

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาต

กรมประมงได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๑๐๖๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ปัจจุบันกรมประมงประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาต เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ บัญญัติว่า ที่อนุญาต คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดถึงบ่อล่อสัตว์น้ำ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ บัญญัติให้ บุคคลใดประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาต ต้องขออนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติหมายเลข ๑ ท้ายพระราชบัญญัติ ได้กำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตไว้ ๒๐ ประเภท โดยกำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตสำหรับที่เลี้ยงหอยเท่านั้น แต่โดยที่วิธีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้พัฒนาไปมากและเปลี่ยนแปลงไปจากขณะที่พระราชบัญญัติการประมงฯ เริ่มมีผลใช้บังคับ เช่น มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง แต่เนื่องจากบัญญัติหมายเลข ๑ อัตราเงินอากรค่าที่อนุญาต ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้กำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตสำหรับที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเฉพาะที่เลี้ยงหอย ในอัตราตารางเมตรละ ๐.๐๕ บาท (ห้าเซ็นต์) โดยมีได้กำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตสำหรับที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นไว้ จึงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประกาศกำหนดที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นและการดำเนินการอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นที่มีได้มีการกำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไว้ โดยกรมประมงมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ บัญญัติให้ การทำการประมงในที่อนุญาตต้องขออนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่ปรากฏว่า มีการกำหนดประเภทและอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นไว้ ดังนั้น การอนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นที่มีใช้การเลี้ยงหอยจึงไม่สามารถกระทำได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติการประมงฯ มิได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ คณะกรรมการจังหวัดจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ประกาศกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำใดเป็นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาความเหมาะสมของที่จับสัตว์น้ำและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้อื่น แม้ว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำดังกล่าวจะมีได้เป็นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทที่มีการกำหนดอัตราอากรค่าที่อนุญาตไว้ในบัญญัติหมายเลข ๑ ท้ายพระราชบัญญัติก็ตาม และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตตามที่คณะกรรมการจังหวัดประกาศกำหนดได้โดยไม่ต้องเรียกเก็บเงินอากรค่าที่อนุญาตจากผู้ขออนุญาตแต่อย่างใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๐๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในการนี้ กรมประมงจึงหารือในประเด็นข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ประกาศกำหนดที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นได้หรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้บุคคลใดเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นที่มีได้มีการกำหนดอัตราอากรค่าที่อนุญาตไว้ได้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมประมง โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ประกาศกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่อนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นที่มีได้มีการกำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตไว้ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้แบ่งประเภทของที่จับสัตว์น้ำเป็น ๔ ประเภท คือ ที่รักษาพืชพันธุ์^๒ ที่ว่าประมูล^๓ ที่อนุญาต^๔ และที่สาธารณประโยชน์^๕ และมาตรา ๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่าเข้าอยู่ในประเภทที่จับสัตว์น้ำประเภทใด เพื่อควบคุมการทำ การประมง^๗ หรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของท้องที่ รวมทั้งจัดระเบียบและบริหาร

^๑ มาตรา ๖ บรรดาที่จับสัตว์น้ำทั้งปวงให้กำหนดเป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) ที่รักษาพืชพันธุ์

(๒) ที่ว่าประมูล

(๓) ที่อนุญาต

(๔) ที่สาธารณประโยชน์

^๒ มาตรา ๘ ที่รักษาพืชพันธุ์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งอยู่ในบริเวณพระอารามหรือปูชนียสถาน หรือติดกับเขตสถานที่ดังกล่าวแล้ว บริเวณประตูน้ำ ประตูระบายน้ำ ฝาย หรือทำนบ หรือที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์ สัตว์น้ำ

^๓ มาตรา ๑๐ ที่ว่าประมูล คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งสมควรจะให้บุคคลว่าประมูลผูกขาดทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

การกำหนดที่จับสัตว์น้ำแห่งใดเป็นที่ว่าประมูลนั้น จะต้องไม่อยู่ในเขตชลประทานหลวงหรือไม่เป็นการเสียหายแก่การทำนา หรือการสัญจรทางน้ำ

^๔ มาตรา ๑๒ ที่อนุญาต คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมตลอดถึงปล่อยสัตว์น้ำ

^๕ มาตรา ๑๖ ที่สาธารณประโยชน์ คือที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๖ มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดประเภทที่จับสัตว์น้ำภายในเขตท้องที่ของตนว่า เข้าอยู่ในประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล หรือที่อนุญาต

ที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิได้มีการประกาศตามความในวรรคหนึ่งให้ถือเป็นที่สาธารณประโยชน์

^๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

จัดการการประกอบอาชีพทำการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการจังหวัดประสงค์จะควบคุมการทำการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งจะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบต้องได้รับอนุญาตและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดก็สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ประกาศกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำดังกล่าวเป็นที่อนุญาตได้ สำหรับกรณีการบัญญัติให้มีการเรียกเก็บเงินอากรค่าที่อนุญาตซึ่งมีการกำหนดอัตราเงินอากรที่สามารถเรียกเก็บไว้ในบัญชีหมายเลข ๑ ท้ายพระราชบัญญัตินั้นมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่จับสัตว์น้ำและทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ จึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการควบคุมการทำการประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา ๗ ดังนั้น แม้ว่าที่จับสัตว์น้ำประเภทใดมิได้มีการกำหนดอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตไว้ในบัญชีหมายเลข ๑ ก็ย่อมสามารถกำหนดให้เป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาตได้

ประเด็นที่สอง กรมประมงจะอนุญาตให้บุคคลใดเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นที่ไม่ได้มีการกำหนดประเภทและอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาต ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๓^{๘๘} แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต เพื่อควบคุมการทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต ดังนั้น บุคคลใดที่ประสงค์จะทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตจึงต้องเป็นผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๓๐^{๘๙} แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ อย่างไรก็ตาม ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ได้บัญญัติให้เฉพาะบุคคลที่ประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาตต้องขออนุญาตและเสียเงินอากร โดยมีได้บัญญัติให้การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตจะต้องเสียเงินอากร ประกอบกับมาตรา ๒๔^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ ได้บัญญัติให้การทำการประมงในบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น กรมประมงจึงสามารถอนุญาตให้บุคคลใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทอื่นในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่อนุญาตที่ไม่ได้มีการกำหนดประเภทและอัตราเงินอากรค่าที่อนุญาตไว้ได้

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

(๒) “ทำการประมง” หมายความว่า จับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๘๘} มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต เว้นแต่ผู้รับอนุญาต ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

^{๘๙} มาตรา ๓๐ บุคคลใดประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาต ต้องขออนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ และเงินซึ่งผู้รับอนุญาตที่จะต้องชำระโดยการว่าประมุข ให้ถือว่าเป็นเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้นไม่ต้องเสียเงินอากรค่าอนุญาตในที่อนุญาตรายตัวบุคคลได้ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าได้รับอนุญาตแล้ว

^{๙๐} มาตรา ๒๔ การทำการประมงในบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔