

**ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490**

วรพงศ์ สารรัตน์^{*}
รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ^{**}

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรประมง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยและต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง เพื่อหาแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง การแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน และปัญหาการจัดการกิจการของรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่ชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ต้องจัดทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรประมงอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งรัฐต้องจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน และเป็นไปตามหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี การจัดการทรัพยากรประมงในประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสาเหตุเนื่องมาจาก (1) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพไว้ แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว เป็นเหตุให้ภาครัฐจัดการทรัพยากรประมงแต่เพียงลำพัง ขาดความร่วมมือจากประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย ไม่สามารถระดมพลังคนในสังคมเข้ามาร่วมจัดการและแก้ไขปัญหการประมง ซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (2) การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน ซึ่งกรมประมงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมง และแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจของตนที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงเกิดเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกัน (3) การจัดการกิจการของรัฐในการ

^{*} นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

^{**} ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

จัดการทรัพยากรประมงที่ไม่ชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐ และไม่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเพื่อจัดการทรัพยากรประมงได้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีเนื้อความบางส่วนที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหากฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกัน แต่ได้ออกโดยอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ต่างกัน มีเนื้อความขัดหรือแย้งกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ (1) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง เช่น ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีคณะกรรมการนโยบายประมงระดับชาติ คณะกรรมการประมงระดับจังหวัด และคณะกรรมการประมงระดับท้องถิ่น การมีบทบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงประชาชนและชุมชนให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม (2) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรอง ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน (3) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ สภาพการณ์ของทรัพยากรประมง สภาพทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนท้องถิ่นของตน มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลใดทำการประมงหรือประกอบกิจการเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีใดกรณีหนึ่งได้ และมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

1. บทนำ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การประมงได้เป็นแหล่งอาหารอันสำคัญของมนุษยชาติ และก่อให้เกิดผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมหาศาล ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาตินั้นเดิมเชื่อกันว่าไม่มีวันหมดไป แต่หลังจากที่มีการพัฒนาการประมงโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาพัฒนาเครื่องมืออุปกรณ์ในการจับสัตว์น้ำเพื่อให้ได้ปริมาณที่มากที่สุด ความเชื่อนี้ก็ได้เลือนลางลงด้วยการที่ต้องเผชิญกับความเป็นจริงที่ว่าแม้ทรัพยากรสัตว์น้ำจะสามารถเกิดขึ้นใหม่ทดแทนได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าจะมีอยู่ตลอดไป หากปราศจากการใช้ประโยชน์อย่างระมัดระวัง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการ

อย่างเหมาะสม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวสามารถผลิตทดแทนได้ทันต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนให้ยั่งยืนสืบไป (สมศักดิ์ จุลละศรี และคณะ, 2546 : 1)

การดำเนินกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน การจัดการทรัพยากรประมงก็เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งกระบวนการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน แต่ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ผ่านมา ก็ประสบปัญหาที่สำคัญหลายประการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง โดยศึกษา จากแนวคิด ทฤษฎี หลักการพื้นฐานและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง ตลอดจนการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีพัฒนาการในด้านการจัดการทรัพยากรประมงที่ก้าวหน้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค และมีสถานการณ์ทางการเมืองใกล้เคียงกับประเทศไทย รวมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าวข้างต้น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและในอนาคต และเกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

1) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2538 : 21) โดยประเทศไทยได้รับรองสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อันส่งผลให้ผูกพันหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลอีกด้วย

2) มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงจะต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับพื้นที่ท้องถิ่น ทรัพยากร สภาพสังคมและเศรษฐกิจ โดยอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนร่วมและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลทางวิชาการเป็นจุดอ้างอิงที่จะกำหนดว่าสามารถใช้ทรัพยากรได้เท่าไร ปริมาณกำลังการทำประมงเท่าไรจึงจะเหมาะสม โดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือกับนักวิชาการ นักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนชาวประมงที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรนำระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรมาใช้ในการจัดการประมง โดยปรับสัดส่วน

ระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชนและกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้มีความเหมาะสม ชาวประมงและประชาชนต้องมีความตระหนักต่อปัญหาทรัพยากร มีจิตสำนึกต่อการใช้ทรัพยากรอย่างรับผิดชอบ และให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับภาครัฐ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรมีความยั่งยืน (อุทร ฤทธิ ลิก, 2556 : คำนำ) ซึ่งการจัดการประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการประมงชายฝั่งนั้น จะต้องใช้วิธีการจัดการประมงโดยชุมชนเท่านั้น ปัญหาต่าง ๆ ของการประมงชายฝั่งจึงจะสามารถแก้ไข ได้ (กังวาลย์ จันทรโชติ, 2541 : 15)

3) อำนาจในการตราข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแยกได้ดังนี้ (พนม เี่ยมมประยูร, 2537 : 481) (1) อำนาจตราข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กร ถ้าไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือ บางส่วนแล้วย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างกว้างขวาง แต่การใช้อำนาจตราข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่ ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีค่าบังคับในระดับพระราชบัญญัติและ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ และในกรณีที่กิจการนั้นมีกฎหมาย อื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือบางส่วนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทรงอำนาจตรา ข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ขัดแย้ง กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น (2) อำนาจตราข้อบังคับตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีที่มาหรือบ่อ เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะกระทำได้อีกเมื่อกฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับนั้นเองบัญญัติไว้ เป็นอำนาจที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบมาเพื่อตราข้อบังคับกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายแม่บท เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน

4) รัฐมีภาระหน้าที่หรือภารกิจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะต้องกำหนด ภาระหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการทำหน้าที่อย่างชัดเจนว่า องค์กรใดจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ใน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทใด และระดับใด ให้มีความเหมาะสมตามแนวคิดหลักการทาง วิชาการและสภาวะการณ์ของเรื่อง ตลอดจนมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยใช้กฎหมายเป็นตัวกลางในการ ทำหน้าที่ตามหลักการ ซึ่งกรณีบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนั้นต้องเป็นภารกิจเพื่อชุมชนหรือ ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่มหาชนของรัฐ เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ โดยมีหลักประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นข้อพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการจัดทำบริการ เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแล้วไม่เกิดผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเป็นภารกิจที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎร เพื่อสนองตอบความต้องการ และประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความต้องการ ความเหมาะสมในแต่ ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น รัฐจะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะลักษณะใดจำเป็นต้องพิจารณาถึงความ

เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นให้ตรงความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน (จิราภา แจ่มใจดี, 2541 : 66)

3. หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน โดยให้รัฐต้องจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งการกำหนดให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดดังกล่าว

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดกรอบสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน ในเรื่องการจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ไว้ และแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม โดยระบุเฉพาะภารกิจในเรื่องการฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ) ของส่วนราชการกรมประมง ซึ่งถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2545 ให้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดเป็นภารกิจถ่ายโอนที่สามารถเลือกทำโดยอิสระ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 320) แต่ภารกิจในการจัดการทรัพยากรประมงมิได้มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 เป็นต้น มีบทบัญญัติที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตในกิจการบางประเภทรวมทั้งมีอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องไว้อย่างชัดเจน

4) ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประมงจัดการทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดเรื่องการให้ชุมชนมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง และมีการดำเนินงานตามนโยบายและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ

ตลอดจนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน ชุมชนประมง และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงเกิดความสำเร็จขึ้นได้ ซึ่งทำให้การประมงเป็นอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน มีการจัดสรรทรัพยากรประมงที่เป็นธรรม ลดปัญหาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร เป็นแหล่งสร้างอาหารและรายได้ให้กับประชาชน และส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความมั่นคง

5) ประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมายแบ่งแยกหรือจัดสรรหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรค่อนข้างชัดเจน จึงไม่มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน โดยรัฐบาลกลางจะดูแลกิจการระดับรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าหนึ่งเทศบาล และดูแลเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด และกำหนดให้ภารกิจบริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ตราบใดที่ไม่ขัดกับกฎหมาย (สมาน รังสิโยภุชญ์, 2543 : 46) และในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดในการให้บริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งได้วางหลักการและวิธีการปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ในกฎหมายฉบับเดียว จึงไม่มีความขัดแย้งหรือมีความซ้ำซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับและประเภท (สมาน รังสิโยภุชญ์, 2543 : 58)

6) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (สำนักงานประมงภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2542 : 7) ได้แนะนำในเรื่องการจัดการประมงไว้ว่า รัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประมงทั้งหมดควรจัดทำมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในระยะยาวและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยอาศัยกรอบนโยบายด้านกฎหมายและองค์กรที่เหมาะสม มาตรการนี้ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ ควรอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ และควรกำหนดขึ้นเพื่อรับรองความยั่งยืนตลอดไปของทรัพยากรในระดับที่ส่งเสริมวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดและคงรักษาไว้เพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ควรแสวงหากลุ่มบุคคลที่มีความสนใจในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรประมง และดำเนินการปรึกษาหารือกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการบรรลุผลจากการทำประมงอย่างรับผิดชอบ รวมทั้งควรสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการติดตามตรวจสอบ ควบคุม และบังคับใช้กฎระเบียบด้านการประมง เพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่ได้กำหนดขึ้น

4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง การจัดการทรัพยากรประมงจึงเป็นภารกิจอันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งกระบวนการในการจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่แต่เพียงลำพัง โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม หรือมีการกระจายอำนาจการจัดการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดอย่างสมควรจะเป็น โดยเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และจัดการให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรม แต่ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา ก็ประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งอาหารในธรรมชาติลดน้อยถอยลง และเกิดผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรประมงทั้งระบบ รวมทั้งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพไว้ แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังไม่มีบทบัญญัติ ในเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง รวมทั้งยังไม่มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ เป็นเหตุให้ไม่สามารถระดมพลังคนในสังคมเข้าร่วมแก้ไขปัญหามิประมงได้อย่างแท้จริง และส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน กรมประมงเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจตรา ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ต่อมาเมื่อมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมง และแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจของตนที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงเกิดเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการ

ใช้อำนาจหน้าที่ทับซ้อนและไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ดังนั้น เมื่อมีการลักลอบจับสัตว์น้ำโดยวิธีการที่ฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 59 ของกฎหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของทั้งสององค์กรมีความทับซ้อนกัน

3) ปัญหาการจัดการกิจของรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่ชัดเจน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องและเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรประมงของรัฐ โดยที่กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการทรัพยากรประมงได้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้ออกข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีเนื้อความบางส่วนขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 รวมทั้งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหากฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกัน แต่ออกโดยอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายต่างกัน มีเนื้อความขัดหรือแย้งกัน

5. ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง เช่น ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีคณะกรรมการนโยบายประมงระดับชาติ คณะกรรมการประมงระดับจังหวัด และคณะกรรมการประมงระดับท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและ ผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งภาครัฐ ประชาชน กลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้อง ชุมชนประมงท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การมีบทบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่น สนับสนุนการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และให้ชุมชนประมงท้องถิ่นดังกล่าวมีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง รวมทั้งแนวทางในการกำหนดมาตรการจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่ของตน ตลอดจนการให้สมาชิกของชุมชนประมงท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบของอาสาสมัครหรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีบทบัญญัติให้มีกระบวนการติดตามประเมินผลการใช้มาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อพัฒนาการจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการประมงทั้งใน

ปัจจุบันและอนาคต ภายใต้ข้อมูลทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และโดยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบ เป็นต้น

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรองของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ตลอดจนการถ่ายโอนภารกิจการจัดการทรัพยากรประมงของกรมประมงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ประเภท ขนาด หรือลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีเป็นแหล่งน้ำปิด ซึ่งได้แก่ อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง สระเก็บน้ำ อาจใช้ขนาดพื้นที่ของแหล่งน้ำดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก หรือกรณีเป็นแหล่งน้ำเปิด ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง ลำห้วย ก็อาจกำหนดเป็นแม่น้ำชั้นที่หนึ่ง แม่น้ำชั้นที่สอง (ในเขตที่กำหนด) เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก ในลักษณะเดียวกับกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น หรือกรณีแหล่งน้ำที่เป็นทะเลก็อาจกำหนดระยะความห่างจากแนวทางฝั่งออกไป 3 ไมล์ หรือบริเวณที่เป็นอ่าว ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนระยะที่ไกลออกไปก็ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง หรืออาจกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ภายใต้ข้อตกลงในแนวทางและวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินงานร่วมกัน เป็นต้น รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนหรือสนับสนุนบุคลากรงบประมาณ ตลอดจนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการจัดการกิจการของรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงที่ไม่ชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการจัดการทรัพยากรประมง ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ สภาพการณ์ของทรัพยากรประมง สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นของตน และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยรัฐที่เป็นส่วนกลาง ก็ให้มีกลไกในการควบคุมโดยให้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งให้ออกข้อบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ที่ออกโดยรัฐที่เป็นส่วนกลางได้หากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นนั้น และให้มี
บทบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลใดทำการประมงหรือ
ประกอบกิจการเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีใดกรณีหนึ่งได้ ตลอดจนให้มีบทบัญญัติ
ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กังวาลย์ จันทรโชติ. (2541). การจัดการประมงโดยชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ :
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จิราภา แจ่มใจดี. (2541). การกระจายอำนาจบริการสาธารณะในท้องถิ่นไทย : กรณีศึกษาการ
ขนส่งโดยสารรถประจำทางในรูปแบบสหกรณ์ในเขตกรุงเทพมหานครและ
ปริมณฑล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2537). อำนาจตราข้อบังคับขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น.
วารสารนิติศาสตร์, 24(3).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). คู่มือการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ :
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานประจําภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ.
(2542). จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กรมประมง ศูนย์พัฒนาการ
ประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคม
ผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูป บริษัท ศิริชัยการประมง จำกัด.
- สมศักดิ์ จุลละสร, พวงทอง อ่อนอุระ และดวงพร ณ ป้อมเพ็ชร. (2546). คู่มือวิชาการเพื่อ
การประมง อย่างรับผิดชอบ 4. การบริหารจัดการประมง (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจําภูมิภาค
เอเชียและแปซิฟิก.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ สหราชอาณาจักร
สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ :
บรรณกิจ.

อุทร ฤทธิลิก. (2556). การจัดการทรัพยากรประมง. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.