

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทรัพยากรทางทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล จึงเป็นภารกิจอันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งกระบวนการในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้มอบหมายหน้าที่ดำเนินการแต่เพียงลำพัง โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ การควบคุมการทำประมง การบริหารจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลอย่างเป็นธรรม ซึ่งตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งอาหารในธรรมชาติโดยเฉพาะในทะเลลดน้อยลง และทำให้เกิดผลกระทบต่อจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลทั้งระบบ รวมทั้งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายของการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล

การที่มีหน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลทั้งหมด และทั้งระบบอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา และ

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทางทะเลมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลอยู่หลายหน่วยงานเป็นจำนวนมาก และอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวงแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล การอนุรักษ์ ควบคุม การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลปัจจุบัน ไม่สามารถบริหารจัดการในภาพรวมให้เป็นเอกภาพได้ เพราะไม่มีหน่วยงานกลาง โดยเฉพาะที่มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง แต่ละกรมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลตามกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไทยถือว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล แต่กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะความเป็นนิติบุคคลได้สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ซึ่งมีผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ เพราะทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ และนอกจากนี้การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากับระดับกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวงได้ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินการไปได้โดยอิสระ ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงเป้าหมายที่รัฐได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย และการที่ประเทศไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะไม่มีหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว

ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลที่ผิดพลาดได้ การที่รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องรัฐได้ จึงทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการทำประมงทางทะเล เพราะไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงทางทะเล การที่ประเทศไทยยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ปฏิเสธความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย ทำให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนิติบุคคลมหาชนที่ต้องการให้รัฐเป็นนิติบุคคลมหาชน เพราะหากรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดปัญหาและเกิดความเสียหายขึ้น รัฐก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เพราะเป็นภารกิจของรัฐในการที่จะต้องทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลให้เป็นระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล

ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ พ.ศ. 2539 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มิได้กำหนดให้อำนาจในการออกระเบียบฯ ในลักษณะดังกล่าว ระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวได้อ้างอิงฐานอำนาจในการออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490<sup>1</sup> ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ มิได้กำหนดให้อำนาจในการออกกฎในลักษณะดังกล่าว มาตรา 5 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินอากรฯ การกำหนดกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติให้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประมงฯ จำต้องพิจารณาบทบัญญัติภายในพระราชบัญญัติการประมงฯ ว่าให้อำนาจในการออกกฎไว้ในกรณีใดบ้าง และจากการตรวจสอบบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎเพื่อกำหนดระเบียบ หรือ

<sup>1</sup> มาตรา 5 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎเพื่อกำหนดระเบียบ หรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราอากร และค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

วิธีการในการจำกัด หรือควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมง ดังนั้นระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 จึงเป็นการออกระเบียบที่เป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ ที่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ลักษณะเช่นเดียวกับกฎ และเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

(3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่ได้มีการบัญญัติถ้อยคำแห่งกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล รวมทั้งยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแล บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและทรัพยากรทางประมง ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและนโยบายด้านการประมงของท้องถิ่นดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการหรือจัดดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพไว้ก็ตาม ส่งผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังอาจสูญเสียสิทธิบางประการในการประกอบอาชีพด้านการประมงอีกด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลโดยรัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำแนวคิด ทฤษฎีและหลักการจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายฉบับอื่นมาปรับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ โดยเสนอแนวทางไว้ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล

จากปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลอยู่หลายหน่วยงาน เพราะมีภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกัน แต่เมื่อมี

ความเสียหายเกิดขึ้นมาหน่วยงานหรือองค์กรกลางที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยวว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ขาดความเป็นเอกภาพ สาเหตุเพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเห็นว่า จากปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง หากกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลทั้งระบบ โดยเฉพาะเพื่อวางนโยบายหรือแนวทางทั่วไปที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม จะทำให้แก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรนำเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลของประเทศมาปรับใช้ โดยควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางให้มีอำนาจและหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเป็นระบบและเกิดความเป็นเอกภาพ ซึ่งหากประเทศไทยนำมาปรับใช้ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลให้มีประสิทธิภาพได้

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ผู้เขียนเห็นว่า ควรยกเลิกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 และเห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงโดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่ขัดกับทฤษฎีการออกกฎ ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎเพื่อควบคุมหรือกำหนดจำนวนเครื่องมือทำการประมง ประเภทเครื่องมืออวนลาก อวนรุน ที่อนุญาตให้ใช้ทำการประมงในทะเลไทย

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยกำหนดให้มีถ้อยคำที่ชัดเจนในการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ดังต่อไปนี้

มาตรา “กรมประมงมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการจัดการเกี่ยวกับการประมงที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่”

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีคณะกรรมการประสานงานการประมงประจำท้องถิ่นตามแบบอย่างของประเทศญี่ปุ่น โดยควรมีถ้อยคำในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังต่อไปนี้

มาตรา “ให้มีคณะกรรมการประสานงานการประมงประจำท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

คณะกรรมการประสานงานการประมงประจำท้องถิ่นมีทั้งสิ้นจำนวน 16 คน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่ 9 คน

คณะกรรมการประสานงานการประมงประจำท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดแผนการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของจังหวัด”