

รายงานการศึกษา

เรื่อง

กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน



เสนอ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ศึกษาโดย

กังวาลย์ จันทรโชติ

ชุมเจตน์ กาญจนเกษร

ภาควิชาการจัดการประมง

คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

2544

บทคัดย่อ

การจัดการทรัพยากรประมง โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม (Community-based Fishery Management) ถือเป็นแนวทางประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีพื้นฐานมาจากหลักการและแนวคิดในเรื่องการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) แต่อย่างไรก็ตามการจัดการทรัพยากรประมงโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการดำเนินการในประเทศไทยมาก่อน อาจมีการจัดการทรัพยากรประมงในลักษณะที่ให้ชุมชนเข้ามาร่วมดำเนินการบ้างในแหล่งน้ำจืดบางแห่ง เช่นการดำเนินการโครงการประมงหมู่บ้านซึ่งเป็นแหล่งน้ำภายในหมู่บ้านไม่มีผลกระทบต่อสาธารณะโดยทั่วไป แต่การจัดการทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งถือว่ามิผลกระทบต่อสาธารณะโดยทั่วไปและยังไม่มีรูปแบบการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมโดยชัดเจน

การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในประเทศอื่นๆ จะมีวิวัฒนาการมาจากโครงสร้างทางสังคมของชุมชนที่เกิดจากธรรมเนียมประเพณีและวิธีการปฏิบัติสืบเนื่องกันมาอย่างยาวนานจนกลายมาเป็นหลักจารีตประเพณี (Customary Laws) ในขณะที่การดำเนินการในเรื่องนี้ของประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการวิวัฒนาการต่อไปอีกระยะหนึ่ง โดยการดำเนินงานในลักษณะของการจัดการร่วม (Co-management) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด (All Stakeholders) มีโอกาสได้เข้าร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการออกกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมารองรับกิจกรรมที่จะดำเนินการตามแนวทางของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการตรวจสอบกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีกฎหมายใดใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ครอบคลุมมากน้อยเพียงใด หากกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ ควรจะมีแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือออกกฎหมายขึ้นมารองรับประการใด ซึ่งผลของการวิจัยพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแนวทางในการออกกฎหมายขึ้นมารองรับนั้น จะต้องครอบคลุมในเรื่องต่างๆ หลายประการ ประกอบด้วย การออกกฎหมายที่จะมอบสิทธิการทำประมง (Fishing Rights) ให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนของตน การออกกฎหมายกำหนดขอบเขตของเขตประมงชุมชน การออกกฎหมายกำหนดรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือองค์กรบริหารและจัดการทรัพยากรประมงชุมชน

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 co-management 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 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	15
2.3 สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ	17
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง	22
3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	23
3.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ	26
3.3 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490	28
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติประการอื่นๆ	35
4.1 พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537	36
4.2 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.	45
5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง	49
5.1 กฎหมายเกี่ยวกับ นิติบุคคล สมาคม	50
5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535	61
5.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511	63
6. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงและสิทธิการทำประมง	69
7. สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน	81
8. เอกสารอ้างอิง	90
9. ภาคผนวก	92

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่	7
2.2 แผนการทำงานรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหาร) ตามมติคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)	11
7.1 สรุปการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน	83

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรประมง (Fishery Resources) นับเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนส่วนที่ถูกใช้ไปได้ (Renewable Resources) เช่นเดียวกับทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงจึงต้องมีการวางแผนและการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพจึงจะทำให้ทรัพยากรประมงถูกนำมาใช้อย่างได้รับประโยชน์สูงสุด และคงเหลือให้มีการเกิดใหม่ทดแทนเพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป แต่เนื่องจากคุณลักษณะพิเศษของทรัพยากรประมงเป็นแบบทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (Common Property Characteristic) หมายถึงเป็นทรัพยากรที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ใครมาก่อนก็เก็บเกี่ยวได้ก่อน ดังนั้นชาวประมงจึงมุ่งที่จะจับปลาให้ได้มากที่สุดกว่าชาวประมงรายอื่น ๆ อันจะนำไปสู่สาเหตุของการลดลงของจำนวนประชากรสัตว์น้ำ และหากไม่มีการจัดการประมงหรือการควบคุมการทำประมงที่มีประสิทธิภาพดีพอก็จะเกิดการทำการประมงมากกว่ากำลังผลิตของธรรมชาติ (Overfishing) การลงทุนทำการประมงมากเกินไป (Overcapitalization) จนถึงการทำให้ปริมาณสัตว์น้ำต่าง ๆ ไม่สามารถฟื้นตัวได้ (Stock Depletion) หรืออาจจะสูญพันธุ์ไปเลยก็ได้ (Extinction)

การจัดการประมง และมาตรการควบคุมการทำประมงนั้น โดยทั่วไปแล้วทุก ๆ ประเทศในโลกย่อมมีมาตรการที่แตกต่างกันออกไปสุดแล้วแต่ชนิดของสัตว์น้ำ เครื่องมือทำการประมง ระยะเวลาทำการประมง พื้นที่ทำการประมง ฯลฯ กล่าวโดยสรุปสามารถแบ่งมาตรการควบคุมการประมงได้กว้าง ๆ 6 ประการคือ การจำกัดจำนวนเรือประมงและชาวประมง (Limited Entry) กำหนดฤดูห้ามทำการประมง (Closed Seasons) กำหนดขนาดพื้นที่ห้ามทำการประมง (Closed Areas) กำหนดขนาดของสัตว์น้ำที่ห้ามทำการประมง (Size Limitation) กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง (Quota , Total Allowable Catch) และการกำหนดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมการจับสัตว์น้ำและการใช้เครื่องมือประมง (Taxation) ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกนำมาใช้ผสมผสานกันไปในการจัดการทรัพยากรประมงสุดแล้วแต่นโยบายของแต่ละประเทศ โดยที่มาตรการดังกล่าวเป็นการกำหนดโดยรัฐในลักษณะ Command and Control ดังนั้นชาวประมงจึงไม่ค่อยสนใจและไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว และหากเป็นประเทศที่ไม่ค่อยบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (Lack of Law Enforcement) เช่นประเทศไทย ก็จะทำให้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ มีผลทำให้ทรัพยากรประมงของประเทศไทยเสื่อมโทรมลงไปทุกขณะ

การจัดการประมงแนวใหม่ โดยการให้ชาวประมงมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง น่าจะทำให้การจัดการประมงของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะชาวประมงจะมีจิตสำนึก (Awareness) ว่าตัวเองได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง โดยที่กลไกสำคัญของการจัดการทรัพยากรประมงจะอยู่ที่การรวมตัวของชาวประมง เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรชาวประมงในรูปแบบต่างๆ กันเช่น เป็นกลุ่มชาวประมง สมาคมชาวประมง สหกรณ์ประมง หรือแม้แต่สหกรณ์ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง จะต้องดำเนินการในลักษณะของกลุ่มชาวประมง หรือองค์กรชาวประมงในลักษณะต่างๆ โดยมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับ เมื่อมีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรชาวประมงแล้ว ก็จะมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับองค์กรชาวประมงต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับสิทธิและหน้าที่ขององค์กรชาวประมงในการจัดการทรัพยากรประมงเช่นกัน

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้มุ่งเน้นพิจารณาว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมายฉบับใดรองรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมงบ้าง และกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมหรือมีบทบัญญัติรองรับการดำเนินการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดและหากมีบทบัญญัติทางกฎหมายไม่เพียงพอ ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายใหม่เพิ่มเติมเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว ประการใด เพื่อให้การจัดการประมงชายฝั่งภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนของไทยสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้าง ที่สามารถนำมาใช้สำหรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง และศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านั้น
- 1.2.2 เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจของกฎหมายเหล่านั้นว่าครอบคลุมหรือใช้รองรับในการดำเนินการจัดการโดยชุมชนชาวประมงได้เพียงใด
- 1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรชาวประมง
- 1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม หรือร่างกฎหมายใหม่ เพื่อใช้รองรับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมงอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 คำถามหลักของการวิจัย

กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอสำหรับการจัดการประมงชายฝั่งภายใต้ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนหรือไม่ หากไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและ/หรือออกกฎหมายใหม่ในรูปแบบใดบ้าง

1.4 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับระบบการจัดการประมงโดยชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติขึ้นมาภายใต้เงื่อนไขว่า ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติการทำการประมงเป็นแบบเสรี และรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประมง ดังนั้นจึงต้องมีการทบทวนกฎหมายเหล่านี้เพื่อหาจุดด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบการจัดการประมงโดยชุมชน

1.5 แนวทางการดำเนินการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย การวิจัยจะทำการศึกษากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

- (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้น
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง (Fishing Rights) การรับรองสิทธิการทำประมงโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย การให้สิทธิการทำประมงต่อชาวประมง กลุ่มชาวประมง หรือองค์กรชาวประมง
- (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติประการอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (4) เปรียบเทียบกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากร เช่น พ.ร.บ. ป่าชุมชน
- (5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง การจัดตั้งองค์กรชาวประมง เช่น พ.ร.บ. สหกรณ์ การจัดตั้งสมาคม ประกาศคณะปฏิวัติว่าด้วยกลุ่มเกษตรกรโดยจะศึกษาถึงผลกระทบจากกฎหมายปัจจุบันต่อการ

กระตุ้นรวมตัวเป็นองค์กรของชาวประมง และผลในการส่งเสริมการรวมตัวเป็นองค์กรชาวประมง

วิธีการศึกษา

- (1) รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรเอกชน (NGOs) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง
- (2) รวบรวมข้อมูลของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงโดยชุมชนชาวประมง
- (3) สนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ อาจารย์ และนักวิจัยของมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

2. กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งข้อความข้างต้นนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศ

พจนานุกรมได้ให้ความหมายของคำว่า "รัฐธรรมนูญ" ว่า ความตกลงกำหนดสิทธิหน้าที่อันพึงมีต่อกัน กฎบัตร กฎหมาย เช่น ธรรมนูญสงฆ์ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ธรรมนูญศาลทหาร โดยเฉพาะ "รัฐธรรมนูญ" ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐว่าด้วยการปกครองประเทศ

ตลอดระยะเวลา 65 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ แต่ไม่เคยมีฉบับไหนเลยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทยและเป็นครั้งแรกที่ปวงชนชาวไทย มีสิทธิและมีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยผ่านทางสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)

2.1 รัฐธรรมนูญและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วีรวัฒน์ ปุสสุโร และวัฒน์ ทาบีงภาพ (2541) กล่าวว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่แต่เดิมนั้นรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เปลี่ยนเป็นกำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนหลักการซึ่งถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ 3 ประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 79 คือ

- (1) การสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล
- (2) การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต
- (3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า ลำพังรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่ดีได้ ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากปริมาณพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วทุกขณะ ปริมาณสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยทั้งในทะเลและแหล่งน้ำจืดลดจำนวนลงไปเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ก็เสื่อมโทรมลงไปทุกขณะ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงกำหนดให้ทุกๆ ส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดกว้าง ๆ ไว้ 5 กลุ่มคือ

- (1) รัฐ
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290)
- (3) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46)
- (4) องค์กรอิสระ อันประกอบด้วย องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 56)
- (5) ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (มาตรา 59)

ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถจะดำเนินการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมทั้ง 5

กลุ่มดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นในขณะนี้หน่วยงานของรัฐก็ต้องตรวจสอบดูว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่สอดคล้องชัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า สมควรจะต้องมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ ๆ ประการใดบ้าง เพื่อรองรับปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่เดิมเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนหลักกฎหมายและโครงสร้างใหม่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่

ประเภท	รายชื่อกฎหมาย
1. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้	: พระราชบัญญัติการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 : พระราชบัญญัติพัสดุดิน พ.ศ. 2518 : ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 - ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530 : พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 : พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.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 : พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัดนโกสินทร์ศก 121 : พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 : พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 : 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 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 : พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 : พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 : พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 : พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 : พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประเภท	รายชื่อกฎหมาย
6.กฎหมายควบคุมอาคารและผังเมือง	: พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
7.กฎหมายโรงงาน การลงทุน และสิ่งแวดล้อม ในการทำงาน	: พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2520 : ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (ประกาศกระทรวงมหาดไทย) : พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 : พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 : พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 : พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2467
8. กฎหมายควบคุมวัตถุมีพิษ	
9. กฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
10. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม	

ที่มา : วีรวัฒน์ ปุสสโร และวัฒน์ ทาบึงกาฬ (2541)

เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติใหม่ ๆ หลายประการ ดังนั้นเพื่อเป็นการดำเนินการรองรับกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมา รองรับหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Organic Laws) กฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประการ

คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ได้จำแนกหมวดหมู่ตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อประเมินว่าจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ มารองรับสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดบ้าง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏอยู่ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 แผนการทำงานรองรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เฉพาะในส่วนของผู้บริหาร) ตามมติคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ(เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

เรื่อง	มาตราที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต้องรับปฏิบัติ	กำหนดเวลาที่มีผลหรือต้องปฏิบัติให้เสร็จ	ข้อสังเกต
บททั่วไป การออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแม้จะทำได้แต่ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปและต้องระบุนับบัญญัติแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายนั้นไว้ ในกฎหมายแต่ละฉบับด้วย	ม.29	ทุกกระทรวง ทบวง กรม	มีผลทันทีแต่ยังไม่ใช้กับกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่มีอยู่เดิม	สำหรับกฎหมายที่ออกมาก่อนแล้วให้ใช้ได้ต่อไปได้ แต่ถ้ามมีการออกกฎหมายใหม่หรือมีการแก้ไข กฎหมาย หรือมีการแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นในอนาคต มาตรา 335 (1) กำหนดให้ต้องดำเนินการตามมาตรา 29 ทันที
สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ฯลฯ	ม.45	มท. รส. ศธ. กษ.	มีผลทันที	การจัดเสรีภาพต้องเป็นไปตามกฎหมาย
สิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ม.46	ศธ. มท. วว. กษ.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ

เรื่อง	มาตราที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต้องรับปฏิบัติ	กำหนดเวลาที่มีผลหรือต้องปฏิบัติให้เสร็จ	ข้อสังเกต
เสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพและการแข่งขันอย่างเสรี	ม.50	ทุกกระทรวง ทบวง กรม	มีผลทันที	การกำจัดเสรีภาพต้องเป็นไปตามกฎหมาย
สิทธิในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ม.56 ม.79	วว. ทม. สธ.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ
สิทธิในข้อมูลข่าวสาร	ม.58	ทุกกระทรวง ทบวง กรม	ไม่ได้กำหนดเวลา	ขณะนี้มีการตราพระราชบัญญัติในเรื่องนี้แล้ว
สิทธิฟ้องหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นของรัฐ	ม.62	สคก.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ขณะนี้ก็มีกฎหมายรองรับแล้ว
หน้าที่ของชนชาวไทย หน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม รักษาวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ม.69	กท. กค. มท. ศธ. วว.	ไม่ได้กำหนดเวลา	ต้องออกกฎหมายรองรับ

เรื่อง	มาตราที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต้องรับปฏิบัติ	กำหนดเวลาที่มีผลหรือต้องปฏิบัติให้เสร็จ	ข้อสังเกต
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ - กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น - พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ - พัฒนาจังหวัดที่พร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น	ม.79	มท. สศช. สร. คค. วว.	มีผลทันที	มีผลทันที
- สนับสนุนเอกชนในการจัดการศึกษาอบรม - จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ - ปรับปรุงการศึกษา - สร้างเสริมจิตสำนึกประชาธิปไตย - สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย - พัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิชาชีพครู ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม	ม.81	ศธ. ทม. สร. (สภาการศึกษาแห่งชาติ) สศช. มท. วว. (สภาวิจัยแห่งชาติ)	มีผลทันที	

เรื่อง	มาตราที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต้องรับปฏิบัติ	กำหนดเวลาที่มีผลหรือต้องปฏิบัติให้เสร็จ	ข้อสังเกต
<u>การปกครองส่วนท้องถิ่น</u> การปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ม . 2 8 2 - 290 ม.334(1) ม.335(7) (8)	มท. กค.	- กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ให้เวลา 2 ปี - การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ให้เวลา 2 ปี (มีบทเฉพาะกาลยกเว้นให้ชุดปัจจุบัน)	

2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ รัฐจะต้องดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) และความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ให้สอดคล้องตามหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นแนวนโยบายเช่นเดียวกับที่ของอารยประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังดำเนินการอยู่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ การดำเนินการเช่นไรจึงจะถือว่าสอดคล้องถูกต้องตามหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และหากรัฐมีนโยบายและการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน จะมีผลประการใด

สำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินการเช่นไรจึงจะสอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน นั้น ก็คงจะต้องพิจารณาว่า คำจำกัดความของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น มีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้หลายประการ แต่คำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายเป็นสากลนั้น คือ คำจำกัดความในรายงานของ Brundtland Report ที่เสนอต่อองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1987 โดยให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ไว้ดังนี้

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

ซึ่งหมายความว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น คือ การพัฒนาที่สนองตอบต่อความต้องการของมนุษย์ในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำลาย หรือทำให้เสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อที่มนุษย์ในรุ่นต่อไปจะได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาต่อไป

นอกจากนั้นในรายงานของ Brundtland ยังระบุถึงหลักการทั่วไป (Principles of Sustainable Development) เพื่อเป็นแนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งหลักการทั่วไปดังกล่าวประกอบด้วย

- วัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก็เพื่อสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Meet basic human needs)
- การพัฒนาอย่างยั่งยืน จะต้องดำเนินการเพื่อลดความอยุติธรรมในสังคม และเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคมให้มากที่สุด (Reduce injustice and achieve equity)
- เพิ่มความสามารถของประชาชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ (Increase self-determination)
- บำรุงรักษาระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ (Maintain ecological integrity and diversity)
- ต้องคำนึงถึงคนในรุ่นต่อไป โดยจะต้องไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และโอกาสในการพัฒนาของคนในรุ่นต่อไป (Keep options open for future generations)
- ต้องผนวกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนา (Integrate conservation and development)

ซึ่งหลักการทั่วไปดังกล่าวนับเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ให้ประเทศต่าง ๆ ยึดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเด็นที่ว่าหากรัฐไม่ดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้สอดคล้องกับหลักการของพัฒนาอย่างยั่งยืนจะมีผลเป็นประการใดนั้น ก็คงขึ้นอยู่กับว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายใดหรือไม่ ที่กำหนดให้รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจักต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจจะยกตัวอย่างประกอบแนวคิดในประเด็นนี้ได้จากกรณีที่รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งทะเล (Embargo) จากประเทศที่จับกุ้งทะเลโดยการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่ติดตั้งเครื่องมือแยกเต่าทะเล (Turtle Excluder Device-TED) ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงเกิดจากการที่องค์กรอนุรักษ์เอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชื่อว่า สถาบัน Earth Island (Earth Island Institute) ยื่นฟ้องกระทรวงการต่างประเทศ (States Department) และกระทรวงพาณิชย์ (Commerce Department) ของสหรัฐต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade : CIT) ของประเทศสหรัฐอเมริกว่า ได้ปล่อยปลະละเลยให้เรือประมงอวนลากกุ้งของชาติต่าง ๆ ทำอันตรายต่อเต่าทะเลเป็นประจำทุกปี โดยเครื่องมืออวนลากจับเต่าทะเลติดอวนมาโดยมิได้ตั้งใจ (Incidental Catch) มีผลทำให้เต่าทะเลเหล่านั้นจมน้ำตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของสหรัฐ ที่คุ้มครองเต่าทะเล (Public Law 101-162) โดยในวันที่ 29 ธันวาคม 2538

ศาล C I T ได้ตัดสินตามคำร้องของสถาบัน Earth Island โดยบังคับให้รัฐบาลสหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่ไม่มีโครงการหรือกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ (Comparable to the U.S.) ซึ่งกฎหมายของสหรัฐฯ (Public Law 101 - 162) บังคับให้เรือประมงอวนลากกุ้งทะเลต้องติดตั้งเครื่องมือที่แยกเต่าทะเลออกในเวลาที่ทำประมงกุ้ง (Turtle Excluder Device : TED) และประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งกุ้งทะเลไปยังสหรัฐอเมริกาให้การรับรองว่าประเทศเหล่านั้นมีโครงการคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าประเทศสหรัฐอเมริกา

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นนั้นทำให้พอเปรียบเทียบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและองค์กรเอกชน (Non - Government Organization-NGOs) ในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หากปรากฏว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Unconstitution) หรือกฎหมายอื่นใด

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดว่าบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

2.3 สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการคือ

2.3.1 เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่ม เกษตรกร องค์กรเอกชนหรือหมู่คณะอื่น

การบัญญัติเช่นนี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นคณะ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของพวกเขา ดังนั้นรัฐต้องดำเนินการ

ส่งเสริมสนับสนุนในการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพวกเขา เช่น องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ เป็นการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กของภาคใต้ เพื่อกำหนดแนวทางและขอเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางช่วยเหลือในการประกอบอาชีพของพวกเขา

2.3.2 สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน การมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีกระบวนการต่าง ๆ หลายประการ นับตั้งแต่การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Obtain environment information) จากรัฐและรัฐจะต้องดำเนินการให้มีวิธีการที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กร

การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาต้นสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

นอกจากชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว บุคคลธรรมดาที่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

2.3.4 สิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการ

การบัญญัติสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องตามวรรคสาม มาตรา 56 ในกรณีที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งและสองนั้น เป็นสิทธิของบุคคลที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหาย แต่เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ดังนั้น พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระบวนการใช้กฎหมายยุติธรรมต้องบัญญัติและกำหนดทิศทางให้ชัดเจนในการยอมรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนี้

2.3.5 สิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบัญญัติรับรองสิทธินี้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการช่วยเพิ่มความมั่นคงและส่งเสริมให้มีการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการมากขึ้น เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นกับกฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีผลบังคับใช้แล้ว คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ทางราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวสามารถช่วยให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น แต่โดยข้อจำกัดของการตีความและดุลพินิจของผู้เกี่ยวข้อง การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารสำคัญคงเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน และใช้เวลานานเกินกว่าเหตุการณ์ดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นกลไกเสริมกฎหมายสำคัญก็คือนอกจากการให้อำนาจของพลังอำนาจของกลุ่มประชาชนองค์กรเอกชนที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายโดยอ้อมในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร อาทิ การเป็นกรรมการในระดับนโยบายและกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.3.6 สิทธิของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

การบัญญัติรับรองสิทธิในมาตรานี้แตกต่างจากมาตรา 58 เนื่องจากสิทธิตามมาตรา 58 นี้จำกัดให้เฉพาะบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของตนหรือชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ความสำคัญแก่ประชาชน โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบก่อนการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใส ลดความขัดแย้งของประชาชนโดยปฏิบัติเชื่อมโยงกับมาตรา 58 ได้ หัวใจสำคัญของมาตรานี้คือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือเรียกกันว่าประชาพิจารณ์ ที่รัฐจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการนี้ขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนโดยเชื่อมโยง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.7 สิทธิของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจของรัฐ

สิทธิตามบทบัญญัติ มาตรา 59 ในการให้ข้อมูลข่าวสารคำชี้แจงประกอบเหตุผลของรัฐนั้น ก่อนการตัดสินใจอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผล

กระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำเอาความคิดเห็นนั้นมาประกอบกระบวนการตัดสินใจเพื่อแสดงการยอมรับในศักยภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนตามมาตรา 46 กล่าวโดยสรุปแล้ว ถือได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56, มาตรา 79) สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม กลุ่มองค์กร (มาตรา 45) สิทธิและเสรีภาพของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม (มาตรา 50) การกระจายอำนาจในท้องถิ่น (มาตรา 79) การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 282-มาตรา 290)

หากวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว พอจะประเมินได้ดังนี้

จุดแข็งของกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติสูงสุดของประเทศ กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับการดำเนินการคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับรองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม สมาพันธ์ สหกรณ์ รวมทั้งบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

จุดอ่อนของกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ รัฐธรรมนูญวางกรอบหรือกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับซึ่งต้องใช้เวลานานในการออกกฎหมายรองรับ นอกจากนั้นปรากฏว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ขณะนี้หลายฉบับ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้กฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแนวทางปฏิบัติปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงานยังไม่รับเร่งดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนหน่วยงานที่พยายามดำเนินการปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานตนเองก็ดำเนินการได้ค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งบทบัญญัติบางประการเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหลายหน่วยงานทำให้การปฏิบัติการดังกล่าวขาดหน่วยงานนำและขาดการประสานงาน

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมง

สืบเนื่องจากสาเหตุที่ว่า ทรัพยากรประมงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ (Common Property) ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ผู้ใดเข้าครอบครองทรัพยากรสัตว์น้ำก่อน ผู้นั้นย่อมได้

กรรมสิทธิ์ ทำให้ชาวประมงทุกรายพยายามที่จะจับปลาให้ได้มากที่สุด เพราะคิดว่าหากตนไม่จับปลา ชาวประมงรายอื่นก็จะจับปลาไปจนหมด ทำให้ชาวประมงไม่มีความรู้สึกหวงแหน บำรุงรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้นจึงต้องวางแผนทางการจัดการทรัพยากรประมงแบบใหม่ที่จะทำให้ชาวประมงเกิดความรู้สึกรัก ห่วงแหน และให้ความร่วมมือในการ บำรุง รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) กล่าวว่าทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกนั้น สามารถแบ่งลักษณะการครอบครองได้ 4 ลักษณะ คือ

- 1) ทรัพยากรที่เป็นสาธารณสมบัติ(Common property) ทรัพยากรประเภทนี้เป็นของทุกคนในสังคม ทุกคนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีโดยที่บุคคลอื่นไม่มีสิทธิ์มาห้ามปราม ทรัพยากรนี้จึงมีลักษณะคล้ายกับทรัพยากรที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของที่แน่ชัด
- 2) ทรัพยากรที่เป็นของรัฐ (State property) ทรัพยากรนี้มีรัฐเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ผู้ใดจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน
- 3) ทรัพยากรที่เป็นของชุมชน (Communal property) ทรัพยากรนี้จะ เป็นของทุกคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนหากผู้ใดต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่ชุมชนได้กำหนดไว้ โดยปกติแล้วทรัพยากรประเภทนี้รัฐจะเป็นผู้มอบให้กับชุมชน เช่น ป่าชุมชน ชุมชนจะได้รับสิทธิในการครอบครองเป็นเจ้าของทรัพยากร สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐ แต่ต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรนั้น สิทธิการครอบครองทรัพยากรของชุมชนจะไม่สามารถโอนหรือขายให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นใดได้ หากชุมชนไม่ต้องการครอบครองทรัพยากรต่อไป ก็ต้องคืนสิทธิในการครอบครองกลับไปให้รัฐ
- 4) ทรัพยากรที่เป็นของบุคคลหรือนิติบุคคล(Private property) การครอบครองทรัพยากรของบุคคลหรือนิติบุคคลจะมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ทรัพยากรประเภทนี้ผู้ที่ครอบครองสามารถให้เช่า ขาย หรือให้ยืมแก่ผู้อื่นได้ โดยอาจจะได้รับผลตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่บุกรุกหรือเข้าไปใช้ทรัพยากรประเภทนี้โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากผู้มีสิทธิครอบครองจะต้องถูกฟ้องร้องชดเชยค่าเสียหายตามกฎหมาย

จากลักษณะการถือครองทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นทรัพยากรที่เป็นของส่วนกลางหรือเป็นสาธารณสมบัติจะถูกทำลายให้เสื่อมโทรมได้ง่ายที่สุด รองลงไปก็ให้แก่ทรัพยากรที่รัฐเป็นเจ้าของ เนื่องจากรัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดูแลทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และทรัพยากรที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็น

เจ้าของ จะเป็นทรัพยากรที่ได้รับการปกป้องดูแลเป็นอย่างดีเพราะลักษณะการเป็นเจ้าของมีความชัดเจน คือสามารถระบุได้ว่า ทรัพยากรนี้เป็นของใคร ดังนั้นทรัพยากรเหล่านี้จึงคงสภาพความอุดมสมบูรณ์ไว้ได้เป็นอย่างดี มีการใช้อย่างฉลาด สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

ในปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการจัดการทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพควรจะเป็นการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนท้องถิ่น (Community - Based Fishery Management) สำหรับประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐทั้งกรมประมง สถาบันการศึกษา และกลุ่มชาวประมงก็ได้พยายามดำเนินการให้มีการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเกิดขึ้น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับล่าสุด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายมารองรับ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติรองรับเรื่องสิทธิการทำประมงประการใดบ้าง

กฎหมายที่นับว่าเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงก็คือ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ายังมีกฎหมายอื่นที่จะต้องพิจารณาเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลโดยทั่วไป ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน ลักษณะ 2 กรรมสิทธิ์ หมวด 1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 1318 กำหนดว่า บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มีเจ้าของโดยเข้าถือเอา เว้นแต่การเข้าถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมายหรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอาสังหาริมทรัพย์นั้น

บทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาปรับใช้กับทรัพยากรสัตว์น้ำ ก็ถือว่า สัตว์น้ำ หรือฝูงปลา เป็นสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไปมาได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักทั่วไปในเรื่องการประมง กล่าวคือ ทรัพยากรประมง เป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของเป็นสมบัติสาธารณะ ชาวประมงหรือบุคคลใดจับสัตว์ได้ก่อน ผู้นั้นก็เป็นเจ้าของสัตว์น้ำนั้นหรือมีกรรมสิทธิ์เหนือสัตว์น้ำนั้น ดังนั้น ชาวประมงแต่ละคนจึงมุ่งที่จะจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดเพราะชาวประมงจะมีความรู้สึกแต่เพียงว่า หากตนเองไม่จับสัตว์น้ำให้มากที่สุด ชาวประมงรายอื่น ๆ ก็จะไปจับสัตว์น้ำไปจนหมดสิ้น ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลทางด้านจิตวิทยา ความรู้สึกนึกคิดของชาวประมง ทำให้ชาวประมงโดยทั่วไปขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ก็พยายามที่จะคิดหา

วิธีการในการจัดการทรัพยากรประมงแบบใหม่ ซึ่งแนวทางประการหนึ่งก็คือ การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากเชื่อว่าหากทรัพยากรประมงเป็นของชุมชน ชุมชนจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรประมง ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรประมงบริเวณชุมชนของตนเอง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือออกกฎหมายมารองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับรองรับการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างใด

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตราอื่น ๆ นั้น ถือได้ว่ายังคงรับรองแนวความคิดและการปฏิบัติในเรื่องทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติ ได้แก่

มาตรา 1320 ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น ท่านว่าสัตว์ป่าไม่มีเจ้าของตราบเท่าที่ยังอยู่อิสระ สัตว์ป่าในสวนสัตว์และปลาในบ่อหรือในที่น้ำซึ่งเจ้าของกันไว้ นั้น ท่านว่าไม่ใช่สัตว์ไม่มีเจ้าของสัตว์ป่าที่คนจับได้นั้น ถ้ามันกลับคืนอิสระและเจ้าของไม่ติดตามโดยพลันหรือเลิกติดตามเสียเลยจะถือว่าไม่มีเจ้าของ

มาตรา 1321 ภายในบังคับแห่งกฎหมายเฉพาะและกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น ผู้ใดจับสัตว์ป่าได้ในที่รกร้างว่างเปล่าหรือในน้ำสาธารณะก็ดี หรือจับได้ในที่ดิน หรือในที่น้ำมีเจ้าของโดยเจ้าของมิได้แสดงความหวงห้ามก็ดี ท่านว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของสัตว์

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า "สัตว์ป่า" นั้น พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า "สัตว์ป่า" หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือในน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะด้วย และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นถือว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับโดยทั่วไปหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะราวขึ้นมาแล้ว ก็จะต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ประเด็นพิจารณาสำหรับกรณีนี้ก็คือ หากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องขึ้นมาแล้ว เป็นการสมควรหรือไม่ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ตราขึ้นมาใช้บังคับเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันนี้แนวความ

คิดและหลักการปฏิบัติในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ในขณะที่บทบาทนิติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังคงยึดถือแนวคิดและวิธีปฏิบัติแบบเดิมอยู่ นอกจากนี้อาจมีผู้โต้แย้งว่าการแก้ไขปรับเปลี่ยนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กระทำได้ยากและค่อนข้างล่าช้า

มีตัวอย่างที่พอจะนำมาประกอบการพิจารณาคือ เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาพิพากษาว่า จำเลยไปจับปลาในโป๊ะของผู้อื่น นั้น ไม่มีความผิดฐานลักทรัพย์เพราะเจ้าของโป๊ะยังมีได้จับปลานั้นขึ้นมาอยู่ในความครอบครอง ซึ่งคำพิพากษานี้ก็ยืนยันว่าสัตว์น้ำหรือปลานั้นเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดเข้าถือเอาก่อนผู้นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ แต่การจับปลาในโป๊ะของผู้อื่นนั้นเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ.2490 ซึ่งคุ้มครองสิทธิทำการประมงของผู้ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งเครื่องมือประจำที่

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือกรณีโรงงานน้ำตาลในจังหวัดขอนแก่นปล่อยกากของเสียลงในแม่น้ำพอง มีผลทำให้สัตว์น้ำในแม่น้ำพอง ชี มูล ล้มตายเป็นจำนวนมาก กรมประมงดำเนินการฟ้องร้องโรงงานน้ำตาลเพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายจากผลที่โรงงานน้ำตาลทำให้สัตว์น้ำธรรมชาติในแม่น้ำพอง ชี มูล ตาย สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีความเห็นว่ากรมประมงมิได้เป็นเจ้าของปลาธรรมชาติในแม่น้ำพอง ชี มูล ดังนั้นกรมประมงจึงมิใช่ผู้เสียหายที่จะอาศัยฐานความผิดฟ้องร้องโรงงานน้ำตาล จากกรณีดังกล่าวก็ยังถือว่าสัตว์น้ำในธรรมชาตินั้น เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ แต่มีประเด็นพิจารณาว่าสัตว์น้ำนั้นเป็นของประชาชนคนไทยทั่วประเทศ แต่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนคนไทยทั่วประเทศ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของสัตว์น้ำในธรรมชาติ

ประเด็นสำหรับพิจารณาเกี่ยวกับทรัพยากรประมงก็คือทรัพยากรประมงอาจแบ่งกว้าง ๆ สองประเภทคือ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ที่ว่ายน้ำไปมา เช่น ปลา กุ้ง ปลาหมึก ฯลฯ กับทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่กับที่ เช่น หอยแครง หอยนางรม หอยแมลงภู่ ซึ่งการกำหนดสิทธิในการทำประมงคงต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกัน

Christy (1982) ได้ทำรายงานให้แก่องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) อธิบายถึงหลักการและเหตุผลของการมอบสิทธิแก่ชาวประมงเป็นผู้จัดการทรัพยากรประมงในบริเวณชายฝั่งใกล้ชุมชนของตน โดยให้เหตุผลว่าบรรพบุรุษของชุมชนประมงได้อาศัยอยู่บริเวณนั้นมาแต่ดั้งเดิมและทำการจับปลาในบริเวณนั้นเพื่อเลี้ยงชีพมาแต่ดั้งเดิมเช่นกัน ดังนั้นชุมชนประมงบริเวณนั้นจึงมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงในพื้นที่บริเวณนั้น เช่นเดียวกัน Keen (1988) ได้อธิบายถึงหลักการ และเหตุผลของการจัดการ

ทรัพยากรโดยการมอบสิทธิการเป็นเจ้าของ (Sole Ownership in Fisheries) แก่ชุมชนประมงในการบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณชุมชนของตนเอง

ปัญหาของการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยขณะนี้คือยังไม่มีแนวนโยบายของรัฐที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการในลักษณะใดถึงแม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงทรัพยากรประมงด้วย เนื่องจากการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดขอบเขตและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ อีกมาก เช่น การมอบสิทธิการประมง รัฐจะมอบสิทธิให้แก่ชุมชนประมงมากน้อยเพียงใด มอบเฉพาะสิทธิการจัดการหรือมอบสิทธิในเรื่องอื่น ๆ ด้วย และการมอบสิทธิดังกล่าวมอบให้โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือมอบสิทธิดังกล่าวโดยถาวรตลอดไป สิทธิดังกล่าวสามารถมอบต่อไปให้แก่ชุมชนอื่น ๆ เข้ามาทำประมงได้หรือไม่ประการใด ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้จะต้องมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเสียก่อน จึงจะออกกฎหมายมารองรับได้

3.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) ได้กล่าวว่า หลักการสำคัญของการประมงโดยชุมชนนั้นก็คือ รัฐจะทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนจะมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชนได้รับมอบจากรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะเดียวกัน ชุมชนก็จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารและจัดการใช้ประโยชน์จากทะเล ภายใต้เงื่อนไขของการอยู่ดี กินดี ของชาวประมงในชุมชน และการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ของชุมชน

ข้อโต้แย้งประการหนึ่งของการจัดการประมงโดยชุมชนนั้นก็คือ การมอบสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงให้กับชุมชนนั้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นในการประกอบอาชีพประมงบริเวณนั้นหรือไม่ เพราะอาจจะมีชาวประมงรายอื่นๆ ที่มีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในบริเวณชุมชนนั้น แต่เคยใช้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นแหล่งทำการประมงหาเลี้ยงชีพมาก่อน จึงทำให้หมดโอกาสที่จะทำการประมงในบริเวณนั้นโดยเสรีภาพอีกต่อไป

เกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คงจะต้องพิจารณาจากมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีภาพอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ในวรรคแรกของมาตรา 50 นั้นรับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ส่วนในวรรคสองบัญญัติห้ามมิให้มีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นว่าการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้ถ้าหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นถือว่าเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม และอาจถือเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพด้วยเช่นกัน เพราะการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น ชุมชนจะกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการในการทำประมง การจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรประมง การกำหนดให้มี กิจกรรม สงวน บำรุง รักษา และเพิ่มพูนทรัพยากรประมงในบริเวณชุมชน เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่าการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น ไม่ขัดต่อมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำหรับประเด็นพิจารณาต่อไปก็คือมาตรา 50 วรรคสองของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่า จะต้อง มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ควรได้พิจารณากำหนดให้มีกฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนขึ้นมารองรับต่อไป ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 46 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ ดังนั้นรัฐสมควรเร่งออกกฎหมายมารองรับต่อไป

นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนยังสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 79 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกด้วย

3.3 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดสิทธิการทำประมงไว้ตามประเภทของที่จับสัตว์น้ำ โดยที่ความหมายของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" นั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 4(5)

"ที่จับสัตว์น้ำ" หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขัง หรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

จากคำจำกัดความของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ดังกล่าว พอจะยึดถือเป็นสังเขปได้ว่า พื้นที่น้ำเกือบจะทุกแห่งเป็น "ที่จับสัตว์น้ำ" และตกอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจกฎหมายประมง ซึ่งกฎหมายยังกำหนดต่อไปอีกว่า บรรดาที่จับสัตว์น้ำทั้งปวงให้กำหนดเป็น 4 ประเภท คือ (1) ที่รักษาพืชพันธุ์ (2) ที่ว่าประมูล (3) ที่อนุญาต (4) ที่สาธารณประโยชน์

บริเวณที่รักษาพืชพันธุ์ (Sanctuary Area) นั้น กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สำหรับที่ว่าประมูล (Concession Fishery Resources) นั้น คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วที่ว่าประมูล มีลักษณะเป็นการให้สิทธิเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property Right) แก่ผู้ว่าประมูลซึ่งอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยการเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐและมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ นอกจากนี้กฎหมายมีบทบัญญัติคุ้มครอง โดยการห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่าประมูลเว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาต

ในอดีตที่ผ่านมากรมประมง ได้เปิดให้มีการว่าประมงจับสัตว์น้ำ ในแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม ต่อมากรมประมงได้ประกาศยกเลิกการว่าประมงจับสัตว์น้ำจืดทั่วประเทศ คงเหลือแต่เพียงการว่าประมงเก็บฟองไข่เต่า เท่านั้น ซึ่งขณะนี้ก็ปรากฏว่าแทบไม่มีผู้มาประมงอีก เนื่องจากได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า

สำหรับ ที่อนุญาต นั่นคือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ และเมื่อประกาศเป็นที่อนุญาตแล้ว กฎหมายจะคุ้มครองโดยการห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต

มาตรา 12 ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและรวมถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ

มาตรา 30 บุคคลใดประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาต ต้องขออนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ และเงินซึ่งผู้รับอนุญาตที่จะต้องชำระโดยการว่าประมงให้ถือว่าเป็นเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้นไม่ต้องเสียเงินอากรค่าอนุญาตในที่อนุญาตรายตัวบุคคลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าได้รับอนุญาตแล้ว

ที่อนุญาตนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับ ที่ว่าประมง ในแง่ที่ว่าเป็นการมอบสิทธิส่วนบุคคล (Exclusive Fishing Right) ให้กับผู้รับอนุญาตมีสิทธิในการทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ที่ประกาศเป็นที่อนุญาตโดยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย

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 ที่อนุญาตเครื่องมือประจำที่ รวม 18 ประเภท คือ
 - (1) โป๊ะน้ำลึก
 - (2) อวนรั้ง

- (3) โปะน้ำตื้น
- (4) ผีอกรัง
- (5) จีบ
- (6) ลี
- (7) สุก
- (8) โพงพาง
- (9) ร้านโจน
- (10) ร้วไชมาน
- (11) กั้นร้วไชมาน
- (12) ช้อนปึก
- (13) ยอปึก
- (14) บาม
- (15) ยอขันช่อ
- (16) ช้อนขันช่อ
- (17) จันทา
- (18) กร้า

- 2. ที่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (ประเภทที่เลี้ยงหอย) ได้แก่ ที่อนุญาตเลี้ยงหอยชนิดต่างๆ
- 3. ที่อนุญาตปล่อยสัตว์น้ำ (ประเภทปล่อยสัตว์น้ำ)
- 4. ที่อนุญาตรายบุคคล (ประเภทรายบุคคล) ได้แก่ การใช้เครื่องมือนอกพิกัดทำการประมง หรือทำการหาหอยแมลงภู่มะพร้าวและหอยกะพง หรือเหียนหอยและหอยมุก

ดังนั้นก็พอจะถือได้ว่า กฎหมายประมงฉบับปัจจุบันมีการมอบสิทธิการทำประมง (Fishing Right) ให้แก่ชาวประมงเป็นรายบุคคล ในสองลักษณะคือ การมอบสิทธิการทำประมงในที่ว่างประมง และการมอบสิทธิการทำประมงในที่อนุญาต ซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคล (Private or Exclusive Fishing Right) ซึ่งยังไม่สามารถนำมาเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะหลักการสำคัญของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น จะเป็นการมอบสิทธิทางการประมง (Fishing Right) ให้กับชุมชน มิใช่มอบสิทธิทางการประมงให้กับชาวประมงรายใดรายหนึ่ง เหตุผลก็คือ ในอดีตที่ผ่านมาทรัพยากรประมงของประเทศไทยยังมีอุดมสมบูรณ์อยู่มาก ชาวประมงส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือประมงขนาดเล็กจับปลาในแหล่งน้ำจึงเป็นส่วนใหญ่ การประมงทะเลยังไม่พัฒนา ทำให้บทบัญญัติต่างๆ ใน พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มุ่งเน้นเฉพาะการประมงน้ำจืดเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นการ

เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศไทยเองก็ยังไม่มีการพัฒนาเช่นเดียวกัน ประกอบกับการพัฒนาประเทศในระยะนั้นมุ่งเน้นขยายการเจริญเติบโตเศรษฐกิจของประเทศโดยการเพิ่มพูนผลผลิตจากการกสิกรรม และการประมง รัฐบาลสนับสนุนให้ราษฎรหักล้างทางพงเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการประมง ดังนั้นการมอบสิทธิทางการประมง (Fishing Right) สำหรับที่ว่างประมูลและที่อนุญาตแก่ชาวประมงรายบุคคลก็เพื่อเป็นการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ชาวประมงหรือผู้ประกอบการที่พอจะมีเงินลงทุนได้มีโอกาสทำการประมงในที่ว่างประมูล หรือที่อนุญาตโดยเสียค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นเงินไม่มากนัก แต่ผลประโยชน์ที่ได้จะมีมากกว่าหลายเท่าตัว นอกจากนั้นการมอบสิทธิการประมงดังกล่าวก็ได้มีการปลูกฝังให้ผู้รับอนุญาตมีความรู้สึกรัก ห่วงแหน บำรุงรักษา ทรัพยากรประมง เช่นจะต้องไม่จับปลาขนาดเล็ก ไม่จับพ่อแม่พันธุ์ปลา ฯลฯ ดังจะเห็นได้ว่าการจับปลาในหนอง บึงธรรมชาติของที่ว่างประมูลในแหล่งน้ำจืดนั้น ผู้รับอนุญาตจะวิดน้ำจนแห้งบ่อและจับปลาออกไปทั้งหมด ไม่มีพ่อแม่พันธุ์ปลาเหลืออยู่เลย

สำหรับในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว และปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำลดจำนวนลงไปอย่างมากนั้น การจะมอบสิทธิส่วนบุคคลในการประมงแก่ชาวประมงรายย่อยอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน เพราะการมอบสิทธิทางการประมงนั้น มิใช่เพียงมอบสิทธิทำการประมงแต่อย่างเดียว แต่ยังมีหน้าที่ประการอื่นๆ ที่จะต้องทำเพื่อเป็นการเพิ่มพูน บำรุง รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมทางการประมงอีกด้วย ดังนั้นการมอบสิทธิทางการประมงควรจะเป็นการมอบให้กับชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมง ตามชนิดและปริมาณสัตว์น้ำในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งชุมชนอาจจะมอบสิทธิส่วนบุคคลในการทำประมงแก่ชาวประมงรายใดก็อาจสามารถทำได้

ในระยะเวลาที่ผ่านมา กรมประมงได้จัดทำโครงการประมงหมู่บ้าน โดยการจัดสร้างชุดบ่อเลี้ยงปลาขึ้นมาและนำพันธุ์ปลาชนิดต่าง ๆ มาปล่อยในทำนบปลาประจำหมู่บ้านพร้อมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาดูแลทำนบปลาในหมู่บ้านของตนเอง เมื่อเวลาผ่านไปจนกระทั่งปลาเจริญเติบโตพอที่จะจับขึ้นมาใช้ประโยชน์หรือบริโภคได้ ก็กำหนดวันจับปลาในทำนบปลาของหมู่บ้านตน โดยการเปิดขายบัตรให้แก่ชาวบ้านในหมู่บ้านตนหรือชาวบ้านจากที่อื่น ๆ มาซื้อบัตรจับปลา โดยคิดราคาบัตรจับปลาแตกต่างกันแล้วแต่ชนิดเครื่องมือประมง เช่น แห สุ่ม สวิง ยอ ฯลฯ เงินที่ได้จากการขายบัตรนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านจะนำไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้านและการทำนุบำรุง รักษา ทำนบปลาประจำหมู่บ้านของตนเองรวมทั้งการจัดหาพันธุ์ปลาปล่อยลงไปใหม่ต่อไป

การดำเนินโครงการประมงหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้นนั้น กรมประมงใช้บทบัญญัติของ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 ในส่วนที่ว่าด้วย "ที่อนุญาต" ในมาตรา 12 กำหนดให้ทำนบปลาประจำหมู่บ้านเป็นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและใช้อำนาจของมาตรา 18 ควบคุมให้บุคคลอื่นทำการประมงในทำนบปลาประจำหมู่บ้านยกเว้น ผู้ได้รับอนุญาต

มาตรา 13 ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต

ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

หากวิเคราะห์ถึงกิจกรรมของโครงการประมงหมู่บ้านแล้วจะเห็นว่า เป็นการดำเนินการของชุมชนท้องถิ่นเฉพาะกิจกรรมการเพาะเลี้ยงปลาในทำนบปลาประจำหมู่บ้านเท่านั้น มิใช่การดำเนินการในการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังนั้นจึงใช้อำนาจของกฎหมายประมง ในเรื่อง "ที่อนุญาต" มาเป็นบทบัญญัติรองรับกิจกรรมดังกล่าว แต่ถ้าหากคณะกรรมการหมู่บ้านจะดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ในเขตท้องถิ่นของตน ก็จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายประการอื่นมารองรับ ซึ่งในขณะนี้ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายประมงยังไม่สามารถรองรับได้

เมื่อทราบความหมายของคำว่า "ที่ว่าประมูล" และ "ที่อนุญาต" แล้ว ยังมีที่จับสัตว์น้ำอีกประเภทหนึ่งคือ "ที่สาธารณประโยชน์" ถ้าหากที่จับสัตว์น้ำที่ได้ประกาศเป็น "ที่รักษาพืชพันธุ์" "ที่ว่าประมูล" และ"ที่อนุญาต" แล้วก็ถือเป็นสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น

มาตรา 7 ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูลหรือที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้ประกาศตามความในวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นสาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในที่สาธารณประโยชน์นั้น บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการประมง หากเป็นการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประมงในพิกัด ก็จะต้องเสียค่าอาชญาบัตรให้ถูกต้องเสียก่อน นอกจากนั้นบุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์อีกด้วย แต่กรณีของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในที่สาธารณประโยชน์นั้น กฎหมายมิได้คุ้มครองผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่

อนุญาต เพราะชาวประมงรายอื่น ๆ ยังคงมีสิทธิทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์นั้นได้อยู่ ดังนั้น จึงควรประกาศเป็นท่อนุญาตสำหรับเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเสีย กฎหมายจึงคุ้มครองผู้ได้รับอนุญาต

มาตรา 16 ที่สาธารณะประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับ มาตรา 16 วรรคสองนั้น สามารถใช้เป็นบทบัญญัติรองรับการดำเนินการโครงการทดลองนำร่อง การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุป กฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติรองรับเฉพาะการให้สิทธิทำการประมงรายบุคคล (exclusive fishing right) แก่ชาวประมงในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การใช้เครื่องมือประมงที่ ท่อนุญาตปล่อยสัตว์น้ำและท่อนุญาตรายตัวบุคคล หากวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของการใช้กฎหมายประมงในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ถือว่ามีจุดอ่อนเนื่องจากกฎหมายประมงไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิประมงแก่ชุมชน (communities) ในการจัดการทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำสาธารณะทั่วไป นอกจากนี้กฎหมายประมงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้อนุญาตในการออกใบอนุญาตในการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งการจัดการประมงโดยชุมชนในอนาคตจำเป็นต้องกำหนดอำนาจการอนุญาตให้แก่ชุมชนหรือให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุญาตออกใบอนุญาต ซึ่งการออกใบอนุญาตจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในแต่ละท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่าขณะนี้รัฐเองก็ยังไม่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนทำให้การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมว่าจะออกกฎหมายซึ่งมารองรับในลักษณะใดครอบคลุมเรื่องใดเนื่องจากรายละเอียดสำหรับแนวทางปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนมีหลายแนวทางดังนี้

1. การกำหนดพื้นที่ว่าพื้นที่ใดควรจะดำเนินการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับเพื่อให้มีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ ส่วนในรายละเอียดปลีกย่อยว่าพื้นที่ดังกล่าวควรมีอาณาบริเวณเท่าใดนั้น อาจจะกำหนดโดยกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ซึ่งนักวิชาการบางคนได้เสนอให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขต

ประมงชุมชนของแต่ละจังหวัด แต่ก็ไม่สามารถระบุได้ว่าความกว้างของเขตประมงชุมชนในทะเลควรมีระยะกว้างเท่าใดจากชายฝั่ง เพราะการประกาศเขตกว้างมากเกินไปในทะเล ก็จะมีผลกระทบต่อชาวประมงพาณิชย์ที่หากินในทะเลเช่นกัน นอกจากนี้นักวิชาการบางคนก็เสนอให้ใช้เขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเขตประมงชุมชน แต่ก็ยังกำหนดความกว้างในทะเลไม่ได้แน่นอนว่าควรมีความกว้างเท่าใด นอกจากนี้การกำหนดเขตจังหวัด เขตอำเภอ เขต อบต. ในทะเลก็ยังไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่ามีความกว้างเท่าใดและมีอำนาจของกฎหมายใดให้อำนาจรองรับการแบ่งเขตในทะเลหรือไม่ นอกจากนี้การประกาศเขตการจัดการประมงโดยชุมชนจะประกาศพร้อมกันทุกจังหวัดชายทะเลทั่วประเทศหรือว่าจะประกาศเฉพาะแต่ละเขตที่มีความพร้อมก่อน เพราะหากประกาศแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อชาวประมงทั่วประเทศ และพื้นที่ที่จะประกาศนั้นควรจะกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกพื้นที่ โดยมีกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนเพราะทรัพยากรประมงอาจไม่เพียงพอต่อชาวประมงในพื้นที่

2. กลุ่มชาวประมงหรือองค์การชาวประมงที่จะได้รับสิทธิในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการมอบสิทธิดังกล่าวควรมีการออกกฎหมายรองรับ นอกจากนี้กลุ่มชาวประมงหรือองค์การชาวประมงควรมีสถานภาพตามกฎหมายประการใด เป็นกลุ่มประมง สมาคมประมง สหกรณ์ประมง หรือนิติบุคคลอื่นใด กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีอำนาจรองรับได้มากน้อยเพียงใดรวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่สามารถเอื้ออำนวยและกระตุ้นให้ประชาชนชาวประมงปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

3. ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้น ตามหลักแล้วจะไม่อนุญาตให้ชาวประมงรายอื่นหรือประชาชนอื่นที่มีใช้สมาชิกของชุมชนนั้นเข้าไปทำการประมงในเขตประมงชุมชนนั้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับในเรื่องดังกล่าวเพื่อมอบสิทธิการจัดการประมงแก่ชุมชนนั้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวรวมถึงการออกใบอนุญาตทำประมงในเขตประมงชุมชน ซึ่งปัจจุบันนี้กฎหมายกำหนดอำนาจการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนอาจจะต้องออกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของชุมชน อบต. หรือองค์การชาวประมงอื่นใด หรือยังเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มชาวประมง อบต. หรือองค์การชาวประมงใด ๆ ที่ได้รับสิทธิ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการทรัพยากรประมงให้เหมาะสมกับจำนวนชาวประมงในท้องถิ่นเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการจัดการประมงโดยชุมชนเป็นการลดการทำประมงโดยเสรี (Open Access Fisheries) และใช้วิธีการจำกัดการทำประมง (Limit Entry to Fisheries) ดังนั้นจำเป็นต้องออกกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนว่าใครมีอำนาจออกใบอนุญาตในพื้นที่ใด

4. ใบอนุญาตทำการประมงจะเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีอากรการทำการประมง ควรจะต้องออกกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้ออกใบอนุญาตและเก็บภาษีอากร ปัจจุบันนี้เจ้าพนักงานประมงอำเภอเป็นผู้ออกใบอนุญาต ใบอาชญาบัตร และเก็บเงินอากรประมงส่งให้กับ อบต. ดังนั้นหากจะออกกฎหมายกำหนดให้อบต. เป็นผู้ออกใบอนุญาต ใบ

อาชญาบัตรประมง และเก็บเงินอากรประมงเอง ก็จะเป็นการสะดวกแก่ชาวประมง นอกจากนั้นกฎหมายควรเปิดช่องให้ อบต.กำหนดอัตราภาษีอากรประมงได้ตามความเหมาะสมกับขนาดเครื่องมือและวิธีการทำประมงในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงของนักวิชาการหลาย ๆ คน นักวิชาการบางคนเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจให้กับ อบต.ดำเนินการ แต่นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่า อบต.ยังไม่มีความพร้อมและขาดแคลนบุคลากร

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบสิทธิดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติประการอื่น

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องการกระจายอำนาจ กำหนดไว้ในมาตรา 78 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ประกอบกับเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 79 ก็ถือได้ว่าองค์กรท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่**
- (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ตนเอง**
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่**

องค์กรท้องถิ่นตามขอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะประกอบด้วย

- (1) องค์การเทศบาล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496
- (2) องค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- (3) องค์การกรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (4) องค์การขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (5) องค์การเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2531

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการออกกฎหมายรองรับในเรื่องนี้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2537

4.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กฎหมายฉบับนี้กำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นการรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล โดยถือว่าหน่วยย่อยที่สุดในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ ตำบล ดังนั้น การกำหนดให้ตำบลมีอิสระ ในการกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามนโยบายนั้น ถือเป็นการกระจายอำนาจขั้นพื้นฐานที่สุดที่รัฐจักต้องมอบอำนาจให้ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการพัฒนาตนเองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพตามความเจริญของแต่ละท้องถิ่น เช่น การพัฒนาจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือพัฒนาจากเทศบาล เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามลำดับ ต่อไป

การจะพัฒนาสถานภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว นั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดก็คือ งบประมาณที่จะใช้ดำเนินการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ เงินงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นมีได้ในสองลักษณะ คือ เงินรายได้ที่จัดเก็บจากกิจกรรมในท้องถิ่น และเงินรายได้ที่ได้จากการอุดหนุนของรัฐบาล ถ้าหากองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีเงินรายได้จากการจัดเก็บของท้องถิ่นตนเองมาก โดยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยก็จะเป็นอิสระมาก

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นสองลักษณะ คือ สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาตำบลถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยที่สุด ก่อนจะพัฒนาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อไป กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ทุกตำบลจะต้องมีสภาตำบลและให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) องค์ประกอบของสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิก

ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน (มาตรา 7)

พรชัย รัชมีแพทย์ (2541) กล่าวว่า สภาตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจบริหารระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีรายได้น้อยไม่เข้าเกณฑ์ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด อย่างไรก็ตาม องค์กรที่สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นมาตรการเสริมให้สภาตำบลมีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงานเป็นต้นว่า มีผลทำให้สภาตำบลสามารถมีและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ มีความสามารถเป็นโจทก์หรือจำเลย ฯลฯ การกำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลและได้รับเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่องเท่ากับวางพื้นฐานให้สภาตำบลพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตท้องที่ได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล นั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป (มาตรา 22) และหน้าที่ที่อาจพิจารณากระทำได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นและความสามารถของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่ของสภาตำบล (มาตรา 23)

มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนการโครงการ และงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตาม มาตรา 22 นั้น เป็นหน้าที่ทั่วไป ที่สภาตำบลต้องดำเนินการ คือ

- (1) พัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการ และงบประมาณของสภาตำบล
- (2) เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล
- (3) ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (4) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล 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
เป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

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 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคนและจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 3 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป หน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ตามที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่ของบริหารส่วนตำบล พอสรุปได้ดังนี้

หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำมีดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2) การใช้ที่ดินและทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หมายถึง การจัดการให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) การให้บริการแก่ราษฎร หมายถึง การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
- (4) การกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

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

มีข้อสังเกตในกรณีของการคัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็เป็นเช่นเดียวกับหน้าที่ของสภาตำบล ข้อแตกต่างอยู่ที่ว่าสภาตำบลอาจพิจารณาดำเนินการในการคัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมายกำหนดว่า เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดแต่เพียงมีหน้าที่ต้องกระทำ ส่วนการจะมีอำนาจมากน้อยเพียงไร นั้นก็ต้องพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ประกอบว่าให้อำนาจแก่องค์การบริหารตำบลอย่างไร เช่น สมพันธ์ ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ร้องขอให้กรมประมงมอบอำนาจการจับกุมเรือประมงอวนลาก อวนรุน ที่ฝ่าฝืนกฎหมายประมง เข้ามาทำการประมงในเขตพื้นที่หวงห้าม 3,000 เมตร จากชายฝั่ง โดยอ้างว่ามีหน้าที่ในการคัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(7) ดังกล่าว ในกรณีนี้ ก็จะต้องชี้แจงให้สมพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ทราบว่า บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ หมายถึง กฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายประมง กำหนดว่า อำนาจการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ สมพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ไม่มีอำนาจในการจับกุม ผู้กระทำความผิด สมพันธ์ฯ เพียงแต่มีหน้าที่ในการคัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เท่านั้น ดังนั้น หน้าที่ในกรณีนี้ก็ คือ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ทราบว่ามีใครกระทำความผิดบ้าง แต่ไม่อำนาจในการจับกุมแต่อย่างใด ดังนั้น การมีหน้าที่ต้องกระทำตามมาตรา 67 ดังกล่าวนั้น ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่น นอกจากนั้น การดำเนินการในการคัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประการอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่เป็นหน้า

ที่ที่ต้องกระทำ เช่นนี้อาจจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นใด หรือร้องขอให้รัฐช่วยเหลือในการดำเนินการ เช่น การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความร่วมมือดำเนินการร่วมกับกลุ่มชาวประมงในเขตพื้นที่ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ตามความจำเป็นหรือมีความสามารถกระทำได้ มีดังนี้

(1) การใช้ที่ดินและทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หมายถึง การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ การหาประโยชน์จากทรัพยากรของการบริหารส่วนตำบล

(2) การให้บริการแก่ราษฎร หมายถึง การให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และการเกษตร การให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การให้มีการตลาด ทำเทียบเรือ และทำข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และทำข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

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 ภาษีป้ายอากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนก อีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประธานบัตรใบอนุญาต และ อาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วย ป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม เงินที่เก็บตาม กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแหล่งรายได้ มากกว่าสภาตำบล

มาตรา 77 รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนก อีแอ่นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเงินอากรประธานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล กฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น

มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาค หลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 79 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตนเอง กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้เงินอุดหนุนตามกฎหมายประมง เป็นรายได้ของ อบต. ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้จากการพบปะพูดคุยกับชาวบ้านและชาวประมงในพื้นที่ภาคใต้ พวกเขาให้ความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตน เขาเสนอแนะว่ารัฐควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจนในเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย น้ำเสียจากโรงงาน บ่อเลี้ยงกุ้ง นอกจากนี้พวกเขายังได้เสนอแนะว่าชุมชนควรมีส่วนร่วมในการร่างและออกกฎหมายตั้งแต่ระยะแรก และก่อนที่จะกฎหมายจะมีผลใช้บังคับควรมีการประชาสัมพันธ์เสียก่อน

สำหรับความเห็นประการอื่นนั้น พวกเขาเห็นว่าการดำเนินการของ อบต. ยังมีข้อจำกัดอยู่มากเนื่องจาก อบต. อยู่ภายใต้อำนาจของนายอำเภอและปลัดอบต. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ควรแก้ไขกฎหมายให้ อบต. มีความเป็นอิสระมากกว่านี้ รวมทั้งโดยส่วนใหญ่แล้วสมาชิก อบต. ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาเพียงพอ อาจจะถูกชี้นำโดยผู้อื่นได้ง่าย ควรมีการสร้างผู้นำชุมชนเพื่อทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ อบต. ก็จะต้องกระจายอำนาจให้กับกลุ่มชาวบ้านต่าง ๆ ในเขต อบต. ของตนเองด้วย เช่น จัดสรรงบประมาณให้กลุ่มอื่น ๆ ดำเนินการพัฒนาการประกอบอาชีพของกลุ่มพวกเขา การจัดการทรัพยากรก็ควรจะต้องร่วมกันดำเนินการทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชนและชาวบ้านในแต่ละท้องถิ่น

สำหรับจุดอ่อนประการอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ สมาชิก อบต. อาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพทำการประมง ดังนั้นจึงไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการทรัพยากรประมง และไม่สามารถในการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลุ่มชาวประมงที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. นั้น ควรที่จะมีการรวมตัวกันและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการจัดการทรัพยากรประมงในชุมชนนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดเฉพาะหน้าที่ของ อบต. ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า อบต. มีอำนาจอย่างไรในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของอบต. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องคำนึงถึงระบบนิเวศน์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่กว้าง แต่อบต. มีเขตรับผิดชอบเล็ก ๆ และเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบนิเวศน์ในพื้นที่เหล่านั้น การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีอาจจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกรอบ นโยบาย และกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยอบต. ร่วมกับ หน่วยงานรัฐ และชุมชนต่าง ๆ ในท้องถิ่นดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกัน (Co-management)

4.2 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ..... ซึ่งรับผิดชอบโดยกรม ป่าไม้ฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐพยายามจะผลักดันให้มีบทบัญญัติทางกฎหมายออก มารองรับการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชน (Community Based Forestry Management) ซึ่งหลักการของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และ ฟื้นฟูและพัฒนาสภาวะแวดล้อม โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อจัดการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากร ป่าด้วยตนเองอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะส่งเสริมให้ราษฎรเกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลด การทำลายป่าและเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า

หลักการของการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนี้ ก็เป็นหลักการเดียว 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 สภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
- (2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน
- (3) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแลและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า
- (4) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติของป่าชุมชน พ.ศ.

(1) พื้นที่ที่สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้ โดยหลักการทั่วไปสามารถขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ในพื้นที่ทั่วไป เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย แต่ในกรณีที่จะขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำได้ต่อเมื่อกลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนได้อยู่ในบริเวณนั้นหรือได้ดูแลรักษาพื้นที่ป่านั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงให้เห็นได้ว่าการอยู่อาศัยนั้นได้เกื้อกูลต่อการดูแลรักษาสภาพป่า (มาตรา 18) พื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนแล้วยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเกี่ยวกับพื้นที่นั้นต่อไปเว้นแต่พระราชบัญญัติป่าชุมชนจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 6)

(2) หลักเกณฑ์การขอจัดตั้งป่าชุมชน ผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะต้องมีภูมิลำเนาในท้องถิ่นนั้นรวมกันตั้งแต่ 50 คน ขึ้นไป ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 18) เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และรายละเอียดเกี่ยวกับคำขอ (มาตรา 19) หลังจากนั้นจะมีการประกาศคำขอจัดตั้งป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคัดค้านหรือแสดงความเห็น (มาตรา 20) เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 22 – มาตรา 25)

(3) การจัดการป่าชุมชน กลุ่มผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนจะมีฐานะเป็นสมาชิกป่าชุมชนและร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป่าชุมชน

ชน (มาตรา 29) ประจำจังหวัด (มาตรา 30) ในแผนจัดการป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็นบริเวณอนุรักษ์และบริเวณการใช้ประโยชน์ กำหนดวิธีการในการพัฒนาสภาพป่าและรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์สภาพธรรมชาติของป่าชุมชน (มาตรา 18 วรรคสาม) ป่าชุมชนแต่ละแห่งอาจมีทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชนที่ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเป็นผู้ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางของป่าชุมชน (มาตรา 35) ในกรณีที่มิผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินกลางของป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนหรืออธิบดีกรมป่าไม้สามารถฟ้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้ (มาตรา 37 และมาตรา 38)

(4) การควบคุมดูแลป่าชุมชน แบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนของสมาชิกและคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนออกเป็นสองระดับ คือ

4.1 คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ (มาตรา 7) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป คือ การเสนอแนะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับนโยบายป่าชุมชน พิจารณาอุทธรณ์เรื่องต่างๆ ที่กำหนดให้อุทธรณ์ได้ตามกฎหมายนี้ กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด (มาตรา 10)

4.2 คณะกรรมการตรวจสอบป่าชุมชนประจำจังหวัด ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติจัดทำ (มาตรา 16) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตจังหวัด นอกจากนั้นได้กำหนดให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้บุคคลอยู่อาศัยในเขตป่าชุมชน และควบคุมดูแลป่าชุมชนในเขตจังหวัด (มาตรา 17) นอกจากนั้นยังมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโดยทั่วไป และองค์กรเอกชนสามารถขออนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเพื่อเข้าไปตรวจสอบสภาพป่าชุมชนได้ (มาตรา 42)

4.3 การเพิกถอนป่าชุมชน นอกจากเพิกถอนป่าชุมชนเมื่อสภาพป่าเสียหายแล้ว ยังกำหนดให้สามารถเพิกถอนได้ถ้าปรากฏว่าการอนุญาตให้กำหนดป่าชุมชนได้กระทำเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการอยู่อาศัยทำกินของราษฎรที่บุกรุกป่า และทางราชการสามารถหาที่ทำกินให้แก่ราษฎรเหล่านั้นได้แล้ว (มาตรา 51)

4.4 บทกำหนดโทษ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนแห่งชาติที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่น เป็นความผิด

ตามกฎหมายนี้ (มาตรา 54) นอกจากนั้นเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพธรรมชาติในป่า

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

(1) การออกกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนควรจะตรากฎหมายออกเป็นพระราชบัญญัติโดยเฉพาะหรือเป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายประมงซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติแยกต่างหากว่าด้วยเรื่องการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเนื่องจากมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เฉพาะเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง สามารถกำหนดรายละเอียดกฎหมายได้ชัดเจน เช่น การกำหนดค่านิยามต่าง ๆ ในกฎหมายสามารถกระทำได้กว้างขวางชัดเจน นอกจากนี้การมีกฎหมายเฉพาะจะทำให้การออกกฎหมายสามารถครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้ครบถ้วน ตั้งแต่การกำหนดพื้นที่ การจัดตั้งกลุ่มชาวประมง ฯลฯ รวมทั้งความเชื่อมโยงกับอำนาจในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสภาพป่าและองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) พระราชบัญญัติสหกรณ์ ฯลฯ ส่วนนักวิชาการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีความเห็นว่าการจัดการประมงโดยชุมชนควรกำหนดเป็นหมวดอยู่ในพระราชบัญญัติการประมง เพราะการจัดการประมงโดยชุมชนเป็นส่วนย่อยของการจัดการทรัพยากรประมงทะเลของประเทศไทยทั้งประเทศ ซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำจะมีการเคลื่อนย้ายว่ายไปมาตลอดเวลาจากชายฝั่งออกไปทะเลลึก และจากทะเลลึกเคลื่อนย้ายมาใกล้ฝั่ง จึงต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของระบบนิเวศน์ทั้งระบบ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งและทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเล การกำหนดไว้ในกฎหมายประมงฉบับเดียวจะมีเอกภาพในการจัดการทรัพยากรประมงมากกว่า

(2) วิธีการขอจัดตั้งป่าชุมชนสามารถนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาออกกฎหมายการจัดการประมงโดยชุมชน เพราะป่าชุมชนนั้นส่วนใหญ่ประชาชนภายนอกที่อยู่ห่างไกลไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์มากนัก ดังนั้นการประกาศจัดตั้งป่าชุมชน จึงไม่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปนักต่างจากการประกาศเป็นประมงชุมชน ซึ่งโดยปกติเป็นพื้นที่ทำประมงของเรือประมงหลายประเภทและมาจากหลายพื้นที่ หลายจังหวัด ดังนั้นการประกาศเขตประมงชุมชนจึงมีผลกระทบต่อประชาชนและชาวประมงจำนวนมากซึ่งรัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องเหล่านี้เพราะจะเป็นประเด็นทางการเมือง นักวิชาการบางฝ่ายและชาวบ้านที่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเลมีความเห็นว่า รัฐควรออกกฎหมายกำหนดไปเลยว่าพื้นที่จากชายฝั่งทะเลออกไป 3-12 ไมล์ทะเลทั่วประเทศเป็นพื้นที่ประมงชุมชนสำหรับเรือประมงขนาดเล็กทำการประมงในขณะที่นักวิชาการบางคนและชาวประมงพาณิชย์ไม่เห็นด้วยเพราะชาวประมงพาณิชย์

เกรงว่าจะสูญเสียพื้นที่ทำประมงของพวกเขา ส่วนนักวิชาการมีความเห็นว่าการจัดการประมงโดยชุมชนมิใช่การแบ่งโซนการทำประมงในทะเลเพียงอย่างเดียว แต่จะรวมถึงการจัดตั้งกลุ่มชาวประมง หรือองค์กรชาวประมงให้มีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการประกาศเขตการจัดการประมงโดยชุมชนควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป พื้นที่ใดองค์กรชาวประมงท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพียงพอจึงค่อยประกาศพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนดังนั้นกฎหมายที่จะออกมารองรับควรกำหนดกรอบกว้าง ๆ ว่าจะได้มีความพร้อมจึงค่อยประกาศเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งสามารถกำหนดรายละเอียดได้ในกฎกระทรวง

(3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนและสมาชิกป่าชุมชนตามร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.สามารถนำมาเป็นแนวทางในการออกกฎหมายกำหนดรูปแบบสมาชิกองค์กรประมงชุมชนและคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางคนและชาวประมงบางรายมีความเห็นว่าคณะกรรมการระดับต่าง ๆ มีมากเกินไปทำให้การดำเนินงานไม่มีอิสระและไม่คล่องตัว บางรายเสนอว่า อบต. สามารถเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นได้อยู่แล้ว ควรใช้ อบต. เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนโดยร่วมมือกับกลุ่มชาวประมงในท้องถิ่นกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ของสมาชิกชาวประมงที่สามารถเข้าทำประมงในเขตประมงชุมชนต่าง ๆ ได้ ดังนั้นการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควรจะคำนึงถึงเหตุผลเหล่านี้ประกอบด้วย

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของชาวประมง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และในมาตรา 46 บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลป หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับเรื่องการรวมตัวกันของชาวประมง การกำหนดวิธีการ ในการมีส่วนร่วมของชาวประมง ในการจัดการทรัพยากรประมงเนื่องจากกฎหมายประมง พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ กฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของบุคคล นิติบุคคล สมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน ได้แก่

5.1 กฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล สมาคม

การรวมตัวกันของชาวประมง เป็นกลุ่มชาวประมงนั้น อาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น อาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมง โดยไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล หรืออาจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงที่เข้มแข็งจดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติบุคคล

5.1.1 นิติบุคคล

รชฏ เจริญน้ำ (2540) กล่าวว่า นิติบุคคลย่อม หมายถึง กลุ่มชนที่สมมติขึ้น เพื่อรวมตัวกันทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ตั้งใจไว้ เพื่อรวมความคิด โดยให้มีสภาพคล้ายกับบุคคล เพราะต้องมีการก่อตั้ง การดำเนินงานและการเลิกไปในที่สุด เมื่อเป็นเช่นนั้น นิติบุคคลจึงมีสภาพที่แตกต่างกับบุคคลธรรมดาตรงที่เป็นความว่างเปล่า ไม่มีชีวิตและจิตใจ แต่ก็มีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่นั้นโดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา เช่น การแต่งงาน การรับบุตรบุญธรรม การรับมรดก เป็นต้น

ในการดำเนินการของนิติบุคคล ตามลักษณะที่ว่างเปล่านี้ จึงต้องมีผู้ที่สามารถแสดงเจตนาของนิติบุคคลไว้ ซึ่งเรียกว่า “ผู้แทน” ของนิติบุคคล จะเป็นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ เพื่อแสดงออกซึ่งความประสงค์ของนิติบุคคลที่เกิดแนวความคิดร่วมกัน ผู้แทนของนิติบุคคลนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลนั้น ย่อมเป็นการผูกพันนิติบุคคลนั้น กิจการต่าง ๆ ของนิติบุคคล ก็คือ การทำนิติกรรม หรือสัญญา โดยการติดต่อ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือประกอบกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมาย และบุคคลที่รวมตัวกันตั้งเป็นกิจการที่เรียกว่า “นิติบุคคล” (Juristic persons) จะต้องตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ

ความสำคัญของนิติบุคคลพอจะแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ

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

(1) ความสำคัญต่อบุคคลภายนอก

เมื่อมีกฎหมายตั้งคณะบุคคลใดให้เป็นนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลนี้ก็เกิดความสำคัญขึ้นมีสิทธิและหน้าที่ หรือที่เรียกกันว่าความรับผิดชอบเหมือนบุคคลธรรมดาทุกประการ เพียงแต่มีข้อยกเว้นว่า นอกจากสิทธิและหน้าที่นั้นซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ในการแสดงออกซึ่งสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องมีผู้แทน ของนิติบุคคลภายนอก

ความสำคัญของนิติบุคคลจึงอยู่ที่ “ผู้แทน” ของนิติบุคคลนั้น ดังนั้นบุคคลภายนอกจึงต้องรู้ว่าใครเป็นเป็นผู้แทนของนิติบุคคลที่จะสามารถแสดงเจตนาของนิติบุคคลนั้นได้ ใครจะติดต่อกับนิติบุคคล ก็ต้องติดต่อที่ผู้แทนของนิติบุคคล

ในปัจจุบัน กิจการที่ทำโดยคณะบุคคลยังไม่มีกฎหมายรับรองให้ตั้งเป็นนิติบุคคลแล้ว จะกระทำการกิจการต่าง ๆ ต่อบุคคลภายนอก กฎหมายจะไม่รับรองบังคับบัญชาให้ เพราะคณะบุคคลที่รวมกลุ่มกันนั้น ยังไม่มีสภาพที่แท้จริง ต้องได้จัดตั้งขึ้นตามลักษณะของกฎหมายให้อำนาจหรือกฎหมายได้ตั้งขึ้น จึงจะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะสามารถติดต่อหรือทำนิติกรรมกับบุคคลอื่น ๆ ภายนอกได้

ความสำคัญของนิติบุคคลจึงอยู่ที่กฎหมายเป็นสิ่งรับรองขึ้น หากไม่มีกฎหมายรับรองแล้ว ก็คงเป็นคณะบุคคลธรรมดา หาได้เป็นนิติบุคคลไม่

(2) ความสำคัญในการดำเนินคดี

นิติบุคคลมีความสำคัญในการเป็นคู่ความในคดีแพ่งเป็นอย่างมาก ผู้ที่จะถูกฟ้องหรือฟ้องคดีในศาลได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้นกิจการที่ยังไม่เป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจจะถูกฟ้องหรือฟ้องคดีทางศาลได้เลย อย่างดีที่สุดก็ฟ้องได้เพียงบุคคลธรรมดาเท่านั้น และแม้แต่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศอื่นไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ก็มีอำนาจฟ้องคดีในศาลไทยได้ เมื่อบริษัทจำกัดจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายในต่างประเทศ ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยอีก เพราะมีสภาพบุคคลในฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว

จึงเห็นได้ว่าสิทธิที่จะดำเนินคดีทางศาลมีได้แต่เฉพาะบุคคลซึ่งความหมายในทางกฎหมายของบุคคลนั้น คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล สำหรับบุคคลธรรมดานั้น ย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าสามารถฟ้องและถูกฟ้องเป็นคดีโดยใช้นามส่วนตัวได้ แต่ในกรณีที่จะดำเนินคดีกับคณะบุคคลนั้น จะต้องได้ความว่าคณะบุคคลนั้นได้มีกฎหมายรับรองหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นนิติบุคคลแล้ว หากยังไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ย่อมไม่อาจจะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคู่ความในคดีได้ ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาลจึงต้องระมัดระวังในข้อนี้เพราะผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีนั้น จะต้องเป็นบุคคลดั่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาตรา 1(11) และคำว่าบุคคล นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนั้นจะฟ้องคณะบุคคลซึ่งมิใช่นิติบุคคลไม่ได้ได้แต่ฟ้องบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้รับผิดชอบในคณะบุคคลนั้นเท่านั้น

(3) ความสำคัญในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

เมื่อนิติบุคคลที่สร้างขึ้น มีสิทธิและหน้าที่เช่นบุคคลธรรมดาแล้วก็ต้องถือว่า นิติบุคคลนั้นสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ เพราะนิติบุคคลอาจจะแสวงหาทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นของนิติบุคคลได้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือจะเป็นสังหาริมทรัพย์อื่น ต้องถือว่านิติบุคคลต่าง ๆ สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ทั้งสิ้น

การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในวัตถุประสงค์นิติบุคคลนั้น แม้นิติบุคคลนั้น ๆ จะไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในเรื่องนี้ ก็สามารถที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นก็ตาม นิติบุคคลย่อมถือกรรมสิทธิ์ได้ทั้งสิ้น ข้อนี้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปของบุคคลธรรมดา เมื่อให้นิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่นั้น ก็ต้องถือว่ามีความจำเป็นที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้

การก่อตั้งนิติบุคคล

การก่อตั้งนิติบุคคลย่อมเหมือนกับการเกิดของบุคคลธรรมดา แตกต่างกันอยู่กว่าการเกิดของบุคคลธรรมดานั้น เป็นไปโดยสภาพของธรรมชาติ แต่การก่อตั้งนิติบุคคลนี้เป็นไปโดยกฎหมาย

การก่อตั้งนิติบุคคลนี้ เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า

“นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการที่จะก่อตั้งนิติบุคคลได้นั้น จะต้องกระทำโดยอาศัยกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจก่อตั้งได้เท่านั้นหากไม่มีกฎหมายรับรองให้เป็นนิติบุคคลแล้ว กิจการที่ก่อตั้งขึ้นนั้นจะไม่นับเป็นนิติบุคคลได้เลย

กฎหมายที่จะให้อำนาจกิจการก่อตั้งเป็นนิติบุคคลได้นี้จึงมีความสำคัญมาก เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลใดได้จะต้องตามกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไปและจำเป็นต้องมีวิธีการก่อตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นขั้นตอนไว้ หากไม่ปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนของกฎหมาย สิ่งที่เกิดขึ้นก็ไม่อาจเป็นนิติบุคคลได้เช่นเดียวกัน

นอกจากกระทำตามวิธีการของกฎหมายแล้วอาจจะมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้องค์กร หรือ สถาบัน หรือกิจการใด เป็นนิติบุคคล เช่นนี้ องค์กร

หรือสถาบันหรือกิจการนั้น ก็จะเป็นนิติบุคคลไปทีเดียว เมื่อได้มีการก่อตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมายนั้นแล้ว ในลักษณะเช่นนี้องค์กรนั้นจะเป็นนิติบุคคลทันทีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธีการของกฎหมายอีกเหมือนกับวิธีที่กล่าวแล้วข้างต้น

วิธีตั้งนิติบุคคลตามกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาชัดเจนแล้วว่านิติบุคคลจะตั้งขึ้นได้ก็โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายโดยเฉพาะ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ตั้งเป็นนิติบุคคลแล้วกิจการหรือองค์กรนั้นจะไม่ใช่เป็นนิติบุคคล แต่ตามกฎหมายยังแบ่งการตั้งนิติบุคคลออกเป็น 2 วิธี ต่างกัน จึงทำให้เกิดความคิดเห็นในกฎหมายบางอย่างต่างกัน วิธีการตั้งนิติบุคคล 2 วิธีนั้นคือ

- (1) ตั้งโดยกฎหมาย
- (2) ตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย

(1) ตั้งโดยกฎหมาย

ในกรณีนี้หมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ก่อตั้งกิจการหรือองค์กรขึ้น เมื่อได้มีการประกอบตั้งขึ้นตามวิธีการของกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะบัญญัติโดยตรงเลยว่า ให้กิจการหรือองค์กรนั้น เป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลประเภทนี้ เรียกว่าเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งทำให้กิจการ หรือองค์กรนั้นเป็นนิติบุคคลทันที โดยไม่ต้องมีพิธีรีตองหรือต้องทำอย่างใดอีก

นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายโดยตรงนี้ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล อันได้แก่ทบวงการเมือง หรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่ทบวงการเมือง ซึ่งจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไม่ต้องพิสูจน์ด้วยพยานบุคคลอีก

(2) การตั้งโดยวิธีการของกฎหมาย

การตั้งนิติบุคคลในลักษณะนี้เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเหมือนกัน แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและในที่สุดจะมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายนั้นแล้ว จึงจะเป็นนิติบุคคล

ในตอนแรกจึงอาจเป็นเพียงการก่อตั้งโดยคณะบุคคลขึ้นก่อนเท่านั้น หลังจากก่อตั้งขึ้นมาเป็นการเริ่มดำเนินการแล้ว ก็ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายจนครบถ้วนและจดทะเบียนในที่สุด จึงเป็นนิติบุคคลขึ้นแตกต่างหากจากคณะบุคคลนั้น เช่น การตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้ว จะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นทั้งหลาย ซึ่งรวมเข้ากันเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1088 สภาพของนิติบุคคลจำพวกจดทะเบียนแล้ว จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการจดทะเบียน

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 สมาคม

สมาคมเป็นนิติบุคคลชนิดหนึ่ง และสมาคมจะมีสภาพเป็นการ
บริการสาธารณะ ทั้งมีการดำเนินการโดยเป็นอิสระและเป็นเอกเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องทำการควบ
คุม ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมดูแลอีกทอดหนึ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 ได้ให้คำจำกัด
ความสมาคมไว้ว่า

“การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่อง
ร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตาม
บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว สมาคมจะมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

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

(1) ต้องมีการก่อตั้งเป็นสมาคม

เดิมทีเดียวตามกฎหมายเก่าในมาตรา 1274 นั้นเรียกว่า “สัญญาตั้งสมาคม” โดยถือว่าการตั้งสมาคมนั้นเป็นลักษณะของการทำสัญญาอย่างหนึ่ง แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแนวความคิดใหม่ว่า การก่อตั้งสมาคมที่เป็นนิติบุคคลนั้น ไม่จำเป็นต้องทำเป็นสัญญา จึงไม่นำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ที่ว่าด้วยเอกเทศสัญญา เพราะการก่อตั้งเป็นสมาคมเพื่อให้เป็นนิติบุคคลนั้นเพียงแต่ยื่นคำขอจดทะเบียนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็เป็นนิติบุคคลแล้ว ไม่ต้องทำเป็นรูปของสัญญาแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อการกระทำใด ๆ ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคม โดยจดทะเบียนแล้ว ก็ย่อมจะทำให้กิจการนั้นเป็นนิติบุคคลในรูปของสมาคมที่สมบูรณ์

ข้อสำคัญก็คือ การดำเนินการก่อตั้งนั้นจะต้องตั้งเป็นสมาคม ซึ่งเป็นลักษณะกระทำการใด ๆ หนึ่งไปในทางสาธารณประโยชน์ มิใช่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งอย่างอื่น ที่อาจจะหนักไปในทางบันเทิงเริงรมย์หรือการหย่อนใจ เพราะนั้นจะเป็นสโมสร ซึ่งไม่มีการจดทะเบียนเป็นการตั้งสมาคมแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่แก้ไขใหม่ ในมาตรา 78 นี้ เน้นชัดว่าต้องเป็น “การก่อตั้งสมาคม” โดยผู้ก่อตั้งต้องมีความมุ่งหมายเช่นนั้น มิใช่มุ่งหมายอย่างอื่น

(2) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะ

ก) ต่อเนื่องร่วมกันและ

ข) มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

องค์ประกอบของสมาคมในข้อนี้เน้นกว้างขวางมาก เพราะสมาคมนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่จำกัดประเภทของการกระทำ แต่การกระทำการใด ๆ ในที่นี้จะต้องเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายกิจการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมไม่อาจตั้งเป็นสมาคมได้ นอกจากนี้อาจจะมีการกระทำอื่น ๆ อีกที่ไม่อาจทำได้ตามกฎหมาย คือ กิจการนั้นต้องห้ามโดยกฎหมาย กิจการที่พันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การก่อตั้งสมาคมในสภาพดังกล่าวย่อมทำไม่ได้เหมือนกัน

นอกจากนี้การกระทำนั้น ๆ ในการเป็นสมาคม จะต้องมีข้อจำกัดอยู่ในขอบเขตของ

ก) ต่อเนื่องร่วมกัน และ

ข) มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

ในข้อ ก) ที่ว่า ต่อเนื่องกัน นั้น คำว่า “ร่วมกัน” เป็นถ้อยคำที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยดำเนินการสมาคมนั้นจะทำได้คนเดียวไม่ได้ต้องกระทำร่วมกันหลายคน คือมี

เจตนาที่จะเข้ากันในทางดำเนินการและปฏิบัติการกิจการอันใดอันหนึ่งทางเดียวเท่านั้น ไม่มีเจตนาจะร่วมกันในทางส่วนได้ส่วนเสียของกิจการนั้น

ส่วนคำว่า “ ต่อเนื่อง “ เป็นคำที่เพิ่มขึ้นมาใหม่จากกฎหมายเก่า ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานของสมาคมนั้น จะต้องมิลักษณะต่อเนื่องตลอดไปในเมื่อเป็นสมาคมแล้ว จะหยุดดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการในบางขั้นตอนโดยไม่มีการต่อเนื่องนั้น ย่อมไม่ใช่สมาคมเสียแล้ว

ดังนั้น คำว่า “สมาคม” ในลักษณะของสมาคมจึงเป็นถ้อยคำใหม่ที่มีความสำคัญเน้นหนักให้เห็นชัดว่า ผู้บริหารสมาคมนั้นจะต้องกระทำการกิจต่าง ๆ ของสมาคมตามวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง จะหยุดดำเนินการบ้าง แล้วดำเนินการบ้างนั้น ย่อมไม่ถูกต้องตามความประสงค์ของกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมจะต้องประกอบด้วย ข้อ ข) ที่ว่า มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งเดิมทีเดียวตามกฎหมายนั้นบัญญัติแต่เพียง “เพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกันอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน” เท่านั้น แต่ในกฎหมายปัจจุบันที่แก้ไขนี้ได้เพิ่มคำว่า “หรือรายได้มาแบ่งปันกัน” ด้วย

เหตุนี้แสดงให้เห็นชัดว่า สมาคมนั้นสามารถที่จะหาผลกำไรและรายได้ได้ แต่จะนำผลกำไรและรายได้นั้นมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ก่อตั้งหรือสมาชิกไม่ได้ โดยจะต้องนำผลกำไรหรือรายได้นั้นเป็นของสมาคม เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมต่อไป

ทั้งนี้เพราะสมาคมจะตั้งอยู่และดำเนินการได้จะต้องมีเงินเป็นปัจจัยสำคัญ หากขาดปัจจัยนี้เสียแล้ว การดำเนินงานก็จะต้องล้มเหลวด้วยเหตุนี้เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาคมย่อมต้องมีการหาผลกำไรและรายได้เป็นของสมาคม หากสมาคมจะตั้งอยู่เฉย ๆ โดยไม่แสวงหาเงินนั้นไม่ได้ แต่ผู้บริหารหรือสมาชิกของสมาคมจะต้องไม่แบ่งปันกำไรหรือรายได้นั้น โดยต้องเป็นการทำงานด้วยความเสียสละให้แก่การบริการสาธารณะ ซึ่งผู้ที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมนั้น มีงานอย่างอื่นทำอยู่แล้วเป็นผู้เข้ามาทำงานให้แก่สมาคมโดยเสียสละในบางครั้งต้องเอาเงินจากกิจการงานของตนที่ทำอยู่แล้ว สละให้แก่สมาคมเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไปด้วย

ในข้อนี้จึงเห็นได้ว่า ลักษณะของสมาคมจึงแตกต่างกับสหกรณ์ เพราะสหกรณ์นั้นสามารถที่จะหาผลกำไรและรายได้มาแบ่งปันกันในระหว่างสมาชิกของสหกรณ์

ได้ อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกโดยเฉพาะ แต่สมาคมนั้นจะไม่สามารถแสวงหากำไรและรายได้มาแบ่งปันกันระหว่างสมาชิกได้เลย คงต้องทำเพื่อสมาคมโดยแบ่งปันให้แก่สาธารณประโยชน์อันเป็นเรื่องภายนอกเท่านั้น

(3) ต้องมี

- ก) ขอบบังคับ และ
- ข) จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ลักษณะของสมาคมจึงต้อง

ก) ขอบบังคับ เพราะนิติบุคคลจะต้องมีขอบบังคับ เพื่อที่จะได้รู้ถึงวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินงาน ทำให้ผู้ที่เข้ามาดำเนินการแทนคนเดิม สามารถที่จะดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปได้ เพราะดูตามขอบบังคับก็สามารถที่จะรู้ได้ สมาคมจึงไม่อาจจะตั้งขึ้นโดยไม่มีขอบบังคับได้

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 ได้บัญญัติถึงเรื่องขอบบังคับของสมาคมว่า “ขอบบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการต่อไปนี้

- (1) ชื่อสมาคม
- (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง
- (4) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (5) อัตราค่าบำรุง
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม
- (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

ลักษณะนี้เป็นผลใช้บังคับของกฎหมายซึ่งผู้ร่างขอบบังคับจะต้องกำหนดให้มีข้อความครบถ้วนตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะขาดแม้แต่ข้อใดข้อหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะหากขาดไปข้อใดข้อหนึ่งแล้ว ทางนายทะเบียนจะไม่ยอมจดทะเบียน

ผู้ร่างข้อบังคับจึงมีความจำเป็นต้องทำการร่างข้อบังคับให้มีความครบถ้วนตามกฎหมาย ผู้ดำเนินการของสมาคม ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับนั้น หากปฏิบัติผิดไปจากข้อบังคับ ย่อมจะไม่ถูกต้องย่อมถูกเพิกถอนเสียได้

ข) จดทะเบียน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะของสมาคมยังต้องประกอบด้วย ข้อ ข) คือ จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หมายถึงจะต้องมีการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ สมาคมใดที่ยังไม่จดทะเบียน ยังไม่เรียกว่าเป็นสมาคมถือว่า ยังมีลักษณะไม่ครบถ้วน

ในข้อนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 83 บัญญัติว่า “สมาคมที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล”

การจดทะเบียนของสมาคมนั้น จะเป็นนิติบุคคลทันที กรณีใดที่ยังไม่มีการจดทะเบียน จึงเป็นเพียงคณะบุคคล หรือกลุ่มชน เท่านั้น จะไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด

การจดทะเบียนสมาคมเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามและเป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องทำทีเดียว หากไม่จดทะเบียนสมาคมแล้ว ผู้ที่ดำเนินการและสมาชิกจะมีความผิดทางอาญา ส่วนรายละเอียดในการดำเนินการจดทะเบียนและความรับผิดชอบนั้น จะได้กล่าวต่อไป เมื่อศึกษาถึงเรื่องวิธีการจดทะเบียนสมาคม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาคมที่จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมายเดิมนั้น กฎหมายก็ยังกำหนดให้เป็นสมาคมต่อไปเหมือนเดิม ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตราชำระใหม่ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้บรรดาสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาคมตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตราชำระใหม่ท้ายพระราชบัญญัตินี้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าการจดทะเบียนสมาคมมีความสำคัญ เพราะกรณีที่กฎหมายใหม่รับรองว่า สมาคมเก่ายังเป็นสมาคมไปตามเดิมนั้น จะต้องเฉพาะสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายเดิมนั้นเท่านั้นดังนั้นสมาคมใดตามกฎหมายเดิมที่ไม่

จดทะเบียน ก็จะไม่เป็นสมาคมตามกฎหมายใหม่ เท่ากับสภาพเป็นสมาคมต่อไป หากจะให้ เป็นสมาคมและต้องทำการขอจดทะเบียนตามกฎหมายใหม่นี้ต่อไป

แสดงให้เห็นอีกกรณีหนึ่งว่า สมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายเก่านั้นยังเป็นนิติบุคคลอยู่

เมื่อสมาคมเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ในนามของสมาคมเหมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง สมาคมมีอำนาจฟ้องร้องได้ เช่น มีผู้กู้ยืมเงินของสมาคมไป สมาคมฟ้องเรียกคืนได้ ผู้ยืมจะอ้างว่าสมาคมไม่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม ไม่มีอำนาจฟ้องหาได้ไม่

ตราบไต่ที่ยังไม่มีการจดทะเบียน ก็ยังไม่เรียกว่า เป็นสมาคม ยังไม่เป็นนิติบุคคล ไม่อาจจะดำเนินการในนามของสมาคมได้ การทำนิติกรรมต่าง ๆ ไม่ถือว่าเป็นนามสมาคม เช่น การให้เงินแก่สมาคมที่ตั้งขึ้นโดยมิได้จดทะเบียนตามกฎหมายนั้น เพราะมีแต่ผู้ให้โดยไม่มีบุคคลเป็นผู้รับ ผู้ให้จึงยังคงเป็นเจ้าของเงินอยู่ กิจการนั้นหากจะมีการฟ้องร้องจะฟ้องในนามของสมาคมไม่ได้ นอกจากนี้แม้แต่จะต่าง ก็ไม่อาจทำในนามของสมาคมได้ เช่น เดียวกัน

อนึ่งการจดทะเบียนสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นแต่เพียงบททั่วไปให้ทำได้เท่านั้น สมาคมบางสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ตรงตามกฎหมายอื่น การจดทะเบียนโดยตรงต่อนายทะเบียนทีเดียว ย่อมไม่อาจทำได้จะต้องผ่านวิธีการหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก่อน จึงจะจดทะเบียนเป็นสมาคมได้ เช่น สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จะจดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคมได้จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้ เพราะ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า

“สมาคมหรือองค์การใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงจะดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้ สมาคมหรือองค์การที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไป ให้เลิกและหยุดดำเนินการทันที อนึ่งถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการอนุญาตที่ให้ไว้แก่สมาคมหรือองค์การใดก็ได้ สมาคมหรือองค์การเช่นนั้นจักต้องเลิกและหยุดดำเนินการทันทีดุจกัน”

กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า การจดทะเบียนสมาคมเกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน มิฉะนั้น การจดทะเบียนให้ไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้จะไม่เกิดผล คือ ดำเนินการของสมาคมต่อไปไม่ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล สมาคม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ชาวประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคลหรืออาจจะจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมก็ได้ แต่การดำเนินงานของสมาคมก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย นั่นคือสมาคมจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน เช่น สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงนกกาน้ำ ซึ่งตัวแทนของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ส่วนชาวประมงพื้นบ้านนั้น เป็นแต่เพียงการรวมตัวเป็นกลุ่มโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ซึ่งไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เนื่องจากผู้แทนของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ นั้น กฎหมายจะถือว่าดำเนินการไปในทางส่วนตัว มิได้ดำเนินการในฐานะผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ของสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ดังนั้น ชาวประมงพื้นบ้านควรพิจารณาว่า การจัดตั้งกลุ่มชาวประมงของตนเองนั้น เพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร ควรจะต้องจัดตั้งกลุ่มโดยมีกฎหมายรองรับหรือไม่ และเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร เพราะมีฉะนั้นแล้ว การดำเนินการใดๆ ของผู้แทนอาจจะมีผลเป็นการดำเนินการโดยส่วนตัวมิได้กระทำในนามของกลุ่มชาวประมง ดังนั้น การรวมกลุ่มชาวประมงโดยการจัดตั้งเป็นสมาคม อาจจะไม่สามารถดำเนินการรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนได้

5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้องค์กรเอกชน (Non-Governmental Organizations-NGOs) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทาง การเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในองค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหาทำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีองค์กรเอกชน(NGOs) ด้านสิ่งแวดล้อม มาขอจดทะเบียนกับกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ประมาณ 90 กว่าองค์กร ซึ่งองค์กรเอกชนที่ได้ขอจดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนทางราชการได้หลายประการ ดังบัญญัติในมาตรา 8

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๒) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(๔) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่ง

ให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งได้กำหนดสิทธิขององค์กรอิสระในการมีส่วนร่วม กับรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย คำว่า “องค์กรอิสระ” ในรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (Non-Governmental Organization-NGOs) และสถาบันอุดมศึกษา

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ใช้รองรับได้แต่เพียงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มีอาจใช้รองรับการจัดตั้งกลุ่มชาวประมง เพื่อดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะมีกิจกรรมหลายประการที่มุ่งเน้นในเรื่องการแสวงหาผลกำไรในเชิงการค้า

5.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 85 บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ ในขณะนี้มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 แต่เนื่องจากการจัดตั้งเป็น สหกรณ์จะ

มีรูปแบบกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติมากมาย นอกจากนั้นแล้ว กลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ เอง ก็จะต้องใช้เวลาในการพัฒนากลุ่มของตนเองเพื่อให้กลุ่มของตนเองมีความเข้มแข็งพอสมควร ก่อนที่จะดำเนินการจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้นมา

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรเพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพและกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ควรจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่แสวงหาทุนจากสถาบันการเงินของรัฐหรือของเอกชนมาดำเนินกิจการให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมและกำกับของทางราชการอันจะมีผลให้กลุ่มเกษตรกรเจริญเป็นปึกแผ่นและสามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์และดำเนินกิจการในรูปสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ได้โดยรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้น โดยที่ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติในขณะนั้นได้ออกประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วย กลุ่มเกษตรกร

มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งรวมกันดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังไม่อาจรวมกันจัดตั้ง เป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร หรือการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกร

มาตรา 118 ตริ กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 118 เบญจ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกรโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา 14 สำหรับสหกรณ์จำกัด หรือมาตรา 55 สำหรับสหกรณ์ไม่จำกัด ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

สหกรณ์ตามวรรคหนึ่งย่อมได้มาทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกร

เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมาตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 140 ลงวันที่ 1

พฤษภาคม พ.ศ. 2515 แล้ว พร้อมกันนั้นคณะปฏิวัติก็ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 ออกมาอีก 1 ฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานในอันที่จะแปรสภาพกลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์ การเกษตรต่อไป โดยมีการให้ความหมายของคำว่า

“เกษตรกร” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน ประมง เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และเกษตรกรอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรไว้ดังนี้

- 1) จัดให้ได้มา ชื่อ ถิ่นกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ครอบครอง กู้หรือยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิ การเช่าหรือการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน
- 2) ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ โอน รับ จำนอง หรือจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก
- 2) ร่วมทุนในการประกอบกิจการกับกลุ่มเกษตรกรอื่น
- 3) กระทำธุรกิจและการค้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- 4) ให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกโดยเรียกหรือไม่เรียกค่าตอบแทน
- 5) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- 6) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

การดำเนินกิจการตาม (1) (2) และ (3) จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ

สุชาติ เดชะสัจจา และบรรลือ จงศิริรักษ์ (2541) ได้ศึกษาเรื่องกลุ่มเกษตรกรประมงและได้สรุปผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมงไว้ดังนี้ กลุ่มเกษตรกรประมงจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 มีฐานะ เป็นนิติบุคคล และสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ โดยกลุ่มเกษตรกรประมงยึดหลักการบริหารแบบประชาธิปไตย สมาชิกเป็นเจ้าของกลุ่มฯ และเลือกตัวแทนให้มาบริหารงานในกลุ่มฯ เรียกว่า “คณะกรรมการดำเนินการ” มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการทั้งปวงและเป็นผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก และในการดำเนินกิจการ คณะกรรมการดำเนินการต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบนโยบาย และมติของที่ประชุมใหญ่ เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่กลุ่มเกษตรกร พร้อมทั้งร่วมกันกำหนดนโยบายการทำงาน แล้วมอบให้ “ฝ่ายจัดการ” ซึ่งเป็นพนักงานที่กลุ่มฯ จ้างมาปฏิบัติงาน อาจจะประกอบด้วยผู้จัดการ สมุหบัญชี เจ้าหน้าที่ธุรการ ฯลฯ

คณะกรรมการดำเนินการทำหน้าที่บริหารกิจการของกลุ่มฯ โดยจะประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการของกลุ่มฯ และเมื่อสิ้นปีทางบัญชีของกลุ่มฯ คณะกรรมการดำเนินการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ของสมาชิก เพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา จัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปี เลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ กำหนดนโยบายการบริหารของกลุ่มฯ ตามความเหมาะสมของกลุ่มฯ

ธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรประมง เมื่อได้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรประมงแล้ว คณะกรรมการต้องดำเนินธุรกิจต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์สมาชิก ซึ่งได้แก่ การซื้อ การขาย การธนากิจ การบริหารการส่งเสริมการประกอบอาชีพ และการให้การศึกษาอบรม

แหล่งเงินทุนของกลุ่มเกษตรกรประมง เพื่อนำมาใช้ในการประกอบธุรกิจของกลุ่มฯ มีแหล่งเงินทุน 3 ทาง ได้แก่

1. เงินจากสมาชิก ได้แก่
 - 1.1 การถือหุ้นของสมาชิก กลุ่มฯ สามารถออกหุ้นได้ โดยไม่จำกัดจำนวน มูลค่าของหุ้นกำหนดไว้ตามข้อบังคับ และสมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น
 - 1.2 รับฝากเงินจากสมาชิก
2. เงินจากกลุ่มเกษตรกรประมง ได้แก่
 - 2.1 เงินสำรอง ซึ่งได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของกลุ่มฯ
 - 2.2 เงินสะสมอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ
3. เงินจากสถาบันการเงิน ได้แก่ การกู้ยืมเงินทั้งจากส่วนราชการและเอกชน

นอกจากนี้ สุชาติ เจริญวิชา และบรรลือ จงศิริรักษ์ (2541) ยังได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมง ดังนี้ กลุ่มเกษตรกรประมงเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งในปีนั้นได้เกิดวิกฤติการณ์เกี่ยวกับน้ำมัน และข้าวสารขาดแคลนและมีราคาสูง รัฐบาลในสมัยนั้นได้ให้ความช่วยเหลือชาวประมง โดยได้มีการจัดสรรโควตาน้ำมันให้ชาวประมงโดยให้จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรประมงเพื่อขอรับโควตาน้ำมันจากรัฐบาล และในปี พ.ศ. 2523 ก็เกิดวิกฤติการณ์เกี่ยวกับน้ำมันขาดแคลนขึ้นมาอีก รัฐบาลก็ได้จัดสรรโควตาน้ำมันให้กลุ่มเกษตรกรประมงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2523 ก็ได้เกิดกลุ่มเกษตรกรประมงขึ้นมา 80 กว่ากลุ่มฯ ต่อมาเพื่อภาวะการขาดแคลนน้ำมันผ่านพ้นไปแล้ว กลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ก็ได้ดำเนินธุรกิจต่อมา และก็มีกลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มฯ ได้หยุดดำเนินการลง เพราะประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการ

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

1. กลุ่มเกษตรกรทำประมง มีจำนวน 53 กลุ่ม และมีสมาชิกจำนวน 4,272 คน เป็นกลุ่มๆ ที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการจับสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลและจับสัตว์น้ำในทะเล ธุรกิจของกลุ่มๆ ได้แก่ การขายน้ำมัน น้ำแข็ง อุปกรณ์ประมง แก๊ส และจัดบริการท่าเทียบเรือ

2. กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์น้ำ มีจำนวน 37 กลุ่ม และมีสมาชิกจำนวน 3,373 คน เป็นกลุ่มๆ ที่สมาชิกมีอาชีพหลักในการเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและสัตว์น้ำกร่อย ธุรกิจของกลุ่มๆ ได้แก่ การขายอาหารสัตว์น้ำ น้ำมัน ยารักษาโรคสัตว์น้ำ ปุ๋ยขาว และอื่นๆ

ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรประมง พบว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินกิจการ ได้แก่

1. ปัญหาการบริหารงานของกลุ่มเกษตรกรประมง
2. ปัญหาการขาดความร่วมมือจากสมาชิก
3. ปัญหาการขาดพนักงานเพื่อปฏิบัติงานในกลุ่ม
4. ปัญหาการขายสินค้าของกลุ่มๆ ต้องประสบปัญหาการแข่งขันกับพ่อค้าในท้องถิ่น
5. ปัญหาจากการที่ธุรกิจของกลุ่มๆ มีน้อย ทำให้รายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินธุรกิจ
6. ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินที่สมาชิกมีกับกลุ่มๆ

ปัญหาอื่น ๆ นั้น ก็คือ กลุ่มเกษตรกรประมงบางกลุ่มจัดตั้งขึ้นแล้วไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะกลุ่มเกษตรกรทำการประมงยังมีฐานะอ่อนแอ การพัฒนาของกลุ่มเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่มีการติดต่อระหว่างกลุ่มเกษตรกรประมงด้วยกันเองได้ นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรประมงสามารถจะไม่ดำเนินธุรกิจบางประเภทที่มีเงินทุนสูง เช่น โรงงานอาหารสัตว์น้ำ ซึ่งต้องแข่งขันกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนที่มีเงินทุนมากกว่า ธุรกิจเอกชนบางรายพยายามที่จะผูกขาดในลักษณะการบริการครบวงจร ทั้งด้านการเงิน วิชาการ การตลาด และการสนับสนุนประการอื่น ๆ

ปัจจุบันนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและออกกฎหมายใหม่เป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติและสาระสำคัญบางประการ แต่หลักการส่วนใหญ่ก็ยังยึดถือหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.

2511 ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือเกษตรกรการเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ประมงด้วย แต่การดูแลสนับสนุนสหกรณ์อื่น ๆ ไม่สามารถจะดูแลได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบการจดทะเบียนสหกรณ์ไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพของสหกรณ์บางประเภทได้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ก็มุ่งเน้นในเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน ที่มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก การดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงควรจะมีการออกกฎหมายสหกรณ์ประมงขึ้นมารองรับโดยเฉพาะ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่การประกอบอาชีพของชาวประมงโดยตรง เนื่องจาก การจัดตั้งสหกรณ์ประมงหรือกลุ่มเกษตรกรประมงจะเป็นขั้นตอนหรือองค์ประกอบอันหนึ่งของกระบวนการจัดการทรัพยากรประมง ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

กระบวนการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว จะมุ่งเน้นในการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง ให้สอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยการควบคุมจำนวนชาวประมง เรือประมง เครื่องมือประมง กำหนดชนิด ขนาดและปริมาณสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำอื่น ๆ เช่น การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำลงในแหล่งน้ำธรรมชาติ การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชาวประมงทุกๆ กลุ่มให้มีส่วนร่วม ดังนั้นการกำหนดให้มีกฎหมายสหกรณ์ประมงโดยตรง จะช่วยให้กิจการสหกรณ์ประมงในประเทศไทยมีการพัฒนาและเจริญเติบโตได้ดีกว่าในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานรับผิดชอบก็ควรจะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนการประกอบอาชีพของชาวประมงได้โดยตรง สำหรับการพัฒนากลุ่มชาวประมง สหกรณ์ประมง จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำโครงการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มชาวประมงไว้ในกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือเกษตรกร การเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งสหกรณ์ประมงด้วย แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ยังมีจุดอ่อนไม่สามารถใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ สหกรณ์ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการ

ประกอบอาชีพประมงได้ การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก

6. กฎหมายประมงต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงและสิทธิการทำประมง

การจัดการทรัพยากรประมงโดยการกำหนดสิทธิการทำประมงมีการดำเนินการในหลายประเทศ แต่ประเทศที่มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานและได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จดีกว่าประเทศอื่น ๆ ก็คือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรโดยการกำหนดสิทธิการทำประมงให้แก่ชาวประมงตามประเภทเครื่องมือประมงและพื้นที่การทำประมง ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาการจัดการประมงมากกว่า 250 ปี (กังวาลย์ จันทรโชติ , 2541) ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น จะช่วยให้เข้าใจหลักการและวิธีปฏิบัติของการจัดการทรัพยากรประมงและการกำหนดสิทธิการประมงได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยในโอกาสต่อไป

6.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น มีอยู่ 2 ฉบับ คือ

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

(1) กฎหมายประมงของประเทศญี่ปุ่น

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

มาตรา 6 กำหนดความหมายของสิทธิการทำประมง หมายถึง สิทธิการทำประมง 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) การทำประมงโดยโป๊ะขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่มีความลึกมากกว่า 27 เมตร และการใช้โป๊ะขนาดเล็กในบางพื้นที่
 - (1.2) การทำประมงโดยใช้โป๊ะเพื่อการจับปลาแซลมอนในบริเวณเกาะฮอกไกโด
- (2) การทำประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
 - (2.1) ประเภทที่ 1 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยใช้ก้อนหินวางไว้ใต้น้ำ การใช้ไม้ปัก หรือใช้ไม้ไผ่ หรือต้นไม้ในบางพื้นที่ เพื่อให้สัตว์น้ำมาเกาะอาศัยเจริญเติบโต
 - (2.2) ประเภทที่ 2 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะ ที่ล้อมรอบโดยกองดิน หิน ไม้ไผ่ หรือต้นไม้
 - (2.3) ประเภทที่ 3 การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่เฉพาะอื่น ๆ นอกเหนือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภท 1 และประเภทที่ 2 ดังกล่าวแล้ว
- (3) การทำประมงพื้นฐานอื่น ๆ หมายถึง การทำประมงในพื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมือประมงประเภทต่าง ๆ ดังนี้
 - (3.1) ประเภทที่ 1 การทำประมงโดยเก็บรวบรวมสาหร่าย หอย หรือสัตว์น้ำที่อยู่ติดกับที่ ตามประกาศรัฐมนตรี
 - (3.2) ประเภทที่ 2 การทำประมงโดยใช้เครื่องมือประจำที่ ติดตั้งใต้น้ำ ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เครื่องมือโป๊ะ
 - (3.3) ประเภทที่ 3 การทำประมงโดยใช้เครื่องมืออวนทับตลิ่ง อวนทับตลิ่งโดยการไล่ต้อนฝูงปลา อวนที่ใช้มือลากประกอบกับเรือประมงที่ไม่ใช่เครื่องยนต์ การตกปลาโดยใช้เหยื่อล่อ หรือการทำประมงโดยใช้ซั้ง
 - (3.4) ประเภทที่ 4 การทำประมงปลากระบอก การทำประมง ปลากระพงแดง
 - (3.5) ประเภทที่ 5 การทำประมงในพื้นที่น้ำจืด (ไม่รวมทะเลสาบตามประกาศรัฐมนตรี) หรือในน่านน้ำอื่นใด ที่มีลักษณะคล้ายทะเลสาบ ตามประกาศรัฐมนตรี

มาตรา 8 กำหนดสิทธิการทำประมงให้กับเฉพาะสมาชิกสหกรณ์ประมงตามประเภทเครื่องมือประมงและพื้นที่การทำประมง

มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงโดยการติดตั้งเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ หรือทำการประมงโดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิดังกล่าว

มาตรา 10 บุคคลใดมีความประสงค์ที่จะได้รับสิทธิทำการประมง จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 11 ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประมงเขต มีอำนาจกำหนดประเภททำการประมง แหล่งทำการประมงและพื้นที่ทำการประมง ฤดูทำการประมง ให้สอดคล้องเหมาะสมสำหรับสิทธิการทำประมง ประเภทเครื่องมือประจำที่โป๊ะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการกำหนดพื้นที่สำหรับทำการประมงพื้นฐานประเภทอื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว สาระสำคัญของกฎหมายประมงฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการทรัพยากรประมงและควบคุมการทำการประมง 3 ลักษณะคือ (1) การทำการประมงชายฝั่ง และการประมงในแหล่งน้ำจืด จะถูกดำเนินการภายใต้ระบบสิทธิการทำประมง (Fishing right system) (2) การทำประมงนอกชายฝั่ง และในทะเลลึก จะถูกดำเนินการภายใต้ระบบใบอนุญาต (Fishing licensing system) (3) เรือประมงจะต้องจดทะเบียน (Fishing Vessel Registration System)

(1) ระบบสิทธิการทำประมง

ระบบสิทธิการทำประมง จะเป็นการมอบสิทธิในการทำประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่น้ำจืด ซึ่งกำหนดไว้ 3 ประเภทคือ ระบบสิทธิการทำประมงด้วยเครื่องมือประจำที่ประเภทโป๊ะ ระบบสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ระบบสิทธิของการทำประมงพื้นฐานประเภทอื่น ๆ โดยที่การมอบสิทธิดังกล่าวนั้นจะเป็นการมอบให้กับสหกรณ์ประมงท้องถิ่น ซึ่งมีสมาชิกเป็นชาวประมงในบริเวณนั้น

สหกรณ์ประมงซึ่งได้รับมอบสิทธิการทำประมงจากผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีอำนาจ ภายใต้ข้อตกลงหรือข้อบังคับระหว่างสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้น ควบคุมการทำประมงภายในบริเวณพื้นที่ซึ่งได้รับมอบสิทธิในการทำประมง อำนาจในการกำหนดวิธีควบคุมการทำประมงดังกล่าวได้แก่ การกำหนดประเภทของการทำประมง การจำกัดจำนวนชาวประมง การจำกัดเรือประมงและเครื่องมือประมง การกำหนดชนิดและประเภทสัตว์น้ำต่าง ๆ ที่จะอนุญาตให้ทำการประมงได้ การกำหนดโควตาของการจับสัตว์น้ำ และ การกำหนดฤดูกาลทำการประมง การทำการประมงภายใต้ระบบสิทธิการประมงดังกล่าว จะถูกควบคุมอย่างเคร่ง

ครัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องเหมาะสมและยั่งยืนภายในพื้นที่ดังกล่าว

ระบบสิทธิการทำประมงนี้ จะครอบคลุมการประมงในพื้นที่น้ำจืดด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ประมงซึ่งได้รับสิทธิการประมงในแม่น้ำ ลำธาร หนอง บึง และทะเลสาบ จะต้องมีหน้าที่ในการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำในพื้นที่ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ สหกรณ์ประมงยังมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมการทำประมงจากชาวประมงที่ไม่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมง เช่น ชาวประมงที่ตกปลาเป็นกีฬา (sport fishermen) เพื่อนำค่าธรรมเนียมนั้นมาเป็นค่าทดแทนค่าใช้จ่ายที่สหกรณ์ประมงใช้ดำเนินการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำ

(2) ระบบใบอนุญาต

ระบบใบอนุญาตนี้ จะใช้กับการทำประมงนอกชายฝั่งทะเลและการทำประมงในทะเลลึก เรือประมงแต่ละลำจะต้องได้รับใบอนุญาตภายใต้ระบบใบอนุญาตนี้ โดยที่หากการทำประมงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง จะเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต สำหรับการทำการประมงที่ภายใต้อำนาจของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ทำการประมง

รัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมขนาดของเรือประมง กำหนดชนิดสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง กำหนดฤดูทำการประมงและพื้นที่ทำการประมง การพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้น จะกระทำก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้ทำการประมง ใบอนุญาตประเภทนี้จะมีอายุเพียง 5 ปี ส่วนใบอนุญาตสำหรับเรือประมงที่จะไปทำการประมงนอกน่านน้ำ จะต้องมาต่ออายุใบอนุญาตทุกๆ ปี

(3) ระบบการจดทะเบียนเรือประมง

เรือประมงญี่ปุ่นทุกลำ ต้องจดทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้กฎหมายเรือประมง กฎหมายห้ามมิให้ใช้เรือประมงเพื่อทำการประมงนอกเขตพื้นที่จังหวัดที่จดทะเบียนเรือ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดด้วยว่า การก่อสร้างเรือประมงและการซ่อมแซมเรือประมงนั้น จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ประมง

กฎหมายสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่นฉบับนี้ กำหนดให้ขึ้นใน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2489) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุน สหกรณ์ประมง และสหกรณ์ผู้ประกอบกิจการประมงประเภทอื่น เพื่อเป็นการพัฒนาสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมง ผลผลิตทางการประมง และการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยรวม กฎหมายสหกรณ์ประมงนี้ จะครอบคลุมถึงสหกรณ์ประมง สหกรณ์ผลิตภัณฑ์ประมง สหกรณ์ผู้ผลิตสินค้าประมงอื่น ๆ

มาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประมง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่สมาชิกของสหกรณ์ประมง

มาตรา 5 กำหนดว่า สหกรณ์ประมงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หมวด 2 ของกฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่มาตรา 11 ถึง มาตรา 77 จะกำหนดวิธีการดำเนินกิจการของสหกรณ์ประมง สมาชิกภาพของสหกรณ์ประมง การบริหารสหกรณ์ประมง การก่อตั้งสหกรณ์ประมง และการเลิกกิจการสหกรณ์ประมง

มาตรา 11 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ประมง โดยให้สหกรณ์ประมงดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่สมาชิก เพื่อประกอบธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- (2) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือฝากประจำจากสมาชิก
- (3) จัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ตามความต้องการของสมาชิก เพื่อการประกอบธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- (4) ดำเนินการให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่สมาชิกในการประกอบธุรกิจหรือเพื่อการอยู่อาศัย
- (5) ขนส่ง ผลิต เก็บรักษา หรือดำเนินการตลาดแก่สมาชิก
- (6) ดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกสำหรับการจัดการเตรียมวัสดุอุปกรณ์ในการเพิ่มพูนปริมาณสัตว์น้ำ การอนุรักษ์สัตว์น้ำ

- (7) ดำเนินการช่วยเหลือสมาชิกตามความจำเป็นในอุปกรณ์การทำประมงอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ขนถ่ายสัตว์น้ำ อุปกรณ์ล่อฝูงปลา ฯลฯ
- (8) ช่วยเหลือจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันภัยพิบัติทางทะเล รวมทั้งการจัดหาประกันชีวิตหรือประกันภัย
- (9) ให้การสงเคราะห์ในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก
- (10) ให้ความช่วยเหลือด้านการวิชาการแก่สมาชิกเพื่อพัฒนาปรับปรุงการจัดการประมงและเทคนิคการจับสัตว์น้ำ ให้ความรู้แก่สมาชิกในเรื่องของการดำเนินการธุรกิจของสหกรณ์และให้ความช่วยเหลือข้อมูลต่าง ๆ แก่สมาชิก
- (11) รวบรวมข้อมูลกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น เช่น กฎระเบียบในการประกันภัยทางเรือ การประกันภัยวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ
- (12) ดำเนินการกิจการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวข้องเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

หลักการโดยทั่วไปของสหกรณ์ประมงก็คือ สมาชิกแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง การเข้าร่วมในกิจการต่าง ๆ จะเป็นไปในลักษณะประชาธิปไตย อาสาสมัครตามความประสงค์ของสมาชิกแต่ละคน กฎหมายสหกรณ์ประมงฉบับนี้กำหนดประเภทของสหกรณ์ประมงไว้ 5 ประเภท ดังนี้

(1) สหกรณ์ประมงชายฝั่ง มีจำนวนสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้ 2,000 แห่ง ซึ่งสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเล สมาชิกของสหกรณ์ประมงจะอาศัยอยู่บริเวณหมู่บ้านเดียวกันหรือหมู่บ้านใกล้เคียงกัน หรืออาศัยในเมืองเดียวกัน สหกรณ์ประเภทนี้จะมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของการทำประมง การผลิตสินค้าประมง การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สมาชิกของสหกรณ์ประมงเหล่านี้ จะมีบทบาทและหน้าที่ในการกำหนดวิธีทำการประมง กำหนดชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้ทำการประมง กำหนดจำนวนเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง กำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง กลุ่มของชาวประมงเหล่านี้ประกอบด้วย ชาวประมงอวนลอย ชาวประมงอวนลากทำการ

ประมงด้วยเรือประมงขนาดเล็ก สมาชิกสหกรณ์ประมงเหล่านี้จะช่วยกันจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง

(2) สหกรณ์ประมงประเภทเฉพาะ สมาชิกสหกรณ์ประมงประเภทนี้จะประกอบด้วย ชาวประมงที่ทำการประมงจับสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงปลาทูน่า การทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนล้อมจับ หรือการทำประมงเรืออวนลาก สหกรณ์ประมงเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 250-260 แห่ง สมาชิกของสหกรณ์ประมงประเภทนี้จะไม่อาศัยอยู่ในบริเวณหมู่บ้านเดียวกันหรือเมืองเดียวกัน แต่จะมาจากต่างถิ่นหรือเมืองอื่น ๆ

(3) สหกรณ์ประมงน้ำจืด มีจำนวน 900 แห่ง สมาชิกของสหกรณ์ประมงประเภทนี้ จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ในบริเวณทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึงต่าง ๆ

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

(5) สหกรณ์ชาวประมงผู้จับสัตว์น้ำ สหกรณ์ประเภทนี้จะมีสมาชิกเป็นชาวประมงที่ทำการประมงโดยเฉพาะ เช่น การทำประมงด้วยเครื่องมือโปะ โดยการร่วมทุนดำเนินการ

คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ประมง

ซึ่งเป็นแม้ว่าสหกรณ์ประมงจะดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย อันหมายถึง หลักการในการยอมรับสมาชิกโดยทั่วไป ไม่มีการแบ่งแยก หรือกีดกันสมาชิกรายใด แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติและความสัมพันธ์ของเหล่ามวลสมาชิก เพื่อที่ว่าสมาชิกต่าง ๆ ของสหกรณ์ประมงจะได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างเข้มแข็ง มีแนวความคิดที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน มีความยอมรับผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของสหกรณ์ประมง รวมทั้งจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ประมงด้วย

สถานภาพของสมาชิกสหกรณ์ประมงนั้น ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ประมง โดยกำหนดว่าผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงจะต้องเป็นผู้ทำการประมงเป็นอาชีพหลัก และมีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ภายในพื้นที่เขตอำนาจของสหกรณ์ประมงนั้น ๆ และจะต้องทำการประมงเป็นระยะเวลามากกว่า 90 วัน ถึง 120 วันในแต่ละปี นอกจากนี้ บริษัทเอกชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ประมงได้เช่นเดียวกัน โดยบริษัทเอกชนนั้นจะถูกจำกัดว่ามีคนงานหรือพนักงานน้อยกว่า 300 คน และมีเรือประมงที่มีขนาดระวาง น้อยกว่า

1,500 ต้นกรอส ถึง 3,000 ต้นกรอส ข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อป้องกัน มิให้สหกรณ์ ประมงถูกรวบงำโดยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นชาวประมง หรือบริษัททำการประมงเอกชนขนาดใหญ่

สมาชิกของสหกรณ์ประมงสามารถแบ่งได้เป็น สมาชิกสามัญ และ สมาชิกวิสามัญ ข้อแตกต่างระหว่างสมาชิกทั้งสองประเภท ก็คือ สมาชิกสามัญ คือ สมาชิกที่มี คุณสมบัติตามที่อธิบายมาแล้ว ส่วนสมาชิกวิสามัญ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสมาชิกในครอบครัวชาว ประมง ชาวบ้านในท้องถิ่นที่มีอาชีพแปรรูปสัตว์น้ำ หรือเป็นลูกจ้าง ลูกเรือในเรือประมง พาณิชยกรรมอื่น ๆ

จากบทบัญญัติของกฎหมายประมงญี่ปุ่น และกฎหมายสหกรณ์ประมง ญี่ปุ่น ทั้งสองฉบับดังกล่าว พอจะประเมินเป็นแนวทางว่า ระบบการทำประมงของประเทศญี่ปุ่น เป็นการดำเนินการโดยสหกรณ์ประมงเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการ และโครงการจัดและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงบางประเภท นอกจากนี้สหกรณ์ประมงจะเป็นองค์กร กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำประมง ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดจำนวนเรือประมง และเครื่องมือทำการประมง การกำหนดพื้นที่และฤดูทำการประมง การกำหนดชนิด ขนาด และปริมาณสัตว์น้ำ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลทางวิชาการ ให้แก่สหกรณ์ประมง ซึ่งถือว่าสหกรณ์ประมง และชาวประมงของญี่ปุ่น มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการจัดการทรัพยากรประมง และการควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง ในแต่ละพื้นที่ของตัวเอง แต่การดำเนินการดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยการรวมตัวที่เข้มแข็งของชาวประมงเป็นสหกรณ์ประมง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยมอบสิทธิ การประมงให้แก่สหกรณ์ประมง ประเทศไทยควรประยุกต์แนวทางดังกล่าวข้างต้นมาดำเนินการ สำหรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เนื่องจากชุมชนประมงจะต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรประมง รวมทั้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในเขตท้องที่ของตนเอง

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ประเทศญี่ปุ่น มีการออกกฎหมายที่ว่าด้วย สหกรณ์ประมงโดยเฉพาะ เพราะว่า การดำเนินกิจการสหกรณ์ประมงนั้น จะมีวัตถุประสงค์มุ่ง เน้นต่อกลุ่มชาวประมงโดยเฉพาะ ซึ่งการออกกฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะช่วยให้กำหนดรายละเอียดได้ลึกซึ้ง ช่วยแก้ไขปัญหาชาวประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถช่วยเหลือ ชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงไม่ว่าจะเป็นชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก หรือชาวประมง พาณิชยกรรมขนาดใหญ่

1.5 การดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศอื่น ๆ

โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนเป็นเรื่องใหม่และมีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกนี้ที่มีการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ และยุโรป ก็มีได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน แต่ประเทศเหล่านี้จะดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงทะเลโดยรัฐบาลกลางเท่านั้นเนื่องจากประเทศเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งมีความสัมพันธ์กันในระบบนิเวศน์และทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งยังมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรของชาติอื่นๆ ตลอดจนมีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่ใช้ควบคุมและจัดการการใช้ทรัพยากรประมงทะเล ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะดำเนินการในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายมาบังคับใช้รวมทั้งการเจรจาต่อรองกับชาติอื่น ๆ และในการประชุมในเวทีโลก

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

(1) การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้

Doulman (1992) ได้รายงานว่า กลุ่มประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ เช่น Cook Islands , Fiji, French Polynesia, Kiribati ได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนอย่างค่อนข้างประสบผลสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากเหตุผลหลายประการอันได้แก่

- (ก) ประเทศเหล่านี้เป็นเกาะขนาดเล็กมีพื้นที่น้อยและประชากรอาศัยอยู่ไม่มาก ทำให้การจัดการทรัพยากรประมงไม่ยุ่งยากมากนัก
- (ข) ประเทศเหล่านี้ประกอบด้วยหมู่เกาะเล็ก ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่ม
- (ค) ประเทศเหล่านี้ยังไม่มี ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจมากนัก
- (ง) ชุมชนของประเทศเหล่านี้ยังต้องพึ่งพาทรัพยากรประมงทะเลเพื่อการยังชีพและการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ

โดยที่ชุมชนและสังคมของประเทศเหล่านี้ได้สืบทอดและถ่ายทอดความรู้เรื่องชนิดของสัตว์ทะเลชนิดต่าง ๆ จำนวนและปริมาณของสัตว์ทะเลในแต่ละปี การจำกัดของทรัพยากรประมงทะเล ธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรประมงทัศนคติของชุมชนและสังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและ

การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ระบบการจัดสรรผลประโยชน์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง ซึ่งสืบทอดมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นธรรมเนียมวัฒนธรรมของชุมชนทำให้การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนประสบความสำเร็จ

การทำประมงในประเทศเหล่านี้ประกอบด้วย เบ็ดราว เบ็ดธรรมดา อวน ล้อมจับ โดยเครื่องมือประมงเหล่านี้จะทำประมงในทะเลลึกใกล้ฝั่งแต่อยู่ภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ส่วนบริเวณใกล้ฝั่งจะทำการประมงด้วยเครื่องมือประมงขนาดเล็ก เช่น เบ็ด อวนลอยในบริเวณแนวปะการัง หรือทะเลสาบชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและทำฟาร์มทะเลด้วย

แนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการทรัพยากรของกลุ่มประเทศเหล่านี้เกิดจากแนวคิดที่ชุมชนและสังคมเป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ที่ดิน ป่าไม้และสัตว์น้ำ ดังนั้นชุมชนหรือกลุ่มคนที่มิใช่บุคคลหรือปัจเจกชนมีสิทธิในทรัพยากรสินเหนือ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ บุคคลหรือปัจเจกชน โดยการเกิดหรือโดยการยอมรับเป็นบุตรบุญธรรมหรือโดยการแต่งงาน ชุมชนหรือกลุ่มและสิทธิกล่าวจะใช้ในนามของชุมชนหรือกลุ่มมิใช่ในนามของบุคคล

หลักการของการเป็นเจ้าของที่ชุมชนประมงมีสิทธิในทรัพย์สินจะมีความชัดเจนตั้งแต่ชายหาดออกไปในทะเลจนถึงบริเวณด้านนอกของแนวปะการัง สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติแล้วจะไม่เกินขอบเขตของแนวปะการังในทะเลยกเว้นบางกรณี และโดยปกติสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวจะครอบคลุมอยู่ในบริเวณอยู่ในบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นบริเวณชัดเจน ซึ่งธรรมเนียมประเพณีของสิทธิในทรัพย์สินนี้จะกีดกันมิให้บุคคลนอกที่มีสมาชิกของชุมชนได้รับสิทธิการใช้ประโยชน์

การจัดการทรัพยากรประมงจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและสังคม โดยการร่วมตัดสินใจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการทำประมง มีการกำหนดโทษภายในชุมชนหลายรูปแบบสำหรับผู้ฝ่าฝืน ตลอดจนการยกเลิกสิทธิการทำประมงแก่ผู้ฝ่าฝืนรวมทั้งการประณามทางสังคมและชุมชนแก่ผู้ฝ่าฝืน การสืบสิทธิการประมงแก่ลูกหลานและสิทธิที่ได้โดยการเกิดต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกสังคมและชุมชนยกเลิกทั้งหมด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยทำให้สมาชิกของชุมชนมีระเบียบวินัยรักษากฎเกณฑ์ของมาตรการควบคุมการทำประมง

พันธกรณีที่ชาวประมงแต่ละคนจะต้องยอมรับปฏิบัติตามในการใช้สิทธิการประมง ประกอบด้วย

- (ก) การเข้าร่วมพิจารณาตัดสินใจกำหนดมาตรการในการแบ่งสรรผลประโยชน์สัตว์น้ำและการจัดการประมง
- (ข) ตกลงยอมรับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรการที่ชุมชนกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพยากร
- (ค) ยอมรับที่จะรายงานให้ทราบถึงการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง
- (ง) การเข้าร่วมในการประกอบพิธีกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตสัตว์น้ำและการขอให้มียายุยืนยาว

มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ชุมชนใช้ดำเนินการจะขึ้นอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ สภาพทางสมุทรศาสตร์ สภาพของทรัพยากรสัตว์น้ำ การเปลี่ยนแปลงฤดูกาลและความจำเป็นของประชาชน บางมาตรการใช้บังคับทุก ๆ พื้นที่ เช่น ปิดพื้นที่ทำการประมง ปิดฤดูทำการประมงในช่วงสัตว์น้ำวางไข่ บางมาตรการใช้เฉพาะบางพื้นที่ เช่น ห้ามเครื่องมือบางชนิดทำการประมง

ปัจจัยของความสำเร็จของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประการสำคัญเกิดจากการที่ชุมชนระดับรากหญ้า มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรประมง ประกอบกับรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ได้มีการกระจายอำนาจให้กับชุมชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในช่วงระยะหลัง ๆ นี้ประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น จำนวนประชากรมีมากขึ้น สภาพและโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทัศนคติและค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนไปทรัพยากรประมงมีไม่พอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ซึ่งมีผลต่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกันและต่างพื้นที่ ซึ่งปัญหาหลักในขณะนี้คือการกำหนดขอบเขตพื้นที่ประมงชุมชนที่ทับซ้อนกันการกำหนดสิทธิทำการประมงกับสิทธิตามประเพณีที่ชุมชนใกล้เคียงขออ้างสิทธิ และปัญหาการลักลอบทำการประมงซึ่งรัฐบาลเป็นต้องจัดเตรียมอนุญาตตุลาการเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกรณีเป็นปัญหาระหว่างชุมชนที่แตกต่างกัน แต่หากเป็นกรณีความขัดแย้งภายในชุมชนก็เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้นที่จะหาทางแก้ปัญหาเองโดยอาศัยกลไกทางสังคม

(2) การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศอินโดนีเซีย

การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในประเทศอินโดนีเซียปรากฏตามลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หลายพื้นที่ตามเกาะต่าง ๆ ของประเทศอินโดนีเซีย เช่น จังหวัด

Aech ทางตะวันตกของอินโดนีเซีย ตามเกาะกะลิมันตันตะวันตก เกาะมาลุกและอิเรียวายา ทางตะวันออกของอินโดนีเซีย ธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดการประมงโดยชุมชนตามเกาะต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (customary laws) โดยมีหัวหน้าเผ่าของชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นหลักในการดำเนินการ

โดยที่หลักการพื้นฐานอันเป็นธรรมเนียมประเพณีของสิทธิการทำประมงและการจัดการประมงโดยชุมชนจะยึดหลัก “การจำกัด” (Restriction) โดยตัวหัวหน้าเผ่าต่าง ๆ จะเป็นผู้สังเกตการณ์และกำหนดจำกัดการให้สิทธิทำประมงหรือกำหนดกฎเกณฑ์การทำประมงในพื้นที่บริเวณหมู่บ้านตนเอง เนื่องจากชุมชนและสังคมของเผ่าต่าง ๆ มีขนาดเล็กมีความใกล้ชิดผูกพันกัน มีการปกครองโดยหลักจารีตประเพณี ดังนั้นจึงเป็นการง่ายสำหรับชุมชนในการตรวจตราผู้ฝ่าฝืนข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นและชุมชนหรือเผ่าต่าง ๆ ถูกปกครองโดยหัวหน้าเผ่าที่มีอำนาจและอิทธิพลในชุมชน ซึ่งลูกบ้านให้ความยำเกรง ดังนั้นลูกบ้านจึงไม่ค่อยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากนัก สำหรับโทษของผู้ฝ่าฝืนก็ไม่รุนแรงเป็นเพียงโทษทางสังคม โดยการประณามให้ชุมชนได้รับรู้ หรือมีการแห่ประจานผู้กระทำความผิดในชุมชน

สิทธิในที่ดินและสิทธิการครอบครองที่ดินในประเทศอินโดนีเซีย มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน จนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Laws) ซึ่งการวิวัฒนาการดังกล่าวเกิดจากประชาชนและชุมชนต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดสืบทอดกันมายาวนาน โดยมีผู้นำหมู่บ้านและผู้สูงอายุในหมู่บ้านเป็นผู้นำและสั่งสอน แต่สิทธิในการใช้น้ำหรือสิทธิในการประโยชน์แหล่งน้ำยังไม่มีวิวัฒนาการมากนักเนื่องจากเหตุผลที่ว่ามนุษย์อาศัยอยู่บนพื้นดิน แต่อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่อ่าวปิดตามหมู่เกาะต่างของประเทศอินโดนีเซียก็มีธรรมเนียมประเพณีของการจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่แหล่งน้ำเหล่านั้นอย่างเป็นระบบและมีหลักกฎหมายจารีตประเพณีในการควบคุมดูแลแบ่งสรรผลประโยชน์ในการใช้แหล่งน้ำเหล่านั้นโดยชุมชน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการวิวัฒนาการดังกล่าวเกิดจากสภาพที่คนภายนอกไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องได้ประกอบกับการได้รับอิทธิพลของระบบดังกล่าวจากระบบสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนอื่น ๆ

ระบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ของอินโดนีเซียมีอยู่ 3 แบบ คือ (i) ระบบซาซี (Sasi System) ซึ่งยอมรับว่าผู้นำหมู่บ้านเป็นเจ้าของพื้นที่แหล่งน้ำและอนุญาตให้ลูกบ้านของตนเข้าทำการประมงในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของหมู่บ้านนั้น ๆ ซึ่งหมู่บ้านอื่น ๆ ให้การยอมรับและไม่รุกร้าเขตแดนของกันและกัน (ii) Panglina Laut System ของจังหวัด Aceh ดำเนินการโดยมีผู้ควบคุมทะเล (Sea Commander) ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นผู้นำด้านวัฒนธรรม ท้องถิ่นของชุมชนตามขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม มีความคุ้นเคยและมีความชำนาญในด้านการประมงทะเล รวมทั้งรู้จักพื้นที่ทะเลบริเวณนั้นเป็นอย่างดี เป็นผู้กำหนดพื้นที่ทำประมง การกำหนดทำขึ้นปลาจากเรือ การจอดเรือและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการ

จับปลา (Shere system) (iii) Lubuk Larangan System เป็นระบบสำหรับพื้นที่ที่เป็นแหล่งผสมพันธุ์วางไข่ของสัตว์น้ำ หรือเป็นแหล่งที่เลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำ โดยปกติจะห้ามทำการประมง แต่จะอนุญาตให้ราษฎรในชุมชนนั้นเข้าทำการประมงได้เป็นช่วงเวลาโดยการเสียเงินค่าธรรมเนียมเพื่อนำเงินค่าธรรมเนียมมาบำรุงหมู่บ้าน

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่าการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศเหล่านี้จะมีรากฐานมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมของชุมชนต่าง ๆ มาตั้งแต่ครั้งโบราณ มีการถ่ายทอดวัฒนธรรมผ่านมายังรุ่นลูกหลานโดยผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งคนหนึ่งที่คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือ รวมทั้งการยอมรับปฏิบัติตามกำหนดกฎเกณฑ์ของสมาชิกในชุมชน ตลอดจนการยอมรับของชุมชนใกล้เคียงอื่น ๆ และหลักกฎหมายที่ใช้ส่วนใหญ่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Customary Laws) มีการลงโทษทางสังคมเป็นด้านหลัก

7 .สรุปและข้อเสนอแนะแนวทางดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

กังวาลย์ จันทรโชติ (2541) ได้กล่าวว่า ในการเปลี่ยนแปลงการจัดการประมงที่ดำเนินการโดยรัฐ ไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนนั้น ไม่สามารถกระทำได้ทันทีหรือในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้เนื่องจากชาวประมงในเกือบทุกประเทศมีความคุ้นเคยกับการเป็นสาธารณสมบัติของทรัพยากรประมง และการทำการประมงแบบเสรีมาเป็นเวลานานร้อยปีมาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการพัฒนาระบบการจัดการประมงได้เป็นอย่างดี และในปัจจุบันได้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศต่าง ๆ นั้นยังต้องใช้เวลาเกือบ 200 ปีในการพัฒนา ทั้งที่ชาวประมงญี่ปุ่นต้องทำการประมงแบบควบคุมมาตั้งต้น และยอมรับแต่เบื้องต้นแล้วว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรที่มีเจ้าของชัดเจนไม่ใช้สาธารณสมบัติ

ดังนั้น การที่ประเทศใดจะทำการเปลี่ยนแปลงจากการระบบการจัดการประมงโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนทันทีนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ที่สำคัญที่สุดก็คือความพร้อมของฝ่ายรัฐที่ยอมโอนอำนาจในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งความพร้อมของทั้งสองฝ่ายรัฐและฝ่ายชุมชนประมงจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการพัฒนา และการที่จะเปลี่ยนระบบการจัดการประมงที่ทำโดยรัฐไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนโดยทันที เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ฉับไวเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นมาได้เนื่องจากความไม่พร้อมของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงควรจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน รัฐจะลดบทบาทในการจัดการประมงทีละน้อย ในขณะเดียวกันชุมชนประมงจะทำการเรียนรู้การจัดการประมง และเริ่มมีบทบาทในการจัดการประมงขึ้นทีละน้อย ๆ ขั้นตอนนี้เรียกว่า การจัดการประมงร่วมกัน (Fisheries Co-Management) การจัดการประมงร่วมกันจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างการจัดการประมงโดยรัฐและการจัดการประมงโดยชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการพัฒนา

ระบบการจัดการประมงโดยรัฐไปสู่ระบบการจัดการประมงโดยชุมชนนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนของการจัดการประมงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนเสียก่อน

สำหรับแนวทางในการปรับเปลี่ยนกฎหมายนั้นจากการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักวิชาการต่าง ๆ ชาวประมงและกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) บางกลุ่มแล้วพอจะประมวลสรุปผลได้ดังนี้

(1) นักวิชาการหลายคนและชาวประมงพื้นบ้านมีความเห็นว่ารัฐบาลและกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงยังไม่มีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนซึ่งทำให้ไม่สามารถออกกฎหมายกำหนดแนวทางได้ชัดเจน และกฎหมายที่จะออกมารองรับนั้นชาวประมงและองค์กรเอกชน (NGOs) ต้องการมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนด้วย

(2) การออกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นควรกำหนดกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะหรือกำหนดเป็นหมวดอยู่ในพระราชบัญญัติการประมง ยังไม่ได้ข้อยุติ เพราะยังมีความเห็นขัดแย้งเป็นสองแนวทาง ฝ่ายที่เห็นว่าควรกำหนดเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน เห็นว่าจะทำให้การออกกฎหมายสามารถกำหนดรายละเอียดได้มากกว่าและมีความชัดเจนกว่าการกำหนดคำนิยามต่าง ๆ กระทำได้ละเอียดกว่า และสามารถมีบทบัญญัติครอบคลุมกิจกรรมการจัดการประมงโดยชุมชนได้ครบถ้วน ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่าการจัดการทรัพยากร ควรดำเนินการแบบองค์รวม (Holistic Approach) ทั้งการจัดการประมงทะเลและชายฝั่งดังนั้นกฎหมายการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ควรเป็นหมวดหนึ่งของกฎหมายประมง เพื่อความเป็นเอกภาพของการจัดการทรัพยากรประมงทะเลโดยรวมของประเทศไทย

(3) พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนนั้นยังไม่ได้มีความชัดเจนว่าจะเป็นพื้นที่เท่าใด ชาวประมงชายฝั่งพื้นบ้านต้องการให้ออกกฎหมายประกาศแบ่งเขตในทะเลเป็น 3-12 ไมล์ทะเล จากชายฝั่งเป็นเขตทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ในขณะที่ชาวประมงพาณิชย์ไม่เห็นด้วย เพราะทำให้พื้นที่ทำประมงของชาวประมงพาณิชย์ลดน้อยลง นอกจากนี้มีนักวิชาการบางคนเสนอให้กำหนดเขตพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนโดยอาศัยเขตจังหวัดบ้าง เขต อบต.บ้าง ทำให้ไม่ได้ข้อยุติว่าการกำหนดเขตควรจะมีขอบเขตเท่าใด ดังนั้นการออกกฎหมายรองรับในประเด็นนี้อาจจะกำหนดเป็นกรอบกฎหมายกว้าง ๆ ให้อำนาจในการประกาศกำหนดพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ส่วนรายละเอียดขอบเขตอาจกำหนดในกฎกระทรวง

(4) การบริหารจัดการในพื้นที่การจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนควรดำเนินการในลักษณะการจัดการร่วม (Co-management) โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติมีผู้แทนจากภาครัฐ เอกชน ตัวแทนชาวประมงพาณิชย์ ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน

ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน (NGOs) รวมทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีผู้แทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (All Stakeholders) ออบต. กลุ่มชาวประมงและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการออกกฎหมายควรคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ว่าควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงไร

(5) องค์กรชาวประมงและกลุ่มชาวประมงที่จะรับภาระการบริหารจัดการทรัพยากรประมงชุมชนในพื้นที่ กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรชาวประมง หรือกลุ่มชาวประมงอย่างไร เพราะเมื่อประกาศเป็นเขตการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนแล้ว หมายถึงว่าชาวประมงรายอื่นจะไม่มีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว กฎหมายจะมอบสิทธิการบริหารจัดการทรัพยากรประมงแก่ ชุมชนประมงบริเวณนั้นเท่านั้น และชุมชนประมงจะเป็นผู้กำหนดว่า ใครจะมีสิทธิเข้ามาใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงบ้าง นอกจากนั้นการออกใบอนุญาตทำประมง หรืออนุญาตใช้เครื่องมือประมง ตลอดจนการเก็บเงินอากรประมง ใครจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีนโยบายให้ชัดเจนเสียก่อนจึงจะกำหนดเป็นกฎหมายออกมาได้

ดังนั้นในระยะนี้ฝ่ายรัฐจะต้องร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs) กลุ่มชาวประมงท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการ การจัดการประมงร่วมกัน (Fisheries Co-Management) โดยการกำหนดพื้นที่โครงการทดลองเป็นการนำร่อง และจะต้องร่วมกันกำหนด กฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการตามหลักการของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐาน ทางด้านชีววิทยาประมง จำนวนสัตว์น้ำ จำนวนเรือชาวประมง จำนวนเครื่องมือประมงและวิธีการทำการประมง และข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคมของชุมชน นั้น

ในระยะนี้ ก็คงจะต้องใช้อำนาจของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันรองรับการดำเนินการดังกล่าวก่อน ซึ่งในขณะนี้แนวทางที่ใช้ดำเนินการก็อาจจะใช้อำนาจของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 วรรคสอง เรื่อง ที่สาธารณประโยชน์ โดยการให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเงื่อนไขการทำประมงในที่สาธารณประโยชน์บริเวณท้องที่ของชุมชนนั้น และกำหนดให้ชุมชนนั้นมีสิทธิร่วมจัดการทรัพยากรประมงกับรัฐและองค์กรอื่น ๆ สำหรับตัวอย่างการรัฐมนตรีประกาศกำหนดดังกล่าวปรากฏอยู่ในภาคผนวก

โครงการทดลองนำร่องของกรมประมงโครงการหนึ่ง ดำเนินการอยู่ในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ แต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ดำเนินการโดยใช้อำนาจของ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดพื้นที่โครงการพร้อมกับห้ามเครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจมาตรา 32 นี้ใช้รองรับได้ไม่สมบูรณ์นัก เพราะไม่สามารถออกกำหนดกฎเกณฑ์อย่างอื่น

รองรับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการตามหลักการของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มชาวประมง การกำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำในพื้นที่

เมื่อสรุปผลวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว พอจะสรุป จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายเหล่านั้นสำหรับการรองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนดังตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 สรุปการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของกฎหมายที่จะใช้รองรับการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 - มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.56,ม.79) สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม กลุ่มองค์กร (ม.45) สิทธิและเสรีภาพของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ การจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.46) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ และการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม (ม.50) การกระจายอำนาจในท้องถิ่น (ม.79) การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม.282-ม.290)	- รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติสูงสุดของประเทศ กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ จะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ - รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมด้วยรัฐดำเนินการคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับรองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม สมาพันธ์ สหกรณ์ รวมทั้งบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น	- รัฐธรรมนูญวางกรอบหรือกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมารองรับซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานในการออกกฎหมายรองรับ - บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้กฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแนวทางปฏิบัติปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงานยังไม่รีบดำเนินการ นอกจากนั้นการดำเนินการยังทำได้ค่อนข้างล่าช้า - บทบัญญัติบางประการเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหลายหน่วยงานทำให้การปฏิบัติการดังกล่าวขาดหน่วยงานนำ ขาดการประสานงาน

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
<u>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</u> - มีบทบัญญัติเรื่องทรัพย์สิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นบทบัญญัติโดยทั่วไป และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าสัตว์น้ำเป็นสังหาริมทรัพย์ ผู้ใดเข้าถือครองก่อนย่อมได้กรรมสิทธิ ทำให้ทรัพยากรประมงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ (common property)		- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติทั่วไป หากจะดำเนินการเรื่องการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน จำเป็นต้องออกกฎหมายเป็นการเฉพาะขึ้น
<u>พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490</u> - กฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติรองรับเฉพาะการให้สิทธิทำการประมงรายบุคคล (exclusive fishing right) แก่ชาวประมงในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การใช้เครื่องมือประมงที่ ที่อนุญาตปล่อยสัตว์น้ำและที่อนุญาตรายตัวบุคคล		- กฎหมายประมงไม่มีบทบัญญัติในการให้สิทธิประมงแก่ชุมชน (communities) - กฎหมายประมงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้อนุญาตในการออกใบอนุญาตในการทำ การประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งการจัดการประมงโดยชุมชนในอนาคตจำเป็นต้องกำหนดอำนาจการอนุญาตให้แก่ชุมชน

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
<u>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537</u> - กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ของตนเอง กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เงินอากรประมงตามกฎหมายประมง เป็นรายได้ของ อบต.	- กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้เงินอากรประมงเป็นรายได้ของ อบต.	- สมาชิก อบต. อาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพทำการประมง ดังนั้นจึงไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการทรัพยากรประมง - กฎหมายฉบับนี้กำหนดเฉพาะหน้าที่ของ อบต. เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่า อบต. มีอำนาจอย่างไรในการดำเนินการดังกล่าว - รายได้จากเงินอากรประมงที่ อบต. ได้รับควรกำหนดให้อบต. เป็นผู้จัดเก็บ อบต. อาจไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการในเรื่องการจัดการทรัพยากรประมง
<u>กฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคล สมาคม</u> - การรวมกลุ่มของชุมชนประมงอาจทำได้หลายรูปแบบขึ้นกับความเข้มแข็งของกลุ่มชาวประมง การพัฒนาของกลุ่มชาวประมง กลุ่มชาวประมงอาจจดทะเบียนยกฐานะเป็นนิติบุคคลการดำเนินงานของนิติบุคคลจะต้องมี"ผู้แทน"เป็นผู้ติดต่อกับบุคคลภายนอก		- ชาวประมงสามารถรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล แต่การดำเนินการจะต้องดำเนินการโดยมีผู้แทน การดำเนินการใด ๆ ของผู้แทนอาจมีผลเป็นการดำเนินการโดยส่วนตัว มิได้กระทำในนามของกลุ่มชาวประมง

รายชื่อกฎหมาย	จุดแข็ง	จุดอ่อน
- สมาคม เป็นนิติบุคคลชนิดหนึ่ง และสมาคมมีสภาพเป็นการบริการสาธารณะ การก่อตั้งสมาคมจะต้องดำเนินการในลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันลักษณะของสมาคมจึงแตกต่างจากสหกรณ์ เพราะสหกรณ์สามารถแสวงหาผลกำไรและรายได้มาแบ่งปันกันในระหว่างสมาชิกสหกรณ์ได้		- การจัดตั้งเป็นสมาคมจะต้องมีการดำเนินการร่วมกัน อย่างต่อเนื่อง และไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
<u>พระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ.2511</u> - กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ มุ่งเน้นที่จะช่วยเหลือเกษตรกร การเพาะปลูกอื่น ๆ ให้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ออมทรัพย์ รวมทั้งสหกรณ์ประมงด้วย		- หน่วยงานที่รับผิดชอบ สหกรณ์ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอไม่อาจสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการของการประกอบอาชีพประมงได้ การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดหาเงินทุน มีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ยุ่งยาก

โดยสรุป ในขณะที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อดำเนินการการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน ดังนี้

1. ดำเนินการออกกฎหมายรองรับการจัดการทรัพยากรประมง เช่นเดียวกับ การที่กรมป่าไม้ ดำเนินการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าชุมชน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น บุคคล ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลย์และยั่งยืน โดยอาจจะอาศัยแนวทางของพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าว ประกอบกับแนวทางของกฎหมายประมง และกฎหมายสหกรณ์ประมงของญี่ปุ่น การออกกฎหมายดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงเรื่องสิทธิการประมงทั้งพื้นที่น้ำจืด ชายฝั่งและทะเล

2. ในระหว่างที่ดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับกลุ่มชาวประมง สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชนสิ่งแวดล้อม (NGOs) ควรมีโครงการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมในการดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

3. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และชุมชนท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน

4. การดำเนินการโครงการนำร่องจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน จำต้องมีกฎหมายรองรับ ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 สามารถใช้รองรับได้พอสมควร แต่การดำเนินการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนในระยะต่อไปจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นการเฉพาะขึ้นมารองรับ

เอกสารอ้างอิง

- กั้ววาลย์ จันทรโชติ. 2541. การจัดการประมงโดยชุมชน.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- วีรวัฒน์ ปุณฺณสุโรและวัฒน์ ทาปีงกาพ.2541. รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- อัมพร ทิมัมพรพงศ์. 2541. การเก็บรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง. กองกฎหมายและสนธิสัญญา กรมประมง
- ชุมเจตน์ กาญจนเกษร. 2539. กฎหมายคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์เต่าทะเลของประเทศไทย. กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง
- พรชัย รัชมีแพทย์. 2541. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช .พิมพ์ครั้งที่ 4
- รชฏ เจริญน้ำ . 2540. หลักกฎหมายว่าด้วย นิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ. สำนักงานคดีอัยการสูงสุด
- สุชาติ เดชะสัจจา และบรรลือ จงศิริรักษ์. 2541. สถานะการณ์การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรประมง. จุลสารเศรษฐกิจการประมง 4:4 (กค.-สด.) 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. In 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

(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 ให้ประมงจังหวัดตราดนำโครงการสิทธิประมงชายฝั่งตามประกาศนี้ เสนอ
ให้ที่ประชุมหัวหน้าราชการประจำจังหวัดตราด และคณะกรรมการรักษาความสงบจังหวัดตราด
ทราบ เพื่อประสานราชการส่วนที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 5 กำหนดให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งในท้องที่ (.....
.....) นับจากชายฝั่งออกไปในทะเลเป็นระยะกิโลเมตร เป็นเขต
พื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่ง

ข้อ 6 ภายในบริเวณพื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่งตามข้อ 5 อนุญาตให้ทำ
การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และใช้เครื่องมือทำการประมงได้ เว้นแต่เครื่องมืออวนลากทุกชนิดและ
อวนรุนห้ามมิให้ทำการประมงโดยเด็ดขาด

ข้อ 7 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตราแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชายฝั่งระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชาวประมงให้เป็นผู้แทนของกลุ่มชาวประมง จำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน

ข้อ 8 ให้คณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชายฝั่งระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามข้อ 7 มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

8.1 ดำเนินการจัดการและบริหารการประมง

8.2 ดำเนินการอนุญาตให้ชาวประมงเข้าไปทำการประมงหรือ
เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

8.3 แจกจ่ายชื่อชาวประมงผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงหรือ
เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ที่กำหนด

ข้อ 9 การเข้าไปทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำภายในบริเวณพื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่ง จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการบริหารสิทธิประมงชายฝั่งระดับท้องถิ่นทราบ

ข้อ 10 ให้กรมประมงดำเนินการประกาศขอยกเว้นการเรียกเก็บเงินอากรการประมงและค่าที่อนุญาตให้แก่ชาวประมงที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงในพื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่งเป็นการชั่วคราว

ข้อ 11 บุคคลได้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ใช้ระบบสิทธิประมงชายฝั่งโดยฝ่าฝืนข้อ 6 ตามประกาศนี้มีความผิดตามมาตรา 61 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

ข้อ 12 ให้เงื่อนไขตามประกาศนี้ สิ้นสุดภายในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ 13 ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2542

(ยกร่าง)

ประกาศจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
เรื่อง กำหนดห้ามมิใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในพื้นที่บางส่วนของ
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

.....

โดยที่พิจารณาเห็นว่าบริเวณชายฝั่งทะเล ในท้องที่อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย เดิมเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งซึ่งมีสัตว์น้ำนานาชนิดวางไข่และอาศัยเลี้ยงตัวในวัยอ่อน และเป็นแหล่งทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน โดยใช้เครื่องมือขนาดเล็กทำการประมง แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้ใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน และเครื่องมือประมงที่ใช้ประกอบแสงไฟล่อ ซึ่งจัดเป็นเครื่องมือทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างร้ายแรงเข้าไปทำการประมง ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้สัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ถูกจับและถูกทำลายเป็นอันมากก่อให้เกิดผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งทำการประมงเลี้ยงชีพบริเวณชายฝั่ง จึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงความอุดมสมบูรณ์ และเพื่อประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 (1) (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และโดยอนุบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับประมง พ.ศ. 2542 ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงประกาศกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมืออวนลากทุกชนิดและทุกขนาด เครื่องมืออวนรุน ที่ใช้ประกอบกับเรียวยนต์ เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิด เครื่องมือคราดหอย ทำการประมงในทะเลหรืออ่าวในท้องที่อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพื้นที่ในเส้นล้อมรอบ ตั้งแต่หัวเขาแม่รำพึง จุดที่ 1 แลตติจูด 11 องศา 11 ลิบดา 48 ฟลิปดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 34 ลิบดา 49 ฟลิปดา ตะวันออก จากจุดที่ 1 ลากเส้นตรงไปทางทิศตะวันออก ถึงจุดที่ 2 แลตติจูด 11 องศา 11 ลิบดา 48 ฟลิปดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 36 ลิบดา 40 ฟลิปดา ตะวันออก จากจุดที่ 2 ลากเส้นตรงไปทางทิศใต้ ถึงจุดที่ 3 แลตติจูด 11 องศา 4 ลิบดา 23 ฟลิปดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 36 ลิบดา 40 ฟลิปดา ตะวันออก จากจุดที่ 3 ลากเส้นตรงไปทางทิศใต้ ถึงจุดที่ 4 แลตติจูด 10 องศา 59 ลิบดา 29 ฟลิปดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 36 ลิบดา 40 ฟลิปดา จากจุดที่ 4 ลากเส้นตรงไปทางทิศตะวันตก ถึงจุดที่ 5 แลตติจูด 10 องศา 59 ลิบดา 29 ฟลิปดา เหนือ ตัดกับเส้นลองติจูด 99 องศา 30 ลิบดา 19 ฟลิปดา ตะวันออก ดังรายละเอียดตามแผนที่แนบท้ายประกาศนี้

ข้อ 2. ทั้งนี้เว้นแต่ทำการประมงด้วยเครื่องมือ อวนล้อมจับปลาเกะตักในเวลา 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

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2542