

## บทที่ 3

### หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำ ประมงทางทะเลของประเทศไทย และต่างประเทศ

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ให้มีประสิทธิภาพ นั้น ส่วนหนึ่งต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล เป็นมาตรการที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมิได้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลมีหลายฉบับ และมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

#### 3.1 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ของประเทศไทย

##### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร แต่เพียงฝ่ายเดียว ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ยังหมายความรวมถึง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐธรรมนูญรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว เพราะเหตุว่าเป็นฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>1</sup> และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าว ไว้ในมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้ห้องกรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองนอกจากนี้ในมาตรา 57 วรรคสอง ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารโดยกำหนดว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ<sup>3</sup>

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของหน้าที่ รวมถึงสภาพบังคับจะมีกฎหมายบัญญัติเป็นรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ก็เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ก็ต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการเป็น

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 60.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 67.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 57.

ของคู่กันไปเสมอ และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 73 ว่า บุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ ของรัฐไว้ในมาตรา 85 ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดย ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจด้วย

2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหา แหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็น ระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และ ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครอง สิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ รัฐต้องดำเนินการ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวม ทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมี ส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นแนวนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในมาตรา 87 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น<sup>4</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทของประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา กล่าวคือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ ถือเป็นกาให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการดังที่กล่าวมาข้างต้นไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องกระทำตาม ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่ข้อบังคับ แต่เป็นเพียงแต่ข้อเสนอแนะซึ่งบัญญัติไว้เสมือนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาล ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ แต่ในปัจจุบันต้องการให้รัฐถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงใช้คำว่า “ต้องดำเนินการ” อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นกาสร้างกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย

### 3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล

#### 1) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 87.

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่สองครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ซึ่งแยกพิจารณารายละเอียดได้ ดังนี้

(1) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรประมง

ในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น มีกรมประมงเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการทรัพยากรประมง ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบังคับบัญชาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งระบบ ได้แก่ การศึกษา วิจัย ค้นคว้า และทำการทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูลสถิติและความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การสำรวจแหล่งทำประมง รวมทั้งการส่งเสริมและเผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และรวมถึงการควบคุมกิจการประมงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ<sup>5</sup>

ในปัจจุบันกรมประมงได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานภายในตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้ คือ<sup>6</sup>

1) ราชการบริหารส่วนกลาง

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

<sup>5</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

<sup>6</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 2.

13. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

14. สำนักวิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานประมงจังหวัด

โดยที่แต่เดิมนั้นสำนักงานประมงจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงอำเภอ แต่เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานประมงอำเภอ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมประมงจึงมีเพียงสำนักงานประมงจังหวัดเท่านั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และประเมินเทคโนโลยีทางการประมงทุกสาขาเพื่อสนับสนุนให้เกิดธุรกิจและอาชีพการประมงที่เหมาะสมในเขตจังหวัดและกำกับให้ธุรกิจและอาชีพการประมงดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อตกลงและมาตรฐานที่กำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแล ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการทำการประมงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและการให้บริการทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

จากการที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรของรัฐดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น การดำเนินการจะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ กฎหมายจึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้<sup>7</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ไว้ว่า ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอท้องที่ พนักงานประมง และผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้<sup>8</sup> ซึ่งคำจำกัดความนี้มีได้ให้ความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพียงแต่บอกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หมายถึงใครบ้าง แต่ก็พอสรุปความได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยสามารถแบ่งประเภทของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่<sup>8</sup>

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะ ได้แก่

1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2 นายอำเภอท้องที่

1.3 พนักงานประมง

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 (16).

<sup>8</sup> พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 (น. 2), โดย ทวาร ทองย้อย, 2541, เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 3/2541, กรุงเทพฯ : สำนักตรวจราชการกรมประมง.

สำหรับคำว่า “พนักงานประมง” ที่ปรากฏในมาตรา 4 (16) ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอท้องถิ่นนั้น เนื่องจากก่อนหน้าที่ระบบราชการไทยจะใช้ระบบจำแนกตำแหน่งตามสายงานในปัจจุบัน ข้าราชการกรมประมงในสายงานจะมีชื่อในตำแหน่งเรียกว่า “พนักงานประมง” แทบทั้งสิ้น จากนั้นจึงจะตามด้วยชั้นที่ลดหลั่นกันไป เช่น พนักงานประมงเอก พนักงานประมงตรี หรือพนักงานประมงจัตวา ส่วนชั้นไหนจะอยู่ในสายงานบริหารใดก็จะมีตำแหน่งในสายงานบริหารกำกับอีกทีหนึ่ง เช่น หัวหน้ากอง พนักงานบริหารประมงเอก ประมงจังหวัด พนักงานบริหารประมงโท ประมงอำเภอ พนักงานบริหารประมงตรีหรือจัตวา ดังนั้น คำว่า “พนักงานประมง” นอกจากจะเป็นคำในกฎหมายแล้วยังเป็นคำใช้เรียกชื่อตำแหน่งในสายงานของกรมประมงอีกด้วย แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ.2551 แล้ว การกำหนดให้เรียกชื่อในสายงานของกรมประมงจึงเปลี่ยนไป ทำให้เกิดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นจำนวนมาก เช่น นักวิชาการประมง เจ้าพนักงานประมง เป็นต้น ในขณะที่ตำแหน่ง “พนักงานประมง” นั้น กลับไม่มีการใช้อีกในระบบ ทำให้ปัจจุบันตำแหน่งของข้าราชการกรมประมงในทุกตำแหน่ง จึงมิได้ชื่อว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประมงอีกต่อไป

## 2. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

สำหรับข้าราชการของกรมประมงหรือหน่วยงานอื่น ที่ในตำแหน่งสายงานมิได้ชื่อว่าเป็น “พนักงานประมง” โดยปกติจะมีได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรก็อาจจะทำการแต่งตั้งให้เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ได้ โดยการแต่งตั้งนั้นไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นข้าราชการและได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือไม่ หลักสำคัญอยู่ที่การแต่งตั้งนั้นกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจและขอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ฉะนั้น แม้จะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวของรัฐถ้าได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 4 (16) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้<sup>9</sup> ซึ่งเมื่อถือได้ว่าเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมาย แล้วก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

### (1) มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมง

จากการศึกษาถึงมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า มีมาตรการในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ดังต่อไปนี้

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1736/2523

### 1) สิทธิการทำประมงตามประเภทที่จับสัตว์น้ำ

ทรัพยากรประมงถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองมีสิทธิใช้ร่วมกันตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>10</sup> โดยที่พระราชบัญญัติการประมงนั้นได้กำหนดสิทธิการทำประมงแก่ประชาชนตามประเภทของที่จับสัตว์น้ำ โดยความหมายของ “ที่จับสัตว์น้ำ” นั้นกฎหมายได้ระบุไว้ตามมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้ความหมายว่าเป็นที่ซึ่งมีน้ำจืดหรือไหล เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวงบรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่อันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด<sup>11</sup>

### 2) มาตรการบริหารจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรประมง โดยบัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการจัดการคือ รัฐ ซึ่งกรมประมงเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่รับผิดชอบและมีมาตรการในการจัดการหลายประการ มาตรการหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงที่สำคัญตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 นั้น มีทั้งมาตรการของฝ่ายปกครองและมาตรการที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสามารถแยกพิจารณาในแต่ละมาตรการได้ดังต่อไปนี้คือ

#### มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายปกครอง

##### 1. มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามมาตรา 32

มาตรา 32 ระบุว่า รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1. ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

<sup>11</sup> คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 (น. 67), โดย อำนาจ แทนทอง, 2528, กรุงเทพฯ: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- 1.1 กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาดชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้จับสัตว์น้ำ
- 1.2 กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใด ในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
- 1.3 กำหนดระยะที่ตั้งของเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
- 1.4 กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงชนิดต่างๆ
- 1.5 กำหนดฤดูที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว
- 1.6 กำหนดชนิด ขนาดและจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
- 1.7 กำหนดมิให้ทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

การให้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงกับรัฐมนตรี และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็เพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ เกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมง หรือการทำประมงในลักษณะต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในแต่ละพื้นที่โดยมีวิธีการออกมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแยกพิจารณาได้ 3 ประการหลัก คือ มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมง มาตรการจำกัดฤดูทำการประมง และมาตรการจำกัดการใช้เครื่องมืออุปกรณ์บางชนิดทำการประมงโดยสามารถพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรการได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ถือว่าที่จับสัตว์น้ำเป็นที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 4 (5) ดังกล่าวมาแล้ว ที่บุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ แต่ในสถานที่บางแห่งทางราชการได้มีมาตรการจำกัดพื้นที่ในการทำการประมงโดยประกาศห้ามไว้ เช่น การกำหนดห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือบางชนิดภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามชายฝั่งขณะทำการประมง และภายในรัศมี 400 เมตร นับออกไปจากอาณาเขตที่ตั้งของเครื่องมือประจำที่ทุกชนิดที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมงหรือห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดในการทำการประมงภายในพื้นที่ที่กำหนด เป็นต้น

2. มาตรการจำกัดฤดูกาลทำการประมง โดยกำหนดห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในบางพื้นที่ เช่น กรณีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพรและจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฤดูปลาที่มีไข่ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี และในฤดูปลาไข่และวางไข่และอนุรักษ์ลูกปลาระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี หรือในกรณีการปิดอ่าวเพื่อให้สัตว์น้ำวางไข่ เป็นต้น

3. มาตรการจำกัดการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์บางชนิดทำการประมง เครื่องมือ อุปกรณ์สำหรับจับสัตว์น้ำหรือทำการประมงที่นิยมใช้โดยเฉพาะในการทำประมงทะเลนั้น คือ อวน ชนิดต่างๆ เนื่องจากมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำ แต่ก็มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงหลาย ประการไม่ว่าจะเป็นการทำลายระบบนิเวศใต้ท้องทะเล โดยเฉพาะการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กทั้งที่ยังไม่เหมาะสมจะนำมาใช้ประโยชน์ ซึ่งทางราชการได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีการ ออกมาตรการในการอนุรักษ์มิให้สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กต้องถูกแสวงหาในการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำดังกล่าว โดยออกมาตรการห้ามใช้ เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนต่าง ๆ ที่มีขนาดช่องตาอวนต่ำกว่าที่กำหนด เพื่อให้ปลาและ สัตว์น้ำขนาดเล็กได้เล็ดรอดจากการถูกจับด้วยเครื่องมือประมงดังกล่าว และเติบโตเป็นพ่อแม่พันธุ์ ขยายพันธุ์ต่อไป เช่น การห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลา ทะเลสาบตอนในและ ทะเลน้อย ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง เว้นแต่อวนล้อมจับที่มีความยาวไม่เกิน 200 เมตร กว้างไม่เกิน 2.5 เมตร และขนาดช่องตาอวนไม่เล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร เป็นต้น

มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1. มาตรการห้าม เท ทิ้ง วัตถุในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือ ที่จับสัตว์น้ำ

ในปัจจุบันมีประชาชนจำนวนมากไม่น้อย ที่ลักลอบใช้วัตถุที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสัตว์ น้ำและที่จับสัตว์น้ำ เช่น การวางยาเบื่อทำการประมงทั้งในน้ำจืดและในน้ำเค็ม โดยเห็นว่าการใช้วิธี ดังกล่าวเป็นวิธีที่ง่ายและได้สัตว์น้ำจำนวนมาก ไม่ได้คำนึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อสัตว์น้ำและที่จับ สัตว์น้ำแต่อย่างใด ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้ปริมาณของสัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว และเกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศในบริเวณนั้น และที่สำคัญที่สุดเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ได้ บริโภคสัตว์น้ำนั้น ทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือถึงแก่ชีวิตได้ จากการกระทำดังกล่าวกฎหมาย ว่าด้วยการประมงก็ได้ให้ความสำคัญและมีบทบัญญัติที่มากควบคุมป้องกันไม่ให้มีการกระทำใน ลักษณะเช่นนี้อันจะเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ ที่จับสัตว์น้ำและต่อผู้บริโภคได้ โดยระบุไว้ว่าห้ามมิให้ บุคคลใด เท ทิ้ง หรือระบายหรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่ได้มีการประกาศลงไปในที่จับสัตว์น้ำหรือ กระทำการใดๆ อันทำให้ที่จับสัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์ น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ แต่มีข้อยกเว้นที่จะกระทำ ได้ก็แต่โดยเป็นการทดลองทางวิทยาศาสตร์และต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน<sup>12</sup>

2. มาตรการห้ามใช้ไฟฟ้าช็อต หรือวัตถุระเบิดในการทำประมง

มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เพราะการใช้กระแสไฟฟ้าในการทำประมงกับการใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำนั้นจะส่งผลทำ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 19.

ให้เกิดความเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำทั้งหลาย ทั้งขนาดเล็กและพ่อแม่พันธุ์ก็จะถูกทำลายไปด้วย เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และส่งผลเสียหายต่อส่วนรวมและอาจกระทบกระเทือนต่อทรัพยากรประมง ซึ่งความผิดตามมาตรานี้เป็นความผิดสำเร็จเพียงแต่ได้ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือเพียงแต่ใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำก็มีความผิดตามมาตรานี้แล้ว ไม่คำนึงว่าสัตว์น้ำจะตายมากน้อยเพียงใด แต่ก็มีข้อยกเว้นที่ให้ใช้กระแสไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิดในการทำการประมงได้ เช่น การที่กรมประมง กองทัพเรือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เคยร่วมกันทดลองวัตถุระเบิดที่อ่าวสัตหีบเพื่อต้องการทราบว่าสัตว์น้ำชนิดต่างๆ ที่ถูกระเบิดมีลักษณะภายนอกและภายในเป็นอย่างไรเพื่อประโยชน์ในทางราชการแต่อย่างไรก็ตามผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมประมงกำหนด เช่น จำนวนครั้ง เวลา และสถานที่ที่อนุญาต เป็นต้น

### 3. มาตรการห้ามครอบครองสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิด

กฎหมายได้ห้ามบุคคลใดมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสัตว์น้ำโดยรู้ว่าได้มาโดยการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20<sup>13</sup> ซึ่งความผิดตามมาตรานี้เกิดขึ้นเมื่อได้กระทำการครอบครองประกอบของกฎหมายดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

#### 1. มิไว้ในครอบครองเพื่อการค้า

2. โดยรู้ว่าได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20 การห้ามมิไว้ในครอบครองเพื่อการค้าซึ่งสัตว์น้ำโดยรู้ว่าได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 นี้หมายความว่า พ่อค้าแม่ค้าหรือผู้ขายสัตว์น้ำดังกล่าวจะต้องรู้ว่าสัตว์น้ำนั้นได้มาด้วยการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือใช้วัตถุระเบิดในการทำการประมงจึงจะมีความผิดตามมาตรานี้ได้ คำว่า “ครอบครองเพื่อการค้า” ก็หมายความว่ามิไว้ในเพื่อขายนั่นเอง แต่ผู้ที่ซื้อไปเพื่อบริโภคในครัวเรือน คงไม่มีความผิดเพราะไม่ได้มิไว้ในครอบครองเพื่อการค้า ความผิดมาตรานี้ต้องการเจตนาพิเศษ คือ ผู้กระทำความผิดจะต้องรู้ ปัญหาจึงมีว่าจะทราบอย่างไรว่าปลาหรือสัตว์น้ำที่ตนครอบครองนั้น เป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิดดังกล่าวซึ่งโดยปกติผู้มีอาชีพในการซื้อขายสัตว์น้ำนั้นมักจะมีความรู้ ความชำนาญ อยู่แล้วว่าสัตว์น้ำที่ถูกจับมานั้นได้มีการจับมาโดยวิธีการที่ผิดกฎหมายหรือไม่ แต่เมื่อเป็นคดีขึ้นสู่ศาลแล้วก็มักจะอ้างว่าไม่รู้ ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ หรือหากสัตว์น้ำนั้นถูกแปรรูปในลักษณะต่างๆ เช่น ทำปลาเผา ปลาแห้ง เป็นต้น ก็ยังเป็น การยากแก่การพิสูจน์ หรือปัญหาของการครอบครองเพื่อการค้านั้น ได้แก่กรณีที่เป็นสัตว์น้ำสด เช่น ในแม่น้ำที่น้ำเน่าเสียเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้ปลาตายเป็นจำนวนมาก หากมีคนเก็บปลาไปขายก็ถือว่ามีความผิดตามมาตรานี้ด้วย แต่หากเก็บสัตว์น้ำดังกล่าว

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 20 ทวิ.

<sup>14</sup> คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (น. 206), เล่มเดิม.

ไปเพื่อการบริโภคแม้จะรู้ว่ามีการกระทำผิดปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ตามก็ไม่มี ความผิดตามมาตรา ๑๖ เพราะขาดองค์ประกอบของความผิด ที่ต้องมีไว้เพื่อการค้ำน้เอง

#### 4. มาตรการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ระบบอนุญาต

มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงโดยใช้ระบบควบคุมเครื่องมือทำการประมง นับว่าเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถจัดการทรัพยากรประมงให้เกิดประสิทธิภาพได้ โดยที่เครื่องมือ ทำการประมงเป็นอุปกรณ์ที่มีความสำคัญในการจับสัตว์น้ำ และเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครอง เครื่องมือทำการประมงชนิดใดชนิดหนึ่งในท้องที่ใดๆ จะต้องจดทะเบียนมีไว้ในครอบครองต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการทราบถึงสถิติที่แน่นอนและจะ ได้นำสถิติของ เครื่องมือทำการประมงนั้นๆ มาประกอบการวางแผนและมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมง ต่อไป โดยจะแยกพิจารณาการจัดการทรัพยากรประมงในระบบอนุญาตได้ดังต่อไปนี้

1. เครื่องมือทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้คำนิยาม ของเครื่องมือทำการประมงไว้ว่า เป็นเครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อาวุธ เสา หลัก หรือเรือบรรดาที่ใช้ในการทำประมง<sup>15</sup> โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ ได้แก่

1.1 เครื่องกลไก ได้แก่ เครื่องยนต์ต่างๆ ที่ใช้ในการทำประมง เช่น เครื่องยนต์ ของเรือยนต์ที่ใช้ทำการประมง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของผู้ที่ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง เครื่อง สูบน้ำ เป็นต้น

1.2 เครื่องใช้ ได้แก่ วัสดุต่างๆ ที่ใช้ทำการประมง เช่น แห อวน เบ็ด ฉมวก หรือ เครื่องมืออย่างอื่น เช่น เครื่องจุกกระหัดสำหรับวิดน้ำ เป็นต้น

1.3 อุปกรณ์ ได้แก่ วัสดุต่างๆ ที่ใช้เป็นอุปกรณ์ในการทำประมง เช่น ลูกกระสง สำหรับใช้ทำให้อวนหรือข่ายลอยน้ำ ก้อนหินหรือห้วงตะกั่วสำหรับใช้ถ่วงให้ข่ายหรืออวนจมน้ำ เชือกสำหรับลากอวน เป็นต้น เครื่องอุปกรณ์ที่กล่าวมาแม้จะมีคำว่าอุปกรณ์อยู่ด้วย แต่ก็หาได้มี ความมุ่งหมายให้มีผลตามกฎหมายในลักษณะทรัพย์สินไม่หากแต่เพื่อให้ศาลได้วินิจฉัยในการที่จะ ระบุทรัพย์สินได้เท่านั้น

1.4 ส่วนประกอบ หมายถึง วัสดุต่างๆ ที่นำมาประกอบเพื่อใช้ทำการประมง เช่น ไม้สำหรับปักเสาโพงพาง แผงลวดสำหรับใช้ประกอบในการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง

1.5 อาวุธ หมายถึง อาวุธสำหรับใช้ทำการประมง เช่น ฉมวก หลาว แหวน เป็นต้น และรวมถึงสิ่งซึ่งสภาพไม่เป็นอาวุธแต่ได้ใช้เป็นอาวุธ<sup>16</sup> เช่น ไม้ตะบอง เป็นต้น

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 4 (3).

<sup>16</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 1 (5).

1.6 เสา หมายถึง ไม้หรือหินหรือคอนกรีต ซึ่งใช้ปักในที่จับสัตว์น้ำหรือวัสดุอื่นที่มีลักษณะและวิธีการใช้เช่นเดียวกัน

1.7 หลัก มีความหมายเช่นเดียวกับเสาแต่อาจใช้ในลักษณะและวัตถุประสงค์ที่ต่างกันทั้งอาวุธ เสา หลัก ก็อาจเป็นเครื่องใช้อุปกรณ์หรือส่วนประกอบได้เช่นกัน

1.8 เรือ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด และในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (4) ว่าหมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด เช่นเดียวกัน

## 2. เครื่องมือทำการประมงที่ต้องขออาชญาบัตร

ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 (13) ได้ให้ความหมายของ “เครื่องมือในพิกัด” ไว้ว่า เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ระบุชื่อลักษณะหรือวิธีใช้ไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งผู้ใช้เครื่องมือในพิกัดต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามที่กฎหมายกำหนด โดยเครื่องมือในพิกัดตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2490) มี 14 ชนิด ซึ่งเครื่องมือทำการประมงที่ไม่ใช่เครื่องมือในพิกัดและไม่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวทั้ง 14 ชนิดนั้น ถือเป็นเครื่องมือนอกพิกัดที่ไม่ต้องขออนุญาตและเสียอากรใช้เครื่องมือดังกล่าวในการทำการประมงแต่อย่างใด โดยที่ลักษณะเครื่องมือนอกพิกัดนั้น ส่วนมากจะมีขนาดเล็กโดยประชาชนมักใช้ทำการประมงเพื่อใช้บริโภคในครัวเรือน ได้แก่ แห้วไม่ถึง 4 เมตร ลอบต่าง ๆ เป็นต้น จากที่กล่าวมาขึ้น การที่บุคคลใดจะใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงได้ก็ต่อเมื่อได้รับอาชญาบัตรระบุชื่อบุคคลนั้น และเสียเงินอากร โดยอัตราอากรที่จะต้องเสียจะขึ้นอยู่กับชนิดเครื่องมือทำการประมงตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ในการออกอาชญาบัตรนั้นอาชญาบัตรทุกฉบับต้องให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้ทำการแทน แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา

3. ความหมายของอาชญาบัตร ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ให้ความหมายของอาชญาบัตรไว้ว่า เป็นใบอนุญาตซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง<sup>17</sup> จากคำจำกัดความดังกล่าวอาชญาบัตรเป็นเอกสารที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งในท้องที่นั้น ได้ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง อาชญาบัตรมีอายุการอนุญาตไม่เกิน 12 เดือน โดยที่อายุอาชญาบัตรผู้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัดจะต้องยื่นคำขออนุญาตใช้เครื่องมือในพิกัดก่อนอายุให้ใช้อาชญาบัตรนั้นสิ้นสุดลง ก็ต้องยื่นคำขอก่อนวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 4 (14).

4. ผู้รับอาชญาบัตรตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หมายถึง ผู้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมง เช่น อวน แห เบ็ดราว เป็นต้น หรือบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมง<sup>18</sup> ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) ว่าด้วยการขออาชญาบัตรได้กำหนดให้ผู้ขอรับอาชญาบัตรแจ้งรายชื่อผู้ที่อยู่ในครอบครัวหรือลูกจ้าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่สตั๊กหลังอาชญาบัตรให้บุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีสิทธิใช้เครื่องมือด้วย บุคคลที่มีชื่อสตั๊กหลังอาชญาบัตรคนหนึ่งคนใดเป็นตัวแทนเจ้าของอาชญาบัตร สามารถนำอาชญาบัตรและเครื่องมือขึ้นไปทำการประมงได้ และผู้ถืออาชญาบัตรหรือตัวแทนยอมมีสิทธิที่จะให้ผู้อื่นช่วยเหลือการใช้เครื่องมือนั้นทำการประมงด้วย ซึ่งบุคคลประเภทหลังนี้ไม่จำเป็นต้องมีชื่อสตั๊กหลังอาชญาบัตรแต่อย่างใด และการขอรับอาชญาบัตรใช้เครื่องมือในพิกัดก็มิได้กำหนดให้ผู้ใช้เครื่องมือต้องเสียอากรตามรายตัวคนหากแต่ต้องเสียอากรตามขนาดและจำนวนเครื่องมือที่ใช้ ดังนั้น หากเครื่องมือใดได้เสียอากรและรับอาชญาบัตรแล้วผู้รับอนุญาตที่มีชื่ออยู่ในอาชญาบัตร หรือผู้มีชื่อสตั๊กหลังอาชญาบัตรคนหนึ่งคนใดเพียงคนเดียวปรากฏตัวอยู่ในขณะที่บุคคลอื่น แม้ไม่มีชื่อสตั๊กหลังในอาชญาบัตรร่วมทำการประมงอยู่ด้วยก็หาไม่มีความผิดไม่<sup>19</sup>

### (3) มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายหรือสภาพบังคับของกฎหมายแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สภาพบังคับทางแพ่ง สภาพบังคับทางอาญา และสภาพบังคับทางปกครอง โดยที่สภาพบังคับทางอาญานั้นจะมีผลเป็นการทำให้บุคคลในสังคมเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นการลงโทษเชิงข่มขู่ให้บุคคลไม่กล้ากระทำความผิดอีก อันได้แก่มาตรการลงโทษทางอาญาซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนมาตรการบังคับทางแพ่งนั้นมุ่งที่จะเยียวยาความเสียหายที่บังเกิดขึ้น ให้ผู้ที่ถูกละเมิดกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยที่มาตรการทั้งทางแพ่งและทางอาญานั้นจำต้องอาศัยอำนาจศาลดำเนินการไปตามกระบวนการยุติธรรม ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการลงโทษที่มุ่งจัดการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรประมงขึ้นไว้แล้ว จำเป็นต้องมีบทบังคับเพื่อให้เป็นผลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้มีการกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับทางกฎหมายดังกล่าวไว้หลายประการ สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

<sup>18</sup> คำอธิบายพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (น. 98), เล่มเดิม.

<sup>19</sup> แหล่งเดิม. (น. 238),

## ก. มาตรการทางอาญา เช่น

### 1. โทษจำคุกและปรับ

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

โดยผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว เช่น การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ว่างประมง (มาตรา 11) การขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 14) การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์ (มาตรา 16 วรรคสอง) การขุดหรือสร้างบ่อล่อสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 23) การตั้งหรือปักหรือสร้างเครื่องมือประมงที่ลงในที่สาธารณประโยชน์ (มาตรา 31) การเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใดโดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 52) เป็นต้น โดยจะต้องถูกลงโทษตามมาตรการทางอาญาในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังกล่าว

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

สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว เช่น การทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ (ตามมาตรา 9) การทำประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่อนุญาต (ตามมาตรา 13) กระทำการในที่จับสัตว์น้ำไม่ว่าจะเป็นการปลูกสร้างสิ่งใด พืชหรือพันธุ์ไม้น้ำในที่จับสัตว์น้ำทั้ง 4 ประเภท (มาตรา 17) การทำให้ที่จับสัตว์น้ำทั้ง 4 ประเภทแห้งหรือลดลงเพื่อทำการประมง (มาตรา 18) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 21) หรือการนำสัตว์น้ำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือปล่อยลงในที่จับสัตว์น้ำ (มาตรา 54 และมาตรา 55) เหล่านี้เป็นต้น โดยที่จะต้องถูกลงโทษตามมาตรการทางอาญาในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังกล่าว

มาตรา 62 ทวิ “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท”

มาตรการลงโทษตามมาตรานี้นับว่ามีความสำคัญมาก ซึ่งในปัจจุบันเกิดปัญหาการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ และนับว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรประมงทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างรุนแรง อันได้แก่ การ เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นการกระทำที่น่าจะเป็นอันตรายแก่

สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ (มาตรา 19) หรือการใช้กระแสไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิดในการทำประมง (มาตรา 20) เป็นต้น

มาตรา 62 ตรี “บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 20 ทวิ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีและปรับไม่เกินห้าพันบาท”

เป็นมาตรการในการลงโทษผู้ที่ครอบครองสัตว์น้ำเพื่อการค้า โดยรู้อยู่แล้วว่าได้มาจากการกระทำความผิด ตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 2. โทษริบทรัพย์สิน

ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้บัญญัติโทษทางอาญาอีกประการที่สำคัญคือ โทษริบทรัพย์สิน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติว่าผู้ใดมีไว้ครอบครองเป็นความผิด เช่น ฟ็องหาว่าจำเลยมีสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำประมงโดยวิธีการต้องห้าม ได้แก่ ใช้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้กระแสไฟฟ้าหรือวัตถุระเบิด ตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ไว้ในครอบครอง โดยฝ่าฝืนมาตรา 20 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แม้ศาลพิจารณาแล้วไม่เชื่อว่าสัตว์น้ำนั้นอยู่ในความครอบครองของจำเลยจึงพิพากษาปล่อยตัวจำเลยไป ในส่วนของสัตว์น้ำที่ยึดไว้เป็น ของกลางในคดีนั้น ศาลต้องสั่งให้ริบเสียทั้งสิ้น

2. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด ทรัพย์ที่ถูกยึดเป็นของกลางประเภทนี้ โดยสภาพไม่ผิดกฎหมายใครจะทำขึ้นหรือมีไว้กฎหมายไม่ห้าม แต่ถ้าเอาไปใช้ในการกระทำความผิดศาลก็มีอำนาจริบ เช่น เรือหรือเครื่องมือประมงที่นำไปใช้ทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการประมง เป็นต้น ศาลจะริบหรือไม่ก็ได้ตามที่บัญญัติในมาตรา 69<sup>20</sup> แต่ถ้าเป็นการกระทำประมงโดยฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 32 บัญญัติให้ริบของกลางนั้นเสียทั้งสิ้น<sup>21</sup> เช่น กรณีวัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ปกติจะใช้เป็นสารเคมีสำหรับกำจัดวัชพืชหรือป้องกันแมลงศัตรูพืช แต่ถ้าหากบุคคลใดเอาไป เท ทิ้งหรือระบายลงในที่จับสัตว์น้ำโดยเจตนา ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 19 แล้ว หากศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ศาลต้องริบวัตถุมีพิษนั้นเสียด้วย

<sup>20</sup> มาตรา 69 บัญญัติว่า “เครื่องมือทำการประมง เรือ สัตว์น้ำและสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะริบเสียก็ได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้ศาลริบสิ่งเหล่านั้นเสียทั้งสิ้น ”

<sup>21</sup> มาตรา 70 บัญญัติว่า “เครื่องมือทำการประมงที่ได้มีการประกาศตามความในมาตรา 32 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้โดยเด็ดขาดนั้น ถ้านำมาใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ ให้ศาลริบเครื่องมือเหล่านั้นเสีย”

3. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลมิได้ใช้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด สำหรับทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดนั้น เนื่องจากในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การเตรียมการเป็นความผิด ดังนั้น หากบุคคลมิได้กระทำการจนถึงขั้นพยายามกระทำความผิดหรือกระทำความผิดสำเร็จแล้วตามมาตราหนึ่งมาตราใดของกฎหมายว่าด้วยการประมงเพียงแต่ขั้นเตรียมการจึงไม่ถึงว่ามีความผิด ศาลจะริบทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหาได้ไม่

4. ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยกระทำความผิด สำหรับทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด เช่น นาย ก. ใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง สัตว์น้ำที่จับได้โดยวิธีใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงจึงเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยได้กระทำความผิด ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 และหาก นาย ก. นำสัตว์น้ำนี้ไปให้ นาย ข. โดยนาย ข. รู้ว่าเป็นสัตว์น้ำที่ได้มาโดยการกระทำความผิด เพราะเหตุสัตว์น้ำดังกล่าวต้องห้ามมิให้มีไว้ในครอบครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ศาลต้องสั่งให้ริบเสียทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ศาลจะมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินในกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตามหากปรากฏในภายหลังว่าผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยการกระทำความผิดก็ให้ศาลสั่งคืนทรัพย์สินนั้นได้<sup>22</sup>

#### ข. มาตรการทางแพ่ง

การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงที่เคยเป็นมานั้นกฎหมายในอดีต มักจะห้ามโดยใช้มาตรการทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางความเป็นจริงสังคมส่วนรวมที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องการที่จะได้รับการเยียวยาให้กลับคืนมากกว่าการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นมาตรการทางอาญาจึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญแต่ยังจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในการแก้ไขทรัพยากรประมงที่เสียไปให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ดังเดิมด้วย แต่ในปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาว่ารัฐจะมีมาตรการบังคับให้ทำกลับคืนได้หรือไม่ เพียงใด หรือจะฟ้องเรียกค่าเสียหายได้หรือไม่ ซึ่งยังไม่แน่ชัดเพียงพอการใช้หลักการเยียวยาความเสียหายในเรื่องละเมิด ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มุ่งถึงการกระทำระหว่างเอกชนด้วยกันมากกว่า และเป็นเรื่องที่ยากแก่การพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำความผิด การกำหนดค่าความเสียหายในการละเมิดนั้น จะกำหนดจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำละเมิดจึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากขอบเขตการรับผิดชอบอาจน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและจำเป็นต้องเยียวยา

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 36.

ระบบนิเวศโดยรวม เมื่อทรัพยากรประมงเป็นสมบัติของส่วนรวมความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐต้องเข้าดำเนินการแก้ไข โดยต้องใช้ค่าใช้จ่ายในหลายๆ ด้านเพื่อแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่เป็นแต่มูลค่าของทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ผู้กระทำสมควรที่จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งด้วย ซึ่งใน ส่วนนี้ที่กฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึง

#### ค. มาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองแยกได้ 2 ลักษณะ คือ นิติกรรมทางปกครอง (Administrative Juristic Act) และปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative real act) โดยนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ มาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ที่วางหลักทั่วไปให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติ และมาตรการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่น คำสั่ง คำวินิจฉัย คำอนุญาต อนุมัติ เป็นต้น ซึ่งหากเอกชนผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนก็อาจมีการใช้กำลังบังคับ ซึ่งเรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง มาตรการทางปกครองโดยหลักแล้วถือเป็นมาตรการปราบปรามเบื้องต้นมีลักษณะเป็นมาตรการป้องกัน ยืดหยุ่น และรวดเร็ว โดยเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมได้ โดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถสั่งการได้ทันที ไม่ต้องผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการในการพิจารณาของศาล<sup>23</sup> ซึ่งในปัจจุบันมีศาลปกครองที่มากอยควบคุม ตรวจสอบ ว่าการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยจะไม่เข้าไปควบคุมถึงดุลพินิจของฝ่ายปกครองหากการใช้ดุลพินิจนั้นได้กระทำภายในกรอบของกฎหมายแล้ว

มาตรการทางปกครองที่นำมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการประมงนั้น ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง โดยแบ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยกฎหมายกำหนดเฉพาะ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอท้องที่ และพนักงานประมง และพนักงานเจ้าหน้าที่โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการของกรมประมงหรือหน่วยงานอื่นใดก็ได้ เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 หรือการเพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตร เป็นต้น ส่วนปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐเข้า

<sup>23</sup> มาตรการทางปกครองในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (น. 137), โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2538, เอกสารสรุปผลการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ระหว่างวันที่ 9 – 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี้.

ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้นั้นพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำผิดได้ ตามมาตรา 57 เป็นต้น โดยที่หลักสำคัญของการใช้มาตรการทางปกครองนั้น จะต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและจะกระทำการใดๆ กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ว่าจะกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจ ของฝ่ายปกครองนั่นเอง

มาตรการทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองนั้น ประกอบไปด้วยนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครองโดยมาตรการทางปกครองดังกล่าวที่นำมาใช้ในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีหลายมาตรการ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. ระบบอนุญาต (Licensing) เป็นระบบที่ใช้มากที่สุด โดยกำหนดให้กิจกรรมบางประเภทจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อรัฐจะได้ทำการตรวจสอบควบคุมในการดำเนินการต่างๆ ให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด และในการอนุญาตก็จะมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือเงื่อนไขหรือข้อกำหนดเพิ่มเติม ซึ่งหากผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษอีกส่วนหนึ่ง เช่น บุคคลใดใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงจะต้องได้รับอนุญาตระบุชื่อของบุคคลนั้นและเสียอากร แต่หากมีการใช้เครื่องมือทำการประมงโดยไม่มีอนุญาตระบุชื่อบุคคลนั้นต้องรับโทษปรับสามเท่าของเงินอากร<sup>24</sup> โดยระบบอนุญาตตามกฎหมายประมงนั้น มีการนำมาใช้ทั้งการขออนุญาตทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทต่างๆ และการควบคุมเครื่องมือทำการประมงโดยใช้ระบบการขออนุญาต โดยหากมีการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวก็มีมาตรการลงโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนใบอนุญาต 2 กรณี คือ

1.1 เมื่อมีกรณีจำเป็นแก่ราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอนุมัติรัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตหรือประทานบัตรใดๆ ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ผูรับอนุญาตได้รับคืนเงินอากรเฉพาะส่วนที่เพิกถอน<sup>25</sup>

1.2 เมื่อผูรับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออนุญาต หรือค้างเงินอากรเกี่ยวกับประทานบัตร

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 64.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 27.

ใบอนุญาตหรืออาชญาบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนประทานบัตรใบอนุญาต หรืออาชญาบัตรนั้นก็ได้<sup>26</sup>

กรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตร ไม่ยอมออกเอกสารเช่นว่านั้นให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งคำอุทธรณ์นั้น ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีโดยมิชักช้าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด<sup>27</sup> ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงเป็นที่สุดเฉพาะในฝ่ายปกครอง โดยหากการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกกระทบสิทธิอาจนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองให้พิพากษายกเลิก เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวของฝ่ายปกครองต่อไปได้

2. ระบบออกคำสั่ง (order) โดยการออกคำสั่งห้ามการกระทำบางอย่าง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือออกคำสั่งบังคับให้ปฏิบัติการณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการประกาศโดยอนุมัติจากรัฐมนตรี ห้ามบุคคลใดเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งหนึ่งแห่งใด ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับอนุญาตหรือเสียหายแก่พันธุ์สัตว์น้ำบริเวณนั้น เช่น บริเวณหาดทรายที่ตื้นเขินมาวางไข่ เป็นต้น<sup>28</sup> หรือกรณีที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือถอนเครื่องมือทำการประมงสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งใดๆ ในที่จับสัตว์น้ำซึ่งกระทำการโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประทานบัตรหรือใบอนุญาตได้สิ้นอายุแล้วบรรดาที่เป็นของผู้รับอนุญาตโดยค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออก<sup>29</sup> โดยที่หากผู้รับอนุญาตได้รับคำสั่งแต่ไม่ได้รื้อถอนแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการรื้อถอน ทำลาย หรือยึดเครื่องมือ ซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ และสิ่งต่างๆ ซึ่งระบุไว้ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ได้รื้อถอนไปภายในเวลาอันสมควร โดยค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าวให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ออก<sup>30</sup> โดยถือได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะนี้เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

3. ระบบค้น (Inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น เพื่อที่จะดูว่าผู้รับอนุญาตได้ปฏิบัติถูกต้องตรงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือไม่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งใดๆ หรือเรือทำการ

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 36.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 6.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 52.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 58.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 59.

ประมงของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจการทำงานประมง เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ หลักฐาน บัญชี และเอกสารต่างๆ ของผู้รับอนุญาตได้ทุกเมื่อ ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกและชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการ<sup>31</sup> ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนก็จะมีโทษปรับและถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัติการทางปกครองทางหนึ่งเช่นกัน ซึ่งระยะเวลาในการที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่หรือสิ่งของต่างๆ นั้นกฎหมายกำหนดให้เข้าไปได้ทุกเมื่อโดยไม่จำกัดเวลาจะเป็นกลางวันหรือกลางคืน เนื่องจากที่จับสัตว์น้ำหรือเรือทำการประมงนั้น มิใช่เคหสถานอันกฎหมายคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีหลักจะต้องทำการตรวจค้น ตั้งแต่ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเท่านั้น<sup>32</sup> และลักษณะของการทำประมงนั้นจะกระทำทั้งในเวลากลางวันและกลางคืนหากมีข้อจำกัดดังกล่าวอาจไม่เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้ได้

4. ระบบจับกุม เมื่อมีการกระทำความผิดต่อกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรการในการจับกมนับว่าเป็นมาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงที่สุดของการใช้มาตรการทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ก็ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นว่านั้นพร้อมด้วยเรือ เครื่องมือทำการประมงสัตว์น้ำและสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิด<sup>33</sup>

5. ระบบการเปรียบเทียบปรับหรือค่าปรับทางปกครอง ในกรณีของการฝ่าฝืนกฎหมายที่จะต้องเสียค่าปรับทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากจำนวนค่าปรับไม่สูงมากนักและพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ใช้อำนาจปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>34</sup> ก็จะส่งผลให้มีการดำเนินกระบวนการทางศาลซึ่งจะเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังส่งผลต่อศาลที่จะมีคดีเป็นจำนวนมากอีกด้วย ที่สำคัญการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองโดยพื้นฐานแล้วมิใช่ความผิดทางอาญาโดยแท้ การจะให้พนักงานตำรวจเป็นผู้เปรียบเทียบปรับในกรณีนี้จึงอาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้มีมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองเองซึ่งจะไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าว อันได้แก่มาตรการค่าปรับทางปกครองนั่นเอง โดยที่หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วนั้นฝ่ายปกครองก็สามารถยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองและนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งมาตรการ

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 56.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 96.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490, มาตรา 57.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37.

ดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาใช้ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กล่าวคือ ในกรณีของการฝ่าฝืนกฎหมายที่ต้องมีการเสียเงินอากรหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น เงินอากรค่าประทานบัตร ใบอนุญาต หรืออาชญาบัตร อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีนี้ อาจจะถูกโต้แย้งได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินไปหรือไม่ และเป็นการใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงต้องใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย อีกทั้งยังต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปความได้ว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำและให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้ กรมประมงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ และกำหนดกลไกในการดำเนินงานต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ การออกมาตรการห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือหรือวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง การห้ามทำการประมงตามชนิดของสัตว์น้ำ หรือการห้ามทำการประมงในบริเวณพื้นที่หรือระยะเวลาที่กำหนด ฯลฯ รวมทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชาวประมงประชาชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายในการดำเนินงานจัดการทรัพยากรประมงตามอำนาจหน้าที่ของกรมประมงแต่อย่างใด ทั้งที่ภารกิจดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทรัพยากร ความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมเป็นจำนวนมาก

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (เฉพาะในส่วนของการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ)

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้สามารถออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติได้ ดังนั้น การกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติทางทะเล ซึ่งตามกฎหมายมีบทบัญญัติห้ามจับสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าว จึงอาจใช้ร่วมกันในการกำหนดมาตรการเพื่อการควบคุมพื้นที่ของการทำการประมงของเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุนได้

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใด

รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้สามารถประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งในบริเวณที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการห้ามจับสัตว์น้ำได้ ซึ่งจะสามารถช่วยในการจำกัดพื้นที่ของการใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน ได้อีกช่องทางหนึ่ง<sup>35</sup>

4) พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 (เฉพาะในส่วนของการจดทะเบียนเรือและการออกใบอนุญาตใช้เรือ)

ปัจจุบัน การควบคุมเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ และการออกใบอนุญาตใช้เรืออยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า เมื่อมีการตรวจสอบเรือเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย ก็ต้องจดทะเบียนเรือ และออกใบอนุญาตให้ใช้เรือ ทำให้ไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือประมงประเภทอวนลาก อวนรุน ซึ่งเป็นที่นิยมของชาวประมง ส่งผลต่อทรัพยากรสัตว์น้ำโดยรวม

กรมประมงสามารถควบคุมได้แต่เฉพาะการออกอาชญาบัตร (ใบอนุญาต) ให้ใช้เครื่องมือทำการประมงเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่ากรมประมงจะไม่ออกอาชญาบัตรให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุนก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริง ก็ยังมีเรือประมงที่ใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุนทำการประมงในท้องทะเลอยู่มากโดยไม่มีอาชญาบัตร ทั้งเรือประมงขนาดเล็กของชาวประมงพื้นบ้าน และเรือประมงพาณิชย์ การบังคับใช้กฎหมายโดยการออกตรวจตราจับกุมในบางครั้งก็จะมีประเด็นในด้านการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือการเมืองในระดับประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ทำให้มาตรการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน ไม่ประสบผลสำเร็จ

3.1.3 ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539

ระเบียบนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงอวนลากหรืออวนรุน เฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนลาก อวนรุนในปีการประมงที่แล้ว ซึ่งปรากฏตามทะเบียนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุนของแต่ละอำเภอหรือของแต่ละจังหวัดเท่านั้น ผู้ขออาชญาบัตรต้องแนบหลักฐาน สำเนาหรืออาชญา

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.

บัตรซึ่งได้รับอนุญาตในปีการประมงที่แล้ว สำเนาทะเบียนเรือ ไทยหรือใบอนุญาตใช้เรือ หลักฐานอื่นที่ทางราชการกำหนด ให้เจ้าหน้าที่ออกอาชญาบัตรอวนลากเดี่ยวหรืออวนรุน แก่ผู้ยื่นคำขอเพียง 1 ฉบับ ต่อเรือกล 1 ลำ ส่วนอวนลากคู่ซึ่งใช้ประกอบกับเรือกล 2 ลำ ให้ออกอาชญาบัตรเพียง 1 ฉบับ การโอนเนื่องจากการซื้อขายและการรับมรดกให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุและแก้ไขชื่อผู้รับอนุญาตในทะเบียนแล้วรายงานการโอนให้จังหวัดทราบเพื่อจะได้รายงานกรมประมงทราบ ให้อำเภอทำทะเบียนเครื่องมือไว้เป็นหลักฐาน ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่กรณีการโอน รับมรดก ย้ายภูมิลำเนา ถูกจับ หรือถูกโจรกรรม หรือการขาดต่ออายุอาชญาบัตร<sup>36</sup>

### 3.2 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของต่างประเทศ

หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลที่ผู้เขียนได้ศึกษาประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดเรื่องการให้ชุมชนมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมายประมงและกฎหมายสหกรณ์ประมง ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีการออกกฎหมายมาสนับสนุนให้มีการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น เพื่อที่จะพัฒนาชาวประมงขนาดเล็กให้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น ประเทศมาเลเซีย ได้จัดตั้งสถาบันกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและประเทศออสเตรเลีย มีสถาบันกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและประสานงานกับประเทศต่างๆ

#### 3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

##### 1) การบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศญี่ปุ่น<sup>37</sup>

ประเทศญี่ปุ่นมีแบบอย่างการร่วมจัดการประมงที่ดั้งเดิมและประสบผลสำเร็จมากที่สุด มีกฎหมายที่สำคัญคือ การรวมการวิวัฒนาการของสถาบันการประมงในปัจจุบันและการจัดการไว้ด้วยกัน ยุคที่ใช้ระบบขุนนางในศตวรรษที่ 17 (1603-1700) ชุมชนเป็นผู้ควบคุมพื้นที่ชายฝั่งและมีความรับผิดชอบในการกำหนดกฎเกณฑ์การจับสัตว์น้ำบริเวณห่างฝั่งเป็นบริเวณที่มีการทำประมงอย่างเสรี ต่อมาในศตวรรษที่ 18 (1700-1886) การประมงมีการจ้างงานมากขึ้นและถูกควบคุมโดยผู้รั่วรายบางรายเป็นการทำประมงขนาดใหญ่และทำการประมงนอกฝั่ง ในยุคต่อมา (Modernization,

<sup>36</sup> ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539.

<sup>37</sup> *ทิศทางใหม่ของการจัดการประมง* (น. 129), โดย ลิจิต บุษยสิทธิ์และคณะ, 2552, กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

1886-1901) รัฐบาลเริ่มใช้ระบบการจัดการจากส่วนกลาง (top down) และเกิดความล้มเหลว รัฐบาลจึงย้อนกลับไปใช้ระบบชุมชนควบคุมพื้นที่ชายฝั่ง ในยุคกฎหมายประมงเมอิจิ (Meiji, 1901-19745) รัฐบาลให้สิทธิการทำประมงแก่ชุมชนท้องถิ่นและรายบุคคล ส่วนการประมงห่างฝั่งให้สิทธิแก่รายบุคคลและผู้แทน ในยุคกฎหมายปัจจุบัน รัฐบาลให้สิทธิการทำประมงบริเวณชายฝั่งแก่สหกรณ์การประมงและสมาคมประมง สำหรับการประมงนอกฝั่งรัฐบาลให้สิทธิเป็นรายบุคคล

## 2) การพัฒนาประมงทะเลและกฎหมายประมงของญี่ปุ่น<sup>38</sup>

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายประมงมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตั้งแต่ปี 1643 ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของพระเจ้าจักรพรรดิเรียกว่า ยุคกฎหมายอุระ (Ura Law) ในยุคดังกล่าวนี้ มีการให้สิทธิทำการประมงแก่ชาวประมงที่เก็บเกี่ยวเฉพาะสาหร่ายทะเลหน้าหมู่บ้านตนเองเท่านั้น นอกจากนี้จะมีกรณีพิเศษที่ชาวประมงให้ความช่วยเหลือต่อขุนนางเชื้อสายนักรบ (Samurai lord) ซึ่งจะได้รับรางวัลเป็นกรณีพิเศษ สามารถทำการประมงนอกเหนือจากการเก็บสาหร่ายทะเลได้ สิทธิการทำประมงในยุคนี้ มีหน่วยงานที่อนุญาตคือ โอสุมิ ซึกิ (Osumi-tsuki) ซึ่งแปลว่า การให้สิทธิทำการประมง (Fishing right)

ต่อมาในปี 1901 มีการเปลี่ยนแปลงให้ใช้กฎหมายประมงดั้งเดิม (Old fishery law) โดยมีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับการปรับปรุงกฎหมายประมงตามระบบการบริหารจัดการของประเทศต่างๆ ในยุโรป และยังคงให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสิทธิการทำประมง โดยให้เหตุผลว่าชุมชนชาวประมงชายฝั่งทะเลจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประมงหน้าหมู่บ้านของตน และให้ชาวประมงในแต่ละหมู่บ้านชายฝั่งทะเลรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร หรือสมาคมประมงถาวรอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และรัฐจะให้สิทธิทำการประมงเฉพาะหมู่บ้านที่จดทะเบียนเป็นองค์กรท้องถิ่น หรือสมาคมประมงในหมู่บ้านเท่านั้น

สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล นอกเหนือจากการประมงชายฝั่งแล้วยังรวมถึง

1. การประมงนอกชายฝั่งและทะเลลึก
2. การประมงในทะเลสากร

ข้อกำหนดและเกณฑ์การบริหารและจัดการประมงทะเลของญี่ปุ่น มีดังนี้

การประมงชายฝั่งประกอบด้วย การเพาะเลี้ยงและการประมงโดยใช้เรือที่มีขนาดไม่เกิน 10 ตันกรอส เป็นการประมงขนาดเล็กภายในคริวเรือน ทำการประมงเฉพาะบริเวณหน้าหมู่บ้านตามที่ได้รับสิทธิ สำหรับประเภทเครื่องมือประมงพื้นบ้าน ได้แก่ เบ็ด ลอบ และข่าย เป็นต้น

<sup>38</sup> แหล่งเดิม (น. 131).

การประมงนอกฝั่งและทะเลลึกคือ แหล่งทำการประมงอยู่นอกเขตที่ได้กำหนดสิทธิการทำ การประมงชายฝั่งออกไปจนถึงทะเลอาณาเขต 200 ไมล์ทะเล (เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศ) ขนาดเรือใหญ่กว่า 10 ตันกรอส ประกอบด้วยลูกเรือจำนวนมาก ทำการประมงแบบพาณิชย์และมีความเสี่ยงสูง

การประมงทะเลในน่านน้ำสากลนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะของแต่ละประเทศ เรือประมงที่ใช้มีขนาดใหญ่ ส่วนมากจะมีขนาดใหญ่กว่า 100 ตันกรอส และใช้ลูกเรือจำนวนมาก

การบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้กฎหมายดั้งเดิม (Old fisheries law, 1901-1948) ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการพิจารณา 2 กรณีคือ

การบริหารจัดการประมงชายฝั่งจะต้องกำหนดสิทธิให้ทำการประมงอย่างเป็นธรรม โดยกำหนดเขตทำการประมงชายฝั่งหน้าหมู่บ้านของตนเองอย่างชัดเจน

การบริหารจัดการทรัพยากรประมงทะเลจะอยู่บนพื้นฐานการพิจารณาของสมาคมประมง ชาวประมงร่วมกับสหกรณ์ประมงของแต่ละภูมิภาค

โดยหลักการดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดการบริหารจัดการประมงทะเลและชายฝั่งไว้ 3 ประการ คือ

#### 1. สิทธิทำการประมงบริเวณชายฝั่ง (Fishing right for coastal fisheries)

สิทธิการทำประมงระดับพื้นบ้าน (Common fishing right) เป็นการให้สิทธิในการเก็บสาหร่ายทะเล หอยชนิดต่างๆ และแมงกะพรุน เป็นเครื่องมือประมงขนาดเล็กที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ ขับเคลื่อน เช่น อวนลอยชนิดต่างๆ และอวนทับตลิ่ง และรวมถึงการกีฬาและการท่องเที่ยวชนิดที่ไม่ทำลายทรัพยากรปะการังธรรมชาติ สิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดเขตอย่างชัดเจน เพื่อให้ครอบคลุมทุกประเภทที่กำหนดให้สิทธิ การให้สิทธิทั้งหมดอยู่ในดุลพินิจของสมาคมประมง (สมาชิกกลุ่มประมงแต่ละหมู่บ้านร่วมกับสหกรณ์ประมงของแต่ละเขต) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแล และพิจารณาระยะเวลาการให้สิทธิ โดยทั่วไปการให้สิทธิแต่ละครั้งมีอายุระหว่าง 5-10 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะทรัพยากรและการประมงในขณะนั้น

สิทธิการทำประมงโดยเครื่องมือประจำที่ขนาดใหญ่ (Large scale set net fishing) เป็นการให้สิทธิเพื่อทำการประมงบริเวณพื้นที่ที่เหมาะสม ไม่กีดขวางการสัญจรไปมาทางน้ำ และรวมถึงการประมงที่ได้รับสิทธิอื่นๆ ด้วย ผู้ที่จะได้รับสิทธิประเภทนี้จะต้องเป็นกลุ่มสมาคมประมงหรือสหกรณ์ประมงและหรือชาวประมงเฉพาะรายบุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านเท่านั้น โดยมีระยะเวลาในการให้สิทธิแต่ละครั้งมีอายุระหว่าง 5-10 ปี ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับสภาวะทรัพยากรและการประมงในขณะนั้น

สิทธิการทำประมงเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Costal aquaculture right) ให้สิทธิทำการเลี้ยงปลาในกระชัง เช่น ทูน่า กะพงแดง กุ้งทะเล และอื่นๆ (Yellowtail, red sea bream, kuruma prawn and etc.) โดยการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมกับชนิดของสัตว์น้ำที่จะเลี้ยง โดยเฉพาะสัตว์น้ำที่ให้ผลตอบแทนสูง ไม่เป็นแหล่งทำการประมงของเครื่องมือประเภทรื่น ทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจและความต้องการของชุมชนนั้นๆ สิทธิประเภทรื่นจะมอบให้กับเฉพาะกลุ่มสมาคมประมง กลุ่มสหกรณ์ประมงและหรือชาวประมงเฉพาะรายบุคคลที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งนั้น ระยะเวลาการให้สิทธิอยู่ระหว่าง 5-10 ปี/ครั้ง หรือขึ้นอยู่กับสถานะการเลี้ยงในช่วงเวลานั้น

2. การอนุญาตให้ทำการประมงทะเลนอกฝั่งและทะเลลึก (Fishing license for offshore and distant water fisheries) การบริหารจัดการแบ่งเป็น 2 ระบบ

การประมงนอกชายฝั่ง การออกใบอนุญาต อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเขต

การประมงทะเลลึก รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาต

3. การประมงทะเลในน่านน้ำสากล เป็นการประมงทะเลที่ไม่มีการควบคุมและการบริหารจัดการ (Free from any fisheries regulation)

การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำยังคงมีมาอย่างต่อเนื่องและท้ายสุดได้ถูกต้องยกเลิกไป กล่าวคือในปี 1949 หลังจากกองทัพญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ประเทศญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในควบคุมของพันธมิตรประมาณ 7 ปี (1945-1952) กฎหมายประมงที่ให้สิทธิทำการประมงตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ถูกประกาศเป็นโมฆะ ผู้ที่เสียผลประโยชน์สามารถเรียกร้องให้รัฐบาลชดเชยได้ภายใน 5 ปี

ต่อมาในปี 1948 ทุกสมาคมประมงและสหกรณ์ประมงของแต่ละเขตที่จัดตั้งโดยกฎหมายดั้งเดิม (Old fisheries law) ต้องถูกเพิกถอนและถูกแทนที่ด้วยกฎหมายของสมาคมประมง แต่เพียงอย่างเดียวโดยยึดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ และได้นำคำว่า “เทศบาลนคร” มาใช้ซึ่งมีความหมายว่า “การปกครองตนเอง” ต่อมาในปี 1949 กฎหมายประมงแนวใหม่ถูกประกาศใช้และถูกระบุให้เปลี่ยนแปลงการให้สิทธิทางการประมงในกรอบตามกฎหมายที่ประกาศใช้ โดยกำหนดการให้สิทธิทางการประมงต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติโดยสมาพันธ์สหกรณ์ประมงตามกฎหมายใหม่ (Current law) เท่านั้น

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายปัจจุบัน (1949-ปัจจุบัน) การปกครองประเทศได้ปรับเปลี่ยนจากการปกครองแบบระบบเจ้าขุนมูลนายมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง ในทำนองเดียวกันกับการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งก็ถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เป็นประชาธิปไตยเช่นกันตามผังการบริหารจัดการใน

รูปแบบนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ยังคงรักษากรอบเดิมไว้เป็นส่วนใหญ่ แต่สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดก็คือ การเกิดองค์กรใหม่ๆ หลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยแต่ละองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นนั้นต้องผ่านการสรรหาโดยกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น

การเปลี่ยนแปลงจากระบบสิทธิทำการประมงเฉพาะอวนทับตลิ่งเรืออวนล้อม และอื่นๆ ซึ่งแต่เดิมนั้นยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร จึงแก้ไขใหม่โดยแยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. ให้สิทธิทำการประมงโดยเครื่องมือประมงชนิดที่ไม่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ เช่น อวนลอยทุกประเภท ลอบ และตะกร้าดักสัตว์น้ำ (ใช้เรือยนต์ได้) เป็นต้น

2. ให้สิทธิทำการประมงโดยใช้ อวนทับตลิ่ง อวนล้อม และที่ดักสัตว์น้ำโดยใช้เรือประมงที่ไม่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ (ใช้เรือยนต์ไม่ได้)

3) หลักการอนุญาตให้สิทธิทำการประมงชายฝั่ง

เมื่อกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เขต (Prefecture) ได้ดำเนินการไปแล้วเขตก็จะประกาศผลสรุป การให้สิทธิทำการประมงอย่างเป็นทางการให้ทราบโดยทั่วกันว่าสิทธิทำการประมงที่ได้รับอนุมัติจากเขต ประกอบด้วยอะไรบ้าง เช่น

กำหนดแหล่ง (เขต) ทำการประมง

ชนิดสัตว์น้ำ

ขนาดและประเภทเครื่องมือทำการประมง เรือประมง

ฤดูกาลทำการประมง

4) การเปลี่ยนแปลงระบบการตลาดสินค้าสัตว์น้ำของญี่ปุ่น

ในปี 1933 ประเทศญี่ปุ่นเกิดสภาพเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลจึงเข้ามามีส่วนในการพยุหให้ชาวประมงสามารถอยู่รอดได้ รัฐบาลได้เร่งสนับสนุนให้ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในการดำรงชีพที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น จัดสร้างโรงผลิตน้ำแข็ง ห้องเย็น ท่าเทียบเรือประมง ตลาดประมูลสินค้าสัตว์น้ำ และห้องเก็บรักษาสัตว์น้ำ เป็นต้น ให้กับสมาคมประมง ซึ่งมีอยู่ทุกหมู่บ้านชายฝั่งทะเล (โครงการฟื้นฟูทะเลไทยก็ดำเนินการเช่นนี้) ทั้งนี้ให้สมาคมประมงทุกหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสินค้าสัตว์น้ำ ซึ่งแต่เดิมสมาคมประมงต่างๆมีหน้าที่ดูแลรักษาปกป้องคุ้มครองสิทธิการประมงที่ได้รับแต่เพียงอย่างเดียว และให้รวมสมาคมทุกสมาคมเป็นหนึ่งเดียว คือ สมาพันธ์สมาคมประมง หรือสหกรณ์การประมง

แต่เดิมการค้าขายสัตว์น้ำที่ชาวประมงจับได้นั้นจะถูกนำไปขายให้กับคนกลางโดยตรงซึ่งไม่เป็นผลดีต่อชาวประมงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากถูกกดราคาและถูกเอารัดเอาเปรียบ ฉะนั้นการนำส่งสินค้าสัตว์น้ำให้กับสหกรณ์ประมงเพื่อการประมูลจะมีกำไรและมีรายได้มากกว่าเดิม

อีกประการหนึ่งคือ สหกรณ์ประมงมีฐานะการเงินที่มั่นคง และยังสามารถสร้างความเชื่อถือและมั่นใจได้ว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยการดำเนินงานของสหกรณ์ประมงจะเป็นของสมาคมแต่ละท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้สหกรณ์นั้นอย่างแน่นอน อนาคตพัฒนาและการบริหารเกี่ยวกับการตลาดสินค้าสัตว์น้ำจึงเจริญก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน

#### 5) การบริหารจัดการประมงทะเลและชายฝั่งเขตชิซึโอกะ

เขตชิซึโอกะ (Shizuoka prefecture) เป็นเขตหนึ่งใน 47 เขตประเทศญี่ปุ่นเขตนี้มีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 200 กิโลเมตร มีสหกรณ์ประมงจำนวน 36 แห่ง (Fisheries Cooperative Association, FCA) มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 27,500 คน ทำการประมงเต็มเวลา มีเรือประมงจำนวน 7,300 ลำ ซึ่งประกอบด้วย

1. เรือที่มีความจุน้อยกว่า 10 ตันกรอส ประมาณร้อยละ 94
2. เรือที่มีความจุมากกว่า 10 ตันกรอส ประมาณร้อยละ 6

เรือประมงที่มีความจุน้อยกว่า 10 ตันกรอสสามารถทำการประมงได้ทั้งในเขตที่ได้สิทธิทำการประมงตามที่กำหนดให้และนอกฝั่ง ถ้าทำการประมงอยู่บริเวณเขตที่ให้สิทธิต้องใช้เครื่องมือประมงที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น เช่น เบ็ดราว ลอบดักสัตว์น้ำ และอวนลอยเป็นต้น ถ้าใช้อวนลากหรืออวนล้อมจะต้องออกไปทำการประมงนอกเขตที่ได้รับสิทธิ

เขตชิซึโอกะแบ่งพื้นที่ให้สิทธิอนุญาตทำการประมงออกเป็น 4 แห่ง หลักเกณฑ์การแบ่งพื้นที่ดังนี้

1. ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น ถ้าเป็นพื้นที่ชายฝั่งมีความลาดชันสูงจะได้รับการจัดสรรพื้นที่น้อยกว่าบริเวณที่มีความลาดชันต่ำ

2. จำนวนชาวประมง ถ้ามีจำนวนมากจะได้รับการจัดสรรพื้นที่มากกว่าจำนวนชาวประมงที่มีน้อยกว่า

3. ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ถ้ามีความอุดมสมบูรณ์สูงก็จะได้รับพื้นที่จัดสรรน้อยกว่าพื้นที่ทรัพยากรสัตว์น้ำน้อยกว่า

4. สภาพการทำประมงถ้าจับสัตว์น้ำ ต้องพิจารณาว่าใช้เครื่องมือประมงประเภทใด ควรจัดสรรให้เท่าใดจึงจะเหมาะสมกับประเภทเครื่องมือนั้น ถ้าเป็นการเพาะเลี้ยง ก็จะต้องพิจารณาว่าเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดใด เช่น ฟาร์มหอยนางรม หอยเป่าฮือ ปลาทูน่าครีบลือ เป็นต้น การจัดสรรพื้นที่จะต้องให้มีความเหมาะสมกับกระบวนการเลี้ยงสัตว์น้ำชนิดนั้นด้วย

#### 6) การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการประมงทะเล (Fishing license)

เขตชิซึโอกะมีเครื่องมือทำการประมงทะเลจำนวน 33 ประเภทที่ออกทำการประมงนอกฝั่งและทะเลลึก การออกใบอนุญาตจะต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานและคณะกรรมการ

ประสานงานภูมิภาคที่เขตจัดตั้งขึ้นร่วมกับสถานีประมงทะเลและชาวประมงท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ โดยสมาชิกของแต่ละสหกรณ์ประมงแต่ละท้องที่จะกลั่นกรองก่อนที่จะนำเสนอเพื่อขออนุญาตจาก เขต

#### 7) สหกรณ์ประมงที่เมืองโอเซโต<sup>39</sup>

สหกรณ์ประมงที่เมืองโอเซโต (Oseto) เขตนางาซากิ (Nagasaki prefecture) มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้ชุมชนในการดำเนินงาน ได้แก่

อาคารที่ทำการ

บ่อขังปลามีชีวิต พร้อมระบบน้ำหมุนเวียน

โรงผลิตน้ำแข็ง ห้องเย็นสำหรับเก็บรักษาสัตว์น้ำ

รถยนต์พร้อมห้องขังปลามีชีวิตที่จะนำไปขึ้นท่าสะพานปลาของสหกรณ์ประมงเพื่อทำการประมง

เรือประมงขนาดความจุน้อยกว่า 10 ตันกรอส พร้อมอุปกรณ์เครื่องมือประมงที่ทันสมัย เช่น ดาวเทียม เครื่องเสียงสะท้อนในน้ำ (Sonar) วิทยุสื่อสาร ที่ขังปลามีชีวิต ห้องเก็บน้ำแข็ง เครื่องมือประมงประเภทพื้นบ้าน เช่น เบ็ด ลอบปลา และไซ เป็นต้น ใช้จับสัตว์น้ำชนิดที่ยังมีชีวิตอยู่ และมีท้องเรือเป็นที่ขังปลามีชีวิต

สมาชิกของสหกรณ์มีประมาณ 500 ครอบครัว แต่ละครอบครัวมีเรือประมงเพียง 1 ลำ แต่ละเขตมีหลายสหกรณ์ (FCA) การบริหารจัดการเป็นแบบสหกรณ์ สมาชิกของสหกรณ์แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. สมาชิกสามัญที่ทำการประมงไม่เต็มเวลา (Regular member past – time fishermen) สมาชิกประเภทนี้จะต้องวางมัดจำ 60,000 เยน ให้แก่สหกรณ์ ยอดเงินจำนวนนี้จะคืนให้เมื่อสมาชิกลาออก โดยมีเงื่อนไขให้สมาชิกประเภทนี้ทำการประมงไม่เกิน 90 วัน ในช่วงฤดูทำการประมง และไม่มีสิทธิร่วมประชุมเพื่อออกความคิดเห็นใดๆ กับสมาชิกประเภทถาวร และต้องปฏิบัติและยึดถือตามกฎหมายของสหกรณ์ 3 ประการคือ

ยอมรับผลการลงมติของสหกรณ์ประมง

ได้รับอนุญาตจากสมาชิกถาวร

ต้องปฏิบัติตามกฎหมายประมง

2. สมาชิกถาวร (Permanent members) มีหน้าที่ประชุมร่วมกันสหกรณ์ประมงเพื่อหารือและพิจารณาให้สิทธิเกี่ยวกับ

<sup>39</sup> แหล่งเดิม (น. 136).

ประเภทเครื่องมือประมงที่จะอนุญาตให้ทำการประมง  
กำหนดฤดูทำการประมง  
กำหนดเขตหวงห้ามทำการประมง  
กำหนดพื้นที่จัดวางปะการังเทียม  
การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ  
การบริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิทำการประมง  
สิทธิทำการประมงถูกกำหนดตามกฎหมายประมงปัจจุบัน (Current fishery law)  
ผู้ว่าราชการเขตจะมอบอำนาจให้สหกรณ์ประมงพิจารณาและกั้นกรองเพื่อออก  
ใบอนุญาตเกี่ยวกับ  
การเก็บเกี่ยวพืชและสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่นสาหร่ายทะเล หอยชนิดต่างๆ  
ปลิงทะเล และเม่นทะเล เป็นต้น  
การเพาะเลี้ยง เช่นการเลี้ยงปลาในกระชัง ปลาอนุบาลคืบเหลือง ปลากระพงแดง และกุ้ง  
ทะเล เป็นต้น  
ทำการประมงด้วยเครื่องมือประจำที่และเคลื่อนที่ เช่น อวนลอย ลอบปลา ตะกร้าล่อ  
สัตว์น้ำ สำหรับการประมงด้วยเบ็ดทุกประเภทให้ทำการประมงได้โดยไม่ต้องขออนุญาต  
ปัญหาและ อุปสรรคของสหกรณ์ประมงเมืองโอเซโตะ  
มีข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สหกรณ์ว่า ปัญหาที่ประสบอยู่และยังแก้ไขไม่ได้ก็คือชาวประมง  
นำสัตว์น้ำที่จับได้ในบริเวณที่ได้รับสิทธิไปขายให้กับภัตตาคาร โดยตรง โดยไม่ผ่านสหกรณ์ตาม  
เกณฑ์กำหนดของแต่ละสหกรณ์ ซึ่งจะเกิดขึ้นจากชาวประมงที่เป็นสมาชิกสามัญที่ทำการประมงไม่  
เต็มเวลาเท่านั้น สาเหตุที่เกิดขึ้นนี้ แก้ไขยากมากเนื่องจากจำนวนสมาชิกมีมาก และไม่สามารถดูแล  
ได้ทั่วถึง

#### 7) สหกรณ์ประมงหมู่บ้านไท<sup>40</sup>

หมู่บ้านไท (Tai) เป็นหมู่บ้านประมงขนาดเล็กอยู่ในเขตเกียวโต (Kyoto prefecture)  
หมู่บ้านประมงแห่งนี้มีพื้นที่ที่ได้รับสิทธิทำประมงเฉพาะหน้าหมู่บ้านเท่านั้น โดยได้รับการจัดสรร  
พื้นที่น้อยมาก มีสมาชิกจำนวน 47 ครอบครัว ทุกครอบครัวมีฐานะมั่นคงดีมาก นอกจากนี้  
ชาวประมงในหมู่บ้านนี้มีอาชีพทำการประมง และยังมีรายได้จากนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่เข้ามา  
ในหมู่บ้าน เพื่อตกปลา ดำน้ำ อนุรักษ์ชาติที่สวยงามนับว่าเป็นรายได้ที่ได้รับความชื่นชมอีกทางหนึ่ง  
หมู่บ้านชาวประมงแห่งนี้ มีการดูแลรักษาความสะอาด รวมถึงรักษาสัตว์เลี้ยงได้ดีมาก สำหรับ

<sup>40</sup> แหล่งเดิม (น. 139).

สิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของชุมชนประกอบด้วย อาคารสำนักงานสหกรณ์ ห้างหุ้น โรงน้ำแข็ง ที่คัดเลือกลำปลา รถบรรทุกลำเลียงสัตว์น้ำเพื่อจัดส่งให้สะพานปลาของสหกรณ์ ในท้องถิ่น คานซ่อมเรือ และอู่ซ่อมเครื่องยนต์

ประเภทเครื่องมือประมงที่ได้รับสิทธิได้แก่

เครื่องมือประมงประจำที่ (Set net) ใช้จับหมึก

เบ็ดชนิดต่างๆ

อวนล้อมขนาดเล็ก

หลักเกณฑ์ของสมาชิกสหกรณ์หมู่บ้านไทได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มนำระบบสิทธิทำการประมงมาใช้ตั้งแต่ปี 1947 จนถึงปัจจุบันยังไม่มีเปลี่ยนแปลง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ต้องเป็นชาวประมงดั้งเดิมซึ่งมีจำนวน 47 ครอบครัว ไม่สามารถเพิ่มจำนวนหรือเปลี่ยนแปลงได้

2. ครอบครัวหนึ่งเป็นสมาชิกได้เพียง 1 คน

3. การพ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกเมื่อ

ก. ตาย

ข. อายุเกิน 65 ปี

4. สมาชิกที่เข้ามาทดแทนจะต้องเป็นบุคคลที่เข้าชื่อเรียงตามลำดับก่อนและหลังตามบัญชีรายชื่อที่สหกรณ์ได้จัดทำไว้แล้ว

5. ประธานกลุ่มสหกรณ์ประมงต้องผ่านการคัดเลือกจากสมาชิกและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

6. คณะกรรมการบริหารกลุ่มอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี เช่นเดียวกับข้อ 5 การบริหารจัดการสิทธิเช่นนี้ พบว่าเป็นแบบอย่างที่น่าประทับใจไม่ซ้ำซ้อนกันทั้งที่สถานที่ตั้งของหมู่บ้านเป็นอ่าวมีหลายหมู่บ้านติดต่อกัน อาณาเขตที่ได้รับสิทธิในการทำประมงของแต่ละหมู่บ้านอยู่ใกล้ชิดกันมาก และใช้เครื่องมือประมงต่างประเภทกัน หมู่บ้านหนึ่งใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทหนึ่ง อีกหมู่บ้านหนึ่งทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จึงทำให้ไม่เกิดการแย่งชิงสัตว์น้ำ แสดงถึงความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ของแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ใกล้ชิดกันและมีการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันได้เป็นอย่างดี

8) การจัดการประมงอวนล้อมปลากระตักในประเทศญี่ปุ่น<sup>41</sup>

สถานะการประมงปลากระตักและการจัดการในประเทศญี่ปุ่นที่จะกล่าวถึงนี้เป็นตัวอย่างจากเขตคาโกชิม่า (Kagoshima prefecture) ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการประมงอวนล้อมจับปลา

<sup>41</sup> แหล่งเดิม (น. 141).

กะตักเฉพาะในเวลากลางวันเท่านั้น ส่วนการประมงที่ใช้ไฟล่อนั้นใช้จับปลาหลังเขียว และปลาผิวน้ำอื่นๆ

การจัดการมีรูปแบบใกล้เคียงกับการประมงปลากะตักของไทย สำหรับการจัดการประมงปลากะตักของญี่ปุ่น มีดังนี้

กำหนดจำนวนเรือและขนาดเรือ

กำหนดแหล่งทำการประมง

กำหนดฤดูทำการประมง

ปลากะตักขนาดใหญ่ใช้กำหนดขนาดตาอวน

ปลากะตักขนาดเล็กใช้กำหนดฤดูกาล

ภายใต้สหกรณ์ประมง มีกลุ่มเรืออวนล้อมหลายกลุ่ม โดยให้ทำการประมงแบบหมุนเวียนไปเรื่อยๆ คือ

กลุ่มที่ 1 ทำประมงตอนเช้า

กลุ่มที่ 2 ทำประมงตอนกลางวัน

กลุ่มที่ 3 ทำประมงตอนเย็น

กำหนดโควตาการจับรายปี (Total Allowance Catch, TAC) โดยกำหนดให้จับได้เท่าไรในแต่ละปี

สำหรับการประมงด้วยแสงไฟล่อ มีข้อกำหนดดังนี้

1. การประมงด้วยแสงไฟล่อในประเทศญี่ปุ่น ส่วนใหญ่ใช้กับเรืออวนล้อมจับโดยใช้แสงไฟล่อที่เหนือผิวน้ำ สัตว์น้ำเป้าหมาย (Target species) เป็นปลาหลังเขียวบางส่วนของ การประมงด้วยแสงไฟล่อใช้กับอวนยก

2. กำหนดขนาดตาอวนล้อมจับประกอบแสงไฟล่อที่ใช้จับปลาผิวน้ำโดยให้ใช้ขนาดตาอวน 4.0 เซนติเมตร

9) ข้อคิดเห็นของชาวประมงญี่ปุ่นในยุคปัจจุบัน<sup>42</sup>

จากผลการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทะเลและชายฝั่งโดยชุมชนประมงมีส่วนร่วมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นนับเป็นประเทศแรกและประเทศเดียวในภูมิภาคของทวีปเอเชียที่ยังสามารถรักษารูปแบบเดิมและพัฒนาให้ก้าวหน้ามากขึ้นเป็นลำดับแม้ว่าจะได้นำรูปแบบของการบริหารจัดการมาจากประเทศทางทวีปยุโรปก็ตาม ประการสำคัญที่จะต้องยอมรับว่าประชาชนชาวญี่ปุ่นเป็นผู้มีระเบียบวินัยที่เคร่งครัดจริงจัง จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ

<sup>42</sup> แหล่งเดิม (น. 142).

เจริญรุ่งเรืองเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่งในโลกปัจจุบัน แม้จะเป็นประเทศที่แพ้สงครามโลกครั้งที่สองก็ตาม จากเหตุผลดังกล่าว รูปแบบการพัฒนาเกี่ยวกับกฎหมายประมงที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลก ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองโดยยึดหลักการทางประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี 1949 จนถึงปัจจุบัน มุมมองของชาวประมงญี่ปุ่นในยุคที่การประมงประสบผลสำเร็จเจริญรุ่งเรืองจะเห็นว่า สิทธิทำการประมงที่ตนได้รับมาด้วยความชอบธรรมนั้น ควรเป็นทรัพย์สินสมบัติของตน นอกจากนี้การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำในแต่ละท้องที่ซึ่งได้ ดำเนินการมาช้านานติดต่อกัน โดยชาวประมงเองนั้น ทำให้เขาเหล่านั้นเกิดความหวงแหน มีความต้องการอย่างสูงที่จะหาวิธีหรือกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นไว้ โดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดที่ไม่มี การเคลื่อนย้ายถิ่น และยังคงต้องการที่จะห้ามเครื่องมือประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงได้โดยไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล และหยุดทำการประมงบางฤดูกาลในแต่ละแหล่งที่ได้รับสิทธินั้น

### 3.2.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีพื้นที่ประมาณ 300,000 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นประเทศใหญ่กว่าขนาดปานกลางเล็กน้อย โดยแบ่งเป็น เกาะลูซอนมีพื้นที่ 139,860 ตารางกิโลเมตร หมู่เกาะวิซายัน มีพื้นที่ 64,750 ตารางกิโลเมตร เกาะมินดาเนา มีพื้นที่ 95,830 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 800,440 ตารางกิโลเมตร

เกาะที่สำคัญในฟิลิปปินส์ คือ

เกาะลูซอน (Luzon) เป็นเกาะใหญ่ที่สุดในฟิลิปปินส์อยู่ตอนเหนือของประเทศ มีที่ราบกว้างอยู่ 2 บริเวณ ดังนี้

- 1) ตอนเหนือ ได้แก่ ที่ราบลุ่มแม่น้ำดาเกยัน (Cagayan)
- 2) ตอนกลาง ได้แก่ ที่ราบมะนิลา (Manila Plain) เป็นที่ราบใหญ่ที่สุดของประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองมะนิลา

เกาะมินดาเนา (Mindanao) เป็นเกาะใหญ่รองจากเกาะลูซอนอยู่ทางใต้ของประเทศมีที่ราบกว้าง อยู่ 2 บริเวณ ดังนี้

- 1) ที่ราบลุ่มน้ำอูกุซัน (Agusan) อยู่ตอนเหนือของเกาะค่อนไปทางตะวันออกปากแม่น้ำไหลออกที่ทะเลมินดาเนา
- 2) ที่ราบลุ่มแม่น้ำมินดาเนา (Mindanao) อยู่ทางตอนใต้ ค่อนมาทางตะวันตกปากแม่น้ำไหลออกที่อ่าวโคตาบาโด

หมู่เกาะวิซายัน (Visayan Group) อยู่ระหว่างเกาะลูซอนกับเกาะมินดาเนา ประกอบไปด้วยเกาะต่างๆ คือ เกาะเนกรอส (Negros) ปาไน (Panay) เลเต (Leyte) เซบู (Cebu) โบโฮล (Bohol)

มินโดโร (Mindoro) ซามาร์ (Samar) มาสบาเต (Masbate) ตามเกาะเหล่านี้มีที่ราบแคบๆ อยู่ชายฝั่งทะเลทั่วไป

เกาะปาลาวัน (Palawan) อยู่ระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลซูลูทางตะวันตกเฉียงใต้ฟิลิปปินส์มีที่ราบแคบๆ ชายฝั่ง

หมู่เกาะซูลู (Sulu Archelago) อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเกาะมินดาเนา ตอนเหนือทะเลเซลีเบส มีที่ราบแคบๆ ชายฝั่งเช่นเดียวกัน

เกาะบาซิลัน (Basilan) เป็นเกาะเล็กๆ ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเกาะมินดาเนาใกล้ปากอ่าวโคตาบาโตมีที่ราบแคบๆ ริมฝั่งทะเล

ความยาวของประเทศนับจากตอนเหนือของเกาะลูซอนถึงตอนใต้ของเกาะมินดาเนายาว 1,530 กิโลเมตร

ทำเลที่ตั้งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตั้งอยู่ตรงศูนย์กลางการติดต่อระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทางภาคตะวันตกของมหาสมุทรแปซิฟิก ทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลจีนใต้ ทิศใต้ติดต่อกับทะเลเซลีเบสและหมู่เกาะโมลุกกะของอินโดนีเซีย

กรุงมะนิลาเป็นเมืองท่าอยู่ใกล้ๆ กับเมืองเกซอนซิตี (Quezon City) มีท่าเรือทันสมัยสามารถขนส่งสินค้าจากเรือบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ได้ นอกจากนี้ยังเป็นเมืองท่าแล้วยังมีท่าอากาศยานที่ใช้ติดต่อระหว่างประเทศอีกด้วย

ปัญหาสำคัญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวกับการประมงทะเล ได้แก่ การเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมง ความยากไร้ของชาวประมงขนาดเล็ก ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และประสิทธิภาพของกองเรือประมงพาณิชย์ต่ำ ทำให้ขาดศักยภาพที่จะออกไปทำการประมงในบริเวณไกลฝั่ง จากปัญหาเหล่านี้ทำให้ผลผลิตจากประมงทะเลไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้อีกในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงชายฝั่งที่มีปัญหารุนแรงในด้านการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมง และการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง<sup>43</sup>

รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส<sup>44</sup> ได้จัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Philippine Environment Code, PRESIDENTIAL DECREE NO. 1152) ขึ้นโดยกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกัน

<sup>43</sup> การจัดการประมงโดยชุมชน (น.61), โดย กังวาลย์ จันทโรจิติ, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

<sup>44</sup> <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690> . สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2557.

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและแนวทางในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมหรืออาศัยประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพมากที่สุดและอย่างยั่งยืน โดย Philippine Environment Code ได้กำหนดเงื่อนไขของการทำประมงและทรัพยากรทางน้ำไว้ใน Chapter I Fisheries and Aquatic Resources มาตราที่ 26<sup>45</sup> ว่าด้วยการบริหารจัดการนโยบายทางการประมงและทรัพยากรทางน้ำ โดยในมาตราดังกล่าวกำหนดให้ “รัฐบาลแห่งชาติผ่านกรมทรัพยากรธรรมชาติมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างระบบการแสวงหาผลประโยชน์ทางการประมงและจากทรัพยากรทางน้ำที่มีเหตุผล ในดินแดนของฟิลิปปินส์และต้องจะส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ มีส่วนร่วมที่จะรักษาและหรือเพิ่มการผลิตที่เหมาะสมและต่อเนื่องเช่นเดียวกัน”

ตั้งแต่มีการกำหนดให้การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องประสานหรือกำหนดให้กรมทรัพยากรธรรมชาติมีหน้าที่ต้องเข้ามาควบคุมดูแลทรัพยากรทางทะเลและการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทำให้ระบบการจัดการทรัพยากร โดยชุมชนของประเทศนี้มีการพัฒนามากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ และในทางประวัติศาสตร์ชุมชนประมงได้มีความคุ้นเคยกับการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงในท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยก่อนที่ประเทศสเปนจะเข้ามายึดครอง โดยชุมชนจะมีสิทธิอันชอบธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณทะเลที่ติดกับชุมชน และชุมชนก็ได้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรประมงนี้มาโดยตลอด แต่เมื่อประเทศสเปนเข้ามายึดครองก็ได้ประกาศยกเลิกสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากรของชุมชน และให้ทรัพยากรประมงเป็นสาธารณสมบัติตั้งแต่นั้นมา และการจัดการประมงก็เป็นการจัดการโดยรัฐมาตลอด ต่อมารัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ ได้ผลักดันให้มีการจัดการประมงโดยชุมชนที่เป็นรูปธรรมขึ้น

สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นั้นมีโครงการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยชุมชน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก ซึ่งจำแนกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐ จำนวน 21 หน่วยงาน โดยเป็นหน่วยงานจากส่วนกลาง 1 หน่วยงาน และเป็นหน่วยงานในท้องถิ่น 7 หน่วยงาน
2. องค์กรพัฒนาเอกชน 38 องค์กร และองค์กรต่างประเทศ 2 องค์กร

---

<sup>45</sup> Section 26 Management Policy: The National government, through the Department of Natural Resources, shall establish a system of rational exploitation of fisheries and aquatic resources within the Philippine territory and shall encourage citizen participation therein to maintain and/or enhance the optimum and continuous productivity of the same.

3. สถาบันวิจัย จำนวน 12 สถาบัน โดยเป็นสถาบันวิจัยของรัฐ 9 สถาบัน เอกชน 1 สถาบัน และต่างชาติ 2 สถาบัน

จะเห็นได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทต่อการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากร โดยชุมชนค่อนข้างมาก โดยมีจำนวนองค์กรถึงร้อยละ 53 ของจำนวนองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การทำงานของหน่วยงานทั้งหมดนี้ได้ร่วมกันทำงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งองค์กรในชุมชน จำนวน 52 โครงการ
2. ให้การศึกษาฝึกอบรม และการพัฒนาความชำนาญ จำนวน 48 โครงการ
3. ถ่ายทอดเทคโนโลยีการทำการประมง จำนวน 43 โครงการ
4. การสร้างการว่าจ้างงาน และการจัดหาสินเชื่อมาสนับสนุนการประกอบอาชีพ จำนวน 42 โครงการ
5. การสร้างที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ จำนวน 40 โครงการ
6. การฟื้นฟูป่าชายเลน จำนวน 34 โครงการ
7. การปกป้องพื้นที่ที่อยู่ในการดูแลของชุมชน จำนวน 26 โครงการ
8. การประเมินทรัพยากรและการติดตาม จำนวน 22 โครงการ
9. การวางแผนการจัดการทรัพยากร จำนวน 14 โครงการ
10. การจัดทำกฎหมายและนโยบาย จำนวน 13 โครงการ

ในปัจจุบัน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการทดลองใช้ระบบการจัดการประมงร่วมกัน และการจัดการประมงโดยชุมชนในหลายพื้นที่ โดยจะเลือกดำเนินการในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงก่อน และในการดำเนินการจะมีการวิจัยทั้งทางด้านชีววิทยาของทรัพยากร เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ควบคู่กันไปโดยตลอด สามารถกล่าวได้ว่า การจัดการประมงโดยชุมชนของ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีการพัฒนามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากมีกฎหมายมาสนับสนุน และได้รับการสนับสนุนทางการเงินและวิชาการอย่างเต็มที่จาก องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ

### 3.2.3 ประเทศมาเลเซีย

มาเลเซีย ประกอบด้วยพื้นที่ทางทะเลทั้งสิ้น 614,159 ตารางกิโลเมตร และมีขนาดพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 453,186 ตารางกิโลเมตร ทรัพยากรทางทะเลที่สำคัญ ได้แก่ ปิโตรเลียม และก๊าซ ทั้งนี้ มาเลเซียได้จัดตั้งสถาบันกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในเชิง ยุทธศาสตร์และในการประสานงานกับหน่วยงานทางทะเลทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ สถาบันทางทะเลแห่งชาติมาเลเซีย หรือ The Maritime Institute of Malaysia (MIMA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ตามพระราชบัญญัติบริษัท ค.ศ. 1965 มีการดำเนินงานในรูปของบริษัท จำกัด ซึ่งมีรัฐบาลเป็น

ประกัน และไม่มีทุนจดทะเบียน บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร (Board of Director)<sup>46</sup> เดิมรู้จักกันในนามของ Malaysian Institute of Maritime Affairs: MIMA โดยเป็นสถาบันวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (a policy research institution) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลมาเลเซีย เพื่อดูแลประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของมาเลเซียและเพื่อคุ้มครองผลกระทบของภัยด้านต่างๆ ที่คุกคามต่อความมั่นคงทางทะเล ความปลอดภัยทางทะเล สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งยังเป็นหน่วยประสานงานสำหรับงานวิจัยของภาคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเล (a national focal point for research in the maritime sectors) ซึ่งมีแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ทางทะเล ที่มีความท้าทายและมีผลกระทบต่อมาเลเซียทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก

วัตถุประสงค์ของสถาบัน<sup>47</sup> ได้แก่ (1) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือรัฐบาลผ่าน the National Maritime Council หรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์

---

<sup>46</sup> มีการจัดทำ Memorandum of Association of Maritime Institution of Malaysia และ Articles of Association of Maritime Institute of Malaysia ประกอบการจัดตั้ง MIMA ตามพระราชบัญญัติบริษัท จำกัด ค.ศ. 1965

<sup>47</sup> The objects for which the Institute is established are:

(a) To mobilize marine expertise to support and assist the Government through the National Maritime Council or such other agencies designated by the Government in its maritime policy planning and implementation including the advancement of socio-economic development and welfare for all in Malaysia.

(b) To undertake marine research and studies in all public and private sectors and provide a free exchange of ideas on all maritime matters including strategic and security issues by engaging independent and collaborative researchers and consultants in various capacities, including Members of the Institute as and when necessary

(c) To be able to provide the Government through the National Maritime Council or such other agencies designated by the Government with opinions, recommendations and policy options on all maritime related issues. In some instances, the Director General of the Institute will be required to attend the National Maritime Council proceedings.

(d) To undertake, and publish conclusions, studies and other activities including participating and organizing of conferences, workshop, seminars and colloquia for maritime scholars researchers and others interested to discuss and analyze issues in order to enhance the understanding and knowledge in all maritime related fields

(e) To act as a national focal centre on maritime affairs and to maintain linkages with similar organizations worldwide (e.g. Indonesian Centre for the Law of the Sea; The Oceans Institute of Canada; The

ทางทะเลและแผนปฏิบัติ (2) ศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเล (3) ให้ข้อเสนอแนะและนโยบายทางเลือกในประเด็นที่เกี่ยวข้องทางทะเล แก่รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ทางทะเล (4) เผยแพร่ความรู้และผลงานการศึกษาวิจัยและเสริมสร้างความตระหนักและการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของทะเลในภาคต่างๆ (5) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางเกี่ยวกับกิจการทางทะเลและเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศทางทะเลที่เกี่ยวข้อง เช่น IMO FAO UNCTAD ฯ (6) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลและแหล่งข้อมูลอ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับสาขาทางทะเล เป็นต้น ภารกิจหลักของสถาบัน ได้แก่ การเป็นหน่วยส่งเสริมหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภาคต่างๆ ทางทะเลในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการวางแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติทางทะเลและการนำแผนปฏิบัติไปใช้ รวมทั้งหน้าที่ในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่หน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความเห็นในประเด็นต่างๆ ทางทะเล

MIMA มีโครงสร้างทางการบริหารในรูปคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน ผู้อำนวยการสถาบัน และกรรมการ 9 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน โดยผู้อำนวยการสถาบันทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสถาบัน มีสมาชิก (member) 4 ประเภท ได้แก่ (1) Ordinary members (2) Life members (3) Associate members (4) Honorary members) จำนวนประมาณ 1,000 คน ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ศูนย์หลัก ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ MIMA ได้แก่ (1) ศูนย์วิจัย (Research Centre) และ (2) ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร (Resource Centre) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ศูนย์วิจัยทางสหวิทยาการ<sup>48</sup> ประกอบด้วย 1) The Centre for Maritime Economics and Industries (MEI) วัตถุประสงค์หลักของศูนย์นี้ คือ การดำเนินงานวิจัยทางยุทธศาสตร์ใน

---

International Ocean Institute (IOI), Malta and many others) Also to work closely with intergovernmental maritime organizations such as the International Maritime Organization (IMO), the International Maritime Bureau (IMB), the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC), the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), the Indian Ocean Marine Affairs Cooperation (IOMAC), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the United Nations Environment Programme (UNEP), the Economic Social Commission for Asia and Pacific (ESCAP), the World Maritime University (WMU) and many others.

(f) To act as a national resources and reference centre for all maritime related fields and to maintain close links with relevant resource centres in the country like the National Library from which the Government agencies and both Public and Private Sectors can tap information on various aspects of national maritime issues through the publication and distribution of the results of research and studies.

<sup>48</sup> <http://www.mima.gov.my/mima/research-centers/>

ประเด็นหัวข้อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจทางทะเลและอุตสาหกรรม มีหน้าที่ให้คำแนะนำทางนโยบายแก่หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

2) The Centre for Maritime Security and Diplomacy (MSD) ภารกิจของศูนย์นี้ คือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางทะเลผ่านงานวิจัยทางยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ๆ (traditional and non-traditional security issues) รวมทั้งการให้การสนับสนุนต่อการพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนากิจการด้านการป้องกันประเทศ

3) The Centre for Ocean Law and Policy (OLAP) มีภารกิจในการส่งเสริมการตระหนักรู้กฎหมายด้านมหาสมุทร (ocean law) และมุมมองทางกฎหมายด้านพาณิชย์นาวีแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและสาธารณะ โดยการจัดสัมมนา ฝึกอบรม และการประชุมเชิงปฏิบัติการ และเป็นต้น

4) The Centre for the Straits of Malacca (SOM) มีภารกิจในการทำหน้าที่เป็นศูนย์ความเป็นเลิศทางวิชาการแบบเบ็ดเสร็จให้ที่เป็นแหล่งที่น่าเชื่อถือได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับช่องแคบและส่วนที่เชื่อมกับเส้นทางการเดินเรือ

5) The Centre for Coastal and Marine Environment (CMER) ดำเนินงานวิจัยในหลายด้านเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งการคุ้มครองระบบนิเวศ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร (Resource Centre)<sup>49</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลศูนย์อ้างอิงแห่งชาติ และห้องสมุดสำหรับงานวิจัยทางทะเลทุกประเภท โดยมีการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน MIMA ตาม Memorandum of Association of Maritime Institute of Malaysia ข้อ 3 (f)<sup>50</sup>

### 3.2.4 ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีเขตพื้นที่ทางทะเลติดกับประเทศต่างๆ รวม 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ปาปัวนิวกินี หมู่เกาะโซโลมอน นิวซีแลนด์ และฝรั่งเศส มีมูลค่าเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมทางทะเลด้านต่างๆ ที่สำคัญ (economic value of Australia's marine industries) ประกอบด้วย แหล่งท่องเที่ยวและที่พักผ่อนหย่อนใจ ผลิตภัณฑ์น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การขนส่งและคมนาคม

<sup>49</sup> <http://www.mima.gov.my/mima/resource-centre/>

<sup>50</sup> “to act as a national resource and reference centre for all maritime related field and to maintained close links with relevant resource centres in the country like the National Library from which the Government agencies and both public and private sectors can tap information on various aspects of national maritime issues through the publication and distribution of the results of research and studies”

ทางทะเล และการประมงพาณิชย์ โดยผลิตภัณฑ์น้ำมันและก๊าซธรรมชาติและการประมงพาณิชย์ ถือเป็นอุตสาหกรรมทางทะเลที่มีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีเขตพื้นที่ทางทะเลหรือที่เรียกว่าเขตการประมง (Australia's Fishing Zones) ครอบคลุมพื้นที่ 11.9 ล้าน ตารางกิโลเมตร หรือ 14.8 ล้านตารางกิโลเมตรซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าพื้นแผ่นดิน 16% ถือเป็นเขตการประมงที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสามของโลก โดยที่การจัดการมหาสมุทรถือว่ามีผลต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ รัฐบาลกลางจึงได้จัดทำนโยบายมหาสมุทรแห่งชาติ (Australia's Oceans Policy) ออกเผยแพร่เมื่อเดือนธันวาคม 1998 ถือเป็นนโยบายการจัดการและการอนุรักษ์มหาสมุทรและสิ่งมีชีวิตทางทะเลบนพื้นฐานของการพัฒนาเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ (the broad goals) ดังนี้<sup>51</sup> (1) เพื่อใช้สิทธิ (exercise) และคุ้มครองสิทธิและเขตอำนาจเหนือพื้นที่ทางทะเล (offshore areas) ซึ่งรวมถึงทรัพยากรทางทะเล ด้วย (offshore resources) (2) เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) เพื่อสร้างความเข้าใจและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล สิ่งแวดล้อมในมหาสมุทร และเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน (4) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการทางเศรษฐกิจในเชิงนิเวศอย่างยั่งยืน (5) จัดให้มีข้อตกลงการบูรณาการด้านแผนและการจัดการมหาสมุทร (6) เพื่อจัดให้เป็นไปตามความต้องการและความมุ่งหวังของชุมชน (7) เพื่อปรับปรุงความเชี่ยวชาญและความสามารถในการประเมินด้านการจัดการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

---

<sup>51</sup> The broad goals of Australia's Oceans Policy are:

(1) To exercise and protect Australia's rights and jurisdiction over offshore areas, including offshore resources.

(2) To meet Australia's international obligations under the United Nations Convention on the Law of the Sea and other international treaties.

(3) To understand and protect Australia's marine biological diversity, the ocean environment and its resources, and ensure ocean uses are ecological sustainable.

(4) To promote ecological sustainable economic development and job creation

(5) To establish integrated oceans planning and management arrangements

(6) To accommodate community needs and aspirations

(7) To improve our expertise and capabilities in ocean-related management, science technology and engineering.

(8) To identify and protect our natural and cultural marine heritage.

(9) To promote public awareness and understanding

วิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับมหาสมุทร (8) เพื่อจำแนกและคุ้มครองธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมทางทะเล (9) เพื่อส่งเสริมการสร้างความรู้และความเข้าใจของสาธารณะ

นโยบายดังกล่าวกำหนดกรอบโครงสร้างทางนโยบายสำหรับการพิจารณาประเด็นต่างๆ ทางทะเล โดยได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์สำหรับการวางแผน การจัดการ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเชิงนิเวศของอุตสาหกรรมทางทะเล การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล และการคุ้มครองอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของพื้นที่ทางทะเล การเป็นผู้นำในภูมิภาคและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในภูมิภาคแปซิฟิกใต้<sup>52</sup> และการให้ความช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังมีลักษณะเป็น a multi-Government, multi-agency policy โดยนโยบายนี้ได้เน้นย้ำความสำคัญของการจัดการในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงานและเขตอำนาจ

ประเทศออสเตรเลียมีการจัดตั้ง The Centre of Maritime Policy (CMP) ที่มหาวิทยาลัยวูลลองกอง มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ เพื่อจัดให้มีแนวทางการประสานงานที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นด้านกิจการทางทะเลและการจัดการมหาสมุทรในมุมมองทางกฎหมายและนโยบาย ยุทธศาสตร์ โดยศูนย์ CMP เป็นหน่วยประสานงานกลางด้านสหวิทยาการ วางแนวทิศทางด้านนโยบาย (policy-oriented) การวิจัย การสอน และให้คำปรึกษาทั้งในประเทศและภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง โดยงานวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญ<sup>53</sup> ได้แก่

กฎหมายด้านมหาสมุทร นโยบาย การบริหารและการจัดการ  
การจัดการพื้นที่ทางทะเล (offshore areas) ภายใต้อำนาจรัฐ  
การบังคับใช้กฎหมายและความมั่นคงทางทะเล  
การขนส่งและการสื่อสารทางทะเล ซึ่งรวมถึงความปลอดภัยทางทะเลด้วย  
การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางทะเล และ

<sup>52</sup> Oceans should provide leadership regionally and internationally in the management of our oceans, recognizing the possibility that national activities may have effects on the marine jurisdictions of neighbouring countries. And that:

Ocean affairs are rightly a central part of our broader political and strategic relations in the regions in which our neighbours have extensive maritime interests, including exclusive economic zones. They also have an urgent need to build their capacity to manage these areas.

<sup>53</sup> ศูนย์บริการจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศออสเตรเลีย. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2557, จาก <http://www.aph.gov.au> น. 1.

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรวมถึงมาตรการในการป้องกันมลภาวะทางทะเลด้วย

ตัวอย่างการดำเนินการด้านการให้คำปรึกษาและวางแนวทางการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมหาสมุทร เช่น

(1) Submission to the Joint Committee of Public Accounts and Audit from the Centre For Maritime Policy at the University of Wollongong : coastwatch-how is it working ซึ่งเป็นกรณีการให้ความเห็นและวางแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน coastwatch ซึ่งมีหน้าที่ในการเฝ้าระวังและเข้าจัดการ (maritime surveillance and response) กับปัญหาต่างๆ ทางทะเล เช่น การลักลอบขนยาเสพติดผิดกฎหมายเข้ามาทางทะเล การประมงที่ผิดกฎหมาย มลภาวะทางทะเล การก่อการร้าย เป็นต้น โดยมุ่งในประเด็นเรื่องบทบาทและความคาดหวังของสาธารณะและรัฐบาลต่อหน่วยงาน coastwatch กฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะเสนอแก้ไขซึ่งสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน coastwatch มีความครอบคลุมเพียงพอหรือไม่ ควรจัดให้มีหน่วยงาน an Australian Coastguard แทนหน่วยงาน coastwatch หรือไม่

(2) Submission to the Joint Standing Committee on Foreign Affairs Defence and Trade-Defence Sub-Committee: The role of Maritime Strategy in Australia's Defence policy เป็นการตอบข้อซักถามของ Australian Defence Organization (ADO) ในเรื่องบทบาทของยุทธศาสตร์ทางทะเลต่อนโยบายด้านการป้องกันประเทศของออสเตรเลีย (the role of maritime strategy in Australia's defence policy) ของหน่วยงาน Australian Defence Organization (ADO) การพิจารณาขอบเขตความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ทางทะเลไปใช้ปฏิบัติ เป็นต้น