

บทที่ 4

นโยบาย มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการการทำประมงชายฝั่ง

จากปัญหาการทำประมงชายฝั่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีความรุนแรงมากขึ้นดังจะเห็นได้จากสถิติการจับปลาได้ลดจำนวนลงในทุกปี ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและการขาดการวางแผนการทำประมงและการไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายของภาครัฐที่ได้กำหนดไว้ จึงทำให้ทรัพยากรประมงมีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันจำนวนเรือประมงก็ยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2538 มีจำนวน 54,538 ลำเป็น 58,941 ลำ ในปี 2543¹ สาเหตุของการเพิ่มขึ้นของเรือประมงมาจากการไม่ปฏิบัติตามนโยบายการควบคุมเรือประมง

นโยบายอีกประการหนึ่งคือการควบคุมการนำสัตว์น้ำที่ไม่ได้ขนาดขึ้นมาใช้ประโยชน์ และจัดทำแผนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง ไปเผยแพร่ให้ชาวประมงมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และระบบนิเวศชายฝั่งให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีนโยบายและมาตรการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.1 นโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 กล่าวถึงสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ

¹ที่ดินชายทะเลและพื้นที่ชายฝั่งเอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 4 สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม²

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 85 ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

มาตรา 85 (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

มาตรา 85 (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

มาตรา 85 (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน³

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากร และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเล็งเห็นว่าจากเดิมที่ให้รัฐเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และวางแผนการใช้ทรัพยากร แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับใช้ชุมชนเป็นตัวหลักในการอนุรักษ์และการใช้ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาได้ตรงจุดในระดับหนึ่ง เพราะเมื่อชุมชนได้อนุรักษ์และวางแผนการใช้ทรัพยากรเองก็จะเกิดความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรจะไม่ทำลายทรัพยากรของตนเองรวมทั้งร่วมกันปกป้องไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาทำลายด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ชุมชน มีสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรแล้วยังได้บัญญัติให้บุคคลทุกคนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากร โดยเล็งเห็นว่าเรื่องทรัพยากรเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน และเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในการบำรุงรักษา

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85

4.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554⁴ หลักการสำคัญที่ใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนามี ยุทธศาสตร์ มีอยู่ 4 แนวทางคือ

1. ต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังโดยต่อเนื่อง

2. จะต้องระมัดระวังการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ การดำรงชีวิตของคนในชุมชน การสร้างกิจกรรมและการผลิตทางเศรษฐกิจ ให้เป็นไปอย่างรู้คุณค่าโดยการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากร

3. การนำจุดแข็งและโอกาสของประเทศ คือ ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ มาสร้างกระบวนการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล ด้วยการวางรากฐานการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ผสมผสานระหว่างทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. การบริหารจัดการความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยสันติ โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้⁵ “.....3.1 การรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ

การตระหนักว่าฐานทรัพยากรเป็นทรัพยากรร่วมกันของสังคม ทุกคนมีส่วนได้รับประโยชน์และมีส่วนในการรับผิดชอบโดยเท่าเทียมกัน จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทการบริหารจัดการให้เกิดลักษณะกระจายอำนาจ และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม โดยมีองค์ความรู้ การเสริมสร้างศักยภาพและจิตสำนึก เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการตัดสินใจ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นกับผลประโยชน์ระยะยาว และระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ นอกจากนั้น ยังจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายทางสังคมที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนา เอกชน ภาคเอกชน ชุมชน ท้องถิ่น และนักวิชาการ เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนทางสังคมอย่างแท้จริง โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

⁴แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554

⁵เพ็ญอ้อ.

1. พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้

พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ภูมิศาสตร์ และข้อมูลแผนที่ 1 : 4000 เพื่อใช้กำหนดแนวเขตอนุรักษ์ที่ชัดเจนโดยชุมชนมีส่วนร่วม และจัดทำระบบฐานข้อมูลและทะเบียนการบุกรุกใช้ประโยชน์เพื่อวางระบบกระจายการถือครองให้คนยากจนมีปัจจัยการผลิต เป็นของตนเอง สนับสนุนการวิจัยร่วมระหว่างภาควิชาการกับชุมชนท้องถิ่น ค้นหาองค์ความรู้ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของชุมชนตามลักษณะของระบบนิเวศ ในการดูแลฟื้นฟูฐานทรัพยากร รวมทั้งมีการติดตามการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศที่สำคัญ เช่น ป่าต้นน้ำ ลุ่มน้ำ ระบบนิเวศชายฝั่ง แหล่งกำเนิดความหลากหลายทางชีวภาพ จัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้องเป็นเอกภาพ นำไปเผยแพร่ต่อชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างฐานองค์ความรู้และใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากร รวมทั้งเผยแพร่รูปแบบตัวอย่างในการอนุรักษ์จัดการฐานทรัพยากรที่มีความสมดุลและยั่งยืน

2. ส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรให้ชุมชนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้มแข็งของประชาชน ส่งเสริมบทบาทของผู้นำท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน และการสร้างเครือข่ายทางสังคม เครือข่ายอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและบทบาทของชุมชนในการดูแลฟื้นฟูฐานทรัพยากรรวมทั้งถ่ายทอด ยุกระดับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรร่วมกับความรู้สมัยใหม่เชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรกับการผลิตของชุมชน ส่งเสริมชุมชนในการจัดตั้งป่าชุมชน การจัดการประมง ทะเล และทรัพยากรชายฝั่ง สร้างมาตรการจูงใจสนับสนุนให้ชุมชนทำหน้าที่ฟื้นฟู รักษาสายพันธุ์ท้องถิ่น ทั้งพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ หายากและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและการดำรงชีวิต ซึ่งจะทำให้ชุมชนที่อยู่รายรอบระบบนิเวศและฐานทรัพยากร เป็นฐานเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็งในการฟื้นฟูรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

3. พัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

ให้ความสำคัญกับการกำหนดเขต และการจัดการการชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดินของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้

ประโยชน์ที่ดินของรัฐและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการเพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้ว ให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป.....”⁶

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อการทำประมงชายฝั่ง คือ การส่งเสริมชุมชนในการจัดการป่าชุมชนและทรัพยากรประมงทะเลและทรัพยากรชายฝั่งให้ได้รับการพัฒนาหากนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและนำมาประยุกต์แผนดังกล่าวใช้กับการทำประมงชายฝั่งโดยเฉพาะก็จะเกิดประโยชน์อย่างมากต่อชาวประมง

4.1.2 นโยบายและแผนพัฒนาการประมงแห่งชาติ

ในการพัฒนาการประมงไทยในปัจจุบันประกอบไปด้วยนโยบาย 4 ส่วน คือ

1. นโยบายการประมงในน่านน้ำไทย
2. นโยบายการประมงนอกน่านน้ำไทย
3. นโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
4. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมการทำประมง⁷

นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่งคือ นโยบายการประมงในน่านน้ำ มีเป้าหมายหลักคือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล เป้าหมายแรก คือ การรักษาผลผลิตทางการประมงไว้ไม่ให้ต่ำกว่า 1.7 ล้านตัน ส่วนเป้าหมายต่อไป คือ การลดปริมาณการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่าลงไม่ต่ำกว่าปีละ 0.1 ล้านตัน⁸ และเพื่อดำเนินการให้ได้ตาม

⁶เพ็งอ้าง.

⁷เรืองโร โตกฤษณะ, “ทรัพยากรประมงทะเลไทยกับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”, เอกสารทางวิชาการหมายเลข 4, โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (สถาบันวิจัยสังคม : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548) , น.26.

⁸การใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า หมายถึง การจับปลาที่ต้องการโดยติดปลาชนิดอื่นมาด้วย ซึ่งนอกจากจะเป็นชนิดของปลาที่ไม่ต้องการแล้ว ปลาดังกล่าวอาจมีขนาดเล็กเกินไปคุณภาพไม่ดี เกินโควตาการจับปลาทำให้ต้องทิ้งปลาดังกล่าวไปหรือนำไปทำเป็นอาหารสัตว์แทนที่จะปล่อยให้ปลาเหล่านั้นได้เติบโตต่อไป ซึ่งปลาที่ถูกจับโดยไม่ต้องการเหล่านี้มีจำนวนมากและสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศได้ทะเลอย่างมากมายเช่นเดียวกัน.

วัตถุประสงค์ตามนโยบายการประมงในน่านน้ำไทย รัฐจึงกำหนดมาตรการดำเนินการ 3 มาตรการหลักคือ⁹

ก. มาตรการเร่งรัดการจัดการทรัพยากรประมง คือ การจัดการทรัพยากรประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ แนวทางที่นำมาใช้ คือ¹⁰

- การควบคุมจำนวนเรือประมง โดยการแก้ไขกฎหมายการต่อเรือการจดทะเบียนเรือ การขออนุญาต การขออนุญาตให้อยู่ในที่เดียวกัน การกำหนดสีของเรือประมงตามประเภทของการใช้งานและการทำประมง การออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมเส้นทางการเดินเรือประมง¹¹

- การควบคุมพื้นที่การทำประมง จะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และลดความขัดแย้งระหว่างชาวประมง โดยการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ปะการัง สาหร่าย พรวนใต้น้ำและหญ้าทะเล การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรประมงในบริเวณป่าชายเลนที่น้ำทะเลท่วมถึง การกำหนดเขตอนุญาตทำการประมงแยกตามลักษณะการประกอบหรือขนาดเรือ¹² เช่น กำหนดว่านอกเขต 3,000 เมตร ออกไป 2,000 เมตร ให้เป็นแหล่งทำประมงอวนรุน 3,000 เมตร เป็นแหล่งประมงของอวนลาก 4,000 เมตร เป็นแหล่งประมงคราดหอย เป็นต้น

- การควบคุมเครื่องมือการทำประมง โดยการกำหนดชนิด ขนาด จำนวนและวิธีใช้เครื่องมือประมงให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรการปรับปรุงกฎหมาย ให้สามารถใช้ควบคุมการนำเข้าเครื่องมือประมงที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำรุนแรง การเก็บอากรให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพของเครื่องมือการกำหนดแนวทางลดเครื่องมือประมงที่มีมากเกินไปจนเกินจำนวนที่กำหนดหรือทำลายพันธุ์สัตว์น้ำรุนแรง¹³

- การควบคุมฤดูกาลทำประมง โดยการกำหนดเขตและฤดูห้ามจับสัตว์น้ำให้ต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมชาติแก่ชาวบ้านแต่ละท้องถิ่น การกำหนดชนิดและขนาดสัตว์น้ำที่ห้ามทำประมงโดยเฉพาะสัตว์น้ำที่หายาก ใกล้สูญพันธุ์ มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง การกำหนดชนิดขนาด ปริมาณสัตว์น้ำที่ต้องขออนุญาตไว้ในครอบครองเพื่อการส่งออกหรือนำเข้า¹⁴

⁹ เรืองโร โตกฤษณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 114, น.27.

¹⁰ เพิ่งอ้าง.

¹¹ เพิ่งอ้าง.

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ เพิ่งอ้าง.

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

เพื่อส่งเสริมการให้สิทธิการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โดยการจัดระเบียบพื้นที่ทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เน้นสิทธิการทำประมงหน้าบ้านของชาวประมงในท้องถิ่นสนับสนุนการนำระบบโควตามาใช้ในแต่ละพื้นที่ สนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรเอกชนและองค์กรท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายหน่วยตรวจการประมง การสนับสนุนให้จัดตั้งคณะกรรมการในภาคเอกชนในแต่ละจังหวัดเพื่อประสานงานและตรวจสอบการปฏิบัติงานควบคุมการทำประมงของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง¹⁵

ข. มาตรการฟื้นฟูทรัพยากรประมงและสถานะแวดล้อม

แนวทางฟื้นฟูประกอบด้วย การควบคุมและแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรประมง การประเมินผลและตรวจสอบสถานะการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรประมง การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งประมง¹⁶

- การควบคุมและแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้มีความสำคัญกับการควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากแหล่งการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว นอกจากนี้ได้มีการกำหนดมาตรการให้มีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบคุณภาพน้ำตามแหล่งประมงที่สำคัญเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการประมง¹⁷

- การประเมินผลและตรวจสอบ สถานะการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรประมงซึ่งแนวทางนี้ทำให้ได้ข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรประมง¹⁸

- การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งประมง เร่งรัดการทำแผนการใช้ประโยชน์และจัดสร้างที่อยู่อาศัยสัตว์น้ำ (การทำปะการังเทียม) ในแหล่งประมงที่เสื่อมโทรม การส่งเสริมและการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรประมงโดยเฉพาะประมงพื้นบ้าน ฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน รวมทั้งการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อฟื้นฟูทรัพยากร¹⁹

ค. มาตรการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพการทำประมง

แนวทางประกอบด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพเรือและแรงงานประมง การส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการประมงและการประมงพื้นบ้าน การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารด้าน

¹⁵ เฟิงอ๋าง.

¹⁶ เฟิงอ๋าง.

¹⁷ เฟิงอ๋าง.

¹⁸ เฟิงอ๋าง.

¹⁹ เฟิงอ๋าง.

การประมง²⁰ ในส่วนของมาตรการจัดการทรัพยากรและมาตรการฟื้นฟูทรัพยากรน่าจะเป็นผลดีกับการแก้ปัญหาที่เกิดจากการทำประมงด้วยเครื่องมือที่ทำลายหน้าดินชายฝั่ง มาตรการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการทำประมงอวนรุน อวนลาก เพราะได้ยอมรับกันมาช้านานว่าเครื่องมือดังกล่าวเป็นเครื่องมือประมงซึ่งถือว่าทำลายพันธุ์สัตว์น้ำรุนแรงและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศเป็นวงกว้าง อันเป็นการจัดการการทำประมงชายฝั่งรูปแบบหนึ่ง โดยมีแผนพัฒนาและส่งเสริมเป็นแนวทางซึ่งในแผนดังกล่าวเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของเครื่องมือ ในการทำประมงมิให้ใช้เครื่องมือที่ทำลายทรัพยากรประมง เช่น ควบคุมอวนลาก อวนรุน มิให้เข้ามาทำการประมงในเขตหวงห้าม หากแผนดังกล่าวได้รับความร่วมมือและปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนก็ย่อมส่งผลดีต่อการทำประมงชายฝั่งเป็นอย่างมาก

4.2 มาตรการกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่ง

การทำประมงชายฝั่งในปัจจุบันนับวันจะมีปัญหาและทวีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านทรัพยากรประมง ปัญหาจากการประมงขนาดใหญ่ ปัญหาจากมลพิษ หรือแม้แต่ปัญหามาตรการกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้จำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง และเพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้มีการทำลายระบบนิเวศชายฝั่งอันเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อนที่จะขยายพันธุ์ ภาครัฐจึงได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นข้อกำหนดในการจัดการการทำประมงชายฝั่ง คือ

1. มาตรการในการป้องกันในการทำผิดกฎหมาย
2. มาตรการในการควบคุมไม่ให้มีการทำประมงชายฝั่งแบบทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม
3. มาตรการในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศชายฝั่ง

4.2.1 มาตรการกฎหมายที่ใช้ป้องกันการทำประมงชายฝั่งแบบทำลายล้าง

การทำประมงชายฝั่งแบบทำลายล้างได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่การทำประมงชาวประมงชายฝั่งเริ่มผูกพันโดยระบบตลาดจึงเกิดการลงทุนในระบบประมงไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือการทำประมง หรือเรือจึง ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรมีมากขึ้นเพื่อทดแทนเงินที่ได้ลงทุนไป ประกอบกับสังคม

²⁰ เพิ่งอ้าง.

ชาวประมงชายฝั่งได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ความต้องการทางวัตถุดิบสูงขึ้น วิธีการหรือพฤติกรรม การจับปลาจึงมีความต้องการให้ได้ปลาหรือสัตว์น้ำอื่นๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้จนในที่สุดก็กลายเป็นการประมงแบบทำลายล้าง ภาครัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32²¹ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมง ข้อ 1. ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนลากชนิดมีถูง และเครื่องมืออวนรุน ละวะ ชิบ หรือรุนกึ่งรุนเคย หรืออวนถูงทุกชนิด และทุกขนาด ที่ใช้เรือยนต์ทุกชนิดทำการประมง ไม่ว่าวิธีใด ๆ ภายในเขตระยะ 3,000 เมตร หรือ 75 เส้น นับจากขอบน้ำตามชายฝั่งขณะทำการประมง และภายในรัศมี 400 เมตร หรือ 10 เส้น นับออกไปจากอาณาเขตที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ทุกชนิดที่ได้รับอนุญาตทำการประมงในทะเล หรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นหนังสือ²²

ช่วงเวลาที่ห้าม = ห้ามเด็ดขาด

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม = ห้ามเด็ดขาด

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม = ห้ามเด็ดขาด

เหตุผลที่ห้าม ชายฝั่งทะเลเป็นที่วางไข่และเลี้ยงสัตว์น้ำวัยอ่อน เครื่องมือเหล่านี้ทำลายไข่และสัตว์น้ำวัยอ่อนเครื่องมือเหล่านี้ทำความเสียหายกับเครื่องมือประจำที่ของผู้ที่ได้รับอนุญาต²³

4.2.2 มาตรการกฎหมายในการควบคุมการทำประมงชายฝั่ง

4.2.2.1 มาตรการกฎหมายในการจำกัดเครื่องมือการทำประมง

ตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 มาตรา 32²⁴ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

²¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2.

²² ประกาศกระทรวงเกษตร เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมง

²³ วิทยา อารมณ์, เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างในภาคใต้, (กรุงเทพฯ : บริษัทเฟื่องฟ้า, 2545) น.21

²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 132.

- (1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิดกำหนดขนาดชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ
- (2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
- (3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด
- (4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ
- (5) กำหนดฤดูกาลที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้ และกำหนดวิธีการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆในฤดูดังกล่าว
- (6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
- (7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใด โดยเด็ดขาด²⁵

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32²⁶ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมง²⁷ กำหนดว่า “.....

ข้อ 1. ให้ใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงตามขนาด ชนิด และจำนวนที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

ข้อ 2. เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ที่อนุญาตทำการประมง ต้องมีจำนวนตามที่อธิบดีกรมประมงกำหนด

ข้อ 3. ประกาศฉบับนี้ มิให้ใช้บังคับในการใช้เครื่องมืออวนลาก และอวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อการทดลองและค้นคว้าในทางวิชาการซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง....”

ชนิดเครื่องมือที่ควบคุม เครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงตามขนาด ชนิดและจำนวนที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

²⁵พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใดในท้องที่ใดๆ จดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”

²⁶อ้างแล้ว เจริญพรที่ 131.

²⁷ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมง ฉบับที่ 3, (ลงวันที่ 26 มีนาคม 2523)

บริเวณที่ควบคุม ทะเลบริเวณอ่าวไทยและทะเลด้านมหาสมุทรอินเดีย
 ช่วงเวลาที่ควบคุม ควบคุมเด็ดขาด
 จำนวนเครื่องมือที่ควบคุม ตามที่อธิบดีกรมประมงกำหนด
 เหตุผลที่ควบคุม เครื่องมือเหล่านี้มีจำนวนมากเกินควรไม่สมดุลกับปริมาณสัตว์น้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ทำให้สัตว์น้ำลดจำนวนลง²⁸

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดห้ามเครื่องมือที่ใช้สำหรับดูดแร่หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้คล้ายคลึงกันทำการประมง ลงวันที่ 2 กันยายน 2525²⁹

ชนิดเครื่องมือที่ห้าม³⁰ เครื่องมือที่ใช้สำหรับดูดแร่ หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้คล้ายคลึงกัน

บริเวณที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

ช่วงเวลาที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

สัตว์เป้าหมายที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

เหตุผลที่ห้าม มีผู้ดัดแปลงเครื่องมือนี้มาดูดหรือสูบน้ำที่อาศัยอยู่ในน้ำและตามผิวดินพื้นท้องทะเล เป็นการทำลายพันธุ์น้ำอย่างรุนแรง เพราะทำลายพวกหอยที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจจนไม่เหลือสำหรับการแพร่พันธุ์ ทำลายไข่และสัตว์น้ำวัยอ่อน ทำลายอาหารสัตว์น้ำที่อยู่ตามผิวดินใต้ทะเล โคลนตมถูกดูดขึ้นมาด้วย ทำให้มีผลกระทบต่องีวาลัยที่สัตว์น้ำอาศัยอยู่และสิ่งซึ่งเป็นอาหารของสัตว์น้ำ³¹

4.2.2.2 มาตรการกฎหมายในการจำกัดพื้นที่การทำประมง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32³² ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดเขตห้ามใช้อวนลากมีถุและอวนรุนทำการประมงในท้องที่จังหวัดชลบุรี ได้ประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนลาก มีถุ อวน รุน ละวะ ชิบ รุนกึ่ง รุนเคย หรืออวนถุทุกชนิดและทุกขนาดที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมง

²⁸วิทยา อารณณ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 118, น.25.

²⁹ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดห้ามเครื่องมือที่ใช้สำหรับดูดแร่หรือเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้คล้ายคลึงกันทำการประมง, (ลงวันที่ 2 กันยายน 2525)

³⁰วิทยา อารณณ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 118, น.27.

³¹เพ็ญอ้าง, น.28.

³²อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 130.

ไม่ว่าวิธีใดๆ โดยเด็ดขาด ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ภายในเส้น ล้อมรอบตั้งแต่เกาะลอยท้องที่อำเภอศรีราชา ลากเส้นตรงไปยังหินสำปะยื้อ เกาะเหลื่อม เกาะมาร วิทย เกาะรีนท้าย เกาะคราม ท้ายเกาะจวง ท้ายเกาะจาน เกาะนางเกลือ เกาะแรด ถึงกระโจมไฟ ช่องแสมสาร ท้องที่อำเภอสัตหีบ³³

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์³⁴ เรื่องกำหนดห้ามทำประมงในบริเวณรอบๆ เกาะเต่าและเกาะหางเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี กำหนดว่า “....

ข้อ 1. ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดทำการประมงปะการัง หรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาดใน บริเวณรอบๆ เกาะเต่า และเกาะหางเต่า ภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง ขณะทำการประมงไม่ว่าจะทำได้วิธีใดวิธีใดๆ โดยเด็ดขาด

ข้อ 2. ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ทุกขนาด ทำการประมงใน บริเวณรอบๆ เกาะเต่าและเกาะหางเต่า ภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำ ตามแนวชายฝั่ง ขณะทำการประมงเว้นแต่ทำการประมง ด้วยเบ็ดราวหรืออวนลอย หรือลอบทะเล

ทั้งนี้เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และได้รับ อนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นหนังสือ...”

ชนิดเครื่องมือที่ห้าม ทุกชนิด นอกจากเบ็ดราว อวนลอย หรือลอบทะเล

บริเวณที่ห้าม รอบๆ เกาะเต่าและเกาะหางเต่าที่ตั้งอยู่บริเวณท้องที่กิ่งอำเภอเกาะพะ ัง อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง ขณะทำการประมง

ช่วงเวลาที่ยกเว้น ห้ามเด็ดขาด

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม ปะการัง หรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาด และสัตว์น้ำ ทุกชนิด

เหตุผลที่ห้าม บริเวณนี้เป็นแหล่งปะการัง ปลา และสัตว์ทะเลอื่นๆ นับเป็นที่ สวยงามที่สุดของทะเลอ่าวไทย เครื่องมือประมงบางชนิดได้ทำลายปะการัง ปลา และสัตว์อื่นๆ ใน บริเวณนี้เสียหายเป็นอันมาก³⁵

³³ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามใช้อวนลากมีถูงและ อวนรุนทำการประมงในท้องที่จังหวัดชลบุรี

³⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดห้ามทำประมงในบริเวณรอบๆ เกาะเต่าและเกาะหางเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี, (ลงวันที่ 13 มกราคม 2519)

³⁵ วิทยา อารมณ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 118, น.22.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย³⁶

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด เก็บหา นำออกไปด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อม ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น³⁷

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ สิ่งแวดล้อมหมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ทำขึ้น³⁸

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 45³⁹ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกประกาศ เรื่อง

³⁶พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1), อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1.

³⁷พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1.

³⁸พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้ตามกฎหมาย

³⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 45 บัญญัติว่า ในพื้นที่ใดได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพคุณภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติ เข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้...

กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ข้อ 1 และข้อ 2⁴⁰

4.2.2.3 มาตรการกฎหมายในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ประโยชน์

การนำมาตรการกฎหมายมาใช้ในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ประโยชน์นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะ ในปัจจุบันการทำประมงชายฝั่งเป็นการทำประมงแบบทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นส่วนใหญ่ สัตว์น้ำบางชนิดที่จับขึ้นมาได้ เมื่อนำไปใช้แล้วกลับไม่เกิดประโยชน์คุ้มค่ากับการที่ต้องสูญเสียทรัพยากรชนิดนั้นไป เช่น การจับกุ้งเคย แล้วนำมาตากแห้ง เพื่อใช้ทำเป็นกะปิ หรือการจับปลาปักเป้า นำขึ้นมาขายเป็นสินค้าเครื่องประดับ ซึ่งการจับปลาปักเป้าขึ้นมาใช้ในลักษณะนี้มีการทำกันมากในชุมชนประมงชายฝั่ง โดยเฉพาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว

จึงได้กำหนดมาตรการในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำ ที่จะนำขึ้นมาใช้ประโยชน์ดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32⁴¹ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴² เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาเสือตอ บัญญัติว่า “...ข้อ 1. ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงปลาเสือตอโดยเด็ดขาด แม้ปลาเสือตอนั้นจะติดหรือถูกจับขึ้นมาด้วยเครื่องมือใดๆ หรือด้วยประการใดๆก็ตาม ให้ปล่อยลงน้ำไปทันที

ข้อ 2. ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมง ซึ่งกระทำการเพื่อทดลองและค้นคว้าในทางวิชาการ หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง

ข้อ 3. ให้ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490....”

⁴⁰ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2546

⁴¹ อ้างแล้ว เจริญพรที่ 2.

⁴² ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาเสือตอ, (ลงวันที่ 13 มีนาคม 2532)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴³ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระทะเลทุกชนิด รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำดังกล่าวแล้ว บัญญัติว่า “...ข้อ 1. ห้ามมิให้บุคคลใด จับ ดัก ล่อ ทำอันตราย หรือฆ่า เต่าทะเล และกระทะเล ทุกชนิดโดยเด็ดขาด แม้เต่าหรือกระนั้นจะติดหรือ ถูกจับขึ้นมาด้วยเครื่องมือใดๆ ก็ตามให้ปล่อยลงทะเลไปทันที

ข้อ 2. ห้ามมิให้บุคคลใด เก็บ หรือทำอันตรายไข่เต่า และไข่กระทะเลทุกชนิด ในหากทุกแห่งเว้นแต่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่...”

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴⁴ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาพะยูน บัญญัติว่า “...ห้ามมิให้บุคคลใดจับขึ้นมาด้วยเครื่องมือใดๆ ก็ตาม หรือด้วยประการใดๆ ก็ตามให้ปล่อยลงน้ำไปทันที...”

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ และสิ่งแวดล้อม

4.3.1 มาตรการจำกัดฤดูกาลในการทำประมง

มาตรการจำกัดฤดูกาลในการทำประมงเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ การจำกัดฤดูกาลประมงได้ปรากฏอยู่ในประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดเรื่องการห้ามใช้อวนลาก มีถูง และอวน รุน ทำการประมงในท้องที่จังหวัดชลบุรี⁴⁵ กำหนดว่า “.....ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนลาก มีถูง อวน รุน ละวะ ชิบ รุนกึ่ง รุนเคย หรือ อวนถูงทุกชนิดและทุกขนาดที่ใช้กับเรือยนต์ทำประมงไม่ว่าวิธีใดๆ โดยเด็ดขาด ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ภายในเส้นล้อมรอบตั้งแต่เกาะลอยท้องที่อำเภอศรีราชา ลากเส้นตรงไปยังหินสำปะยื้อ เกาะเหลื่อม เกาะมารวิชัย เกาะรีนท้าย เกาะคราม ท้ายเกาะจง ท้ายเกาะจาน เกาะนางเกลือ เกาะแรด ถึงกระโจมไฟ ช้องแสมสาร ท้องที่อำเภอสัตหีบ” และ

⁴³ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระทะเลทุกชนิด รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำดังกล่าวแล้ว, (ลงวันที่ 14 เมษายน 2490)

⁴⁴ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงปลาพะยูน, (ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2504)

⁴⁵ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง เขตห้ามใช้อวนลากและอวนมีถูงทำการประมง (เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2518)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามทำการประมงปูมีไข่นอกกระดอง⁴⁶ กำหนดว่า “... ภายในระยะเวลาเดือนตุลาคม ถึงเดือนธันวาคมของทุกปี ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงปูใน ทะเลไม่ว่าด้วยวิธีใดแก่ปูที่มีไข่นอกกระดอง ซึ่งมีรายชื่อดังต่อไปนี้ 1.ปูทะเล 2.ปูม้า 3.ปูลาย.....”

ชนิดเครื่องมือที่ห้าม⁴⁷ ทุกชนิด

บริเวณที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

ช่วงเวลาที่ยกเว้น ตุลาคม-ธันวาคมของทุกปี

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม ปูที่มีไข่นอกกระดอง 3 ชนิด คือ ปูทะเล ปูม้า ปูลาย

เหตุผลที่ห้าม สัตว์เหล่านี้เป็นสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ปูที่มีไข่นอกกระดอง จะวางไข่ในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม ถ้าทำการประมงในช่วงนี้จะทำให้ลายพันธุ์ปูอย่างรุนแรง

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴⁸ เรื่องกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงใน ฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่ง มีหลักสำคัญดังนี้

1) ฤดูปลาที่มีไข่ ชนิดเครื่องมือที่ห้าม เครื่องมืออวนลากคู่ที่ใช้ประกอบเรือกล อวน ลากเดี่ยวประกอบแผ่นตะขี้ที่ใช้ประกอบเรือกล หรืออวนล้อมจับ (ยกเว้นอวนโป๊ะ) และอวนติด ตามที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 4.7 เซนติเมตร

บริเวณที่ห้าม บริเวณทะเลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี

ช่วงเวลาที่ยกเว้น 15 กุมภาพันธ์-31 มีนาคม เว้นแต่ทำการประมงในเวลากลางคืน ด้วยเครื่องมืออวนลากคานถ่างที่ใช้ประกอบกับเรือกล⁴⁹

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ไม่ระบุ

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม ไม่ระบุ

2) ฤดูปลาวางไข่และอนุรักษ์ลูกปลา

⁴⁶ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามทำการประมงปูมีไข่นอกกระดอง (เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2526)

⁴⁷วิทยา อารมย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น.28.

⁴⁸ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมง บางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในท้องที่บางแห่ง, (ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2527)

⁴⁹วิทยา อารมย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น.29-30.

ชนิดเครื่องมือที่ห้าม เครื่องมอวนลากคู่ที่ใช้ประกอบเรือกล อวนลากเดี่ยว ประกอบแผ่นตะเข้ที่ใช้ประกอบเรือกล อวนล้อมจับยกเว้นอวนโป๊ะ หรืออวนติดตาที่มีขนาดช่องตา เล็กกว่า 4.7 เซนติเมตร ยกเว้นการทำประมงด้วยเครื่องมืออวนลากคานถ่างที่ใช้ประกอบเรือกล หรืออวนลากแผ่นตะเข้คานถ่าง (อวนลากแคระ) ที่ใช้ประกอบเรือกล

บริเวณที่ห้าม เช่นเดียวกับข้อ 1)

ช่วงเวลาที่ยกเว้น 1 เมษายน -15 พฤษภาคม ของทุกปี

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ไม่ระบุ

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม ไม่ระบุ

เหตุผลที่ห้าม บริเวณนี้เป็นแหล่งซึ่งสัตว์น้ำบางชนิดวางไข่อาศัยเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ในช่วงเวลาดังกล่าวเครื่องมือประมงที่ห้ามจะทำลายพันธุ์สัตว์น้ำเหล่านี้

4.3.2 มาตรการรักษาสังแวดล้อมและระบบนิเวศบริเวณพื้นที่การทำประมง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32⁵⁰ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁵¹ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำในพื้นที่ที่มีแหล่งปะการัง กองหินในทะเล หรือแหล่งปะการังเทียม บัญญัติว่า “....ข้อ 2. ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนล้อมที่เรียกโดยทั่วไปว่า “อวนญี่ปุ่น” หรืออวนต้อนปลา หรืออวนต้อนปลาหลังกองหิน หรืออวนต้อนปลากองหินทำการประมง โดยวิธีการวางอวนไว้ที่พื้นทะเล และวางอวนล้อมแนวปะการัง แนวกองหินในทะเล หรือแนวปะการังเทียม แล้วใช้คนเหยียบย่ำบนปะการังแนวกองหิน หรือแนวปะการังเทียม เพื่อไล่ต้อนปลาเข้าถ่วงอวนในทะเล หรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด

ข้อ 3. ความประกาศนี้มีให้ใช้บังคับแก่การทำประมงเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง...”

⁵⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2.

⁵¹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำในพื้นที่ที่มีแหล่งปะการัง กองหินในทะเล หรือแหล่งปะการังเทียม, (ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540)

ชนิดเครื่องมือที่ห้าม⁵² เครื่องมือทำการประมงประเภททวนล่อที่เรียกโดยทั่วไปว่า “อวนญี่ปุ่น” หรืออวนต้อนปลา หรืออวนต้อนปลาลังกองหิน ทำการประมงโดยวิธีการวางอวนไว้ที่พื้นทะเล และวางอวนล่อแนวปะการัง แนวกองหินในทะเลหรือแนวปะการังเทียม แล้วใช้คนเหยียบย่ำบนปะการัง แนวกองหินหรือแนวปะการังเทียมเพื่อไล่ต้อนฝูงปลาเข้าอวน

บริเวณที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

ช่วงเวลาที่ยกเว้น ห้ามเด็ดขาด

จำนวนเครื่องมือที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

สัตว์น้ำเป้าหมายที่ห้าม ห้ามเด็ดขาด

เหตุผลที่ห้าม เครื่องมือประมงดังกล่าวทำลายพันธุ์สัตว์น้ำทำลายปะการังหรือกองหินในทะเล ซึ่งเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำ

4.3.3 มาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำโดยการรักษาสมดุลของทรัพยากรกับระบบนิเวศ

นอกจากมาตรการเพื่อการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงดังได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยสำคัญในการทำลายพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำด้วย จึงมีความจำเป็นต้องรักษาความสมดุลของทรัพยากรกับระบบนิเวศในสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการนี้คือ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 32 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้....

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ.....(4) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ ...”⁵³

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 36 บัญญัติว่า “...แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น

⁵²วิทยา อารณีย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33, น.38-39

⁵³พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา

ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ(3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม...”⁵⁴

ปัจจุบันแหล่งน้ำต่างๆ ในระบบนิเวศหลายแห่งได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำเสีย และทิ้งขยะปฏิกูลจากโรงงานอุตสาหกรรมชุมชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่ง การทำลายระบบนิเวศ เช่น ป่าชายเลน และแนวปะการังเป็นเหตุให้คุณภาพน้ำเน่าเสีย และสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมไม่เหมาะสมสิ่งมีชีวิตจะดำรงชีวิตอยู่ได้นับเป็นปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงเพราะมีการตรวจพบว่าน้ำทิ้งที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมมีปริมาณสารพิษสะสมอยู่ เช่น โลหะหนัก เป็นต้น สารพิษเหล่านี้เมื่อปนเปื้อนอยู่ในแหล่งน้ำเป็นพิษแก่สัตว์น้ำโดยตรง และสะสมอยู่ในตัวของสัตว์ เป็นอันตรายต่อคนที่บริโภคสัตว์น้ำหรือเกิดจากกิจกรรมการเกษตรที่มียาฆ่าแมลงผสมอยู่ แล้วปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ชายฝั่งทะเล⁵⁵

4.3.4 มาตรการซ่อมแซมและเสริมสร้างทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศ

ระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมในแหล่งน้ำเป็นสิ่งสำคัญอยู่ในอันดับต้นๆ ของการฟื้นฟูและเสริมสร้างทรัพยากรสัตว์น้ำเพราะหากไม่มีการเสริมสร้างทรัพยากรและระบบนิเวศน์ชายฝั่งชาวประมงก็จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซมและเสริมสร้างสัตว์น้ำและระบบนิเวศ คือ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19⁵⁶

⁵⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 36

⁵⁵สิทธิพันธ์ ศิริรัตนชัย, เอกสารประกอบการสอนวิชาเทคโนโลยีประมงเบื้องต้น, ภาควิชาวาริชศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2545, หน้า 94.

⁵⁶พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19 บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเน่า หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่, (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528.

ระบบนิเวศและทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสิ่งคู่กัน ทรัพยากรสัตว์น้ำจะอยู่ได้และเจริญเติบโตได้ดีในที่ๆ มีระบบนิเวศชายฝั่งที่ดี การเสริมสร้างทรัพยากรสัตว์น้ำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มต้นจากระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบนิเวศชายฝั่ง อันเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ มาตรการในการห้ามทิ้งเท สิ่งปฏิกูลและวัตถุมีพิษลงในแหล่งน้ำ หรือที่จับสัตว์น้ำอันเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนย่อมเป็นการช่วยให้ระบบนิเวศในแหล่งน้ำสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เหมาะกับการเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและเป็นการเสริมสร้างประชากรสัตว์น้ำให้เพิ่มขึ้น มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่เสริมสร้างทรัพยากรและระบบนิเวศอันเป็นสิ่งสำคัญ ต่อการทำประมงชายฝั่งจึงได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 62 ทวิ โดยในมาตราดังกล่าวมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท อันเป็นอัตราโทษค่อนข้างสูง มีไว้เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืน มาตรการนี้

มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ แหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ รวมทั้งอันตรายที่อาจมาสู่มนุษย์จากการบริโภคสัตว์น้ำที่พิษตกค้าง มาตรการนี้ จึงเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พืชพันธุ์ สัตว์น้ำ และคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญมาตรานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งเน้นการรักษาคุณภาพน้ำในที่จับสัตว์น้ำ โดยจะต้องอยู่ในระดับที่สัตว์น้ำจะต้องอาศัยและดำรงชีวิตอยู่ได้

อีกทั้งมาตรการดังกล่าวมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ทวิ⁵⁷ ซึ่งมาตราดังกล่าวได้กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนโดยมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่กำหนดไว้ค่อนข้างสูงเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดตามมาตรานี้

⁵⁷พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 62 ทวิ บัญญัติว่า บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท, (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528.

4.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่งของไทย

4.4.1 หน่วยงานภาครัฐที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมประมง

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้กรมประมงมีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิจัยและพัฒนาด้านการประมง เพื่อการจัดการทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมง และการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐาน ถูกสุขอนามัยให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และสามารถแข่งขันในตลาดโลก ได้ ตลอดจนใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิตการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ ปลาสวยงาม พรรณไม้น้ำ อาหารสัตว์น้ำ สุขภาพสัตว์น้ำ เครื่องมือประมงและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดและรับรองมาตรฐานแหล่งเพาะเลี้ยงและแหล่งผลิตให้มีคุณภาพและถูกสุขอนามัย ศึกษา ค้นคว้า วิจัย รวมทั้งการสำรวจและวิจัยแหล่งทำการประมงทั้งในและนอกลำน้ำไทยเพื่อเพิ่มความอุดมสมบูรณ์และบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ กำหนดมาตรการในการทำการประมงและการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำ ควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการทำการประมงในแหล่งน้ำจืดและทะเล การค้าสัตว์น้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการเก็บรักษา การแปรรูปสัตว์น้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบรับรองคุณภาพสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำให้ได้มาตรฐานและถูกสุขอนามัยและสุขลักษณะ ศึกษาวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการประมง ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำการประมง การแปรรูปสัตว์น้ำ และอาชีพที่เกี่ยวข้องให้มีความมั่นคงและเป็นความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ แก่ผู้ประกอบการ เกษตรกรและประชาชนที่สนใจ ดำเนินการเกี่ยวกับการประมงระหว่างประเทศในด้านวิชาการ สำรวจและวิจัยแหล่งทำการประมงนอกลำน้ำไทย การลงทุนด้านการประมงในต่างประเทศและกิจการด้านต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบข้อมูลด้านการประมง จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บและการใช้ประโยชน์ข้อมูล และบริการสารสนเทศแก่ผู้ประกอบการ เกษตรกรและผู้สนใจ

ทั่วไป ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁵⁸

กรมประมงเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ⁵⁹ ซึ่งให้อำนาจตั้งแต่การประกาศเขต 3,000 เมตร การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ 3,000 เมตร ป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการลักลอบทำประมงในเขตดังกล่าว รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามก่อให้เกิดมลพิษต่อที่จับสัตว์น้ำ รวมทั้งควบคุมอาชีพเกี่ยวกับสัตว์น้ำบางอย่างที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เช่น การทำประมงอวนลาก อวนรุน เรือคราดหอย กรมประมงจึงเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งทะเล

กรมประมงจึงถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการการทำประมงชายฝั่งทะเลไม่ว่าจะเป็นทางด้านการควบคุมหรือบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือส่งเสริมการทำประมงในด้านการควบคุม เช่น การควบคุมดูแลให้ชาวประมงทำการประมงแบบถูกกฎหมาย เช่น ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการควบคุมไม่ให้เกิดการจับปลาในฤดูวางไข่ ในพื้นที่ที่ได้ประกาศปิดอ่าว การควบคุมและตรวจจับการใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างและการควบคุมไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนประกาศห้ามมิให้ประมงพาณิชย์เข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำชายฝั่ง โดยกรมประมงได้จัดเจ้าหน้าที่ตามหน่วยต่างๆ ของกรมประมงในการจัดการควบคุมให้การทำประมงชายฝั่งเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย

ด้านการส่งเสริมการทำประมงชายฝั่ง

กรมประมงเป็นหน่วยงานหลัก ในการส่งเสริมการทำประมงชายฝั่งไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ เช่น การศึกษาค้นคว้าวิจัย การพัฒนา การเพิ่มมูลค่าของสินค้าประมง การใช้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ชาวประมงชายฝั่งให้ทำการประมงแบบยั่งยืน

⁵⁸ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (www.fisheries.go.th)

⁵⁹ ส่วนบริหารจัดการด้านประมง, สำนักบริหารจัดการด้านประมง, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “ประมวลข้อกล่าวหาว่าด้วยความผิดพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง”, น.5.

นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมงได้จัดตั้งองค์การสะพานปลา ขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 และได้กำหนดหน้าที่สำคัญไว้ข้อหนึ่งที่จะส่งเสริมฐานะสวัสดิการหรืออาชีพการประมงและบูรณะหมู่บ้านประมง

ดังนั้นกรมประมงโดยองค์การสะพานปลานอกจากจะมีหน้าที่โดยตรงในการจัดดำเนินการและการให้คำแนะนำเพื่อความเจริญของกิจการแพปลาแล้วยังมีหน้าที่โดยตรงในการช่วยเหลือชาวประมงชายฝั่งในเรื่องบูรณะการหมู่บ้านชาวประมง ทำถนนและสะพาน ช่วยจัดให้ชาวประมงมีน้ำกินน้ำใช้ จัดให้มีท่าเทียบเรือที่สะดวก

นอกจากนี้กรมประมงยังจัดให้ชาวประมงชายฝั่งมีสวัสดิการในการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนในกิจการประมง เช่น การช่วยเหลือซื้อเครื่องมือประมง

4.4.2 หน่วยงานภาครัฐที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ก. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยได้รับโอนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลจากกรมประมง การจัดการชายฝั่งทะเลจากกรมพัฒนาที่ดิน กิจการเกี่ยวกับป่าชายเลนจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีภารกิจในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะพื้นดินชายทะเล ป่าชายเลน แนวปะการังหญ้าทะเลและสัตว์ทะเล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลและเสริมสร้างความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ยั่งยืน⁶⁰ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน กำกับดูแล ประเมินผลติดตาม ตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ มาตรการ ศึกษาวิจัย พัฒนาการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชทะเลและสัตว์ทะเลที่หายากใกล้สูญพันธุ์ เสนอแนะแหล่งอันควรรักษา เพื่อประโยชน์ในการสงวน รักษา คุ้มครอง ควบคุม ดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการอนุรักษ์

⁶⁰พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของประเทศ ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศในด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁶¹

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหน่วยงานย่อยในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งทะเล คือ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหน้าที่กำหนดมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินการ สงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง บริหารจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง ส่งเสริม เผยแพร่และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดำเนินการ กำกับ ดูแลบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินชายฝั่ง ให้คำปรึกษา แนะนำและถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนอนุรักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ปฏิบัติงานร่วมหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย⁶²

หน่วยงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งก็คือ ส่วนควบคุมป้องกันและจัดการพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง⁶³ โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เจ้าพนักงานในบางตำแหน่ง⁶⁴ ปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 59

⁶¹ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง , กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , (www.dmcr.go.th)

⁶² เพิ่งอ้าง.

⁶³ เพิ่งอ้าง.

⁶⁴ คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 377/2546 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490

แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490⁶⁵ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประมงอวนลาก อวนรุน เรือคราด หอย ซึ่งเป็นการทำลายระบบนิเวศชายฝั่งทะเล อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 การประกาศเขต 3,000 เมตรซึ่งอยู่เขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลซึ่งอาจมีการทับซ้อนของพื้นที่อยู่บ้างเนื่องจากพื้นที่คุ้มครองทางทะเลของไทยมีวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองและระดับการคุ้มครองแตกต่างกันตั้งแต่ระดับการคุ้มครองที่เข้มงวดเช่น อุทยานแห่งชาติทางทะเลไปจนถึงระดับที่ให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนได้⁶⁶ เช่น เขต 3,000 เมตรที่ห้ามไม่ให้เรืออวนลาก อวนรุน เรือคราดหอย เข้ามาทำประมงแต่อนุญาตให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถทำการประมงได้

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการทำประมงชายฝั่งหลายด้านทั้งทางด้านการส่งเสริมและควบคุมการทำประมงชายฝั่งในทางด้านการส่งเสริมการทำประมงชายฝั่ง เช่น การศึกษาวิจัย พัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงมีส่วนช่วยให้การทำประมงชายฝั่งได้รับประโยชน์โดยตรง

⁶⁵พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 56 บัญญัติว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งใดๆ หรือเรือทำการประมงของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจการทำการประมง เครื่องมือทำการประมงสัตว์น้ำหลักฐานบัญชีและเอกสารอื่นๆ ของผู้รับอนุญาตได้ทุกเมื่อ ผู้รับอนุญาตต้องอำนวยความสะดวกและชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกประการ

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 57 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้นั้นพร้อมด้วย เรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ และสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 59 บัญญัติว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอน ทำลายหรือยึดเครื่องมือซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำ โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้และสิ่งต่างๆ ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 58 ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ได้รื้อถอนภายในเวลาอันสมควร ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนดังกล่าว ให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออก

⁶⁶อนุวัฒน์ นทีวัฒนา, “พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย : เป้าหมายปี ค.ศ.2010/2012 ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ”, (เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 35), กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2548 , น.54.

กล่าวคือ หากทรัพยากรสัตว์น้ำได้รับการควบคุมดูแลและอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างถูกวิธีแล้ว จะทำให้การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำมีความยั่งยืนอันเป็นผลโดยตรงต่อการทำประมงชายฝั่ง

อีกมาตรการหนึ่งที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีบทบาทในการทำประมงชายฝั่งคือ มาตรการในการควบคุมการทำประมง กล่าวคือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁶⁷ ในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจตราการทำประมง เครื่องมือการทำประมง โดยมีอำนาจเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำหรือเรือของชาวประมง และหากพบการทำประมงหรือเครื่องมือที่ผิดกฎหมายก็ให้ดำเนินการจับกุมและดำเนินการตามกฎหมายได้ และให้มีอำนาจในการรื้อถอน ทำลาย เครื่องมือ ซึ่งตั้งอยู่ในที่จับสัตว์น้ำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 59 ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้มีการทำการประมงแบบทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ และทรัพยากรชายฝั่ง หากสามารถป้องกันการทำการประมงแบบผิดวิธีได้มากเท่าไรก็จะทำให้ระบบนิเวศชายฝั่งฟื้นตัวได้เร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น เมื่อระบบนิเวศชายฝั่งฟื้นตัวก็จะเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำอันเป็นทรัพยากรหลักในการทำประมงชายฝั่ง

ข. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้สมบูรณ์ด้วยกลยุทธการส่งเสริม กระตุ้นปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกรักหวงแหน และการมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ วิจัยและให้บริการด้านวิชาการ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน บริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ทางธรรมชาติ⁶⁸

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งในหลายส่วน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชมีหน้าที่หลักในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและส่งเสริมทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชจึงมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากพื้นที่ใดได้ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติมีสภาพเป็นเกาะหรือมีพื้นที่อยู่ชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นเขต

⁶⁷ อ้างแล้ว, เจริญพรที่ 159

⁶⁸ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช , (www.dnp.go.th)

การทำประมงของชาวประมงชายฝั่งจึงทำให้ชาวประมงไม่สามารถเข้าไปทำการประมงในเขตอุทยานแห่งชาติได้ เพราะเมื่อได้ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชก็จะทำการอนุรักษ์ส่งเสริมและฟื้นฟู และจัดเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติไม่ให้ชาวประมงเข้าไปทำการประมงในบริเวณดังกล่าว ซึ่งหากมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามแนวชายฝั่งหรือเกาะมากขึ้นเท่าใดย่อมเป็นการทำให้พื้นที่ในการทำประมงของชาวประมงชายฝั่งลดลงตามไปด้วย

4.4.3 หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาคมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ

ก. จังหวัด

มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตของตนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้นๆ ในแต่ละจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด คือสำนักงานจังหวัดและส่วนต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นและเพื่อให้การดำเนินการตามแผนงานของโครงการต่างๆ ของจังหวัดเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดต้องยึดถือเป็นกรอบในการดำเนินงานและให้ถือว่าแผนงานหรือโครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีองค์กรที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ 2 องค์กรคือ คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด⁶⁹

จังหวัดจึงมีบทบาทในการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายทะเลจังหวัด จะมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงทะเลมิให้ทรัพยากรสัตว์น้ำถูกทำลาย ในขณะที่เดียวกันต้องควบคุมการใช้

⁶⁹ [www. environnet.com](http://www.environnet.com)

ทรัพยากรที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและเป็นรายได้พื้นฐานของชาวประมงขนาดเล็กที่ไม่สามารถออกไปทำการประมงในระยะไกลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ออกมาตรการต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 54⁷⁰ ประกอบพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32⁷¹ ในการคุ้มครองและฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่น มาตรการในการอนุรักษ์เมื่อเห็นว่าพื้นที่ใดในเขตจังหวัดเป็นแหล่งที่มีสัตว์น้ำอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงความสมบูรณ์ เช่น ประกาศจังหวัดประจวบคีรีขันธ์⁷² ประกาศจังหวัดสมุทรปราการ⁷³

ข. อำเภอบ

อำเภอบเป็นหน่วยงานย่อยของจังหวัด ตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้นายอำเภอบเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาการข้าราชการในอำเภอบ รวมทั้งบริหารราชการของอำเภอบ ซึ่งสอดคล้องหรือเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมและผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ในการดำเนินงานของนายอำเภอบจะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มาประจำอยู่ ณ อำเภอบนั้นและเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้ทุกอำเภอบมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอบเพื่อจัดทำแผนพัฒนาอำเภอบ โดยแผนพัฒนาอำเภอบนั้นจะต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือแผนพัฒนาจังหวัดและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด⁷⁴

อำเภอบเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทมาก หน่วยงานหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการทำประมงชายฝั่ง เพราะหน่วยงานอำเภอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอำเภอบที่มีเขตติดกับชายฝั่งทะเล ประมง

⁷⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 54

⁷¹อ่าวแล้ว, เจริญรทที่ 2

⁷²ประกาศจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่องกำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543

⁷³ประกาศจังหวัดสมุทรปราการ เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรหอยหลอด วันที่ 27 มิถุนายน 2543

⁷⁴เพ่งอ่าว.

อำเภอซึ่งเป็นส่วนราชการในอำเภอสังกัดกรมประมง มีหน้าที่ในการช่วยเหลือทางอำเภอในการจัดการการทำประมงตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ของชาวประมงชายฝั่งรวมถึงให้คำปรึกษาโดยรับแบบมาจากจังหวัด นำมาปฏิบัติและคอยสะท้อนปัญหาของการทำประมงชายฝั่งในระดับอำเภอเพื่อเสนอไปยังจังหวัดเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดหรือระดับกรมต่อไป

4.4.4 หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพเพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่มีการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด นอกจากนี้ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตของตน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังต่อไปนี้⁷⁵

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยมีพื้นที่ครอบคลุมในแต่ละจังหวัด เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและราชการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามมาตรา 55 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะเดียวกันบทบัญญัตินี้ก็กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตของตน⁷⁶

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับการทำประมงชายฝั่ง คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 55⁷⁷ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตของตน อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน

⁷⁵ เฟิงอ้าง.

⁷⁶ เฟิงอ้าง.

⁷⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 55

จังหวัดโดยเฉพาะจังหวัดใดที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลและมีการทำประมงชายฝั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรประมง เช่น การทำประมงชายฝั่งในทะเลสาบสงขลา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเข้ามามีบทบาทในการจัดการประมงพื้นที่สัมปทานในการตั้งเครื่องมือประมงอยู่กับที่

ในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดการดูแลสิ่งแวดล้อมในบริเวณหมู่บ้านชาวประมงชายฝั่งไม่ให้เกิดการทิ้งเศษขยะ ควบน้ำมัน อันทำให้ในบริเวณชายฝั่งเกิดการเน่าเสีย ดูแลวิถีชีวิตของชาวประมงให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การสร้างถนนเข้าไปในหมู่บ้าน จัดตั้งตลาดรับซื้อสินค้าประมงจากชาวประมงชายฝั่ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบทบาทของการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540⁷⁸ แล้วเห็นว่ามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมไม่ได้ เฉพาะเจาะจงว่าเป็นการดูแลทรัพยากรประมงจึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ความสำคัญกับทรัพยากรประมงชายฝั่งและการทำประมงชายฝั่งค่อนข้างน้อย โดยส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบของการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรมิให้เกิดการแย่งชิง เช่น การจัดการเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณที่ให้ประชาชนใช้ทรัพยากร

ข. เทศบาล

ในเรื่องการจัดตั้งเทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแบ่งเทศบาลออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลคือหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำพร้อมทั้งมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะและในการจัดการเทศบาลจะจัดการสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำในรูปแบบแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตของตน ทั้งนี้การจัดการของเทศบาลจะต้องไม่ขัดกับนโยบายของแผนพัฒนาของส่วนกลาง⁷⁹

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยหลักจะเป็นหน้าที่ในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่และรักษาความสะอาดเป็นหน้าที่หลัก ในส่วนหน้าที่ของเทศบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง คือ การจัดการสิ่งแวดล้อมตามแผนของ

⁷⁸ เพิ่งอ้าง

⁷⁹ เพิ่งอ้าง.

เทศบาล โดยเข้าไปจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณหมู่บ้านชาวประมงและพื้นที่ชายฝั่งที่ชาวประมงใช้ในการขนถ่ายสินค้าประมงให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี รวมถึงการจัดตั้งตลาดซื้อขายสินค้าประมง โดยให้ชาวประมงนำสินค้ามาขายในตลาดได้เองไม่ถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เช่น ตลาดเทศบาลนครสงขลาได้มีสินค้าทะเลของชาวประมงชายฝั่งจังหวัดสงขลาเป็นสินค้าหลักในตลาดแห่งนี้

หากกล่าวถึงบทบาทของเทศบาลกับการทำประมงชายฝั่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แล้ว เทศบาลยังมีบทบาทเกี่ยวกับการทำประมงชายฝั่งค่อนข้างน้อย หากเทียบกันในระดับท้องถิ่น เช่น จังหวัดหรืออำเภอ

ค. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁸⁰ นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ตามกฎหมายหลายประการแล้ว ในส่วนหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง คือ หน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67⁸¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดกับชายฝั่งทะเล จะมีหน้าที่ในการจัดการ คุ้มครอง ดูแล ทรัพยากรประมง รวมถึงการจัดระเบียบบริเวณชายฝั่ง การจัดมลพิษชายฝั่ง ดูแล สาธารณูปโภคในบริเวณหมู่บ้านชาวประมงที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของตน

⁸⁰พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁸¹พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67