

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทำประมงชายฝั่งได้เริ่มขึ้นมาตั้งแต่สมัยใดไม่ปรากฏแน่ชัด แต่จากการศึกษาจากวารสารหรือจากตำราทางวิชาการพอจะวิเคราะห์ได้ว่าแรกเริ่มการทำประมงชายฝั่ง เริ่มจากการจับสัตว์น้ำขึ้นมาเพื่อการบริโภคเป็นหลักใช้เครื่องมือประมงแบบเดิมๆ เช่น เบ็ดลอบแหวนเพื่อจับสัตว์น้ำและต่อมาได้มีการจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่มากขึ้น ประกอบกับสมัยนั้นทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบการจับเพื่อการบริโภค มาเป็นการจับเพื่อการขาย เมื่อชาวประมงเริ่มเปลี่ยนทัศนคติจากการจับมาเพื่อการบริโภคมาเป็นการจับเพื่อการจำหน่าย “เรียกประมงนี้ว่าประมงแบบอุตสาหกรรม” ซึ่งต้องการจับสัตว์น้ำจำนวนมาก เพื่อไปขายได้กำไร ผู้ประกอบการจึงต้องการผลประโยชน์เฉพาะหน้า ต้องการจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกำไรระยะยาว จึงทำให้การจับสัตว์น้ำมีจำนวนเพิ่มขึ้น และต้องใช้เครื่องมือในการจับที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำมากขึ้น จึงกลายเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้กับชาวประมงชายฝั่งอย่างดี แต่ในทางกลับกันเป็นการทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดลง ซึ่งทำให้เกิดการทำประมงอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เป็นการขูดเซยทรัพยากรสัตว์น้ำที่สูญเสียไปจากการทำประมงชายฝั่งแบบวิธีดั้งเดิม คือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ซึ่งเป็นการทำประมงที่ไม่ต้องใช้เครื่องมือประมงในการจับปลา เช่น เรือหรืออวนต่างๆ แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาวิจัยเฉพาะการทำประมงชายฝั่งแบบวิธีดั้งเดิมหรือการทำประมงชายฝั่งแบบใช้เรือในการจับปลา ซึ่งเป็นกรณีที่มีปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการจัดการทรัพยากรประมง เช่น “การแย่งทรัพยากรประมง การนำขึ้นมาใช้เกินขนาด การขาดการทดแทนในส่วนที่ลดน้อยลงไป ส่วนปัญหาการทำประมง เช่น “การทำประมงแบบผิดวิธี การทำประมงแบบผิดกฎหมาย การทำประมงแบบถูกกฎหมายแต่ทำในพื้นที่อนุรักษ์ และการทำประมงแบบใช้เครื่องมือผิดกฎหมายทำในพื้นที่อนุรักษ์

ต่อมาเมื่อภาครัฐเห็นว่าปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงได้ออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการทรัพยากรประมง

ในการควบคุมการทำประมงชายฝั่ง เช่น มีการกำหนดขนาดของอวนที่ใช้ ประเภทของเครื่องมือ เรือ หรือมีการกำหนดพื้นที่การทำประมงชายฝั่ง เช่น การห้ามจับปลาในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 4 (1) และมาตรา 16 (2)¹

ต่อมาเมื่อภาครัฐได้เข้าจัดการทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมโดยการออกกฎหมาย หรือ

Happy sankranti/pongal <http://crackspider.net/> ซึ่งมีทั้งด้านที่ส่งผลดีต่อชาวประมง เช่น ทำให้ชาวประมงได้รู้จักวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรให้ยั่งยืน โดยใช้กฎระเบียบเป็นตัวบังคับให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่า และในด้านที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ชาวประมงชายฝั่งหลายประการ เช่น ปัญหาพื้นที่การทำประมงชายฝั่ง ชาวประมงชายฝั่งมีพื้นที่ในการทำประมงแถบชายฝั่งทะเลที่ค่อนข้างจำกัด ในการจับสัตว์น้ำ เพราะโดยสภาพของเครื่องมือการทำประมง เช่น เรือหรือเครื่องยนต์ซึ่งมีขนาดเล็กไม่สามารถออกไปทำการประมงในระยะไกลได้และอีกประการหนึ่งคือพื้นที่ชายฝั่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน จึงทำให้ชาวประมงถูกจำกัดเครื่องมือการทำประมงโดยอนุญาตให้ใช้ได้บางประเภทเท่านั้น จึงทำให้โอกาสในการนำทรัพยากรสัตว์น้ำขึ้นมาใช้น้อยมาก ทำให้เป็นปัญหาต่อการยังชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ ออกประกาศเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2539 เรื่องการกำหนดช่องตาอวนที่ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง โดยยกเลิกกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 โดยให้มีการปั่นไฟปลากะตักดั้งเดิม เพราะเห็นว่าเครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือที่ไม่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำและเป็นเครื่องมือขนาดเล็ก และกำหนดให้ใช้กับเรือที่มีความยาวไม่เกิน 16 เมตร และไม่ให้นำทำการประมงในเขต 3,000 เมตร พ้นจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งขณะทำการประมง เว้นแต่ในบริเวณตามเกาะต่างๆ ให้สามารถทำการประมงได้ ซึ่งออกตามอำนาจพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 32(1) และ (4)² ผลจากการประกาศดังกล่าวทำให้ผู้

¹พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 4(1) บัญญัติว่า ที่ดินหมายความว่า พื้นที่ดินทั้งปวงและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

มาตรา 16 บัญญัติว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด.... (2) เก็บหรือนำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้อย่าง น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

²พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 บัญญัติว่า รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ตน มีอำนาจที่จะออกประกาศ

ประกอบอาชีพชาวประมงเรือปั่นไฟ กระทำผิดเจตนากรณีของประกาศดังกล่าวหลายประการคือ ผู้ประกอบอาชีพชาวประมงเรือปั่นไฟไม่ใช่ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก และไม่ได้ทำการประมงเพื่อการยังชีพ แต่เป็นการทำประมงเพื่อการค้าและส่งออก มีการใช้เรือยาวกว่า 16 เมตรและเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน ส่งผลให้พื้นที่การทำประมงของชาวประมงชายฝั่งลดลง และเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างชาวประมงเรือปั่นไฟปลาเกะตัก ซึ่งเดิมเป็นชาวประมงขนาดใหญ่กับชาวประมงชายฝั่งทำให้ชาวประมงชายฝั่งมีรายได้ลดลงจากการทำประมง³

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรประมงที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปนั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากลักษณะของทรัพยากรประมงเอง ทั้งนี้เพราะทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรร่วม (Common property Resource) ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงโดยเฉพาะ หรือกล่าวได้ว่าทุกคนมีสิทธิในทรัพยากรประมง จึงเกิดแย่งชิงการใช้ทรัพยากรโดยวิธีการต่างๆ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายระหว่างการทำประมงแต่ละประเภท เช่น การทำประมงในเชิงพาณิชย์กับการทำประมงชายฝั่ง เมื่อมีการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างประมงทั้งสองประเภท จึงทำให้มีการนำเครื่องมือ รวมทั้งวิธีการที่ทันสมัยมาใช้ โดยเฉพาะจากประมงขนาดใหญ่ จึงส่งผลให้เกิดปัญหากับชาวประมงชายฝั่งอย่างมาก ในการทำประมง เช่น ปัญหาเครื่องมืออุปกรณ์การทำประมงเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำประมงชายฝั่ง เป็นเครื่องมือไม่ทันสมัยมีขนาดเล็กและศักยภาพในการจับสัตว์น้ำค่อนข้างน้อยเป็นเครื่องมือที่พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 อนุญาตให้ใช้ทำการประมงในเขตชายฝั่งเพราะโดยพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มีเขตที่จะคุ้มครองสัตว์น้ำวัย

กำหนดได้ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือการทำประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิดจำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

(2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด

(3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด

(4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ

(5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้ และกำหนดวิธีการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว

(6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำประมง

(7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

³เพ็ญอ้าง.

อ่อนแถบชายฝั่ง เช่น อวนลอยกุ้ง อวนล้อมปลากะตักกลางวัน ลอบหรือไซดักปลาหมึก ต่อมาเมื่อมีการรุกรานจากเรือประมงขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการจับปลาที่ดีกว่า ทำให้เครื่องมือของชาวประมงชายฝั่งไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เพราะความล่าช้าในเรื่องศักยภาพในการจับสัตว์น้ำนั้นเองที่ทำให้ชาวประมงชายฝั่งไม่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ เพราะหากชาวประมงชายฝั่งนำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เพราะเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 ที่ควบคุมการใช้เครื่องมือประมงเฉพาะที่อนุญาตเท่านั้น⁴

ปัญหาจากทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีจำนวนลดลงจากการทำประมงชายฝั่งมาเป็นเวลานานและขาดการจัดการที่ดีเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำจึงทำให้จำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงและนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจของชาวประมงในเรื่องการทำประมงแบบอนุรักษ์ เช่น การจับปลาในฤดูวางไข่หรือจับปลาที่ไม่ได้ขนาดที่จะนำมาบริโภคหรือจำหน่าย โดยไม่ทราบว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการทำให้จำนวนทรัพยากรประมงลดลงอย่างเห็นได้ชัดและรวดเร็ว นอกจากนี้ชาวประมงโดยส่วนใหญ่ไม่รู้กฎระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง เช่น การห้ามไม่ให้ใช้เครื่องมือบางชนิดที่อาจเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่งอันเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน โดยส่วนใหญ่จะทำประมงแบบปฏิบัติตามกันจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งรุ่นก่อนอาจจะทำผิดกฎหมายหรือระเบียบมาต่อมาชาวประมงรุ่นหลังจึงได้ปฏิบัติตามซึ่ง หากปล่อยให้ทำการประมงชายฝั่งเป็นในลักษณะเช่นนี้ต่อไปอาจทำให้เกิดผลกระทบถึงขนาดเกิดความขาดแคลนทรัพยากรประมง⁵

ปัญหาจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติประมงแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติประมง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2528 รวมแล้วมีพระราชบัญญัติประมงที่ประกาศใช้มาแล้วในประเทศไทยมากกว่า 60 ปี ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ภาครัฐในการจัดการทรัพยากรประมงเป็นหลัก มาตรการกฎหมายดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันยังขาดความเหมาะสม ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ประเทศไทยในปัจจุบัน และไม่สามารถแก้ปัญหาในการจัดการและการใช้ทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีบทบัญญัติในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมง

⁴ เฟิงอ้าง.

⁵ เฟิงอ้าง.

ร่วมกับภาครัฐ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์และการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁶

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิธีการจัดการการทำประมงชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่การทำประมงชายฝั่ง
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการทำประมงชายฝั่ง
3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติตลอดจนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่ง
4. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่ง ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น
5. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายบังคับใช้กฎหมายให้มีความครอบคลุมและประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวคิดทางกฎหมาย ในการจัดการและแก้ปัญหาในการทำประมงชายฝั่ง

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาของการทำประมงชายฝั่ง ในปัจจุบันมีการบังคับใช้อยู่แล้วหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่ง แต่กฎหมายเหล่านี้ มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะจัดการและแก้ปัญหาในการทำประมงชายฝั่ง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ

⁶เพ็ญอ้าง.

นอกจากนี้ชาวประมงชายฝั่งยังขาดความรู้ความสามารถ ในการทำประมงชายฝั่งแบบยั่งยืน พร้อมกับการรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำไปด้วย อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ มีจำนวนหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับจะมีสภาพบังคับและวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันจึงทำให้ชาวประมงชายฝั่ง ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะนำกฎหมายมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำการประมงชายฝั่ง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาถึงการจัดการและปัญหาการทำประมงชายฝั่ง จะศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้น ในการทำประมงชายฝั่ง เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากชาวประมงชายฝั่งเอง ปัญหาที่เกิดจากประมงขนาดใหญ่เข้ามาแย่งพื้นที่ทำการประมง ปัญหาจากทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมในชุมชนชาวประมง รวมถึงวิธีการในการทำประมงชายฝั่ง แล้วนำปัญหาที่พบดังกล่าวมาปรับกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นวิธีการในการแก้ปัญหา และชี้ให้เห็นได้ว่าควรจะปรับปรุงกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความและเอกสารของนักกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต หาข้อมูลในเชิงลึก แล้วนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงการจัดการและปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำประมงชายฝั่ง รวมถึงการจัดการกับปัญหานั้น ตลอดจนอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และทราบถึงวิธีการแก้ปัญหา รวมถึงวิธีการทำประมงชายฝั่งควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาเป็นส่วนช่วยและเพื่อการจัดการปัญหาการทำประมงชายฝั่งต่อไป