

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๒/๒๕๔๖
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๑/๒๕๔๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗

นายสุนทร ทองคำ ที่ ๑
นายสมรักษ์ ทองธานี ที่ ๒
นายเจตต์จ เกตาทกุล ที่ ๓
นายวิมล พรหมม่วง ที่ ๔
นายประยูร เนียมสุวรรณ ที่ ๕
นายวิโรจน์ เมืองริน ที่ ๖
นายพิมล เกิดนิล ที่ ๗
นายคุณวุฒิ ทรัพย์เจริญ ที่ ๘
นายสุนทร ประทุมภาค ที่ ๙
นางชิวหวั อัจจิมากุล ที่ ๑๐
นายดวงโรจน์ ลิ้มสวัสดิ์ ที่ ๑๑
นายสิทธิชัย สะหุน ที่ ๑๒
นายสมนึก สะหุน ที่ ๑๓
นายสาโรจน์ ศิริวาริน ที่ ๑๔
นายสุรัส จินาสุย ที่ ๑๕
นายสุมน ลิ้มสวัสดิ์ ที่ ๑๖
นายวินัย ส่องเสียง ที่ ๑๗

ผู้ฟ้องคดี

/นายสมโภชน์...

ระหว่าง

นายสมโภชน์ อำพัน ที่ ๑๘
 นายสมทบ ทองเกลา ที่ ๑๙
 นายอนันต์ โพธิพันธ์ ที่ ๒๐
 นายสมชาย เหลืองอรุณ ที่ ๒๑
 นายมานะ อรรถวานิช ที่ ๒๒
 นายอารมย์ แจ่มจำรัส ที่ ๒๓

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑
 กรมประมง ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ
 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘๔/๒๕๔๔
 หมายเลขแดงที่ ๒๒๕๓/๒๕๔๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนมีอาชีพประมง ทำการประมง
 ในพื้นที่ตำบลปากน้ำหลังสวน จังหวัดชุมพร และพื้นที่ใกล้เคียง ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย
 จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่
 และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี
 ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศดังกล่าวได้ห้ามใช้
 เครื่องมือประเภทอวนลากทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนติดตาที่ใช้ประกอบกับ
 เรือกล เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนครอบ อวนช้อน
 หรืออวนยกที่ใช้ประกอบกับแสงไฟล่อ และเครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือกล ทำให้
 เครื่องมือทำการประมงของผู้ฟ้องคดีที่ใช้อยู่ไม่สามารถทำการประมงได้ อีกทั้งระยะเวลา

/ที่ห้ามทำ...

ที่ห้ามทำการประมงซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของทุกปี เป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องกับฤดูมรสุมที่เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมกราคม ซึ่งไม่สามารถทำการประมงได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนเห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนและชาวประมงไม่สามารถทำการประมงเป็นเวลา ๖ เดือนในแต่ละปี ทำให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อเศรษฐกิจชุมชน และมีผลเกี่ยวเนื่องถึงปัญหาการศึกษา สังคม และปัญหาอาชญากรรมที่ตามมาจากปัญหาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ดังกล่าวได้ประกาศใช้โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นประกาศที่จำกัดสิทธิของประชาชน และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนไม่ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนไม่มีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะออกเป็นประกาศดังกล่าว

ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ทั้งหมดหรือบางส่วน

๒. ให้งดใช้หรือชะลอการใช้บังคับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ จนกว่าการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จะแล้วเสร็จ

๓. ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนหรือตัวแทนเข้าร่วมในการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และมาตรการรองรับร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สำรวจศึกษาข้อมูล การทำประมงในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งวางไข่ ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญโดยเฉพาะปลาทุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้หามาตรการ เพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลาและรักษาปลาวัยเจริญพันธุ์ โดยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์ในเวลาที่ยังวางไข่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้ศึกษาติดตามผลของการใช้มาตรการตลอดจนแก้ไขปรับปรุง โดยการเพิ่มเติมแก้ไขประกาศกระทรวงตลอดมา เหตุที่ต้องออกประกาศกระทรวงเกษตร

/และสหกรณ์...

และสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เนื่องจากผลการศึกษาค้นคว้าข้อมูลด้านชีววิทยาของสัตว์น้ำพบว่า มาตรการที่ใช้อยู่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ได้ผลตามมุ่งหมาย เพราะชาวประมงได้ดัดแปลงเครื่องมือประมงให้เข้าข่ายกเว้นของประกาศกระทรวงดังกล่าว และจับสัตว์น้ำในช่วงฤดูปลาวางไข่ เป็นผลให้พ่อพันธุ์แม่พันธุ์ และลูกปลาวัยอ่อนถูกจับไปเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการพิจารณากำหนดมาตรการการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงมาตรการที่ใช้บังคับอยู่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยเพิ่มเติมเครื่องมือที่ห้ามทำการประมงขึ้นอีกหลายประเภท ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง เช่น อวนลากที่ใช้ประกอบเรือยนต์ขนาดความยาวเรือเกินกว่า ๑๖ เมตร อวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ขนาดความยาวเรือเกินกว่า ๑๔ เมตร และห้ามวิธีการประมงที่เป็นการทำลายพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ เช่น อวนติด เป็นต้น กลุ่มชาวประมงที่ใช้เครื่องมือที่ห้ามดังกล่าวจะเป็นกลุ่มชาวประมงที่ใช้เรือขนาดใหญ่ กลุ่มชาวประมงที่ใช้เรือขนาดเล็กจะไม่ถูกระทบด้วย และที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเพราะระยะเวลาที่ห้ามทำการประมงต่อเนื่องกับฤดูมรสุม ก็ไม่เป็นความจริง เพราะในระยะเวลาที่ห้ามทำการประมง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนซึ่งใช้เรือประมงขนาดใหญ่ ก็สามารถออกไปทำการประมงนอกพื้นที่ได้ และในฤดูมรสุมวันที่คลื่นลมไม่แรงก็สามารถออกไปทำการประมงได้ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนก็ยังสามารถดัดแปลงเครื่องมือหรือใช้เครื่องมืออื่นที่มีได้ห้ามตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวทำการประมงได้ หรือหากต้องการใช้เครื่องมือเดิมก็อาจทำการประมงนอกเขตพื้นที่ได้ อีกทั้งภายหลังการบังคับใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีการอนุญาตให้ทำการประมงเพื่อศึกษาทางด้านวิชาการ จึงเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนแล้ว ก่อนมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว ก็ได้แจ้งสมาคมชาวประมงทั่วประเทศให้ทราบเพื่อขอความเห็น อีกทั้งการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศดังกล่าวก็เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนคัดค้านคำให้การว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ชาวประมงส่วนมากไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการเหมือนเช่นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรการที่ออกมา

/จึงไม่เหมาะ...

จึงไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวประมง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนทราบว่าบริเวณทะเลพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งปลาวางไข่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนและชาวประมงในเขตนี้จึงได้ให้ความร่วมมืออย่างดีต่อมาตรการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีวิธีการทำการประมงที่แตกต่างจากชาวประมงในเขตพื้นที่อื่น ตั้งแต่การใช้ขนาดเรือและเครื่องมือทำการประมงแบบเดิม ในขณะที่ชาวประมงจากพื้นที่อื่นได้มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาทั้งขนาดของเรือและอุปกรณ์ของการประมง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า สาเหตุที่ต้องออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เนื่องจากมาตรการที่ใช้อยู่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ได้ผล นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนมิได้คัดค้านว่ามาตรการที่ใช้ไม่เหมาะสม แต่เป็นเพราะการบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ประพตติมิชอบ มีผลประโยชน์กับผู้ทำการประมงโดยผิดกฎหมาย ไม่มีการปราบปรามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ขาดความร่วมมือประสานงานระหว่างชาวประมงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เข้าใจวิถีชีวิตของชาวประมงและการอนุรักษ์อย่างถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริง ประกาศดังกล่าวชาวประมงไม่มีส่วนร่วมและไม่ได้รับความเห็นชอบจากชาวประมง นอกจากจะไม่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์แล้วยังจะสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงอย่างมากและนับพินัน สำหรับเครื่องมือประมงที่ถูกห้ามทำการประมงตามประกาศโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าเป็นเครื่องมือที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง ก็เป็นการตั้งข้อสมมุติฐานที่ยังไม่ชัดเจน ข้อมูลผิดพลาดและขัดแย้งต่อความเป็นจริง การศึกษา ประเมินผลเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการสรุปผลก่อนแล้วจึงสำรวจทดลองเพื่อหาข้อมูลมาสนับสนุนเป้าหมาย ส่วนการศึกษาการวางไข่ของสัตว์น้ำยังไม่ได้ข้อมูลที่ชัดเจน เพราะอยู่ระหว่างการจำแนกชนิดและวิเคราะห์ข้อมูล จึงไม่เป็นข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักการสำรวจประชากรสัตว์น้ำในระดับที่มีความแม่นยำพอที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลเป็นการศึกษาที่ไม่มีการสุ่มตัวอย่าง การประเมินทางสถิติ ประมวลข้อมูลจากการตั้งข้อสมมุติฐาน และขาดทฤษฎีรองรับ มาตรการตามประกาศดังกล่าวครอบคลุมเครื่องมือทำการประมงทุกชนิดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนใช้ประกอบการประมง เท่ากับเป็นการห้ามผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนทำการประมงโดยสิ้นเชิง เนื่องจากเครื่องมือประมงที่ได้รับยกเว้น

/ให้ทำการ...

ให้ทำการประมงได้ตามประกาศดังกล่าว เช่น อวนลากเดี่ยวที่ใช้กับเรือขนาดยาวไม่เกิน ๑๖ เมตร ปัจจุบันเรือที่ใช้ยูล้วนมีขนาดความยาวเกิน ๑๖ เมตรทั้งสิ้น หรือกรณีที่ยกเว้นอวนรุนที่ใช้กับเรือขนาดความยาวไม่เกิน ๑๔ เมตร เรือขนาดดังกล่าวจะไม่สามารถทำการประมงนอกชายฝั่งเกิน ๓,๐๐๐ เมตรได้ และหากจะปรับเปลี่ยนเครื่องมือประมงที่ใช้อยู่ให้เป็นเครื่องมือที่ไม่ถูกห้าม ก็จะเกิดผลกระทบกับกลุ่มชาวประมงที่ใช้เครื่องมือดังกล่าวอยู่ก่อน อีกทั้งเป็นการแย่งชิงพื้นที่ทำมาหากินในทะเล และที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ก่อนออกประกาศดังกล่าวได้มีการประชาสัมพันธ์โดยมีหนังสือแจ้งผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนซึ่งเป็นนายกสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวน ก็ไม่เป็นความจริง หนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างนั้นเป็นหนังสือที่มีถึงประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เรื่องขอความเห็นในการปรับปรุงมาตรการปิดอ่าว ภายหลังได้รับหนังสือดังกล่าวผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนได้เรียกประชุมคณะกรรมการของสมาคมฯ ที่ประชุมมีมติไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวและมีข้อเสนอไปถึงอธิบดีกรมประมง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้พิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนเห็นว่า ในฤดูมรสุมแม้บางวันลมไม่แรง แต่การออกทะเลเพื่อทำการประมงต้องมีการเตรียมการในด้านต่างๆ เช่น เชื้อเพลิง น้ำแข็งและอื่นๆ ซึ่งต้องใช้เวลาเป็นวันและหากเตรียมการแล้วไม่สามารถออกทำการประมงได้ ชาวประมงก็ต้องขาดทุน ดังนั้น ในฤดูมรสุมชาวประมงจึงหยุดทำการประมงแล้วใช้เวลาดังกล่าวทำการซ่อมเรือและอุปกรณ์ สำหรับรายงานผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนเสนอต่อศาล เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนมีงบประมาณไม่เพียงพอ จึงได้ทำรายงานเฉพาะผลกระทบโดยตรงต่อชุมชนของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนโดยมิได้ศึกษาผลกระทบต่อชาวประมงกลุ่มอื่นโดยเฉพาะประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก โครงการศึกษาและทดลองทางด้านวิชาการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีอาจแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน เพราะมิใช่ว่าเรือที่ได้รับความเดือดร้อนทั้งหมดจะได้เข้าร่วมโครงการ และโครงการดังกล่าวมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ เป็นการทดลองที่ไม่มีแผนงาน เป้าหมาย กรอบแนวความคิด และระยะเวลา ซึ่งขณะนี้ก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างใด ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าว จึงเป็นประกาศที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ออกโดยไม่มีการตรวจสอบผลกระทบและปัญหาที่จะเกิดต่อชุมชน จึงเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า การศึกษาทางวิชาการและการกำหนดมาตรฐานการอนุรักษ์สัตว์น้ำ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ และนักวิชาการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ศึกษามาอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลานานแล้ว พบว่า บริเวณเขตทำการประมงของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น ปลาทุบ จึงได้กำหนดมาตรการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมจนถึงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เหตุที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนขอให้คงใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากกลุ่มผู้ฟ้องคดีใช้เครื่องมือประมงประเภทอวนล้อมติดตา ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวไม่ต้องห้ามตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนจึงได้ใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมงในฤดูปิดอ่าวคือ ระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม และหลังฤดูปิดอ่าวก็จะเปลี่ยนไปใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น อวนล้อม การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนขอให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้กลับไปใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อประโยชน์ของตนเองฝ่ายเดียว ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ยกเว้นเครื่องมือประมงหลายชนิดที่ไม่ต้องห้ามทำการประมงในฤดูปิดอ่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนสามารถปรับเปลี่ยนเครื่องมือที่ใช้อยู่ซึ่งเป็นเครื่องมือประมงขนาดใหญ่ให้เล็กลงเพื่อทำการประมงได้ และปรากฏว่ามีชาวประมงในบริเวณดังกล่าวได้ขอจดทะเบียนเรือประมงขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่ออนุรักษ์รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำในฤดูปลามีไข่และวางไข่ทุกปี และสามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้เป็นจำนวนมาก เครื่องมืออวนรุนที่ใช้กับเรือขนาดความยาวไม่เกิน ๑๔ เมตร สามารถทำการประมงชายฝั่งได้ เนื่องจากชายฝั่งทะเลในเขตจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีพื้นที่ที่สามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมงได้ ก่อนออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าแม้จะมีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่ก็ได้แจ้งสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชาวประมงทั้งประเทศ รวมถึงสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวน

/ซึ่งผู้ฟ้องคดี...

ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนเป็นสมาชิกด้วย โดยเฉพาะนายบุญเกื้อ สุรชิต ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนซึ่งเป็นนายกสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวนและเป็นกรรมการบริหารของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย จึงถือว่าได้มีการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นของชาวประมงก่อนออกประกาศแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นส่วนราชการมีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรให้แก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน อีกทั้งสงวนทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน การออกประกาศดังกล่าว มิได้กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เคยตกลงกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนว่าจะยกเลิกการใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพียงแต่รับว่าจะนำข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ มีจุดประสงค์เพื่อบดใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการชั่วคราวถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเห็นด้วยกับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนที่จะศึกษาผลกระทบจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการกำหนดมาตรการควบคุมและจัดระเบียบในเรื่องการกำหนดระยะเวลาทำการประมง ชนิดของเครื่องมือทำการประมง ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่าตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ แต่ขณะที่ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่ก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และหากยกเลิกการใช้มาตรการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวแล้ว จะเกิดผลเสียอย่างมากต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของประชาชน เนื่องจากเรือขนาดใหญ่จะสามารถทำการประมงในพื้นที่ห้ามในฤดูปลามีไข่และวางไข่ เป็นการทำลายพ่อพันธุ์แม่พันธุ์จนหมดสิ้น

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนยื่นคำร้องลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามประกาศดังกล่าว โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลได้เคยมีคำสั่งยกคำร้องขอทุเลาการบังคับตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนยื่นมาพร้อมกับคำฟ้องมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากเห็นว่า การใช้ประกาศดังกล่าวต่อไปไม่ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนยังคงใช้เครื่องมืออื่นทำการประมงในเชิงวิชาการได้ ประกอบกับการทุเลาการบังคับใช้ประกาศดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐ คำร้องฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถือเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกมาในคำฟ้องฉบับลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งศาลได้มีคำสั่งไปแล้ว จึงไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงหรือเหตุผลใหม่ที่ควรรับเรื่องไว้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ (๑) (๒) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นการออกกฎโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาสัตว์น้ำอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศดังกล่าวได้กำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกประกาศซึ่งได้แก่การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนและผู้ประกอบอาชีพนี้ในเขตพื้นที่ที่ประกาศดังกล่าวใช้บังคับก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นใดที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกประกาศในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เท่ากับมาตรการที่ประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ แต่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคน และผู้ประกอบอาชีพนี้ในเขตพื้นที่ที่ประกาศดังกล่าวใช้บังคับ

/น้อยกว่า...

น้อยกว่ามาตรการที่ประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบอาชีพนี้ในเขตพื้นที่ที่ประกาศดังกล่าวใช้บังคับมากกว่าที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

ประกาศดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนและบุคคลอื่นที่ประกอบอาชีพประมงทุกท้องที่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยสิ้นเชิงและตลอดไป คงห้ามแต่เพียงมิให้บุคคลใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ของทุกปี ซึ่งเป็นฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าประกาศดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้อำนาจในการออกประกาศดังกล่าวไว้ด้วย และตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มิได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจัดให้ประชาชนที่อยู่ในบังคับของประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๓๒ และอาจได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าว ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการออกประกาศก่อนการประกาศใช้ และแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ จะได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ ...และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๕๖ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ... ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่ในเวลาทีออกประกาศดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่บุคคลจะใช้สิทธิดังกล่าวได้ ใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่จำเป็นต้องจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนและประชาชนในชุมชนที่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว และอาจได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าวได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการออกประกาศดังกล่าว และแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวดังที่ผู้ฟ้องคดี

/ทั้งยี่สิบสาม...

ทั้งสี่สิบสามคนกล่าวอ้าง แม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า ก่อนประกาศใช้ประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้แจ้งให้สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนายบุญเกิดผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคน และเป็นนายกสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารอยู่ด้วยทราบว่า จะมีการประกาศใช้ประกาศดังกล่าว และขอทราบความคิดเห็น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนตามสมควรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ร่วมกันออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายและโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกประกาศดังกล่าว ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ บังคับใช้ในระหว่างการประมงในประเทศไทยยังไม่พัฒนา บทบัญญัติส่วนใหญ่จึงเน้นในเรื่องการประมงน้ำจืด พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงล้าสมัย ไม่เหมาะสม และไม่สามารถนำมาใช้บังคับในการอนุรักษ์พันธุ์ปลาทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อกรมประมงอาศัยมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ออกประกาศ โดยใช้อำนาจบริหารเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพทำการประมง เนื้อหาของประกาศไม่สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศดังกล่าวจึงออกมาโดยไม่คำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบต่ออาชีพของชาวประมงในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำให้ได้รับความเดือดร้อน ประกาศดังกล่าวขัดกับหลักแห่งความเสมอภาคและความได้สัดส่วน ชาวประมงไม่มีสิทธิใดๆ ในการยับยั้งประกาศดังกล่าว ทำให้ชาวประมงไม่สามารถทำประมงได้โดยสิ้นเชิงเป็นเวลา ๖ เดือน การที่ศาลให้เหตุผลว่า ฤดูมรสุมก็ยังออกทำประมงได้อยู่ ยังไม่ได้รับความเดือดร้อน

/และไม่เสียหาย...

และไม่เสียหาย นั้น ไม่เป็นความจริง เพราะเป็นเรื่องของความเสียหายที่จะได้รับอันตรายถึงชีวิต การให้เหตุผลตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาสัตว์น้ำอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เพราะว่าประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน ทำให้ชาวประมงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ประกาศฉบับนี้ไม่เป็นการใช้ทั่วไป เพราะผู้ได้รับความเดือดร้อนคือชาวประมง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มิได้ประกาศใช้ทั่วทุกจังหวัด ที่ติดกับอ่าวไทยซึ่งจะทำให้มีการใช้บังคับเป็นการทั่วไปจริง ๆ และมีประสิทธิภาพมาก เพราะเท่ากับเป็นการหยุดทำการประมงในช่วงเวลาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้าง ไม่ใช่เป็นการยอมรับตามที่ศาลให้เหตุผลแต่ยอมรับในประกาศ ที่ออกมาเพื่อป้องกันพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์ปลา ประกาศที่ผ่านมาได้ให้ชาวประมงเข้าไปมีส่วนร่วม ในการออกประกาศด้วย แม้ว่าขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมก็ตาม แต่ประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ให้ชาวประมงเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกประกาศ ซึ่งจะนำประกาศที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ เพราะประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้ชาวประมงได้รับความเดือดร้อน การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับและยังเรียกร้อง ให้นำประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้มาใช้บังคับ เพราะว่าประกาศดังกล่าวชาวประมง ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการออกประกาศด้วย สำหรับผลการสำรวจและการศึกษาทางวิชาการ เกี่ยวกับการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่สามจังหวัดนั้น เป็นผลงานทางวิชาการที่กระทำฝ่ายเดียว ซึ่งชาวประมงไม่มีโอกาสได้รับรู้ก่อนออกประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการห้ามใช้เครื่องมือ ทุกชนิดที่มีผลทำให้ชาวประมงไม่สามารถทำประมงโดยสิ้นเชิง เพราะเป็นมาตรการที่รวมถึง เครื่องมือทุกชนิดที่มีลักษณะคล้ายคลึงด้วย การที่ศาลปกครองให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดี ส่วนมากมีเครื่องมือทำประมงมากกว่าหนึ่งชนิด นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้มีเครื่องมืออื่นก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้ เพราะอยู่ในเครื่องมือที่ห้ามไว้ด้วย การที่ชาวประมงไม่สามารถ ทำประมงได้โดยสิ้นเชิงแม้เพียง ๔ เดือนกับฤดูมรสุมอีก ๒ เดือน ทำให้ได้รับความเดือดร้อน อย่างมาก นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนเครื่องมือหรือออกนอกพื้นที่นั้น ไม่ใช่มีผลแค่ ความไม่สะดวกอย่างเดียว แต่จะมีผลต่อสังคม ครอบครัว เศรษฐกิจ ปัญหาการศึกษา อาชญากรรมที่ตามมาอันเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ การนำตัวเลขมูลค่าทางเศรษฐกิจ ที่อ้างว่าสามารถลดมูลค่าความเสียหายได้ถึงปีละ ๑,๓๔๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่เป็นความจริง

/และไม่มี...

และไม่มีความแน่นอนว่าจะเป็นไปตามที่คาดการณ์หรือไม่ การที่จะอ้างเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมได้นั้น จะต้องไม่ทำให้ผู้ประกอบอาชีพชาวประมงได้รับความเดือดร้อนหรือเดือดร้อนให้น้อยที่สุด ประกาศดังกล่าวเป็นการใช้บังคับกับชาวประมงในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นการใช้บังคับเฉพาะชาวประมงในท้องที่เฉพาะเจาะจง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยอมรับว่า ก่อนการออกประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพประมงได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการออกประกาศ ถือเป็น การออกประกาศที่ข้ามขั้นตอนของกฎหมาย และการที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๙๐ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดให้ประชาชนที่อยู่ในบังคับตามประกาศได้รับทราบข้อมูล และเหตุผล อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนและประชาชนในชุมชนที่อยู่ในบังคับของประกาศและได้รับผลกระทบ ได้มีส่วนร่วม ทั้ง ๆ ที่มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เมื่อประกาศฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับ ก็ควรให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามีส่วนร่วมในการออกประกาศ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้กระทำ การที่ศาลให้เหตุผลในประเด็นนี้ จึงเป็นการตีความกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเมื่อพระราชบัญญัติการประมงไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ จึงต้องนำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือเป็น การทำหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งยังจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ให้กระทำเป็นการสร้างภาระและความเดือดร้อนให้กับชาวประมงเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญเป็นการห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด

ทำการประมงในบริเวณท้องที่บางแห่งของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ของทุกปี เพื่อเป็นการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์น้ำไว้ เนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่สัตว์น้ำมีไข่ และวางไข่ ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าสัตว์น้ำวางไข่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานหลายสิบปี โดยได้มีการปรับปรุงมาตรการดังกล่าวมาโดยตลอด การทำการประมงในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง แต่เพื่อให้ชาวประมงสามารถมีอาชีพดำรงชีวิตอยู่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงกำหนดมาตรการห้ามเฉพาะเครื่องมือทำการประมงบางชนิดภายใน พื้นที่ที่กำหนด เป็นระยะเวลาเพียง ๓ เดือน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกประกาศดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อการจัดระเบียบ ในการประกอบอาชีพ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ประกาศดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เนื่องจากใช้บังคับแก่ชาวประมงและบุคคลทุกคนที่จะไปทำการประมง ในเขตดังกล่าว มิได้ห้ามเฉพาะชาวประมงในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานีเท่านั้น และโดยข้อเท็จจริงก็มีชาวประมงจากท้องที่อื่นๆ ไปทำการประมง ในเขตจังหวัดดังกล่าวอยู่มาก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เคารพสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคน ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามสมควร โดยการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนทราบโดยผ่านทางสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และสมาคมประมงปากน้ำหลังสวนก่อนออกประกาศดังกล่าว ซึ่งขณะนั้นมีนายบุญเกื้อ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคน ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมชาวประมงปากน้ำ หลังสวน เป็นกรรมการบริหารสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยอยู่ด้วย ในขณะที่ ออกประกาศดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเข้ามีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศฉบับดังกล่าวมิได้เป็นการห้ามทำการประมง โดยสิ้นเชิง เพราะเป็นการห้ามเฉพาะการใช้เครื่องมือทำการประมงซึ่งมีประสิทธิภาพ ในการจับพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ และลูกของสัตว์น้ำในฤดูที่ปลามีไข่ ระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์

/ถึงวันที่ ๑๕...

ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของทุกปี ในบริเวณท้องที่บางแห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถปรับเปลี่ยนเครื่องมือไปทำการประมงด้วยเครื่องมือชนิดอื่นๆ ที่ไม่ต้องห้าม ไปทำการประมงในบริเวณอื่นๆ ก็สามารถกระทำได้ แม้จะเป็นการไม่สะดวกอยู่บ้างก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะซึ่งมีมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ฟ้องคดี ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามมาตรการที่ได้ออกประกาศดังกล่าว จนบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีจำนวนสัตว์น้ำให้ชาวประมงได้ทำการประมงอย่างยั่งยืน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดในการกำหนดมาตรการแล้ว โดยการวางไข่ของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลาหูนั้นมีการวางไข่ทั้งปี และระยะที่มีการวางไข่มากที่สุดอยู่ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคมของทุกปี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดคือกำหนดระยะเวลาห้ามเพียง ๓ เดือน โดยห้ามเฉพาะเครื่องมือทำการประมงบางชนิดที่มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูง โดยเฉพาะพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ และลูกสัตว์น้ำ และห้ามเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ชี้แจงผลประโยชน์และส่วนได้เสียของมาตรการที่กำหนดขึ้นแล้วเห็นว่า เป็นผลประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนสามารถปรับเปลี่ยนเครื่องมือไปใช้เครื่องมืออื่นๆ ที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายภายในช่วงระยะเวลา ๓ เดือนที่มีการบังคับใช้ประกาศดังกล่าว ประกาศดังกล่าวมิได้เลือกปฏิบัติ และได้กระทำตามขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ มิได้กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่ประการใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ตามมาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นผู้รักษาการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๓๐ มีอำนาจออกประกาศกำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำ โดยเด็ดขาด กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่ เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว และอื่นๆ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้แก่ การดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์น้ำ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม การเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิต และการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ รวมทั้งเครื่องมือประมงและวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนประกอบอาชีพประมงในพื้นที่ตำบลปากน้ำ อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพรและพื้นที่ใกล้เคียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ศึกษาวิจัยพบว่าชายฝั่งทะเลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญโดยเฉพาะปลาหู จึงได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกมาตรการห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าวช่วงเวลาที่ยังวางไข่ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวห้ามใช้เครื่องมือประมงประเภทอวนลากและอวนรุนทำการประมงในเวลากลางวัน ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม และได้ติดตามศึกษาปรับปรุงและแก้ไขมาตรการดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลง ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน

๒๕๑๘ ห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมที่มีสายमानและเครื่องมืออวนติดตาทำการประมงในฤดูปลามีไข่ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม และฤดูมีปลาทูนขนาดเล็กตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ถึงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม และต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้ยกเลิกมาตรการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองฉบับแรก และออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๖ ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากทุกชนิด อวนล้อมสายमान และอวนติดตาที่มีขนาดเล็กกว่า ๔.๗ เซนติเมตร ทำการประมงตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้แก้ไขระยะเวลาการใช้มาตรการ โดยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ห้ามใช้เครื่องมือตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ทำการประมงระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณทะเลอ่าวไทยในเขตท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแหล่งซึ่งสัตว์น้ำบางชนิดวางไข่และอาศัยเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ซึ่งจากการศึกษาและติดตามชีวประวัติของสัตว์บางชนิด ปรากฏว่าสัตว์น้ำดังกล่าวมีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคมของทุกปี โดยเฉพาะสัตว์น้ำประเภทปลาหู ซึ่งเป็นทรัพยากรสัตว์น้ำที่คุ้มครองค่าและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก มีไข่ วางไข่ และอาศัยเลี้ยงตัวในวัยอ่อนเพื่อการเจริญเติบโตในระยะเวลาและบริเวณที่จับสัตว์น้ำดังกล่าว แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าชาวประมงได้พัฒนาและดัดแปลงเครื่องมือทำการประมงบางประเภทให้มีประสิทธิภาพในการจับพ่อพันธุ์แม่พันธุ์สัตว์น้ำและสัตว์น้ำวัยอ่อนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้พ่อพันธุ์แม่พันธุ์และสัตว์น้ำวัยอ่อนถูกจับมากเกินไป เพื่อให้สัตว์น้ำมีความอุดมสมบูรณ์สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนถาวรตลอดไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลามีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลามีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่งภายในระยะเวลาที่กำหนด พ.ศ. ๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ โดยกำหนดให้ฤดูปลามีไข่

/วางไข่...

วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของทุกปี ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้

(๑) เครื่องมืออวนลากทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล ยกเว้นเครื่องมืออวนลากที่ใช้ประกอบกับเรือกลลำเดียวที่มีขนาดความยาวเรือไม่เกิน ๑๖ เมตร ให้ทำการประมงได้เฉพาะในเวลากลางคืน (ตั้งแต่เวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและพระอาทิตย์ขึ้น)

(๒) เครื่องมืออวนติดตาที่ใช้ประกอบกับเรือกลทำการประมงด้วยวิธีการล้อมติดตาปลาทุ หรือด้วยวิธีอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน

(๓) เครื่องมืออวนล้อมจับทุกชนิดที่ใช้ประกอบกับเรือกล

(๔) เครื่องมืออวนครอบ อวนช้อน หรืออวนยก ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (เครื่องปั่นไฟ) ทำการประมงปลากะตัก

(๕) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือกลที่มีขนาดความยาวเรือเกินกว่า ๑๔ เมตรขึ้นไปทำการประมงในทะเลในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามพื้นที่ที่ประกาศนี้กำหนด

ภายหลังการประกาศใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ สมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวนได้เรียกร้องให้ชะลอการบังคับตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับนี้ออกไปอีกหนึ่งปี เพื่อให้ชุมชนและชาวประมงมีส่วนร่วมในการศึกษาของฝ่ายวิชาการและฝ่ายกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้มีคณะกรรมการที่เป็นบุคคลในพื้นที่ร่วมศึกษาข้อมูลและแก้ไขปัญหาพร้อมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ให้งดการใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ไว้เป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ประกอบการประมงทุกสาขา ในแต่ละจังหวัด ตามคำสั่งกรมประมง ที่ ๑๒๑๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยมีรองอธิบดีกรมประมงเป็นประธาน มีหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหว สถานการณ์

/ความเดือดร้อน...

ความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพประมงในแต่ละพื้นที่ รวบรวมข้อมูล กำหนดแผนป้องกัน ระวังเหตุและแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพประมง หลังจากมีประกาศแล้ว ก็ปรากฏว่ามีการร้องเรียนจากผู้ประกอบการประมงด้วยกันและจากคณะกรรมการอื่น เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนจังหวัดสมุทรสงคราม ให้ทบทวนประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เนื่องจากประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้เรือประมงที่ใช้เครื่องมืออวนติดตาทำการประมงในฤดูปิดอ่าว ทำให้จำนวนปลาลดน้อยลงเมื่อพ้นเวลาปิดอ่าว เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนกรมประมง สถาบันการศึกษา สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และผู้แทนชาวประมง จากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อศึกษาทดลองผลกระทบ ทางสังคมและเศรษฐกิจจากมาตรการปิดอ่าว โดยสำรวจข้อมูลจากครัวเรือนชาวประมง ๑๓๕ ตัวอย่าง และรวบรวมข้อมูลจากผลการสำรวจและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการปิดอ่าว เช่น การศึกษาของคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การศึกษาของศูนย์พัฒนา ประมงทะเลอ่าวไทยตอนกลาง การศึกษาของสำนักงานสถิติจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า ครัวเรือนชาวประมงทั้งหมดในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีทั้งหมด ๗,๕๘๐ ครัวเรือน (เรือ ๗,๖๑๔ ลำ) เป็นครัวเรือนชาวประมง ขนาดเล็ก ซึ่งหมายถึง ครัวเรือนที่ทำการประมงโดยใช้เรือไม่มีเครื่องยนต์ หรือใช้เครื่องยนต์ นอกเรือหรือเรือมีระวางบรรทุกรวมน้อยกว่า ๑๐ ตันกรอส ยาวน้อยกว่า ๑๒ เมตร จำนวน ๖,๙๐๑ ครัวเรือน (เรือ ๖,๗๗๑ ลำ) คิดเป็นร้อยละ ๙๑ ครัวเรือนชาวประมง พาณิชย์ ๖๙๖ ครัวเรือน (เรือ ๙๔๔ ลำ) คิดเป็นร้อยละ ๙ ของครัวเรือนชาวประมงทั้งหมด ครัวเรือนชาวประมงขนาดเล็กใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกห้ามตามประกาศกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะที่เครื่องมือประมงของครัวเรือนชาวประมงพาณิชย์ เป็นเครื่องมือที่ถูกห้ามทำการประมงในฤดูปิดอ่าว ในด้านโครงสร้างอาชีพพบว่า ครัวเรือนชาวประมงส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพรอง มีเพียงร้อยละ ๑๔ เท่านั้นที่มีอาชีพรอง ครัวเรือนชาวประมงเครื่องอวนลากและอวนรุน ส่วนใหญ่ทำการประมงด้วยเรือเกินกว่าหนึ่งลำ โดยใช้เครื่องมือประมงชนิดเดียวกัน ในขณะที่เครื่องมืออวนล้อมติดตาส่วนใหญ่ทำการประมง

ด้วยเรือมากกว่าหนึ่งลำโดยใช้เครื่องมือชนิดอื่นคืออวนดำ มาตรการปิดอ่าวมีผลกระทบ ต่อรายได้ของชาวประมง เครื่องมืออวนติดตาเฉลี่ยลำละ ๔๐๕,๙๙๑ บาท ในขณะที่ เรือประมงเครื่องมืออวนล้อมมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ ๙๐๘,๖๗๗ บาท ต่อปี เมื่อรวม ค่าเสียโอกาสรายได้จากการทำประมงโดยเครื่องมือทุกชนิดที่ห้ามทำการประมงแล้ว เป็นเงิน ๒๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจเชิงปริมาณแล้ว สามารถลดมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจประมาณ ๑,๓๔๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในขณะที่ ค่าเสียโอกาสรายได้สุทธิของชาวประมงจากการห้ามทำการประมง ๗๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท กลุ่มชาวประมงที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากที่สุดจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ กลุ่มที่ใช้เครื่องมืออวนล้อมติดตา ซึ่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับเดิมไม่ห้ามทำการประมงในฤดูปิดอ่าว แหล่งทำการประมงของเครื่องมืออวนล้อมติดตา มี ๒ แหล่งคือ บริเวณอ่าวไทยตอนในและบริเวณพื้นที่ปิดอ่าวในเขตจังหวัดชุมพร เรืออวน ล้อมติดตาจากจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามสามารถทำการประมงได้ทั้งสองแหล่ง ในขณะที่เรือประมงในท้องที่จังหวัดชุมพรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรือเล็ก มีความสามารถ ทำการประมงได้เฉพาะบริเวณพื้นที่ปิดอ่าว เรือประมงจากจังหวัดสมุทรสาครและ จังหวัดสมุทรสงครามจึงมีผลกระทบในแง่รายได้ลดลง เพราะไม่สามารถทำการประมง ในฤดูปิดอ่าว แต่มีทางเลือกและมีศักยภาพในการเปลี่ยนไปทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนดำ ในแหล่งอื่น แม้ว่ารายได้น้อยกว่าการทำประมงด้วยเครื่องมืออวนล้อม อวนติดตาในฤดูปิดอ่าว ส่วนเรือประมงในท้องที่จังหวัดชุมพรทำการประมงโดยเรือขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีผลกระทบในแง่รายได้ลดลงเพราะไม่สามารถทำการประมง ทางเลือกที่น่าเป็นไปได้ คือ เรือขนาดเล็กปรับเปลี่ยนเครื่องมือเป็นอวนลอย แม้ว่าประสิทธิภาพต่ำกว่า แต่มีต้นทุนต่ำกว่า เพราะจำนวนลูกเรือน้อยกว่า ในขณะที่เรือขนาดใหญ่สามารถไปทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนดำ ในแหล่งอื่น เช่นเดียวกันกับเรือประมงจากจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงคราม ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนและมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนไม่มีโอกาสรับทราบข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล และแสดง

ความคิดเห็นในเรื่องนี้ก่อนการประกาศใช้ และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน ไม่สามารถทำการประมงเป็นเวลาหกเดือนในแต่ละปี จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอน ประกาศดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน และให้งดใช้หรือชะลอการบังคับใช้ประกาศดังกล่าว จนกว่าจะศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนและตัวแทน เข้าร่วมศึกษาผลกระทบและมาตรการรองรับกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของ ศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ และผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือไม่

ประเด็นที่สอง คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ ครบถ้วน และผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับเนื้อหาแห่งคดี

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอน ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง กำหนดห้ามใช้ เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนประกอบอาชีพประมงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคน ได้ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ

/ดังกล่าว...

ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่สอง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำอุทธรณ์มีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับเนื้อหาแห่งคดี มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตราประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด ในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ออกมาบังคับใช้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจประกาศกำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือ ทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมง ที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใด ในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือ ที่ให้ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำ ชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๒ (๑) (๒) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศกำหนดขนาดและชนิดของเครื่องมือทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก และกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในการจับสัตว์น้ำในฤดูดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์น้ำ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกทั้งศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม การเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิตและการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ รวมทั้งเครื่องมือประมงและวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจนปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ จากการศึกษาทางวิชาการพบว่า แหล่งดังกล่าวเป็นสถานที่วางไข่ของสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลาทู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว โดยได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขประกาศดังกล่าวตลอดมาจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งครอบคลุมถึงสัตว์น้ำชนิดอื่นด้วย โดยก่อนประกาศใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน

๒๕๔๒ ซึ่งเป็นประกาศที่พิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่งภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการห้ามใช้เครื่องมืออวนลากคู่ที่ใช้ประกอบเรือกล อวนลากเดี่ยว ประกอบแผ่นตะเข้ที่ใช้ประกอบเรือกล หรืออวนล้อมจับ(ยกเว้นอวนโป๊ะ) และอวนติดตาที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า ๔.๗ เซนติเมตร ทำการประมงในทะเลตามพื้นที่ที่กำหนด เว้นแต่ทำการประมงในเวลากลางคืนด้วยเครื่องมืออวนลากคานถ่างที่ใช้ประกอบกับเรือกล หรืออวนลากแผ่นตะเข้มีคานถ่างที่ใช้ประกอบกับเรือกล ในช่วงฤดูที่มีไข่ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคมของทุกปี และกำหนดห้ามใช้เครื่องมือประเภทเดียวกันทำการประมงในทะเลตามพื้นที่ที่ห้ามนั้นด้วยในช่วงฤดูปลาวางไข่และอนุรักษ์ลูกปลาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของทุกปี เว้นแต่การทำประมงด้วยเครื่องมือที่ยกเว้นไว้ประเภทเดียวกัน สามารถทำการประมงในฤดูนี้ไม่จำกัดเวลา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนยอมรับและยังเรียกร้องให้มีการนำประกาศฉบับนี้มาใช้บังคับอีกด้วย ต่อมา ได้มีการสำรวจศึกษาและวิจัยทางวิชาการพบว่า ช่วงเวลาห้ามทำการประมงดังกล่าวมีผลต่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำและยังพบว่าการใช้เครื่องมืออวนรุนและอวนครอบประกอบแสงไฟก่อความสูญเสียแก่เศรษฐกิจเนื่องจากการทำประมงด้วยเครื่องมือดังกล่าวแต่ละครั้งจะมีลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปะปนกับปลาเบ็ด นอกจากนี้ เครื่องมืออวนติดตาเป็นเครื่องมือที่จับพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปลาในช่วงฤดูปิดอ่าวได้เป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ โดยประกาศดังกล่าวแตกต่างจากประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ในเรื่องการใช้เครื่องมือทำการประมง กล่าวคือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ กำหนดมาตรการห้ามใช้เครื่องมืออวนลากคู่ เครื่องมืออวนลากแผ่นตะเข้ที่ใช้ประกอบกับเรือกล เครื่องมืออวนติดตาที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า ๔.๗ เซนติเมตร เครื่องมืออวนล้อมจับ แต่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากทุกชนิดที่ใช้ประกอบเรือกล ยกเว้นเครื่องมืออวนลากที่ใช้ประกอบกับเรือกลลำเดี่ยวที่มีขนาดความยาวไม่เกิน ๑๖ เมตร ให้ทำการประมงได้เฉพาะในเวลากลางคืน เพราะอวนลากมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำได้ปริมาณมาก และเพื่อแก้ไขปัญหา

การตัดแปลงเครื่องมือทำการประมงของชาวประมงที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้พ้นจากการบังคับตามมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ จึงกำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนติดตาที่ใช้ประกอบเรือกลทำการประมงด้วยวิธีล้อมติดปลาหู เนื่องจากการใช้อวนติดตาด้วยวิธีล้อมติดมีประสิทธิภาพในการจับปลาที่เป็นพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ได้จำนวนมาก กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนครอบ อวนซ้อน หรืออวนยก ที่ใช้แสงไฟล่อประกอบกับเรือกลทุกชนิดทุกขนาด เนื่องจากการใช้เครื่องมือเหล่านี้เป็นผลให้ลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจถูกจับปะปนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และกำหนดห้ามเครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือกลทุกชนิดที่มีความยาวเรือเกินกว่า ๑๔ เมตร เนื่องจากเครื่องมืออวนรุนมีประสิทธิภาพจับสัตว์น้ำมากกว่าเรือประมงอวนลากที่มีขนาดเดียวกัน และยังมีการพัฒนาให้เรืออวนรุนมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีคันรุนยาวขึ้น ซึ่งเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำมากขึ้น จึงเห็นได้ว่าประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้มากกว่า มาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ มาตรการใหม่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้จะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนก็เป็นเพียงระยะเวลา ๓ เดือน ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนสามารถนำเรือออกไปทำการประมงนอกพื้นที่ หรือใช้เครื่องมือทำการประมงอื่นที่ไม่ต้องห้าม หรือปรับเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงในระยะเวลาต้องห้ามดังกล่าว ผลประโยชน์ของส่วนรวมที่จะได้รับจากการประเมินผลที่ได้จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ สามารถลดมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจได้เป็นจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหาย

ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนได้รับ ประกาศดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลทั่วไปใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในบริเวณบางพื้นที่ที่ประกาศกำหนดภายในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ของทุกปีเท่านั้น มิได้ห้ามผู้ฟ้องคดีทำการประมงโดยสิ้นเชิงและตลอดไป มิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสามคนตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๓๐ ออกประกาศดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติประเภทสัตว์น้ำให้ยั่งยืน ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ ในช่วงระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนดเฉพาะเท่านั้น ประกาศดังกล่าว ไม่มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และอาชีพ สำหรับมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้บุคคลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น เนื่องจากขณะที่ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดห้ามการใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ ยังไม่มีกฎหมายออกตามความในมาตราดังกล่าว บังคับใช้ คงมีเพียงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับเท่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติใดบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีประชามติในทุกกรณี แต่ให้เป็นดุลพินิจที่จะจัดให้มีหรือไม่ให้มีประชามติ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการประชุม สัมรวจ วิจัยและรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ชาวประมงในพื้นที่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และสมาคมชาวประมงปากน้ำหลังสวน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ตามสมควรแล้ว จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ ในการออกประกาศดังกล่าวโดยชอบแล้ว ดังนั้น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามคนฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายพีระพล เซวาน์ศิริ

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเฉลิมชัย วสินนท์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลเอก นิยม ศันสนาคม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายดำริ วัฒนสิงหะ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประวิทย์ เอื่อนรินทร์