รายงานการศึกษา

เรื่อง กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน



เสนอ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ศึกษาโดย

กังวาลย์ จันทรโชติ ชุมเจตน์ กาญจนเกษร

19/6 3/ 6/ 18/2 19/6 3/ 6/ 18/2 ภาควิชาการจัดการประมง คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2544

บทคัดย่อ

การจัดการทรัพยากรประมง โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม (Community-based Fishery Management) ถือเป็นแนวทางประการหนึ่งของการจัดการ ทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรประมงโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการ ดำเนินการในประเทศไทยมาก่อน อาจมีการจัดการทรัพยากรประมงในลักษณะที่ให้ชุมชนเข้า มาร่วมดำเนินการบ้างในแหล่งน้ำจืดบางแห่ง เช่นการดำเนินการโครงการประมงหมู่บ้านซึ่งเป็น แหล่งน้ำภายในหมู่บ้านไม่มีผลกระทบต่อสาธารณะโดยทั่วไป แต่การจัดการทรัพยากรประมง ทะเลและชายฝั่งถือว่ามีผลต่อสาธารณะโดยทั่วไปและยังไม่มีรูปแบบการดำเนินการที่เป็น รูปธรรมโดยชัดเจน

การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในประเทศอื่นๆ จะมีวิวัฒนาการมาจาก โครงสร้างทางสังคมของชุมชนที่เกิดจากธรรมเนียมประเพณีและวิธีการปฏิบัติสืบเนื่องกันมา อย่างยาวนานจนกลายมาเป็นหลักจารีตประเพณี (Customary Laws) ในขณะที่การดำเนินการ ในเรื่องนี้ของประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการวิวัฒนาการต่อไปอีก ระยะหนึ่ง โดยการดำเนินงานในลักษณะของการจัดการร่วม (Co-management) เพื่อเปิดโอกาส ให้ผู้มีส่วนใด้เสีย หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด (All Stakeholders) มีโอกาสได้เข้าร่วมในการจัด การทรัพยากรประมง ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการออกกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมารองรับกิจกรรมที่จะดำเนินการตามแนวทางของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการตรวจสอบกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีกฎหมาย ใดใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ครอบคลุมมากน้อยเพียงใด หากกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ ควรจะมีแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือออกกฎหมายขึ้นมารองรับประการใด ซึ่งผลของการวิจัย พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแนวทางในการออกกฎหมายขึ้นมารองรับนั้น จะต้อง ครอบคลุมในเรื่องต่างๆ หลายประการ ประกอบด้วย การออกกฎหมายที่จะมอบสิทธิการทำ ประมง (Fishing Rights) ให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนของตน การ ออกกฎหมายกำหนดขอบเขตของเขตประมงชุมชน การออกกฎหมายกำหนดรูปแบบและ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือองค์กรบริหารและจัดการทรัพยากรประมงชุมชน

Abstract

Community-based fishery management by allowing public participation is a mean to improve fishery management relevant to policy framework laid down in the New Thai Constitution of 1997 adopted from the concept of sustainable development. However, this new management concept and approach of community-based fishery management has never been implemented in Thailand. Despite there are some forms of community participation in inland reservoir fishery management, such activities limit within the communities and have less relationship to general public. In comparison, the coastal community-based fishery management, which currently has no clear-cut policy and approach, would capture more attention from general public and all stakeholders.

Community-based fishery management approaches have deeply rooted customary precedents in some other countries. In this circumstance, there is a plan to establish community-based fishery management system in Thailand that needs some times to develop and implement. The measure taken for development and implementation of coastal community-based fishery management in Thailand is the comanagement approach, which allow all stakeholders to participate in fishery management. Meanwhile, legal aspects of community-based fishery management need to be reviewed, amended and enacted accordingly.

The purpose of this research is to review and analyze some of the legal issues, problems and constraints of a community-based fishery management system in Thailand. It also provides the recommendation for amending and enacting law and regulation. Towards this end, the research reveals that Thailand has insufficient legal instruments to implement community-based fishery management. Three considerations appear to be the major constraints which include (i) the establishment of fishing rights for community-based fishery management, (ii) the extent of community-based fishing right, and (iii) the formation of committee or fishermen organization managing community-based fishery management and its responsibility and power.

สารบัญ

		หน้า
1.	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
	1.3 คำถามหลักของการวิจัย	3
	1.4 กรอบความผิดที่ใช้ในการวิจัย	3
	1.5 แนวทางการดำเนินการวิจัย	3
2.	กฎหมายรัฐธรรมนูญ	4
	2.1 รัฐธรรมนูญและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5
	2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	15
	2.3 สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	17
	และสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ	
3.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง	22
	3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	23
	3.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ	26
	3.3 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490	28
4.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติประการอื่นๆ	35
	4.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537	36
3 6	4.2 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ	45
5.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง	49
	5.1 กฎหมายเกี่ยวกับ นิติบุคคล สมาคม	50
5	5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535	61
	5.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511	63
6.	กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงและ	69
	สิทธิการทำประมง	
7.	สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน	81
8.	เอกสารอ้างอิง	90
9	ภาคผนาก	92

สารบัญตาราง

ตารางร์	ų d	หน้า
2.1	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุง	7
	ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่	
2.2	แผนการทำงานรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหาร)	11
	ตามมติคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ	
	(เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)	
7.1	สรุปการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายที่จะใช้รองรับการดำเนินการ	83
7.1	สรุบการวเคราะหจุดออนและจุดแขงของกฎหมายทจะเชรองรบการดาเนนการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน	83
59	2 150	

1. บทน้ำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรประมง (Fishery Resources) นับเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่ สามารถเกิดใหม่ทดแทนส่วนที่ถูกใช้ไปได้ (Renewable Resources) เช่นเดียวกับทรัพยากรปา ไม้ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงจึงต้องมีการวางแผนและการจัดการที่ดีมีประสิทธิ ภาพจึงจะทำให้ทรัพยากรประมงถูกนำมาใช้อย่างได้รับประโยชน์สูงสุด และคงเหลือให้มีการเกิด ใหม่ทดแทนเพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป แต่เนื่องจากคุณลักษณะพิเศษของ ทรัพยากรประมงเป็นแบบทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common Property Characteristic) หมายถึง เป็นทรัพยากรที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ใครมาก่อนก็เก็บเกี่ยวได้ก่อน ดังนั้นชาวประมงจึงมุ่งที่จะ จับปลาให้ได้มากที่สุดกว่าชาวประมงรายอื่น ๆ อันจะนำไปสู่สาเหตุของการลดลงของจำนวน ประชากรสัตว์น้ำ และหากไม่มีการจัดการประมงหรือการควบคุมการทำประมงที่มีประสิทธิภาพ ดีพอก็จะเกิดการทำประมงมากกว่ากำลังผลิตของธรรมชาติ (Overfishing) การลงทุนทำการ ประมงมากเกินไป (Overcapitalization) จนถึงการทำให้ปริมาณสัตว์น้ำต่าง ๆ ไม่สามารถฟื้น ตัวได้ (Stock Depletion) หรืออาจจะสูญพันธุ์ไปเลยก็ได้ (Extinction)

การจัดการประมง และมาตรการควบคุมการทำประมงนั้น โดยทั่วไปแล้วทุก ๆ ประเทศในโลกย่อมมีมาตรการที่แตกต่างกันออกไปสุดแล้วแต่ชนิดของสัตว์น้ำ เครื่องมือทำการ ประมง ระยะเวลาทำการประมง พื้นที่ทำการประมง ฯลฯ กล่าวโดยสรุปสามารถแบ่งมาตรการ ควบคุมการประมงได้กว้างๆ 6 ประการคือ การจำกัดจำนวนเรือประมงและชาวประมง (Limited Entry) กำหนดฤดูห้ามทำการประมง (Closed Seasons) กำหนดขนาดพื้นที่ห้ามทำการประมง (Closed Areas) กำหนดขนาดของสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง (Size Limitation) กำหนด ปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง (Quota , Total Allowable Catch) และการกำหนด อัตราภาษี ค่าธรรมเนียมการจับสัตว์น้ำและการใช้เครื่องมือประมง (Taxation) ซึ่งมาตรการ ต่างๆ เหล่านี้จะถูกนำมาใช้ผสมผสานกันไปในการจัดการทรัพยากรประมงสุดแล้วแต่นโยบาย ของแต่ละประเทศ โดยที่มาตรการดังกล่าวเป็นการกำหนดโดยรัฐในลักษณะ Command and Control ดังนั้นชาวประมงจึงไม่ค่อยสนใจและไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฏเกณฑ์ ดังกล่าว และหากเป็นประเทศที่ไม่ค่อยบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (Lack of Law Enforcement) เช่นประเทศไทย ก็จะทำให้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ มีผล ทำให้ทรัพยากรประมงของประเทศไทยเลื่อมโทรมลงไปทุกขณะ

การจัดการประมงแนวใหม่ โดยการให้ชาวประมงมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง น่าจะทำให้การจัดการประมงของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะชาวประมงจะมีจิตสำนึก (Awareness) ว่าตัวเองได้มี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง โดยที่กลไกสำคัญของการจัดการทรัพยากรประมงจะอยู่ ที่การรวมตัวของชาวประมง เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรชาวประมงในรูปแบบต่างๆ กันเช่น เป็นกลุ่มชาวประมง สมาคมชาวประมง สหกรณ์ประมง หรือแม้แต่สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง จะต้องดำเนินการในลักษณะของกลุ่มชาวประมง หรือองค์กรชาวประมงในลักษณะต่างๆ โดยมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับ เมื่อมีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรชาวประมงแล้ว ก็จะมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับองค์กรชาวประมงต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับสิทธิและหน้าที่ขององค์กรชาวประมงในการจัดการทรัพยากรประมงเช่นกัน

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นพิจารณาว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมาย ฉบับใดรองรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมงบ้าง และกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมหรือ มีบทบัญญัติรองรับการดำเนินการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดและหากมีบทบัญญัติทาง กฎหมายไม่เพียงพอ ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายใหม่เพิ่มเติมเพื่อรองรับการ ดำเนินการดังกล่าว ประการใด เพื่อให้การจัดการประมง โดยชุมชนของไทยสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 <u>วัตถุประสงค์ของการวิจัย</u>

- 1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้าง ที่สามารถ นำมาใช้สำหรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง และศึกษาสาระ สำคัญของกฎหมายเหล่านั้น
- 1.2.2 เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจของกฎหมายเหล่านั้นว่าครอบคลุมหรือใช้รอง รับในการดำเนินการจัดการโดยชุมชนชาวประมงได้เพียงใด
- 1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรชาวประมง
- 1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม หรือยกร่างกฎหมาย ใหม่ เพื่อใช้รองรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมงอย่างมีประ สิทธิภาพ

1.3 คำถามหลักของการวิจัย

กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอสำหรับการจัดการประมง ชายฝั่งภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนหรือไม่ หากไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีการปรับ ปรุงกฎหมายและ/หรือออกกฎหมายใหม่ในรูปแบบใดบ้าง

1.4 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติขึ้นมาภายใต้เงื่อนไขว่า ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณ สมบัติการทำการประมงเป็นแบบเสรี และรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประมง ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนกฎหมายเหล่านี้เพื่อหาจุดต้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบ การจัดการประมงโดยชุมชน

1.5 แนวทางการดำเนินการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย การวิจัยจะทำการศึกษากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยว ข้อง โดยกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

- (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบ อาชีพและการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้น
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง (Fishing Rights) การรับรอง สิทธิการทำประมงโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย การให้สิทธิการทำประมง ต่อชาวประมง กลุ่มชาวประมง หรือองค์กรชาวประมง
 (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติประการอื่น ๆ เช่น
 - (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติประการอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม รวมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 - (4) เปรียบเทียบกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากร เช่น พ.ร.บ. ป่าชุมชน
 - (5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง การจัดตั้งองค์กรชาว ประมง เช่น พ.ร.บ. สหกรณ์ การจัดตั้งสมาคม ประกาศคณะปฏิวัติว่าด้วย กลุ่มเกษตรกรโดยจะศึกษาถึงผลกระทบจากกฎหมายปัจจุบันต่อการ

กระตุ้นรวมตัวเป็นองค์กรของชาวประมง และผลในการส่งเสริมการรวมตัว เป็นองค์กรชาวประมง

วิธีการศึกษา

- (1) รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรเอกชน (NGOs) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง
- (2) รวบรวมข้อมูลของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงโดยชุม ชนชาวประมง
- (3) สนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ อาจารย์ และนักวิจัยของมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาคเอกชนและ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

2. กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่ง ข้อความข้างตันนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายรัฐธรรม นูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศ

พจนานุกรมได้ให้ความหมายของคำว่า "ธรรมนูญ" ว่า ความตกลงกำหนดสิทธิ หน้าที่อันพึงมีต่อกัน กฎบัตร กฎหมาย เช่น ธรรมนูญสงฆ์ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ธรรมนูญ ศาลทหาร โดยเฉพาะ "รัฐธรรมนูญ" ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐว่าด้วยการปกครอง ประเทศ

ตลอดระยะเวลา 65 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ แต่ ไม่เคยมีฉบับไหนเลยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณา จักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทยและเป็นครั้งแรกที่ ปวงชนชาวไทย มีสิทธิและมีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยผ่านทางสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

2.1 รัฐธรรมนูญและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วีรวัฒน์ ปภุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาพ (2541) กล่าวว่ารัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ ผ่านๆมาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยที่แต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดูแลการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เปลี่ยนเป็น กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนหลักการซึ่งถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ 3 ประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 79 คือ

- (1) การสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวด ล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและ สมดุล
- (2) การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพและ คุณภาพชีวิต
- (3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ลำพังรัฐแต่ฝ่ายเดียวไม่สามารถจะดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่ดีได้ ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จาก ปริมาณพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่ลดจำนวนลงไปอย่างรวดเร็วทุกขณะ ปริมาณสัตว์น้ำใน น่านน้ำไทยทั้งในทะเลและแหล่งน้ำจืดลดจำนวนลงไปเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ก็เสื่อมโทรมลงไปทุกขณะ ดังนั้นรัฐ ธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงกำหนดให้ทุกๆ ส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดกว้าง ๆ ไว้ 5 กลุ่มคือ

- (1) รัฐ
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290)
- (3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46)
- (4) องค์การอิสระ อันประกอบด้วย องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบัน อุดมศึกษา (มาตรา 56)
- (5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (มาตรา 59)

ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ นับแต่นี้เป็นต้นไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นไม่ สามารถจะดำเนินการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมทั้ง 5 กลุ่มดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นในขณะนี้หน่วยงานของรัฐก็จะต้องตรวจสอบดูว่า กฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ สอดคล้องขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ขนอกจากนี้ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่า สมควรจะต้องมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ ๆ ประการ ใดบ้าง เพื่อรองรับปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่เดิมเกี่ยว ข้องทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนหลักกฎหมายและโครงสร้างใหม่ปรากฎอยู่ ในตารางที่ 2.1

<u>ตารางที่ 2.1</u>กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่

ประเภท	รายชื่อกฎหมาย
1. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้	: พระราชบัญญัติการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
	: พระราชบัญญัติพัสดุที่ดิน พ.ศ. 2518
	: ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286
	- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530
	: พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
	: พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมพ.ศ. 2518
	: พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
	: พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
	: พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
	: พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พร้อมกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ
	2525) ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503
	: พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
9),	: พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก 121
13/18/19 J	: พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
N Me	: พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
6	: พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
	: พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
	: พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

ประเภท	รายชื่อกฎหมาย
2. กฎหมายทรัพยากรน้ำและการประมง	: พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535
	: พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
	: พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
	: พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
	: พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
3. กฎหมายมลพิษทางอากาศ เสียง แสง	AilC.
และความสั่นสะเทือน	
4. กฎหมายพลังงานและแร่ธาตุ	: พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
	: พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
	: พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
	: พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
5. กฎหมายสาธารณสุข	: พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
2 20	่ : พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
Nalley grandelle	: พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
Nalle, alle	: พระราชบัญญัติผั้งเมือง พ.ศ. 2518
6)	: พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
28/2 7	: พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
20	

9

ประเภท	รายชื่อกฎหมาย
6.กฎหมายควบคุมอาคารและผังเมือง	: พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
	: พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2520
7.กฎหมายโรงงาน การลงทุน และสิ่งแวดล้อม	: ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ประกาศกระทรวงมหาดไทย)
ในการทำงาน	: พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
	: พระราชบัญญัติส่งเลริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
	: พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
	: พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2467
8. กฎหมายควบคุมวัตถุมีพิษ	
9. กฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริม	
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	30, 0.5
10. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม	00, 6/21, 1.21
N	
ที่มา : วีรวัฒน์ ปภุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาพ (2541	3102125611

เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติใหม่ ๆ หลายประการ ดังนั้นเพื่อเป็นการดำเนินการรองรับกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการออกฏหมายใหม่ ๆ ขึ้นมา รองรับหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Organic Laws) กฎหมายที่เกี่ยวกับการ รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการหรือองค์กรของ รัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประการ

คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ได้จำแนก หมวดหมู่ตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อประเมินว่าจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่ มารองรับสำหรับดำเนินการในเรื่องใดบ้าง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏอยู่ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 แผนการทำงานรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหาร) ตามมติคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ(เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

เรื่อง	มาตราที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กำหนดเวลามีผลหรือต้อง	ข้อสังเกต
	เกี่ยวข้อง	หรือต้องรับปฏิบัติ	ปฏิบัติให้เสร็จ	
<u>บททั่วไป</u>			(2.5)	
การออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับที่	ม.29	ทุกกระทรวง ทบวง	มีผลทันทีแต่ยังไม่ใช้กับ	สำหรับกฎหมายที่ออกมาก่อนแล้วให้ใช้
จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแม้		กรม	กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ	ต่อไปได้ แต่ถ้ามีการออกกฎหมายใหม่
จะทำได้แต่ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปและ			ที่มีอยู่เดิม	หรือมีการแก้ไข กฎหมาย หรือมีการแก้ไข
ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญที่				กฎหมายเหล่านั้นในอนาคต มาตรา 335
ให้อำนาจตรากฏหมายนั้นไว้ ในกฏหมาย		2 20		(1) กำหนดให้ต้องดำเนินการตามมาตรา
แต่ละฉบับด้วย		30 1968		29 ทันที
สิทธิและสรีภาพของชนชาวไทย	10/6	182		
เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ฯลฯ	ม.45	มท. รส. ศธ. กษ.	มีผลทันที	การกำจัดเสรีภาพต้องเป็นไปตาม
6 %		39, 20 Orx		กฎหมาย
<u>สิทธิ</u> ของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์หรือ	ม.46	ศธ. มท. วว. กษ.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ
ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น	00	10/1		
ศิลปวัฒนธรรมตลอดจนการจัดการบำรุง	, 2			
รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรม	40 >			
ชาติและสิ่งแวดล้อม	607			

เรื่อง	มาตราที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กำหนดเวลามีผลหรือต้อง	ข้อสังเกต
	เกี่ยวข้อง	หรือต้องรับปฏิบัติ	 ปฏิบัติให้เสร็จ	
เสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ	ม.50	ทุกกระทรวง ทบวง	มีผลทันที	การกำจัดเสรีภาพต้องเป็นไปตาม
และการแข่งขันอย่างเสรี		กรม -	1/4	กฎหมาย
สิทธิในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการ	ม.56	วว. ทม. สธ.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ
บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จาก	ม.79		.(2.5	
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				
สิทธิในข้อมูลข่าวสาร	ม.58	ทุกกระทรวง ทบวง	ไม่ได้กำหนดเวลา	ขณะนี้มีการตราพระราชบัญญัติในเรื่องนี้
		กรม), ·	แล้ว
สิทธิฟ้องหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นของ	ม.62	สคก.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ขณะนี้มีกฎหมายรองรับแล้ว
รัฐ		2 20		
<u>หน้าที่ของชนชาวไทย</u>		20 063		
หน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร	ม.69	กห. กค. มท. ศธ.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ
เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการ	MI	33.	>	
ศึกษาอบรม รักษาวัฒนธรรมของชาติและ	0,	5/2/ (C/X		
ภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากร	e/P			
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	9)	21"		
5 00) , %			
	4.0			
	376			

เรื่อง	มาตราที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กำหนดเวลามีผลหรือต้อง	ข้อสังเกต
	เกี่ยวข้อง	หรือต้องรับปฏิบัติ	ปฏิบัติให้เสร็จ	
 แหวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ พัฒนาจังหวัดที่พร้อมให้เป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่น 	ม.79	มท. สศธ. สร. คค. วว.	มีผลทันที	มีผลทันที
 สนับสนุน เอกชนในการจัดการศึกษาอบรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา แห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา สร้างเสริมจิตสำนึกประชาธิปไตย สนับสนุนการคันคว้าวิจัย พัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิชา ชีพครู ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒน ธรรม 	ม.81	ศธ. ทม. สร. (สภา การศึกษาแห่งชาติ) สศช. มท. วว. (สภาวิจัยแห่งชาติ)	มีผลทันที	
ยวงท				

เรื่อง	มาตราที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กำหนดเวลามีผลหรือต้อง	ข้อสังเกต	
	เกี่ยวข้อง	หรือต้องรับปฏิบัติ	ปฏิบัติให้เสร็จ		
การปกครองส่วนท้องถิ่น					
การปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่น การ			//		
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ม . 2 8 2 -	มท. กค.	- กระจายอำนาจให้ท้อง		
·	290		ถิ่น ให้เวลา 2 ปี		
	ม.334(1)		- การเลือกตั้งผู้บริหาร		
	ม.335(7)	>	ท้องถิ่น ให้เวลา 2 ปี		
	(8)		(มีบทเฉพาะกาลยก		
			เว้นให้ชุดปัจจุบัน)		
		8 20			
เว้นให้ชุดปัจจุบัน)					

2.2 <u>แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ</u> สิ่งแวดล้อม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วน ร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต ของประชาชน

บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ รัฐจะต้องดำเนินการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) และความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ให้สอดคล้องตามหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นแนวนโยบายเช่นเดียวกับที่ของอารยะประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังดำเนินการอยู่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ การดำเนินการเช่นไรจึงจะถือว่าสอดคล้องถูก ต้องตามหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และหากรัฐมีนโยบาย และการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะมีผลประการใด

สำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินการเช่นไรจึงจะสอดคล้องกับหลักการของการ พัฒนาอย่างยั่งยืน นั้น ก็คงจะต้องพิจารณาว่า คำจำกัดความของการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น มี ความหมายว่าอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้หลาย ประการ แต่คำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายเป็นสากลนั้น คือ คำจำกัด ความในรายงานของ Brandland Report ที่เสนอต่อองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1987 โดย ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ไว้ดังนี้

" Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"

ซึ่งหมายความว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น คือ การพัฒนาที่สนองตอบต่อ ความต้องการของมนุษย์ในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำลาย หรือทำให้เสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรม ชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อที่มนุษย์ในรุ่นต่อไปจะได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาต่อไป นอกจากนั้นในรายงานของ Brundtland ยังระบุถึงหลักการณ์ทั่วไป (Principles of Sustainable Development) เพื่อเป็นแนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน ซึ่งหลักการณ์ทั่วไปดังกล่าวประกอบด้วย

- วัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก็เพื่อสนองตอบต่อความ ต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Meet basic human needs)
- การพัฒนาอย่างยั่งยืน จะต้องดำเนินการเพื่อลดความอยุติธรรมใน สังคม และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมให้มากที่สุด (Reduce injustice and achieve equity)
- -เพิ่มความสามารถของประชาชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ (Increase self- determination)
- บำรุงรักษาระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพ (Maintain ecological integrity and diversity)
- ต้องคำนึงถึงคนในรุ่นต่อๆ ไป โดยจะต้องไม่ทำลายทรัพยากรธรรม ชาติ และโอกาสในการพัฒนาของคนในรุ่นต่อ ๆ ไป (Keep options open for future generations)
- ต้องผนวกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไป กับการพัฒนา (Integrate conservation and development)

ซึ่งหลักการณ์ทั่วไปดังกล่าวนับเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ให้ประเทศต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเด็นที่ว่าหากรัฐไม่ดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอด คล้องกับหลักการณ์ของพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมีผลเป็นประการใดนั้น ก็คงขึ้นอยู่กับว่า บัญญัติของกฎหมายใดหรือไม่ ที่กำหนดให้รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจักต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจจะยกตัว อย่างประกอบแนวคิดในประเด็นนี้ได้จากกรณีที่รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งทะเล (Embargo) จากประเทศที่จับกุ้งทะเลโดยการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่ติดตั้งเครื่องมือแยกเต่า ทะเล (Turtle Excluder Device-TED) ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงเกิดจากการที่องค์กรอนุรักษ์เอกชน ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชื่อว่า สถาบัน Earth Island (Earth Island Institute) ยื่นฟ้อง กระทรวงการต่างประเทศ (States และกระทรวงพาณิชย์ Department) Department) ของสหรัฐฯต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade : CIT) ของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ได้ปล่อยปละละเลยให้เรือประมงอวนลากกุ้งของชาติต่าง ๆ ทำ อันตรายต่อเต่าทะเลเป็นประจำทุกปี โดยเครื่องมืออวนลากจับเต่าทะเลติดอวนมาโดยมิได้ตั้งใจ (Incidental Catch) มีผลทำให้เต่าทะเลเหล่านั้นจมน้ำตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน กฎหมายของสหรัฐฯ ที่คุ้มครองเต่าทะเล (Public Law 101-162) โดยในวันที่ 29 ธันวาคม 2538

ศาล C I T ได้ตัดสินตามคำร้องของสถาบัน Earth Island โดยบังคับให้รัฐบาลสหรัฐฯ ห้ามนำ เข้ากุ้งจากประเทศที่ไม่มีโครงการหรือกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่ากับสหรัฐฯ (Comparable to the U.S.) ซึ่งกฎหมายของสหรัฐฯ (Public Law 101 - 162) บังคับให้เรือ ประมงอวนลากกุ้งทะเลต้องติดตั้งเครื่องมือที่แยกเต่าทะเลออกในเวลาที่ทำประมงกุ้ง (Turtle Excluder Device: TED) และประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งกุ้งทะเลไป ยังสหรัฐอเมริกาให้การรับรองว่าประเทศเหล่านั้นมีโครงการคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าประเทศ สหรัฐอเมริกา

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นนั้นทำให้พอเปรียบเทียบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของ ไทยปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและองค์กรอนุรักษ์เอกชน (Non - Government Organization-NGOs) ในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หาก ปรากฏว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Unconstitution) หรือ กฎหมายอื่นใด

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดว่าบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการ ตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

2.3 <u>สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ</u> สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรี ภาพของชนชาวไทยได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการคือ

2.3.1 <u>เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม</u>

มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวม กันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่ม เกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะ อื่น

การบัญญัติเช่นนี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ในการ รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นคณะ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของพวกเขา ดังนั้รัฐต้องดำเนินการ ส่งเสริมสนับสนุนในการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพวกเขา เช่น องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สมาพันธุ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ เป็นการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กของภาคใต้ เพื่อกำหนดแนวทางและข้อเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของพวก เขา

2.3.2 สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั่งเดิมย่อมมี สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนะรรมอันดีของ ท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ปรธยชน์จากทรัพยากระรรมชาติอย่างสม ดุลและยั่งยืน การมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการทรัพยากรธรรมขาติและสิ่ง แวดล้อมนั้น มีกระบวนการต่าง ๆ หลายประการ นับตั้งแต่การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่ง แวอล้อม (Obtain enoironment information) จากรัฐและรัฐจะต้องดำเนินการให้มีวิธีการที่ชุม ชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 <u>สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ</u> และสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ใน การบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทาง ชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แดทนองค์ การเอกชนด้านสิ่งแลดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้สนสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐ วิสาหกิจราชการท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

นอกจากชุมชนท้องถิ่นดั่งเดิม จะสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว บุคคลธรรมดาก็มีสิทธิที่จะมีส่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

2.3.4 <u>สิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการ</u>

การบัญญัติสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตามวรรคสาม มาตรา 56 ในกรณีที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งและสองนั้น เป็น สิทธิของบุคคลที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหาย แต่เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับผลกระทบ จากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของระบบนิเวศน์ที่มี ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ดังนั้น พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระบวนการใช้กฎหมายยุติธรรมต้องบัญญัติและกำหนด ทิศทางให้ชัดแจ้งในการยอมรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนี้

2.3.5 สิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร สาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราช การส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความ ปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบัญญัติรับรองสิทธินี้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการช่วยเพิ่มความมั่น คงและส่งเสริมให้มีการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการมากขึ้น เป็นการให้สิทธิ แก่ประชาชนทั่วไปไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นกับกฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทางราชการที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีผลบังคับใช้แล้ว คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ทางราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวสามารถช่วยให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น แต่โดยข้อจำกัดของการตีความและดุลพินิจของผู้เกี่ยวข้อง การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารสำคัญคง เป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน และใช้ระยะเวลานานเกินกว่าเหตุการณ์ดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นกล ไกเสริมกฎหมายสำคัญก็คืออยู่ที่อยู่อำนาจเกี่ยวข้องและพลังอำนาจของกลุ่มประชาชนองค์กร เอกชนที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายโดยอ้อมในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร อาทิ การเป็น กรรมการในระดับนโยบายและกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.3.6 สิทธิของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผล จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการ อนุญาตหรือการดำเหินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวด ล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชน ท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ตามกระบวนการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

การบัญญัติรับรองสิทธิในมาตรานี้แตกต่างจากมาตรา 58 เนื่อง จากสิทธิตามมาตรานี้จำกัดให้เฉพาะบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครง การหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญของตนหรือชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ความสำคัญแก่ประชาชน โดย การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบก่อนการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้เพื่อ ความโปร่งใส ลดความขัดแย้งของประชาชนโดยปฏิบัติเชื่อมโยงกับมาตรา 58 ได้ หัวใจสำคัญ ของมาตรานี้คือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือเรียกกันว่าประชาพิจารณ์ ที่ รัฐจะต้องตรากฏหมายเกี่ยวกับการนี้ขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนโดยเชื่อมโยง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.7 <u>สิทธิของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นก่อน</u> การตัดสินใจของรัฐ

สิทธิตามบทบัญญัติ มาตรา 59 ในการให้ข้อมูลข่าวสารคำชี้แจง ประกอบเหตุผลของรัฐนั้น ก่อนการตัดสินใจอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นอขงประชาชนและนำเอาความคิด เห็นนั้นมาประกอบกระบวนการตัดสินใจเพื่อแสดงการยอมรับในศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ของชุมชนตามมาตรา 46 กล่าวโดยสรุปแล้ว ถือได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรอง สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56, มาตรา 79) สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม กลุ่มองค์กร (มาตรา 45) สิทธิและเสรี ภาพของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46) เสรีดภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ และการแข่ง ขันอย่างเสรีและเป็นธรรม (มาตรา 50) การกระจายอำนาจในท้องถิ่น (มาตรา 79) การกำหนด ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 282-มาตรา 290)

หากวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะใช้ รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว พอจะประเมินได้ดังนี้

จุดแข็งของกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติสูง สุดของประเทศ กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐ ดำเนินการคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับรองสิทธิในการรวมตัวกันเป็น กลุ่ม สมาคม สมาพันธุ์ สหกรณ์ รวมทั้งบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้อง ถิ่น

จุดอ่อนของกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ รัฐธรรมนูญวางกรอบหรือ
กำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับซึ่งต้องใช้ระยะเวลา
นานในการออกกฎหมายรองรับ นอกจากนั้นปรากฎว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ขณะนี้
หลายฉบับ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
ให้กฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแนวทางปฏิบัติปรากฎว่าหน่วยงานของรัฐ
หลาย ๆ หน่วยงานยังไม่รีบเร่งดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนหน่วยงานที่พยายามดำเนินการปรับ
ปรุงกฎหมายของหน่วยงานตนเองก็ดำเนินอการได้ค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งบทบัญญัติบาง
ประการเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหลายหน่วยงานทำให้การปฏิบัติการดังกล่าวขาดหน่วย
งานนำและขาดการประสานงาน

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง

สืบเนื่องจากสาเหตุที่ว่า ทรัพยากรประมงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ (Common Property) ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ผู้ใดเข้าครอบครองทรัพยากรสัตว์น้ำก่อน ผู้นั้นย่อมได้

กรรมสิทธิ์ ทำให้ชาวประมงทุกรายพยายามที่จะจับปลาให้ได้มากที่สุด เพราะคิดว่าหากตนไม่ จับปลา ชาวประมงรายอื่นก็จะจับปลาไปจนหมด ทำให้ชาวประมงไม่มีความรู้สึกหวงแหน บำรุง รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้นจึงต้องวางแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงแบบใหม่ที่จะทำ ให้ชาวประมงเกิดความรู้สึกรัก หวงแหน และให้ความร่วมมือในการ บำรุง รักษาทรัพยากรสัตว์ น้ำ

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) กล่าวว่าทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกนั้น สามารถแบ่ง ลักษณะการครอบครองได้ 4 ลักษณะ คือ

- 1) ทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ(Common property) ทรัพยากรประเภทนี้เป็นของ ทุกคนในสังคม ทุกคนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีโดยที่บุคคลอื่นไม่มี สิทธิ์มาห้ามปราม ทรัพยากรนี้จึงมีลักษณะคล้ายกับทรัพยากรที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ที่แน่ชัด
- 2) ทรัพยากรที่เป็นของรัฐ (State property) ทรัพยากรนี้มีรัฐเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ผู้ใด จะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน
- 3) ทรัพยากรที่เป็นของชุมชน (Communal property) ทรัพยากรนี้จะเป็นของทุกคนที่ อาศัยอยู่ในชุมชนหากผู้ใดต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ชุมชนได้กำหนดไว้ โดยปกติแล้วทรัพยากรประเภทนี้ รัฐจะเป็นผู้มอบให้กับชุมชน เช่น ป่าชุมชน ชุมชนจะได้รับสิทธิในการครอบครอง เป็นเจ้าของทรัพยากร สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้โดยไม่ต้องขอ อนุญาตจากรัฐ แต่ต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรนั้น สิทธิการครอบครอง ทรัพยากรของชุมชนจะไม่สามารถโอนหรือขายให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นใดได้ หาก ชุมชนไม่ต้องการครอบครองทรัพยากรต่อไป ก็ต้องคืนสิทธิในการครอบครองกลับ ไปให้รัฐ
- 4) ทรัพยากรที่เป็นของบุคคลหรือนิติบุคคล(Private property) การครอบครอง ทรัพยากรของบุคคลหรือนิติบุคคลจะมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ทรัพยากรประเภท นี้ผู้ที่ครอบครองสามารถให้เช่า ขาย หรือให้ยืมแก่ผู้อื่นได้ โดยอาจจะได้รับผลตอบ แทนหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่บุกรุกหรือเข้าไปใช้ทรัพยากรประเภทนี้โดยไม่ได้รับการ อนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองจะต้องถูกฟ้องร้องชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมาย

จากลักษณะการถือครองทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นทรัพยากรที่เป็นของส่วนกลางหรือ เป็นสาธารณสมบัติจะถูกทำลายให้เสื่อมโทรมได้ง่ายที่สุด รองลงไปก็ได้แก่ทรัพยากรที่รัฐเป็น เจ้าของ เนื่องจากรัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง ตัวอย่างที่เห็นได้ ชัดคือทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และทรัพยากรที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็น เจ้าของ จะเป็นทรัพยากรที่ได้รับการปกป้องดูแลเป็นอย่างดีเพราะลักษณะการเป็นเจ้าของมี ความชัดเจน คือสามารถระบุได้ว่า ทรัพยากรนี้เป็นของใคร ดังนั้นทรัพยากรเหล่านี้จึงคงสภาพ ความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้เป็นอย่างดี มีการใช้อย่างฉลาด สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้

ในปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพ ควรจะเป็นการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนท้องถิ่น (Community - Based Fishery Management) สำหรับประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐทั้งกรมประมง สถาบันการศึกษา และ กลุ่มชาวประมงก็ได้พยายามดำเนินการให้มีการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเกิดขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับล่าสุด ซึ่ง การดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายมารองรับ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะ ต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติรองรับเรื่องสิทธิการ ทำประมงประการใดบ้าง

กฎหมายที่นับว่าเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงก็คือ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ายังมีกฎหมายอื่นที่จะต้องพิจารณาเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับ เรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลโดยทั่วไป ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายรัฐ ธรรมนูญ ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ

3.1 <u>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</u>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน ลักษณะ 2 กรรมสิทธิ์ หมวด 1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 1318 กำหนดว่า บุคคลอาจ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มีเจ้าของโดยเข้าถือเอา เว้นแต่การเข้าถือเอานั้น ต้องห้ามตามกฎหมายหรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอาสังหาริมทรัยพ์นั้น

บทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาปรับใช้กับทรัพยากรสัตว์น้ำ ก็ถือว่า สัตว์น้ำ หรือ ฝูงปลา เป็นสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไปมาได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักทั่วไปในเรื่อง การประมง กล่าวคือ ทรัพยากรประมง เป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของเป็นสมบัติสาธารณะ ชาว ประมงหรือบุคคลใดจับสัตว์ได้ก่อน ผู้นั้นก็เป็นเจ้าของสัตว์น้ำนั้นหรือมีกรรมสิทธิ์เหนือสัตว์น้ำ นั้น ดังนั้น ชาวประมงแต่ละคนจึงมุ่งที่จะจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดเพราะชาวประมงจะมีความรู้ สึกแต่เพียงว่า หากตนเองไม่จับสัตว์น้ำให้มากที่สุด ชาวประมงรายอื่น ๆ ก็จะจับสัตว์น้ำไปจน หมดสิ้น ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลทางด้านจิตวิทยา ความรู้สึกนึกคิดของชาวประมง ทำให้ชาวประมงโดย ทั่วไปขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ก็พยายามที่จะคิดหา

วิธีการในการจัดการทรัพยากรประมงแบบใหม่ ซึ่งแนวทางประการหนึ่งก็คือ การจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากเชื่อว่าหากทรัพยากรประมงเป็นของชุมชน ชุมชนจะเข้า มามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรประมง ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และบำรุง รักษาทรัพยากรประมงบริเวณชุมชนของตนเอง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมก็จะ ต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือออกกฎหมายมารองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป ขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับรองรับการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างใด

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตราอื่น ๆ นั้น ถือได้ว่า ยังคงรับรองแนวความคิดและการปฏิบัติในเรื่องทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติ ได้แก่

มาตรา 1320 ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่อง นั้น ท่านว่าสัตว์ป่าไม่มีเจ้าของตราบเท่าที่ยังอยู่อิสระ สัตว์ป่าในสวนสัตว์และปลาในบ่อ หรือในที่น้ำซึ่งเจ้าของกั้นไว้นั้น ท่านว่าไม่ใช่สัตว์ไม่มีเจ้าของสัตว์ป่าที่คนจับได้นั้น ถ้า มันกลับคืนอิสระและเจ้าของไม่ติดตามโดยพลันหรือเลิกติดตามเสียเลยฉะนี้ท่านว่าไม่มี เจ้าของ

มาตรา 1321 ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่อง นั้น ผู้ใดจับสัตว์ป่าได้ในที่รกร้างว่างเปล่าหรือในน้ำสาธารณะก็ดี หรือจับได้ในที่ดิน หรือ ที่น้ำมีเจ้าของโดยเจ้าของมิได้แสดงความหวงห้ามก็ดี ท่านว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของสัตว์

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า "สัตว์ป่า" นั้น พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า "สัตว์ป่า" หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้ หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้ จดทะเบียนทำตั๋วรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะด้วย และสัตว์พาหนะที่ได้มาจาก การสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นถือว่าเป็นบทบัญญัติ กฎหมายที่ใช้บังคับโดยทั่วไปหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะราวขึ้นมาแล้ว ก็จะ ต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ประเด็นพิจารณาสำหรับกรณีนี้ก็คือ หากมีการ บัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องขึ้นมาแล้ว เป็นการสมควรหรือไม่ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ตราขึ้นมาใช้บังคับเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันนี้แนวความ คิดและหลักการปฏิบัติในเรื่องการจัดการทรัพยการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยน แปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ในขณะที่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังคง ยึดถือแนวคิดและวิธีปฏิบัติแบบเดิมอยู่ นอกจากนี้อาจมีผู้โต้แย้งว่าการแก้ไขปรับเปลี่ยน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กระทำได้ยากและค่อนข้างล่าช้า

มีตัวอย่างที่พอจะนำมาประกอบการพิจารณาคือ เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกา พิพากษาว่า จำเลยไปจับปลาในโป๊ะของผู้อื่น นั้น ไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์เพราะเจ้าของโป๊ะ ยังมิได้จับปลานั้นขึ้นมาอยู่ในความครอบครอง ซึ่งคำพิพากษานี้ก็ยืนยันว่าสัตว์น้ำหรือปลานั้น เป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดเข้าถือเอาก่อนผู้นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ แต่ การจับปลาในโป๊ะของผู้อื่นนั้นเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ.2490 ซึ่ง คุ้มครองสิทธิทำการประมงของผู้ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งเครื่องมือประจำที่

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือกรณีโรงงานน้ำตาลในจังหวัดขอนแก่นปล่อยกากของเสีย ลงในแม่น้ำพอง มีผลทำให้สัตว์น้ำในแม่น้ำพอง ซี มูล ล้มตายเป็นจำนวนมาก กรมประมง ดำเนินการฟ้องร้องโรงงานน้ำตาลเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายจากผลที่โรงงานน้ำตาลทำให้สัตว์น้ำ ธรรมชาติในแม่น้ำพอง ซี มูล ตาย สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีความเห็นว่ากรมประมงมิได้เป็น เจ้าของปลาธรรมชาติในแม่น้ำพอง ซี มูล ดังนั้นกรมประมงจึงมิใช่ผู้เสียหายที่จะอาศัยฐาน ความผิดฟ้องร้องโรงงานน้ำตาล จากกรณีดังกล่าวก็ยังถือว่าสัตว์น้ำในธรรมชาตินั้น เป็นทรัพย์ สินที่ไม่มีเจ้าของ แต่มีประเด็นพิจารณาว่าสัตว์น้ำนั้นเป็นของประชาชนคนไทยทั้งประเทศ แต่ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนคนไทยทั้งประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐมิได้เป็น เจ้าของสัตว์น้ำในธรรมชาติ

ประเด็นสำหรับพิจารณาเกี่ยวกับทรัพยากรประมงก็คือทรัพยากรประมงอาจ แบ่งกว้าง ๆ สองประเภทคือ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ที่ว่ายน้ำไปมา เช่น ปลา กุ้ง ปลาหมึก ฯลฯ กับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่กับที่ เช่น หอยแครง หอยนางรม หอยแมลงภู่ ซึ่งการกำหนดสิทธิใน การทำประมงคงต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกัน

Christy (1982) ได้ทำรายงานให้แก่องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสห ประชาชาติ (FAO) อธิบายถึงหลักการและเหตุผลของการมอบสิทธิแก่ชาวประมงเป็นผู้จัดการ ทรัพยากรประมงในบริเวณชายฝั่งใกล้ชุมชนของตน โดยให้เหตุผลว่าบรรพบุรุษของชุมชน ประมงได้อาศัยอยู่บริเวณนั้นมาแต่ดั้งเดิมและทำการจับปลาในบริเวณนั้นเพื่อเลี้ยงชีพมาแต่ ดั้งเดิมเช่นกัน ดังนั้นชุมชนประมงบริเวณนั้นจึงมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงในพื้นที่ บริเวณนั้น เช่นเดียวกัน Keen (1988) ได้อธิบายถึงหลักการณ์ และเหตุผลของการจัดการ

ทรัพยากรโดยการมอบสิทธิการเป็นเจ้าของ (Sole Ournership in Fisheries) แก่ชุมชนประมง ในการบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณชุมชนของตนเอง

ปัญหาของการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยขณะนี้ก็คือยังไม่มีแนว นโยบายของรัฐที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการในลักษณะใดถึงแม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม ซึ่งรวมถึงทรัพยากรประมงด้วย เนื่องจากการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนจะ ต้องมีการกำหนดรายละเอียดขอบเขตและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ อีกมาก เช่น การมอบสิทธิ การประมง รัฐจะมอบสิทธิให้แก่ชุมชนประมงมากน้อยเพียงใด มอบเฉพาะสิทธิการจัดการ หรือมอบสิทธิในเรื่องอื่น ๆ ด้วย และการมอบสิทธิดังกล่าวมอบให้โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือ มอบสิทธิดังกล่าวโดยถาวรตลอดไป สิทธิดังกล่าวสามารถมอบต่อไปให้แก่ชุมชนอื่น ๆ เข้ามา ทำประมงได้หรือไม่ประการใด ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้จะต้องมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัด เจนเสียก่อน จึงจะออกกฎหมายมารองรับได้

3.2 <u>กฎหมายรัฐธรรมนูญ</u>

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญของการประมงโดยชุม ชนนั้นก็คือ รัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียง เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้อง ทะเลที่ชุมชนได้รับมอบจากรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะเดียวกัน ชุมชนก็จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารและ จัดการใช้ประโยชน์จากทะเล ภายใต้เงื่อนไขของการอยู่ดี กินดี ของชาวประมงในชุมชน และ การพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ของชุมชน

ข้อโต้แย้งประการหนึ่งของการจัดการประมงโดยชุมชนนั้นก็คือ การมอบสิทธิ และอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชนนั้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ อื่นในการประกอบอาชีพประมงบริเวณนั้นหรือไม่ เพราะอาจจะมีชาวประมงรายอื่นๆ ที่มิได้มี ภูมิลำเนาอยู่ในบริเวณชุมชนนั้น แต่เคยใช้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งทำการประมงหาเลี้ยงชีพ มาก่อน จึงทำให้หมดโอกาสที่จะทำการประมงในบริเวณนั้นโดยเสรีภาพอีกต่อไป

เกี่ยวกับข้องโต้แย้งดังกล่าวนั้น คงจะต้องพิจารณาจากมาตรา 50 ของรัฐธรรม นูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบ อาชีพและการแข่งขันโดยเสรีภาพอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือ เศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้ม ครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพ ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ในวรรคแรกของมาตรา 50 นั้นรับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบ อาชีพหรือประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรือย่างเป็นธรรม ส่วนในวรรคสองบัญญติห้ามมิ ให้มีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้ถ้าหากมีบท บัญญติแห่งกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจ ของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นถือว่าเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือ สิ่งแวดล้อม และอาจถือเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพด้วยเช่นกัน เพราะการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น ชุมชนจะกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการในการทำประมง การจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรประมง การกำหนดให้มี กิจกรรม สงวน บำรุง รักษา และเพิ่ม พูนทรัพยากรประมงในบริเวณชุมชน เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่าการจัดการทรัพยากรประมงโดย ชุมชนนั้น ไม่ขัดต่อมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำหรับประเด็นพิจารณาต่อไปก็คือมาตรา 50 วรรคสองของกฎหมายรัฐธรรม
นูญกำหนดว่าจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการจัดการทรัพยากรประมง
โดยชุมชน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ควรได้พิจารณากำหนดให้มีกฎหมาย
และระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนขึ้นมารองรับต่อไป ซึ่งนับว่าสอดคล้อง
กับบทบัญญัติมาตรา 46 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิและมีส่วนรวมในการจัดการบำรุงรักษาและ
ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ ดังนั้นรัฐสมควรเร่งออกกฎหมายมารอง
รับต่อไป

นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนยังสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 79 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกด้วย

3.3 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดสิทธิการทำประมงไว้ตาม ประเภทของที่จับสัตว์น้ำ โดยที่ความหมายของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" นั้น บัญญัติไว้ในในมาตรา 4(5)

"ที่จับสัตว์น้ำ" หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขัง หรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือ กรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิ์ที่จะใช้ต่อ ไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฏหมายท้อง ถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วย ประการใด

จากคำจำกัดความของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ดังกล่าว พอจะยึดถือเป็นสังเขปได้ ว่า พื้นที่น้ำเกือบจะทุกแห่งเป็น "ที่จับสัตว์น้ำ" และตกอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจกฎหมาย ประมง ซึ่งกฎหมายยังกำหนดต่อไปอีกว่า บรรดาที่จับสัตว์น้ำทั้งปวงให้กำหนดเป็น 4 ประเภท คือ (1) ที่รักษาพืชพันธ์ (2) ที่ว่าประมูล (3) ที่อนุญาต (4) ที่สาธารณประโยชน์

บริเวณที่รักษาพืชพันธ์ (Sanctuary Area) นั้น กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดทำ การประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สำหรับที่ว่าประมูล (Concession Fishery Resources) นั้น คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่ง สมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ที่ว่าประมูล มีลักษณะเป็นการให้สิทธิเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property Right) แก่ผู้ ว่าประมูลซึ่งอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยการเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐและมี การกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ นอกจากนี้กฎหมายมีบทบัญญัติคุ้มครอง โดยการห้ามมิให้บุคคล ใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูลเว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาต

ในอดีตที่ผ่านมากรมประมง ได้เปิดให้มีการว่าประมูลจับสัตว์น้ำ ในแหล่งน้ำ ธรรมชาติทั่วประเทศทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม ต่อมากรมประมงได้ประกาศยกเลิกการว่าประมูลจับ สัตว์น้ำจืดทั่วประเทศ คงเหลือแต่เพียงการว่าประมูลเก็บฟองไข่เต่า เท่านั้น ซึ่งขณะนี้ก็ปรากฏ ว่าแทบไม่มีผู้มาประมูลอีก เนื่องจากได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า

สำหรับ ที่อนุญาต นั้นคือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ และเมื่อประกาศเป็นที่อนุญาตแล้ว กฎหมาย จะคุ้มครองโดยการห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้ รับอนุญาต

มาตรา 12 ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ

มาตรา 30 บุคคลใดประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาต ต้องขอ อนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ และเงินซึ่งผู้รับอนุญาตที่จะต้องชำระ โดยการว่าประมูลให้ถือว่าเป็นเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้นไม่ต้องเสียเงินอากรค่าอนุญาตในที่อนุญาต รายตัวบุคคลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าได้รับอนุญาตแล้ว

ที่อนุญาตนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับ ที่ว่าประมูล ในแง่ที่ว่าเป็นการมอบสิทธิ ส่วนบุคคล (Exclusive Fishing Right) ให้กับผู้รับอนุญาตมีสิทธิในการทำประมงหรือเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำในพื้นที่ที่ประกาศเป็นที่อนุญาตโดยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

อัมพร ทิฆัมพรพงศ์ (2541) กล่าวว่า ที่อนุญาต ตามมาตรา 12 มี 3 ประเภท และที่อนุญาตตามมาตรา 30 มี 1 ประเภท รวมเป็น 4 ประเภท ตามลำดับดังนี้

- 1) ที่อนุญาตให้ทำการประมง (ประเภทเครื่องมือประจำที่)
- 2) ที่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (ประเภทที่เลี้ยงหอย)
- 3) ที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำ (ประเภทบ่อล่อสัตว์น้ำ)
- 4) ที่อนุญาตรายตัวบุคคล(ประเภทรายตัวบุคคล)ที่อนุญาตทั้ง 4 ประเภท หมายถึงที่อนุญาตดังต่อไปนี้
- 1. อนุญาตให้ทำการประมง (ประเภทเครื่องมือประจำที่) ได้แก่ ที่อนุญาตเครื่องมือ ประจำที่ รวม 18 ประเภท คือ
 - (1) โป๊ะน้ำลึก
 - (2) อวนรัง

- (3) โป๊ะน้ำตื้น
- (4) เฝือกรัง
- (5) จิบ
- (6) ລີ່
- (7) สุก
- (8) โพงพาง
- (9) ร้านโจน
- (10) รั้วไซมาน
- (11) กั้นรั้วไซมาน
- (12) ช้อนปีก
- (13) ยอปีก
- (14) บาม
- (15) ยอขันช่อ
- (16) ช้อนขันช่อ
- (17) จันทา
- (18) กร่ำ
- 2. ที่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (ประเภทที่เลี้ยงหอย) ได้แก่ ที่อนุญาตเลี้ยงหอยชนิด ต่างๆ
 - ที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำ (ประเภทบ่อล่อสัตว์น้ำ)
 - 4. ที่อนุญาตรายบุคคล (ประเภทรายบุคคล) ได้แก่ การใช้เครื่องมือนอกพิกัดทำการ ประมง หรือทำการหาหอยแมลงภู่และหอยกะพง หรือเทียนหอยและหอยมุก

ดังนั้นก็พอจะถือได้ว่า กฎหมายประมงฉบับปัจจุบันมีการมอบสิทธิการทำประมง (Fishing Right) ให้แก่ชาวประมงเป็นรายบุคคล ในสองลักษณะคือ การมอบสิทธิการทำประมง ในที่ว่าประมูล และการมอบสิทธิการทำประมงในที่อนุญาต ซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคล (Private or Exclusive Fishing Right) ซึ่งยังไม่สามารถนำมาเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชนใด้อย่างสมบูรณ์ เพราะหลักการสำคัญของการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชนนั้น จะเป็นการมอบสิทธิทางการประมง(Fishing Right) ให้กับชุมชน มิใช่มอบ สิทธิทางการประมงให้กับชาวประมงรายใดรายหนึ่ง เหตุผลก็คือ ในอดีตที่ผ่านมาทรัพยากร ประมงของประเทศไทยยังมีอุดมสมบูรณ์อยู่มาก ชาวประมงส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือประมงขนาด เล็กจับปลาในแหล่งน้ำจึงเป็นส่วนใหญ่ การประมงทะเลยังไม่พัฒนา ทำให้บทบัญญัติต่างๆ ใน พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มุ่งเน้นเฉพาะการประมงน้ำจืดเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นการ

เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยเองก็ยังไม่มีการพัฒนาเช่นเดียวกัน ประกอบกับการพัฒนา ประเทศในระยะนั้นมุ่งเน้นขยายการเจริญเติบโตเศรษฐกิจของประเทศโดยการเพิ่มพูนผลผลิต จากการกสิกรรม และการประมง รัฐบาลสนับสนุนให้ราษฎรหักร้างถางพงเพื่อขยายพื้นที่เพาะ ปลูกเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการประมง ดังนั้นการมอบสิทธิทางการประมง (Fishing Right) สำหรับที่ว่าประมูลและที่อนุญาตแก่ชาวประมงรายบุคคลก็เพื่อเป็นการกระตุ้นการขยาย ตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ชาวประมงหรือผู้ประกอบการที่พอจะมีเงินลงทุนได้มีโอกาส ทำการประมงในที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาตโดยเสียค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นเงินไม่มากนัก แต่ผล ประโยชน์ที่ได้จะมีมากกว่าหลายเท่าตัว นอกจากนั้นการมอบสิทธิการประมง ดังกล่าวก็มิได้มีการปลูกฝังให้ผู้รับอนุญาตมีความรู้สึกรัก หวงแหน บำรุงรักษา ทรัพยากร ประมง เช่นจะต้องไม่จับปลาขนาดเล็ก ไม่จับพ่อแม่พันธุ์ปลา ฯลฯ ดังจะเห็นได้ว่า การจับปลา ใน หนอง บึงธรรมชาติของที่ว่าประมูลในแหล่งน้ำจืดนั้น ผู้รับอนุญาตจะวิดน้ำจนแห้งบ่อและจับ ปลาออกไปทั้งหมด ไม่มีพ่อแม่พันธุ์ปลาเหลืออยู่เลย

สำหรับในสภาวการณ์ปัจจุบันที่จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว และ ปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำลดจำนวนลงไปอย่างมากนั้น การจะมอบสิทธิส่วนบุคคลในการประมง แก่ชาวประมงรายย่อยอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน เพราะการมอบสิทธิทางการ ประมงนั้น มิใช่เพียงมอบสิทธิทำการประมงแต่อย่างเดียว แต่ยังมีหน้าที่ประการอื่นๆ ที่จะต้อง ทำเพื่อเป็นการเพิ่มพูน บำรุง รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมทางการประมงอีกด้วย ดัง นั้นการมอบสิทธิทางการประมงควรจะเป็นการมอบให้กับชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นจะ เป็นผู้รับผิดชอบกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมง ตามชนิดและปริมาณสัตว์น้ำในท้องถิ่นของตน เอง ซึ่งชุมชนอาจจะมอบสิทธิส่วนบุคคลในการทำประมงแก่ชาวประมงรายใดก็อาจสามารถทำได้

ในระยะเวลาที่ผ่านมา กรมประมงได้จัดทำโครงการประมงหมู่บ้าน โดยการจัดสร้างขุด บ่อเลี้ยงปลาขึ้นมาและนำพันธุ์ปลาชนิดต่าง ๆ มาปล่อยในทำนบปลาประจำหมู่บ้านพร้อมกับมี การแต่งตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาดูแลทำนบปลาในหมู่บ้านของตนเอง เมื่อเวลาผ่านไปจน กระทั่งปลาเจริญเติบโตพอที่จะจับขึ้นมาใช้ประโยชน์หรือบริโภคได้ ก็กำหนดวันจับปลาในทำนบ ปลาของหมู่บ้านตน โดยการเปิดขายบัตรให้แก่ชาวบ้านในหมู่บ้านตนหรือชาวบ้านจากที่อื่น ๆ มาซื้อบัตรจับปลา โดยคิดราคาบัตรจับปลาแตกต่างกันแล้วแต่ชนิดเครื่องมือประมง เช่น แห สุ่ม สวิง ยอ ฯลฯ เงินที่ได้จากการขายบัตรนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านจะนำไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้านและการทำนุบำรุง รักษา ทำนบปลาประจำหมู่บ้านของตนเองรวมทั้งการจัดหาพันธุ์ ปลามาปล่อยลงไปใหม่ต่อไป

การดำเนินโครงการประมงหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้นนั้น กรมประมงใช้บทบัญญัติของ พ. ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 ในส่วนที่ว่าด้วย "ที่อนุญาต" ในมาตรา 12 กำหนดให้ทำนบปลา ประจำหมู่บ้านเป็นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและใช้อำนาจของมาตรา 18 ควบคุมให้บุคคลอื่น ทำการประมงในทำนบปลาประจำหมู่บ้านยกเว้น ผู้ได้รับอนุญาต

มาตรา 13 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต

ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

หากวิเคราะห์ถึงกิจกรรมของโครงการประมงหมู่บ้านแล้วจะเห็นว่า เป็นการดำเนินการ ของชุมชนท้องถิ่นเฉพาะกิจกรรมการเพาะเลี้ยงปลาในทำนบปลาประจำหมู่บ้านเท่านั้น มิใช้การ ดำเนินการในการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังนั้นจึงใช้อำนาจของกฎหมาย ประมง ในเรื่อง "ที่อนุญาต" มาเป็นบทบัญญัติรองรับกิจกรรมดังกล่าว แต่ถ้าหากคณะกรรมการ หมู่บ้านจะดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ในเขตท้องถิ่นของตน ก็จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายประการอื่นมารองรับ ซึ่งในขณะนี้ถือว่าบทบัญญัติของ กฎหมายประมงยังไม่สามารถรองรับได้

เมื่อทราบความหมายของคำว่า "ที่ว่าประมูล" และ "ที่อนุญาต" แล้ว ยังมีที่จับสัตว์น้ำอีก ประเภทหนึ่งคือ "ที่สาธารณประโยชน์" ถ้าหากที่จับสัตว์น้ำที่มิได้ประกาศเป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์" "ที่ว่าประมูล" และ"ที่อนุญาต" แล้วก็ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น

มาตรา 7 ให้คณะกรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศ กำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืช พันธุ์ ที่ว่าประมูลหรือที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นสาธารณะ ประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในที่สาธารณประโยชน์นั้น บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำ การประมง หากเป็นการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประมงในพิกัด ก็จะต้องเสียค่าอาชญาบัตรให้ ถูกต้องเสียก่อน นอกจากนั้นบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์อีกด้วย แต่กรณีของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในที่สาธารณประโยชน์นั้น กฎหมาย มิได้คุ้มครองผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่

อนุญาต เพราะชาวประมงรายอื่น ๆ ยังคงมีสิทธิทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สา ธารณประโยชน์นั้นได้อยู่ ดังนั้น จึงควรประกาศเป็นที่อนุญาตสำหรับเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเสีย กฎหมายจึงคุ้มครองผู้ได้รับอนุญาต

มาตรา 16 ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการ ประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์ ต้อง ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับ มาตรา 16 วรรคสองนั้น สามารถใช้เป็นบทบัญญัติรองรับการดำเนินการโครง การการทดลองนำร่อง การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้รัฐ มนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุป กฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติรองรับเฉพาะการให้สิทธิทำ
การประมงรายบุคคล (exclusive fishing right) แก่ชาวประมงในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การใช้
เครื่องมือประจำที่ ที่อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำและที่อนุญาตรายตัวบุคคล หากวิเคราะห์ถึงจุดอ่อน
และจุดแข็งของการใช้กฎหมายประมงในการจัดทรัพยากรประมงโดยชุมชน ถือว่ามีจุดอ่อน
เนื่องจากกฎหมายประมงไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิประมงแก่ชุมชน (communities) ในการ
จัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำสาธารณะทั่วไป นอกจากนี้กฎหมาย
ประมงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้อนุญาตในการออกอาชญาบัตรในการทำการประมง
และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งการจัดการประมงโดยชุมชนในอนาคตจำเป็นต้องกำหนดอำนาจ
การอนุญาตให้แก่ชุมชนหรือให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุญาตออกอาชญาบัตร ซึ่งการออก
อาชญาบัตรจำเป็นจะต้องให้สอดคล้องกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละท้อง
ถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่าขณะนี้รัฐเองก็ยังไม่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิ บัติที่ชัดเจนสำหรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนทำให้การกำหนดกฎหมายขึ้นมารอง รับยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมว่าจะออกกฎหมายซึ่งมารองรับในลักษณะใด ครอบคลุมเรื่องใดเนื่องจากรายละเอียดสำหรับแนวทางปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรประมง โดยชุมชนมีหลายแนวทางดังนี้

1. การกำหนดพื้นที่ว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับเพื่อให้มีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ ส่วนในรายละเอียดปลีก ย่อยว่าพื้นที่ดังกล่าวควรจะมีอาณาบริเวณเท่าใดนั้น อาจจะกำหนดโดยกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ซึ่งนักวิชาการบางคนได้เสนอให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขต

ประมงชุมชนของแต่ละจังหวัด แต่ก็ไม่สามารถจะระบุได้ว่าความกว้างของเขตประมงชุมชนใน
ทะเลควรจะมีระยะกว้างเท่าใดจากชายฝั่ง เพราะการประกาศเขตกว้างมากเกินไปในทะเล ก็จะ
มีผลกระทบต่อชาวประมงพาณิชย์ที่หากินในทะเลเช่นกัน นอกจากนี้นักวิชาการบางคนก็เสนอ
ให้ใช้เขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)เป็นเขตประมงชุมชน แต่ก็ยังกำหนดความกว้างใน
ทะเลไม่ได้แน่นอนว่าควรมีความกว้างเท่าใด นอกจากนี้การกำหนดเขตจังหวัด เขตอำเภอ เข
ตอบต.ในทะเลก็ยังไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่ามีความกว้างเท่าใดและมีอำนาจของกฎหมายใด
ให้อำนาจรองรับการแบ่งเขตในทะเลหรือไม่ นอกจากนั้นการประกาศเขตการจัดการประมงโดย
ชุมชนจะประกาศพร้อมกันทุกจังหวัดชายทะเลทั่วประเทศหรือว่าจะประกาศเฉพาะแต่ละเขตที่มี
ความพร้อมก่อน เพราะหากประกาศแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อชาวประมงทั่วประเทศ และพื้นที่
ที่จะประกาศนั้นควรจะกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกพื้นที่ โดยมีกระบวนการการมีส่วนร่วมของ
ชุมชนเพราะทรัพยากรประมงอาจไม่เพียงพอต่อชาวประมงในพื้นที่

- 2. กลุ่มชาวประมงหรือองค์การชาวประมงที่จะได้รับสิทธิในการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการมอบสิทธิดังกล่าวควรมีการ ออกกฎหมายรองรับ นอกจากนี้กลุ่มชาวประมงหรือองค์กรชาวประมงควรมีสถานภาพทา กฎหมายประการใด เป็นกลุ่มประมง สมาคมประมง สหกรณ์ประมง หรือนิติบุคคลอื่นใด กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีอำนาจรองรับได้มากน้อยเพียงใดรวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่สามารถ เอื้ออำนวยและกระตุ้นให้ประชาชนชาวประมงปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่
- 3. ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น ตาม หลักแล้วจะไม่อนุญาตให้ชาวประมงรายอื่นหรือประชาชนอื่นที่มิใช่สมาชิกของชุมชนนั้นเข้าไป ทำการประมงในเขตประมงชุมชนนั้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับในเรื่องดังกล่าวเพื่อ มอบสิทธิการจัดการประมงแก่ชุมชนนั้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวรวมถึงการออกใบอนุญาตทำประมงใน ซึ่งปัจจุบันนี้กฎหมายกำหนดอำนาจการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของ เขตประมงชุมชน พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนอาจจะต้องออกกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจของชุมชน อบต.หรือองค์กรชาวประมงอื่นใด หรือยังเป็นอำนาจของ พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มชาวประมง อบต. ประมงใด ๆ ที่ได้รับสิทธิ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ ต้องจัดการทรัพยากรประมงให้เหมาะสมกับจำนวนชาวประมงในท้องถิ่นเพื่อการใช้ประโยชน์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการจัดการประมงโดยชุมชนเป็นการลดการทำประมงโดยเสรี (Open Access Fisheries) และใช้วิธีการจำกัดการทำการประมง (Limit Entry to Fisheries) ดัง นั้นจำต้องออกกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีอำนาจออกใบอนุญาตในพื้นที่ใด
- 4. ใบอนุญาตทำการประมงจะเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรการทำการ ประมง ควรจะต้องออกกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ออกใบอนุญาตและเก็บภาษีอากร ปัจจุบันนี้เจ้าพนักงานประมงอำเภอเป็นผู้ออกใบอนุญาต ใบอาชญาบัตร และเก็บเงินอากร ประมงส่งให้กับอบต. ดังนั้นหากจะออกกฎหมายกำหนดให้อบต.เป็นผู้ออกใบอนุญาต ใบ

อาชญาบัตรประมง และเก็บเงินอากรประมงเอง ก็จะเป็นการสะดวกแก่ชาวประมง นอกจาก นั้นกฎหมายควรเปิดช่องให้ อบต.กำหนดอัตราภาษีอากรประมงได้ตามความเหมาะสมกับขนาด เครื่องมือและวิธีการทำประมงในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงของนัก วิชาการหลาย ๆ คน นักวิชาการบางคนเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจให้กับอบต.ดำเนินการ แต่นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่าอบต.ยังไม่มีความพร้อมและขาดแคลนบุคคลากร

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบสิทธิดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติประการอื่น

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องการกระจาย อำนาจ กำหนดไว้ในมาตรา 78 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสิน ใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ประกอบกับเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 79 ก็ถือได้ว่าองค์กรท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ได้ กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้อง ถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวด ล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ในพื้นที่ตนเอง
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชา ชนในพื้นที่

องค์กรท้องถิ่นตามขอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะประกอบด้วย

- (1) องค์กรเทศบาล ตาม พ.ร.บ เทศบาล พ.ศ. 2496
- (2) องค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540

- (3) องค์กรกรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (4) องค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (5) องค์กรเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2531

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการออกกฎหมายรองรับใน เรื่องนี้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537

4.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กฎหมายฉบับนี้กำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นการรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ท้อง ถิ่นของรัฐบาล โดยถือว่าหน่วยย่อยที่สุดในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ ตำบล ดังนั้น การกำหนดให้ตำบลมีอิสระ ในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายนั้น ถือเป็นการ กระจายอำนาจขั้นพื้นฐานที่สุดที่รัฐจักต้องมอบอำนาจให้ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบขององค์กร ปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการพัฒนาตนเองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพตามความเจริญของแต่ ละท้องถิ่น เช่น การพัฒนาจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือพัฒนาจาก เทศบาล เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามลำดับ ต่อไป

การจะพัฒนาสถานภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว นั้น ปัจจัยสำคัญที่ สุดก็คือ งบประมาณที่จะใช้ดำเนินการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ เงินงบประมาณที่ใช้ในการ พัฒนาท้องถิ่นมีใด้ในสองลักษณะ คือ เงินรายได้ที่จัดเก็บจากกิจกรรมในท้องถิ่น และเงินรายได้ ที่ได้จากการอุดหนุนของรัฐบาล ถ้าหากองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีเงินรายได้จากการจัดเก็บ ของท้องถิ่นตนเองมาก โดยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยก็จะมีความเป็นอิสระมาก

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนด รูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นสองลักษณะ คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สภาตำบลถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยที่สุด ก่อนจะพัฒนาเป็นองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อไป กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ทุกตำบลจะต้องมีสภาตำบลและให้ สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) องค์ประกอบของสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดย ตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิก

ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่ง คน (มาตรา 7)

พรชัย รัศมีแพทย์ (2541) กล่าวว่า สภาตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจาย อำนาจบริหารระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีรายได้น้อยไม่เข้าเกณฑ์ยกฐานะเป็นองค์ การบริหารส่วนตำบล ต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด อย่างไรก็ดี การที่สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นมาตรการเสริมให้สภาตำบลมีความคล่องตัวและมี อิสระในการบริหารงานเป็นตันว่า มีผลทำให้สภาตำบลสามารถมีและจัดการทรัพย์สินของตนเอง ได้ มีความสามารถเป็นโจทก์หรือจำเลย ฯลฯ การกำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลและได้รับ เงินช่วยเหลือจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่องเท่ากับวางพื้นฐานให้สภาตำบลพัฒนาความเป็นอยู่อ ขงราษฎรในเขตท้องที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของสภาพตำบล นั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป (มาตรา 22) และหน้าที่ที่อาจพิจารณากรกระทำได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นและความ สามารถของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่ของสภาตำบล (มาตรา 23)

มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนการ โครงการ และงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการ และพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปก ครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตาม มาตรา 22 นั้น เป็นหน้าที่ทั่วๆ ไป ที่สภา ตำบลต้องดำเนินการ คือ

- (1) พัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการ และงบประมาณของสภาตำบล
- (2) เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตากฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่
- (4) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเหินกิจการภาย ในตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของ

ถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- (5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

ดังได้กล่าวแล้วว่าสภาตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น หน่วยย่อยที่สุด ซึ่งในปัจจุบันนี้สภาตำบล ส่วนใหญ่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกือบจะทั่วประเทศแล้ว คงเหลือตำบลที่มีสถานภาพเป็นสภาตำบลอยู่เป็นจำนวนไม่ มากนัก โดยที่ การยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายให้ยึดหลัก รายได้ของสภาตำบลเป็นเกณฑ์ โดยจะต้องมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จึงยกฐานะเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) ได้

มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้ เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของ กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและ เขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำ เป็นประกาศของกระทรวงหมาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น มีองค์ประกอบ สองประการ คือ (1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ (2) คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44) อนึ่ง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลนั้น เป็น มาตรการหนึ่งที่สนับสนุนความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในการความรับ ผิดชอบ ในลักษณะเช่นเดียวกับสภาตำบล

มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดย ตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และ สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสองคน มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคนและจากสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและ เลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารการประชุมและ การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 3 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป หน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ตามที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความจำ เป็นของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่ของบริหารส่วนตำบล พอสรุปได้ดังนี้

หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำมีดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2) การใช้ที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หมายถึง การจัดการให้ มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) การให้บริการแก่ราษฎร หมายถึง การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่ง เสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
- (4) การกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อื่นตาม ที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มีข้อสังเกตในกรณีของการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็เป็นเช่นเดี่ยวกับหน้าที่ของสภาตำบล ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่าสภาตำบล อาจพิจารณาดำเนินการในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวด ล้อม ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมายกำหนดว่า เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ แต่อย่างไรก็ ตามกฎหมายกำหนดแต่เพียงมีหน้าที่ต้องกระทำ ส่วนการจะมีอำนาจมากน้อยเพียงไร นั้นก็ต้อง พิจารณากฎหมายอื่น ๆ ประกอบว่าให้อำนาจแก่องค์การบริหารตำบลอย่างไร เช่น สมาพันธ์ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ร้องขอให้กรมประมงมอบอำนาจการจับกุมเรือประมงอวนลาก อวน รุน ที่ฝ่าฝืนกฎหมายประมง เข้ามาทำการประมงในเขตพื้นที่หวงห้าม 3,000 เมตร จากชายฝั่ง โดยอ้างว่ามีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตาม บทบัญญัติของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(7) ดัง กล่าว ในกรณีนี้ ก็จะต้องชี้แจงให้สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ทราบว่า บทบัญญัติดัง กล่าว กำหนดว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ หมายถึง กฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายประมง กำหนดว่า อำนาจการจับกุมผู้ฝ่าฝืน กฎหมายนั้น เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ไม่มีอำนาจ ในการจับกุม ผู้กระทำความผิด สมาพันธ์ฯ เพียงแต่มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เท่านั้น ดังนั้น หน้าที่ในกรณีนี้ก็คือ แจ้งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ ทราบว่ามีใครกระทำความผิดบ้าง แต่ไม่อำนาจในการจับกุมแต่อย่างใด ดังนั้น การมี หน้าที่ต้องกระทำตามมาตรา 67 ดังกล่าวนั้น ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น นอกจากนั้น การดำเนินการในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวด ล้อมประการอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่เป็นหน้า ที่ที่ต้องกระทำ เช่นนี้อาจจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นใด หรือร้องขอให้ รัฐช่วยเหลือในการดำเนินการ เช่น การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน องค์การบริหารส่วน ตำบลควรให้ความร่วมมือดำเนินการร่วมกับกลุ่มชาวประมงในเขตพื้นที่ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ตามความจำ เป็นหรือมีความสามารถกระทำได้ มีดังนี้

- การใช้ที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้มีและบำรุงรสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และสวนสาธารณะ การหาประโยชน์จากทรัพย์สินของการบริหารส่วนตำบล
- (2) การให้บริการแก่ราษฎร หมายถึง การให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและส่งเสริม กลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว การบำรุงและ ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน การให้มีการตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์ การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
 - (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (८) เหมและบารุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ สวนสาธารณะ
 (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรรมในครอบครัว

 - (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 - (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 - (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (10)
 - กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (11)

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การ บริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความแตกต่างจากรายได้ของ สภาตำบลหลายประการ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จาก ภาษีบำรุงพื้นที่ ภาษีโรง เรือน และภาษีที่ดิน ภาษีป่ายอากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนก อีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประธานบัตรใบอนุญาต และ อาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาว่าด้วย ป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม เงินที่เก็บตาม กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแหล่งรายได้ มากกว่าสภาตำบล

มาตรา 77 รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนก อีแอ่นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตาม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมล กฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น

มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาค หลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา **79** เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติใน องค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตัวเอง กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้เงินอากรประมงตาม กฎหมายประมง เป็นรายได้ของ อบต. ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้จาก การพบปะพูดคุยกับชาวบ้านและชาวประมงในพื้นที่ภาคใต้ พวกเขาให้ความเห็นว่ากฎหมาย ฉบับนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององคการบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตน เขาเสนอแนะว่ารัฐควรจะแก้ไข กฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจนในเรื่องการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการถือครองกรรม สิทธิที่ดิน ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย น้ำเสียจากโรงงาน บ่อเลี้ยงกุ้ง นอกจากนั้นพวกเขายังได้ เสนอแนะว่าชุมชนควรมีส่วนร่วมในการร่างและออกกฎหมายตั้งแต่ระยะแรก และก่อนที่ กฎหมายจะมีผลใช้บังคับควรมีการประชาพิจารณ์เสียก่อน

สำหรับความเห็นประการอื่นนั้น พวกเขาเห็นว่าการดำเนินการของ อบต. ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจาก อบต. อยู่ภายใต้อำนาจของนายอำเภอและปลัดอบต. ซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ควรแก้ไขกฎหมายให้อบต. มีความเป็นอิสระมากกว่านี้ รวมทั้งโดยส่วนใหญ่ แล้วสมาชิกอบต. ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาเพียงพอ อาจจะถูกชี้นำโดยผู้อื่นได้ง่าย ควรมีการสร้างผู้ นำชุมชนเพื่อทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้อบต.ก็จะต้องกระจายอำนาจให้กับ กลุ่มชาวบ้านต่าง ๆ ในเขตอบต. ของตนเองด้วย เช่น จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มอื่น ๆ ดำเนิน การพัฒนาการประกอบอาชีพของกลุ่มพวกเขา การจัดการทรัพยากรก็ควรจะร่วมกันดำเนินการ ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชนและชาวบ้านในแต่ละท้องถิ่น

สำหรับจุดอ่อนประการอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ สมาชิก อบต. อาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพทำการประมง ดังนั้นจึงไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการทรัพยากรประมง และไม่ มีความสามารถในการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลุ่ม ชาวประมงที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. นั้น ควรที่จะมีการรวมตัวกันและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมใน เรื่องของการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดเฉพาะหน้าที่ของ อบต. ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มิได้กำหนดให้ชัด เจนว่าอบต. มีอำนาจอย่างไรในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มี ความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของอบต. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะ ต้องคำนึงถึงระบบนิเวศน์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่กว้าง แต่อบต. มีเขตรับผิดชอบเล็ก ๆ และเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ในพื้นที่เหล่านั้น การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมิอาจจะดำเนินการได้อย่างมีอิสระ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกรอบ นโยบาย และกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยอบต. ร่วมกับ หน่วยงานรัฐ และชุมชนต่าง ๆ ในท้องถิ่นดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกัน (Co-management)

4.2 <u>ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....</u>

หลักการณ์ของการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนี้ ก็เป็นหลักการณ์เดียว กับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน กล่าวคือ ทรัพยากรป่าไม้ที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือ ทรัพยากรป่าไม้ที่รัฐเป็นเจ้าของแต่การดูแลรักษาป่าไม้โดยรัฐไม่สามารถดูแลรักษาป่าไม้ได้ อย่างทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ มีผลทำให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายและถูกบุกรุกไป เรื่อย ๆ ตลอดเวลา จนกระทั่งต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศโดยหวัง ว่าจะช่วยหยุดยั้งการทำลายป่า แต่ผลก็ยังปรากฏว่าพื้นที่ป่ายังคงถูกบุกรุกทำลายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสาเหตุเกิดจากชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับป่านั้น ต้องอาศัย การดำรงชีพจากป่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะแยกคนออกจากป่าเพราะวิถีชีวิตของชุมชน เหล่านั้นต้องอาศัยผืนป่าเป็นแหล่งดำรงชีพของพวกเขา ดังนั้นวิธีการที่จะรักษาผืนป่าและรักษา การดำรงชีพตามวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นนั้นก็คือการมอบสิทธิในการดูแลรักษาให้กับชุมชน ท้องถิ่น เพราะจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของป่าผืนนั้น ต้องการบำรุง รักษา และ อนุรักษ์ป่าไม้นั้น เพื่อที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะได้มีป่าไม้ไว้เป็นแหล่งดำรงชีวิตของพวกเขาเอง อย่างยั่งยืนสืบไป

บทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ฉบับนี้ สามารถใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายขึ้นมารองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

โดยที่ในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชนนี้จะกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน 4 ประการ คือ

- (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีว ภาพ
- (2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน
- (3) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน ป่า
- (4) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติของป่าชุมชน พ.ศ.

- (1) พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนใด้ โดยหลักการทั่วไปสามารถขอจัดตั้งป่า ชุมชนได้ในพื้นที่ทั่วไป เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย แต่ ในกรณีที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะ ทำได้ต่อเมื่อกลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนได้อยู่ในบริเวณนั้นหรือได้ดูแลรักษาพื้นที่ป่านั้นมาแล้วไม่ น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงให้เห็นได้ว่าการอยู่อาศัยนั้นได้ เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่า (มาตรา 18) พื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับ กฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไปเว้นแต่พระราชบัญญัติป่าชุมชนฯจะได้กำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น (มาตรา 6)
- (2) หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องมีภูมิลำเนาใน ท้องที่นั้นรวมกันตั้งแต่ 50 คน ขึ้นไป ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำ จังหวัด (มาตรา 18) เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชน ประจำจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับคำ ขอ (มาตรา 19) หลังจากนั้นจะมีการประกาศคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คัดค้านหรือแสดงความเห็น (มาตรา 20) เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการ ตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 22 มาตรา 25)
- (3) การจัดการป่าชุมชน กลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะมีฐานะเป็นสมาชิกป่าชุม ชนและร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุม

ชน (มาตรา 29) ประจำจังหวัด (มาตรา 30) ในแผนจัดการป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออก เป็นบริเวณอนุรักษ์และบริเวณการใช้ประโยชน์ กำหนดวิธีการในการพัฒนาสภาพป่าและรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์สภาพธรรมชาติของป่าชุมชน (มาตรา 18 วรรคสาม) ป่าชุมชนแต่ละ แห่งอาจมีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัด การป่าชุมชนเป็นผู้ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน (มาตรา 35) ในกรณีที่ มีผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินกลางของป่าชุมชน คณะ กรรมการจัดการป่าชุมชนหรืออธิบดีกรมป่าไม้สามารถฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้ (มาตรา 37และมาตรา 38)

- (4) การควบคุมดูแลป่าชุมชน แบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล การจัดการป่าชุมชนของสมาชิกและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนออกเป็นสองระดับ คือ
- 4.1 คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาผู้ ทรงคุณวุฒิเสนอ (มาตรา 7) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป คือ การเสนอแนะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐ มนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับนโยบายป่าชุมชน พิจารณาอุทธรณ์เรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดให้อุทธรณ์ได้ตามกฎหมายนี้ กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย และจัดทำ บัญชีรายชื่อบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 10)
- 4.2 คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งตามบัญชี รายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติจัดทำ (มาตรา 16) มีอำนาจหน้าที่พิจารณา อนุมัติการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตจังหวัด นอกจากนั้นได้กำหนดให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ บุคคลอยู่อาศัยในเขตป่าชุมชน และควบคุมดูแลป่าชุมชนในเขตจังหวัด (มาตรา 17) นอกจาก นั้นยังมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป และองค์กรเอกชนสามารถขออนุญาต จากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อเข้าไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนได้ (มาตรา 42)
- 4.3 การเพิกถอนป่าชุมชน นอกจากเพิกถอนป่าชุมชนเมื่อสภาพป่า เสียหายแล้ว ยังกำหนดให้สามารถเพิกถอนได้ถ้าปรากฏว่าการอนุญาตให้กำหนดป่าชุมชนได้ กระทำเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมเกี่ยวกับการอยู่อาศัยทำกินของราษฎรที่บุกรุกป่า และทางราช การสามารถหาที่ทำกินให้แก่ราษฎรเหล่านั้นได้แล้ว (มาตรา 51)
- 4.4 บทกำหนดโทษ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่น เป็นความผิด

ตามกฎหมายนี้ (มาตรา 54) นอกจากนั้นเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพ ธรรมชาติในป่า

จากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.......ดังกล่าว นำมาวิเคราะห์หาแนวทางในการออกกฎหมายรองรับการจัดการประมงโดยชุมชน ดังนี้

- การออกกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนควรจะตรา (1) กฎหมายออกเป็นพระราชบัญญัติโดยเฉพาะหรือเป็นหมวดหนึ่งอยู่ในกฎหมายประมงซึ่งนักวิชา ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรตรากฏหมายเป็นพระราช การหลายท่านได้ให้ความเห็นเป็นสองฝ่าย บัญญัติแยกต่างหากว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์เฉพาะเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง สามารถกำหนดรายละเอียดกฎหมาย ได้ชัดเจน เช่น การกำหนดคำนิยามต่าง ๆ ในกฎหมายสามารถกระทำได้กว้างขวางชัดเจน นอกจากนี้การมีกฎหมายเฉพาะจะทำให้การออกกฎหมายสามารถครอบคลุมกิจกรรมต่าง ของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ครบถ้วน ตั้งแต่การกำหนดพื้นที่ การจัดตั้งกลุ่ม ชาวประมง ฯลฯ รวมทั้งความเชื่อมโยงกับอำนาจในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) พระราชบัญญัติสหกรณ์ ฯลฯ ส่วนนักวิชาการฝ่ายที่ มีความเห็นว่าการจัดการประมงโดยชุมชนควรกำหนดเป็นหมวดอยู่ในพระราช บัญญัติการประมง เพราะการจัดการประมงโดยชุมชนเป็นส่วนย่อยของการจัดการทรัพยากร ประมงทะเลของประเทศไทยทั้งประเทศ ซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำจะมีการเคลื่อนย้ายว่ายไปมา ตลอดเวลาจากชายฝั่งออกไปทะเลลึก และจากทะเลลึกเคลื่อนย้ายมาใกล้ฝั่ง จึงต้องพิจารณา ิ ถึงองค์ประกอบของระบบนิเวศน์ทั้งระบบ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างทรัพยากรสัตว์น้ำ ชายฝั่งและทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล การกำหนดไว้ในกฎหมายประมงฉบับเดียวจะมีเอกภาพ ในการจัดการทรัพยากรประมงมากกว่า
- (2) วิธีการขอจัดตั้งป่าชุมชนสามารถนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาออก กฎหมายการจัดการประมงโดยชุมชน เพราะป่าชุมชนนั้นส่วนใหญ่ประชาชนภายนอกที่อยู่ห่าง ใกลไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์มากนัก ดังนั้นการประกาศจัดตั้งป่าชุมชน จึงไม่มีผลกระทบต่อ ประชาชนโดยทั่วไปนักต่างจากการประกาศเป็นประมงชุมชน ซึ่งโดยปกติเป็นพื้นที่ทำประมง ของเรือประมงหลายประเภทและมาจากหลายพื้นที่ หลายจังหวัด ดังนั้นการประกาศเขตประมง ชุมชนจึงมีผลกระทบต่อประชาชนและชาวประมงจำนวนมากซึ่งรัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัด เจนในเรื่องเหล่านี้เพราะจะเป็นประเด็นทางการเมือง นักวิชาการบางฝ่ายและชาวบ้านที่อาศัย บริเวณชายฝั่งทะเลมีความเห็นว่า รัฐควรออกกฎหมายกำหนดไปเลยว่าพื้นที่จากชายฝั่งทะเล ออกไป 3-12 ใมล์ทะเลทั่วประเทศเป็นพื้นที่ประมงชุมชนสำหรับเรือประมงขนาดเล็กทำการ ประมงในขณะที่นักวิชาการบางคนและชาวประมงพาณิชย์

เกรงว่าจะสูญเสียพื้นที่ทำประมงของพวกเขา ส่วนนักวิชาการมีความเห็นว่าการจัดการประมง โดยชุมชนมิใช้การแบ่งโซนการทำประมงในทะเลเพียงอย่างเดียว แต่จะรวมถึงการจัดตั้งกลุ่ม ชาวประมง หรือองค์กรชาวประมงให้มีความเข็มแข็งสามารถบริหารจัดการทรัพยากรประมง ชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการประกาศเขตการจัดการประมงโดยชุมชนควรดำเนิน การแบบค่อยเป็นค่อยไป พื้นที่ใดองค์กรชาวประมงท้องถิ่นมีความเข็มแข็งเพียงพอจึงค่อย ประกาศพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนดังนั้นกฏหมายที่จะออกมารอง รับควรกำหนดกรอบกว้าง ๆ ว่าที่ใดมีความพร้อมจึงค่อยประกาศเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่ง สามารถกำหนดรายละเอียดได้ในกฏกระทรวง

(3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนตามร่าง พ.ร.บ.ป่า ชุมชน พ.ศ......สามารถนำมาเป็นแนวทางในการออกกฎหมายกำหนดรูปแบบสมาชิกองค์ กรประมงชุมชนและคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการ ระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางคนและชาว ประมงบางรายมีความเห็นว่าคณะกรรมการระดับต่าง ๆ มีมากเกินไปทำให้การดำเนินงานไม่มี อิสระและไม่คล่องตัว บางรายเสนอว่า อบต. สามารถเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นได้อยู่แล้ว ควร ใช้ อบต. เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนโดยร่วมมือกับกลุ่ม ชาวประมงในท้องถิ่นกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ของสมาชิกชาวประมงที่สามารถเข้าทำประมงใน เขตประมงชุมชนต่าง ๆ ได้ ดังนั้นการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควรจะคำนึงถึงเหตุผลเหล่านี้ประกอบด้วย

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอก ชน หรือหมู่คณะอื่น และในมาตรา 46 บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุม ชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลป หรือวัฒน ธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับเรื่องการรวมตัวกันของชาว ประมง การกำหนดวิธีการ ในการมีส่วนร่วมของชาวประมง ในการจัดการทรัพยากรประมง เนื่องจากกฎหมายประมง พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ กฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่ใน ปัจจุบันนี้ที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของบุคคล นิติบุคคล สมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์ การเอกชน ได้แก่

5.1 <u>กฎหมายเกี่ยวกับหิติบุคล สมาคม</u>

การรวมตัวกันของชาวประมง เป็นกลุ่มชาวประมงนั้น อาจกระทำได้หลายรูป แบบ เช่น อาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมง โดยไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายเป็นนิติ บุคคล หรืออาจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงที่เข้มแข็งจดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติบุคคล

5.1.1 <u>หิติบุคคล</u>

รชฏ เจริญฉ่ำ (2540) กล่าวว่า นิติบุคคลย่อม หมายถึง กลุ่มชนที่ สมมติขึ้น เพื่อรวมตัวกันทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ตั้งใจไว้ เพื่อรวมความคิด โดยให้มี สภาพคล้ายกับบุคคล เพราะต้องมีการก่อตั้ง การดำเนินงานและการเลิกไปในที่สุด เมื่อเป็นเช่น นี้ นิติบุคคลจึงมีสภาพที่แตกต่างกับบุคคลธรรมดาตรงที่เป็นความว่างเปล่า ไม่มีชีวิตและจิตใจ แต่ก็มีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่นั้นโดยสภาพจะพึงมีพึง ได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา เช่น การแต่งงาน การรับบุตรบุญธรรม การรับมรดก เป็นต้น

ในการดำเนินการของนิติบุคคล ตามลักษณะที่ว่างเปล่านี้ จึงต้องมีผู้ที่ สามารถแสดงเจตนาของนิติบุคคลไว้ ซึ่งเรียกว่า "ผู้แทน" ของนิติบุคคล จะเป็นคนเดียวหรือ หลายคนก็ได้ เพื่อแสดงออกซึ่งความประสงค์ของนิติบุคคลที่เกิดแนวความคิดร่วมกัน ผู้แทน ของนิติบุคคลนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลนั้น ย่อมเป็น การผูกพันนิติบุคคลนั้น กิจการต่าง ๆ ของนิติบุคคล ก็คือ การทำนิติกรรม หรือสัญญา โดยการ ติดต่อ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือประกอบกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมาย และบุคคลที่รวมตัวกันตั้ง เป็นกิจการที่เรียกว่า "นิติบุคคล" (Juristic persons) จะต้องตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ

ความสำคัญของนิติบุคคลพอจะแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ

- (1) ความสำคัญต่อบุคคลภายนอก
- (2) ความสำคัญ ในการดำเนินคดี
- (3) ความสำคัญในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

(1) ความสำคัญต่อบุคคลภายนอก

เมื่อมีกฎหมายตั้งคณะบุคคลใดให้เป็นนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคล นี้ก็เกิดความสำคัญขึ้นมีสิทธิและหน้าที่ หรือที่เรียกกันว่าความรับผิดชอบเหมือนบุคคลธรรมดา ทุกประการ เพียงแต่มีข้อยกเว้นว่า นอกจากสิทธิและหน้าที่นั้นซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้ เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ในการแสดงออกซึ่งสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องมีผู้แทน ของ นิติบุคคลภายนอก

ความสำคัญของนิติบุคคลจึงอยู่ที่ "ผู้แทน" ของนิติบุคคลนั้น ดังนี้บุคคลภายนอกจึงต้องรู้ว่าใครเป็นเป็นผู้แทนของนิติบุคคลที่จะสามารถแสดงเจตนาของนิติ บุคคลนั้นได้ ใครจะติดต่อกับนิติบุคคล ก็ต้องติดต่อที่ผู้แทนของนิติบุคคล

ในปัจจุบัน กิจการที่ทำโดยคณะบุคคลยังไม่มีกฏหมายรับรอง ให้ตั้งเป็นนิติบุคคลแล้ว จะกระทำกิจการต่าง ๆ ต่อบุคคลภายนอก กฏหมายจะไม่รับรองบังคับ บัญชาให้ เพราะคณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันนั้น ยังไม่มีสภาพที่แท้จริง ต้องได้จัดตั้งขึ้นตาม ลักษณะของกฏหมายให้อำนาจหรือกฏหมายได้ตั้งขึ้น จึงจะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ ต่าง ๆ ที่จะสามารถติดต่อหรือทำนิติกรรมกับบุคคลอื่น ๆ ภายนอกได้

ความสำคัญของนิติบุคคลจึงอยู่ที่กฎหมายเป็นสิ่งรับรองขึ้น หากไม่มีกฎหมายรับรองแล้ว ก็คงเป็นคณะบุคคลธรรมดา หาได้เป็นนิติบุคคลไม่

(2) ความสำคัญในการดำเนินคดี

นิติบุคคลมีความสำคัญในการเป็นคู่ความในคดีแพ่งเป็นอย่าง มาก ผู้ที่จะถูกฟ้องหรือฟ้องคดีในศาลได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้นกิจ การที่ยังไม่เป็นนิติบุคลจึงไม่อาจจะถูกฟ้องหรือฟ้องคดีทางศาลได้เลย อย่างดีที่สุดก็ฟ้องได้ เพียงบุคคลธรรมดาเท่านั้น และแม้แต่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศอื่นไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ก็มีอำนาจฟ้องคดีในศาลไทยได้ เมื่อบริษัทจำกัดจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายในต่างประเทศ ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยอีก เพราะ มีสภาพบุคคลในฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว

จึงเห็นได้ว่าสิทธิที่จะดำเนินคดีทางศาลมีได้แต่เฉพาะบุคคล ซึ่งความหมายในทางกฎหมายของบุคคลนั้น คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล สำหรับบุคคล ธรรมดานั้น ย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าสามารถฟ้องและถูกฟ้องเป็นคดีโดยใช้นามส่วนตัวได้ แต่ในกรณีที่จะดำเนินคดีกับคณะบุคคลนั้น จะต้องได้ความว่าคณะบุคคลนั้นได้มีกฎหมายรับ รองหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นนิติบุคคลแล้ว หากยังไม่เป็นนิติบุคคลตาม กฎหมาย ย่อมไม่อาจจะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคู่ความในคดีได้ ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาลจึง ต้องระมัดระวังในข้อนี้เพราะผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีนั้น จะต้องเป็นบุคคลดังบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาตรา 1(11) และคำว่าบุคคล นั้น ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนั้นจะฟ้องคณะบุคคลซึ่งมิใช่ นิติบุคคลไม่ได้ได้แต่ฟ้องบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้รับผิดชอบในคณะบุคคลนั้นเท่านั้น

(3) ความสำคัญในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

เมื่อนิติบุคคลที่ตั้งขึ้น มีสิทธิและหน้าที่เช่นบุคคลธรรมดาแล้วก็ ต้องถือว่า นิติบุคคลนั้นสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ เพราะนิติบุคคลอาจจะแสวงหาทรัพย์ สินต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นของนิติบุคคลได้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือจะเป็นสังหาริมทรัพย์อื่น ต้องถือว่านิติบุคคลต่าง ๆ สามารถมีกรรมสิทธิได้ทั้งสิ้น

การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ไม่จำต้องเขียน ไว้ในวัตถุประสงค์นิติบุคคลนั้น แม้นิติบุคคลนั้น ๆ จะไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในเรื่องนี้ ก็ สามารถที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นก็ตาม นิติบุคคลย่อม ถือกรรมสิทธิ์ได้ทั้งสิ้น ข้อนี้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปของบุคคลธรรมดา เมื่อให้นิติ บุคคลมีสิทธิ์และหน้าที่นั้น ก็ต้องถือว่ามีอำนาจที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้

<u>การก่อตั้งหิติบุคคล</u>

การก่อตั้งนิติบุคคลย่อมเหมือนกับการเกิดของบุคคลธรรมดา แตกต่างกันอยู่กว่าการเกิดของบุคคลธรรมดานั้น เป็นไปโดยสภาพของธรรมชาติ แต่การก่อตั้ง นิติบุคคลนี้เป็นไปโดยกฎหมาย

การก่อตั้งนิติบุคคลนี้ เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ มาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า

"หิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวล กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น"

ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการที่จะก่อตั้งนิติบุคคล ได้นั้น จะต้องกระทำโดยอาศัยกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจก่อตั้งได้เท่านั้นหากไม่มี กฎหมายรับรองให้เป็นนิติบุคคลแล้ว กิจการที่ก่อตั้งขึ้นนั้นจะไม่เป็นนิติบุคคลได้เลย

กฎหมายที่จะให้อำนาจกิจการก่อตั้งเป็นนิติบุคคลได้นี้จึงมี ความสำคัญมาก เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลใดได้จะต้องดูกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไปและจำต้องมี วิธีการก่อตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นขั้นตอนไว้ หากไม่ปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของ กฎหมาย สิ่งที่ก่อตั้งขึ้นก็ไม่อาจเป็นนิติบุคคลได้เช่นเดียวกัน

นอกจากกระทำตามวิธีการของกฎหมายแล้วอาจจะมีกฎหมาย เฉพาะที่บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้องค์กร หรือ สถาบัน หรือกิจการใด เป็นนิติบุคคล เช่นนี้ องค์กร

เมื่อได้มีการก่อตั้งขึ้นถูกต้องตาม หรือสถาบันหรือกิจการนั้น ก็จะเป็นนิติบุคคลไปทีเดียว ในลักษณะเช่นนี้องค์กรนั้นจะเป็นนิติบุคคลทันทีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธี กฎหมายนั้นแล้ว การของกฎหมายอีกเหมือนกับวิธีที่กล่าวแล้วข้างต้น

วิธีตั้งนิติบุคคลตามกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาชัดเจนแล้วว่านิติบุคคลจะตั้งขึ้นได้ก็โดยอาศัยอำนาจแห่ง ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ตั้งเป็นนิติบุคคลแล้วกิจการหรือองค์การนั้นจะ กฎหมายโดยเฉพาะ ไม่เป็นนิติบุคคล แต่ตามกฎหมายยังแบ่งการตั้งนิติบุคคลออกเป็น 2 วิธี ต่างกัน จึงทำให้เกิด ความคิดเห็นในกฎหมายบางอย่างต่างกัน วิธีการตั้งนิติบุคคล 2 วิธีนั้นคือ

- (1) ตั้งโดยกฎหมาย
- (2) ตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย

(1) ตั้งโดยกฦหมาย

ในกรณีนี้หมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ก่อตั้งกิจการ หรือองค์กรขึ้น เมื่อได้การประกอบตั้งขึ้นตามวิธีการของกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะบัญญัติ โดยตรงเลยว่า ให้กิจการหรือองค์กรนั้น เป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลประเภทนี้ เรียกว่าเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งทำให้กิจการ หรือองค์กรนั้นเป็นนิติบุคคลทันที โดยไม่ต้องมีพิธีรีตองหรือต้องทำอย่างใดอีก

นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายโดยตรงนี้ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วย งานของรัฐบาล อันได้แก่ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช้ทบวงการเมือง ซึ่งจะเป็นนิติ บุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ต้องพิสูจน์ด้วยพยานบุคคลอีก

(2) <u>การตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย</u> การตั้งนิติบุคคลในลักษณะนี้เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจ ของกฎหมายเหมือนกัน แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและในที่สุดจะมีการจดทะเบียน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายนั้นแล้ว จึงจะเป็นนิติบุคคล

ในตอนแรกจึงอาจเป็นเพียงการก่อตั้งโดยคณะบุคคลขึ้นก่อน หลังจากก่อตั้งขึ้นมาเป็นการเริ่มดำเนินการแล้ว ก็ปฏิบัติการนั้นตามขั้นตอนของ กฎหมายจนครบถัวนและจดทะเบียนในที่สุด จึงเป็นนิติบุคคลขึ้นแยกต่างหากจากคณะบุคคลนั้น เช่น การตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้ว จะเป็นนิติบุคคลต่าง หากจากผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นทั้งหลาย ซึ่งรวมเข้ากันเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1088 สภาพของนิติบุคคลจำพวกจดทะเบียนแล้ว จะ เกิดขึ้นได้ก็ด้วยการจดทะเบียน

สมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้ว เป็นนิติบุคคลตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 83

มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้ว เป็นนิติบุคคลตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 122

สมาคมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตและ จดทะเบียน เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2533 มาตรา 233

ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตแล้วมีฐานะเป็นนิติ บุคคลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2533 มาตรา 208 สหกรณ์จำกัดที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล ตามพระราช บัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 18

ชุมนุมสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล ตามพระราช บัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 77

5.1.2 <u>สมาคม</u>

สมาคมเป็นนิติบุคคลชนิดหนึ่ง และสมาคมจะมีสภาพเป็นการ บริการสาธารณะ ทั้งมีการดำเนินการโดยเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องทำการควบ คุม ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมดูแลอีกทอดหนึ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 ได้ให้คำจำกัด ความสมาคมไว้ว่า

"การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่อง ร่วมกันและมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว สมาคมจะมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- 1. ต้องมีการก่อตั้งเป็นสมาคม
- 2. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะ
 - ก) ต่อเนื่องร่วมกัน และ
 - ข) มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
- 3. ต้องมี
 - ก) ข้อบังคับและ
 - ข) จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

(1) ต้องมีการก่อตั้งเป็นสมาคม

เดิมทีเดียวตามกฎหมายเก่าในมาตรา 1274 นั้นเรียกว่า "สัญญาตั้งสมาคม" โดยถือว่าการตั้งสมาคมนั้นเป็นลักษณะของการทำสัญญาอย่างหนึ่ง แต่ใน ปัจจุบันได้เปลี่ยนแนวความคิดใหม่ว่า การก่อตั้งสมาคมที่เป็นนิติบุคคลนั้น ไม่จำเป็นต้องทำ เป็นสัญญา จึงไม่นำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ว่าด้วยเอก เทศสัญญาเพราะการก่อตั้งเป็นสมาคมเพื่อให้เป็นนิติบุคคลนั้นเพียงแต่ยื่นคำขอจดทะเบียนตาม ที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็เป็นนิติบุคคลแล้ว ไม่ต้องทำเป็นรูปของสัญญาแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อการกระทำใด ๆ ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคม โดยจด ทะเบียนแล้ว ก็ย่อมจะทำให้กิจการนั้นเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมที่สมบูรณ์

ข้อสำคัญก็คือ การดำเนินการก่อตั้งนั้นจะต้องตั้งเป็นสมาคม ซึ่งเป็นลักษณะกระทำการใด ๆ หนักไปในทางสาธารณประโยชน์ มิใช่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง อย่างอื่น ที่อาจจะหนักไปในทางบันเทิงเริงรมย์หรือการหย่อนใจ เพราะนั่นจะเป็นสโมสร ซึ่งไม่มี การจดทะเบียนเป็นการตั้งสมาคมแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่แก้ ไขใหม่ ในมาตรา 78 นี้ เน้นชัดว่าต้องเป็น "การก่อตั้งสมาคม" โดยผู้ก่อตั้งต้องมีความมุ่งหมาย เช่นนั้น ไม่ใช่มุ่งหมายอย่างอื่น

(2) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะ

- ก) ต่อเนื่องร่วมกันและ
- ข) มิใช่เป็นเป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน องค์ประกอบของสมาคมในข้อนี้นับว่ากว้างขวางมาก เพรา

สมาคมนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่จำกัดประเภทของการกระทำ แต่การ กระทำการใด ๆ ในที่นี้จะต้องเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายกิจการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้ว ย่อมไม่อาจตั้งเป็นสมาคมได้ นอกจากนี้อาจจะมีการกระทำอื่น ๆ อีกที่ไม่อาจทำได้ตาม กฎหมาย คือ กิจการนั้นต้องห้ามโดยกฎหมาย กิจการที่พันวิสัยหรือชัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การก่อตั้งสมาคมในสภาพดังกล่าวย่อมทำไม่ได้เหมือนกัน

นอกจากนี้การกระทำนั้น ๆ ในการเป็นสมาคม จะต้องมีข้อ จำกัดอยู่ในขอบเขตของ

- ก) ต่อเนื่องร่วมกัน และ
- ข) มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

ในข้อ ก) ที่ว่า ต่อเนื่องกัน นั้น คำว่า "ร่วมกัน" เป็นถ้อยคำที่มี อยู่ตามกฎหมาย โดยดำเนินการสมาคมนั้นจะทำคนเดียวไม่ได้ต้องกระทำร่วมกันหลายคน คือมี เจตนาที่จะเข้ากันในทางดำเนินการและปฏิบัติภารกิจการอันใดอันหนึ่งทางเดียวเท่านั้น ไม่มี เจตนาจะร่วมกันในทางส่วนได้ส่วนเสียของกิจการนั้น

ส่วนคำว่า " ต่อเนื่อง " เป็นคำที่เพิ่มขึ้นมาใหม่จากฏหมายเก่า ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานของสมาคมนั้น จะต้องมีลักษณะต่อเนื่องตลอดไปในเมื่อเป็นสมาคม แล้ว จะหยุดดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการในบางขั้นตอนโดยไม่มีการต่อเนื่องนั้น ย่อมไม่ใช่ สมาคมเสียแล้ว

ดังนั้น คำว่า "สมาคม" ในลักษณะของสมาคมจึงเป็นถ้อยคำ ใหม่ที่มีความสำคัญเน้นหนักให้เห็นชัดว่า ผู้บริหารสมาคมนั้นจะต้องกระทำกิจการต่าง ๆ ของ สมาคมตามวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง จะหยุดดำเนินการบ้าง แล้วดำเนินการบ้างนั้น ย่อมไม่ ถูกต้องตามความประสงค์ของกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมจะต้องประกอบ ด้วย ข้อ ข) ที่ว่า มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งเดิมทีเดียวตามกฎหมาย นั้นบัญญัติแต่เพียง "เพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกันอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน" เท่า นั้น แต่ในกฎหมายปัจจุบันที่แก้ไขนี้ได้เพิ่มคำว่า "หรือรายได้มาแบ่งปันกัน" ด้วย

เหตุนี้แสดงให้เห็นชัดว่า สมาคมนั้นสามารถที่จะหาผลกำไร และรายได้ได้ แต่จะนำผลกำไรและรายได้นั้นมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ก่อตั้งหรือสมาชิกไม่ได้ โดยจะต้องนำผลกำไรหรือรายได้นั้นเป็นของสมาคม เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ ของสมาคมต่อไป

ทั้งนี้เพราะสมาคมจะตั้งอยู่และดำเนินการได้จะต้องมีเงินเป็น ปัจจัยสำคัญ หากขาดปัจจัยนี้เสียแล้ว การดำเนินงานก็คงต้องล้มเหลวด้วยเหตุนี้เป็นการจำเป็น อย่างยิ่งที่สมาคมย่อมต้องมีการหาผลกำไรและรายได้เป็นของสมาคม หากสมาคมจะตั้งอยู่เฉย ๆ โดยไม่แสวงหาเงินนั้นไม่ได้ แต่ผู้บริหารหรือสมาชิกของสมาคมจะต้องไม่แบ่งปันกำไรหรือ รายได้นั้น โดยต้องเป็นผู้ทำงานด้วยความเสียสละให้แก่การบริการสาธารณะ ซึ่งผู้ที่เป็น กรรมการหรือสมาชิกของสมาคมนั้น มีงานอย่างอื่นทำอยู่แล้วเป็นผู้เข้ามาทำงานให้แก่สมาคม โดยเสียสละในบางครั้งต้องเอาเงินจากกิจการงานของตนที่ทำอยู่แล้ว สละให้แก่สมาคมเพื่อเป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไปด้วย

ในข้อนี้จึงเห็นได้ว่า ลักษณะของสมาคมจึงแตกต่างกับสหกรณ์ เพราะสหกรณ์นั้นสามารถที่จะหาผลกำไรและรายได้มาแบ่งปันกันในระหว่างสมาชิกของสหกรณ์

อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกโดยเฉพาะ แต่สมาคมนั้นจะไม่สามารถ แสวงหากำไรและรายได้มาแบ่งปันกันระหว่างสมาชิกได้เลย คงต้องทำเพื่อสมาคมโดยแบ่งปัน ให้แก่สาธารณประโยชน์อันเป็นเรื่องภายนอกเท่านั้น

(3) ต้องมี

- ก) ข้อบังคับ และ
- ข) จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ลักษณะของสมาคมจึงต้อง

ก) ข้อบังคับ เพราะนิติบุคคลจะต้องมีข้อบังคับ เพื่อที่จะได้รู้ ถึงวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินงาน ทำให้ผู้ที่เข้ามาดำเนินการแทนคนเดิม สามารถที่จะ ดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปได้ เพราะดูตามข้อบังคับก็สามารถที่จะรู้ได้ สมาคมจึงไม่อาจจะตั้งขึ้น โดยไม่มีข้อบังคับได้

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 ได้บัญญัติถึง ้ เรื่องข้อบังคับของสมาคมว่า "ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการต่อไปนี้

- (1) ชื่อสมาคม

- (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม
 (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง
 (4) วิธีรับสมาชิกแบะการขาดจากสมาชิกภาพ
 (5) อัตราค่าบำรุง
 (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวน กรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการ การพันจากตำแหน่งของกรรมการ และการ ประชุมของคณะกรรมการ
 - (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สิน ของสมาคม
 - (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

ลักษณะนี้เป็นผลใช้บังคับของกฎหมายซึ่งผู้ร่างข้อบังคับจะ ต้องกำหนดให้มีข้อความครบถ้วนตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะขาดแม้แต่ข้อใดข้อหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะหากขาดไปข้อใดข้อหนึ่งแล้ว ทางนายทะเบียนจะไม่ยอมจดทะเบียน

ผู้ร่างข้อบังคับจึงมีความจำเป็นต้องทำการร่างข้อบังคับให้มี ความครบถ้วนตามกฎหมาย ผู้ดำเนินการของสมาคม ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับ นั้น หากปฏิบัติผิดไปจากข้อบังคับ ย่อมจะไม่ถูกต้องย่อมถูกเพิกถอนเสียได้

ข) จดทะเบียน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะของสมาคมยังต้องประกอบ ด้วย ข้อ ข) คือ จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หมายถึงจะต้องมีการจด ทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ สมาคมใดที่ยังไม่จด ทะเบียน ยังไม่เรียกว่าเป็นสมาคมถือว่า ยังมีลักษณะไม่ครบถ้วน

ในข้อนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 83 บัญญัติ ว่า "สมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล"

การจดทะเบียนของสมาคมนั้น จะเป็นนิติบุคคลทันที กรณีใดที่ ยังไม่มีการจดทะเบียน จึงเป็นเพียงคณะบุคคล หรือกลุ่มชน เท่านั้น จะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายแต่อย่างใด

การจดทะเบียนสมาคมเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามและ เป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องทำทีเดียว หากไม่จดทะเบียนสมาคมแล้ว ผู้ที่ ดำเนินการและสมาชิกจะมีความผิดทางอาญา ส่วนรายละเอียดในการดำเนินการจดทะเบียน และความรับผิดนั้น จะได้กล่าวต่อไป เมื่อศึกษาถึงเรื่องวิธีการจดทะเบียนสมาคม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาคมที่จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย เดิมนั้น กฎหมายก็ยังกำหนดให้เป็นสมาคมต่อไปเหมือนเดิม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บท บัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า

"ให้บรรดาสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาคมตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ท้ายพระราชบัญญัตินี้"

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าการจดทะเบียนสมาคมมี ความสำคัญ เพราะกรณีที่กฎหมายใหม่รับรองว่า สมาคมเก่ายังเป็นสมาคมไปตามเดิมนั้น จะ ต้องเฉพาะสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายเดิมเท่านั้นดังนั้นสมาคมใดตามกฎหมายเดิมที่ไม่ จดทะเบียน ก็จะไม่เป็นสมาคมตามกฎหมายใหม่ เท่ากับสภาพเป็นสมาคมต่อไป หากจะให้เป็น สมาคมและต้องทำการขอจดทะเบียนตามกฎหมายใหม่นี้ต่อไป

แสดงให้เห็นอีกกรณีหนึ่งว่า สมาคมที่จดทะเบียนตาม กฎหมายเก่านั้นยังเป็นนิติบุคคลอยู่

เมื่อสมาคมเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ในนามของสมาคมเหมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง สมาคมมีอำนาจฟ้องร้องได้ เช่น มีผู้กู้ยืมเงิน ของสมาคมไป สมาคมฟ้องเรียกคืนได้ ผู้ยืมจะอ้างว่าสมาคมไม่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม ไม่มี อำนาจฟ้องหาได้ไม่

ตราบใดที่ยังไม่มีการจดทะเบียน ก็ยังไม่เรียกว่า เป็นสมาคม ยังไม่เป็นนิติบุคคล ไม่อาจจะดำเนินการในนามของสมาคมได้ การทำนิติกรรมต่าง ๆ ไม่ถือว่า ทำในนามสมาคม เช่น การให้เงินแก่สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยมิได้จดทะเบียนตามกฎหมายนั้น เพราะ มีแต่ผู้ให้โดยไม่มีบุคคลเป็นผู้รับ ผู้ให้จึงยังคงเป็นเจ้าของเงินอยู่ กิจการนั้นหากจะมีการฟ้องร้อง จะฟ้องในนามของสมาคมไม่ได้ นอกจากนี้แม้แต่จะต่าง ก็ไม่อาจทำในนามของสมาคมได้ เช่น เดียวกัน

อนึ่งการจดทะเบียนสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์นี้เป็นแต่เพียงบททั่วไปให้ทำได้เท่านั้น สมาคมบางสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ตรงตาม
กฎหมายอื่น การจดทะเบียนโดยตรงต่อนายทะเบียนทีเดียว ย่อมไม่อาจทำได้จะต้องผ่านนวิธี
การหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก่อน จึงจะจดทะเบียนเป็นสมาคมได้ เช่น
สามาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จะจดทะเบียนก่อตั้งเป็น
สมาคมได้จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้
เพราะ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา ที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า

"สมาคมหรือองค์การใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงาน ของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามต้องได้รับอนุญาต จากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงจะดำเหินการจัดตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไป ได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้ สมาคม หรือองค์การที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไป ให้เลิกและหยุดดำเหินการทันที อนึ่ง ถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการอนุญาตที่ให้ไว้แก่ สมาคมหรือองค์การใดก็ได้ สามาคมหรือองค์การเช่นว่านั้นจักต้องเลิกและหยุดดำเหิน การทันทีดุจกัน"

กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า การจดทะเบียนสมาคมเกี่ยวกับ งานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน มิฉะนั้น การจดทะเบียนให้ไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้จะไม่เกิดผล คือ ดำเนินการของ สมาคมต่อไปไม่ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล ชาวประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคลหรืออาจจะจด กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมก็ได้ แต่การดำเนินงานของสมาคมก็จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ นั่นคือสมาคมจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน เช่น สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งตัวแทนของสมาคมการ ประมงแห่งประเทศไทย สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่ง ชาติ ส่วนชาวประมงพื้นบ้านนั้น เป็นแต่เพียงการรวมตัวเป็นกลุ่มโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น ซึ่งไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ นโยบายประมงแห่งชาติ เนื่องจากผู้แทนของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ นั้น กฎหมาย จะถือว่าดำเนินการไปในทางส่วนตัว มิได้ดำเนินการในฐานะผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ของ สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ดังนั้น ชาวประมงพื้นบ้านควรพิจารณาว่า การจัดตั้งกลุ่ม ชาวประมงของตนเองนั้น เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร ควรจะต้องจัดตั้งกลุ่มโดยมีกฎหมายรองรับ หรือไม่ และเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร เพราะมิฉะนั้นแล้ว การดำเนินการใดๆ ของผู้แทนอาจจะมี ผลเป็นการดำเนินการโดยส่วนตัวมิได้กระทำในนามของกลุ่มชาวประมง ดังนั้น การรวมกลุ่ม ชาวประมงโดยการจัดตั้งเป็นสมาคม อาจจะไม่สามารถดำเนินการรองรับการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชนได้

5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรวมตัวกันของ ประชาชน เพื่อเป็นการสนันสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้องค์กรเอกชน (Non-Governmental Organizations-NGOs) ที่ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจการเกี่ยวข้องโดย ตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทาง การเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอก ชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่ง เสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม กฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่ง แวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือ มุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีองค์กรเอกชน(NGOs) ด้านสิ่งแวดล้อม มาขอจดทะเบียนกับ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ประมาณ 90 กว่าองค์กร ซึ่งองค์กรเอกชนที่ได้ ขอจดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนทางราชการได้หลายประการ ดังบัญญัติในมาตรา 8

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการ ช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม
- (๒) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึก ของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรม ชาติ
- (๓) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจ กรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (๔) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรม ชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (๕) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่า เสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคใน การดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วย เหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่ง ให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวด ล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จด ทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินกิจการโดยก่อ ความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิก ถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลาก หลายทางชีวภาพ รวมทั้งได้กำหนดสิทธิขององค์การอิสระในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย คำว่า "องค์การอิสระ" ในรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (Non-Governmental Organization-NGOs) และสถาบันอุดม ศึกษา

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ใช้รองรับได้แต่เพียงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิอาจ ใช้รองรับการจัดตั้งกลุ่มชาวประมง เพื่อดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจาก การดำเนินการดังกล่าวจะมีกิจกรรมหลายประการที่มุ่งเน้นในเรื่องการแสวงหาผลกำไรในเชิง การค้า

5.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 85 บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ ในขณะนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับระบบสหกรณ์ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 แต่เนื่องจากการจัดตั้งเป็น สหกรณ์จะ มีรูปแบบกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติมากมาย นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ เอง ก็จะต้องใช้เวลาในการพัฒนากลุ่มของตนเองเพื่อให้กลุ่มของตนเองมีความเข้มแข็งพอสม ควร ก่อนที่จะดำเนินการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้นมา

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการรวมตัวกัน เป็นกลุ่มเกษตรกรเพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพและ กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ควรจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจาก สถาบันการเงินของรัฐหรือของเอกชนมาดำเนินกิจการให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้การ สนับสนุนส่งเสริมและกำกับของทางราชการอันจะมีผลให้กลุ่มเกษตรกรเจริญเป็นปึกแผ่นและ สามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์และดำเนินกิจการในรูปสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ ได้โดยรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้น โดยที่ใน ปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติในขณะนั้นได้ออกประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วย กลุ่มเกษตรกร

มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตร กรรม ซึ่งรวมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังไม่อาจรวมกันจัดตั้ง เป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการ ของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร หรือการควบกลุ่ม เกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกร

มาตรา 118 ตรี กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคคล

มาตรา 118 เบญจ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกรโดยมติของที่ประชุม ใหญ่ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะ เป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับบังคับของกลุ่มเกษตกรมี รายการถูกต้องตามมาตรา 14 สำหรับสหกรณ์จำกัด หรือมาตรา 55 สำหรับสหกรณ์ไม่ จำกัด ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

สหกรณ์ตามวรรคหนึ่งย่อมได้มาทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และ ความรับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกร

เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ให้มีบท บัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 แล้ว พร้อมกันนั้นคณะปฏิวัติก็ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 ออกมาอีก 1 ฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วย การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานในอันที่จะแปรสภาพกลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์ การเกษตรต่อไป โดยมีการให้ความหมายของคำว่า

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง เลี้ยง สัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั้ง เพาะเห็ด และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดในราชกิจนุเบกษา

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรไว้ดังนี้

- 1) จัดให้ได้มา ซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิทธิ ครอบครอง กู้หรือยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิ การเช่าหรือการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่ง ทรัพย์สิน
- 2) ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ โอน รับ จำนอง หรือจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก
 - 2) ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น
 - 3) กระทำธุรกิจและการค้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
 - 4) ให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกโดยเรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน
 - 5) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- 6) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้ สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

การดำเนินกิจการตาม (1) (2) และ (3) จะต้องจำกัดอยู่ภายใน วงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ

สุขาติ เดชะสัจจา และบรรลือ จงศิริรักษ์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง กลุ่มเกษตรกรประมงและได้สรุปผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมงไว้ดังนี้ กลุ่ม เกษตรกรประมงจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 มีฐานะ เป็นนิติบุคคล และสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆได้ โดยกลุ่มเกษตรกรประมงยึดหลักการบริหารแบบ ประชาธิปไตย สมาชิกเป็นเจ้าของกลุ่มฯ และเลือกตัวแทนให้มาบริหารงานในกลุ่มฯ เรียกว่า" คณะกรรมการดำเนินการ" มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินกิจ การทั้งปวงและเป็นผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก และในการ ดำเนินกิจการ คณะกรรมการดำเนินการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ นโยบาย และมติของที่ประชุมใหญ่ เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่กลุ่มเกษตรกร พร้อมทั้งร่วมกันกำหนด นโยบายการทำงาน แล้วมอบให้ "ฝ่ายจัดการ" ซึ่งเป็นพนักงานที่กลุ่มฯ จ้างมาปฏิบัติงาน อาจ จะประกอบด้วยผู้จัดการ สมุหบัญชี เจ้าหน้าที่ธุรการ ฯลฯ

คณะกรรมการดำเนินการทำหน้าที่บริหารกิจการของกลุ่มฯ โดยจะประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของกลุ่มฯ และเมื่อสิ้นปีทางบัญชีของกลุ่มฯ คณะกรรมการดำเนินการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ของ สมาชิก เพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา จัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปี เลือกตั้งคณะ กรรมการดำเนินการชุดใหม่ กำหนดนโยบายการบริหารของกลุ่มฯ ตามความเหมาะสมของ กลุ่มฯ

ธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรประมง เมื่อได้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกร ประมงแล้ว คณะกรรมการต้องดำเนินธุรกิจต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์สมาชิก ซึ่งได้แก่ การซื้อ การขาย การธนกิจ การบริหารการส่งเสริมการประกอบอาชีพ และการให้การศึกษาอบรม

แหล่งเงินทุนของกลุ่มเกษตรกรประมง เพื่อนำมาใช้ในการ ประกอบธุรกิจของกลุ่มฯ มีแหล่งเงินทุน 3 ทาง ได้แก่

- 1. ทุนจากสมาชิก ได้แก่
 - การถื้อหุ้นของสมาชิก กลุ่มฯ สามารถออกหุ้นได้ โดยไม่จำกัดจำนวน มูลค่าของหุ้นกำหนดไว้ตาม ข้อบังคับ และสมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น
- 1.2 รับฝากเงินจากสมาชิก

 2. ทุนจากกลุ่มเกษตรกรประมง ได้แก่

 2.1 เงินสำรอง ซึ่งได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของกลุ่มฯ

 2.2 เงินสะสมอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

 3. ทุนจากสถาบันการเงิน ได้แก่ การกู๊ย็มเงินทั้งจากส่วนราชการและเอกชน

นอกจากนี้ สุชาติ เดชะสัจจา และบรรลือ จงศิริรักษ์ (2541) ยังได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมง ดังนี้ กลุ่มเกษตรกร ประมงเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งในปีนั้นได้เกิดวิกฤติการณ์เกี่ยวกับน้ำมัน และข้าวสาร ขาดแคลนและมีราคาสูง รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความช่วยเหลือชาวประมง โดยได้มีการจัดสรร โควต้าน้ำมันให้ชาวประมงโดยให้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรประมงเพื่อขอรับโควต้าน้ำมันจากรัฐ บาล และในปี พ.ศ. 2523 ก็เกิดวิกฤติการณ์เกี่ยวกับน้ำมันขาดแคลนขึ้นมาอีก รัฐบาลก็ได้จัด สรรโควต้าน้ำมันให้กลุ่มเกษตรกรประมงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2523 ก็ได้เกิดกลุ่ม เกษตรกรประมงขึ้นมา 80 กว่ากลุ่มฯ ต่อมาเพื่อภาวะการขาดแคลนน้ำมันผ่านพันไปแล้ว กลุ่ม เกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ก็ได้ดำเนินธุรกิจต่อมา และก็มีกลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ได้ หยุดดำเนินกิจการลง เพราะประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการ

ในปัจจุบันนี้มีกลุ่มเกษตรกรประมง จำนวน 90 กลุ่ม มีสมาชิก จำนวน 7,645 คน โดยแบ่งกลุ่มเกษตรกรประมงออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- 1. กลุ่มเกษตรกรทำประมง มีจำนวน 53 กลุ่ม และมีสมาชิก จำนวน 4,272 คน เป็นกลุ่มฯ ที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการจับสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลและจับสัตว์น้ำ ในทะเล ธุรกิจของกลุ่มฯได้แก่ การขายน้ำมัน น้ำแข็ง อุปกรณ์ประมง แก๊ส และจัดบริการท่า เทียบเรือ
- 2. กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ มีจำนวน 37 กลุ่ม และมี สมาชิกจำนวน 3,373 คน เป็นกลุ่มฯที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและสัตว์น้ำ กร่อย ธุรกิจของกลุ่มฯได้แก่ การขายอาหารสัตว์น้ำ น้ำมัน ยารักษาโรคสัตว์น้ำ ปูนขาว และ อื่นๆ

ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรประมง พบว่าปัญหา อุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินกิจการ ได้แก่

- 1. ปัญหาการบริหารงานของกลุ่มเกษตรกรประมง
- 2. ปัญหาการขาดความร่วมมือจากสมาชิก
- 3. ปัญหาการขาดพนักงานเพื่อปฏิบัติงานในกลุ่ม
- 4. ปัญหาการขายสินค้าของกลุ่มฯ ต้องประสบปัญหาการแข่ง
- ทำให้รายได้ไม่

y 90 MU 10 SIG 19 ปัญหาอื่น ๆ นั้น ก็คือ กลุ่มเกษตกรประมงบางกลุ่มจัดตั้งขึ้น แล้วไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะกลุ่มเกษตรกรทำการประมงยังมีฐานะอ่อนแอ การพัฒนาของกลุ่มเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่มีการติดต่อระหว่างกลุ่มเกษตรกรประมงด้วยกันเอง ได้ นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรประมงสามารถจะไม่ดำเนินธุรกิจบางประเภทที่มีเงินทุนสูง เช่น โรง งานอาหารสัตว์น้ำ ซึ่งต้องแข่งขันกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนที่มีเงินทุนมากกว่า ธุรกิจ เอกชนบางรายพยายามที่จะผูกขาดในลักษณะการบริการครบวงจร ทั้งด้านการเงิน วิชาการ การตลาด และการสนับสนุนประการอื่น ๆ

ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายใหม่เป็น ปัจจุบันนี้ 2542 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติและสาระสำคัญบาง พระราชบัญญัติสหกรณ์ ประการ แต่หลักการณ์ส่วนใหญ่ก็ยังยึดถือหลักการณ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว มุ่งเน้นที่จะช่วย เหลือเกษตรกรการเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ ออมทรัพย์ และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ประมงด้วย แต่การดูแลสนับสนุนส หกรณ์อื่น ๆ ไม่สามารถจะดูแลได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะหน่วยงานที่รับผิด ชอบการจดทะเบียนสหกรณ์ไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพของส หกรณ์บางประเภทได้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ก็มุ่งเน้นในเรื่องการ จัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน ที่มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก การดำเนินการส่ง เสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงควรจะมีการออกกฎหมายสหกรณ์ประมงขึ้นมารองรับโดยเฉพาะ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่การ ประกอบอาชีพของชาวประมงโดยตรง เนื่องจาก การจัดตั้งสหกรณ์ประมงหรือกลุ่มเกษตรกร ประมงจะเป็นขั้นตอนหรือองค์ประกอบอันหนึ่งของกระบวนการจัดการทรัพยากรประมง ซึ่งจำ เป็นจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพและมี ประสิทธิภาพ

กระบวนการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว จะมุ่งเน้นในการควบคุม การใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง ให้สอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดย การควบคุมจำนวนชาวประมง เรือประมง เครื่องมือประมง กำหนดชนิด ขนาดและปริมาณ สัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กำหนดมาตรการอนุรักษ์ สัตว์น้ำอื่น ๆ เช่น การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำลงในแหล่งน้ำธรรมชาติ การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยของ สัตว์น้ำ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชาวประมงทุกๆ กลุ่ม ให้มีส่วนร่วม ดังนั้นการกำหนดให้มีกฎหมายสหกรณ์ประมงโดยตรง จะช่วยให้กิจการสหกรณ์ ประมงในประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตได้ดีกว่าในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้แล้ว หน่วย งานรับผิดชอบก็ควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนการประกอบ อาชีพของชาวประมงได้โดยตรง สำหรับการพัฒนากลุ่มชาวประมง สหกรณ์ประมง จำเป็นต้อง ใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำโครง การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มชาวประมงไว้ในกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือ เกษตรกร การเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออม ทรัพย์ รวมทั้งสหกรณ์ประมงด้วย แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการรองรับการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังมีจุดอ่อนไม่สามารถใช้รองรับการ ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ สหกรณ์ไม่ สามารถดูแลได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการ

ประกอบอาชีพประมงได้ การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ ยุ่งยาก

6. <u>กฎหมายประมงต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงและสิทธิการ</u> <u>ทำประมง</u>

การจัดการทรัพยากรประมงโดยการกำหนดสิทธิการทำประมงมีการดำเนินการในหลาย ประเทศ แต่ประเทศที่มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับว่าประสบ ผลสำเร็จดีกว่าประเทศอื่น ๆ ก็คือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรโดยการ กำหนดสิทธิการทำประมงให้แก่ชาวประมงตามประเภทเครื่องมือประมงและพื้นที่การทำประมง ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาการจัดการประมงมากว่า 250 ปี (กังวาลย์ จันทรโชติ , 2541) ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น จะช่วยทำให้เข้าใจหลักการณ์และ วิธีปฏิบัติของการจัดการทรัพยาการประมงและการกำหนดสิทธิการประมงได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยัง สามารถนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยใน โอกาสต่อไป

- 6.1 <u>กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น</u>
 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น มีอยู่ 2 ฉบับ คือ
 - (1) กฎหมายประมง (The Fisheries Law of Japan) และ
 - (2) กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ประมง (The Fisheries Cooperative Association Law of Japan)

(1) <u>กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น</u>

กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบันมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ การทำประมงกำหนดไว้ในหมวด 2 (Chapter II Fishing Right and Common-of-Piscary Right) ตั้งแต่มาตรา 6 ถึง มาตรา 51 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

มาตรา 6 กำหนดความหมายของสิทธิการทำประมง หมายถึง สิทธิการ ทำประมง 3 ประเภท คือ

- (1) สิทธิการทำประมงโดยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ (Set-net fishing right)
- (2) สิทธิการทำประมงประเภทการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (demarcated fishing right)
- (3) สิทธิการทำประมงพื้นฐาน (Common fishing right)

ซึ่งกฎหมายกำหนดวิธีทำประมงตามสิทธิดังกล่าว คือ (1) การทำประมงโดยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ (Set-net fishing

Right)

- (1.1) การทำประมงโดยโป๊ะขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่มีความลึก มากกว่า 27 เมตร และการใช้โป๊ะขนาดเล็กในบางพื้นที่
- (1.2) การทำประมงโดยใช้โป๊ะเพื่อการจับปลาแซลมอนใน บริเวณเกาะฮอคไกโด

(2) การทำประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(2.1) ประเภทที่ 1 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยใช้ก้อนหินวางไว้ ใต้น้ำ การใช้ไม้ปัก หรือใช้ไม้ไผ่ หรือต้นไม้ในบางพื้นที่ เพื่อให้สัตว์น้ำมาเกาะอาศัยเจริญเติบโต (2.2) ประเภทที่ 2 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะ ที่ล้อม

รอบโดยกองดิน หิน ไม้ไผ่ หรือต้นไม้

(2.3) ประเภทที่ 3 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะอื่น ๆ นอกเหนือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภท 1 และประเภทที่ 2 ดังกล่าวแล้ว

- (3) การทำประมงพื้นฐานอื่น ๆ หมายถึง การทำประมงในพื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมือประมงประเภทต่าง ๆ ดังนี้
- (3.1) ประเภทที่ 1 การทำประมงโดยเก็บรวบรวมสาหร่าย หอย หรือสัตว์น้ำที่อยู่ติดกับที่ ตามประกาศรัฐมนตรี

(3.2) ประเภทที่ 2 การทำประมงโดยการใช้เครื่องมือประจำที่ ติดตั้งใต้น้ำ ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เครื่องมือโป๊ะ

(3.3) ประเภทที่ 3 การทำประมงโดยใช้เครื่องมืออวนทับตลิ่ง อวนทับตลิ่งโดยการไล่ต้นฝูงปลา อวนที่ใช้มือลากประกอบกับเรือประมงที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ การตกปลาโดยใช้เหยื่อล่อ หรือการทำประมงโดยใช้ซั้ง

(3.4) ประเภทที่ 4 การทำประมงปลากระบอก การทำประมง

ปลากะพงแดง

(3.5) ประเภทที่ 5 การทำประมงในพื้นที่น้ำจืด (ไม่รวมทะเล สาบตามประกาศรัฐมนตรี) หรือในน่านน้ำอื่นใด ที่มีลักษณะคล้ายทะเลสาบ ตามประกาศรัฐ มนตรี

มาตรา 8 กำหนดสิทธิการทำประมงให้กับเฉพาะสมาชิกสหกรณ์ประมง ตามประเภทเครื่องมือประมงและพื้นที่การทำประมง มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงโดยการติดตั้งเครื่องมือประจำที่ ประเภทโป๊ะ หรือทำการประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิดัง กล่าว

มาตรา 10 บุคคลใดมีความประสงค์ที่จะได้รับสิทธิทำการประมง จะ ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 11 ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะ กรรมการประมงเขต มีอำนาจกำหนดประเภทการทำการประมง แหล่งทำการประมงและพื้นที่ ทำการประมง ฤดูทำการประมง ให้สอดคล้องเหมาะสมสำหรับสิทธิการทำประมง ประเภท เครื่องมือประจำที่โป๊ะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการกำหนดพื้นที่สำหรับทำการประมงพื้นฐาน ประเภทอื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว สาระสำคัญของกฎหมายประมงฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อการจัดการทรัพยากรประมงและควบคุมการทำการประมง 3 ลักษณะคือ (1) การทำการ ประมงชายฝั่ง และการประมงในแหล่งน้ำจืด จะถูกดำเนินการการภายใต้ระบบสิทธิการทำ ประมง (Fishing right system) (2) การทำประมงนอกชายฝั่ง และในทะเลลึก จะถูกดำเนินการ ภายใต้ระบบใบอนุญาต (Fishing licensing system) (3) เรือประมงจะต้องจดทะเบียน (Fishing Vessel Registration System)

(1) ระบบสิทธิการทำประมง

ระบบสิทธิการทำประมง จะเป็นการมอบสิทธิในการทำประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่น้ำจืด ซึ่งกำหนดไว้ 3 ประเภท คือ ระบบสิทธิการทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ ระบบสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ระบบสิทธิของการทำประมงพื้นฐานประเภทอื่น ๆ โดยที่การมอบสิทธิดังกล่าวนั้นจะเป็นการ มอบให้กับสหกรณ์ประมงท้องถิ่น ซึ่งมีสมาชิกเป็นชาวประมงในบริเวณนั้น

สหกรณ์ประมงซึ่งได้รับมอบสิทธิการทำประมงจากผู้ว่าราช การจังหวัด จะมีอำนาจ ภายใต้ข้อตกลงหรือข้อบังคับระหว่างสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้น ควบคุม การทำประมงภายในบริเวณพื้นที่ซึ่งได้รับมอบสิทธิในการทำประมง อำนาจในการกำหนดวิธี ควบคุมการทำประมงดังกล่าวได้แก่ การกำหนดประเภทของการทำประมง การจำกัดจำนวน ชาวประมง การจำกัดเรือประมงและเครื่องมือประมง การกำหนดชนิดและประเภทสัตว์น้ำต่าง ๆ ที่จะอนุญาตให้ทำการประมงได้ การกำหนดโควตัาของการจับสัตว์น้ำ และ การกำหนดฤดูการ ทำการประมง การทำการประมงภายใต้ระบบสิทธิการประมงดังกล่าว จะถูกควบคุมอย่างเคร่ง

ครัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยกากรประมงและการใช้ประโยชน์อย่างถูก ต้องเหมาะสมและยั่งยืนภายในพื้นที่ดังกล่าว

ระบบสิทธิการทำประมงนี้ จะครอบคุมการการประมงในพื้นที่น้ำจืด ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ประมงซึ่งได้รับสิทธิการประมงในแม่น้ำ ลำธาร หนอง บึง และ ทะเลสาบ จะต้องมีหน้าที่ในการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ สหกรณ์ ประมงยังมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมการทำประมงจากชาวประมงที่ไม่เป็นสมาชิกของส หกรณ์ประมง เช่น ชาวประมงที่ตกปลาเป็นกีฬา (sport fishermen) เพื่อนำค่าธรรมเนียมนั้นมา เป็นค่าทดแทนค่าใช้จ่ายที่สหกรณ์ประมงใช้ดำเนินการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำ

(2) ระบบใบอนุญาต

ระบบใบอนุญาตนี้ จะใช้กับการทำประมงนอกชายฝั่งทะเล และการทำประมงในทะเลลึก เรือประมงแต่ละลำจะต้องได้รับใบอนุญาตภายใต้ระบบใบอนุญาต นี้ โดยที่หากการทำประมงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต สำหรับการทำการประมงที่ภายใต้ อำนาจของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ทำการประมง

รัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อ ควบคุมขนาดของเรือประมง กำหนดชนิดสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง กำหนดฤดูทำการประมงและพื้นที่ทำการประมง การ พิจารณากำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้น จะกระทำก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้ทำการประมง ใบ อนุญาตประเภทนี้จะมีอายุเพียง 5 ปี ส่วนใบอนุญาตสำหรับเรือประมงที่จะไปทำการประมงนอก น่านน้ำ จะต้องมาต่ออายุใบอนุญาตทุกๆ ปี

(3) ระบบการจดทะเบียนเรือประมง

เรือประมงญี่ปุ่นทุกลำ ต้องจดทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้กฎหมายเรือประมง กฎหมายห้ามมิให้ใช้เรือประมงเพื่อทำการประมงนอกเขตพื้นที่ จังหวัดที่จดทะเบียนเรือ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดด้วยว่า การก่อสร้างเรือประมงและการ ซ่อมแซมเรือประมงนั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และ ประมง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ประมง

กฎหมายสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นฉบับนี้ กำหนดให้ขึ้นใน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2489) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุน สหกรณ์ประมง และสหกรณ์ผู้ประกอบ เพื่อเป็นการพัฒนาสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาว กิจการประมงประเภทอื่น ประมง ผลผลิตทางการประมง และการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยส่วนรวม หกรณ์ประมงนี้ จะครอบคลุมถึงสหกรณ์ประมง สหกรณ์ผลิตภัณฑ์ประมง สหกรณ์ผู้ผลิตสินค้า ประมงอื่น ๆ

มาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประมง เพื่อเป็นการ อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่สมาชิกของสหกรณ์ประมง

มาตรา 5 กำหนดว่า สหกรณ์ประมงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หมวด 2 ของกฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่มาตรา 11 ถึง มาตรา 77 จะกำหนดวิธีการดำเนินกิจการของสหกรณ์ประมง สมาชิกสภาพของสหกรณ์ประมง การบริหา รสหกรณ์ประมง การก่อตั้งสหกรณ์ประมง และการเลิกกิจการสหกรณ์ประมง

มาตรา 11 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ประมง โดยให้ส ุ่มการดังต่อไปนี้ (1.

- ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่สมาชิก เพื่อประกอบ ธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือฝากประจำจาก สมาชิก
- จัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามความต้องการของสมาชิก เพื่อการประกอบธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- ดำเนินการให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันสำหรับสิ่งอำนวย ที่จำเป็นแก่สมาชิกในการ ความสะดวกต่าง ประกอบธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- ขนส่ง ผลิต เก็บรักษา หรือดำเนินการตลาดแก่สมาชิก (5)
- ดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกสำหรับการจัดการเตรียม (6)วัสดุอุปกรณ์ในการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำ อนุรักษ์สัตว์น้ำ

- (7) ดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกตามความจำเป็นใน อุปกรณ์การทำประมงอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ขนถ่ายสัตว์ น้ำ อุปกรณ์ล่อฝูงปลา ฯลฯ
- (8) ช่วยเหลือจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันภัย พิบัติทางทะเล รวมทั้งการจัดหาประกันชีวิตหรือประ กันภัย
- (9) ให้การสงเคราะห์ในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ แกสมาชิก
- (10) ให้ความช่วยเหลือด้านการวิชการแก่สมาชิกเพื่อพัมนา ปรับปรุงการจัดการประมงและเทคนิคการจับสัตว์น้ำ ให้ความรู้แก่สมาชิกในเรื่องของการดำเนินการธุรกิจ ของสหกรณ์และให้ความช่วยเหลือข้อมูลต่าง ๆ แก่ สมาชิก
- (11) รวบรวมข้อมูลกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีวัตถุ ประสงค์ปรับปรุงสถานภาพทางเศรษฐกิจของสมาชิก ให้ดียิ่งขึ้น เช่น กฎระเบียบในการประกันภัยทางเรือ การประกันภัยวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ
- (12) ดำเนินการกิจการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวเนื่องในการ จัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

หลักการณ์โดยทั่วไปของสหกรณ์ประมงก็คือ สมาชิกแต่ละคน จะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง การเข้าร่วมในกิจการต่าง ๆ จะเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย อาสาสมัครตามความประสงค์ของสมาชิกแต่ละคน กฎหมายสหกรณ์ประมงฉบับนี้กำหนด ประเภทของสหกรณ์ประมงไว้ 5 ประเภท ดังนี้

(1) สหกรณ์ประมงชายฝั่ง มีจำนวนสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้ 2,000 แหล่ง ซึ่งสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเล สมาชิกของสหกรณ์ประมงจะ อาศัยอยู่บริเวณหมู่บ้านเดียวกันหรือหมู่บ้านใกล้เคียงกัน หรืออาศัยในเมืองเดียวกัน สหกรณ์ ประเภทนี้จะมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของการทำประมง การผลิตสินค้า ประมง การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สมาชิกของสหกรณ์ประมงเหล่านี้ จะมีบท บาทและหน้าที่ในการกำหนดวิธีทำการประมง กำหนดชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้ ทำการประมง กำหนดจำนวนเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการ ประมง กลุ่มของชาวประมงเหล่านี้ประกอบด้วย ชาวประมงอวนลอย ชาวประมงอวนลากทำการ

ประมงด้วยเรือประมงขนาดเล็ก สมาชิกสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะช่วยกันจัดการและอนุรักษ์ ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง

(2) สหกรณ์ประมงประเภทเฉพาะ สมาชิกสหกรณ์ประมง ประเภทนี้จะประกอบด้วย ชาวประมงที่ทำการประมงจับสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงปลาทูน่า การทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนล้อมจับ หรือการทำประมงเรืออวน ลาก สหกรณ์ประมงเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 250-260 แห่ง สมาชิกของสหกรณ์ประมงประเภท นี้จะไม่อาศัยอยู่ในบริเวณหมู่บ้านเดียวกันหรือเมืองเดียวกัน แต่จะมาจากต่างถิ่นหรือเมืองอื่น ๆ

(3) สหกรณ์ประมงน้ำจืด มีจำนวน 900 แห่ง สมาชิกของ สหกรณ์ประมงประเภทนี้ จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในบริเวณทะเลสาบ แม่น้ำ ลำ คลอง หนอง บึงต่าง ๆ

(4) สหกรณ์แปรรูปสัตว์น้ำ มีจำนวนประมาณ 170 แห่ง สมาชิกส่วนใหญ่คือ ผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องของการแปรรูปสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทะเล เช่น สัตว์น้ำตากแห้ง ปลาป่น ซูริมิ สหรณ์แปรรูปสัตว์น้ำบางประเภท จะก่อตั้งภายใต้กฎหมาย อีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า กฎหมายสหกรณ์ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งบัญญัติให้มี ขึ้นในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำธุรกิจและอุตสาหกรรม

(5) สหกรณ์ชาวประมงผู้จับสัตว์น้ำ สหกรณ์ประเภทนี้จะมี สมาชิกเป็นชาวประมงที่ทำการประมงโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงด้วยเครื่องมือโป๊ะ โดยการ ร่วมทุนดำเนินการ

<u>คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมง</u>

ชึ่งเป็นแม้ว่าสหกรณ์ประมงจะดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของ ประชาธิปไตย อันหมายถึง หลักการในการยอมรับสมาชิกโดยทั่วไป ไม่มีการแบ่งแยก หรือกีด กันสมาชิกรายใด แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติและความสัมพันธ์ของเหล่ามวล สมาชิก เพื่อที่ว่าสมาชิกต่าง ๆ ของสหกรณ์ประมงจะได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มี แนวความคิดที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน มีความยอมรับผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อ บังคับของสหกรณ์ประมง รวมทั้งจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ ประมงด้วย

สถานภาพของสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้น ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติ ของกฎหมายสหกรณ์ประมง โดยกำหนดว่าผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงจะต้องเป็นผู้ทำการ ประมงเป็นอาชีพหลัก และมีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ภายในพื้นที่เขตอำนาจของสหกรณ์ประมงนั้น ๆ และจะต้องทำการประมงเป็นระยะเวลามากกว่า 90 วัน ถึง 120 วันในแต่ละๆ ปี นอกจากนี้ บริษัทเอกชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงได้เช่นเดียวกัน โดยบริษัทเอกชนนั้นจะ ถูกจำกัดว่ามีคนงานหรือพนักงานน้อยกว่า 300 คน และมีเรือประมงที่มีขนาดระวาง น้อยกว่า

1,500 ตันกรอส ถึง 3,000 ตันกรอส ข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อป้องกัน มิให้สหกรณ์ ประมงถูกครอบงำโดยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นชาวประมง หรือบริษัททำการประมงเอกชนขนาดใหญ่

สมาชิกของสหกรณ์ประมงสามารถแบ่งได้เป็น สมาชิกสามัญ และ สมาชิกวิสามัญ ข้อแตกต่างระหว่างสมาชิกทั้งสองประเภท ก็คือ สมาชิกสามัญ คือ สมาชิกที่มี คุณสมบัติตามที่อธิบายมาแล้ว ส่วนสมาชิกวิสามัญ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสมาชิกในครอบครัวชาว ประมง ชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นที่มีอาชีพแปรรูปสัตว์น้ำ หรือเป็นลูกจ้าง ลูกเรือในเรือประมง พาณิชย์อื่น ๆ

จากบทบัญญัติของกฎหมายประมงญี่ปุ่น และกฎหมายสหกรณ์ประมง ญี่ปุ่น ทั้งสองฉบับดังกล่าว พอจะประเมินเป็นแนวทางว่า ระบบการทำประมงของประเทศญี่ปุ่น เป็นการดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนด้านข้อ และโครงการจัดและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงบางประเภท นอกจากนี้ส หกรณ์ประมงจะเป็นองค์กร กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมง ไม่ว่าจะเป็น การ ้กำหนดจำนวนเรือประมง และเครื่องมือทำการประมง การกำหนดพื้นที่และฤดูทำการประมง การกำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อ มูลทางวิชาการ ให้แก่สหกรณ์ประมง ซึ่งถือว่าสหกรณ์ประมง และชาวประมงของญี่ปุ่น มีบท บาทและหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการจัดการทรัพยากรประมง และการควบคุมการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรประมง ในแต่ละพื้นที่ของตัวเอง แต่การดำเนินการดังกล่าวให้ประสบผล สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยการรวมตัวที่เข้มแข็งของชาวประมงเป็นสหกรณ์ประมง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรปะมงโดยมอบสิทธิ การประมงให้แก่สหกรณ์ประมง ประเทศไทยควรประยุกต์แนวทางดังกล่าวข้างต้นมาดำเนินการ สำหรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากชุมชนประมงจะต้องมีส่วนร่วมในการคุ้ม ครอง ดูแล รักษาทรัพยากรประมง รวมทั้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในเขตท้องที่ของตน เอง

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ประเทศญี่ปุ่น มีการออกกฎหมายที่ว่าด้วย สหกรณ์ประมงโดยเฉพาะ เพราะว่า การดำเนินกิจการสหกรณ์ประมงนั้น จะมีวัตถุประสงค์มุ่ง เน้นต่อกลุ่มชาวประมงโดยเฉพาะ ซึ่งการออกกฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะช่วยให้กำหนดราย ละเอียดได้ลึกซึ้ง ช่วยแก้ไขปัญหาชาวประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถช่วยเหลือ ชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงไม่ว่าจะเป็นชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก หรือชาวประมง พาณิชย์ขนาดใหญ่

1.5 การดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศอื่น ๆ

โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเป็นเรื่องใหม่และมี เพียงไม่กี่ประเทศในโลกนี้ที่มีการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ประเทศมหาอำนาจทาง เศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ และยุโรป ก็มิได้ดำเนินการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน แต่ประเทศเหล่านี้จะดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงทะเลโดย รัฐบาลกลางเท่านั้นเนื่องจากประเทศเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งมีความสัมพันธุ์กับทรัพยากร พ่นธุ์กันในระบบนิเวศน์และทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งยังมีความสัมพันธุ์กับทรัพยากร ของชาติอื่น ๆ ตลอดจนมีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่ใช้ควบคุมและจัดการการใช้ ทรัพยากรประมงทะเล ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินการในการกำหนด นโยบายและออกกฎหมายมาบังคับใช้รวมทั้งการเจรจาต่อรองกับชาติอื่น ๆ และในการประชุม ในเวทีโลก

จากการค้นคว้าเอกสารหลายฉบับพบว่ามีบางประเทศได้ดำเนินการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน เช่น ประเทศเล็ก ๆ บางประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิคตอนใต้ เช่น Cook Islands ฟิจิ French Polenesia และคิริบาติ นอกจากนั้นยังมีประเทศฟิลิปปินล์ อินโดนีเซีย และศรีลังกา ที่มีการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยชุมชน

(1) การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศแถบมหาสมุทรแปซิ ฟิคตอนใต้

Doulman (1992) ได้รายงานว่า กลุ่มประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิคตอนใต้ เช่น Cook Islands , Fiji, French Polynesia, Kiribati ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมง โดยชุมชนอย่างค่อนข้างประสพผลสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากเหตุผลหลายประการอันได้ แก่

- (ก) ประเทศเหล่านี้เป็นเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่น้อยและประชากรอาศัยอยู่ไม่ มาก ทำให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่ยุ่งยากมากนัก
- (ข) ประเทศเหล่านี้ประกอบด้วยหมู่เกาะเล็ก ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่ม
- (ค) ประเทศเหล่านี้ยังไม่มีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจมากนัก
- (ง) ชุมชนของประเทศเหล่านี้ยังต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงทะเลเพื่อการ ยังชีพและการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ

โดยที่ชุมชนและสังคมของประเทศเหล่านี้ได้สืบทอดและถ่ายทอดความรู้เรื่อง ชนิดของสัตว์ทะเลชนิดต่าง ๆ จำนวนและปริมาณของสัตว์ทะเลในแต่ละปี การจำกัดของ ทรัพยากรประมงทะเล ธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการจัดการทรัพยากรประมงทัศนคติของชุมชนและสังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ระบบการจัดสรรผลประโยชน์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ประมง ซึ่งสืบทอดมาอย่างยาวนานจนกรายเป็นธรรมเนียมวัฒนธรรมของชุมชนทำให้การจัด การทรัพยากรประมงโดยชุมชนประสพคามสำเร็จ

การทำการประมงในประเทศเหล่านี้ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดธรรมดา อวน ล้อมจับ โดยเครื่องมือประมงเหล่านี้จะทำประมงในทะเลลึกไกลฝั่งแต่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจ จำเพาะ (EEZ) ส่วนบริเวณใกล้ฝั่งจะทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงขนาดเล็ก เช่น เบ็ด อวนลอยในบริเวณแนวปะการัง หรือทะเลสาบชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและ ทำฟาร์มทะเลด้วย

แนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการทรัพยากรของกลุ่มประเทศเหล่านี้ เกิดจากแนวคิดว่าชุมชนและสังคมเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ที่ ดิน ป่าไม้และสัตว์น้ำ ดังนั้นชุมชนหรือกลุ่มคน ที่มีใช่บุคคลหรือปัจเจกชนมีสิทธิในทรัพยากร สินเหนือ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ บุคคลหรือปัจเจกชน โดยการเกิดหรือโดยการยอมรับ เป็นบุตรบุญธรรมหรือโดยการแต่งงาน ชุมชนหรือกลุ่มและสิทธิกล่าวจะใช้ในนามของชุมชน หรือกลุ่มมิใช้ในนามของบุคคล

หลักการณ์ของการเป็นเจ้าของที่ชุมชนประมงมีสิทธิในทรัพสินย์จะมีอาณาเขต ตั้งแต่ชายหาดออกไปในทะเลจนถึงบริเวณด้านนอกของแนวปะการัง สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว โดยปกติแล้วจะไม่เกินขอบเขตของแนวปะการังในทะเลยกเว้นบางกรณี และโดยปกติสิทธิใน ทรัพย์สินดังกล่าวจะครอบคลุมอยู่ในบริเวณอยู่ในบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นบริเวณชัด เจน ซึ่งธรรมเนียมประเพณีของสิทธิในทรัพย์สินนี้จะก็ดกันมิให้บุคคลนอกที่มิใช่สมาชิกของชุม ชนได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์

การจัดการทรัพยากรประมงจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและ สังคม โดยการร่วมตัดสินใจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการทำประมง มีการ กำหนดมโทษภายในชุมชนหลายรูปแบบสำหรับผู้ฝ่าฝืน ตลอดจนการยกเลิกสิทธิการทำประมง แก่ผู้ฝ่าฝืนรวมทั้งการประมามทางสังคมและชุมชนแก่ผู้ฝ่าฝืน การสืบสิทธิการประมงแก่ลูก หลานและสิทธิที่ได้โดยการเกิดต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกสังคมและชุมชนยกเลิกทั้งหมด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะช่วยทำให้สมาชิกของชุมชนมีระเบียบวินัยรักษากฎเกณฑ์ของมาตรการรควบคุมการทำ ประมง

พันธกรณีที่ชาวประมงแต่ละคนจะต้องยอมรับปฏิบัติตามในการใช้สิทธิการ ประมง ประกอบด้วย

- (ก) การเข้าร่วมพิจารณาตัดสินใจกำหนดมาตรการในการแบ่งสรรผล ประโยชน์สัตว์น้ำและการจัดการประมง
- (ข) ตกลงยอมรับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่ชุมชนกำหนดขึ้นเพื่อ การคุ้มครองทรัพยากร
- (ค) ยอมรับที่จะรายงานให้ทราบถึงการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรการใน การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง
- (ง) การเข้าร่วมในการประกอบพิธีกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มพูนผลผลิต สัตว์น้ำและการขอให้มีอายุยืนยาว

มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ชุมชนใช้ดำเนินการจะขึ้นอยู่กับ สภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ สภาวะทางสมุทรศาสตร์ สภาวะของทรัพยากรสัตว์น้ำ การเปลี่ยนแปลงฤดูกาลและความจำเป็นของประชาชน บางมาตรการใช้บังคับทุก ๆ พื้นที่ เช่น ปิดพื้นที่ทำการประมง ปิดฤดูทำการประมงในช่วงสัตว์น้ำวางไข่ บางมาตรการใช้เฉพาะบางพื้น ที่ เช่น ห้ามเครื่องมือบางชนิดทำการประมง

ปัจจัยของความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของกลุ่ม ประเทศเหล่านี้ ประการสำคัญเกิดจากการที่ชุมชนระดับรากหญ้า มีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรประมง ประกอบกับรัฐบาลของ ประเทศเหล่านี้ได้มีการกระจายอำนาจให้กับชุมชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไร ก็ตามมีข้อสังเกตุว่าในช่วงระยะหลัง ๆ นี้ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น จำนวนประชากรมีมากขึ้น สภาพและโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทัศนคติและ ค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนไปทรัพยากรประมงมีไม่พอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชา ชน ซึ่งมีผลต่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่าง ชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกันและต่างพื้นที่ ซึ่งปัญหาหลักในขณะนี้คือการกำหนด ขอบเขตพื้นที่ประมงชุมชนที่ทับซ้อนกันการกำหนดสิทธิทำการประมงกับสิทธิตามประเพณีที่ ชุมชนใกล้เคียงขออ้างสิทธิ และปัญหาการลักลอบทำการประมงซึ่งรัฐบาลเป็นต้องจัดเตรียม อนุญาตตุลาการเป็นผู้เจรจาไกล่เกลีย แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกรณีเป็นปัญหาระหว่างชุมชนที่ แตกต่างกัน แต่หากเป็นกรณีความขัดแย้งภายในชุมชนก็เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้นที่จะหาทางแก้ ปัญหาเองโดยอาศัยกลไกทางสังคม

(2) <u>การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศอินโดนีเซีย</u> การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในประเทศอินโดนีเซียปรากฏตาม ลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หลายพื้นที่ตามเกาะต่าง ๆ ของประเทศอินโดนีเซีย เช่น จังหวัด Aech ทางตะวันตกของอินโดนีเซีย ตามเกาะกะลิมันตันตะวันตก เกาะมาลุกและอิเรียจายา ทางตะวันออกของอินโดนีเซีย ธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการประมงโดยชุมชนตามเกาะต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (customary laws) โดยมีหัวหน้าเผ่าของชนกลุ่ม ต่าง ๆ เป็นหลักในการดำเนินการ

โดยที่หลักการพื้นฐานอันเป็นธรรมเนียมประเพณีของสิทธิการทำประมงและ การจัดการประมงโดยชุมชนจะยึดหลัก "การจำกัด" (Restriction) โดยตัวหัวหน้าเผ่าต่าง ๆ จะ เป็นผู้สังเกตุการณ์และกำหนดจำกัดการให้สิทธิทำประมงหรือกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมงใน พื้นที่บริเวณหมู่บ้านตนเอง เนื่องจากชุมชนและสังคมของเผ่าต่าง ๆ มีขนาดเล็กมีความใกล้ชิด ผูกพันกัน มีการปกครองโดยหลักจารีตประเพณี ดังนั้นจึงเป็นการง่ายสำหรับชุมชนในการตรวจ ตราผู้ฝ่าฝืนข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นและชุมชนหรือเผ่าต่าง ๆ ถูกปกครองโดยหัวหน้าเผ่าที่มี อำนาจและอิทธิพลในชุมชน ซึ่งลูกบ้านให้ความยำเกรง ดังนั้นลูกบ้านจึงไม่ค่อยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ มากนัก สำหรับโทษของผู้ฝ่าฝืนก็ไม่รุนแรงเป็นเพียงโทษทางสังคม โดยการประฌามให้ ชุมชนใต้รับรู้ หรือมีการแห่ประจานผู้กระทำความผิดในชุมชน

สิทธิในที่ดินและสิทธิการครอบครองที่ดินในประเทศอินโดนีเซีย มีวิวัฒนาการ มาอย่างยาวนาน จนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Laws) ซึ่งการวิวัฒนาการ ดังกล่าวเกิดจากประชาชนและชุมชนต่างๆ เป็นผู้กำหนดสืบทอดกันมายาวนาน โดยมีผู้นำหมู่ บ้านและผู้สูงอายุในหมู่บ้านเป็นผู้นำและสั่งสอน แต่สิทธิในการใช้น้ำหรือสิทธิในการประโยชน์ แหล่งน้ำยังไม่มีวิวัฒนาการมากนักเนื่องจากเหตุผลที่ว่ามนุษย์อาศัยอยู่บนพื้นดิน แต่อย่างไรก็ ตามในบางพื้นที่ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่อ่าวปิดตามหมู่เกาะต่างของประเทศอินโดนี เซียก็มีธรรมเนียมประเพณีของการจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แหล่งน้ำเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ และมีหลักกฎหมายจารีตประเพณีในการควบคุมดูแลแบ่งสรรผลประโยชน์ในการใช้แหล่งน้ำ เหล่านั้นโดยชุมชน ซึ่งมีข้อสังเกตุว่าการวิวัฒนาการดังกล่าวเกิดจากสภาพที่คนภายนอกไม่ สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องได้ประกอบกับการได้รับอิทธิพลของระบบดังกล่าวจากระบบสิทธิการ ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนอื่น ๆ

ระบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ของอินโดนีเซียมีอยู่ 3 แบบ คือ (i) ระบบซาซิ (Sasi System) ซึ่งยอมรับว่าผู้นำหมู่บ้านเป็นเจ้าของพื้นที่แหล่งน้ำและ อนุญาตให้ลูกบ้านของตนเข้าทำการประมงในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของหมู่บ้านนั้น ๆ ซึ่งหมู่ บ้านอื่น ๆให้การยอมรับและไม่รุกล้ำเขตแดนของกันและกัน (ii) Panglina Laut System ของ จังหวัด Aceh ดำเนินการโดยมีผู้ควบคุมทะเล (Sea Commander) ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นผู้นำด้าน วัฒนธรรม ท้องถิ่นของชุมชนตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม มีความคุ้นเคยและมีความ ชำนาญในด้านการประมงทะเล รวมทั้งรู้จักพื้นที่ทะเลบริเวณนั้นเป็นอย่างดี เป็นผู้กำหนดพื้น ที่ทำประมง การกำหนดท่าขึ้นปลาจากเรือ การจอดเรือและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการ

จับปลา (Shere system) (iii) Lubuk Larangan System เป็นระบบสำหรับพื้นที่ที่เป็นแหล่ง ผสมพันธุ์วางไข่ของสัตว์น้ำ หรือเป็นแหล่งที่เลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำ โดยปกติจะห้ามทำการ ประมง แต่จะอนุญาตให้ราษฎรในชุมชนนั้นเข้าทำการประมงได้เป็นช่วงเวลาโดยการเสียเงินค่า ธรรมเนียมเพื่อนำเงินค่าธรรมเนียมมาบำรุงหมู่บ้าน

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่าการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศ เหล่านี้จะมีรากฐานมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมของชุมชนต่าง ๆ มาตั้งแต่ครั้ง โบราณ มีการถ่ายทอดวัฒนธรรมผ่านมายังรุ่นลูกรุ่นหลานโดยผู้นำชุมชนที่เข็มแข็งคนชราที่คน ในชุมชนให้ความเคารพนับถือ รวมทั้งการยอมรับปฏิบัติตามกำหนดกฎเกณฑ์ของสมาชิกใน ชุมชน ตลอดจนการยอมรับของชุมชนใกล้เคียงอื่น ๆ และหลักกฎหมายที่ใช้ส่วนใหญ่ใช้ กฎหมายจารีตประเพณี (Customary Laws) มีการลงโทษทางสังคมเป็นด้านหลัก

7 .สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางดำเหินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) ได้กล่าวว่า ในการเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงที่ดำเนิน การโดยรัฐ ไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ไม่สามารถกระทำได้ทันทีหรือในระยะเวลาอัน สั้น ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงในเกือบทุกประเทศมีความคุ้มเคยกับการเป็นสาธารณสมบัติของ ทรัพยากรประมง และการทำการประมงแบบเสรีมาเป็นเวลานับร้อยปีมาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมี การพัฒนาระบบการจัดการประมงได้เป็นอย่างดี และในปัจจุบันได้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศต่าง ๆ นั้นยังต้องใช้เวลาเกือบ 200 ปีในการพัฒนา ทั้งที่ชาวประมงญี่ปุ่นต้องทำการประมงแบบควบ คุมมาตั้งต้น และยอมรับแต่เบื้องแรกแล้วว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่มีเจ้าของชัดเจนไม่ ใช่สาธารณสมบัติ

ดังนั้น การที่ประเทศใดจะทำการเปลี่ยนแปลงจากการระบบการจัดการประมงโดยรัฐไป สู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนทันทีนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงนี้จะมี ปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ที่สำคัญที่สุดก็คือ ความพร้อมของผ่ายรัฐที่ยอมโอนอำนาจในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งความพร้อมของทั้งสองฝ่ายรัฐและฝ่ายชุมชนประมงจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการ พัฒนา และการที่จะเปลี่ยนระบบการจัดการประมงที่ทำโดยรัฐไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนโดยทันที เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ฉับไวเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นมาได้เนื่องจากความ ไม่พร้อมของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงควรจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน รัฐจะลด บทบาทในการจัดการประมงทีละน้อย ในขณะเดียวกันชุมชนประมงจะทำการเรียนรู้การจัดการ ประมง และเริ่มมีบทบาทในการจัดการประมงขึ้นที่ละน้อย ๆ ขั้นตอนนี้เรียกว่า การจัดการ ประมงร่วมกัน (Fisheries Co-Management) การจัดการประมงร่วมกันจะเป็นตัวเชื่อมระหว่าง การจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยรุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการพัฒนา

ระบบการจัดการประมงโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนของ การจัดการประมงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนเสียก่อน

สำหรับแนวทางในการปรับเปลี่ยนกฎหมายนั้นจากการสนทนาแลกแปลี่ยนความคิด เห็นกับนักวิชการต่าง ๆ ชาวประมงและกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) บางกลุ่มแล้วพอจะประมวล สรุปผลได้ดังนี้

- (1) นักวิชาการหลายคนและชาวประมงพื้นบ้านมีความเห็นว่ารัฐบาลและกรม ประมงซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงยังไม่มีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะ ดำเนินการอย่างไรในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนซึ่งทำให้ไม่สามารถออกกฎหมาย กำหนดแนวทางได้ชัดเจน และกฎหมายที่จะออกมารองรับนั้นชาวประมงและองค์กรเอกชน (NGOs) ต้องการมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนด้วย
- (2) การออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นควร จะกำหนดกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะหรือกำหนดเป็นหมวดอยู่ในพระราชบัญญัติการ ประมง ยังไม่ได้ข้อยุติ เพราะยังมีความเห็นขัดแย้งเป็นสองแนวทาง ฝ่ายที่เห็นว่าควรกำหนด เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่นเดียวกับพระราชญัติป่าชุมชน เห็นว่าจะทำให้การออกกฎหมาย สามารถกำหนดรายละเอียดได้มากกว่าและมีความชัดเจนกว่าการกำหนดคำนิยามต่างๆ กระทำ ได้ละเอียดกว่า และสามารถมีบทบัญญัติครอบคลุมกิจกรรมการจัดการประมงโดยชุมชนได้ ครบถัวน ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่าการจัดการทรัพยากร ควรดำเนินการแบบองค์ รวม (Holistic Approach) ทั้งการจัดการประมงทะเลและชายฝั่งดังนั้นกฎหมายการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน ควรเป็นหมวดหนึ่งของกฎหมายประมง เพื่อความเป็นเอกภาพ ของการจัดการทรัพยากรประมงทะเลโดยรวมของประเทศไทย
- (3) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นยังไม่ มีความชัดเจนว่าจะเป็นพื้นที่เท่าใด ชาวประมงชายฝั่งพื้นบ้านต้องการให้ออกกฎหมายประกาศ แบ่งเขตในทะเลเป็น 3-12 ไมล์ทะเล จากชายฝั่งเป็นเขตทำการประมงของชาวประมงพี้นบ้าน ในขณะที่ชาวประมงพาณิชย์ไม่เห็นด้วย เพราะทำให้พื้นที่ทำประมงของชาวประมงพาณิชย์ลด น้อยลง นอกจากนี้มีนักวิชาการบางคนเสนอให้กำหนดเขตพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนโดยอาศัยเขตจังหวัดบ้าง เขต อบต.บ้าง ทำให้ไม่ได้ข้อยุติว่าการกำหนดเขตควรจะมีขอบเขตเท่าใด ดังนั้นการออกกฎหมายรองรับในประเด็นนี้อาจจะกำหนดเป็นกรอบกฎหมายกว้าง ๆ ให้อำนาจในการประกาศกำหนดพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ส่วนรายละเอียดขอบเขตอาจกำหนดในกฎกระทรวง
- (4) การบริหารจัดการในพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนควร ดำเนินการในลักษณะการจัดการร่วม (Co-management) โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการ ระดับชาติมีผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน ตัวแทนชาวประมงพาณิชย์ ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน

ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน (NGOs) รวมทั้งการกำหนดให้มีคณะ กรรมการระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีผู้แทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (All Stakeholders) อบต. กลุ่มชาวประมงและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการออกกฎหมายควรคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ว่าควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพียงไร

(5) องค์กรชาวประมงและกลุ่มชาวประมงที่จะรับภาระการบริหารจัดการ ทรัพยากรประมงชุมชนในพื้นที่ กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรชาวประมง หรือ กลุ่มชาวประมงอย่างไร เพราะเมื่อประกาศเป็นเขตการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว หมายถึงว่าชาวประมงรายอื่นจะไม่มีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว กฎหมายจะมอบ สิทธิการบริหารจัดการทรัพยากรประมงแก่ ชุมชนประมงบริเวณนั้นเท่านั้น และชุมชนประมงจะเป็นผู้กำหนดว่า ใครจะมีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงบ้าง นอกจากนั้นการออก ใบอนุญาตทำประมง หรืออาชญาบัตรใช้เครื่องมือประมง ตลอดจนการเก็บเงินอากรประมง ใคร จะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีนโยบายให้ชัดเจนเสียก่อนจึงจะกำหนดเป็นกฎหมายออกมาได้

ดังนั้นในระยะนี้ฝ่ายรัฐจะต้องร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา องค์กร เอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs) กลุ่มชาวประมงท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการ การจัดการประมง ร่วมกัน (Fisheries Co-Management) โดยการกำหนดพื้นที่โครงการทดลองเป็นการนำร่อง และจะต้องร่วมกันกำหนด กฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการตามหลักการณ์ของการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชน โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐาน ทางด้านชีววิทยาประมง จำนวนสัตว์น้ำ จำนวนเรือ ชาวประมง จำนวนเครื่องมือประมงและวิธีการทำการประมง และข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคมของ ชุนชน นั้น

ในระยะนี้ ก็คงจะต้องใช้อำนาจของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันรองรับการดำเนินการดัง กล่าวก่อน ซึ่งในขณะนี้แนวทางที่ใช้ดำเนินการก็อาจจะใช้อำนาจของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 วรรคสอง เรื่อง ที่สาธารณประโยชน์ โดยการให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเงื่อน ไขการทำประมงในที่สาธารณประโยชน์บริเวณท้องที่ของชุมชนนั้น และกำหนดให้ชุมชนนั้นมี สิทธิร่วมจัดการทรัพยากรประมงกับรัฐและองค์กรอื่น ๆ สำหรับตัวอย่างการรัฐมนตรีประกาศ กำหนดดังกล่าวปรากฏอยู่ในภาคผนวก

โครงการทดลองนำร่องของกรมประมงโครงการหนึ่ง ดำเนินการอยู่ในพื้นที่อำเภอบาง สะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ แต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการโดยใช้อำนาจของ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนด พื้นที่โครงการพร้อมกับห้ามเครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งการใช้ อำนาจมาตรา 32 นี้ใช้รองรับได้ไม่สมบูรณ์นัก เพราะไม่สามารถออกกำหนดกฎเกณฑ์อย่างอื่น

รองรับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการตามหลักการณ์ของการจัดการทรัพยกรประมงโดยชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มชาวประมง การกำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำในพื้นที่

เมื่อสรุปผลวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว พอจะสรุป จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายเหล่านั้นสำหรับการรองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชนดังตารางที่ 7.1

Now of the land of

ตารางที่ 7.1 สรุปการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540		X	
- มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมี ส่วนร่วมดูแลรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรม ชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.56,ม.79) สิทธิเสรี ภาพในการรวมกันเป็นสมาคม กลุ่มองค์กร (ม.45) สิทธิและเสรีภาพของชุมชนท้องถิ่นใน การอนุรักษ์ การจัดการบำรุงรักษาและใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวด ล้อม (ม.46) เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรืออาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็น ธรรม (ม.50) การกระจายอำนาจในท้องถิ่น (ม.79) การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม.282-ม.290)	 รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติสูงสุดของ ประเทศ กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ จะ ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติรับ รองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุม ชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐดำเนินการคุ้ม ครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม รับรองสิทธิในการรวมตัวกัน เป็นกลุ่ม สมาคม สมาพันธุ์ สหกรณ์ รวม ทั้งบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์ กรปกครองท้องถิ่น 	 รัฐธรรมนูญวางกรอบหรือกำหนดเป็นแนวทาง กว้าง ๆ จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมารอง รับซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานในการออกกฎหมาย รองรับ บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ชัดหรือแย้ง กับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้กฎหมายดังกล่าวสอด คล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแนวทางปฏิบัติปรากฎ ว่าหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงานยังไม่รีบ ดำเนินการ นอกจากนั้นการดำเนินการยังทำได้ ค่อนข้างล่าช้า บทบัญญัติบางประการเป็นความรับผิดชอบร่วม กันของหลายหน่วยงานทำให้การปฏิบัติการดัง กล่าวขาดหน่วยงานนำ ขาดการประสานงาน 	
26)			

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์		- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบท
- มีบทบัญญัติเรื่องทรัพย์สิน การได้มาซึ่งกรรม		บัญญัติทั่วไป หากจะดำเนินการเรื่องการจัดการ
สิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นบทบัญญัติโดยทั่วไป		ทรัพยากรประมงโดยชุมชน จำเป็นต้องออก
และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่า	6	^ [°] กฎหมายเป็นการเฉพาะขึ้น
สัตว์น้ำเป็นสังหาริมทรัพย์ ผู้ใดเข้าถือครอง	, X.,	
ก่อนย่อมได้กรรมสิทธิ ทำให้ทรัพยากร		
ประมงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ	A//C	
(common property)		
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	18 28 60	- กฎหมายประมงไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิ
- กฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติรอง	30, 1862, 50.	ประมงแก่ชุมชน (communities)
รับเฉพาะการให้สิทธิทำการประมงรายบุคคลุ	10,1877	- กฎหมายประมงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่
(exclusive fishing right) แก่ชาวประมงในการ	() () () () ()	เป็นผู้อนุญาตในการออกอาชญาบัตรในการทำ
เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การใช้เครื่องมือประจำที่ ที่	28, 20th	การประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งการจัด
อนุญาตบ่อล่อสัตว์น้ำและที่อนุญาตรายตัว	8,000	การประมงโดยชุมชนในอนาคตจำเป็นต้อง
บุคคล	10/1	กำหนดอำนาจการอนุญาตให้แก่ชุมชน
598	(31)	
64	<i>></i>	

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร		
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองท้อง ถิ่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตัวเอง กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เงินอากรประมงตาม กฎหมายประมง เป็นรายได้ของ อบต.	- กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติกระจาย อำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปก ครองท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวด ล้อม กำหนดให้เงินอากรประมงเป็นราย ได้ของ อบต.	 สมาชิก อบต. อาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพทำการประมง ดังนั้นจึงไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการทรัพยากร ประมง กฎหมายฉบับนี้กำหนดเฉพาะหน้าที่ของ อบต. เท่านั้น แต่มิได้กำหนดว่า อบต. มีอำนาจอย่างไร ในการดำเนินการดังกล่าว รายได้จากเงินอากรประมงที่ อบต. ได้รับควร กำหนดให้อบต. เป็นผู้จัดเก็บ อบต. อาจไม่มี ความสามารถที่จะดำเนินการในเรื่องการจัดการ
<u>กฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล สมาคม</u>	100 887	ทรัพยากรประมง - ชาวประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล แต่การ
- การรวมกลุ่มของชุมชนประมงอาจทำได้หลาย	18 M	ดำเนินการจะต้องดำเนินการโดยมีผู้แทน การ
รูปแบบขึ้นกับความเข้มแข็งของกลุ่มชาว	600 1000	ดำเนินการใด ๆ ของผู้แทนอาจมีผลเป็นการ
ประมง การพัฒนาของกลุ่มชาวประมง กลุ่ม	1021	ดำเนินการโดยส่วนตัว มิได้กระทำในนามของ
ชาวประมงอาจจดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติ	(81)	กลุ่มชาวประมง
บุคคลการดำเนินงานของนิติบุคคลจะต้องมี"ผู้ แทน"เป็นผู้ติดต่อกับบุคคลภายนอก	>	

	٦	ŕ	١
٠,	ı	۱	ė
e		ſ	١

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
- สมาคม เป็นนิติบุคคลชนิดหนึ่ง และสมาคม		- การจัดตั้งเป็นสมาคมจะต้องมีการดำเนินการร่วม
มีสภาพเป็นการบริการสาธารณะ การก่อตั้ง		กัน อย่างต่อเนื่อง และไม่มีวัตถุประสงค์ในการ
สมาคมจะต้องดำเนินการในลักษณะต่อเนื่อง		หากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
ร่วมกัน และมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือราย		0.
ได้มาแบ่งบันกันลักษณะของสมาคมจึงแตก	, X.	
ต่างจากสหกรณ์ เพราะสหกรณ์สามารถแสวง		
หาผลกำไรและรายได้มาแบ่งปันกันในระหว่าง	Hile	
สมาชิกสหกรณ์ได้		
พระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ.2511	7 8 6 6 6	- หน่วยงานที่รับผิดชอบ สหกรณ์ไม่สามารถดูแล
- กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นที่จะ	30, 1862, 55.	ได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่อาจ
ช่วยเหลือเกษตรกร การเพาะปลูกอื่น ๆ ให้	10,1877	สนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบ
รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์	600	อาชีพประมงได้ การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงิน
นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งสหกรณ์	28 Ch	ทุน มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก
ประมงด้วย	12	
Nally, Sy,	10,71	
5 9°	(31)	
64	<i>y</i>	
1877		

โดยสรุป ในขณะนี้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อดำเนินการการจัด การทรัพยากรประมงโดยชุมชน ดังนี้

- 1. ดำเนินการออกกฎหมายรองรับการจัดการทรัพยากรประมง เช่นเดียวกับ การที่กรมป่าไม้ ดำเนินการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่น บุคคล ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลย์และยั่งยืน โดยอาจจะ อาศัยแนวทางของพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ประกอบกับแนวทางของกฎหมายประมง และกฎหมายสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่น การออกกฎหมายดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุม ถึงเรื่องสิทธิการประมงทั้งพื้นที่น้ำจืด ชายฝั่งและทะเล
- 2. ในระหว่างที่ดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับกลุ่มชาวประมง สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชนสิ่งแวดล้อม (NGOs) ควรมีโครง การดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมในการดำเนินการจัดการทรัพยากร ประมงโดยชุมชน
- 3. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และชุมชนท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการจัดการ ทรัพยากรประมงโดยชุมชน
- 4. การดำเนินการโครงการนำร่องจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน จำต้องมี
 กฎหมายรองรับ ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถใช้รองรับได้
 พอสมควร แต่การดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในระยะต่อไปจำเป็นต้องมี
 กฎหมายเป็นการเฉพาะขึ้นมารองรับ

เอกสารอ้างอิง

- กังวาลย์ จันทรโชติ. 2541 การจัดการประมงโดยชุมชน.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (สกว.)
- วีรวัฒน์ ปภุสสโรและวัฒน์ ทาบึงกาพ.2541. รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัด การสิ่งแวดล้อมและบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- อัมพร ทิฆัมพรพงศ์. 2541. การเก็บรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง. กองกฎหมายและสนธิสัญญา กรมประมง
- ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. 2539. กฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลของประเทศไทย. กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง
- พรชัย รัศมีแพทย์. 2541. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. โครงการส่งเสริมการแต่ง ตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช .พิมพ์ครั้งที่ 4
- รชฏ เจริญฉ่ำ . 2540. หลักกฎหมายว่าด้วย นิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ. สำนักงานคดีอัยการสูงสุด
- สุชาติ เดชะสัจจา และบรรลือ จงศิริรักษ์. 2541. สถานะการณ์การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร ประมง. จุลสารเศรษฐกิจการประมง 4:4 (กค.-สค.) หน้า 16-19
- Atapattu, A.R. and P. Dayaratne. 1992. Case Studies of Community-Based Approaches

 To Resource Management in Sri Lanka. In FAO Fisheries Report No.474 Suppl.

 Vol. 1, p. 205-218.
- Christy, F.T.Jr. 1982. Territorial Use Rights in Marine Fisheries : Definition and Conditions. FAO Fish. Tech. Paper., (227) : m10 p.
- Dearden, P. and B. Mitchell. 1998. Environment Change and Challenge: A Canadian Perspective. Oxford University Press.

- Doulman, D.J. 1992. Community-Based Fishery Management : Towards the Restoration of Traditional Practices in the South Pacific. <u>In</u> FAO Fisheries Report No. 474 Suppl. Vol. 1,p. 299-314.
- Keen, E.A. 1988. Ownership and Productivity of Marine Fishery Resources. The McDonald and Woodward Publishing Co. Blacksburry, Virginia, 122 p.
- Mitchell, B. 1989. Geography and Resource Analysis. (2nd ed.) Longman Group UK Limited.
- Wahayono, U.et.al. 1992. Traditional Community-Based Fisheries Management

 Practices in Indonesia. In FAO Fisheries Report No.474 Suppl.Vol.1,p.243-263.
- Yahaya, J. 1992. The Commmunity-Baseed Management Syotem : Issues, Problems and Constraints. In FAO Fisheries Report No.474 Suppl. Vol. 1,p.264-277.

ภาคผนวก ITARIAN DE LA STANCE DE LA STAN

(ตัวอย่าง)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง เงื่อนไขรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกตามความในพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490 ว่าด้วยสิทธิประมงชายฝั่ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดเงื่อนไขว่าด้วยสิทธิประมงชาย ฝั่งไว้ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1 ในประกาศนี้ สิทธิประมงชายฝั่ง คือระบบการกระจายอำนาจให้กลุ่มชาว ประมงในท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดการและบริหารทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ที่ทางราชการ กำหนดอนุญาต ภายใต้การศึกษาข้อมูลทางวิชาการด้านการประมง ด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนได้รับความยินยอมของชาวประมงในพื้นที่
- ข้อ 2 ให้กรมประมงและจังหวัดตราดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล ให้คำแนะนำหรือเสนอแนะ และให้ความเห็นชอบในการดำเนินการสิทธิประมงชายฝั่ง
- ข้อ 3 ให้กรมประมงแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิประมงชายฝั่งส่วนกลาง ตาม จำนวนที่เหมาะสมเพื่อมีหน้าที่ในการพิจารณกลั่นกรองให้ความเห็นชอบในการให้สิทธิประมง ชายฝั่งแก่กลุ่มชาวประมงเพื่อทำการประมงและ/หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อศึกษาข้อมูลทางวิชาการที่จำเป็น เพื่อเสนอคณะกรรมการสิทธิประมงชายฝั่ง ส่วนกลาง
- ข้อ 4 ให้ประมงจังหวัดตราดนำโครงการสิทธิประมงชาวฝั่งตามประกาศนี้ เสนอ ให้ที่ประชุมหัวหน้าราชการประจำจังหวัดตราด และคณะกรรมการรักษาความสงบจังหวัดตราด ทราบ เพื่อประสานราชการส่วนที่เกี่ยวข้อง

68	ข้อ 5 กํ	าหนดให้พื้น	ที่บริเวณชาย	ยฝั่งในท้องที่ (
)	นับจากชาย	ฝั่งออกไปใน	เทะเลเป็นระย	ž	.กิโลเมตร	เป็นเขต
พื้นที่ใช้ระบบสิ	ทธิประม	งชายฝั่ง					

ข้อ 6 ภายในบริเวณพื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่งตามข้อ 5 อนุญาตให้ทำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และใช้เครื่องมือทำการประมงได้ เว้นแต่เครื่องมืออวนลากทุกชนิดและ อวนรุนห้ามมิให้ทำการประมงโดยเด็ดขาด ข้อ 7 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตราดแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชาย ฝั่งระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชาวประมงให้เป็นผู้แทนของกลุ่มชาวประมง จำนวน ไม่น้อยกว่า 15 คน

ข้อ 8 ให้คณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชายฝั่งระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแต่ง ตั้งตามข้อ 7 มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 8.1 ดำเนินการจัดการและบริหารการประมง
- 8.2 ดำเนินการอนุญาตให้ชาวประมงเข้าไปทำการประมงหรือ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- 8.3 แจ้งรายชื่อชาวประมงผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงหรือ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ที่กำหนด
- ข้อ 9 การเข้าไปทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำภายในบริเวณพื้นที่ใช้ ระบบสิทธิประมงชายฝั่ง จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชายฝั่งระดับท้องถิ่น ทราบ
- ข้อ 10 ให้กรมประมงดำเนินการประกาศขอยกเว้นการเรียกเก็บเงินอากรการ ประมงและค่าที่อนุญาตให้แก่ชาวประมงที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงในพื้นที่ใช้ระบบ สิทธิประมงชายฝั่งเป็นการชั่วคราว

ข้อ 11 บุคคลใดใช้เครื่องมือทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ ใข้ระบบสิทธิประมงชายฝั่งโดยฝ่าฝืนข้อ 6 ตามประกาศนี้มีความผิดตามมาตรา 61 ต้องระวาง โทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

ข้อ 12 ให้เงื่อนไขตามประกาศนี้ สิ้นสุดภายในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่ ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ 13 ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพัน 30 วัน นับแต่วันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2542

(ยกร่าง)

ประกาศจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง กำหนดห้ามมิใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในพื้นที่บางส่วนของ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

.....

โดยที่พิจารณาเห็นว่าบริเวณชายฝั่งทะเล ในท้องที่อำเภอบางสะพาน และ อำเภอบางสะพานน้อย เดิมเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งซึ่งมีสัตว์ น้ำนานาชนิดวางไข่และอาศัยเลี้ยงตัวในวัยอ่อน และเป็นแหล่งทำการประมงของชาวประมงพื้น บ้าน โดยใช้เครื่องมือขนาดเล็กทำการประมง แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้ใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน และเครื่องมือประมงที่ใช้ประกอบแสงไฟล่อ ซึ่งจัดเป็นเครื่องมือทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ อย่างร้ายแรงเข้าไปทำการประมง ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ สัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ถูกจับและถูกทำลายเป็นอันมากก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งทำการประมงเลี้ยงชีพบริเวณชายฝั่ง จึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการ ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงความ อุดมสมบูรณ์ และเพื่อประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป

ข้อ 1. ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมืออวนลากทุกชนิดและทุกขนาด เครื่องมือ อวนรุน ที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิด เครื่องมือคราดหอย ทำการ ประมงในทะเลหรืออ่าวในท้องที่อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบ-คีรีขันธ์ ตามพื้นที่ในเส้นล้อมรอบ ตั้งแต่หัวเขาแม่รำพึง จุดที่ 1 แลตติจูด 11 องศา 11 ลิบดา 48 ฟิลิบดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 34 ลิบดา 49 ฟิลิบดา ตะวันออก จากจุดที่ 1 ลาก เส้นตรงไปทางทิศตะวันออก ถึงจุดที่ 2 แลตติจูด 11 องศา 11 ลิบดา 48 ฟิลิบดา เหนือ ตัดกับ เส้นลองติจจูด 99 องศา 36 ลิบดา 40 ฟิลิบดา ตะวันออก จากจุดที่ 2 ลากเส้นตรงไปทางทิศใต้ ถึงจุดที่ 3 แลตติจูด 11 องศา4 ลิบดา 23 ฟิลิบดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 36 ลิบ ดา 40 ฟิลิบดา ตะวันออก จากจุดที่ 3 ลากเส้นตรงไปทางทิศใต้ ถึงจุดที่ 4 แลตติจูด 10 องศา 59 ลิบดา 29 ฟิลิบดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 36 ลิบดา 40 ฟิลิบดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 59 ลิบดา 29 ฟิลิบดา เหนือ ตัด กับเส้นลองติจูด 99 องศา 30 ลิบดา 19 ฟิลิบดา ตะวันออก ดังรายละเอียดตามแผนที่แนบท้าย ประกาศนี้

ข้อ 2. ทั้งนี้เว้นแต่ทำการประมงด้วยเครื่องมือ อวนล้อมจับปลากะตักในเวลา กลางวัน (ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก) นอกเขตระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำ ตามแนวชายฝั่ง (เกาะไม่นับเป็นฝั่ง)

ข้อ 3. ความในประกาศนี้ มิให้ใช้บังคับแก่การทำการประมงเพื่อประโยชน์ทาง วิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง

ข้อ 4. ประกาศนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศตาม ความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

Now and all all and al ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2542