



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง

Legal Problem Concerning the Management of Fisheries Resources

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ถนนพระราม 4 เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร 10110,

เมลล์ติดต่อ: udomsak.s@bu.ac.th

Udomsak Sinthipong²

Bangkok University, Rama IV Rd., Klongtoey, Bangkok 10110,

E-mail: udomsak.s@bu.ac.th

บทคัดย่อ

จากการที่รัฐธรรมนูญมีหลักการที่รับรองให้ชุมชนและประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงทรัพยากรประมง แต่ในการดำเนินการดังกล่าว พบว่ายังมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ อาทิ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจในระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจเดิมกับองค์กรท้องถิ่นผู้รับโอนอำนาจ การใช้สิทธิมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด และ/หรือวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าว ประกอบกับการทำประมงที่เกินขนาด และการแย่งชิงทรัพยากรประมงระหว่างประมงชายฝั่งกับประมงพาณิชย์ จึงควรบัญญัติกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น รวมทั้งมาตรการจัดการทรัพยากรประมงให้คงไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของประชาชน, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรประมง

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ

² Associate Professor, Lecturer



Abstract

The Constitution affirms the rights of community and people to participate in conservation and the use of natural resources and environment, including, fisheries resources. However, there are some problems on implementing the said measures such as the inefficiency of decentralization to local areas, the gap of the power between competent authority and local authority, how to exercise the right of community and people to participate in management, maintenance, and the use of natural resources. Unfortunately, there is no law which specifies details, conditions or methods to implement the rights to participate in the management of such resources and over fishing which lead to the conflict between small scale fishing and commercial fishing. Therefore, the law should be legislated to manage the said fisheries and empower community and people to participate in the management of fisheries resources in local areas for a sustainable use.

Keywords: People Participation, Natural Resources Management, Fishery Resources

1. บทนำ

ทะเลไทยเคยมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตของคนไทยทั่วประเทศตลอดมา แต่ผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในปัจจุบันนี้ เป็นเหตุให้มีการแย่งชิงและทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันมาก³ ประกอบกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ขาดการวางแผน ป้องกัน และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ดีในช่วงเวลาที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทำให้ทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ ทรัพยากรประมงได้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐได้สูญเสียสถานะและบทบาทในฐานะที่เคยเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจเพียงลำพังในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของชาติ ในขณะที่บทบาทของชุมชนและประชาชนในฐานะผู้ร่วมจัดการกำลังได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้น⁴ โดยข้อสนับสนุนดังกล่าวเป็นผลมาจากบทบาทที่เข้มแข็งของชุมชนในการสงวน อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้อย่างประสบผลสำเร็จ เกิดการฟื้นตัวของทรัพยากรในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการที่เป็นรากฐานการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิหน้าที่แก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรประมงในพื้นที่ของตน พร้อมทั้งวางรากฐานทางนโยบายในการกระจายอำนาจการปกครองและการจัดการทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการกิจการต่าง ๆ ที่กระทบกับวิถีชีวิตของตน ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิ และเป็นหน้าที่ของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธินั้น

แนวความคิดจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบัน จึงมุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ โดยพัฒนานโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ รวมทั้งกลไกของกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการ ให้สอดคล้องกับแนวโน้มและพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรประมงในปัจจุบัน⁵ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร ที่ประชาชนและชุมชน

³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2557), รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำปี พ.ศ. 2556, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 19.

⁴ เจต พิมลจินดา, (2544), กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: กรณีศึกษาอ่าวพังงา, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 41.

⁵ บรรจง นะแสง, (2545), การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้), 8-9.



สามารถเข้ามีส่วนร่วมจัดการด้วยการใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าว เช่น สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำนโยบายและ/หรือกฎหมาย รวมถึงการดำเนินการตามนโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมาย ที่ยังขาดความชัดเจนในรูปแบบ รายละเอียดและวิธีการของการมีส่วนร่วมดังกล่าว

บทความนี้ จึงมีความประสงค์ที่จะนำเสนอปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว พร้อมทั้งแนวทางแก้ไข

2. แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง

จากการจัดการทรัพยากรประมงที่มุ่งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเป็นหลัก ส่งผลให้มีการนำทรัพยากรออกมาใช้จนเกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เกิดแนวคิดในการจัดการที่นำความต้องการการพึ่งพาทรัพยากรของชุมชนและประชาชนมาเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดการในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง ที่นอกจากจะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแล้ว ชุมชนและประชาชนยังสามารถช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าวอีกด้วย โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.1 แนวคิดว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม

สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม เป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่สิทธิชุมชน “เป็นกระบวนการที่ผสมผสานขององค์ประกอบ 2 ประการ คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเข้าถึงทรัพยากรและอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ให้สมาชิกชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั่วถึงและพอเพียง บนพื้นฐานของการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ หรือระบบนิเวศไว้ได้”⁶

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือ “การเข้าร่วมอย่างมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นและเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ”⁷

⁶ เลิศชาย ศิริชัย และคนอื่น ๆ, (มกราคม-มีนาคม 2546), “องค์ความรู้ ข้อเสนอเชิงนโยบายและทางออกของปัญหาสิทธิชุมชนภาคใต้,” วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน, 1 (1), 88.

⁷ United Nation, (1978), **Popular participation in decision making for development**, (New York: United Nation Publication), 4.

สิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพัฒนาการมาจากแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น สิทธิการมีส่วนร่วมนี้เป็นการมีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น

2.2 แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผลจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในปี ค.ศ. 1992 การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นความจำเป็นต่อการจัดการทรัพยากร ที่ช่วยให้การพัฒนาและการอนุรักษ์สามารถดำเนินไปด้วยกันได้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ได้ให้ความหมายไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบันโดยยังคงศักยภาพเพื่อสนองต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป”

หลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development of 1992) ขององค์การสหประชาชาติที่ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า⁸

“ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เรียกว่า “ความยุติธรรมระหว่างคนสองยุค” ที่หมายถึง การพัฒนาเพื่อบรรลุถึงความต้องการของมนุษยชาติในปัจจุบันที่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่เป็นการลดทอน หรือจำกัดโอกาสที่จะบรรลุความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในรุ่นต่อไป ด้วย

3. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรประมง

3.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการ ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้สิทธิแก่ท้องถิ่น

⁸ Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Article 10.

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



ในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 7 และมาตรา 8 ที่ให้สิทธิองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้ให้การรับรองสิทธิแก่องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยจัดตั้งเป็น “องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม” แต่มีข้อจำกัดหลายประการ⁹ เช่น ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยจดทะเบียนตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ มีทุนที่ใช้หมุนเวียนดำเนินการและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า หรือการเมือง ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในท้องถิ่นทั่วไปจะใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ได้

นอกจากนี้ ในหลักการของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็มีได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง หรือส่งเสริมสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลไว้แต่อย่างใด

แนวทางแก้ไข นอกจากจะต้องแก้ไขความในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับสิทธิความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะกระทบต่องบประมาณของหน่วยงานในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้ว ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงในรูปแบบและวิธีการที่กำหนด

ในปัจจุบันชุมชนประมงชายฝั่งทะเลได้มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำประมงอยู่แล้ว การรับรองให้ชุมชนและประชาชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวย่อมจะช่วยให้ชาวประมงสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงได้อย่างชอบธรรมแล้ว ยังจะเป็นการเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สอดส่องดูแลการทำประมงที่ผิดกฎหมายได้อีกด้วย

⁹ กังวาลย์ จันทโรจิติ, (2544), กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), 76.

3.2 การห้ามทำการล่าและการทำประมงพืชและสัตว์ทะเลหายากและที่ใกล้จะสูญพันธุ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยพลดภัย¹⁰ และห้ามมิให้ทำการล่าสัตว์ป่า หรือเก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตจากอธิบดี¹¹ พร้อมกันนี้ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 ออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าได้ให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองได้

ในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในการห้ามจับ ทำอันตราย ดัก ล่า ชำ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ทะเลหายาก รวมทั้งซาก หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์ทะเลดังกล่าว โดยมีเจ้าหน้าที่กรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำ และเจ้าหน้าที่ทหารเรือ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์หายากและที่ใกล้จะสูญพันธุ์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 43 กล่าวคือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือที่มีคุณค่าทางธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ โดยการออกประกาศกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น แนวปะการังในทะเล พื้นที่ป่าตามธรรมชาติ รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์หายาก เป็นต้น

มาตรา 44 ได้กำหนดมาตรการสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยห้ามมิให้กระทำการกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่อาจเป็นอันตราย หรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ เช่น การถมทะเล การเก็บหรือทำลายซากปะการัง เป็นต้น

¹⁰ พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 33.

¹¹ พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 36.



หลักการของกฎหมายสามารถคุ้มครองสงวนรักษานิพนธ์พืชและสัตว์หายาก หรือที่ใกล้จะสูญพันธุ์ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ มีการกำหนดชนิดพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่ต้องการคุ้มครองพร้อมทั้งมาตรการคุ้มครองและกำหนดมาตรการเขตคุ้มครองระบบนิเวศซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ที่คุ้มครองนั้น ปัญหาคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ มีลักษณะเป็นการแยกส่วนการคุ้มครองทรัพยากร¹² ซึ่งขัดกับหลักการของระบบนิเวศที่สรรพสิ่งต่าง ๆ มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ เป็นปัญหาจากโครงสร้างของกฎหมาย ที่มุ่งจัดการชนิดพันธุ์ที่หายากและใกล้จะสูญพันธุ์ด้วยมาตรการที่คล้ายคลึงกัน โดยให้อำนาจต่างหน่วยงานดำเนินการในเรื่องเดียวกัน ต่างคนต่างทำและยากต่อการประสานงาน สันเปลี่ยนงบประมาณและบุคลากรโดยไม่จำเป็น

ควรบูรณาการกฎหมายและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เพื่อการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ในพื้นที่ทะเลและชายฝั่งทุกประเภท โดยให้มีหน่วยงานหลักคือ กรมประมงและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมาย ผลดีคือมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ แก้ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การดำเนินมาตรการมีความคล่องตัวครอบคลุมและสอดคล้องกับหลักการของนิเวศวิทยา

3.3 การควบคุมและป้องกันการจับสัตว์น้ำวัยอ่อน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

มาตรการคุ้มครองสัตว์น้ำวัยอ่อนคือ การดูแลรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งได้แก่ ระบบนิเวศป่าชายเลน โดยพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีอำนาจจัดการและอนุรักษ์ป่าชายเลนในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจประกาศให้เป็น “อุทยานแห่งชาติ” เพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเป็นประโยชน์แก่การสงวนรักษาสภาพธรรมชาติ¹³ โดยห้ามมิให้กระทำการใด ๆ เช่น การทำไม้ เก็บหาของป่า ขุดดิน เฝ้า หรือทำลายพืชพันธุ์ต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ยกเว้น การเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องไม่เป็นการทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติของอุทยานแห่งชาตินั้น¹⁴

¹² เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์, (2549), การจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 46.

¹³ พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 6.

¹⁴ พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, มาตรา 16.

ในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการควบคุมมิให้ผู้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ กระทำการใดๆ ที่เป็นการสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นโดยมีเจ้าหน้าที่กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจน้ำ และเจ้าหน้าที่ทหารเรือ

ระบบการป้องกันในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติ โดยมีราชการส่วนกลางและจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายมีมาตรการคุ้มครองสัตว์น้ำวัยอ่อนทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดพื้นที่เพื่อการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งเป็นมาตรการที่ดี แต่เป็นมาตรการเฉพาะในเขตอุทยานฯ เท่านั้น ประกอบกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอและจังหวัดเป็นพนักงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการในพื้นที่นั้น แม้เป็นเรื่องที่ดีที่มีเจ้าหน้าที่ช่วยดำเนินการในเรื่องต่างๆ แต่อาจขาดความรู้ในเรื่องเฉพาะ และต้องมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนตลอดเวลา ทำให้ขาดความต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขของพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ รวมทั้งสัตว์น้ำวัยอ่อน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 43 กล่าวคือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติแตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือที่มีคุณค่าทางธรรมชาติควรค่าแก่การอนุรักษ์ โดยการออกประกาศกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น แนวเขตปะการังในทะเล พื้นที่ป่าชายเลนตามธรรมชาติซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นต้น

โดยมาตรา 44 ได้กำหนดมาตรการสำหรับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น โดยห้ามมิให้กระทำการกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมที่อาจเป็นอันตราย หรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ เช่น การถมทะเล การเก็บหรือทำลายซากปะการัง และป่าชายเลน เป็นต้น

มาตรการของกฎหมายเป็นการคุ้มครองและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สัตว์น้ำวัยอ่อน โดยมุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำภายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งจะต้องมีการประกาศเป็นครั้ง ๆ ไป และจะต้องไม่ทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น

โดยหลักการของกฎหมายแล้ว สามารถคุ้มครองสงวนรักษาสัตว์น้ำวัยอ่อนได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ มีการกำหนดเขตพื้นที่และฤดูกาลคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำวัยอ่อน และ



กำหนดมาตรการคุ้มครองระบบนิเวศซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน¹⁵ ปัญหาเป็นเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดการ กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ มีลักษณะเป็นการแยกส่วนการคุ้มครองทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งขัดกับหลักการของระบบนิเวศที่สรรพสิ่งต่าง ๆ มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ รวมทั้งปัญหาการลักลอบทำประมงและการขาดจิตสำนึกในการทำประมง ที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสัตว์น้ำวัยอ่อน

ควรบูรณาการกฎหมายและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรประมงเข้าด้วยกัน โดยจัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ในพื้นที่ทะเลและชายฝั่งทุกประเภท โดยให้มีหน่วยงานหลักคือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต เพื่อให้การคุ้มครองและอนุรักษ์ชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ทะเลทั่วไปและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ เพื่อคงความสมบูรณ์ ความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่งอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกรมประมงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง รวมทั้งให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการประมงและชุมชนท้องถิ่นในเรื่องของการทำประมงอย่างยั่งยืน

การมีหน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแลรับผิดชอบทรัพยากรที่เป็นฐานการผลิต อาทิ ปะการัง หญ้าทะเลและสัตว์ทะเลหายาก รวมถึงสัตว์น้ำวัยอ่อน โดยมีกรมประมงเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงเป็นการแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับหลักการของนิเวศวิทยาและการพัฒนาที่ยั่งยืน

3.4 ความขัดแย้งระหว่างการทำประมงชายฝั่งกับการประมงพาณิชย์ และการลักลอบทำการประมงเพื่อการพาณิชย์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และนำเข้าช้างสินค้า พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรฉบับที่ 56 พ.ศ. 2534

ปัญหาในเรื่องทรัพยากรประมงชายฝั่งเสื่อมโทรมไม่สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ เป็นผลมาจากการปล่อยให้ทำประมงอย่างผิดวิธี รวมทั้งการส่งเสริม

¹⁵ กรมประมง, (2555), รายงานประจำปี กรมประมง 2554, (กรุงเทพฯ: กองแผนงานและนโยบายประมง), 36.

การประมงในเชิงพาณิชย์ที่ขาดแนวทางในการจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน¹⁶

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจกรมประมงในการควบคุมดูแล การทำประมงทั้งประมงชายฝั่งและการประมงในเชิงพาณิชย์ โดยกำหนดเขตคุ้มครอง การทำประมง และการควบคุมเครื่องมือทำการประมง และประกาศกระทรวงห้ามใช้เครื่องมือ บางชนิดในบางพื้นที่

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ให้อำนาจกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแลรับผิดชอบการประมงในส่วนที่อยู่ในเขต ป่าชายเลน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจกรมเจ้าท่าควบคุม การใช้ยานพาหนะทางน้ำในทะเลรวมถึงเรือประมง และควบคุมการจดทะเบียนเรือตาม พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ให้อำนาจกระทรวง พาณิชยในการส่งเสริมและควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า รวมถึงสินค้าจากกิจการประมง

ในการควบคุมการทำประมงชายฝั่ง กรมประมงและจังหวัดในเขตพื้นที่จะเป็นผู้กำหนด พื้นที่จับสัตว์น้ำและพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับชาวประมง โดยให้ท้องถิ่นร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการ รวมทั้งออกประกาศกระทรวงห้ามใช้เครื่องมือ ประมงเชิงพาณิชย์ ห้ามใช้เครื่องมือประมงอวนลากและอวนรุนในพื้นที่ 3 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหากินของสัตว์น้ำวัยอ่อน โดยกรมประมงจะอนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมง ขนาดเล็กเลือกจับเฉพาะชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ เช่น อวนลอยกุ้ง อวนจมปู อวนรุนเคย และ ลอบปู เป็นต้น โดยที่เครื่องมือประมงเหล่านี้ไม่สามารถนำออกไปทำการประมงในเขตน่านน้ำลึก ที่มีคลื่นลมแรงได้

ในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมประมงจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจ หน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขต การประมงไทย พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้อำนาจพนักงาน เจ้าหน้าที่เข้าไปในที่จับสัตว์น้ำและเรือ เพื่อตรวจค้นเครื่องมืออุปกรณ์การทำประมง จับกุม และยึดเครื่องมืออุปกรณ์และสัตว์น้ำที่เขหรือได้มาจากการกระทำความผิด และให้อำนาจใน การเคลื่อนย้าย รื้อถอน ทำลาย เครื่องมือ เครื่องกีดขวางที่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดในเขตพื้นที่ ป่าชายเลน

¹⁶ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์, การจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ, 76.



กรมเจ้าท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ใช้ยานพาหนะทางน้ำตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับใบทะเบียนเรือ ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยปฏิบัติการกิจ โดยให้ตำรวจน้ำเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการประมงได้ทุกพระราชบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทุกพระราชบัญญัติเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่ตนรับผิดชอบ¹⁷

จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำประมง โดยมีลักษณะแยกส่วนและพื้นที่จัดการตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจและมาตรการที่ใช้มุ่งเน้นการควบคุมสั่งการและการอนุมัติอนุญาตผ่านระบบทะเบียน เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ยังขาดมาตรการในลักษณะการป้องกันและส่งเสริมการจัดการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดๆ ในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำประมงได้

ในส่วนของการประมงในเชิงพาณิชย์นั้น ถึงแม้ในนโยบายและแผนการพัฒนาระบบประมงแห่งชาติ จะมีเป้าหมายที่จะพัฒนาการประมงไปสู่การประมงเพื่อการค้าแต่ยังขาดกฎหมายรองรับในการดำเนินการและการควบคุมดูแล อีกทั้งในเรื่องนี้เป็นปัญหาเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะมีนโยบายมุ่งไปในทางใด กล่าวคือ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรหรือเพื่อการค้าและการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

ปัญหาคือ นอกจากความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายรัฐในการมุ่งพัฒนาการประมงเพื่อการค้าที่ละเลยต่อการอนุรักษ์ที่ไม่อาจสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้วและความไม่แน่นอนของนโยบายของแต่ละรัฐบาลว่าจะมีนโยบายมุ่งไปในทางใด ความสอดคล้องของกฎหมายและนโยบายในการจัดการทรัพยากรประมง ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งระหว่างประมงชายฝั่งกับประมงพาณิชย์

ควรดำเนินการตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดทำนโยบายและแผนด้านการประมง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรประมง และผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ทั้งจากภาคราชการและเอกชนรวมทั้งท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำนโยบายและแผน โดยประสานประโยชน์ระหว่างผู้ใช้และผู้ดูแลรักษาทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน ทำให้แนวทางในการจัดการประมงสะท้อนปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ได้อย่างแท้จริง ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบาย

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 62-63.

หรือเป็นกฎหมายเชิงนโยบาย เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้อง ไม่ขัดแย้งกัน ส่งผลต่อความยั่งยืนของการจัดการทรัพยากร

3.5 ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมเป็นผลจากการทำการประมงที่เกินขนาด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

การควบคุมเรือประมงโดยการจดทะเบียนเรือและเครื่องมือทำการประมง เป็นมาตรการที่จะควบคุมการทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อปริมาณสัตว์น้ำได้ แต่ในการจดทะเบียนเรือและการทำประมงกระทำโดยหลายหน่วยงาน กล่าวคือ กรมเจ้าท่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ในการจดทะเบียนเรือทั้งหมด รวมทั้งเรือประมง กรมประมงรับผิดชอบจดทะเบียนใบอนุญาตทำการประมงและจดทะเบียนอาชญาบัตรสำหรับการใช้เครื่องมือประมงทุกชนิด ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน กรมประมงไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงตามศักยภาพของทรัพยากรประมงได้

ปัญหาดังกล่าว เป็นผลมาจากโครงสร้างของกฎหมายและการบริหารงานแบบเดิมที่มีลักษณะแยกส่วน เป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีความซ้ำซ้อน มีปัญหาเรื่องการประสานงาน เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่¹⁸ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนของการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามนโยบายของรัฐบาล

ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยโอนอำนาจหน้าที่ให้กรมประมงดูแลรับผิดชอบการจดทะเบียนเรือประมงและจดทะเบียนใบอนุญาตทำการประมงพร้อมทั้งเครื่องมือทำการประมงเบ็ดเสร็จเพียงหน่วยงานเดียว ส่วนเรือประเภทอื่นๆ ให้คงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าเช่นเดิม

ด้วยมาตรการดังกล่าวจะทำให้กรมประมงสามารถควบคุมดูแลเรือที่ใช้ทำการประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมประมง สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรประมง อีกทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนให้ความสะดวกสำหรับผู้ประกอบการประมงในการที่จะต้องนำเรือมาจดทะเบียนอีกด้วย

อนึ่ง กรมประมงได้พยายามให้มีการยกเลิกเครื่องมือประมงบางประเภทที่มีลักษณะทำลายล้าง ได้แก่ การทำประมงอวนอวนรุน โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้มาตรการยกเลิกการทำประมงอวนอวนรุนไม่ได้ผล คือ ค่าชดเชยตามโครงการปรับเปลี่ยนเครื่องมือประมงของกรมประมง¹⁹ เนื่องจากชาวประมงต้องการให้

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (2553), รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), 59.

¹⁹ เจต พิมลจินดา, กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง: กรณีศึกษาอ่าวพังงา, 54.



กรมประมงรับซื้อทั้งเรือ เครื่องยนต์ คันรูนและอวนเนื่องจากไม่สามารถทำการประมงในเขตชายฝั่งได้อีกต่อไป แต่กรมประมงรับซื้อเพียงอวนและคันรูนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในบางท้องที่ชาวประมงยินยอมตามข้อเสนอของกรมประมง ทำให้ยกเลิกการทำประมงอวนรุนไปได้ระยะหนึ่ง แต่เมื่อมีเรือประมงจากนอกพื้นที่เข้าไปทำการประมงอวนรุนในเขตพื้นที่ ทำให้ชาวประมงในพื้นที่หันกลับมาทำการประมงอวนรุนกันอีก

ปัญหานี้เป็นเรื่องมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ด้อยประสิทธิภาพ กล่าวคือ การจับกุมผู้กระทำความผิดสามารถกระทำได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ประมงจังหวัด ตำรวจน้ำ กองทัพเรือ และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกรมประมงและกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลการประมงในเขตท้องที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้ จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ต่างมีอำนาจในเรื่องเดียวกัน ประกอบกับการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และรักษาการตามกฎหมายต่างๆ ทำให้ภารกิจล้นมือ จึงควรให้กรมประมงเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินการกำกับดูแลกิจการประมงเพียงหน่วยงานเดียว โดยให้อำนาจดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการโดยเป็นผู้อนุมัติอนุญาตการใช้เครื่องมือประมงที่เหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากรในการทำประมงชายฝั่ง การบังคับใช้กฎหมายและจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งจะทำให้การจัดการทรัพยากรประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.6 ผู้ประกอบการประมงขาดแคลนเงินทุนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทำประมง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในมาตรา 22 ถึงมาตรา 31

กองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการการเงินที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและเพื่อบรรเทาภาระแก่ผู้ที่สร้างความเสียหายและต้องรับผิดชอบต่อฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อมซึ่งในบางกรณีมีมูลค่าสูงเกินกว่าที่เอกชน หรือองค์กรใดเพียงลำพังจะรับภาระนี้ได้ โดยกระทำในรูปของการให้กู้ยืม ช่วยเหลือ หรืออุดหนุนกิจการ หรือองค์กรที่มีกิจกรรมด้านการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

หลักการของกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มุ่งเน้นในส่วนของการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ การให้ส่วนราชการ ท้องถิ่น หรือผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัด หรือกำจัดของเสียในกิจการของตน กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียอื่น ไม่ครอบคลุมถึงกรณีการพัฒนาและคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมกรณีของการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาการทำประมง โดยปรับปรุงระเบียบกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ราชการ ท้องถิ่น หรือเอกชน สามารถกู้ยืมเงินจากกองทุน หรือจัดในรูปของเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกิจการประมง รวมทั้งปรับปรุงรูปแบบของกองทุนโดยให้มีกองทุนย่อยกระจายอยู่ในระดับ ท้องถิ่น

การดำเนินงานให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ โดยให้กรมประมงในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ เป็นหน่วยงานขั้นต้นที่รับผิดชอบ ดำเนินการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยประสานกับกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้การกำกับ ดูแลของกระทรวงการคลังในการจัดสรรเงินทุนในลักษณะต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเงิน ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทำประมงของชาวประมงในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและเป็น รูปธรรม

4. สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ประกอบไปด้วยกฎหมายใน กลุ่มต่างๆ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การคุ้มครองระบบนิเวศ และชนิดพันธุ์พืชและสัตว์และการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยมีสภาพปัญหา ทางกฎหมายที่แยกพิจารณาตามประเด็นข้างต้นได้ ดังนี้

4.1 กฎหมายมีลักษณะแยกส่วนการจัดการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงมีลักษณะแยกส่วน โดยมี วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันตามภารกิจและความจำเป็นของกฎหมายนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ทำให้ขาดศักยภาพ ในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช การตรา กฎหมายเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านการจัดการทรัพยากรในแต่ละด้านและอำนาจของ องค์กรเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแลปัญหาเดียวกันภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเกิดปัญหาการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ไม่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรประมงที่พึงมีการจัดการแบบบูรณาการ อย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบ



4.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

การทำประมงเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาต โดยจดทะเบียนภายใต้กฎหมายหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้แก่ การจดทะเบียนเรือประมงกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 การจดทะเบียนผู้บังคับเรือกับกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และผู้ประกอบการประมงจะต้องขออาชญาบัตรใช้เครื่องมือประมงกับกรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างของกฎหมายการจัดการแบบเดิมที่มีลักษณะแยกส่วน เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ มีปัญหาเรื่องการประสานงาน แนวทางแก้ไขอาจจัดให้มีการให้บริการจดทะเบียนเกี่ยวกับเรือประมง การเดินเรือประมงและอาชญาบัตรทำประมงไว้ที่หน่วยงานราชการเดียวกัน โดยให้กรมประมงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจดทะเบียนในเรื่องดังกล่าวในลักษณะการจัดการแบบครบวงจร

4.3 การขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วม

ในการจัดการทรัพยากรประมงนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ตั้งแต่ การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการอนุมัติอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีการเปิดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการใน “คณะกรรมการ” ตามกฎหมายต่างๆ อาทิ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรประมงได้มากขึ้น แต่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธียังไม่ชัดเจนเพียงพอตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

การออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่และฤดูกาลห้ามจับสัตว์น้ำ เป็นการดำเนินการโดยกรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพียงลำพัง ขาดการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับชุมชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องถูกบังคับใช้ประกาศดังกล่าวที่มีระยะเวลานาน ทำให้ท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ แต่ยังมีได้มีถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

4.4 ปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วม

การรวมศูนย์อำนาจจัดการทรัพยากรประมงไว้ที่ส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและสั่งการให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้ปฏิบัติและการที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือโครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้

มีปัญหาการไม่เข้าใจระบบการจัดการในท้องถิ่น และแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มักกระทบต่อวิถีชีวิตและแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงในพื้นที่ในการมีส่วนร่วมจัดการ จึงควรให้ข้อมูลและความรู้ แก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ โดยมอบอำนาจการจัดการให้องค์กรของชุมชนดำเนินการ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดการทรัพยากรประมงของไทย ยังขาดการบูรณาการของกฎหมาย นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน จึงควรจัดให้มีนโยบายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและกฎหมายที่สอดคล้องสนับสนุนกับนโยบายดังกล่าว โดยจัดให้มีกฎหมายที่วางรากฐานในเรื่องการกระจายอำนาจจัดการทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน หลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรประมงของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ โดยนำมาบัญญัติเป็นมาตรการไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงกระจายอำนาจ สิทธิ และหน้าที่ดังกล่าวไปสู่ท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ ในการจัดการประสานร่วมกัน โดยกรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบและประสานงานในการจัดการทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างบูรณาการ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง ในประเด็นที่สำคัญสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ พืชน้ำ และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รวมทั้งพืชและสัตว์ทะเลที่หายาก โดยการกำหนดชนิดพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่ต้องการคุ้มครองพร้อมทั้งมาตรการคุ้มครอง กำหนดมาตรการเขตคุ้มครองระบบนิเวศซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์นั้น

2. จัดให้มีการให้บริการจดทะเบียนเกี่ยวกับเรือประมง การเดินเรือประมง และอาชญาบัตรทำประมงไว้ที่หน่วยงานเดียวกัน โดยให้กรมประมงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจดทะเบียนในเรื่องดังกล่าวในลักษณะการบริหารจัดการแบบครบวงจร โดยโอนอำนาจการจดทะเบียนเรือและการเดินเรือประมงจากกรมเจ้าท่ามาให้กรมประมงดำเนินการ พร้อมกันไปกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการประมงหรืออาชญาบัตรทำประมง

3. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประมง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้การออกมาตรการคุ้มครองทรัพยากรประมง ต้องจัดทำโดยคณะกรรมการร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้มีผู้แทนของท้องถิ่นร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการออกมาตรการดังกล่าว เพื่อให้การจัดการทรัพยากรประมงมีประสิทธิภาพโดยให้กระทบต่อชุมชนในพื้นที่น้อยที่สุด



4. กำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่น และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการ อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้มีส่วนร่วมในระดับร่วมจัดการกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นในลักษณะของการจัดการร่วมกัน รวมทั้งจัดระบบข้อมูลและองค์ความรู้ด้านการประมง แก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยมอบอำนาจการจัดการให้องค์กรของชุมชนดำเนินการ

5. กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงของชุมชน ประชาชน และทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยให้อำนาจคณะกรรมการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ในการทำประมงในรูปโควต้าและการให้สิทธิทำประมงแก่ผู้มีส่วนได้เสียในระยะเวลาที่กำหนดหมุนเวียนกันไป

การจัดการทรัพยากรประมงที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมจัดการอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีมาตรการคุ้มครองชนิดพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบ จัดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างเป็นธรรม โดยมีกองทุนในระดับท้องถิ่นช่วยเหลือและสนับสนุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง รวมทั้งการบูรณาการนโยบาย แผนงาน หน่วยงานของรัฐและชุมชน โดยให้กรมประมงเป็นหน่วยงานหลักจะสามารถพัฒนาไปสู่การจัดการร่วมกันในทรัพยากรประมงของชาติได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กรมประมง. (2555). **รายงานประจำปี กรมประมง 2554**. กรุงเทพฯ: กองแผนงานและนโยบาย ประมง กรมประมง.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ประจำปี พ.ศ. 2556**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กังวาลย์ จันทรโชติ. (2544). **กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เจต พิมลจินดา. (2544). **กลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงในการจัดการทรัพยากร ชายฝั่ง: กรณีศึกษาอ่าวพังงา**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง.
- บรรจง นะแส. (2545). **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน: กรณีศึกษาจากชุมชนชาว ประมงพื้นบ้านภาคใต้**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.
- เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. (2549). **การจัดการปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยสันติวิธี**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เลิศชาย ศิริชัย. (2546). “องค์ความรู้: ข้อเสนอเชิงนโยบายและทางออกปัญหาสิทธิชุมชน ภาคใต้.” **วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน**. 1 (1), 88.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). **รายงานการศึกษา เรื่อง การจัดตั้งกรมประมงทะเล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.



Translated Thai References

- Fisheries, Department. (2012). **Annual report 2011**. Bangkok: Planning Division, Department of Fisheries. [in Thai]
- Natural Resources and Environment, Ministry. (2014). **State of the environment report 2013**. Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. [in Thai]
- Chantachot, K. (2001). **Law and regulation for community-based fishery management**. Bangkok: The Thailand Research Fund. [in Thai]
- Pimonjinda, J. (2001). **Strategy for the fisheries community participation for the management of coastal zone resources: Case of Phangnga**. Bangkok: Institute of Advanced Naval Studies. [in Thai]
- Nasae, B. (2012). **Community-based natural resources management: Case of southern artisanal fisheries community**. Bangkok: Southern Coastal Zone Resources Management Project. [in Thai]
- Makarapirom, P. (2006). **Peaceful managing natural resources and environment conflict**. Bangkok: Social Research Institute, Chiang Mai University. [in Thai]
- Sirichai, L. (2003). "Knowledge: Policy proposal and the resolution for community rights protection in the south." **Thailand Human Rights Journal**. 1 (1), 88. [in Thai]
- The Secretariat of the Senate. (2010). **The Establishment of sea fisheries department report**. Bangkok: The Secretariat of the Senate Press. [in Thai]