน และรัฐ ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ที่วางอยู่บนพื้นฐานที่หลากหลาย ได้แก่ สิทธิการใช้หรือการจัดการ สิทธิธรรมชาติ สิทธิหน้าหมู่ สิทธิหน้าบ้าน เป็นต้น

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 37, 38, 39 และ 40.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 41 และ 42.

เงื่อนไขที่สำคัญของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านคือ ต้องมีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ทำประมงที่อนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มบุคคลใดในการทำประมงที่ชัดเจน เพื่อที่ชาวประมงจะได้รู้ถึงสภาพของทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง ขอบเขตพื้นที่นี้ควรเป็นไปตามระบบนิเวศที่ชาวประมงสามารถสังเกตและเข้าใจได้ง่าย และขนาดของพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดการที่เทคโนโลยีสามารถเข้าถึงได้ ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่ใช้วิธีวางทุ่นกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล เพื่อให้ง่ายต่อการสังเกตของคนภายนอกและการเข้าตรวจติดตามการดำเนินงานของสมาชิกองค์กรประมงในพื้นที่นั้น

ในบริบทของประเทศไทย โดยที่หมู่บ้านและสมาชิกในหมู่บ้านภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยย่อยทางพื้นที่ที่อาจนำมาปรับใช้กับการกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน โดยพิจารณาควบคู่ไปกับลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร เช่น พื้นที่อ่าว แหล่งทำประมง ที่อาจครอบคลุมหลายพื้นที่หมู่บ้าน การแบ่งพื้นที่ย่อยเพื่อการจัดการร่วมในฐานทรัพยากรเดียวกันภายใต้องค์กรระดับหมู่บ้าน ย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการได้ เนื่องจากหมู่บ้านเหล่านั้นมีสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน ชาวประมงส่วนใหญ่จอดเรืออยู่ในบริเวณเดียวกัน หรือทำประมงในแหล่งเดียวกัน สมาชิกในแต่ละหมู่บ้านมีลักษณะและส่วนร่วมในการทำประมงที่คล้ายคลึงกัน

เพื่อแก้ปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น จึงควรกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงโดยเฉพาะสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ให้สิทธิชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นที่ทำประมงเพื่อการยังชีพในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน มีสิทธิทำประมงในเขตพื้นที่ที่กำหนดนั้นได้ โดยมีได้ตัดสิทธิบุคคลภายนอกชุมชนที่จะทำประมงในเขตพื้นที่ ที่มีใช้การทำประมงพาณิชย์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อจำกัดจำนวนผู้ใช้ประโยชน์ ปริมาณการใช้ และลักษณะการใช้ประโยชน์ในแหล่งประมงชายฝั่ง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำให้เพียงพอต่อการใช้ได้อย่างยั่งยืน โดยชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาทรัพยากรในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้นอีกด้วย

ข้อดีของการกำหนดเขตพื้นที่การทำประมงคือ แก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการประมงภายใต้หลักคิดที่ว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรจึงจะมีสิทธิจัดการได้ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการทำประมงสูงกับประมงชายฝั่ง รวมถึงประมงพื้นบ้าน ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ เนื่องจากเป็นการจัดการภายใต้สิทธิที่ซ้อนทับกันระหว่างสิทธิรัฐในความเป็นเจ้าของกับสิทธิชุมชนในการครอบครองและใช้ประโยชน์ และยังช่วยให้ชาวประมงจะได้รู้ถึงสภาพของทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งยังง่ายต่อการสังเกตของคนภายนอกและการเข้าตรวจติดตามการดำเนินงานของสมาชิกองค์กรประมงในพื้นที่นั้น

ข้อจำกัดคือ พื้นที่ทำประมงอาจทับซ้อนกับเขตพื้นที่ปกครองหมู่บ้าน หรือพื้นที่อนุรักษ์อื่น หรือที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ทำประมงด้วยกัน และอาจเป็นการรุกรานสิทธิของบุคคลทั่วไปในการทำประมง

5.3.3 บริบทของการจัดการร่วม (Co-Management Context)

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน คือ การที่กฎหมายเกี่ยวกับประมงยังไม่มีบทบัญญัติรับรองรายละเอียด หลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้สิทธิชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ชุมชนและประชาชน ไม่สามารถอ้างหรือใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้ ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีโครงสร้างอำนาจและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการบังคับใช้กฎหมายไว้ที่ราชการส่วนกลาง โดยยังไม่มีกรกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นและ/หรือชุมชนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดการร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นได้

การนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้าน ย่อมจะเป็นผลดีต่อการจัดการทรัพยากรประมง เนื่องจากโดยหลักการของการจัดการร่วม เป็นการจัดการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น การรับรองสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน

หลักคิดเรื่องการมีส่วนร่วมคือ ให้มีหลักการหลายอย่างซ้อนกัน เพื่อเปิดพื้นที่ เปิดช่องทางให้กับคนที่แตกต่างกัน สามารถเข้ามามีส่วนร่วม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตกลง ต่อรอง หาข้อตกลงที่ทำให้สามารถอยู่ร่วมกันได้

ในทางทฤษฎี ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นหลายระดับ โดยที่ในระดับสร้างความร่วมมือ โดยประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจและบทบาทในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกันกับรัฐ มีอำนาจการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมที่ให้การยอมรับบทบาทและอำนาจของการเป็นหุ้นส่วนจัดการระหว่างรัฐกับชุมชนและผู้มีส่วนได้เสีย

ตารางที่ 8 บริบทของการจัดการร่วม

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หลักการของกฎหมาย
ประเทศไทย	1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2) พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 3) พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 4) พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 5) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 6) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 7) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	-รับรองสิทธิชุมชน/การมีส่วนร่วม/การกระจายอำนาจ -ไม่รับรองสิทธิชุมชน/การมีส่วนร่วม/รับรองการกระจายอำนาจ -รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม -รับรองการมีส่วนร่วม -รับรองการมีส่วนร่วมทางรูปแบบ -รับรองสิทธิชุมชน/การมีส่วนร่วม/การกระจายอำนาจทางรูปแบบ -รับรองสิทธิชุมชน/การมีส่วนร่วม/การกระจายอำนาจทางรูปแบบ
ประเทศญี่ปุ่น	1) Fisheries Act 1949 2) Fisheries Cooperative Association Act 1948	-รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม -รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม
ประเทศฟิลิปปินส์	1) Local Government Code 1991 2) Republic Act No. 7586	-รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม -รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม
สหรัฐอเมริกา	1) Fisheries Conservation and Management Act 1976 2) Marine Resources Protection Act 1990	-รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม -รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม
ประเทศนิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	-รับรองสิทธิชุมชน/มีส่วนร่วม

เหตุที่ต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็เพื่อที่ ท้องถิ่นจะได้จัดการและแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเอง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการการทำประมงในท้องถิ่น

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีอำนาจและอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจในรูปของการโอนอำนาจ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง โดยมีอิสระในการจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองปัญหาและความจำเป็นภายในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีลักษณะยืดหยุ่น หลากหลาย แตกต่างกันตามลักษณะของทรัพยากรและจารีตในท้องถิ่น

ผลการศึกษาจากกรณีศึกษาทั้งของไทยและต่างประเทศ พบว่ามีการกระจายอำนาจการจัดการประมงในหลายแบบ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรประมงไปยังรัฐบาลท้องถิ่นให้อำนาจสร้างความร่วมมือกับสหกรณ์ประมงในท้องถิ่น หรือในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลมลรัฐกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชนพื้นเมืองในการทำประมงของรัฐอลาสก้า

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของชุมชนและการมีส่วนร่วมรวมทั้งการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชนและประชาชนอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังเช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศนิวซีแลนด์ ที่กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชนพื้นเมืองดั้งเดิมในท้องถิ่น รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการทำประมง และยังช่วยลดความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่นลงได้อีกด้วย โดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ที่มีกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้กับหน่วยงานรัฐและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้การจัดการร่วมในการทำประมงของท้องถิ่น เป็นไปอย่างยั่งยืน รายละเอียดดังตารางที่ 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงทรัพยากรประมง และรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

ในการดำเนินการตามสิทธิดังกล่าว พบว่ายังมีปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายจากการขาดกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธินั้นในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยมีพิกัดต้องพิจารณาในเรื่องรูปแบบและระดับที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ในประเด็นของการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญฯ ได้กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ดังเช่นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่มิได้มีการกระจายอำนาจให้กับชุมชนและประชาชนในการจัดการประมงร่วมกับรัฐได้โดยตรงแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล* โดยมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่**

แม้กฎหมายจะไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมอนุรักษ์หรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้โดยตรง หน่วยงานของรัฐและชุมชนท้องถิ่นได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน ดังในกรณีการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จ. นครศรีธรรมราช ที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลากับเครือข่ายชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ ในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการจัดการหอยลาย เขตอนุรักษ์ และป่าชายเลนชุมชนบริเวณอ่าวท่าศาลาร่วมกัน แต่ก็ยังเป็นเพียงการใช้อำนาจของภาครัฐในท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง โดยเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางรูปแบบเท่านั้น

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรประมง โดยให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยนั้น***

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทำงานของสภาองค์กรชุมชนภายใต้กฎหมายฉบับนี้ มุ่งเน้นการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นเพียงระดับการให้ความคิดเห็น ที่แม้จะกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐหรือผู้ดำเนิน

* พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67.

** พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71.

*** พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21(6).

โครงการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่มิได้ผูกพันว่าจะต้องดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวนั้น

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติรองรับการรวมตัวของชาวประมง เพื่อดำเนินกิจการของตน ในรูปของกลุ่มเกษตรกรประมงในระยะเริ่มแรก และพัฒนาเป็นสหกรณ์ ประมงต่อไปได้ และโดยที่กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมี อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน รวมถึงทำนิติกรรมสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิก ย่อมจะช่วยให้ กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น*

แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ สิทธิชาวประมงรวมตัวกันดำเนินกิจการประมงของกลุ่มในรูปของสหกรณ์ประมงได้ แต่เป็นการรวมตัว กันเฉพาะในภาคของชาวประมง ในการจัดการและคุ้มครองประโยชน์ของชาวประมง มิได้มีหลักการที่ รองรับการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์ป่า และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิในภาคประชาชนอีกไม่เกิน 11 คน ร่วมเป็น กรรมการนั้น**

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการสัตว์ป่าที่เป็น ทรัพยากรประมงในนามคณะกรรมการได้ แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการ พบว่า กรรมการที่มาจากภาคประชาชนยังมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับคณะกรรมการทั้งหมดที่ส่วนใหญ่ มาจากภาครัฐ ซึ่งจะมีผลต่อการลงมติและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง จึงถือ เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในรูปแบบมิใช่ในเนื้อหาที่ถึงขั้นของการจัดการร่วมแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม กำหนดให้ชุมชนชายฝั่ง มีสิทธิได้รับความ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากรัฐในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นประกอบการทำนโยบายและ แผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด และเข้าร่วมเป็น กรรมการทั้งในคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อดำเนินมาตรการตามอำนาจหน้าที่***

* พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 119, 120 และ 122.

** พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 9 และ 15.

*** พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 3 และ 16.

กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดเป็นหน่วยงานดำเนินการ ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้แทนภาคประชาชนและชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่น และผู้มีความรู้ประสบการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และให้ความเห็นและข้อเสนอแนะหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว*

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ชุมชนชายฝั่งและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ โดยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในการดำเนินกิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรฯ ในการดำเนินการ มีสิทธิเพียงเสนอแนะแนวทางในการจัดการ ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐ

ในส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เข้าเป็นกรรมการตามสัดส่วนที่กำหนด แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการมีเพียงเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น จึงถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธีมิใช่ในทางเนื้อหา ตามหลักการของการจัดการร่วมแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้คณะบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงในท้องถิ่น มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น มีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการจัดการ พัฒนา หรือแก้ไขปัญหาการประมง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในกิจการดังกล่าว**

ในการจัดการประมงของท้องถิ่น มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ประกอบไปด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และผู้มีความรู้ประสบการณ์ด้านการประมงหรือทรัพยากรธรรมชาติร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางในการจัดการ พัฒนา และแก้ไขปัญหาการทำประมง และมาตรการควบคุมการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในท้องถิ่น

* พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 12 และ 13.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 9, 10, 11 และ 12.

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการประมงได้ โดยขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น แต่มีสิทธิเพียงเสนอแนะแนวทางในการจัดการและพัฒนาการทำประมง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดการประมง ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐ

กรณีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นและผู้มีประสบการณ์ด้านการประมงเข้าเป็นกรรมการ แต่ที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการมีเพียงการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น จึงถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบ มิใช่การมีส่วนร่วมในทางเนื้อหาในการจัดการทรัพยากรประมงตามหลักการของการจัดการร่วมแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการจัดการร่วม ที่เป็นการจัดการภายใต้หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริง มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ ที่รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ แต่ยังไม่มีการบัญญัติลำดับรองฉบับใด ที่กำหนดรายละเอียดวิธีการใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวอย่างชัดเจน ถึงแม้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมจัดการประมงได้ แต่มีสิทธิเพียงเสนอแนะแนวทางในการจัดการและพัฒนาการทำประมง และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดการประมง หรือการเข้าร่วมในคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดก็ดี ที่เห็นได้ว่าเป็นที่มาของตัวแทนยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วน และคณะกรรมการฯ มีอำนาจเพียงการเสนอแนะแนวทางส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น จึงยังมีใช้การมีส่วนร่วมในทางเนื้อหาตามหลักการของการจัดการร่วมแต่อย่างใด เช่นเดียวกับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ และขอบเขตการแบ่งปันอำนาจการจัดการร่วมระหว่างรัฐและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยมีหลักการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมตัดสินใจ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ และสภาพการณ์แท้จริงของท้องถิ่น และตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนและดำเนินการร่วมกัน

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีกฎหมายที่สอดคล้องกับบริบทของการจัดการร่วม ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยรับรองสิทธิของชุมชนประมงและผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น

ให้มีสถานะเป็นองค์กรประมงทะเลพื้นบ้าน มีสิทธิทำประมงในท้องถิ่น และร่วมกับรัฐในการจัดการ และแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น ผ่านองค์กรการทำประมงร่วมที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ ชุมชน และผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงอื่น

ข้อดีของการจัดการร่วมที่เป็นไปตามหลักการที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่มีความคล่องตัวในการจัดการ สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของชาวประมงได้อย่างรอบด้าน ตรงกับความต้องการที่แท้จริง อีกทั้งยังเป็นการนำสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในรัฐธรรมนูญฯ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อจำกัดคือ กฎหมายไทยมีการกระจายอำนาจเพียงไปสู่ท้องถิ่นในภาครัฐ ยังมีได้กระจายอำนาจให้กับภาคชุมชนในท้องถิ่น ทำให้ขาดการเชื่อมต่อของอำนาจทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน ประกอบกับความพร้อมของชุมชนแต่ละชุมชนที่ยังมีศักยภาพในการจัดการที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลต่อความยั่งยืนของการจัดการได้

5.3.4 ข้อตกลงในการจัดการร่วม (Co-Management Agreement)

ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐกับชุมชน เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ รัฐเข้าแทรกแซงการจัดการของชุมชนและมีบทบาทเหนือชุมชนในการจัดการโดยใช้ระบบการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่แม้จะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแต่ไม่ได้กระจายไปสู่ชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ เกิดการละเลยในการปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อประชาชนหรือองค์กรชุมชนที่พบเห็นการละเลยการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว พยายามดูแลสอดส่องการรักษาทรัพยากรประมงหรือแหล่งน้ำสำหรับการทำประมง แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุน หรืออาจกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายเสียเอง กฎหมายประมงในปัจจุบันไม่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งยังไม่มีบทบัญญัติรับรองรายละเอียดหลักเกณฑ์ของการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากร รวมถึงประมงทะเลพื้นบ้านให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชน ไม่สามารถอ้างหรือใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้

การจัดทำข้อตกลงในการจัดการร่วม เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการประสานอำนาจการจัดการทรัพยากรในภาครัฐกับสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น โดยการผสมผสานความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม กล่าวคือ การกระจายอำนาจในรูปแบบของการโอนอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในท้องถิ่นและชุมชนของตนได้ ผสานเข้า

กับการมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ โดยประชาชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ มีอำนาจและบทบาทในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกับรัฐอย่างเสมอภาค โดยมีรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของทรัพยากรและความจำเป็นของการจัดการ

ดังเช่นกรณีศึกษาการจัดการร่วมของชุมชนประมง ต. ท่าศาลา จ. นครศรีธรรมราช* ที่พบว่า กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติฯ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายประมงพื้นบ้านท่าศาลา คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาโดยมีกระบวนการจัดทำที่เริ่มจากการปรึกษาหารือของเครือข่ายประมงพื้นบ้านและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรบริเวณอ่าว จนนำไปสู่การออกข้อบัญญัติฯ ร่วมกันได้ในที่สุด

และความสำเร็จของโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลของเกาะ San Salvador ของประเทศฟิลิปปินส์ ที่เป็นผลจากความตกลงร่วมกันของรัฐบาลท้องถิ่นกับชุมชนพื้นเมืองบนเกาะ ซึ่งยังชีพด้วยการทำประมงแบบพื้นบ้าน ในการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล ที่แบ่งแยกสิทธิการทำประมงอย่างชัดเจนระหว่างชาวพื้นเมืองกับบุคคลภายนอก โดยให้สิทธิการทำประมงสำหรับชาวพื้นเมืองที่ทำประมงตามวิถีดั้งเดิม ให้สามารถทำประมงในพื้นที่อนุรักษ์ได้

รวมทั้งการทำประมงของ Tauranga Harbour ประเทศนิวซีแลนด์ ที่เป็นผลมาจากความตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของกลุ่มต่างๆ บริเวณอ่าว รวมถึงการทำประมงพื้นบ้านของคนพื้นเมือง ความสำเร็จของการจัดการประมงดังกล่าว คือ การตกลงแบ่งปันการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทในฐานะทั้งผู้มีส่วนได้เสียและผู้ประสานงาน การกำหนดสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ คือ กลุ่มประมงเพื่อการนันทนาการ กลุ่มประมงของคนพื้นเมือง Maori และการตกลงของกลุ่มประมงพาณิชย์ที่ผูกพันว่าจะทำการประมงอย่างยั่งยืน

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ให้ความตกลงกับชุมชนหรือองค์กรอื่น ในการจัดการประมงร่วมกันได้ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่กฎหมายที่กำหนดความตกลงระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับสหกรณ์ประมง โดยรัฐมอบสิทธิการทำประมงให้กับสหกรณ์ประมงเพื่อจัดสรรให้กับชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมงต่อไป ประเทศฟิลิปปินส์มีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น สร้างความร่วมมือในฐานะคู่จัดการ กับองค์กรภาคประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น เพื่อดำเนินการร่วมกันในการพัฒนาองค์กรประมงให้มีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งการทำข้อตกลงในรูปแบบของ Fishpond Lease Agreements ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น

* เป็นความร่วมมือระหว่างเครือข่ายประมงพื้นบ้านท่าศาลา คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ.2552.

กบองค์กรประมง ให้สิทธิการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดให้ทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกันทั้งในระดับชาติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ระดับภูมิภาคระหว่าง Council ในเขตพื้นที่ทั้ง 8 เขต และระดับท้องถิ่นระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ในการทำประมงในพื้นที่คุ้มครองทางทะเลได้ และประเทศนิวซีแลนด์มีข้อกำหนดให้รัฐบาลทำข้อตกลงการตั้งถิ่นฐานกับชนพื้นเมือง รับรองสิทธิในการทำประมงในท้องถิ่น พร้อมทั้งให้สิทธิชนพื้นเมือง Maori ทำประมงตามจารีตชนพื้นเมืองดั้งเดิมในท้องถิ่น รายละเอียดดังตารางที่ 9

เมื่อพิจารณากฎหมายภายในของไทยในเรื่องข้อตกลงในการจัดการร่วม พบว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้* และให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลนำเสนอแนะเพื่อการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่ชุมชนและประชาชนทำขึ้นไปจัดทำเป็นกฎหมายท้องถิ่น โดยประสานผ่านจังหวัดเพื่อขอให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรฯ นำข้อเสนอแนะนั้นไปออกเป็นประกาศตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ได้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ เปิดโอกาสให้มีการทำข้อตกลงการจัดการร่วมภายใต้มาตรา 71 โดยบูรณาการกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ในมาตรา 32 ที่ถือได้ว่าเป็นข้อตกลงที่ได้รับการรับรองโดยหน่วยงานของรัฐได้

ตารางที่ 9 ข้อตกลงในการจัดการร่วม

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 2) พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 3) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	-ไม่มีอำนาจทำข้อตกลงกับองค์กรอื่นได้ -ส่งเสริมให้ชุมชนสร้างความร่วมมือกับชุมชนอื่น/ หน่วยงานของรัฐ -ไม่มีอำนาจทำข้อตกลงกับองค์กรอื่นได้ -ไม่มีอำนาจทำข้อตกลงกับ

* พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71.

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
	4) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	องค์กรอื่นได้
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Cooperative Association Act 1948	รัฐบาลท้องถิ่นทำความตกลงกับสหกรณ์ประมงในท้องถิ่นได้
ฟิลิปปินส์	1) Local Government Code 1991 2) Philippine Fisheries Code 1998	-หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นสร้างความร่วมมือกับองค์กร/ชุมชนท้องถิ่น -รัฐบาลทำสัญญากับองค์กรประมงท้องถิ่น ให้เช่าพื้นที่ทำประมงได้
สหรัฐอเมริกา	1) Fisheries Conservation and Management Act 1976 2) Marine Resources Protection Act 1990	-รัฐบาลมลรัฐทำข้อตกลงกับชนพื้นเมือง จัดการประมงในพื้นที่ได้ -รัฐบาลมลรัฐทำข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้เสียทำประมงในพื้นที่คุ้มครองได้
นิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	รัฐบาลทำข้อตกลงกับชนพื้นเมือง ให้สิทธิทำประมงในท้องถิ่นได้

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน* ถือได้ว่ามีกลไกที่สนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนและองค์กรในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดการทรัพยากรประมงต่อไปได้

* พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 21 (2).

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ไม่พบว่ามีหลักการหรือบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐจัดทำข้อตกลงกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นได้

จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐทำความตกลงเพื่อการจัดการร่วมกับองค์กรอื่นใดได้โดยตรง มีเพียงพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้ และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ให้อำนาจสภาองค์กรชุมชนตำบลในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นได้ ที่นำไปสู่การทำข้อตกลงในการประมงได้

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการร่วมที่เป็นการแบ่งปันอำนาจการจัดการทรัพยากร ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในรูปการโอนอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองปัญหาและความจำเป็นภายในท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง และหลักการมีส่วนร่วม ที่ผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรในระดับสร้างความร่วมมือ โดยองค์กรชุมชนเข้าเป็นหุ้นส่วนกับรัฐและมีอำนาจในการดำเนินการในฐานะที่เท่าเทียมกับรัฐ

เงื่อนไขสำคัญของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านคือ การแบ่งปันอำนาจการจัดการระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระดับของการแบ่งปันอำนาจที่เหมาะสมสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการเป็นหุ้นส่วนจัดการ จำเป็นต้องมีกลไกรองรับการประสานอำนาจจัดการของภาครัฐที่กระจายสู่ท้องถิ่น เข้ากับสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความชอบธรรมของการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน

จึงควรมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การทำข้อตกลงในการจัดการร่วม” ที่เป็นการแบ่งปันอำนาจจัดการ ด้วยการกำหนดเป้าหมายการจัดการ บทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งกลไกจัดการความขัดแย้งในระหว่างหุ้นส่วนจัดการ เพื่อความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการในระยะยาว รวมทั้งประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของคู่จัดการได้

รูปแบบของข้อตกลงการจัดการร่วมที่จะนำไปสู่การจัดการประมงอย่างเป็นระเบียบแบบแผนนั้น อาจทำในรูปแบบต่างๆ โดยเทียบเคียงกับกรณีของต่างประเทศ* อาทิ ในรูปของหุ้นส่วนจัดการ หรือในรูปของความตกลงร่วมจัดการ หรือในรูปคณะกรรมการร่วม หรือในรูปการมอบหมายให้ดำเนินการ ตลอดจนในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ บันทึกข้อตกลง ข้อตกลงของพันธมิตร ข้อตกลงท้องถิ่น การวางระเบียบท้องถิ่น ประมวลท้องถิ่นเพื่อการจัดการ หรือสัญญาการจัดการ ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรด้วยตนเอง หรือระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน อาจมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่มีวิถีชีวิตต้องอาศัยพึ่งพิงทรัพยากร กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรนั้น หากบูรณาการทั้งสองแนวทางเข้าด้วยกัน โดยจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกัน ย่อมสามารถจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการประมงในพื้นที่ที่ชุมชนอาศัยอยู่ได้

อนึ่ง ในพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวโดยเด็ดขาด ซึ่งในทางวิชาการควรมีความยืดหยุ่นของการจัดการในเขตพื้นที่คุ้มครองเหล่านั้น กล่าวคือ ควรแบ่งย่อยลงไปว่าในบริเวณใดที่ต้องสงวนไว้อย่างเด็ดขาด และในบริเวณใดที่ต้องอนุรักษ์ โดยให้ใช้ประโยชน์ได้ตามเงื่อนไขบางประการ ดังเช่นในกรณีพื้นที่คุ้มครองทางทะเลตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่อนุญาตให้ทำการประมงในบริเวณที่กำหนดในพื้นที่คุ้มครองนั้นได้

ข้อตกลงการจัดการร่วม จะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นของการจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่เหล่านั้น โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจจัดทำ

* ในรูปหุ้นส่วนจัดการ (Partnership) ได้แก่ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศฝรั่งเศสในชื่อโครงการ *Drome Sage* โดยการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับเอกชน, ในรูปความตกลงร่วมจัดการ (Joint Management) ระหว่างรัฐบาลกับชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการป่าไม้ในประเทศอินเดียในโครงการ *Joint Forest Management*, ในรูปคณะกรรมการร่วม (Steering Committee) ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับชุมชนและองค์กรเอกชน ได้แก่ การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในประเทศเม็กซิโกในโครงการ *migos de Sian Kaan* และ (4) ในรูปการมอบหมายให้ดำเนินการ (Trust) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรเอกชน ได้แก่ การจัดการที่ดินในประเทศเนปาลในโครงการ *Lami*.

ข้อตกลงกับองค์กรชุมชนหรือองค์กรประมงที่มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นที่เขตพื้นที่เหล่านั้นตั้งอยู่ อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์รวมถึงทำประมงในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้

ในบริบทประเทศไทย ได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ในรูปของคณะกรรมการตามกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ อาทิ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กฎหมายว่าด้วยสัตว์ป่า และกฎหมายว่าด้วยประมง เป็นต้น แต่ยังคงให้รัฐมีบทบาทหลักโดยให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทรอง ทั้งที่ในทางปฏิบัติ มีผลสำเร็จของการดำเนินงานในหลายพื้นที่ ที่ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทนำดังเช่นจากกรณีศึกษาต่างๆ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดได้เป็นอย่างดี จึงเห็นได้ว่าการทำข้อตกลงการจัดการร่วมโดยนิตินัยแม้จะกำหนดให้หุ้นส่วนจัดการมีฐานะและบทบาทที่เท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถเป็นผู้มีบทบาทนำในการจัดการร่วมนี้ได้

ผลจากทำข้อตกลงการจัดการร่วมคือ เป็นเครื่องมือในการประสานความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงที่เหมาะสม ช่วยจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการประมงในพื้นที่ที่ชุมชนอาศัยอยู่ได้ สร้างความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการประมงในระยะยาว รวมทั้งประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของคู่จัดการได้

ข้อจำกัด คือ กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐทำความตกลงเพื่อการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านกับองค์กรอื่นใดได้โดยตรง ไม่สามารถทำความตกลงเพื่อการจัดการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่มีข้อห้ามการทำกิจกรรมใดๆ ในเขตพื้นที่นั้น การกำหนดตัวชุมชนท้องถิ่นที่จะทำข้อตกลงกับรัฐยังขาดความชัดเจน และการจัดการร่วมโดยนิตินัยแม้จะกำหนดให้หุ้นส่วนจัดการมีฐานะและบทบาทที่เท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถเป็นผู้มีบทบาทนำในการจัดการร่วมนี้ได้

5.3.5 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม (Co-Management Organization)

การจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐกับชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่แตกต่างกัน ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการด้วยเงื่อนไขที่สำคัญสองประการคือ (1) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐที่จะใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในขณะที่ชุมชนมีการขยายตัวและต้องเป็นผู้ผลิตเพื่อการยังชีพและค้าขายบ้าง และ (2) เกิดจากการที่รัฐใช้อำนาจรวมศูนย์ควบคุมและจัดการไว้ที่กลไกของรัฐ โดยกีดกันชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียออกไป ซึ่งการรวมศูนย์ในการจัดการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง และก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด

โดยรัฐใช้อำนาจบริหารจัดการและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ประมงที่อยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นผู้คุ้มครอง ควบคุม และจัดการที่ดีที่สุด เพราะมีองค์กรและ บุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการและเทคนิคที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่และเป็นวิทยาศาสตร์ รวมถึงมี กฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงาน แต่การดำเนินงานยังไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร อีกทั้งองค์ความรู้ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของ ทรัพยากรประมง และวิถีของชุมชนในการทำประมงในท้องถิ่น

ประกอบกับการรวมศูนย์อำนาจจัดการประมงไว้ที่ส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานรัฐใน ส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ และการที่ยังไม่เปิดโอกาส ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือโครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาคือไม่เข้าใจ ระบบการจัดการในท้องถิ่น นโยบายและแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มักกระทบต่อวิถีชีวิต ความเข้าใจและแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ

จึงควรให้ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เข้ามาใช้อำนาจในการจัดการ ทรัพยากรประมงร่วมกับรัฐ มิใช่เพียงการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการในท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจ การตัดสินใจในการใช้และจัดการทรัพยากรประมงกระจายไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะที่ ถ่วงดุลและเสมอภาคกัน ให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ควร มีข้อมูลอย่างรอบด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจ และจะต้องมีองค์กรใหม่ๆ ที่ผสมผสานกันระหว่าง เอกชนกับรัฐ หรือชาวบ้านกับรัฐ หรือการรวมตัวกันในลักษณะอื่นๆ ที่หลากหลาย

จากการศึกษากรณีการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัด ปัตตานี พบว่าชุมชนบ้านดาโต๊ะได้จัดตั้ง “ชมรมชาวประมงขนาดเล็ก ต.แหลมโพธิ์” เพื่อทำหน้าที่ แก้ไขปัญหาของชาวประมง โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ที่ ประกอบไปด้วยกรรมการมัสยิด กรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยรวม 12 คน ซึ่งได้รับการรับ เลือกลงโดยชาวบ้านทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน รวมทั้งดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและการทำประมงของชุมชน

กรณีการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชน ต.ท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา ที่ ประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เป็นประธาน กำนันตำบลท่าศาลาและ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นจากสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ*

เงื่อนไขของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จ ควรต้องดำเนินการผ่านองค์การการจัดการร่วม ที่สมาชิกขององค์กรมีที่มาครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ครบถ้วน โดยกำหนดตัวผู้ทำการแทนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย ยืดหยุ่นตามความจำเป็นและเหมาะสมของการจัดการเป็นรายกรณีไป

ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ ที่รัฐบาลท้องถิ่นยอมรับบทบาทของผู้ใช้ทรัพยากรประมงและองค์การพัฒนาเอกชน ในฐานะของหุ้นส่วนผู้ริเริ่มที่มีคุณค่าต่อพัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดการร่วม ในความวิตกร่วมกันในเรื่องสมดุลของระบบนิเวศ การพัฒนาองค์การประมง การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร รวมทั้งการครองชีพของประชาชน

ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการประมงของรัฐ ควรเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในการทำประมงด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่น เพื่อที่จะได้ผสมผสานเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ของภาครัฐ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่จัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนองค์ความรู้ที่เป็นการบูรณาการองค์ความรู้สมัยใหม่กับจารีตของชนพื้นเมืองในการทำประมงในพื้นที่

ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง โดยอาจเป็นในรูปของสหกรณ์ หรือคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนภาครัฐ เอกชน กลุ่มอาชีพประมง กลุ่มผู้ประกอบการที่ต่อเนื่องจากการประมง องค์การพัฒนาเอกชน หรือหรือกลุ่มเกษตรกรใดๆ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรประมงนั้น ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคชุมชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงหลีกเลี่ยงได้ยากในเรื่องความแตกต่าง และความขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์ แนวคิด และวิธีการปฏิบัติ

ในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่ต้องอาศัยความร่วมมือของหุ้นส่วนจัดการและสมาชิกองค์กรที่มีความแตกต่างหลากหลายในความต้องการ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหุ้นส่วนจัดการและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ผู้ที่ใช้ประโยชน์และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการประมงของรัฐ ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในองค์กร โดยมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการลงมติใดๆ ในการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กร ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่สมาชิกขององค์กรประมงมีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดทำและปรับปรุงกฎที่ใช้ใน

* โปรดดูข้อ 9 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ.2552.

การจัดการประมงของท้องถิ่น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายโดยเป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังเขตพื้นที่ทำประมงที่จัดการร่วมกันได้

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่ามีการจัดตั้งองค์การการจัดการร่วมในการทำประมงรูปแบบที่หลากหลายตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยมีการจัดองค์กรที่สมาชิกมีที่มาครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วน พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดการประมงร่วมกัน โดยประเทศญี่ปุ่นจัดตั้ง Regional Fisheries Coordination Committee ที่มีที่มาผู้แทนชาวประมงและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นที่ปรึกษากิจการประมงและจัดทำแผนการจัดการประมงของจังหวัด และ Fishing Rights Management Committee เพื่อจัดการระบบสิทธิการทำประมง โดยจัดสรรสิทธิให้แก่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ ประเทศฟิลิปปินส์ จัดตั้ง Fisheries and Aquatic Resources Management Councils ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ที่สมาชิกมาจากหน่วยงานรัฐ องค์กรประมง และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้ง Community Development Quota Programs Panel เพื่อจัดสรรโควตาทำประมง ที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ และจัดตั้ง Advisory Panel และ Scientific and Statistical Committee ที่สมาชิกมาจากภาคอุตสาหกรรมประมง ชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อสนับสนุนองค์ความรู้และการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนากิจการประมงของท้องถิ่น และประเทศนิวซีแลนด์จัดตั้ง Taiapure-local Fisheries Committee ที่มีผู้แทนรัฐมนตรี ชุมชนพื้นเมือง และองค์กรธุรกิจในพื้นที่เป็นคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับจารีตชนพื้นเมือง

ในขณะที่กฎหมายของไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรและการจัดองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการของการจัดการร่วม ที่สมาชิกขององค์กรมีที่มาครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประมงร่วมกัน โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รองรับารรวมตัวกันเฉพาะในภาคชาวประมง โดยที่มีได้มีภารกิจเกี่ยวกับการทำประมง โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นเพียงการจัดองค์กรในภาคชุมชน ที่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของชุมชน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่สมาชิกองค์กรส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ มีบทบาทในฐานะองค์กรของรัฐที่ดำเนินการในท้องถิ่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่ให้ภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ แต่ในจำนวนสัดส่วนที่น้อยมาก โดยกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ เป็นการจัดองค์กรที่มุ่งเน้นภารกิจโดยเฉพาะของภาครัฐ มีเพียงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่จัดองค์กรโดยให้ผู้แทนภาคประชาชนและภาครัฐ เป็นกรรมการในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งมีอำนาจเพียงการ

เสนอแนะแนวทางเพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น จึงเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่ในทางเนื้อหา เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 รายละเอียดดังตารางที่ 10

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งหมด 5 ฝ่าย ได้แก่ (1) รัฐ (2) บุคคลหรือประชาชน (3) ชุมชนท้องถิ่น (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) องค์กรอิสระ ดังนี้

รัฐ ในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ จึงมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของบุคคลได้ดียิ่งขึ้น

บุคคลหรือประชาชนทั่วไป มีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงย่อมมีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยมีสิทธิที่สำคัญใน 2 ด้าน คือ เป็นผู้ได้รับข้อมูลจากรัฐและการเป็นผู้ให้ความเห็นและข้อมูลกับรัฐ การเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ย่อมมีผลต่อการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ทรัพยากรได้

ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ที่อยู่กับทรัพยากรและต้องพึ่งพาทรัพยากรในการดำรงชีวิต มีกระบวนการของตนเองที่สืบทอดกันมาในการจัดการทรัพยากรในลักษณะที่เป็นการอนุรักษ์และไม่ทำลายทรัพยากร โดยที่ชุมชนก็ได้รับประโยชน์จากกระบวนการเหล่านั้นด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เพื่อที่จะได้จัดการและแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง

องค์กรอิสระ ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม ที่เป็นหลักประกันในความถูกต้องและน่าเชื่อถือในเรื่องทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในโครงการหรือกิจกรรม เนื่องจากมิได้มีส่วนได้เสียโดยตรงในโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดหลักเกณฑ์การรวมกลุ่มของบุคคลโดยการก่อตั้งองค์กรนิติบุคคลในรูปของห้างหุ้นส่วน บริษัท มูลนิธิ หรือสมาคม ที่เริ่มจากต้องก่อตั้งคณะ

บุคคลขึ้นตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนด และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผลของการจดทะเบียนย่อมจะทำให้คณะบุคคลนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล*

ตารางที่ 10 องค์กรเพื่อการจัดการร่วม

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2) พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 3) พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 4) พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 5) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 6) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2535 7) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558	-ไม่รองรับองค์กรการจัดการร่วม -ไม่มีกรรมกรที่มาจากภาครัฐ -จัดองค์กรเฉพาะในภาคชุมชน -จัดองค์กรที่มุ่งเน้นในภาครัฐ -จัดองค์กรที่มุ่งเน้นในภาครัฐ -จัดองค์กรไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียครบถ้วน/มีส่วนร่วมเพียงทางรูปแบบ มิใช่ทางเนื้อหา -จัดองค์กรไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียครบถ้วน/มีส่วนร่วมเพียงทางรูปแบบ มิใช่ทางเนื้อหา
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Cooperative Association Act 1948	จัดองค์กรที่มีผู้แทนชาวประมงและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นที่ปรึกษากิจการประมง/จัดสรรสิทธิให้แก่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกสหกรณ์
ประเทศฟิลิปปินส์	Philippine Fisheries Code 1998	จัดองค์กรที่สมาชิกมาจากภาครัฐองค์กรประมง และองค์การพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐในการ

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 83, 122.

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
		ทำประมงในท้องถิ่น
สหรัฐอเมริกา	Fisheries Conservation and Management Act 1976	มีการจัดองค์กรที่สมาชิกมาจากชนพื้นเมือง อุตสาหกรรมประมง นักสิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วม และพัฒนาการประมง
ประเทศนิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	จัดองค์กรที่มีผู้แทนรัฐมนตรี ชุมชนพื้นเมือง และองค์กรธุรกิจ เป็นกรรมการ เพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมง

ถึงแม้ชาวประมงทะเลพื้นบ้านสามารถรวมกลุ่มกันก่อตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมตามกฎหมายนี้ได้ แต่การดำเนินงานจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ดังนั้น การรวมกลุ่มของชาวประมงในรูปของสมาคมตามกฎหมายนี้ จึงไม่สอดคล้องกับบทบาทและสภาพของการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่ย่อมจะต้องมีการทำมาหาเลี้ยงชีพจากการทำประมง และมีรายได้จากการค้าขายส่วนที่เกินกว่าการเลี้ยงชีพได้บ้าง

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รับรองสิทธิการรวมตัวของชาวประมงเพื่อดำเนินการ ในรูปกลุ่มเกษตรกรประมง และพัฒนาเป็นสหกรณ์ประมงต่อไปได้ และโดยที่กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน รวมถึงทำนิติกรรมสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิก ย่อมจะช่วยให้กลุ่มเกษตรกรประมงและ/หรือสหกรณ์ประมงสามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ*

กฎหมายฉบับนี้ ไม่สามารถปรับใช้กับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้ เนื่องจากบทบัญญัติรองรับเพียงการรวมตัวกันในภาคของชาวประมง มิได้กล่าวถึงหน่วยงานในภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นทั้งผู้ดูแลและมีส่วนได้เสียในทรัพยากรประมง

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 กำหนดโครงสร้างของสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีภารกิจที่เน้นการดำเนินงานด้าน

* พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 119, 120 และ 122.

การพัฒนาและการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ* กล่าวได้ว่า สภาองค์กรชุมชนเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกในชุมชน และวางระบบการจัดการกันเองของคนในชุมชน โดยมีหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภายนอกอื่นๆ เป็นผู้สนับสนุน

ถึงแม้กฎหมายมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการจัดตั้งและจัดการองค์กรประมงร่วมกันได้ก็ตาม แต่เป็นเพียงการจัดองค์กรในภาคชุมชนที่อาจจะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดตั้ง แต่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากหน่วยงานของภาครัฐ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละหนึ่งคน และเมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น **

กฎหมายฉบับนี้ มีการจัดตั้งองค์กรและจัดองค์กรที่แม้จะมีองค์ประกอบของสมาชิกทั้งจากภาครัฐ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และจากภาคประชาชนในชุมชนจากทุกหมู่บ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่องค์ประกอบของสมาชิกส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียในการทำประมงได้อย่างครบถ้วน โดยมีบทบาทในฐานะองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ที่ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงและอธิบดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนของสมาคมหรือมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีอำนาจให้ความเห็นชอบการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและห้ามล่าสัตว์ป่า และกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่า รวมทั้งดำเนินการเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าในเขตพื้นที่ดังกล่าว ***

* พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ 21.

** พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6, 7, 40 และ 67.

*** พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 9, 15.

กฎหมายฉบับนี้ จัดตั้งองค์กรและจัดองค์กรที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่จากภาครัฐ โดยให้ภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ แต่ในจำนวนสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับคณะกรรมการทั้งหมด ย่อมจะมีผลต่อการลงมติเพื่อดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด มีผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคประชาชนและชุมชนชายฝั่งในท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายฝั่งทะเลเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่จัดทำและเสนอนโยบายและแผนการจัดการ ดำเนินการร่วมกับประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งช่วยเหลือและประสานกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*

พิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการ แม้เปิดโอกาสให้ผู้แทนภาคชุมชนชายฝั่งและประชาชนเข้าเป็นกรรมการ โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกรรมการที่มาจากภาครัฐ แต่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการมีเพียงการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในท้องถิ่น ถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่ในทางเนื้อหาในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด มีผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และผู้มีความรู้ด้านการประมงเป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งการพัฒนาแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น**

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ผู้แทนภาคชุมชนและประชาชนเข้าเป็นกรรมการ โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกรรมการที่มาจากภาครัฐ แต่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการมีเพียงการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการทำประมงในท้องถิ่น ถือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่การมีส่วนร่วมในทางเนื้อหาในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านแต่อย่างใด

* พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 มาตรา 12, 13.

** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 19, 20.

จึงควรพัฒนาระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเกิดประโยชน์แก่ชุมชนและชาวประมงอย่างแท้จริง

และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีกลไกที่จะประสานความแตกต่างและความขัดแย้งในในรูปแบบต่างๆ เช่น การกำหนดให้มีเวที และขั้นตอนกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ จะมาร่วมพิจารณาหาข้อยุติที่พอจะยอมรับกันได้อย่างสมานฉันท์ ด้วยการจัดตั้งองค์กรการจัดการร่วม เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงดำเนินต่อไปได้ รวมถึงการกำหนดให้มีฝ่ายวิชาการเป็น “ฝ่ายที่สาม” ที่จะช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยคาดหวังว่ากลไกเหล่านี้จะพัฒนาสิ่งสมประสพการณ์และความชำนาญในการแก้ไขความแตกต่าง และความขัดแย้งได้อย่างสมานฉันท์

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรดำเนินการผ่านองค์กรการจัดการร่วม ที่สมาชิกขององค์กรมีที่มาครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน โดยได้กำหนดตัวผู้ทำการแทนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย ยืดหยุ่นตามความจำเป็น และเหมาะสมของการจัดการเป็นรายกรณีไป

ในบริบทประเทศไทย สิ่งที่สำคัญที่สุดนอกจากการจัดองค์กรที่ต้องประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วนแล้ว การสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อผลักดันให้ชาวประมงและผู้ใช้ทรัพยากรให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของการดำเนินการระดับพื้นที่ในท้องถิ่น มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของไทย ดังนี้

องค์กรพื้นฐานระดับหมู่บ้านและสมาชิกในหมู่บ้าน เป็นหน่วยย่อยทางพื้นที่ที่อาจนำมาปรับใช้กับองค์กรการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านนี้ได้ โดยพิจารณาควบคู่กันไปกับลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร เช่น พื้นที่อ่าว แหล่งประมง ที่อาจครอบคลุมหลายพื้นที่หมู่บ้าน การแบ่งพื้นที่ย่อยเพื่อจัดการร่วมในฐานทรัพยากรเดียวกันภายใต้องค์กรระดับหมู่บ้าน ย่อมจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการได้ เนื่องจากหมู่บ้านเหล่านั้นมีสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน ชาวประมงส่วนใหญ่จอดเรืออยู่ในบริเวณเดียวกัน หรือทำประมงในแหล่งเดียวกัน สมาชิกในแต่ละหมู่บ้านมีลักษณะและส่วนร่วมในการทำประมงที่คล้ายคลึงกัน

การถ่ายโอนกลุ่มที่มีอยู่และการจัดตั้งกลุ่มองค์กรใหม่อาจไม่มีความจำเป็น ถ้าหากว่าการบริหารหมู่บ้านนั้น ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการจัดการทรัพยากร โดยอาจปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเรื่องที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับ

บริบทของการจัดการร่วม ในฐานะหุ้นส่วนจัดการร่วมกับรัฐ โดยที่กลุ่มองค์กรหมู่บ้านทำหน้าที่หลายอย่างในการจัดการทรัพยากรภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน ย่อมจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประกอบด้วยครัวเรือนประมงเป็นจำนวนมาก

การดำเนินงานผ่านองค์กรเพื่อการจัดการร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง เพื่อหลีกเลี่ยงความแตกต่าง และความขัดแย้งในผลประโยชน์ แนวคิด และวิธีการปฏิบัติในการทำประมง เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหุ้นส่วนจัดการและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่จะสามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย รวมทั้งยังเป็นการนำจุดเด่น และข้อดีของการจัดการโดยรัฐและโดยชุมชนที่มีแนวทางการจัดการที่แตกต่างกันคนละขั้ว โดยบูรณาการการจัดการของทั้งสองแนวทางเข้าด้วยกัน ผ่านการดำเนินมาตรการขององค์กรจัดการร่วมนี้

ข้อจำกัดคือ การดำเนินองค์กรต้องการความเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมืออย่างเหมาะสมกับองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น ที่ในบางชุมชนอาจยังไม่มีผู้นำองค์กรเช่นว่านี้ ไม่มีหลักประกันว่าชุมชนจะบริหารองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดกฎหมายรองรับเพื่อความยั่งยืนต่อเนื่องขององค์กร

5.3.6 กระบวนการจัดการร่วม (Co-Management Process)

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ต้องมีกระบวนการจัดการร่วมกัน โดยมีการดำเนินมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

5.3.6.1 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

การทำประมงทะเลพื้นบ้าน กำลังประสบปัญหาในเรื่องสัตว์น้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สาเหตุจากการใช้เครื่องมือและเรือที่ใช้ทำการประมงที่ขาดประสิทธิภาพ การทำประมงที่ไม่ถูกกฎหมาย จนทำให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอเสื่อมโทรมลง นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรและพื้นที่ทำการประมงที่เพิ่มสูงขึ้น¹¹⁸ ปัญหาเหล่านี้ สร้างแรงกดดันต่อการทำประมงและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้าน¹¹⁹ อีกทั้ง

¹¹⁸ กรมประมง, สรุปผลงาน 75 ปี, หน้า 46.

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล หน้า 8-14.

ชาวประมงส่วนใหญ่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ ต่างพยายามจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดการการทำประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการควบคุมเรือประมงและวิธีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอ จนไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง รัฐจะดำเนินการโดยใช้ข้อมูลทางชีววิทยาของทรัพยากรประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเป็นหลัก โดยขาดการคำนึงถึงมิติอื่นๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม และชุมชนชาวประมง ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในระบบการจัดการทรัพยากรประมง จึงทำให้ยังคงสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรประมงอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาเรื่ององค์ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการทำงานร่วมกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยที่การจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วม จะต้องคำนึงถึงพื้นฐานความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิด วิธีการ องค์ความรู้การทำประมงทะเลของท้องถิ่น และกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น ในฐานะความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น

จึงควรพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีการใช้กฎ กติกาที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของการใช้ทรัพยากรประมง ที่ยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เกือบทุกฉบับ โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดเรื่องการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ที่จะเกิดประโยชน์แก่ชุมชนและชาวประมงอย่างแท้จริง

ในส่วนขององค์ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการทำงานร่วมกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ที่จะต้องคำนึงถึงพื้นฐานความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิด วิธีการ และทักษะในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน จึงควรศึกษารวบรวมองค์ความรู้การทำประมงทะเลของท้องถิ่น และเสริมกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชนและชาวประมงในท้องถิ่น โดยฐานความรู้สมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมความรู้ความเข้าใจในแนวคิดและเทคนิควิธีการจัดการแบบมีส่วนร่วม

จากกรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี พบว่ามีจารีตประเพณีของชุมชนที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจับสัตว์น้ำที่ยั่งยืน โดยกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมและคุ้มค่า มิให้ทำประมงที่ทำลายทรัพยากร โดยจำกัดเครื่องมือประมงและจำนวนการจับสัตว์น้ำให้สอดคล้องกับชนิด ขนาด

และปริมาณของสัตว์น้ำ รวมทั้งมาตรการป้องกันความขัดแย้งจากการทำประมง โดยต้องไม่เป็นการเบียดเบียนหรือสร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่น

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า มีการแบ่งเขตทะเลและชายฝั่งออกเป็น 2 เขต พร้อมทั้งการใช้เครื่องมือประมงที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตนั้นๆ กล่าวคือ ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 1 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการทำประมงชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ห้ามทำประมงโดยเรืออวนรุนและอวนลาก ส่วนในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเขตที่ 2 ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนและมีความอ่อนไหวสูงต่อการเปลี่ยนแปลง มีข้อห้ามทำการประมงทุกชนิด โดยยกเว้นให้องค์กรชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา สามารถทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ พบว่ามีมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่นภายใต้กฎหมาย Fisheries Cooperative Association Act 1948 ให้อำนาจสหกรณ์ประมงกำหนดแนวทางการจัดการประมงใน 3 ด้านคือ (1) การจัดการทรัพยากรประมง ทั้งการอนุรักษ์และเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรประมง โดยใช้มาตรการควบคุมฤดูกาลทำประมง ควบคุมเครื่องมือประมง จำนวนและขนาดของเรือประมง (2) การจัดการปริมาณการลงแรงทำประมงให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากร และ (3) การจัดการแหล่งทำประมง*

ประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายชื่อ Philippine Fishery Code 1998 กำหนดมาตรการ ดังนี้ (1) พื้นที่คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง (2) มาตรการทำประมงในท้องถิ่นที่ใช้วิธีการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น ในการทำประมงท้องถิ่นขนาดเล็ก (3) ห้ามผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิทำประมง เข้ามาทำประมงในระยะ 200 เมตรจากแหล่งประมงที่ได้รับอนุญาต (4) ห้ามมิให้ทำประมงเพื่อการพาณิชย์ในระยะ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง**

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการภายใต้โปรแกรมต่างๆ ได้แก่ Western Alaska Community Development Quota Programs ที่จัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ และ Western Pacific and Northern Pacific Regional Marine Education and

* The Fisheries Cooperative Association Act of 1948, Article 100-103.

** The Philippine Fisheries Code of 1998, Article 2 Section 14, 15, 18.

Training Programs ที่จัดการองค์ความรู้ด้านทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงของชนพื้นเมือง บูรณาการองค์ความรู้ดั้งเดิมกับวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการทำประมงอย่างยั่งยืน*

และ Marine Resources Protection Act 1990 กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและมาตรการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่ที่แบ่งออกเป็นพื้นที่เพื่อการสงวน พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ และพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่คุ้มครองนั้น ตามลักษณะและสภาพทางธรรมชาติของทรัพยากร

ประเทศนิวซีแลนด์ภายใต้กฎหมายชื่อ Fisheries Act 1996 รัฐมีอำนาจประกาศเขตพื้นที่ทำประมง Taiapure-local Fisheries เพื่อคุ้มครองการจัดการแหล่งอาหารทางทะเลของชุมชนพื้นเมือง Maori ภายใต้เงื่อนไขคือ (1) ห้ามทำประมงเพื่อธุรกิจอาหารทะเล (2) ให้ทำประมงด้วยวิธีการที่ท้องถิ่นของชนพื้นเมือง และ (3) ให้ทำประมงภายใต้กฎท้องถิ่นที่ทำประมงอย่าง ไม่ทำลายล้าง**

และการออกประกาศพื้นที่คุ้มครอง Maitaitai Reserve พร้อมทั้งมาตรการ ดังนี้ (1) ข้อห้ามการจับสัตว์น้ำและชนิดพันธุ์ทางทะเลเพื่อการอนุรักษ์ (2) ปิดพื้นที่ทำประมงในบางพื้นที่ชั่วคราว โดยห้ามมิให้ทำประมงเพื่อการพาณิชย์ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำประมงตาม จารีตท้องถิ่นดั้งเดิม

ในขณะที่กฎหมายของไทย พบว่ามีการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ที่เป็นองค์ความรู้สมัยใหม่โดยละเอียดต่อจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่พิจารณาได้ดังนี้

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงไว้ ดังนี้ (1) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามลักษณะของพื้นที่ที่แบ่งออกเป็น เขตประมงทะเลชายฝั่งและเขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง (2) เครื่องมือการทำประมงและวิธีการทำประมง ที่ห้ามใช้ในที่จับสัตว์น้ำ (3) ปริมาณสัตว์น้ำที่จับขึ้นมาใช้ ประโยชน์ และสัตว์น้ำที่ถูกจับโดยบังเอิญ (4) วิธีการทำประมงในฤดูสัตว์น้ำมีไข่ และวางไข่เลี้ยงตัวอ่อน***

พร้อมทั้งมาตรการควบคุมโดยมีข้อห้าม ดังนี้ (1) การทำประมงในเขตพื้นที่ รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ (2) การปล่อยทิ้งวัตถุอันตรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ (3)

* The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305(i)(1); 109-241, 305(j)(2); 109-497.

** The Fisheries Act of 1996, Section 186 A, 297 (1)(a)(i) – 297 (1)(a)(viii).

*** พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 37-42 และ 45.

การใช้กระแสไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิดในการทำประมง (4) การปล่อยสัตว์น้ำลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ (5) การใช้เครื่องมือทำประมงที่เป็นการทำลายสัตว์น้ำอย่างร้ายแรง (6) กำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่ห้ามทำประมง และ (7) กำหนดฤดูกาลห้ามทำประมงในฤดูสัตว์น้ำมีไข่ และวางไข่เลี้ยงตัวอ่อน*

กฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำจากการทำประมงที่เกินศักยภาพ โดยควบคุมเครื่องมือทำประมง วิธีการทำประมง ปริมาณการจับ และปริมาณการลงแรงทำประมงให้เหมาะสมกับศักยภาพและลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากร รวมถึงการจัดการแหล่งทำประมงและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนั้น ด้วยองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มี มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมง ดังนี้ (1) ประกาศพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พร้อมทั้งมาตรการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่นั้น อาทิ แหล่งปะการัง ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด (2) ประกาศพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พร้อมทั้งมาตรการเพื่อคุ้มครองป่าชายเลนซึ่งเป็นแหล่งฟักตัวและอยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน (3) มาตรการเพื่อคุ้มครองสัตว์ทะเลหายากและที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และ (4) มาตรการในการระงับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรพร้อมทั้งการฟื้นฟู**

กฎหมายมีหลักการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นฐานการผลิต อาทิ ป่าชายเลน ปะการัง แหล่งหญ้าทะเล รวมทั้งพืชและสัตว์ทางทะเล เป็นการจัดการแบบองค์รวมคุ้มครองทรัพยากรทั้งระบบนิเวศ ที่มีผลต่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ต่างๆ รวมถึงทรัพยากรการประมง เป็นมาตรการที่ใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ มิได้มีการรับรองหรือนำมามาตรการที่เป็นภูมิปัญญาหรือจารีตประเพณีของท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีหลักการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นฐานการผลิต เป็นการจัดการแบบองค์รวมที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรทั้งระบบนิเวศ โดยใช้องค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 แม้จะมีมาตรการที่เป็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ที่มุ่งคุ้มครองและจัดการสัตว์น้ำตามวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ มิให้ทำประมงที่เกินศักยภาพ โดยควบคุมเครื่องมือทำประมง วิธีการทำประมง ปริมาณการจับ และปริมาณการลงแรงทำประมงให้เหมาะสมกับศักยภาพและลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากร รวมถึงการจัดการแหล่งทำประมงและที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนั้น ซึ่งเป็นมาตรการจัดการด้วยองค์

* พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 6, 26, 27.

** พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 17-20 และ 23.

ความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ เป็นมาตรการทางเทคนิคที่เป็นวิทยาศาสตร์ ที่กำหนดโดยภาครัฐ โดยที่มิได้มีการรับรองหรือนำมาตรการที่เป็นภูมิปัญญาตามวิถีจารีตของท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการแต่อย่างใด

กฎหมายดังที่กล่าวข้างต้นแม้จะมีมาตรการที่ถือได้ว่าเป็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้ก็ตาม แต่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เป็นการบูรณาการการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง โดยบูรณาการมาตรการที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นองค์ความรู้ทั้งในภาครัฐและจากภาคชุมชนตามหลักการมีส่วนร่วม ดังเช่นประเทศนิวซีแลนด์ ที่กำหนดให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิทำประมงด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่นในพื้นที่ที่กำหนด และมาตรการพื้นที่คุ้มครอง พร้อมทั้งข้อห้ามการจับสัตว์น้ำ และการปิดพื้นที่ทำประมงชั่วคราวที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการทำประมงตามวิถีจารีตท้องถิ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการจัดการองค์ความรู้ด้านการทำประมงของชนพื้นเมือง ที่บูรณาการองค์ความรู้ดั้งเดิมกับวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการทำประมงอย่างยั่งยืน และประเทศฟิลิปปินส์ที่ประกาศพื้นที่คุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง พร้อมทั้งมาตรการทำประมงในท้องถิ่นที่ใช้วิธีการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่นผ่านข้อตกลง Fishpond Lease Agreements ในการทำประมงท้องถิ่นขนาดเล็ก รายละเอียดดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 2) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	-ควบคุมเครื่องมือประมง/ ปริมาณการจับสัตว์น้ำ/ ปริมาณการลงแรงทำประมง/ คุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ และแหล่งทำประมง -ไม่รับรองมาตรการที่เป็นจารีตของท้องถิ่น -การคุ้มครองทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิตแบบองค์รวม -ไม่รับรองมาตรการที่เป็นจารีตของท้องถิ่น

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ญี่ปุ่น	Fisheries Cooperative Association Act 1948	ควบคุมฤดูกาลการทำประมง/เครื่องมือ/เรือประมง/การลงแรงทำประมง/แหล่งทำประมง
ฟิลิปปินส์	Philippine Fisheries Code 1998	กำหนดพื้นที่คุ้มครองทำประมง/ให้ทำประมงตามจารีตท้องถิ่นในการทำประมงขนาดเล็ก/ห้ามทำประมงพาณิชย์ในเขต 15 กม.จากชายฝั่ง
สหรัฐอเมริกา	1) Marine Resources Protection Act 1990 2) Fisheries Conservation and Management Act 1976	-กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล/ การจัดการตามสภาพทรัพยากร -จัดสรรสิทธิโควตาทำประมง/ บูรณาการองค์ความรู้ตามวิถีจารีตกับวิทยาการสมัยใหม่
นิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	-กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงของชนพื้นเมือง/ห้ามทำประมงเพื่อธุรกิจ/ให้ทำประมงด้วยวิถีจารีตท้องถิ่น/ทำประมงอย่างไม่ทำลายล้าง -กำหนดพื้นที่คุ้มครอง/ปิดพื้นที่ทำประมงชั่วคราว/ห้ามทำประมงพาณิชย์/ให้คำนึงถึงการทำประมงตามจารีต

เมื่อพิจารณาคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” จะหมายถึง การพัฒนาที่สนองความต้องการของปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดความสามารถของเขาในการที่จะสนองความต้องการของเขาเอง

จึงเป็นเรื่องที่คนในรุ่นปัจจุบันมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ทำลายทรัพยากรให้ลดน้อยหรือเสื่อมคุณภาพลง จนเป็นเหตุให้คนรุ่นต่อไปในอนาคต ไม่สามารถใช้ทรัพยากรหรือดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ ทิศทางการพัฒนาจะต้องเปิดโอกาสให้กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ทั้งในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตสามารถดำเนินสืบทอดต่อไปได้

หัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนากับสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญแก่เศรษฐกิจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนา และ

ความสำคัญของนิเวศวิทยา ในฐานะที่เป็นเครื่องมือส่งเสริมสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการพัฒนาที่มีความเป็นบูรณาการที่ทำให้เกิดองค์รวม โดยที่สังคมต้องสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ขณะเดียวกันก็ต้องมีภารกิจในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน โดยคำนึงถึงปัจจัยหลัก 3 ประการคือ การรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของสังคม ซึ่งถือเป็น 3 เสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ด้วยองค์ความรู้ที่เป็นการบูรณาการระหว่างความรู้ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ กับภูมิปัญญาที่เป็นจารีตของท้องถิ่นในการสร้างความสมดุลของการจัดการ

คำว่า “ภูมิปัญญา” หมายความว่า “ปัญญาที่ติดกับแผ่นดิน” เป็นความรู้เชิงวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นโดยคนหลายรุ่น ค่อยๆ สังเกต กลั่นกรอง ค้นพบ ทดลอง ใช้และถ่ายทอดกันลง มาสู่คนรุ่นหลัง คนที่เกิดในแผ่นดินใดก็จะมีปัญญาที่ติดกับแผ่นดินนั้น จึงเป็นคุณสมบัติที่สังคมทั้งหมดช่วยกันสั่งสม สืบสาน และสร้างสรรค์กันมา ที่อยู่ในการปฏิบัติและวิถีชีวิตของชาวบ้าน¹²⁰

การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องทำไปพร้อมๆ กับการจัดการในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ศาสนา และการดำรงชีพของชาวประมง การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ต้องมีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ที่สอดคล้องกับสภาพและลักษณะของทรัพยากร และยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

โดยที่จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นในระบบกฎหมายของไถยนั้น กล่าวได้ว่ามีฐานะที่เป็นทั้งกฎหมายและที่มาของกฎหมาย ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายว่าให้ใช้ตามตัวอักษรแห่งบทบัญญัติ หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติ เมื่อไม่มีกฎหมายที่จะยกมาปรับแก้คดีได้ ให้วินิจฉัยตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น หากไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง หรือตามหลักกฎหมายทั่วไป*

จารีตประเพณีอาจปรากฏอยู่ในธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่นโดยทั่วไป เช่น สิทธิหน้าหมูในทรัพยากร สิทธิในทรัพยากรร่วมของชุมชน หรือในรูปของบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น การที่ฝ่ายชายต้องเป็นผู้ซื้อฝ่ายหญิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัว จึง

¹²⁰ ประเวศ วะสี, "สมุนไพรไทย-อาหารไทย: ศักยภาพของวัฒนธรรมไทยในการสมานรักษาเยียวยาประเทศไทย," ใน สมุนไพรไทยในยุคโลกไร้พรมแดน(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรมการแพทย์, 2538), หน้า 17.

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4.

เห็นได้ว่าจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับวิธีการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นนั้น มีฐานะทางกฎหมายในการที่จะถูกนำมาใช้วินิจฉัยในคดีได้ตามเกณฑ์ของมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66 รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550) โดยรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว (มาตรา 85(5) รัฐธรรมนูญฯ ปี 2550)

จึงเห็นได้ว่า โดยหลักการแล้วระบบกฎหมายของไทย รับรองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นไว้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่นำมาใช้วินิจฉัยในคดีได้ โดยมีรัฐธรรมนูญฯ รับรองให้มีการนำจารีตประเพณีนั้นไปใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านการมีส่วนร่วมได้ การที่จะใช้จารีตประเพณีในการจัดการทรัพยากรอย่างไร หรือในการทำประมงทะเลพื้นบ้านก็ตาม ย่อมกระทำได้โดยการนำจารีตประเพณีเช่นว่านั้นมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง

เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ที่เป็นบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม โดยบูรณาการองค์ความรู้ที่ใช้ในการจัดการประมงในภาครัฐที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ เข้ากับองค์ความรู้ของภาคชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาในการทำประมงในท้องถิ่น จำเป็นต้องมีกลไกของกฎหมายที่จะประสานเชื่อมต่อองค์ความรู้ทางเทคนิคของภาครัฐ เข้ากับองค์ความรู้ในภาคชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาของท้องถิ่น

ในบริบทของประเทศไทย โดยที่ชุมชนท้องถิ่นมีการทำประมงตามวิถีจารีตประเพณีของชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่โดยทั่วไป โดยจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงที่เรียกว่าสิทธิชุมชน ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนรวมตามประเพณี ตามระบบคุณค่า และตามความเชื่อของชุมชน เป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่เป็นของส่วนรวม ซึ่งเปิดให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน โดยชุมชนมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่แฝงอยู่ในสิทธิเหล่านั้น ที่ประกอบไปด้วย (1) สิทธิในการนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ ทำได้เฉพาะที่ใช้ประโยชน์หรือเท่าที่จำเป็น และจะต้องนำทรัพยากรที่โตได้ขนาดแล้วมาใช้ประโยชน์ (2) สิทธิในการจับสัตว์น้ำ จะต้องเป็นการใช้เครื่องมือที่ไม่ทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร โดยคิดประดิษฐ์และใช้เครื่องมือที่เลือกจับสัตว์น้ำได้เฉพาะ เช่น อวนปู อวนปลากระพง ลอบปูดำ ที่จะจับได้เฉพาะสัตว์น้ำตามชื่อเรียกของเครื่องมือประมงเหล่านั้น ที่สามารถนำไปผสมผสานกับมาตรการตามกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการทางเทคนิคสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะการส่งเสริมให้สิทธิชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านคือ (1) เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรรทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ซึ่งกำลังประสบปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากประมงพาณิชย์ และ (2) ช่วยให้การบังคับใช้มาตรการการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของรัฐเกิดประสิทธิผลมากขึ้น และ (3) ได้อาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น อาทิ การควบคุมชนิดและเครื่องมือประมง การกระจายและแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การนำองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ควบคู่กับจารีตประเพณีของท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการ ย่อมจะช่วยให้การจัดการทรัพยากรประมง เป็นไปอย่างยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรประมงโดยรวม

ข้อจำกัดคือ การใช้องค์ความรู้ของรัฐที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่อาจขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่น การมีผลผูกพันทางกฎหมายของจารีตประเพณีในระบบกฎหมายปัจจุบันของไทย องค์ความรู้ที่รัฐใช้อาจเป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรประมงโดยรวม ในขณะที่จารีตประเพณีท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการจัดการประมงในระดับท้องถิ่นได้ดีกว่า

5.3.6.2 การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

ปัญหาความร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง สาเหตุมาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรและพื้นที่ทำการประมง ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้าน ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดการการทำประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอ จนไม่เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม

โดยที่ทรัพยากรประมงถือเป็นสมบัติของชาติ ที่ต้องมีการจัดการเพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ซึ่งอาจมีการทับซ้อนของผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรในระหว่างคู่จัดการ ที่ซึ่งคู่จัดการอาจได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐที่คล้ายคลึงกัน และที่ซึ่งไม่ควรจะมีฝ่ายใดที่ได้หรือเสียไปโดยตลอด จำเป็นต้องมีระบบจัดการที่เหมาะสมในการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรม

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่ชัดเจน รวมทั้งมาตรการที่ช่วยให้มีการจัดสรรและหมุนเวียนผลประโยชน์นั้นกลับคืนสู่ชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างเป็นธรรม

จากกรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนบ้านดาโต๊ะ จังหวัดปัตตานี พบว่ามีการกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ภายใต้แบบแผนของสิทธิชุมชนในการทำประมง โดยการให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการทำประมงในแง่ของผู้ทำประมงที่มีให้นำมาใช้ประโยชน์เกินความจำเป็น

การจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากรว่า คือบุคคลหรือกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีภูมิลำเนาในตำบลท่าศาลา หรือบุคคลที่ทำประมงตามข้อบัญญัติ (ข้อ 5 ของข้อบัญญัติฯ) ที่เห็นได้ว่า ข้อบัญญัติฯ มุ่งให้สิทธิบุคคลหรือองค์กรชุมชนในตำบลท่าศาลาในการทำประมงในเขตพื้นที่ แต่มิได้ตัดสิทธิบุคคลอื่น โดยจะต้องทำประมงตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับชุมชนและประชาชนท่าศาลา ซึ่งมีความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของทรัพยากรบริเวณอ่าว และเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรประมงทั้งในชุมชนและบุคคลทั่วไป

โดยที่ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดความสัมพันธ์ในลักษณะของสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบด้านภูมิปัญญาในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และองค์ประกอบด้านอำนาจในการจัดการทรัพยากร โดยจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่ให้ความสำคัญกับ (1) สิทธิของผู้มาก่อน (2) การครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ (3) การครอบครองในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ (4) สิทธิที่ไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น โดยที่สิทธิดังกล่าวมีความสลับซับซ้อนและยืดหยุ่น เช่น สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์จะใช้ได้เพียงระยะสั้นๆ เช่น สิทธิในการวางอวนประมง ในขณะที่สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์สามารถครอบครองได้ยาวนานค่อนข้างถาวร เช่น สิทธิการเพาะเลี้ยงปลาในกะชัง สิทธิบางอย่างบุคคลอื่นสามารถร่วมใช้ได้ การรับรองสิทธิโดยชุมชนนี้ ถือว่าทรัพยากรประมงเป็นของส่วนรวม ที่ทุกคนในชุมชนมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ได้ในลักษณะชั่วคราวภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชน สิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนี้เป็นสิทธิชั่วคราว เมื่อมิได้ใช้ประโยชน์แล้วก็จะสูญสิ้นสิทธิไป

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่ามีการแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายชื่อ Fisheries Act 1949 วางระบบสิทธิการทำประมงชายฝั่งของกลุ่มองค์กรประมงและชาวประมงรายย่อยในรูปของสหกรณ์ประมง และการทำประมงนอกชายฝั่งโดยระบบใบอนุญาต สิทธิทำประมงชายฝั่งภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงนี้มีระยะเวลาจำกัด โดยสิทธิการทำประมงพื้นฐานและสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะมีอายุ 10 ปี ส่วนสิทธิการทำประมงนอกชายฝั่งจะมีอายุของการอนุญาต 5 ปี เป็นการแบ่งปันสิทธิการทำประมงในระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม *

กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์คือ Philippine Fishery Code 1998 ให้รัฐบาลท้องถิ่นแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐบาลกลางในรายได้จากการทำประมง ในรูปของค่าเช่าและค่าธรรมเนียม ตามประเภทของเครื่องมือและขนาดของเรือประมง และภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษการทำประมงแก่ชุมชนท้องถิ่นให้ทำประมงภายในเขต 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง โดยอนุญาตให้เรือประมงขนาดเล็กหรือขนาดกลางทำประมงพาณิชย์บริเวณชายฝั่งในระยะตั้งแต่ 10-15 กิโลเมตรได้ ในส่วนที่เกินจาก 15 กิโลเมตรออกไป เปิดให้ทำประมงได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมงระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในพื้นที่อย่างทั่วถึง **

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายชื่อ Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการ Western Alaska Community Development Quota Programs ที่จัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ โดยจะประเมินผลทุกๆ 10 ปี หากยังคงประสิทธิภาพการดำเนินการ จะได้รับการต่ออายุสิทธิออกไปอีก 10 ปี หากไม่สามารถคงประสิทธิภาพหรือไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น จะถูกลดทอนสิทธิดังกล่าวลงไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ โดยยังสามารถดำเนินการในสิทธิที่เหลือต่อไปได้อีก 10 ปี และสิทธิที่ถูกลดทอนลงนั้นจะนำไปจัดสรรให้กับชุมชนหรือองค์กรอื่น ตามศักยภาพของชุมชนและองค์กรนั้นต่อไป ***

กฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ คือ Fisheries Act 1996 วางระบบสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ ในการใช้ทรัพยากรประมงตามลักษณะและความต้องการของแต่ละกลุ่มที่แบ่งออกเป็นประมงพาณิชย์ ประมงเพื่อการนันทนาการ และประมงตามจารีตของชนพื้นเมือง โดยที่การทำประมงตามจารีตของชนพื้นเมือง เป็นการจัดการภายใต้ระบบสิทธิในทรัพย์สินของชนพื้นเมืองในการทำประมง ที่ให้กับกลุ่มชนพื้นเมืองในชุมชนโดยเฉพาะ โดยให้จัดสรรกันในระหว่างกลุ่มชนพื้นเมืองในท้องถิ่น ผ่านการเจรจาทำความตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโควตาทำ

* The Fisheries Act of 1949, Article 2 Section 10, 11.

** The Philippine Fishery Code of 1998, Article 6 Section 2(a)(b).

*** The Fisheries Conservation and Management Act of 1976, Section 305(i)(1); 109-241.

ประมงที่จัดสรรสิทธิการทำประมงในสัตว์น้ำบางชนิดภายในเวลาที่กำหนด และสามารถโอนให้แก่ชาวประมงอื่นได้*

ตารางที่ 12 การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 2) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	-แบ่งเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับการทำประมงชายฝั่งและประมงนอกชายฝั่ง แต่มีได้จำกัดระยะเวลา -ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในรายได้จากการทำประมง -ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Cooperative Association Act 1948	-จำกัดระยะเวลาใช้สิทธิทำประมงชายฝั่ง ให้มีอายุ 10 ปี
ประเทศฟิลิปปินส์	Local Government Code 1991	แบ่งผลประโยชน์ในรายได้จากค่าเช่า และค่าธรรมเนียมจากการทำประมง ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง
สหรัฐอเมริกา	Fisheries Conservation and Management Act 1976	จัดสรรสิทธิโควตาทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสีย โดยประเมินผลทุก 10 ปี
ประเทศนิวซีแลนด์	Fisheries Act 1996	จัดสรรสิทธิการทำประมงของชนพื้นเมือง / จัดสรรโควตาทำประมงสัตว์น้ำบางชนิด

* The Fisheries Act of 1996, Section 174-176.

ในขณะที่กฎหมายของไทย คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้ที่มีศักยภาพในการทำประมงที่แตกต่างกัน ในลักษณะของการใช้พื้นที่ทำประมง คือ ประมงชายฝั่ง และประมงนอกชายฝั่ง แต่ไม่ได้เป็นการแบ่งพื้นที่ทำประมงที่เด็ดขาด โดยผู้ที่ทำประมงชายฝั่งสามารถทำประมงนอกชายฝั่งได้ด้วยเครื่องมือทำประมงที่ใช้ทำประมงชายฝั่งของตน ในขณะที่ผู้ทำประมงนอกชายฝั่งมีสิทธิเข้ามาทำประมงชายฝั่งได้ โดยการใช้เครื่องมือทำประมงสำหรับการทำประมงชายฝั่งตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ที่เป็นไปตามหลักการของการจัดการทรัพยากรแบบเปิด (Open Access) ที่เปิดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้อย่างเสรี โดยมีได้มีการกำหนดกลุ่มบุคคลผู้ใช้ประโยชน์โดยเฉพาะ และระยะเวลาในการใช้ เพื่อหมุนเวียนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง กฎหมายของไทยจึงยังไม่ถือว่ามีการจัดการหรือแบ่งปันผลประโยชน์ในการทำประมง ตามหลักการการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากร (Benefit Sharing) อย่างแท้จริง ดังเช่นประเทศนิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิทำประมงในพื้นที่ที่กำหนด และประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดระยะเวลาการทำประมงชายฝั่งของแต่ละประเภทไว้ 10 ปี และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดระยะเวลาในสิทธิการทำประมงตามโควตาไว้ 10 ปี โดยที่ประเทศฟิลิปปินส์มีการแบ่งปันผลประโยชน์ในรายได้จากค่าเช่าและค่าธรรมเนียมจากการทำประมงระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจน รายละเอียดดังตารางที่ 12

การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง สามารถทำได้หลายลักษณะ ทั้งโดยจัดสรรโอกาสการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงโดยตรง โดยกำหนดสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพยากร กำหนดโควตาการจับสัตว์น้ำ กำหนดพื้นที่และวิธีการทำประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด ที่แตกต่างกันตามศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของคนในพื้นที่ หรือโดยการจัดสรรรายได้หรือกำไรที่ได้รับจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประมงตามสัดส่วนที่กำหนด หมุนเวียนกันไปในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

ในบริบทของประเทศไทย มีการพัฒนารูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงคือ การแบ่งปันรายได้จากการทำประมง ดังเช่นการทำแพปลาชุมชนในรูปของกองทุน โดยจัดสรรผลกำไรที่ได้จากการขายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ที่จะถูกแบ่งกลับคืนสู่ชุมชน ในรูปของสวัสดิการให้กับสมาชิก และเป็นกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ดังนี้ คืนให้กับสมาชิกกองทุน 70 % เพื่อการจัดการและพัฒนากองทุน 20 % และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ 10 %

การกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง จะช่วยป้องกันการทับซ้อนของผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรในระหว่างผู้จัดการ จัดสรรสิทธิการใช้

ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง ช่วยให้มีการหมุนเวียนผลประโยชน์นั้นกลับคืนสู่ชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อันจะเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อีกด้วย

ข้อจำกัดคือ เป็นการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงเฉพาะกลุ่ม ที่ยังอาจไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง ประกอบกับความยากลำบากในการกำหนดสัดส่วนการใช้และระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนั้น

5.3.6.3 มาตรการสนับสนุนทางการเงิน

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ต้องการการสนับสนุนด้านเงินทุนในการดำเนินการ ในเรื่องต่างๆ อาทิ การวางแผนงาน การดำเนินโครงการและกิจกรรม การเสริมสร้างความร่วมมือ การตรวจติดตาม การประเมินผล และการบังคับใช้กฎหมาย การสนับสนุนทางการเงินที่ต้องมีความเหมาะสมเพียงพอตามสถานการณ์และความจำเป็นของการจัดการ ในหลายกรณีที่ต้องจัดการประมงไม่สามารถริเริ่มหรือดำเนินโครงการได้ เนื่องจากขาดแคลนเงินทุนซึ่งสมาชิกต้องจัดหาด้วยตนเอง หรือความไม่ประสบความสำเร็จของโครงการที่ริเริ่มและสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก เนื่องจากความด้อยประสิทธิภาพของหุ้นส่วนจัดการในการหาแหล่งทุน

ผลจากกรณีศึกษาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ข้อบัญญัติฯ ได้กำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารเขตอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตำบลท่าศาลา โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามความเหมาะสมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่ามีบทบัญญัติที่สนับสนุนการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองตามบริบทของแต่ละประเทศ ดังนี้

ในขณะที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นคือ Fisheries Cooperative Association Act 1948 ได้จัดตั้ง Fisheries Cooperative Association Mutual Aid Society เพื่อเป็นกองทุนสำหรับช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ในการประกอบอาชีพประมงตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมถึงเพื่อช่วยเหลือในกรณีที่ต้องมีความรับผิดชอบขึ้นจากการทำประมงอีกด้วย โดยรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือตามที่เห็นสมควร*

* The Fisheries Cooperative Association Act of 1948, Article 100-2 ถึง Article 100-9.

ตารางที่ 13 มาตรการสนับสนุนทางการเงิน

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต
ประเทศไทย	1) พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 2) พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 3) พ.ร.บ. ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	-สนับสนุนทางการเงินในรูปของสหกรณ์ -ไม่มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงโดยเฉพาะ -ไม่มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงโดยเฉพาะ
ประเทศญี่ปุ่น	Fisheries Cooperative Association Act 1948	จัดตั้งคณะกรรมการ Fisheries Cooperative Association Mutual Aid Society เพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ ประมง
ประเทศฟิลิปปินส์	Local Government Code 1991	ยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก/ในสัตว์น้ำบางชนิด
สหรัฐอเมริกา	Fisheries Conservation and Management Act 1976	รัฐมนตรีฯ มีอำนาจอนุมัติเงิน เพื่อช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นในโครงการทำประมงตามวิถีจารีตชนพื้นเมืองท้องถิ่น ในวงเงิน 500,000 เหรียญ/ปี

ประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายชื่อ Philippine Fishery Code 1998 ภายใต้ระบบอนุญาตสิทธิพิเศษในการทำประมง อาจกำหนดให้องค์กรประมงหรือองค์กรความร่วมมืออื่นๆ

ในท้องถิ่น มีสิทธิพิเศษในการทำประมงในน่านน้ำท้องถิ่นได้ เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็กหรือในทรัพยากรประมงบางชนิด*

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Fisheries Conservation and Management Act 1976 กำหนดมาตรการในรูปโครงการ Western Pacific Demonstration Projects เพื่อสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงที่เป็นจารีตของท้องถิ่น รัฐมนตรีพาณิชย์มีอำนาจอนุมัติเงินช่วยเหลือให้กับชุมชนในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตก ในวงเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐในแต่ละปี เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำประมงด้วยจารีตพื้นเมืองท้องถิ่น ในเขตพื้นที่แปซิฟิกตะวันตกที่ทำประมงในแนวทาง (1) นำวิธีปฏิบัติในการทำประมงตามจารีตพื้นเมืองมาประยุกต์ใช้ (2) พัฒนาและส่งเสริมรูปแบบการทำประมงบนฐานชุมชน และ (3) พัฒนาการศึกษาวิจัยองค์ความรู้ชุมชน และเครื่องมือทำประมงที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการนี้**

ในส่วนกฎหมายของไทย ไม่พบว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงทะเลพื้นบ้านโดยตรง โดยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้ชุมชนประมงท้องถิ่น มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกรมประมงในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในการจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ที่อาจรวมถึงการสนับสนุนงบประมาณให้กับโครงการนั้น มิใช่ในการทำประมงในกิจวัตรปกติของชาวประมงแต่อย่างใด แต่อาจนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาปรับใช้ กับการทำประมงทะเลพื้นบ้านที่มีการรวมตัวกันของชาวประมงในรูปสหกรณ์ประมงที่มีการช่วยเหลือพึ่งพากันในทางการเงินได้ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นภายใต้ระบบสหกรณ์ เมืองค์กร Fisheries Cooperative Association Mutual Aid Society เป็นกองทุนช่วยเหลือสมาชิกในการประกอบอาชีพประมงตามความจำเป็นและเหมาะสม หรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเงินช่วยเหลือการทำประมงขนาดเล็กของชุมชนในวงเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ/ปี เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำประมงด้วยจารีตพื้นเมืองท้องถิ่น โดยประเทศฟิลิปปินส์ให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรประมงให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็กหรือในสัตว์น้ำบางชนิดได้ รายละเอียดดังตารางที่ 13

ในบริบทของประเทศไทย แม้จะมีกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนมุ่งให้ความช่วยเหลือการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในระดับท้องถิ่นมีการใช้มาตรการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน เงินกู้ยืมสำหรับ

* The Philippine Fishery Code of 1998, Article 7 Section 1.

** The Fishery Conservation and Management Act of 1976, Section 305 P.L.; 104-297.

ธุรกิจรายย่อย การช่วยเหลือผ่านหน่วยงานของรัฐและเอกชน และการช่วยเหลือตนเองของชุมชนและประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่อาจนำมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้

รูปแบบที่ชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านดำเนินการอยู่คือ แพลลาชุมชน เป็นรูปแบบการรวมตัวกันของชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ในรูปของกองทุน โดยมีการดำเนินการในเรื่องดังนี้ (1) รับซื้อสัตว์น้ำจากสมาชิกชาวประมงทะเลพื้นบ้านเพื่อนำผลผลิตสัตว์น้ำไปจำหน่ายต่อ (2) ขายน้ำมันเพื่อใช้ในการทำประมงให้กับสมาชิก (3) จัดซื้อเครื่องมือประมงให้กับสมาชิก ผลกำไรที่ได้จากการดำเนินการจะคืนให้กับสมาชิกกองทุน 70 % เพื่อการจัดการและพัฒนากองทุน 20 % และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ 10 %

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืนจะต้องมีเครื่องมือสนับสนุนทางการเงิน เพื่อพัฒนากิจการประมงและแก้ไขปัญหาจากการทำประมงช่วยให้ชาวประมงมีความมั่นใจในกระบวนการจัดการเพียงพอที่จะลงทุนดำเนินการด้วยทุนของตนเอง ดำเนินมาตรการในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ยั่งยืน ควรจะต้องมีหลักประกันทางการเงินของตนเองที่เพียงพอ การพึ่งพาแหล่งทุนจากภายนอกมากเกินไป อาจกระทบต่อความยั่งยืนของการจัดการในระยะยาวได้

ข้อจำกัดคือ ยังไม่มีความชัดเจนเรื่องที่มาของแหล่งทุน ความสามารถในการระดมทุนของหุ้นส่วนจัดการ และการจัดสรรเงินทุนเพื่อช่วยเหลือการทำประมงได้อย่างทั่วถึง

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทยและต่างประเทศ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
รูปแบบการจัดการร่วม		
ไม่มีรูปแบบการจัดการร่วมที่ชัดเจน มีเพียงการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมนั้น	มีรูปแบบการจัดการที่หลากหลาย ทั้งในรูปของสหกรณ์ประมงชุมชน สัญญาเช่าระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง และการจัดการร่วมแบบทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย	ข้อดี : -มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับลักษณะของทรัพยากรและพื้นที่ -ลดความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ข้อจำกัด : -ความยั่งยืนของการจัดการขึ้นอยู่กับ

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
		กับความเข้มแข็งของชุมชน การยอมรับจากภาครัฐ และมี กฎหมายรองรับ
บริบทการจัดการร่วม		
<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ แต่ขาดกฎหมายกำหนดรายละเอียด/วิธีการใช้สิทธิ นั้น ถึงแม้ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2558 เปิดให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการประมงได้ ก็เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี มิใช่ในทางเนื้อหาแต่อย่างใด</p>	<p>-กระจายอำนาจการจัดการประมงให้กับชนพื้นเมืองดั้งเดิมในท้องถิ่น รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมง -กระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงให้กับหน่วยงานรัฐ และองค์กรประมงในท้องถิ่นอย่างชัดเจน</p> 	<p>ข้อดี : -สะท้อนความต้องการของชาวประมงได้รอบด้าน -นำสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในรัฐธรรมนูญฯ มาสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม -ช่วยให้การจัดการร่วมในการทำประมงของท้องถิ่นเป็นไปอย่างยั่งยืน</p> <p>ข้อจำกัด : -กฎหมายไทยกระจายอำนาจเพียงในภาครัฐ มิได้กระจายอำนาจให้กับชุมชน -ศักยภาพการจัดการของแต่ละชุมชนที่ยังแตกต่างกัน ที่อาจส่งผลต่อความยั่งยืนของการจัดการได้</p>
ข้อตกลงการจัดการร่วม		
<p>รัฐไม่มีอำนาจทำข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นในการทำประมงได้โดยตรง ดังนี้</p> <p>-พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ให้อำนาจสภาองค์กรชุมชนตำบลในการสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับ อปท. และหน่วยงานของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่น</p>	<p>รัฐมีอำนาจทำความตกลงกับชุมชนหรือองค์กรประมงในการจัดการประมงร่วมกันได้ ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้</p> <p>-รัฐบาลท้องถิ่นทำความตกลงกับสหกรณ์ ประมง มอบสิทธิการทำประมงให้กับสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้กับชาวประมง -จัดทำข้อตกลง Fishpond Lease Agreements ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง ให้สิทธิการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น -การทำข้อตกลงจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม</p>	<p>ข้อดี : -เป็นเครื่องมือผสมผสานความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมจัดการประมงที่เหมาะสม -สร้างความเข้าใจร่วมกันในการจัดการทรัพยากรประมงในระยะยาว -ประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของผู้จัดการได้</p> <p>ข้อจำกัด : -กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐทำความตกลงการจัดการร่วมกับองค์กรอื่นได้</p>

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
		<p>โดยตรง</p> <p>-ไม่สามารถทำความเข้าใจเพื่อจัดการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นได้</p> <p>-การกำหนดตัวชุมชนท้องถิ่นที่จะทำข้อตกลงกับรัฐยังขาดความชัดเจน</p> <p>-การให้หุ้นส่วนจัดการมีฐานะและบทบาทที่เท่าเทียมกันนั้น อาจมีความยากลำบากในการปฏิบัติ</p>
องค์กรการจัดการร่วม		
<p>มีการจัดตั้งและจัดองค์กรการจัดการร่วม ในทางรูปแบบแต่ไม่ครอบคลุมในทางเนื้อหา ดังนี้</p> <p>-พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 รองรับการรวมตัวกันเฉพาะในภาคชุมชน</p> <p>-พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 จัดองค์กรเฉพาะในภาคชุมชน</p> <p>-พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 จัดองค์กรที่มุ่งเน้นภารกิจเฉพาะในภาครัฐ</p> <p>-พ.ร.บ.ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ.2558 จัดองค์กรที่ผู้แทนครอบคลุมภาครัฐและชุมชน แต่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี</p> <p>-พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2558 จัดองค์กรครอบคลุมภาครัฐและชุมชน แต่มีอำนาจเพียง</p>	<p>รับรองการจัดตั้งองค์กรที่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ เสียอย่างครบถ้วน พร้อมทั้งมีการจัดองค์กรใน รูปแบบที่หลากหลาย ดังนี้</p> <p>-จัดองค์กรที่มีผู้แทนชาวประมงและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นที่ปรึกษาในกิจการประมง เพื่อจัดสรรสิทธิให้แก่ชาวประมงที่เป็นสมาชิกสหกรณ์</p> <p>-จัดองค์กรที่สมาชิกมาจากภาครัฐ องค์กรประมง และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่น</p> <p>-จัดองค์กรที่สมาชิกมาจากชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมการประมง และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการประมง</p> <p>-จัดองค์กรที่มีผู้แทนรัฐมนตรี ชุมชนพื้นเมือง และองค์กรธุรกิจเป็นกรรมการ เพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่</p>	<p>ข้อดี :</p> <p>-เปิดให้ ผู้ มี ส่วน ได้ เสีย / มี ผลประโยชน์เกี่ยวข้อง/ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง</p> <p>-หลีกเลี่ยงความแตกต่าง และขัดแย้งในแนวคิด ผลประโยชน์ และวิธีการปฏิบัติในการทำประมง</p> <p>-เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหุ้นส่วนจัดการและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ</p> <p>ข้อจำกัด :</p> <p>-การดำเนินองค์กรต้องการความเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือกับองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียอื่นในท้องถิ่น</p> <p>-ไม่มีหลักประกันว่าชุมชนจะบริหารจัดการ องค์กร ใ ต้ อย่าง มี ประสิทธิภาพ</p> <p>-ขาดกฎหมายรองรับเพื่อความยั่งยืน ต่อเนื่องของการดำเนินองค์กร</p>

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
เสนอแนะการแก้ไขปัญหา ประมง เป็นเพียงการมีส่วนร่วม ร่วมในทางรูปแบบพิธี		
สิทธิในการทำประมง		
ไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิ การทำประมงของผู้มีส่วนได้ เสีย และ/หรือชุมชนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะ	รับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วน ได้เสีย ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ ดังนี้ -การทำประมงขององค์กรประมง รวมทั้ง ชาวประมงรายย่อยภายใต้ระบบสิทธิ การทำประมง -รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำ ประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยวิธีการตาม จารีตท้องถิ่น -รับรองสิทธิการทำประมงของชน พื้นเมืองในการทำประมงตามจารีต ดั้งเดิมในเขตพื้นที่ทำประมงพิเศษ	ข้อดี : -เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการแบ่งสรร ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ชุมชน ท้องถิ่น -ช่วยให้การดำเนินมาตรการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากร การประมงของรัฐเกิดประสิทธิผล -มีโอกาสได้อาศัยประสบการณ์และ ภูมิปัญญาของชุมชนในท้องถิ่นใน การจัดการประมงในท้องถิ่น ข้อจำกัด : -การจำแนกชุมชนท้องถิ่นออกจาก ชุมชนประเภทอื่น ที่มีความแตกต่าง หลากหลายของสมาชิกในชุมชน -การรับรองบทบาทของชุมชน ท้องถิ่นในการจัดการประมงยังขาด หลักเกณฑ์ที่ชัดเจน -ความไม่ชัดเจนในสถานะทาง กฎหมายของชุมชนท้องถิ่นในการ เป็นผู้ทรงสิทธิ และใช้สิทธิตามที่ รัฐธรรมนูญ รับรอง
เขตพื้นที่ทำประมง		
ไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติ รับรองเขตพื้นที่การทำ ประมงของผู้มีส่วนได้เสีย หรือชุมชนท้องถิ่นใดเป็นการ เฉพาะ	กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงของผู้มีส่วน ได้เสียเป็นการเฉพาะ ดังนี้ -แบ่งแยกพื้นที่การทำประมงระหว่าง ประมงชายฝั่งและประมงนอกชายฝั่ง -กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงของชุมชน ท้องถิ่นในเขต 15 กม.จากชายฝั่ง -กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่น ของชนพื้นเมือง	ข้อดี : -แก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับชุมชนในการจัดการประมงที่ กล่าวว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรจึง จะมีสิทธิจัดการได้ -ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการ จัดการประมงในพื้นที่ เนื่องจากเป็น การจัดการภายใต้สิทธิที่ซ้อนทับกัน

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
	 <p>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY</p>	<p>ระหว่างสิทธิรัฐในความเป็นเจ้าของกับสิทธิชุมชนในการครอบครองและใช้ประโยชน์</p> <p>-ช่วยให้ชาวประมงจะได้รู้ถึงสภาพของทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง</p> <p>-ง่ายต่อการสังเกตของคนภายนอกและการเข้าตรวจติดตามการดำเนินงานของสมาชิกองค์กรประมงในพื้นที่</p> <p>-การแบ่งพื้นที่ย่อยเพื่อการจัดการในฐานทรัพยากรเดียวกันภายใต้องค์กรระดับหมู่บ้าน ย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการ</p> <p>ข้อจำกัด :</p> <p>-พื้นที่ทำประมงอาจทับซ้อนกับพื้นที่ประเภทอื่น หรืออาจคาบเกี่ยวกับพื้นที่ทำประมงด้วยกัน</p> <p>-อาจเป็นการรุกรอนสิทธิของบุคคลทั่วไปในการทำประมง</p>
<p>การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์</p>		
<p>-กำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยองค์ความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ โดยมีได้รับรองการทำ ประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น ดังนี้</p> <p>-ควบคุม (1) การปล่อยทิ้งวัตถุลึ้นทรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ</p> <p>(2) การใช้ไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิด ทำ ประ ม ง (3) เครื่องมือประมงที่ทำลายสัตว์</p>	<p>กำหนดมาตรการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรที่ผสมผสานระหว่างองค์ความรู้ ทางเทคนิคสมัยใหม่กับจารีตของท้องถิ่น ดังนี้</p> <p>-ควบคุมฤดูกาลทำประมง/จำนวนและขนาดของเรือประมง/เครื่องมือทำมือประมง/ ปริมาณการลงแรงทำประมง/ การจัดการแหล่งประมง</p> <p>-พื้นที่คุ้มครองทางทะเล และมาตรการจัดการตามลักษณะของพื้นที่</p> <p>-การปิดพื้นที่ทำประมงบางพื้นที่</p>	<p>ข้อดี :</p> <p>-การนำองค์ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ควบคู่กับจารีตประเพณีของท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการ ย่อมจะช่วยให้การจัดการทรัพยากรประมง เป็นไปอย่างยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรประมงโดยรวม</p> <p>ข้อจำกัด :</p> <p>-การใช้องค์ความรู้ของรัฐที่เป็น</p>

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
<p>น้ำอย่างร้ายแรง (4) ชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง และ (5) ฤดูกาลห้ามทำประมง</p>	<p>ชั่วคราว</p>	<p>วิทยาการสมัยใหม่อาจขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่น</p> <p>-องค์ความรู้ที่รัฐใช้อาจเป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรโดยรวม ในขณะที่จารีตประเพณีท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการจัดการประมงในระดับท้องถิ่นได้ดีกว่า</p>
<p>การแบ่งปันผลประโยชน์</p>		
<p>ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ</p>	<p>มีหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> -จำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมงโดยสิทธิการทำประมงพื้นฐาน/สิทธิการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำมีอายุ 10 ปี ส่วนสิทธิการทำประมงนอกชายฝั่งมีอายุ 5 ปี -ชุมชนท้องถิ่นทำประมงในเขต 15 กม. โดยอนุญาตให้ทำประมงพาณิชย์ขนาดเล็กในเขต 10-15 กม. -จัดสรรสิทธิโควตาการทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสีย โดยจะประเมินผลทุกๆ 10 ปี -จัดสรรสิทธิการทำประมงตามจารีตของชนพื้นเมือง ในระหว่างกลุ่มชนพื้นเมือง 	<p>ข้อดี :</p> <ul style="list-style-type: none"> -ป้องกัน การทับซ้อนของผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรในระหว่างผู้จัดการ -จัดสรรสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง -ช่วยให้มีการหมุนเวียนผลประโยชน์นั้นกลับคืนสู่ชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างเป็นธรรม <p>ข้อจำกัด :</p> <ul style="list-style-type: none"> -เป็นการจัดสรรผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงเฉพาะกลุ่ม อาจยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง -ความยากลำบากในการกำหนดสัดส่วนการใช้และระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง
<p>การสนับสนุนทางการเงิน</p>		
<p>พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดมาตรการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรและ/หรือ</p>	<p>มีหลักเกณฑ์การช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> -การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ในการทำประมง 	<p>ข้อดี :</p> <ul style="list-style-type: none"> -เป็นหลักประกันในการดำเนินมาตรการการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ยั่งยืน

กฎหมายของไทย	กฎหมายของต่างประเทศ	ข้อดีและข้อจำกัด
สหกรณ์ประมง	- ยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดให้กับองค์กรประมงท้องถิ่น - ช่วยเหลือการทำประมงตามจารีตของชน พื้นเมือง ในวงเงิน 500,000 เหรียญ/ปี	- ลดการพึ่งพาแหล่งทุนจากภายนอกมากที่อาจกระทบต่อความยั่งยืนของการจัดการในระยะยาว ข้อจำกัด : - ขาดความชัดเจนเรื่องที่มาของแหล่งเงินทุน - ความสามารถในการระดมทุนของหุ้นส่วนจัดการ - การจัดสรรเงินทุนเพื่อช่วยเหลือการทำประมงอย่างทั่วถึง

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของไทยและต่างประเทศข้างต้นพบว่าการนำรูปแบบและมาตรการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านมาใช้กับประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ควรได้รับการพัฒนาในประเด็นต่างๆ ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการร่วม ดังนี้

ประเด็นเรื่องสิทธิในการทำประมง กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสีย หรือชุมชนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะกลุ่ม อาทิ องค์กรประมงชายฝั่งภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง หรือชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยจารีตท้องถิ่น หรือชนพื้นเมืองในการทำประมงตามจารีตดั้งเดิม

ประเด็นเรื่องเขตพื้นที่ทำประมง กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติรับรองเขตพื้นที่การทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสีย หรือชุมชนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะ อาทิ เขตประมงชายฝั่งเพื่อการทำประมงของสหกรณ์ประมง หรือเขตพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่นของชนพื้นเมือง

ประเด็นเรื่องบริบทของการจัดการร่วม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ แต่ยังคงขาดกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดและวิธีการใช้สิทธิ หรือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศ มีการกระจายอำนาจการจัดการประมงให้กับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ชนพื้นเมืองดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรประมงในท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้อำนวยการจัดการร่วมในการทำประมงของท้องถิ่นเป็นไปอย่างยั่งยืน

ประเด็นเรื่องรูปแบบการจัดการร่วม กฎหมายของไทยไม่มีรูปแบบการจัดการร่วม มีเพียงการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมนั้น ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศกำหนดรูปแบบการจัดการร่วมในทรัพยากรประมงที่หลากหลาย ทั้งในรูปของสหกรณ์ประมงชุมชน หรือสัญญาเช่าระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง หรือการจัดการร่วมแบบทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย

ประเด็นเรื่องข้อตกลงการจัดการร่วม กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติที่ให้รัฐมีอำนาจทำข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นในการทำประมงได้โดยตรง มีเพียง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ให้อำนาจสภาองค์กรชุมชนตำบลในการสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่น

ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศให้อำนาจรัฐทำความตกลงกับชุมชน องค์กรประมง หรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการประมงร่วมกันในรูปแบบต่างๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่นทำความตกลงกับสหกรณ์ประมงท้องถิ่น เพื่อจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับชาวประมง หรือสัญญาเช่าในรูปของ Fishpond Lease Agreements ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง ให้สิทธิการทำประมงตามวิถีจารีตชุมชนท้องถิ่น หรือความตกลงในการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกลุ่มชนพื้นเมือง

ประเด็นเรื่ององค์กรการจัดการร่วม กฎหมายของไทยมีการจัดตั้งองค์กรและจัดองค์กรการจัดการร่วมในทางรูปแบบ แต่ไม่ครอบคลุมในทางเนื้อหา อาทิ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีการจัดองค์กรเฉพาะในภาคชุมชน พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีการจัดองค์กรที่ผู้แทนครอบคลุมภาครัฐและชุมชน แต่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่คณะกรรมการประมงจังหวัดมีอำนาจเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธีเช่นกัน

ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศรับรองการจัดตั้งองค์กรที่ที่มาของสมาชิกครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียอย่างครบถ้วน พร้อมทั้งมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ การจัดองค์กรที่มีผู้แทนชาวประมงและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจัดสรรสิทธิการทำประมงให้แก่สมาชิกสหกรณ์ หรือองค์กรที่สมาชิกมาจากภาครัฐ องค์กรประมง และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่น หรือการจัดองค์กรที่สมาชิกมาจากชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อมทางทะเล อุตสาหกรรมประมง และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อการพัฒนากิจการประมง หรือการจัดองค์กรที่มีผู้แทนรัฐมนตรี ชุมชนพื้นเมือง และองค์กรธุรกิจท้องถิ่นเป็นกรรมการ เพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมง

ประเด็นเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง กฎหมายของไทย กำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยองค์ความรู้สมัยใหม่ โดยมีได้รับรอง มาตรการการทำประมงตามวิถีจารีตของท้องถิ่น โดยควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประมง อาทิ เครื่องมือประมง ชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง และฤดูกาลห้ามทำประมง ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศกำหนดมาตรการด้วยการใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ ทั้งการจัดการแหล่ง ประมงและสภาพแวดล้อมในการทำประมง โดยการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล และควบคุม กิจกรรมการประมง อาทิ ฤดูกาลทำประมง เครื่องมือทำประมง และปริมาณการลงแรงทำประมง รวมถึงมาตรการตามวิถีจารีตของท้องถิ่นในการทำประมงของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น

ประเด็นเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด หลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในขณะที่ กฎหมายต่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบ ต่างๆ ดังนี้ การจำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมง ให้กับผู้มีส่วนได้เสีย ที่มีการประเมินผลทุก 10 ปี หรือการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับกลุ่มชน พื้นเมือง

ประเด็นเรื่องการสนับสนุนทางการเงิน กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติในการสนับสนุน ทางการเงินแก่การทำประมงทะเลพื้นบ้านโดยตรง โดยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มี บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่กิจการประมงโดยรวม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดมาตรการทางการเงินในการดำเนินงานของสมาชิก สหกรณ์ในการทำประมงในรูปของสหกรณ์ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีมาตรการสนับสนุนทาง ทางการเงินในการทำประมงในรูปแบบต่างๆ อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ใน การทำประมงชายฝั่ง หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือในการทำประมงสัตว์ น้ำบางชนิดให้กับองค์กรประมงท้องถิ่น หรือการอนุมัติวงเงินเพื่อช่วยเหลือในการทำประมงตามวิถี จารีตชนพื้นเมือง

5.4 แนวทางการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย

การนำรูปแบบและมาตรการการจัดการร่วมมาใช้ในการทำประมงทะเลพื้นบ้านของ ไทยนั้น พึ่งต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญต่างๆ ดังนี้

- 1) หลักการทางนิเวศวิทยา เป็นหลักการที่มองความสัมพันธ์ของปัจจัย ต่างๆ ในธรรมชาติ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ โดยถือว่ามนุษย์เป็นทั้งผู้ใช้ประโยชน์และเป็น ส่วนหนึ่งของระบบนิเวศทรัพยากรประมง ในการจัดการจึงต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ไปพร้อมกัน ทั้ง

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความต้องการของผู้ใช้ ทรัพยากรประมงทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2) หลักการของกระจายอำนาจ เป็นหลักการที่มุ่งจัดสรรความเป็นธรรมในอำนาจการจัดการทรัพยากร จึงต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการให้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทำให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่เท่าเทียมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

3) หลักการสิทธิชุมชนและระบบทรัพยากรมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่รับรองความชอบธรรมและบทบาทของชุมชนในสิทธิอำนาจการจัดการทรัพยากร ที่ชุมชนประมงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากร จึงควรมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนั้น ซึ่งต้องอยู่บนหลักการของ “สิทธิการใช้” ทรัพยากรประมงร่วมกัน มากกว่าสิทธิการครอบครองเป็นเจ้าของ โดยมีองค์กรชุมชนทำหน้าที่ดูแลจัดการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย วิธีการใช้ประโยชน์ รวมทั้งควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนั้น

4) หลักการและวิธีการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่รับรองบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง ที่ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนและชาวประมงอยู่ในขั้นการเป็นหุ้นส่วนจัดการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น ที่มีการแบ่งปันอำนาจการจัดการร่วมกันอย่างเสมอภาค ที่สะท้อนบทบาทและอำนาจของชุมชนและชาวประมงพื้นบ้านได้อย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนทราบถึงการตัดสินใจผ่านกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส ตั้งแต่การวางแผนก่อนเริ่มโครงการ การตัดสินใจดำเนินการ และการตรวจสอบติดตามภายหลังการดำเนินการ

การพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย เพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างยั่งยืนนั้น ควรดำเนินการในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ กำหนดความชัดเจนของขอบเขตอำนาจจัดการ สิทธิในทรัพยากรประมง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนการจัดการ การผสมผสานสิทธิ กฎเกณฑ์ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการประมงร่วมกัน โดยกำหนดความชัดเจนในเรื่อง ดังต่อไปนี้ (1) ทรัพยากรประมงควรเป็นของใคร รัฐ หรือประชาชน หรือร่วมกัน (2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง (3) บทบาทของรัฐในการกำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรม และ (4) ขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

รูปแบบของกฎหมาย ควรเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบของการจัดการร่วม โดยจะนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลโดยองค์รวมทั้งระบบเป็นตัวตั้ง มุ่งวางแนวทางการบูรณาการ ประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงของชาติ รวมทั้งเพื่อให้นโยบายมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงตามแนวนโยบายดังกล่าว

หลักการของกฎหมาย ควรอ้างอิงหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การกระจายอำนาจ สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วม โดยนำเอาหลักการดังกล่าวลงมาปรับและบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อกระจายสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงให้แก่ชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ สำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านอย่างเป็นองค์รวม โดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมจัดการและประสานให้เกิดการบูรณาการการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

โดยบูรณาการโครงสร้างของอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เพื่อให้การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ดำเนินการไปภายใต้การรับรู้และเห็นชอบร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างอำนาจดังกล่าวควรประกอบไปด้วยองค์กรประมงในภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่วางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ และองค์กรชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่

โดยมีแนวทางการพัฒนาสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านในประเด็นที่สำคัญตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม ดังนี้

1) สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรมีการกำหนดผู้มีสิทธิในการทำประมงที่ชัดเจน โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการใช้และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรไปพร้อมกัน ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพยากรประมง สิทธิที่ว่าเป็นสิทธิที่ซ้อนทับกับสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากร ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐ รัฐยังคงเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

จึงควรพัฒนากฎหมายที่ให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในพื้นที่ที่กำหนด หรือในสัตว์น้ำบางชนิดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เช่น การทำประมงด้วยวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น หรือที่มีความสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ ฐานทรัพยากรและลักษณะของชุมชน แต่เนื่องจากทรัพยากรประมงเป็นทรัพย์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ คนภายนอกยังคงมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในพื้นที่นั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนด

2) เขตพื้นที่การทำประมง

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรมีการจำกัดจำนวนผู้ใช้ประโยชน์ ปริมาณการใช้ และลักษณะการใช้ประโยชน์ในแหล่งประมงชายฝั่ง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำให้เพียงพอต่อการใช้ได้อย่างยั่งยืน โดยกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงโดยเฉพาะสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ให้สิทธิชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นที่ทำประมงเพื่อการยังชีพในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน มีสิทธิทำประมงในเขตพื้นที่นั้นได้ โดยมีได้ตัดสิทธิบุคคลภายนอกชุมชนที่จะทำประมงในเขตพื้นที่ ที่มีใช้การทำประมงเพื่อการพาณิชย์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งนี้ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาทรัพยากรในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

จึงควรพัฒนากฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับชุมชนท้องถิ่น หรือการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรประมงในท้องถิ่น ในการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงตามระบบนิเวศ หรือตามสภาพ หรือลักษณะของพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นหลากหลาย ในการทำประมงในพื้นที่นั้นที่ทำการประมงด้วยวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น หรือเพื่อการยังชีพของชุมชนท้องถิ่น

เขตพื้นที่ทำประมงดังกล่าว ควรกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้างๆ ยืดหยุ่นตามลักษณะของทรัพยากร ฐานทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจสังคม และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3) ข้อตกลงในการจัดการร่วม

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การทำข้อตกลงในการจัดการร่วม” ที่เป็นการแบ่งปันอำนาจจัดการ ด้วยการกำหนดเป้าหมายการจัดการ บทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งกลไกจัดการความขัดแย้งในระหว่างหุ้นส่วนจัดการ เพื่อความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการในระยะยาว รวมทั้งประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของคู่จัดการได้

จึงควรพัฒนากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำความตกลงกับชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรประมงในท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ ในรูปของข้อตกลงในการจัดการร่วม ในกรอบอำนาจของกฎหมายท้องถิ่น โดยให้อำนาจคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกับชุมชนประมงท้องถิ่น หรือองค์กรประมงในท้องถิ่น ซึ่งได้รับ

การรับรองโดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ ฐานทรัพยากรและลักษณะของชุมชน

รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีอำนาจทำข้อตกลงการจัดการร่วมกับชุมชนประมงท้องถิ่น หรือองค์กรประมงในท้องถิ่น ในการพิจารณาอนุญาตให้ทำประมงในเขตพื้นที่เหล่านั้นได้ ตามเงื่อนไขเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายเหล่านั้น

รูปแบบของข้อตกลงการจัดการร่วมที่จะนำไปสู่การจัดการประมงอย่างเป็นระเบียบแบบแผนนั้น อาจทำในรูปแบบต่างๆ อาทิ ในรูปของหุ้นส่วนจัดการ หรือในรูปของความตกลงร่วมจัดการ หรือในรูปคณะกรรมการร่วม หรือในรูปการมอบหมายให้ดำเนินการ ตลอดจนในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ บันทึกข้อตกลง ข้อตกลงของพันธมิตร ข้อตกลงท้องถิ่น การวางระเบียบท้องถิ่น ประมวลท้องถิ่นเพื่อการจัดการ หรือสัญญาการจัดการ ขึ้นอยู่กับความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรด้วยตนเอง หรือระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น

4) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรดำเนินการผ่านองค์กรการจัดการร่วม ที่สมาชิกขององค์กรมีที่มาครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน โดยได้กำหนดตัวผู้ทำการแทนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย ยืดหยุ่นตามความจำเป็นและเหมาะสมของการจัดการเป็นรายกรณีไป

จึงควรพัฒนากฎหมายที่ให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่สมาชิกมาจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการจัดการประมง ที่ประกอบไปด้วย (1) หน่วยงานของรัฐผู้ใช้อำนาจจัดการ ได้แก่ ประมงจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากร ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมงที่ต้องพึ่งพาทรัพยากร องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจที่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

โดยมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ ในรูปของสมัชชา สถาบันองค์กร หรือคณะกรรมการ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ

4.1) หน่วยงานบริหาร รับผิดชอบการบริหารงานตามแผนและข้อตกลงที่เป็นการตัดสินใจร่วมกันของหุ้นส่วนจัดการ

- 4.2) หน่วยงานจัดการ รับผิดชอบจัดการประมงในพื้นที่ หรือใน
ภารกิจที่เกี่ยวข้อง
- 4.3) หน่วยงานที่ปรึกษา รับผิดชอบการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงาน
จัดการ
- 4.4) หน่วยงานอื่นๆ รับผิดชอบงานธุรการ และประสานงาน
ระหว่างหน่วยงานต่างๆ

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นไปอย่าง
โปร่งใส ตรวจสอบได้ ควรมีกลไกที่จะประสานความแตกต่างและความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ เช่น
การกำหนดให้มีเวที และขั้นตอนกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียจะมาร่วมพิจารณาหาข้อยุติที่พอจะ
ยอมรับกันได้อย่างสมานฉันท์ เพื่อให้การจัดการประมงดำเนินต่อไปได้ รวมถึงการกำหนดให้มีฝ่าย
วิชาการเป็น “ฝ่ายที่สาม” ที่จะช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดย
คาดหวังว่ากลไกเหล่านี้จะพัฒนาส่งเสริมประสบการณ์และความชำนาญในการแก้ไขความแตกต่าง และ
ความขัดแย้งได้อย่างสมานฉันท์

5) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง

ควรกำหนดมาตรการที่มุ่งฟื้นฟูและเสริมสร้างภูมิปัญญาและวัฒนธรรมใน
วิถีการดำเนินชีวิตและการทำประมงของท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชายฝั่ง ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและ
การพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในพื้นที่ ซึ่งมีความ
หลากหลายในชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่อาจหมดสิ้นไปได้หากได้รับการจัดการที่ไม่เหมาะสม การจัดการ
จึงควรมีองค์ความรู้ที่มากพอทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และความรู้ทางเทคนิคที่เป็นวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่บูรณาการเข้าด้วยกันและสอดคล้องกับสภาพของทรัพยากร และวิถีชีวิตของ
ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

จึงควรพัฒนากฎหมายที่กำหนดในหลักการ ให้มีการรับรองการจัดการ
ประมงตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามจารีตประเพณี
ของท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยมีกระบวนการสนับสนุนให้ท้องถิ่น สามารถพัฒนากฎเกณฑ์ของตนได้
อันเป็นการสร้างจุดเชื่อมต่อระหว่างตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรกับกฎเกณฑ์ตามประเพณีของ
ท้องถิ่น ให้สามารถนำมาตราการที่เป็นจารีตของท้องถิ่นมาใช้บังคับในทางกฎหมายได้

6) การแบ่งปันผลประโยชน์

การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจสังคมในเขตพื้นที่ชายฝั่งจากการทำประมง โดยอาศัยกลไกการจัดการประมงทะเลของชุมชนชายฝั่ง ควรมีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้แก่ รัฐ ชาวประมง และองค์กรธุรกิจ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่อย่างเป็นธรรม การแบ่งปันผลประโยชน์ กระทำได้หลายลักษณะทั้งโดยจัดสรรโอกาสการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงโดยตรง โดยกำหนดสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพยากร กำหนดโควตาการจับสัตว์น้ำ กำหนดพื้นที่และวิธีการทำประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด ที่แตกต่างกันตามศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของคนในพื้นที่ หรือโดยการจัดสรรรายได้หรือกำไรที่ได้รับจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประมงตามสัดส่วนที่กำหนด หมุนเวียนกันไปในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

จึงควรพัฒนากฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการจัดสรรสิทธิการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรประมงท้องถิ่น ในการทำประมงในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยวางระบบสิทธิการทำประมงตามประเภทของสัตว์น้ำ หรือประเภทของเครื่องมือที่ใช้ทำประมง หรือการกำหนดชนิดของสัตว์น้ำที่ทำการเพาะเลี้ยง โดยมีการประเมินประสิทธิภาพการทำประมงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งระยะเวลาการอนุญาตสิทธิการทำประมงตามประเภทของสิทธิที่ได้รับ เพื่อจัดสรรสิทธิการทำประมงดังกล่าวหมุนเวียนกันไปตามความต้องการของสมาชิกในชุมชน และสภาพของพื้นที่ ซึ่งเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง

7) การสนับสนุนทางการเงิน

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน จะต้องได้รับการรับรองและสนับสนุนจากหุ้นส่วนจัดการ ที่มีความมั่นใจในกระบวนการจัดการเพียงพอที่จะลงทุนดำเนินการด้วยทุนของตน การดำเนินมาตรการในการจัดการร่วมที่ยั่งยืน ควรต้องมีหลักประกันทางการเงินของตนเอง การพึ่งพาแหล่งทุนจากภายนอกมากเกินไป อาจกระทบต่อความยั่งยืนของการจัดการในระยะยาวได้

จึงควรพัฒนากฎหมายในการจัดตั้งกองทุนในระดับท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรการจัดการร่วม เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการทำประมงทะเลพื้นบ้าน โดยแหล่งที่มาของเงินทุนให้เก็บจากสมาชิกกองทุน และผลกำไรจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่จากการใช้ทรัพยากรประมง อาทิ ธุรกิจแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการ

กองทุนให้ดำเนินการโดยองค์กรการจัดการร่วมที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ร่วมดำเนินการ โดยมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทำประมงทะเลพื้นบ้าน

5.5 บทสรุป

การพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ควรดำเนินการภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่กำหนดความชัดเจนของขอบเขตอำนาจจัดการ สิทธิในทรัพยากรประมง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนการจัดการ การผสมผสานอำนาจจัดการของรัฐและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการจัดการประมงร่วมกัน โดยกำหนดความชัดเจนในเรื่องอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐ โดยชุมชนเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์และหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ

รูปแบบของกฎหมาย ควรเป็นกฎหมายในเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบของการจัดการร่วม โดยจะนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลโดยองค์รวมทั้งระบบเป็นตัวตั้ง มุ่งวางแนวทางการบูรณาการ ประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงของชาติ

หลักการของกฎหมาย เป็นการบูรณาการโครงสร้างการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมง และและผู้มีส่วนได้เสีย ที่ประกอบไปด้วยองค์กรประมง ในภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่วางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ และองค์กรชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่

เนื้อหาของกฎหมาย ควรประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม ในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. สิทธิในการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น ให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงในพื้นที่ที่กำหนด หรือในสัตว์น้ำบางชนิดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด
2. เขตพื้นที่การทำประมง กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ยึดหยุ่นตามลักษณะของทรัพยากรและวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น
3. ข้อตกลงในการจัดการร่วม หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำความตกลงกับชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรประมง ในกรอบอำนาจของกฎหมายที่มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และลักษณะของชุมชน อาทิ ในรูปของหุ้นส่วนจัดการ ความตกลงร่วมจัดการ คณะกรรมการร่วม หรือในรูปการมอบหมายให้ดำเนินการ

4) องค์กรเพื่อการจัดการร่วม จัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดการร่วม ที่สมาชิกมาจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย ที่ประกอบไปด้วย (1) หน่วยงานของรัฐผู้ใช้อำนาจจัดการ ได้แก่ ประมงจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากร ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมงที่ต้องพึ่งพาทรัพยากร และองค์กรธุรกิจที่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง โดยมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ สมัชชา องค์กร หรือคณะกรรมการ

5) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รับรองการจัดการประมงตามจารีตของท้องถิ่น โดยมีกระบวนการสนับสนุนให้ท้องถิ่น สามารถพัฒนากฎเกณฑ์ของตนเองได้

6) การแบ่งปันผลประโยชน์ วางระบบสิทธิการทำประมงตามประเภทของสัตว์น้ำ หรือประเภทของเครื่องมือที่ใช้ทำประมง หรือการกำหนดชนิดของสัตว์น้ำที่ทำการเพาะเลี้ยง โดยมีการประเมินประสิทธิภาพการทำประมงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จัดสรรสิทธิการทำประมงดังกล่าวหมุนเวียนกันไปตามความต้องการของสมาชิกในชุมชน และสภาพของพื้นที่

7) การสนับสนุนทางการเงิน จัดตั้งกองทุนในระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการทำประมงทะเลพื้นบ้าน โดยแหล่งที่มาของเงินทุนให้เก็บจากสมาชิกกองทุน และผลกำไรจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่จากการใช้ทรัพยากรประมง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่ผสมผสานมิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง เป็นกระบวนการกึ่งกลางระหว่างการจัดการโดยรัฐกับชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในแต่ละระดับพื้นที่ที่คำนึงถึงการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยเป็นการบูรณาการสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐกับสิทธิชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ผ่านข้อตกลงการจัดการร่วมในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับฐานทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ และความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ดังนี้คือ (1) หลักการที่ไม่อาจแยกกันไต่ระหว่างการกระจายอำนาจกับการรับรองสิทธิชุมชน (2) หลักการคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) หลักความเชื่อมโยงในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนฐานทางวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยมีองค์ประกอบของการจัดการร่วม 4 ประการคือ (1) บริบทของการจัดการร่วมที่เป็นประชาธิปไตย (2) มีการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกัน (3) มีการจัดองค์กรการจัดการร่วม และ (4) มีกระบวนการจัดการร่วมที่กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืน

ในบริบทของประมงทะเลพื้นบ้าน “การจัดการร่วม” เป็นการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมในการใช้ทรัพยากรประมงในท้องถิ่น เป็นกระบวนการจัดการทรัพยากรที่ยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขและเวลา โดยคำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วม เป็นการจัดการที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐ ชุมชน และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งโดยสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบาย สภาพของทรัพยากร การสนับสนุนจากรัฐ และความสามารถของชุมชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านนี้ อาจครอบคลุมถึงองค์กรของรัฐ ชุมชน องค์กรเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นการจัดการตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การรับรองสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ชาวประมง สมาคมประมง และผู้ประกอบการจากทรัพยากรประมง เป็นต้น

ประการต่อมา มีการจัดทำข้อตกลงการทำประมงร่วมกัน โดยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากร มาจัดทำข้อตกลงการจัดการประมงร่วมกัน โดยมีรูปแบบของความตกลงที่หลากหลาย อาทิ บันทึกความเข้าใจ ปฏิญญา สัญญา หรือการทำโครงการ เป็นต้น

ประการที่สาม มีการจัดตั้งองค์กรการทำประมงร่วมกัน และการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม เพื่อดำเนินงานการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านร่วมกัน

ประการสุดท้าย มีการดำเนินมาตรการการจัดการร่วมกัน ภายใต้กฎกติกาที่จัดทำและใช้ร่วมกันเพื่อการดำเนินงานการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยวิธีการจัดการร่วมในเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ (1) กำหนดเขตพื้นที่ทำประมงตามฐานระบบนิเวศทรัพยากร เพื่อจำกัดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสัตว์น้ำ (จำนวนผู้ใช้ ปริมาณและลักษณะการใช้) (2) กำหนดสิทธิในการทำประมงของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น (3) กำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง และ (4) กำหนดมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมง

การนำมาตรการการจัดการร่วมมาใช้กับประมงทะเลพื้นบ้านของไทย พิจารณาตามกรอบแนวคิดการจัดการร่วม มีข้อค้นพบในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1) สิทธิในทรัพยากรประมง

การจัดการประมงของไทย อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพย์สินสาธารณะประเภท Open Access ที่เปิดให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ชุมชนสามารถเปลี่ยนทรัพยากรเสรี ให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินรวมได้ โดยใช้หลักการจัดการแบบการจัดการร่วม ที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ อาทิ ลักษณะธรรมชาติของทรัพยากร ความต้องการต่อทรัพยากร ผู้ใช้ทรัพยากร และระบบกฎหมาย โดยพิจารณาสิทธิชุมชนในฐานะของระบบการจัดการร่วมในเรื่องสิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ที่เป็นสิทธิเชิงซ้อน ที่เป็นการซ้อนหน่วยของสิทธิ กล่าวคือ รัฐมีอธิปไตยเหนือทรัพยากรประมง มีอำนาจจัดการทรัพยากรของชาติในระดับนโยบาย ส่วนการปฏิบัติในพื้นที่ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น อันเป็นการใช้สิทธิร่วมกันของกลุ่ม ภายใต้ระบบสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ที่วางอยู่บนพื้นฐานที่หลากหลาย ได้แก่ สิทธิการใช้หรือการจัดการ สิทธิธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่แบ่งสิทธิในทรัพย์สินออกเป็นสิทธิในระดับนโยบายและสิทธิในระดับปฏิบัติ

สิทธิเหนือทรัพยากรประมงของชุมชนในท้องถิ่นนี้ มิใช่สิทธิการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ทำประมงหรือในทรัพยากรประมงนั้น ยกเว้น ในพื้นที่หรือทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์มาต่อเนื่องยาวนานในการดำรงชีวิต ที่รัฐให้การรับรองให้ชุมชนได้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของเขาต่อไป ทรัพยากรและพื้นที่เหล่านั้นอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นของชุมชน ชุมชนสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์เพื่อพิทักษ์สิทธิในทรัพยากรและพื้นที่ทำประมงเหล่านั้นให้คงอยู่ได้

กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสีย หรือชุมชนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศรับรองสิทธิการทำประมงของผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะกลุ่ม อาทิ องค์การประมงชายฝั่งภายใต้ระบบสิทธิการทำประมงของญี่ปุ่น หรือชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดด้วยจารีตท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ หรือชนพื้นเมืองในการทำประมงตามจารีตดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์

2) เขตพื้นที่การทำประมง

ทรัพยากรประมงถือเป็นทรัพยากรประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน ที่รัฐมีอำนาจดูแลจัดการในระดับนโยบาย ส่วนในระดับปฏิบัติชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในฐานะผู้ครอบครองอยู่อาศัยในพื้นที่ สิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรประมงและพื้นที่การทำประมงนี้ มิใช่สิทธิการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและพื้นที่ทำประมงนั้น พื้นที่และทรัพยากรเหล่านั้นถือเป็นของรัฐ แต่อำนาจหน้าที่ในการจัดการและดูแลรักษาเป็นของชุมชน ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และหน้าที่ในการอนุรักษ์ โดยสามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อจัดการทรัพยากรในพื้นที่นั้นได้

เขตพื้นที่การทำประมงนี้ เป็นการกำหนดขอบเขตอย่างกว้างๆ ยึดหยุ่นตามลักษณะของทรัพยากร ฐานทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจสังคม และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น

กฎหมายของไทย ไม่มีบทบัญญัติรับรองเขตพื้นที่การทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียใดเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะกลุ่มเป็นการเฉพาะ อาทิ เขตประมงชายฝั่งเพื่อการทำประมงของสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่น หรือเขตพื้นที่ทำประมงในท้องถิ่นของชนพื้นเมืองของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์

อย่างไรก็ดี หมู่บ้านภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย อาจถือเป็นหน่วยย่อยทางพื้นที่ที่สามารถกำหนดเป็นพื้นที่เพื่อการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้ โดยพิจารณาควบคู่ไปกับลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร เช่น พื้นที่อ่าว แหล่งทำประมง ที่อาจครอบคลุมหลายพื้นที่หมู่บ้าน ย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการ เนื่องจากหมู่บ้านเหล่านั้นมี

สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน ชาวประมงในหมู่บ้านมักทำประมงในแหล่งเดียวกัน สมาชิกในแต่ละหมู่บ้านมีลักษณะและส่วนร่วมในการทำประมงที่คล้ายคลึงกัน

3) ข้อตกลงการจัดการร่วม

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจคู่จัดการทำข้อตกลงในการจัดการร่วม ที่เป็นการแบ่งปันอำนาจการจัดการ ด้วยการกำหนดเป้าหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ รวมทั้งกลไกจัดการความขัดแย้งในระหว่างคู่จัดการ เพื่อความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการในระยะยาว รวมทั้งประสานประโยชน์และความต้องการของคู่จัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของคู่จัดการได้

กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจทำข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้เสียอื่นในการทำประมงได้ มีเพียง พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ให้อำนาจสภาองค์กรชุมชนตำบลในการสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ ที่สามารถปรับใช้กับการทำประมงในท้องถิ่นได้

ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศให้อำนาจรัฐทำความตกลงกับชุมชน องค์กรประมง หรือผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการประมงร่วมกันในรูปแบบต่างๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่นทำความตกลงกับสหกรณ์ประมงท้องถิ่น เพื่อจัดสรรสิทธิในการทำประมงให้กับชาวประมงของญี่ปุ่น หรือการทำสัญญาเช่าในชื่อ Fishpond Lease Agreements ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับองค์กรประมง ให้สิทธิการทำประมงตามวิถีจารีตชุมชนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ หรือความตกลงในการจัดการประมงร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับกลุ่มชนพื้นเมืองของสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์

ประเทศไทยมีความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ตามกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น แต่รัฐยังคงมีบทบาทนำโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งที่ในทางปฏิบัติมีผลสำเร็จของการดำเนินงานในหลายพื้นที่ ที่ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทนำดังเช่นจากกรณีศึกษาต่างๆ ในขณะที่บางพื้นที่ยังคงต้องพึ่งพารัฐในฐานะผู้มียุทธศาสตร์หลัก จึงเห็นได้ว่าการทำข้อตกลงการจัดการร่วมโดยนิตินัยแม้จะกำหนดให้หุ้นส่วนจัดการมีฐานะและบทบาทที่เท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีบทบาทนำในการจัดการร่วมนี้ได้

4) องค์การการจัดการร่วม

กฎหมายของไทยมีการจัดตั้งองค์กรและจัดองค์การการจัดการร่วมที่เป็นเพียงในทางรูปแบบ มิใช่ในทางเนื้อหา เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มีการจัดองค์การเฉพาะในภาคชุมชน พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มีการจัดองค์กรที่แม่ผู้แทนมีที่มาจากทั้งภาครัฐและชุมชน แต่ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วน หรือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่คณะกรรมการประมงจังหวัดมีอำนาจเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธีเท่านั้น

ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศรับรองการจัดตั้งองค์กรที่สมาชิกมีที่มาจากครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน โดยมีการจัดองค์กรในรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ คณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนชาวประมงและผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจัดสรรสิทธิการทำประมงให้แก่สมาชิกสหกรณ์ของญี่ปุ่น หรือสภาการประมงที่สมาชิกมาจากภาครัฐ องค์กรประมง และองค์การพัฒนาเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการของรัฐในการทำประมงในท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ หรือสมัชชาที่สมาชิกมาจากชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อมทางทะเล อุตสาหกรรมประมง และผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เพื่อการพัฒนากิจการประมงของสหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการที่มีผู้แทนรัฐมนตรี ชุมชนพื้นเมือง และองค์กรธุรกิจท้องถิ่นเป็นกรรมการ เพื่อดำเนินงานของเขตพื้นที่ทำประมงของนิวซีแลนด์

องค์กรพื้นฐานระดับหมู่บ้านและสมาชิกในหมู่บ้าน เป็นหน่วยย่อยทางพื้นที่ที่สามารถนำมาปรับใช้กับองค์การการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้ โดยพิจารณาควบคู่ไปกับลักษณะทางกายภาพของทรัพยากร ที่อาจครอบคลุมหลายพื้นที่หมู่บ้าน โดยปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรเรื่องที่มาและองค์ประกอบของสมาชิก พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับบริบทของการจัดการร่วม ในฐานะหุ้นส่วนจัดการร่วมกับรัฐ โดยที่กลุ่มองค์กรหมู่บ้านทำหน้าที่หลายอย่างในการจัดการทรัพยากรภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน ย่อมจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประกอบด้วยคว่ำเรือประมงเป็นจำนวนมาก

5) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์

กฎหมายของไทยกำหนดมาตรการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงด้วยองค์ความรู้สมัยใหม่ โดยมีได้รับรองมาตรการการทำประมงตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่น โดยควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประมง อาทิ เครื่องมือประมง ชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง และฤดูกาลห้ามทำประมง ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศกำหนดมาตรการด้วยการใช้องค์ความรู้สมัยใหม่ ทั้งการจัดการแหล่งประมงและสภาพแวดล้อมในการทำประมง โดยการกำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเล และควบคุมกิจกรรมการประมง อาทิ ฤดูกาลทำประมง เครื่องมือทำ

มือประมง และปริมาณการลงแรงทำประมง รวมถึงมาตรการตามวิถีจารีตของท้องถิ่นในการทำประมงของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น

ภายใต้ระบบกฎหมายของไทย ที่รับรองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นไว้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่นำมาใช้วินิจฉัยในคดีได้ โดยมีรัฐธรรมนูญฯ รับรองให้มีการนำจารีตประเพณีนั้นไปใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านการมีส่วนร่วมได้ การที่จะใช้จารีตประเพณีในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน ย่อมกระทำได้โดยนำจารีตประเพณีมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยบูรณาการองค์ความรู้ที่ใช้ในการจัดการประมงในภาครัฐที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ เข้ากับองค์ความรู้ของภาคชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็นการเชื่อมต่อองค์ความรู้ทางเทคนิคสมัยใหม่ของภาครัฐ เข้ากับองค์ความรู้ในภาคชุมชนที่เป็นภูมิปัญญาของท้องถิ่น ในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้าน

6) การแบ่งปันผลประโยชน์

กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ อาทิ การจำกัดระยะเวลาการได้สิทธิทำประมง หรือการจัดสรรสิทธิในโควตาการทำประมงให้กับผู้มีส่วนได้เสีย ที่มีการประเมินผลทุก 10 ปี หรือการจัดสรรสิทธิการทำประมงให้กับกลุ่มชนพื้นเมือง

การแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมง ทำได้หลายลักษณะ ทั้งโดยจัดสรรโอกาสการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากร โดยกำหนดสิทธิการทำประมงของกลุ่มต่างๆ ที่สอดคล้องกับลักษณะของทรัพยากร กำหนดพื้นที่และวิธีการทำประมงภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของคนในพื้นที่ หรือโดยการจัดสรรรายได้หรือกำไรที่ได้รับจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ประมงตามสัดส่วนที่กำหนด หมุนเวียนกันไปในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

การทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย มีการพัฒนารูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงคือ การแบ่งปันรายได้จากการทำประมงจากการทำแพปลาชุมชนในรูปของกองทุน โดยจัดสรรผลกำไรที่ได้จากการขายผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ที่จะถูกแบ่งกลับคืนสู่ชุมชน ในรูปของสวัสดิการให้กับสมาชิก และเป็นกองทุนเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ดังนั้น คืนให้กับสมาชิกกองทุน 70 % เพื่อการจัดการและพัฒนากองทุน 20 % และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ 10 %

7) การสนับสนุนทางการเงิน

กฎหมายของไทยไม่มีบทบัญญัติในการสนับสนุนทางการเงินแก่การทำประมงทะเลพื้นบ้านโดยตรง โดยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้ความ

ช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่การทำประมงโดยรวม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดมาตรการทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ในการทำประมงในรูปแบบของสหกรณ์ ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินในการทำประมงในรูปแบบต่างๆ อาทิ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ในการทำประมงชายฝั่งของญี่ปุ่น หรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำประมงขนาดเล็ก หรือการทำประมงสัตว์น้ำบางชนิดให้กับองค์กรประมงท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ หรือการอนุมัติวงเงินช่วยเหลือการทำประมงตามวิถีจารีตชนพื้นเมืองของสหรัฐอเมริกา

รูปแบบที่ชุมชนประมงทะเลพื้นบ้านดำเนินการอยู่คือ แพลลาชุมชนเป็นรูปแบบการรวมตัวกันของชาวประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบของกองทุน โดยมีการดำเนินการในเรื่อง (1) รับซื้อสัตว์น้ำจากสมาชิกชาวประมงทะเลพื้นบ้านเพื่อนำผลผลิตสัตว์น้ำไปจำหน่ายต่อ (2) ขายน้ำมันเพื่อใช้ในการทำประมงให้กับสมาชิก (3) จัดซื้อเครื่องมือประมงให้กับสมาชิก ผลกำไรที่ได้จากการดำเนินการจะคืนให้กับสมาชิกกองทุน 70 % เพื่อการจัดการและพัฒนากองทุน 20 % และเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ 10 %

ในระดับท้องถิ่น มีการใช้มาตรการทางการเงินในรูปแบบต่างๆ เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน เงินกู้ยืมสำหรับธุรกิจรายย่อย การช่วยเหลือผ่านหน่วยงานของรัฐและเอกชน และการช่วยเหลือตนเองของชุมชนและประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่สามารถปรับใช้กับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

การพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ กำหนดความชัดเจนของขอบเขตอำนาจจัดการ สิทธิในทรัพยากรประมง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนการจัดการ การผสมผสานสิทธิ หน้าที่ กฎเกณฑ์ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการจัดการประมงร่วมกัน โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากฎหมายรองรับมาตรการการจัดการร่วม ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ

การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน เป็นการจัดการที่มุ่งเน้นในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ที่ต้องพิจารณาปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน โดยที่รูปแบบและวิธีการจัดการในแต่ละพื้นที่อาจจะแตกต่างกันไปตามสภาพของระบบนิเวศทรัพยากรประมง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละชุมชน โดยมีข้อเสนอแนะในเชิงหลักการ ดังนี้

1) รากฐานความคิดทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง ต้องปรับเปลี่ยนจากการที่ถือว่าทรัพยากรเป็นของรัฐและองค์กรของรัฐที่จะเป็นผู้ควบคุมและจัดสรรทรัพยากร ไปสู่ฐานความคิดที่ว่าทรัพยากรประมงเป็นของปวงชน และเป็นภาระหน้าที่ของชุมชนและรัฐจะต้องร่วมกันดูแลรักษา และจัดการทรัพยากรอย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม

2) เป็นกฎหมายที่ใช้หลักการเชิงซ้อน ที่เป็นการซ้อนทับของสิทธิเหนือทรัพยากรประมง ทั้งในเชิงพื้นที่และในลักษณะของสิทธิ ระหว่างรัฐในฐานะเจ้าของผู้ดูแลรักษาทรัพยากร กับชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพยากร โดยมีการจัดลำดับชั้นของสิทธิที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิของชุมชนที่มีต่อทรัพยากรขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอด ความมั่นคงทางอาหาร และระบบนิเวศที่รัฐต้องให้ความเคารพ

3) เป็นกฎหมายในเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบของการจัดการร่วม โดยจะนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเล โดยองค์รวมทั้งระบบเป็นตัวตั้ง มุ่งวางแนวทางการบูรณาการ ประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงของชาติ รวมทั้งเพื่อให้นโยบายมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงตามแนวนโยบายดังกล่าว

4) อ้างอิงหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การกระจายอำนาจสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วม โดยนำเอาหลักการดังกล่าวลงมาปรับและบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อกระจายสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงให้แก่ชุมชน ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ สำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านอย่างเป็นองค์รวม โดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมจัดการ และประสานให้เกิดการบูรณาการการจัดการทรัพยากรดังกล่าว

5) รับรองสิทธิของชุมชนในหลักการ โดยรายละเอียดการปฏิบัติให้เป็นไปตามวิถีจารีตของชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยมีกระบวนการสนับสนุนการบูรณาการองค์ความรู้ที่เป็นจารีตประเพณีของท้องถิ่นเข้ากับองค์ความรู้สมัยใหม่ของรัฐ รวมทั้งให้ท้องถิ่นสร้างและพัฒนา กฎเกณฑ์ตามวิถีจารีตของตนเอง อันเป็นการสร้างจุดเชื่อมต่อระหว่างตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรกับกฎประเพณีของท้องถิ่น

6) เสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น กับองค์กรภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน ผ่านความตกลงการจัดการร่วม ในกรอบอำนาจของกฎหมายท้องถิ่น กระจายไปตามพื้นที่และฐานทรัพยากร ที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรและลักษณะของชุมชน

7) บูรณาการโครงสร้างอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมง และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เพื่อให้การอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ดำเนินการไปภายใต้การรับรู้และเห็นชอบร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างอำนาจดังกล่าวจะประกอบไปด้วยองค์กรประมงในภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่วางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ และองค์กรชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงในพื้นที่

อนึ่ง เพื่อให้การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านสามารถดำเนินการไปได้ภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน มีข้อเสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในประเด็นเรื่องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน

2) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ในประเด็นเรื่องการให้อำนาจองค์กรชุมชน ในการจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน

3) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ในประเด็นเรื่ององค์การเพื่อการจัดการร่วม ในส่วนของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด โดยกำหนดที่มาของคณะกรรมการให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในท้องถิ่นอย่างครบถ้วน และเท่าเทียมกัน พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และมาตรการการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด

6.2.2 ข้อเสนอแนะการจัดทำร่างกฎหมาย

กฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ควรจัดทำเป็นกฎหมายเชิงนโยบาย ที่กำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ กำหนดความชัดเจนของขอบเขตอำนาจจัดการ สิทธิในทรัพยากรประมง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนการจัดการ การผสมผสานสิทธิ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการประมงร่วมกัน โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ที่มีหลักการและกลไกที่ประกอบไปด้วย

1) กำหนดแนวนโยบายและมาตรการการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านในรูปแบบการจัดการร่วม โดยมุ่งวางแนวทางการบูรณาการ การประสานการจัดการระหว่างหน่วยงาน

ของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงของชาติ

2) รับรองสถานะและสิทธิของชุมชนในการจัดการประมงที่ชุมชนท้องถิ่น ดูแล รักษาตามวิถีจารีตของท้องถิ่นโดยชอบ

3) วางหลักเกณฑ์การจัดทำความตกลงการจัดการร่วม ระหว่างหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน ในกรอบอำนาจของกฎหมาย กระจายไปตามพื้นที่และฐานทรัพยากร ที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรและ ลักษณะของชุมชน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น

4) รับรองสถานะขององค์กรการจัดการร่วม ที่มีการจัดองค์กรที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานประมงในภาครัฐในท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่วางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ และองค์กรชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงในพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกัน และเพื่อให้การอนุรักษ์ พื้นฟู และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ดำเนินการไปภายใต้การรับรู้และเห็นชอบร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) กำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ที่เป็นการบูรณาการองค์ความรู้ทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ เข้ากับจารีตประเพณีที่เป็นภูมิปัญญาของท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์พื้นฟูทรัพยากรประมง และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

6. กำหนดมาตรการแบ่งปันผลประโยชน์ในการทำประมงอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านอย่างมีประสิทธิภาพ

รายละเอียดของกฎหมายการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน ปรากฏตามตารางที่ 15

ตารางที่ 15 ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>หมวด 1 คำนิยาม</p> <p>“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า หมู่คณะทางสังคมที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน โดยมีหลักแหล่งอยู่ในเขตท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งมีส่วนได้เสียสำคัญในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะเป็นฐานแห่งการรักษาคุณภาพชีวิต หรือการดำเนินชีวิตในชุมชนท้องถิ่นนั้น</p>	<p>กำหนดความหมายของทรัพยากรประมง ประมงทะเลพื้นบ้าน วิธีการทำประมง และผู้มีส่วนได้เสียในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน เพื่อกำหนด</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการดำเนินการในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีได้เป็นไปตามธรรมชาติของการเป็นชุมชน</p> <p>“ทรัพยากรประมง” หมายความว่า สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำ เป็นปกติ สัตว์จำพวกสะเทินน้ำสะเทินบก สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง สัตว์ที่มีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ สัตว์ที่มีวงจรชีวิตช่วงหนึ่งอาศัยอยู่ในน้ำ รวมทั้งไข่และน้ำเชื้อของสัตว์น้ำ สาหร่ายทะเล ชากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำและชากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์ไม้น้ำนั้นด้วย</p> <p>“ทำการประมง” หมายความว่า จับ ดัก ล่อ ยิง แหวง ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำ ในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำประมง หรือด้วยวิธีใดๆ</p> <p>“ประมงทะเลพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำประมงขนาดเล็ก ที่ใช้แรงงานในครัวเรือน หรือแรงงานอื่น ในการทำประมงเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยทำประมงในรัศมีที่ห่างจากชายฝั่งหรือเกาะไม่เกิน 5 กิโลเมตร ด้วยเรือและเครื่องยนต์ขนาดเล็กในการทำประมง</p> <p>“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน รวมถึงผู้ประกอบการ กิจกรรมอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม องค์กรเอกชน และองค์การพัฒนาเอกชน</p>	<p>มาตรการและกลไกในการจัดการให้ครอบคลุมครบถ้วน</p>
<p>หมวด 2 สิทธิการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น</p> <p>1) ชุมชนท้องถิ่นย่อมได้รับการรับรองถึงความมีอยู่โดยสภาพตามธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นนั้น หรือโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองให้เป็นผู้มีสิทธิในการครอบครอง ดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของชุมชนท้องถิ่น</p> <p>2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน มีดังต่อไปนี้</p> <p>2.1) อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง อย่างสมดุลและยั่งยืน</p> <p>2.2) จัดการทรัพยากรประมง ในเขตชุมชนท้องถิ่นอย่างบูรณาการ โดยประสานร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ</p> <p>2.3) มีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนท้องถิ่นอื่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพทรัพยากรประมง เพื่อให้ดำรงชีพ</p>	<p>-เพื่อให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิในชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ที่ต้องใช้ทรัพยากรประมงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต จึงย่อมจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรประมงนั้นๆ โดยมีสิทธิใช้ประโยชน์และอนุรักษ์จัดการ เพื่อให้ทรัพยากรประมงได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนสืบไป</p> <p>-ประกอบกับการจัดการตามกฎหมายเดิม ที่รับรองสิทธิในการทำประมงของคนสัญชาติไทย ที่เปิดให้เข้าถึงและใช้</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>อยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง</p> <p>2.4) รับรู้ข้อมูล ข่าวสารในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในโครงการและกิจกรรมต่างๆ อันเกี่ยวกับทรัพยากรประมง</p> <p>2.5) ฟ้องร้องดำเนินคดี หน่วยงานของรัฐ บุคคล หรือนิติบุคคลใด เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่มีผลกระทบและสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรประมง</p> <p>3) ชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรในเขตชุมชน และร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น</p> <p>4) ชุมชนท้องถิ่น มีอำนาจจัดการทรัพยากรประมงที่ชุมชนครอบครอง ดูแล รักษา และใช้ประโยชน์โดยชอบ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น โดยมีสิทธิจัดการในฐานะผู้ครอบครองทรัพยากร ที่การดำรงชีวิตต้องพึ่งพาทรัพยากรประมง และหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นพึงส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมร่วมจัดการทรัพยากรประมง เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรประมงนั้น</p>	<p>ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้เสรี เนื่องจากถือว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ที่ผู้มีส่วนได้เสียในการทำประมงที่สูงกว่าจะได้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงมากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรประมงระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้น</p>
<p>หมวด 3 เขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>1) ทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลโดยองค์รวม ถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้แปรรูป แปลงเป็นทุนเอกชน ซื้อขาย ให้เช่า จำหน่าย จ่าย โอน หรือทำนิติกรรมใด ให้ทรัพยากรดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล องค์กรเอกชน ชุมชนท้องถิ่น สหกรณ์ บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นใด</p> <p>2) รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดประเภทของพื้นที่ทำประมงบริเวณชายฝั่ง สำหรับการทำประมงของชุมชนท้องถิ่นที่ทำประมงด้วยวิถีจารีตของท้องถิ่นเรียกว่า “เขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน” รวมทั้งมาตรการเพื่อการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่นั้น</p> <p>3) การกำหนดเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดแสดงแนวเขตพื้นที่ทำประมงดังกล่าว ไว้ให้เห็นได้ชัดเจน โดยคณะกรรมการ</p>	<p>เพื่อจำกัดจำนวนผู้ใช้ ปริมาณการใช้ และลักษณะของการใช้ประโยชน์ในแหล่งประมง โดยกำหนดเขตพื้นที่ทำประมงสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ที่เป็นการกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้างๆ ยึดหยุ่นตามลักษณะของทรัพยากร ฐานทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจสังคม และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยให้สิทธิชาวประมงในชุมชนท้องถิ่นที่ทำประมงเพื่อการยังชีพในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน มีสิทธิทำประมงในเขตพื้นที่นั้นได้ แต่มิได้ตัดสิทธิบุคคลภายนอกที่จะทำประมงในเขตพื้นที่นั้น โดยมีใช้ประมงเพื่อการพาณิชย์ ทั้งนี้ ชุมชน</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
มีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการนั้น	ท้องถิ่นนั้นต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรในเขตพื้นที่ดังกล่าวนั้นเพื่อการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน
<p>หมวด 4 ข้อตกลงการทำประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>1) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของหน่วยงานรัฐชุมชนท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชน จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการใช้ประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โดยการทำดำเนินงานหรือกิจกรรมการประมงในเขตพื้นที่ จะต้องพิจารณาการประสานประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับความเสียหายจนเกินสมควร</p> <p>2) การมีส่วนร่วมบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ท้องถิ่น ที่ในการดำเนินงานของรัฐอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงในพื้นที่นั้น ให้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือกับชุมชนท้องถิ่น องค์กรประมง หรือองค์กรเอกชนอื่น เพื่อการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่นร่วมกัน</p> <p>3) ข้อตกลงการทำประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน ต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1) เหตุผลความจำเป็นของข้อตกลง 3.2) วัตถุประสงค์ของข้อตกลง 3.3) รายละเอียดของการดำเนินการ 3.4) ผลที่ได้รับจากการดำเนินการ <p>4) ในกรณีที่มีการจัดการประมงในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและระบบนิเวศ หรือที่กระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะและศีลธรรมอันดี หรือที่มีการจัดการประมงในแนวทางที่มีใช้เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะกรรมการอาจขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิกถอนข้อตกลงการทำประมงทะเลพื้นบ้านชุมชนนั้นได้</p>	<p>เพื่อแบ่งปันอำนาจจัดการทรัพยากรประมง โดยบูรณาการการจัดการระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ด้วยกลไกการประสานอำนาจจัดการของภาครัฐที่กระจายสู่ท้องถิ่น เข้ากับสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ในระดับการเป็นหุ้นส่วนจัดการ ด้วยการกำหนดเป้าหมายการจัดการ บทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งกลไกจัดการความขัดแย้งในระหว่างหุ้นส่วนจัดการ เพื่อความเข้าใจร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการในระยะยาว รวมทั้งประสานประโยชน์และความต้องการของหุ้นส่วนจัดการ ที่มีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับความต้องการของผู้จัดการ</p>
<p>หมวด 5 คณะกรรมการบริหารจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>1) เพื่อประโยชน์ในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน”</p>	<p>-เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีกลไกที่จะ</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>ประกอบด้วย</p> <p>1.1) สมาชิกชุมชนท้องถิ่นที่มีอาชีพทำประมงทะเลพื้นบ้าน ที่มีภูมิลำเนาในชุมชนท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกชุมชนท้องถิ่น จำนวน 4 คน</p> <p>1.2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้แทนสาขาอาชีพพื้นบ้านต่างๆ ได้แก่ การเกษตรกรรม การค้าขาย การขนส่ง การท่องเที่ยว การประมงพาณิชย์ในท้องถิ่น ธุรกิจท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มสตรี กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และหรืออาชีพและกลุ่มอื่น จำนวน 4 คน</p> <p>1.3) ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่น ผู้แทนจากคณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรประมง ผู้แทนจากกรมประมง และผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จำนวน 4 คน</p> <p>1.4) ผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิที่อธิบดีกรมประมงแต่งตั้ง จำนวน 4 คน</p> <p>ให้กรมประมงแต่งตั้งสมาชิกชุมชนท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ เป็นเมธีชุมชน หรือปราชญ์ชาวบ้าน หรือราษฎรท้องถิ่นอาวุโสเป็นที่ยอมรับของชุมชนท้องถิ่น จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่ทำประมงทะเลพื้นบ้าน</p> <p>2) คณะกรรมการจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>2.1) จัดทำแผนงานเพื่อการจัดการ อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>2.2) ส่งเสริมการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการ สร้างความเข้าใจ และแบ่งปันความเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น รวมทั้ง ดูแลให้สมาชิกชุมชนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>2.3) ประสานการทำงานร่วมกันในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น ระหว่างรัฐกับกับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย และระหว่างชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง</p> <p>2.4) ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีหลักเขตป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่แสดงเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p>	<p>ประสานความแตกต่างและความขัดแย้งในในรูปแบบต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมง ในรูปของคณะกรรมการ มาร่วมพิจารณาหาข้อยุติที่พอจะยอมรับกันได้ อย่างสมานฉันท์ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงดำเนินต่อไปได้</p> <p>-รวมถึงการกำหนดให้มีฝ่ายวิชาการ เป็น “ฝ่ายที่สาม” ที่จะช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยคาดหวังว่ากลไกเหล่านี้ จะพัฒนาสังคมประมงการันต์และความชำนาญในการแก้ไขความแตกต่าง และความขัดแย้งได้อย่างสมานฉันท์</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>2.5) จัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนกลางของชุมชนท้องถิ่น โดยมีอำนาจทำนิติกรรมผูกพันทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนกลางของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำส่วนกลางนั้นได้</p> <p>2.6) ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลในท้องถิ่น</p> <p>2.7) พัฒนาแหล่งเรียนรู้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการทำประมง ของชุมชนท้องถิ่น และการกระจายข้อมูลการเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นนั้น</p> <p>2.8) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุน ให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งในกิจกรรมการทำประมงของชุมชนท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมจะได้รับการสนับสนุนจากกองทุน</p> <p>2.9) โกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือโดยวิธีอื่นใดตามกฎหมาย เพื่อระงับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจากการใช้ทรัพยากรประมง และสร้างความสมานฉันท์ในการใช้ทรัพยากรประมงนั้น</p> <p>2.10) จัดให้มีราษฎรอาสาสมัครตรวจตรา เฝ้าระวัง และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้</p> <p>3) ให้จัดตั้ง “คณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรประมง” โดยประกอบด้วยสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ประสานและติดตามการศึกษา ค้นคว้า วิจัย การให้คำแนะนำ และการจัดการทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลในท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวมและบูรณาการ ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน</p> <p>คณะทำงานประสานการจัดการทรัพยากรประมง เป็นองค์กรที่มีการทำงานเป็นอิสระ ประกอบด้วยคณะทำงานที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์การทำงาน ความรู้ทางวิชาการ หรือความรู้พื้นบ้าน ทางด้านการจัดการทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเล</p>	
<p>หมวด 6 การจัดการประมงในเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>1) หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่น มีหน้าที่สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพในการทำประมง ให้มีการใช้ทรัพยากรประมงในท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ด้วยความ</p>	<p>-เพื่อมุ่งฟื้นฟูและเสริมสร้างภูมิปัญญา และวัฒนธรรมในวิถีการดำเนินชีวิต และการทำประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>เห็นชอบและมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาองค์ความรู้ท้องถิ่น ในการ จัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในท้องถิ่น</p> <p>2) คณะกรรมการบริหารจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน มีหน้าที่สนับสนุน และส่งเสริมให้คนในชุมชนท้องถิ่น บันทึก และสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเกี่ยวกับทรัพยากรประมง และระบบนิเวศทางทะเล และค้นคว้า วิจัย ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น</p> <p>รวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และสถิติเกี่ยวกับทรัพยากรประมง และระบบนิเวศทางทะเล นโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ในเขตชุมชนท้องถิ่นและใกล้เคียง พร้อมทั้งระบุหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ในเขตชุมชนท้องถิ่นนั้น และใกล้เคียง</p> <p>ทั้งนี้ เพื่อสร้างฐานข้อมูลการจัดการทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเล สำหรับชุมชนท้องถิ่น เชื่อมต่อเป็นเครือข่ายข้อมูลกับฐานข้อมูลอื่นของประเทศ</p> <p>3) ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการครอบครอง แสวงหา หรือใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเล หากปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นไปในเชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมที่มีใช้ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน เว้นแต่ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>4) ในเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน อนุญาตให้ทำการประมงด้วยวิถีจารีตท้องถิ่นที่เป็นไปเพื่อการดำรงชีพของคนในชุมชนท้องถิ่น หรือด้วยเครื่องมือการประมงที่ไม่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลในท้องถิ่น โดยห้ามทำประมงด้วยเครื่องมือการประมง ดังต่อไปนี้</p> <p>4.1) การทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ทุกชนิด</p> <p>4.2) การใช้โพงพาง รั้วไซมาน หรือกั้นชู้รั้วไซมาน ลี ละวะ หรือเครื่องมือที่มีลักษณะและวิธีการที่คล้ายคลึงกัน</p> <p>คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ อาจอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือทำการประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ได้เพื่อการศึกษาวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่อการอนุรักษ์</p> <p>สิทธิการทำประมงนี้เป็นสิทธิเฉพาะของผู้ได้รับอนุญาต ไม่</p>	<p>ชายฝั่ง ที่ทำประมงในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่มีความหลากหลายในชนิดพันธุ์ทั้งพืชและสัตว์ที่อาจหมดสิ้นไปได้หากได้รับการจัดการที่ไม่เหมาะสม การจัดการจึงควรมีองค์ความรู้ที่มากพอทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่บูรณาการเข้าด้วยกันและสอดคล้องกับสภาพของทรัพยากร และวิถีชีวิตของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
สามารถจำหน่าย ให้เช่า หรือโอนแก่บุคคล หรือองค์กรชุมชนอื่นได้	
<p>หมวด 7 มาตรการสนับสนุน</p> <p>1) การเข้าประโยชน์ในทรัพยากรประมงของชุมชนท้องถิ่น โดยการทำข้อตกลงการทำประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน ให้มีระยะเวลาจำกัด โดยหน่วยงานของรัฐจะประเมินผลการดำเนินการในทุกๆ 5 ปี หากยังคงประสิทธิภาพการดำเนินการไว้ได้ จะได้รับการต่ออายุการดำเนินการต่อไปอีกไม่เกิน 10 ปี</p> <p>2) การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง ในเชิงอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมที่มีไข่มุมทางพื้นบ้านหรือเศรษฐกิจพอเพียง จะต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงนั้น กับคณะกรรมการบริหารจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน ในเขตชุมชนท้องถิ่นนั้น</p> <p>ผลประโยชน์ที่ชุมชนท้องถิ่นได้รับ ให้จัดสรรแก่ชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่องานอนุรักษ์ พัฒนา หรือจัดการทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลร้อยละหกสิบ กองทุนประมงทะเลพื้นบ้านชุมชนร้อยละสี่สิบ</p> <p>3) ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและสนับสนุนการดำเนินการและให้ความรู้ด้านการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมคุ้มครอง พื้นฟู จัดการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังนี้</p> <p>3.1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณเป็นรายปี</p> <p>3.2) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนท้องถิ่นตั้งอยู่</p> <p>3.3) เงินบริจาคจากองค์กร หรือสถาบันการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ</p> <p>3.4) เงินเรียกเก็บจากค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนสำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเล</p> <p>3.5) ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน</p> <p>4) เงินกองทุนประมงทะเลพื้นบ้านชุมชนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังนี้</p>	<p>-เพื่อมุ่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจสังคมในเขตพื้นที่ชายฝั่งจากการทำประมง โดยอาศัยกลไกการจัดการประมงทะเลของชุมชนชายฝั่ง โดยจัดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้แก่ รัฐ ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมง และองค์กรธุรกิจ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่อย่างเป็นธรรม</p> <p>-ให้มีการจัดตั้งกองทุนประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์พื้นฟู และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการทำประมงทะเลพื้นบ้าน รวมทั้งเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทำประมงทะเลพื้นบ้านในท้องถิ่น โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการกองทุน</p>

ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้าน	หลักการและเหตุผล
<p>4.1) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารจัดการเขตพื้นที่ประมงทะเลพื้นบ้านชุมชน</p> <p>4.2) ช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานและกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่น ในการเข้ามีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของท้องถิ่น</p> <p>4.3) ศึกษา วิจัย เพื่อการพัฒนา พื้นฟู คุ้มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลในท้องถิ่น</p>	



รายการอ้างอิง

- Berkes, F. . "Co-Management: The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources." Alternatives 18, no. 2 (1991): 12-18.
- Bertcher, H.J. Group Participation Techniques for Leaders and Members. London: Sage, 1994.
- Borrini-Feyerabend G. Co-Management of Natural Resources: Organizing, Negotiating and Learning-by-Doing. New York: World Conservation Union, 2000.
- Brenda M. Katon, and Robert S. Pomeroy. The Marine Conservation Project for San Salvador: A Case Study of Fisheries Co-Management in the Philippines. Manila: Marine Conservation Project for San Salvador, 1996.
- Carlsson, L. , and F. Berkes. "Co-Management: Concept and Methodological Implications." Journal of Environmental Law Management (2004).
- Caroline Pomeroy. Social Considerations for Marine Resources Management; Evidence from Big Creek Ecological Reserve. California: University of California, Santa Cruz,, 1999.
- Charles J. Meyers, and A. Dan Tarlock. Water Resources Management. The Foundation Press, 1983.
- Christy, F.T. Jr. Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definition and Conditions. New York: FAO Fish. Tech. Paper, 1982.
- Cohen, J. , and Uphoff. N. . Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation. New York: Cornell University, 1981.
- Douglas Clyde Wilson, Jesper Raakjaer Nielsen, and Poul Degnbol. The Fisheries Co-Management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects. London: Kluwer Academic Publishers, 2003.
- Elinor Ostrom. Common-Pool Resources and Institutions: Toward a Revised Theory. Indiana: Indiana University Press, 1997.
- . "Coping with Tragedies of the Commons." American Review of Political Science 2 (1999): 493-535.

- Ernst FORSTHOFF "Traite De Droit Administratifs Allemand." Etablissements Emile Bruylant (1969): 564.
- Erwin W. Participation Managements: Concept Theory and the Implementation. Atlanta: Geogia State University Press, 1976.
- Griffin, Ricky W. . Fundamentals of Management. Houghton Mifflin College Div, 1997.
- Gusztav N. . Integrated Rural Development the Concept and Its Operation. Budapest: Institute of Economics Hungarian Academy of Science, 2005.
- Hardin G. "The Tragedy of the Commons." Science 162, no. 3859 (1968): 1243-48.
- Keen, E.A. Ownership and Productivity of Marine Fishery Resources. Virginia: The McDonald and Woodward Publishing Co.,, 1988.
- Pinkerton, E. The Point of No Point Council: Innovations by an Inter-Tribal Fisheries Management Cooperative. Vancouver: University of British Columbia Press, 1990.
- Ribol J. . Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. Washington, D.C: World Resource Institute Press, 2002.
- Shery, R. Arnstein. "A Ladder of Citizen Participation." Journal of the American Planning Association (1969).
- Simone Weil. L'enracinement. Prélude à Une Déclaration Des Devoirs Envers L'être Humain. Paris,: Éditions Gallimard, 1949.
- United Nations Popular Participation in Decision Making for Development. New York: United Nation Publication, 1978.
- White, A. "Two Community-Based Marine Reserves: Lessons for Coastal Area Management." In *Coastal Area Management in Southeast Asia: Policies, Management Strategies and Case Studies*, edited by T.E. Chua and D. Pauly. Manila: ICLARM, 1989.
- Yamamoto, T. "A Fishing Right to Co-Operation as a Basis for Community-Based Fisheries Management." Norway: Paper Presented at the International Conference on Fisheries Economic, 1993.
- กรมประมง. "สรุปผลงานวิชาการ 75 ปี กรมประมง 21 กันยายน 2544." 80. กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2544.

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: แพลนพรีนติ้ง 2542.

กองเลขานุการ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้. "องค์กรประชาชนระดับรากหญ้าและข้อเสนอทางนโยบายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง." โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 10. กรุงเทพฯ: สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, 2545.

กอบกุล ราชะนาคร. "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำและชายฝั่งทะเล." ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2543): 421-22.

กังวาลย์ จันทรโชติ. การจัดการประมงโดยชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

กิตติศักดิ์ ปกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

เกศินี แก้วนเจริญ และ คณะ. ชุมชนจัดการตนเองบนฐานระบบนิเวศ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2555.

เกษม จันทรแก้ว. เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541.

โกวิท พวงงาม. "แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน." ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคมบัณฑิตศึกษาศาขารัฐศาสตร์. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.

เจต พิมลจินดา. "กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: กรณีศึกษาอ่าวพังงา". เอกสารประจำภาคหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 33 สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2544.

ชล บุนนาค. แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป, 2552.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

ดรชนิ เอมพันธุ์. "การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน." In เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวสาขาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.

ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม แนวคิด : ทัศนคติและกระบวนการ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

ธิดา สาระยา. "สังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น". เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย สาขาวิชาศิลปศาสตร์ นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533.

- นฤตม ทิมประเสริฐ. "กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช." สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. "กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน." รวมบทความกฎหมายมหาชน (2549): 156.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544
- นิวัติ เรืองพานิช. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: รั้วเขียว, 2542.
- บรรจง นะแส และคณะ. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนกรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมง : พื้นบ้านภาคใต้. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "พัฒนาการของกฎหมายป่าไม้ไทย : จากบุกเบิกที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็นบุกรุกที่ต้องจับกุม." พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและนโยบาย (2543): 15-16.
- . รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- ประเวศ วะสี. ประชาคมตำบล. กรุงเทพฯ: มติชน, 2541.
- . "สมุนไพรไทย-อาหารไทย: ศักยภาพของวัฒนธรรมไทยในการสมานรักษาเยียวยาประเทศไทย." In สมุนไพรไทยในยุคโลกไร้พรมแดน, 17. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรมการแพทย์, 2538.
- ปาริชาติ สถาปิตานนท์ และ คณะ. การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชนจากแนวคิดสู่ปฏิบัติการวิจัยในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.
- ปิยะ กิจถาวรและคณะ. รายงานผลการวิจัย เรื่อง บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานีศึกษากรณีบ้านตันหยง : หมู่ที่ ๒ ๔ ๖ ๘ ๑๐ ๑๒ ๑๔ ๑๖ ๑๘ ๒๐ ๒๒ ๒๔ ๒๖ ๒๘ ๓๐ ๓๒ ๓๔ ๓๖ ๓๘ ๔๐ ๔๒ ๔๔ ๔๖ ๔๘ ๕๐ ๕๒ ๕๔ ๕๖ ๕๘ ๖๐ ๖๒ ๖๔ ๖๖ ๖๘ ๗๐ ๗๒ ๗๔ ๗๖ ๗๘ ๘๐ ๘๒ ๘๔ ๘๖ ๘๘ ๙๐ ๙๒ ๙๔ ๙๖ ๙๘ ๑๐๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552.
- พรชัย ธรรมธรรม และ จินตนา ทวีมา. สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน 19. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สุทธาคารพิมพ์, 2516.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร. "แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น." ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2550.

- พันธวัศ สัมพันธ์พานิช. สภาวะแวดล้อมของเรา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- โกคิน พลกุล. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543.
- ยศ สันตสมบัติ. "สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร." กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2545.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. (กรุงเทพฯ :นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น).
- เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. "องค์ความรู้ ข้อเสนอเชิงนโยบายและทางออกปัญหาสิทธิชุมชนภาคใต้." วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน 1 (ม.ค.-มี.ค. 2546): 88.
- วัฒนา สุภัทศิลป์. ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลชายฝั่งภาคใต้ปัญหาและทางเลือก : กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. สิทธิชุมชนการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร : กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. "อนาคตการประมงไทย." รายงานการสัมมนาพร้อมภาคีรัฐบาลและเอกชน, กรุงเทพฯ, 2530,.
- สมศักดิ์ จุลละศร. "โครงการพัฒนาการประมงทะเลพื้นบ้าน." วารสารการประมง 4 (ก.ย.-ต.ค. 2549): 24-26.
- สมหญิง เปี่ยมสมบูรณ์. "ความเป็นไปได้ทางสังคม-เศรษฐกิจของการนำระบบสิทธิประมงมาใช้ในการจัดการประมงชายฝั่งของประเทศไทย." วารสารการประมง, มี.ค.-เม.ย. (2547): 161-68.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. การพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526. 3.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. "คู่มือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม." <http://www.sdfthai.org/k-manage/co-management.html>, [26 มีนาคม 2558].
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. "การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- สุนันทา นิลเพชร. อวนลากภาพสะท้อนวิกฤติทะเลไทย : สงขลา: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2544.

เสนห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.

อนุชาติ พวงสำลี และ วีระบุรณ วิสารทสกุล. ประชาคม คำ ความคิด และความหมาย. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2541.

อรทัย ก๊กผล. คู่คิดคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์, 2554.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. มิติชุมชนยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากรวิธิต้องถิ่นว่าด้ว :กร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.

———. "สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิธิตัด." พลวัตรของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระทบทัศน์และนโยบาย (2543): 74.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. "สิทธิชุมชนของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน : ระบบเกษตรเพื่อการจัดการทรัพยากรและพัฒนาองค์กรชุมชนอย่างยั่งยืน." รายงานการสัมมนาาระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1, 316-18. กรุงเทพฯ, 2543.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ เกิดเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2502 ศึกษาระดับมัธยมปลายที่โรงเรียนสตรีสมุทรปราการ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2525 เข้าศึกษาต่อชั้นปริญญาโทที่ประเทศสหรัฐอเมริกา สำเร็จการศึกษา Master of Laws in International Legal Studies ที่ Washington College of Law, The American University ในปีการศึกษา 2536 และตำแหน่งปัจจุบันเป็น รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

