

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุน การทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ

วัชรเกียรติ ขวัญสมบูรณ์\*

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี\*\*

## บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือ และสนับสนุนการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงในต่างประเทศ และประเทศไทย รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ เพื่อให้การประกอบอาชีพประมงของประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงท้องถิ่นโดยรัฐ 3 ประการได้แก่ ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ ที่รัฐได้กำหนดนโยบายในการช่วยเหลือผู้ประกอบการประมงที่มีขึ้นตอนยุ่งยากและกระทบต่อการขอความช่วยเหลือของประชาชนที่เกิดความล่าช้า ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐ ซึ่งชุมชนประมงท้องถิ่นนั้นไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ รัฐต้องมีการช่วยเหลือประชาชนทั้งด้านความรู้จากบุคลากรและเงินทุนในการสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นให้บริหารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน เนื่องจากในการทำประมงพื้นบ้านนั้น ประชาชนต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐในเรื่องของกองทุนเพื่อจะคอยช่วยเหลือในการประกอบอาชีพประมง ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในปัจจุบัน นั่นเอง

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมง และให้รัฐสนับสนุนด้านงบประมาณ และ

\* นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บุคลากรเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ ตลอดจนการกำหนด รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ เรื่องการช่วยเหลือการทำประมงในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่งของ ประชาชนผู้ประกอบอาชีพการประมง โดยนำแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนมาตรการ ทางกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

## 1. บทนำ

จากการศึกษา ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือ และสนับสนุนการทำประมงท้องถิ่นโดยรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อช่วยเหลือการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ สำหรับประมงพื้นบ้าน หมายถึง การทำประมงขนาดเล็กหรือการทำประมงชายฝั่งที่ทำประมง โดยการใช้เรือไม่ติดเครื่องยนต์ เช่น เรือพาย เรือแจว หรือเรือติดเครื่องยนต์ เช่น เรือหางยาว เรือท้ายตัดเรือ กอและ ซึ่งเรือที่ติดเครื่องยนต์ดังกล่าวมีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้า และมีลำ เรือยาวไม่เกิน 7.5 เมตร ใช้เครื่องมือในการจับ สัตว์น้ำ ที่ไม่ซับซ้อน ทั้งเครื่องมือประจำที่ เช่น ไซ โพงพาง และเครื่องมือเคลื่อนที่ เช่น อวน ส่วนคำว่า ทะเลชายฝั่ง มีความหมายว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป สามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออก กฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่า สามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่ แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับประมงของประเทศไทย คือ พระราช กำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พบว่า ได้มีการกำหนดให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือ สนับสนุนในเรื่องของการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมง ท้องถิ่น และให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู ตลอดจนเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่ง การช่วยเหลือนั้นเป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งๆ ไป ทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐเกิดความไม่ยั่งยืนถาวร ทั้งนี้ เมื่อถึงเวลาที่ประชาชนที่ทำอาชีพประมงเกิดประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงขึ้นก็ต้องรอความ ช่วยเหลือจากทางหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติในเรื่องของการช่วยเหลือว่าจะต้องช่วยเหลือ ผู้เดือดร้อนในรูปแบบใด ทำได้เพียงแค่อธิบายจากทางรัฐ โดยผ่านคณะกรรมการนโยบายการประมง

แห่งชาติ และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ทำให้การช่วยเหลือจากทางรัฐเกิดความล่าช้า ไม่สามารถ  
แก้ปัญหาของชาวประมงได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงพื้นบ้านให้ดำเนิน  
กิจการตามนโยบายของรัฐ

สำหรับชุมชนประมงท้องถิ่น คือ กลุ่มประชาชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือ  
จังหวัด ที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประมงร่วมกันเพื่อช่วยเหลือ  
หรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการ  
แสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ทั้งนี้ รวมถึงการรวมกลุ่มกันของนิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นที่มี  
วัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประมงในท้องถิ่น และมีสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า 30  
คน มาติดต่อยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นที่สำนักงานประมงในแต่ละจังหวัด  
นอกจากนี้ ความสำคัญของการจัดตั้งชุมชนประมงท้องถิ่นขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมและสนับสนุนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การ  
ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขต  
ประมงทะเลชายฝั่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับประมง คือ พระราชกำหนดการประมง  
พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การ  
บำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ  
ในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง โดยกฎหมายได้กำหนดให้การทำประมงจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย  
ของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย  
ให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรแต่ในทางกลับกันเนื้อหาของกฎหมายก็ไม่บังคับให้คณะกรรมการ  
นโยบายการประมงแห่งชาติจะต้องออกนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมง  
ท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเป็นการเฉพาะ  
อีกทั้งนโยบายในกรณีนี้ยังสามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ผลของการที่กฎหมายมีเนื้อหาใน  
บทบัญญัติในแนวทางนี้จึงส่งผลทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบาย เนื่องจากขึ้นอยู่  
กับคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติในแต่ละชุดว่าจะกำหนดนโยบายสนับสนุนการมีส่วนร่วม  
ของชุมชนประมงท้องถิ่นนั้นอย่างไร จึงส่งผลให้การสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องของการส่งเสริมการมี  
ส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการ  
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่น

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการประมง  
พื้นบ้าน

ในปัจจุบัน การประมง หมายความว่า การทำการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การดูแลรักษา สัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำ และหมายความรวมถึงการกระทำใดๆ ที่เป็นการสนับสนุนการทำการประมง และคำว่า ทำการประมง นั้น หมายความว่า ค้นหา ล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำหรือการกระทำใดๆ ที่มี จุดมุ่งหมายเพื่อล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ โดยการทำการประมงนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ประมงน้ำจืด ซึ่งมีความหมายว่า การทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำที่อยู่ในน้ำภายใน ประมง พื้นบ้าน คือ การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีไว้เป็นประมงพาณิชย์ ส่วนประมงพาณิชย์ คือ การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ ลิบตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดประเภทของประมงออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประมงน้ำจืด ประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ ซึ่งการทำประมงทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวยัง ประสบกับปัญหาของการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐ เพราะในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แต่ก็ได้กำหนดในเรื่องของการช่วยเหลือการทำประมงไว้เพียงแต่ ให้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมง ทั้งนี้ ไม่มีการกำหนดกองทุน เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนอาชีพการทำประมงเลย ส่งผลให้ในกรณีที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนจาก การทำประมงไม่ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ถึงแม้จะมีองค์การสะพานปลาที่ทำ หน้าที่ช่วยเหลือชาวประมงแต่ก็เป็นองค์การที่แสวงหากำไร และช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่ลงทะเบียนไว้เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือและสนับสนุนชาวประมงได้จริง

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการ ทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ

### 2.1 หลักภารกิจของรัฐ

หลักภารกิจของรัฐ ประเภทภารกิจลำดับรอง มีสาระสำคัญ ดังนี้

ภารกิจอันดับรองของรัฐ คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติ ไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การส่งเสริมคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา เพื่อให้ราษฎรมีสุขภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม อัตรการว่างงาน คุ่มครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ เนื่องจากภารกิจอันดับรองของรัฐนี้ รัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายจะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้น กว่าที่เป็นอยู่แต่เดิมหรือเพิ่มสิทธิใหม่หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่างทั่วถึง โดยภารกิจรอง ของรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการจัดทำก็ได้ ถึงแม้ว่าการกิจกรรมจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ว่าการกิจกรรมของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน<sup>1</sup>

## 2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบ การทำงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนได้รับการรับฟังและจะได้รับการตอบสนองซึ่งเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ<sup>2</sup> คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม (Freedom to Participate) กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ได้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (Ability to Participate) กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

## 2.3 สิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีการรับรองชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ส่งผลให้ชุมชนแต่ละชุมชนตื่นตัวในการอนุรักษ์ ประเพณี วัฒนธรรม จารีตต่างๆ อย่างมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้ชุมชนมีอำนาจในการต่อรองจากอำนาจรัฐมากขึ้น กอปรกับยังสามารถ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ทั้งนี้ สิทธิชุมชนจะต้องได้รับการยกระดับอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของรัฐ

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ สิทธิของชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้สมาชิกของชุมชนจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากร

<sup>1</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 184 - 186.

<sup>2</sup> ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, หน้า 16.

ส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและเพื่อความอยู่รอดของชุมชน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน เป็นสิทธิของประชาชนที่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายรวมทั้งชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Traditional Local Community) ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน และเป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่งด้วย

หลักการสำคัญของการจัดการประมงโดยชุมชน คือ รัฐจะต้องทำการมอบอำนาจในการจัดการประมงให้กับชุมชน โดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการให้กับชุมชน ชุมชนมีสิทธิครอบครองทรัพยากรที่อาศัยอยู่ในท้องทะเลที่ชุมชนได้รับมอบจากรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และในขณะเดียวกันชุมชนก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่างๆ ที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของชุมชน รวมทั้งทำหน้าที่บริหารและจัดการใช้ประโยชน์จากทะเล ภายใต้เงื่อนไขของการอยู่ดีกินดีของชาวประมงในชุมชน และการพัฒนาการประมงอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ของชุมชน<sup>3</sup>

### 3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงในต่างประเทศ และประเทศไทย

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงในต่างประเทศ

##### 3.1.1 สหราชอาณาจักร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประมงของสหราชอาณาจักร พระราชบัญญัติการประมง ค.ศ. 1981 กำหนดให้ดำเนินการจัดตั้ง “การอุตสาหกรรมปลาทะเล” (The Sea Fish Industry Authority) ขึ้น โดยมีคณะกรรมการที่รัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นจำนวนไม่เกิน 12 คน เป็นผู้บริหารงาน โดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการ และแต่งตั้งกรรมการอื่นอีก 2 คน จากบุคคลที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้ไม่มีผลประโยชน์ทางการค้าหรือได้รับเงินสนับสนุน อันจะเกิดเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรรมการที่เหลือจากผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมปลาทะเล ให้ปรึกษากับหน่วยงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น เกี่ยวกับความเหมาะสมก่อนที่จะแต่งตั้ง โดยกำหนดให้ “การอุตสาหกรรมปลาทะเล”<sup>4</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมปลาทะเล โดยต้องคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคปลาทะเลและผลิตภัณฑ์จาก

<sup>3</sup> วรพงศ์ สารรัตน์. (2557). ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 92-93

<sup>4</sup> Fisheries Act 1981, Article 1

ปลาทะเลต่างๆ กับที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของกิจการอุตสาหกรรมปลาทะเลเองด้วย และมีอำนาจแนะนำและดำเนินการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมปลาทะเล จัดให้มีการฝึกอบรมและให้ทุนเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา อุตสาหกรรมปลาทะเล ส่งเสริมการตลาดปลาทะเลทั้งในและนอกประเทศ ให้กู้เงินเพื่อการสร้างเรือ และการซ่อมแซมเรือ หรือการปรับปรุงสภาพเรือ หรือปรับปรุงสภาพโรงงานผลิตน้ำแข็งหรือโรงงานอุตสาหกรรมปลาทะเล ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือการรับประกันแก่บุคคล เพื่อการก่อตั้งดำเนินการหรือเพื่อขยายกิจการสหกรณ์ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายปลาทะเลหรือการสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและอุปกรณ์เกี่ยวกับการประมง ตลอดจนการเก็บรักษาสິงเหล่านั้นเพื่อจำหน่ายให้แก่อุตสาหกรรมการประมง “การอุตสาหกรรมปลาทะเล” มีอำนาจกำหนดนโยบายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยได้อนุมัติจากรัฐมนตรี

### 3.1.2 ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ประมง (The Fisheries Cooperative Association Law of Japan) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถูกตราขึ้นในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2489) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ประมงและสหกรณ์ผู้ประกอบกิจการประมงประเภทอื่น เพื่อเป็นการพัฒนาสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมง ผลผลิตทางการประมงและการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศโดยส่วนรวม กฎหมายสหกรณ์ประมงฉบับนี้ จะครอบคลุมถึงสหกรณ์ประมง สหกรณ์ผลิตภัณฑ์ประมง และสหกรณ์ผู้ผลิตสินค้าประมงอื่นๆ โดยหลักการทั่วไปของสหกรณ์ประมง คือ สมาชิกแต่ละคนจะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง การเข้าร่วมในกิจการต่างๆ จะเป็นไปในลักษณะอาสาสมัครตามความประสงค์ของสมาชิกแต่ละคน กฎหมายสหกรณ์ประมงฉบับนี้ กำหนดประเภทของสหกรณ์ประมงไว้ 5 ประเภท ดังนี้

- 1) สหกรณ์ประมงชายฝั่ง
- 2) สหกรณ์ประมงประเภทเฉพาะ
- 3) สหกรณ์ประมงน้ำจืด
- 4) สหกรณ์แปรรูปสัตว์น้ำ
- 5) สหกรณ์ชาวประมงผู้จับสัตว์น้ำ

### 3.1.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ในสหพันธรัฐมาเลเซียได้มีการจัดตั้งสถาบันกลางเพื่อทำหน้าที่บริการทรัพยากรทางทะเลในเชิงยุทธศาสตร์และในการประสานงานกับหน่วยงานทางทะเลทั้งภาครัฐและเอกชน คือ สถาบันทางทะเลแห่งชาติมาเลเซีย (The Maritime Institute of Malaysia: MIMA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ตามพระราชบัญญัติบริษัท ค.ศ. 1965 (The Companies Act, 1965) มีการดำเนินงานในรูปของบริษัท

---

<sup>5</sup> กังวาลย์ จันทร โขติ. (2543). *กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า 70.

จำกัด ซึ่งมีรัฐบาลเป็นประกัน และไม่มีทุนจดทะเบียน บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) เดิมรู้จักกันในนามของ Malaysian Institute of Maritime Affairs: MIMA โดยเป็นสถาบันวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (a policy research institution) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลมาเลเซีย เพื่อดูแลประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของมาเลเซีย และเพื่อคุ้มครองผลกระทบของภัยด้านต่างๆ ที่คุกคามต่อความมั่นคงทางทะเล ความปลอดภัยทางทะเล สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งยังเป็นหน่วยประสานงานสำหรับงานวิจัยของภาคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเล (a national focal point for research in the maritime sectors) ซึ่งมีแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ทางทะเล ที่มีความท้าทายและมีผลกระทบต่อมาเลเซีย ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก โดยสถาบันดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ดังนี้<sup>6</sup>

1) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือรัฐบาลผ่าน The National Maritime Council หรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลในเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ทางทะเลและแผนปฏิบัติ

2) ศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเล

3) ให้ข้อเสนอแนะและนโยบายทางเลือกในประเด็นที่เกี่ยวข้องทางทะเล แก่รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ทางทะเล

4) เผยแพร่ความรู้และผลงานการศึกษาค้นคว้าวิจัยและเสริมสร้างความตระหนักและการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของทะเลในภาคต่างๆ

5) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางเกี่ยวกับกิจการทางทะเลและเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศทางทะเลที่เกี่ยวข้อง

6) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลและแหล่งข้อมูลอ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับสาขาทางทะเล

### 3.1.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการออกกฎหมายมาสนับสนุนให้มีการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น เพื่อที่จะพัฒนาชาวประมงขนาดเล็กให้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประสบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการประมงทะเล อันได้แก่ ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงชายฝั่ง การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมง ความยากไร้ของชาวประมงขนาดเล็ก ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และประสิทธิภาพของกองเรือพาณิชย์ต่ำ ทำให้ขาดศักยภาพที่จะออกไปทำการประมงในบริเวณไกลฝั่ง จากปัญหาเหล่านี้ทำให้ผลผลิตจากประมงทะเลไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้อีกในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงชายฝั่งที่มีปัญหารุนแรงในด้านการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางการประมงและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง รัฐบาลฟิลิปปินส์ใน

<sup>6</sup> Memorandum of association of Maritime institute of Malaysia



สมัยประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส<sup>7</sup> จึงได้จัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Philippine Environment Code) ขึ้น โดยกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและแนวทางในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ให้นุญช์สามารถอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมหรืออาศัยประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมหรืออาศัยประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณภาพมากที่สุดและอย่างยั่งยืน

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับการบริหารจัดการการประมง<sup>8</sup> ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทยให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำประมง โดยคำนึงถึงจุดอ้างอิงเป็นสำคัญ (2) กำหนดนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และการแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย (3) กำหนดนโยบายการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศ (4) กำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงของประเทศ (5) กำหนดมาตรการในการดำเนินการควบคุมให้บรรลุตามนโยบาย (6) กำหนดปริมาณสูงสุดของสัตว์น้ำที่จะทำการประมงในน่านน้ำไทย (7) กำหนดแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาการประมงของประเทศให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม (8) กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (9) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง ให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายตามมาตรา 19 (1)

---

<sup>7</sup> ปีติเทพ อยุธยา. (2555). ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการควบคุมภาวะน้ำท่วมและกฎหมายเสริมสร้างการควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติของฟิลิปปินส์ สืบค้น 10 มกราคม 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1690>

<sup>8</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 19.

<sup>9</sup> พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 25.

(2) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนด

(3) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(4) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมงท้องถิ่นโดยรัฐ

##### 4.1 ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อช่วยเหลือการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ

สำหรับประมงพื้นบ้าน หมายถึง การทำประมงขนาดเล็กหรือการทำประมงชายฝั่งที่ทำประมงโดยใช้เรือไม่ติดเครื่องยนต์ เช่น เรือพาย เรือแจว หรือเรือติดเครื่องยนต์ เช่น เรือหางยาว เรือท้ายตัดเรือกอและ ซึ่งเรือที่ติดเครื่องยนต์ดังกล่าวมีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 30 แรงม้า และมีลำเรือยาวไม่เกิน 7.5 เมตร ใช้เครื่องมือในการจับ สัตว์น้ำ ที่ไม่ซับซ้อน ทั้งเครื่องมือประจำที่ เช่น ไซ โพงพาง และเครื่องมือเคลื่อนที่ เช่น อวน ส่วนคำว่า ทะเลชายฝั่ง มีความหมายว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับประมงของประเทศไทย คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พบว่า ได้มีการกำหนดให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องของการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู ตลอดจนเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งการช่วยเหลือนั้นเป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งๆ ไป ทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐเกิดความไม่ยั่งยืนถาวร ทั้งนี้เมื่อถึงเวลาที่ประชาชนที่ทำอาชีพประมงเกิดประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงขึ้นก็ต้องรอความช่วยเหลือจากทางหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติในเรื่องของการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมงว่าจะต้องช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนในรูปแบบใด ซึ่งตามนโยบายนั้น ทำได้เพียงแค่รอนโยบายจากรัฐ โดยผ่านคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ทำให้การ

ช่วยเหลือจากทางรัฐเกิดความล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาของชาวประมงได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

อนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเรื่องการทำประมงพื้นบ้านของประชาชนไว้อย่างกว้างนั้น ทำให้เนื้อหาของกฎหมายบางส่วนไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน และเกิดขึ้นตอนที่ยุ่งยากต่อการเข้าถึงการช่วยเหลือการให้คำปรึกษา ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่ได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติในเรื่องของการขอความช่วยเหลือจากรัฐเอาไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนผู้ที่ประกอบอาชีพทำประมงพื้นบ้านที่เกิดความเดือดร้อนจากการทำประมงในรูปแบบต่างๆ ไม่สามารถประกอบอาชีพประมงได้อย่างยั่งยืน และเกิดผลเสียกับการดำรงชีพของชาวประมงพื้นบ้านในประเทศไทย

ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ เรื่องการช่วยเหลือการทำประมงในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่งของประชาชนผู้ประกอบอาชีพการประมง ส่งผลให้ประชาชนผู้ประกอบอาชีพการประมงที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบอาชีพประมงมีขั้นตอนที่ยุ่งยากต่อการเข้าถึงการช่วยเหลือจากรัฐตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องรอเป็นครั้งๆ ไป ตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ รวมถึงส่งผลเสียต่อการพัฒนาระบบของการทำประมงในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่งในประเทศไทย และประชาชนไม่สามารถทำประมงพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน ในอนาคต

#### **4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐ**

สำหรับชุมชนประมงท้องถิ่น คือ กลุ่มประชาชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประมงร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ทั้งนี้รวมถึงการรวมกลุ่มกันของ นิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประมงในท้องถิ่น และมีสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า 30 คน มาติดต่อยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นที่สำนักงานประมงในแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ ความสำคัญของการจัดตั้งชุมชนประมงท้องถิ่นขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตประมงทะเลชายฝั่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับประมง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ ในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง โดยกฎหมายได้กำหนดให้การทำประมงจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย ของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย ให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรแต่ในทางกลับกันเนื้อหาของกฎหมายก็ไม่บังคับให้ คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติจะต้องออกนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุน ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นการเฉพาะ อีกทั้งนโยบายในกรณีนี้ยังสามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ผลของ การที่กฎหมายมี เนื้อหาในบทบัญญัติในแนวทางนี้จึงส่งผลทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบาย เนื่องจากขึ้นอยู่กับคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติในแต่ละชุดว่าจะกำหนดนโยบายสนับสนุน การมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นนั้นอย่างไร จึงส่งผลให้การสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องของการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของ กฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่น

อนึ่ง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นจะไม่ประสบผลสำเร็จใน การบังคับบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากชุมชนประมงท้องถิ่นเองก็ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ ทำให้การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นทั้งบุคลากร และ งบประมาณ ทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยหรือชุมชนประมงท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนน้อยประสบ ปัญหาในการทำประมงรูปแบบต่างๆ และยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง และกลุ่มชุมชนประมงท้องถิ่นได้ อีกทั้งยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ตลอดจนทำให้ชุมชนประมงท้องถิ่นไม่สามารถดำรงชีพ จากการทำ ประมงได้อย่างยั่งยืน และสิทธิชุมชนในการที่จะมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการสนับสนุนการ จัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำ จืดหรือเขตทะเลชายฝั่งตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งไม่สนองตอบต่อ ความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น การกำหนดเรื่องของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นตาม นโยบายของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ นั้น ยังขาดงบประมาณและบุคลากรจากรัฐที่จะ สนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่น ทำให้ประชาชนและชุมชนประมงท้องถิ่นไม่มีศักยภาพที่จะช่วยเหลือ ตนเองได้ ส่งผลทำให้ประชาชนและชุมชนประมงท้องถิ่นไม่สามารถ ปฏิบัติตามนโยบายการส่งเสริมการ มีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติไม่ประสบ ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเกิดผลเสียต่อประชาชนและชุมชนประมงท้องถิ่นที่ไม่สามารถ

พึ่งพาตนเองได้ และสิทธิชุมชนของชุมชนประมงท้องถิ่นก็ไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนภายในชุมชน ตลอดจนรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประมงของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน

สำหรับปัจจุบันรัฐมุ่งเน้นให้มีการทำการประมงอย่างมีความรับผิดชอบและนำทรัพยากร สัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และอยู่ในระดับที่พึงประสงค์โดยต้องสร้างสมดุลของปัจจัยต่างๆ ระหว่างความสามารถในการผลิต ทรัพยากร ระบบนิเวศ เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ให้มีการนำ ทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ในปริมาณที่เหมาะสม เป็นไปตามหลักวิชาการ และไม่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากร สัตว์น้ำมากเกินไปจนก่อให้เกิดการทดแทนจากธรรมชาติหรือเกินจุดสมดุลที่กำหนด ทั้งนี้ผลผลิตทางการประมงทั้งการทำการประมง จากทรัพยากรประมง และจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้มีบทบาทสำคัญ และกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวโลกที่หลายๆ ประเทศในทั่วทุกมุมโลกได้แสวงหาและคิดค้นกรรมวิธีต่างๆ เพื่อพัฒนากิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร เป็นการสร้างอาชีพและนำรายได้เข้าสู่ประเทศให้มากขึ้น โดยผลิตภัณฑ์ทางการประมงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดประเภทของประมงออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประมงน้ำจืด ประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ ซึ่งการทำประมงทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวยังประสบกับปัญหาของการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐ เพราะในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมงคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แต่ก็ได้กำหนดในเรื่องของการช่วยเหลือการทำประมงไว้เพียงแต่ให้อำนาจของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมง ทั้งนี้ไม่มีการกำหนดกองทุนเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนอาชีพการทำประมงเลย ส่งผลให้ในกรณีที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนจากการทำประมงไม่ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ถึงแม้จะมีองค์กรสะพานปลาที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือชาวประมงแต่ก็เป็นองค์กรที่แสวงหากำไร และช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่ลงทะเบียนไว้เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือและสนับสนุนชาวประมงได้จริง

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 แต่การให้ความช่วยเหลือขององค์กรสะพานปลาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประมงจึงมีอยู่จำกัด มุ่งประสงค์ที่จะช่วยเหลือชาวประมงที่มีหลักประกันนำเชือถื่อ และองค์กรสะพานปลาจะดำเนินการให้ผู้ผลิตและจำหน่ายเครื่องมือประมงและอุปกรณ์เรือที่ได้จดทะเบียนไว้กับองค์กรสะพานปลาเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถให้การช่วยเหลือและส่งเสริมการประมงได้ทั้งหมด ทั้งนี้ประมงนอกน่านน้ำและการประมงน้ำลึกขนาดใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรสะพานปลา เพราะองค์กรสะพานปลาจะให้กู๊รายละประมาณ 3 แสน

บาทถึง 5 แสนบาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12.5 ต่อปีและให้กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 70 ของราคาเครื่องมือ ประมงและอุปกรณ์เรือ ซึ่งประมงนอกน่านน้ำและการประมงน้ำลึกขนาดใหญ่มีการลงทุนสูงมาก ส่วน อุตสาหกรรมขั้นการผลิตและแปรรูปเพื่อการส่งออก เช่น โรงงานแปรรูปสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ดังนั้น องค์การสะพานปลาจึงไม่สามารถให้การช่วยเหลือและส่งเสริมการทำประมงได้ทั้งหมด

ดังนั้น การไม่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพประมง ทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงไม่ว่าจะเป็นประมงน้ำจืด ประมงพื้นบ้าน หรือประมงพาณิชย์ ไม่ได้ รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างแท้จริง และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติจัดระเบียบ กิจการแพปลา พ.ศ. 2496 นั้น ก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อมาช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ ประกอบอาชีพประมง ส่งผลทำให้เกิดประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงที่ประสบปัญหาต่างๆ ก็ยังไม่ได้รับ การแก้ไขและช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐ ทำให้เกิดปัญหาในการประกอบอาชีพประมงของประชาชน เพราะประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพประมงได้อย่างยั่งยืน และทำให้ประเทศไทยเกิดปัญหาเกี่ยวกับการ ประมง อีกทั้งยังส่งผลเสียต่อการค้าขายด้านการประมง หรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และผลผลิตทางการแปรรู ปสัตว์น้ำ ตลอดจนการเติบโตของระบบของเศรษฐกิจในประเทศไทยมีการเจริญเติบโตที่ช้า นั่นเอง

## 5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนการทำ ประมงท้องถิ่นโดยรัฐ ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

### 5.1 ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือการทำประมงพื้นบ้านโดยรัฐ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 25 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการ บำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ ในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง ให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติ เกี่ยวกับกิจการประมงตลอดจนเผยแพร่ความรู้และผลงานการศึกษาวิจัยและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจใน เรื่องของการทำประมงและการสนับสนุนจากรัฐ”

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่น ให้ดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 25 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง ให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) ให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประมงขึ้นเพื่อให้คำปรึกษา และความรู้แก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน และ โครงการหรือกิจกรรมของชุมชนประมงท้องถิ่น”

### 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

“ให้มีการเพิ่มเติมหมวดที่ว่าด้วย “กองทุนประมง” ขึ้น โดยให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงินทุน การสร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ซึ่งทรัพย์สินหรืออุปกรณ์ในการประมงต่างๆ ภูมิเงินหรือยืมสิ่งของต่างๆ”

#### บรรณานุกรม

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กังวาลย์ จันทรโชติ. (2541). *การจัดการประมงโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และคณะ. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์จำกัด.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). *ข้อมูลจังหวัดชายทะเล*. สืบค้น 10 มกราคม 2560, จาก <http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-06-15>