

บทที่ 5

ปัญหานโยบาย มาตรการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่ง

5.1 ปัญหานโยบายและการพัฒนาประมงแห่งชาติ

5.1.1 ปัญหาการออกนโยบายของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะบทที่ว่าด้วย สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากร การใช้ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงสิทธิในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาใช้ทรัพยากรธรรมชาติ¹ หากนำมาตราตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปปรับใช้กับทรัพยากรประมงผู้เขียนเห็นว่าควรให้สิทธิกับชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากรเป็นการมองปัญหาการทำประมงชายฝั่งที่ตรงจุดมากขึ้นเพราะหากชุมชนชาวประมงรู้ว่าตนมีสิทธิในการอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากรก็ย่อมจะเกิดความหวงแหนไม่ทำลาย ในทางกลับกันก็มีการปกป้องสอดส่องดูแลไม่ให้มีการทำลายทรัพยากร แต่ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากร โดยในรัฐธรรมนูญไม่ได้แยกประเภทของชุมชนกับการใช้ทรัพยากรว่าหากเป็นชุมชนชาวประมงชายฝั่งมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร หากเป็นชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าจะจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติอย่างไรและหากในชุมชนแห่งหนึ่งมีคนในชุมชนต้องการใช้ทรัพยากรชนิดเดียวกันแต่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ต่างกัน เช่น ชุมชนชาวประมงโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในทำเลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งมีโรงแรมหรือรีสอร์ทอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งรูปแบบของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างกิจการโรงแรมและชาวประมงจึงต่างกันโดยสิ้นเชิง ชุมชนชาวประมงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำและบริเวณชายฝั่งแต่ผู้ประกอบการโรงแรม

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติและมีส่วนร่วม ในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

หรืออีสอร์ท และการท่องเที่ยวใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วยทัศนียภาพความสวยงามตามธรรมชาติและหากชุมชน 2 กลุ่มอยู่ในบริเวณเดียวกันย่อมเกิดปัญหาในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ เช่น ชุมชนชาวประมงชายฝั่งอาจจะใช้เครื่องมือประมงประจำที่เป็นจำนวนมากในท้องทะเลอันเป็นวิธีการใช้ทรัพยากรของชาวประมง แต่ชุมชนผู้ประกอบการท่องเที่ยวและโรงแรมอาจมองแล้วเป็นการไม่สวยงาม จึงเกิดความขัดแย้งกันอยู่เป็นประจำสำหรับการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีที่ใช้สิทธิกับประชาชนทุกคนที่จะรวมกับรัฐ หรือชุมชนในการร่วมกันรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อนที่จะทำโครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง² ในการใช้สิทธิกับประชาชนทุกคนในการรวมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งคือหากประชาชนส่วนใหญ่รวมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และหากสร้างโครงการใดหากมีผลกระทบอย่างรุนแรงให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตามความคิดเห็นจากชุมชนว่าเห็นด้วยหรือไม่ ในการสร้างโครงการดังกล่าวซึ่งในบางโครงการมีผลกระทบต่อการทำประมงชายฝั่งโดยตรง เช่น การสร้างท่าเทียบเรือประมงสงขลาขององค์การสะพานปลา การสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นการสร้างในทะเลสาบสงขลา เป็นท่าเทียบเรือประมงขนาดใหญ่เดิมสถานที่นี้เคยเป็นชุมชนประมงชายฝั่งขนาดใหญ่ หลังจากมีโครงการดังกล่าวแล้วทำให้ชาวประมงชายฝั่งต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตใหม่เพราะพื้นที่อยู่อาศัยเดิมถูกเปลี่ยนเป็นท่าเทียบเรือประมง ซึ่งเมื่อเปิดทำการแล้วชาวประมงชายฝั่งกลับไม่ได้ใช้ประโยชน์จากท่าเทียบเรือแห่งนี้เลย เพราะวัตถุประสงค์ของท่าเทียบเรือแห่งนี้สร้างขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของเรือประมงขนาดใหญ่ แต่หากว่าถามความคิดเห็นของชุมชนรอบท่าเทียบเรือที่เขามีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในการใช้สิทธิทรัพยากรธรรมชาติก็จะได้รับการตอบรับที่ดีจากประชาชน

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 บัญญัติว่า กล่าวถึงสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อดำรงชีพอยู่ได้อย่างปรกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

เพราะ เกิดการจ้างงาน เกิดธุรกิจอีกหลายรูปแบบ ดังนั้นเห็นได้ว่าการให้สิทธิกับประชาชนมากจนเกินไปตามรัฐธรรมนูญ ในบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกชุมชนหนึ่งได้

ส่วนหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 73³ ได้บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความรวมถึงการรักษาทรัพยากรประมงด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 มาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนการจัดการนี้ และต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ⁴ ในดำเนินการต่างๆ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหมายความรวมถึงทรัพยากรประมงด้วย เห็นว่าในสถานการณ์ทำประมงชายฝั่ง ในปัจจุบันรัฐควรที่จะกำหนดและให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนชาวประมงเอง หรือที่เร็วกว่าชุมชนท้องถิ่นชาวประมงแต่ในบทบัญญัตินี้กลับให้รัฐเป็นผู้จัดการและเป็นผู้วางแผน ซึ่งในบทบัญญัตินี้หากนำไปใช้บังคับกับการทำประมงชายฝั่ง ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 73 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่.....อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85 บัญญัติว่า....(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย.....

มาตรา 85 (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล.....

มาตรา 85 (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน...

ทรัพยากรกับชาวประมงได้ เพราะชาวประมงจะรู้ปัญหาและใช้การจัดการได้ดีกว่าภาครัฐ ภาครัฐจึงควรมีบทบาทในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติเพียงเป็นผู้สนับสนุนแผนต่างๆ เท่านั้น

5.1.2 ปัญหาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 10 ใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2550-2554 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการจัดทำของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละฉบับ ต้องอาศัยข้อมูลจากหลายๆ ฝ่าย แล้วนำปัญหาดังกล่าวนั้นมาบรรจุลงในแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมก็เป็นเช่นเดียวกัน หรือคล้ายกันกับแผนฉบับก่อนๆ โดยแต่ละฉบับก็ได้กล่าวถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่ามีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก และต้องฟื้นฟูเพื่อให้ความอุดมสมบูรณ์กลับคืนมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงให้ความหมายที่กว้างสำหรับแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าหากในแผนได้กล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติ ก็หมายถึงทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด ไม่จำกัดเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด จึงอาจทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่อาจทราบได้ว่าควรจะมีการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทใด ก่อนหลัง รวมทั้งงบประมาณในการจัดทำตามโครงการฟื้นฟูทรัพยากรก็อาจไม่รับตามความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ในเรื่องของการจัดการการทำประมงชายฝั่งอันเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งนับวันปัญหาของการทำประมงชายฝั่งจะเป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรประมง หรือปัญหาในการแย่งพื้นที่การทำประมงแล้วแต่เป็นปัญหาที่นับวันจะก่อตัวเพิ่มมากขึ้นจากชาวประมงในหลายๆ พื้นที่โดยส่วนใหญ่จะประสบปัญหาในรูปแบบเดียวกัน คือการจัดการทรัพยากรประมงและการจัดการวิถีการทำประมงเพราะในปัจจุบันชาวประมงยังทำการประมง ทรัพยากรก็ยิ่งน้อยลงไปทุกที สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ปัญหาชาวประมงชายฝั่งไม่ได้รับบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งๆ ที่ชาวประมงชายฝั่งเป็นชาวประมงส่วนใหญ่ของประเทศ จึงทำให้การขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาต่างๆ ไม่สามารถทำได้อย่างสะดวก ซึ่งปัญหาของทรัพยากรประมงมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หากปัญหาการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งได้รับการบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 99.

หน่วยงานหลัก คือ กรมประมง ก็จะได้รับการประสานงานที่ดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้แก้ปัญหาได้ง่ายขึ้น

ปัจจุบันปัญหาของการทำประมงชายฝั่ง เป็นปัญหาที่ใหญ่มากซึ่งกรมประมงได้กำหนดไว้ในนโยบายและแผนการประมงแห่งชาติ ซึ่งก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น อีกทั้งเป็นการบัญญัติไว้รวมๆ กับการทำประมงชายฝั่งแบบเพาะเลี้ยง เมื่อปัญหาดังกล่าวได้บัญญัติไว้เพียงแต่ในแผนของหน่วยงานระดับกรมประมงจึงทำให้เกิดปัญหาในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข

5.2 ปัญหามาตรการกฎหมายที่ใช้ในการจัดการประมงชายฝั่ง

5.2.1 ปัญหามาตรการกฎหมายที่ใช้ป้องกันการทำประมงชายฝั่งแบบทำลายล้าง

ปัญหาการทำประมงชายฝั่งแบบทำลายล้างมีกฎหมาย ประกาศ กฎกระทรวงเกษตร และสหกรณ์อยู่หลายฉบับ เช่น ประกาศ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์เรื่องกำหนดการห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน ที่ใช้กับเรือยนต์ทุกชนิด⁶ ภายในเขต 3,000 เมตร หรือ 75 เส้น นับจากขอบน้ำชายฝั่ง หรือภายในรัศมี 400 เมตร หรือ 1 เส้น นับออกไปจากที่ตั้งเครื่องมือประจำ ที่ได้รับอนุญาต

ลักษณะการทำงานของอวนลากมีลักษณะทำการประมงโดยใช้อวนขนาดใหญ่และมีความยาวของอวนมากและสามารถทำการประมงโดยลากปลาได้หลายระดับความลึก เช่น ลากปลาหน้าดิน ลากปลาในความลึกระดับกลางและ ปลาผิวน้ำ⁷ ซึ่งตามประกาศดังกล่าวก็ได้มีความชัดเจนโดยเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้ชาวประมงอวนลากได้เข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร ก็จะทำให้ทรัพยากรหน้าดิน เช่น ปลาหน้าดิน ก็จะถูกกวาดล้างไปหมดจากอวนลาก จะเห็นจากชาวประมงชายฝั่งบางรายเล่าว่า “หากเราไปเจอบริเวณที่มีกุ้งมากและเราได้วางอวนมาประมาณ 4-5 วันแล้ว หากคืนหนึ่งมีเรืออวนลากเข้ามาลากตรงบริเวณนั้น พอเราไปวางอวนใหม่ในวันรุ่งขึ้นก็

⁶อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2.

⁷สิทธิพันธ์ ศิริรัตนชัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39, หน้า 94.

ไม่มีกุ้งติดมาสักตัวเพราะถูกเรืออวนลากกวาดไปหมดแล้ว”⁸ เช่น กรณีเกิดขึ้นที่ตำบลกำพวน อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ปัญหาการลดลงของสัตว์น้ำที่ความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจาก เรืออวนลากเข้ามาทำการประมงในเขต 3000 เมตร เรืออวนลากส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำการประมงแบบฝ่าฝืนจะมาจากอำเภอแพชุมพล อำเภอกระบี่ จังหวัดระนอง⁹ และนั่นเป็นการทำประมงแบบฝ่าฝืนกฎหมายลักษณะหนึ่งในอีกหลายๆ ลักษณะเพราะการกระทำดังกล่าวได้มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจนแล้ว

อีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนก็คือ การถูกทำลายของเครื่องมือประมงประจำที่ เช่น โพงพาง ไซหมึก ซึ่งผลเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้สัตว์น้ำซึ่งผลเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้สัตว์น้ำมีปริมาณลดลงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาวบ้าน เช่น ไซหมึก ที่วางดักปลาหมึก ที่วางดักปลาหมึก หรือโพงพางที่ดักปลาอุปรณ์ประมงเหล่านี้มีมูลค่าสูงสำหรับชาวประมงชายฝั่งโดยเฉพาะไซหมึกจะมีอายุการใช้งานประมาณ 1 ปี¹⁰ หากนำมาใช้แล้วถูกทำลายในเพียงคืนเดียวจะเกิดความเสียหายแก่ชาวประมงมากต้องหาเงินมาลงทุนใหม่ อันนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง เช่น ที่บ้านเกาะปู หรือที่บ้านอ่าวกึ่ง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ประสบความเดือดร้อนจากการเข้ามาของเรืออวนลากกันมาก โดยมากจะเป็นเรือมาจากตำบลใกล้เคียงซึ่งไม่มีทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ของตนเองแล้ว จึงต้องแล่นเรือมาทำการประมงแถวเกาะปูและอ่าวกึ่ง สร้างความเสียหายโดยตรงต่อผู้ทำอวนปู เพราะถูกเรืออวนลากทำลายอวนปูไปแล้ว 3-4 ครั้ง ครั้งหนึ่งเสียหายราว 6,000-7,000 บาท¹¹

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรุกรานการเข้ามาทำประมงในเขตหวงห้ามของเรือประมงอวนลากทั้งในส่วนที่เป็นความเดือดร้อนของชาวประมงพื้นบ้าน และการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำและทรัพยากรชายฝั่งอื่นๆ ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน¹²

ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ที่ได้มีข้อกำหนดห้ามไว้แล้ว แต่ยังมี การฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวกันอยู่เป็นประจำ และสร้างความเสียหายต่อ

⁸ รายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “หวัทง” พัฒนาการ ลักษณะและการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรไทย, 2543), น. 78.

⁹ หวัทง พัฒนาการลักษณะและการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, น.158.

¹⁰ เพิ่งอ้าง.

¹¹ หวัทง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 179, น.152.

¹² เพิ่งอ้าง.

ทรัพยากรส่วนรวม ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมายหรือประกาศ หากแต่เกิดจากการที่รัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะกวดขันผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามกฎหมายได้ โดยจัดเจ้าหน้าที่สอดส่องดูแลหรือมีกองเรือลาดตระเวนให้ทั่วถึง และหากพบเห็นการฝ่าฝืนก็มีการดำเนินการจับกุมอย่างจริงจัง ดังเห็นได้ว่านับแต่ประกาศดังกล่าวได้ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการกระทำความผิดกันอยู่เป็นประจำแสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเพียงพอกับการรับมือกับการกระทำผิดในลักษณะนี้

ปัญหาอีกประการหนึ่งของมาตรการป้องกัน ในการใช้เครื่องมือแบบทำลายล้างตามพระราชบัญญัติประมง มาตรา 20¹³ ได้บัญญัติห้ามทำการประมงแบบทำลายล้าง เช่น ไฟฟ้าช็อตหรือดินระเบิด ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี สำหรับมาตรการที่โดยส่วนใหญ่หากมีการกระทำความผิดขึ้นมาก็จะจับกุมผู้กระทำความผิดได้ค่อนข้างยาก หรือหากเจ้าหน้าที่ทำการจับกุมได้เมื่อเข้าสู่กระบวนการลงโทษของศาลโดยส่วนใหญ่ คดีประเภทนี้หากจำเลยให้การรับสารภาพ ในบางคดีศาลจะรอลงอาญาและคุมประพฤติไว้ 2 ปี¹⁴

ผู้เขียนเห็นว่าศาลใช้ดุลพินิจรอการลงโทษทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิดเพราะคิดว่าท้ายที่สุดศาลก็ไม่ลงโทษจำคุก การตัดสินคดีของศาลชั้นต้นดังกล่าวย่อมเป็นการสมประโยชน์ของผู้กระทำความผิด เพราะตนเองไม่ต้องรับโทษจำคุกจึงไม่ตั้งใจที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป จึงทำให้ไม่มีประเด็นดังกล่าวขึ้นไปถึงศาลฎีกา

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การกระทำความผิดตามประกาศมาตรการป้องกันการทำการประมงแบบฝ่าฝืนนี้โดยส่วนใหญ่ชาวประมงพาณิชย์ที่เข้ามาทำการประมงในเขตหวงห้ามก็ดี หรือการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสมก็ดีโดยส่วนใหญ่เจ้าของเรือ หรือเจ้าของเรือจะทำการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินคดีในข้อหาดังกล่าวจึงมีน้อยมากเมื่อเทียบกับการที่ชาวประมงชายฝั่งขนาดเล็กถูกจับและดำเนินคดีเพราะชาวประมงชายฝั่งไม่มีเงินที่จะไปวิ่งเต้นจึงทำให้คดีมาสู่อัยการเพื่อฟ้องดำเนินคดีต่อศาล มากกว่าประมงขนาดใหญ่ที่ฝ่าฝืน¹⁵

¹³ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2496 มาตรา 20 บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ หรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำ ไม่ว่ากรณีใด...

¹⁴ สัมภาษณ์ผู้พิพากษาศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.

¹⁵ สัมภาษณ์นายสุรชัย ทองสมอินทร์ รองอัยการจังหวัดระนอง

5.2.2 ปัญหามาตรการกฎหมายที่ใช้ควบคุมการทำประมงชายฝั่ง

5.2.2.1 ปัญหามาตรการจำกัดเครื่องมือการทำประมง

ปัจจุบันนี้กุ้ง หอย ปู ปลา จากท้องทะเลทั้งสดและแปรรูปที่คนไทยบริโภคในชีวิตประจำวันแทบทั้งหมดได้มาจากการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งกระจายอยู่ตามหมู่บ้านชายฝั่งทะเลของไทยราว 2,600 หมู่บ้าน ในขณะที่ประมงพาณิชย์ของนายทุนไม่กี่รายทำการประมงในการส่งออกเป็นหลัก¹⁶

จากการที่ได้ศึกษาการทำประมงชายฝั่งพบว่าหนึ่งในหลายปัญหาสำคัญกระทบต่อการทำประมงชายฝั่งคือ การทำประมงด้วยเครื่องมือประมงแบบทำลายล้าง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นหลักในการดำรงชีวิต

มาตรการจำกัดเครื่องมือการทำประมงเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เป็นมาตรการในการควบคุมมิให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมซึ่งออกมามาตรการดังกล่าวภาครัฐได้เล็งเห็นว่า เครื่องมือประมงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดลง ในขณะเดียวกันหากมีการบังคับใช้อย่างจริงจังก็จะทำให้สัตว์น้ำมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ปัญหาของการจำกัดเครื่องมือการทำประมง ส่วนหนึ่งเกิดจากชาวประมงชายฝั่งและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากมาตรการของรัฐ ปัญหาที่เกิดจากชาวประมงชายฝั่ง คือ เมื่อทรัพยากรมีจำนวนน้อยลงชาวประมงชายฝั่งจึงหาหนทางทุกวิถีทางที่จะได้สัตว์น้ำให้ได้จำนวน ตามความต้องการเพื่อการยังชีพ เมื่อสัตว์น้ำตามขนาดที่ต้องการมีจำนวนลดลง ชาวประมงชายฝั่งจึงปรับวิธีการโดยการฝ่าฝืนประกาศของกระทรวงเกษตร โดยการใช้อวนที่มีตาขนาดเล็กลงเพื่อจะได้จับปลาเล็กได้ แม้ว่าจะนำไปขายแล้วไม่ได้ราคาก็ตามและมีการทำกันเป็นจำนวนมากขึ้น จากชุมชนหนึ่งไปสู่อีกชุมชนหนึ่งจนเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจับกุมกันครั้งละหลายครอบครัว

ปัญหาอีกประการหนึ่งของมาตรการนี้คือ รัฐไม่ควบคุมผลิตอุปกรณ์ , เครื่องมือประมงชนิดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การะทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการควบคุมดูแล ในระบบมาตรฐานอุตสาหกรรม ไม่ได้ทำการควบคุมโรงงานที่ผลิตอวนออกมาให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายหรือประกาศกระทรวงเกษตรกำหนด¹⁷ หากโรงงานไหนไม่ปฏิบัติตามโดยยังผลิตอวนขนาดที่ผิดกฎหมายออกมาอีกก็อาจจะมีโทษ จากมาตรการดังกล่าวกล่าวว่าการร่วมมือกัน

¹⁶วิทยา อารณ, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, หน้า 12.

¹⁷ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, “อนาคตประมงไทย” (รายงานผลการสัมมนาพร้อมภาครัฐบาลและภาคเอกชน วันที่ 4-6 มิถุนายน 2530) ,น.396.

ระหว่างกระทรวงเกษตรสหกรณ์ โดยกรมประมงและกระทรวงอุตสาหกรรมก็จะเกิดผลในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวได้ดีขึ้น

ปัญหามาตรการกฎหมายในการจำกัดพื้นที่ในการทำประมง ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2518 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 (2) และ (4) ¹⁸ เรื่องการห้ามมิให้ทำการประมงในเขตจังหวัดชลบุรีเพราะเห็นว่ามีเกาะอยู่เป็นจำนวนมากจึงเป็นแหล่งเลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำวัยอ่อนได้เป็นอย่างดี หรือตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงวันที่ 13 มกราคม 2519 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 (2) (4) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1) และมาตรา 16 ¹⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ²⁰

5.2.2.2 ปัญหามาตรการจำกัดพื้นที่การทำประมง

ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน ในการทำประมงในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี และตามเกาะต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในประกาศดังกล่าว มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการทำประมงชายฝั่ง แบบปิด วิธีหนึ่งเพราะเกาะต่างๆ บางเกาะยังอยู่ในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำขึ้นตามปกติชายฝั่ง ซึ่งถือเป็นชายฝั่งที่ต้องสงวนไว้ให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ แต่มาตรการดังกล่าวมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเพียงโทษปรับทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นโทษสถานเบาอยู่มาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

5.2.2.3 ปัญหามาตรการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่นำมาใช้ประโยชน์

ตามมาตรการกฎหมายในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่จะนำมาใช้ประโยชน์นั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 และตามประกาศกระทรวงเกษตรต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ามี การจำกัดชนิดของสัตว์น้ำไว้ในกฎหมายน้อยมาก ซึ่งนอกจากจะกำหนดชนิดของสัตว์น้ำแล้ว ก็ควรจะกำหนดขนาดของสัตว์น้ำให้ชัดเจน ไม่ควรจะกำหนดเฉพาะขนาดของตา อวน และควรจะมีบทกำหนดโทษที่เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน โดยกำหนดโทษไว้ให้สูงเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้กระทำการประมงฝ่าฝืน

ปัญหามาตรการกฎหมายในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำที่นำมาใช้ประโยชน์ เป็นมาตรการในการควบคุมการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำอีกมาตรการหนึ่ง เพราะทรัพยากรสัตว์น้ำเป็น

¹⁸ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 2.

¹⁹ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 1.

²⁰ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 147.

ทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ แต่หากไม่มีการจัดการควบคุมการนำมาใช้แล้วก็จะทำให้ทรัพยากรลดลงจนไม่มีเหลือให้ใช้ประโยชน์ได้ แต่จากการศึกษาจากประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่ามาตรการในการจำกัดชนิดสัตว์น้ำมีอยู่น้อยมาก เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาเสือตอ²¹ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระทะเล ทุกชนิดรวมทั้งไข่ของสัตว์ดังกล่าวแล้ว²² และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง ห้ามมิให้ทำการประมงปลาพะยูน²³ ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้กำหนดให้ชาวประมงที่ลากอวนติดเต่าทะเลขึ้นมา หรือติดปลาเสือตอและพะยูน ต้องปล่อยลงน้ำทันทีนั้น

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรฐานของผู้ทำประมงแต่ละกลุ่ม แต่ละคนจะไม่เหมือนกัน หากเป็นชาวประมงที่มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเมื่อพบเจอสิ่งต้องห้ามเหล่านี้ก็อาจจะปล่อยลงน้ำในทันที แต่หากเป็นชาวประมงที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมก็จะจับขึ้นมาขายได้ราคาที่สูง จึงเกิดช่องว่างของประกาศดังกล่าว ในการควบคุมการนำสัตว์น้ำต้องห้ามขึ้นมาใช้ประโยชน์

อีกประการหนึ่ง คือ มาตรการควบคุมตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังขาดเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบดูแล หรือสุ่มตรวจเรือประมงที่คาดว่าจะหาปลาในเขตที่เต่าทะเลหรือปลาต้องห้ามอาศัยอยู่ โดยหากเจ้าหน้าที่กวดขันเรื่องดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจะอนุรักษ์สัตว์น้ำต้องห้ามได้อย่างสมบูรณ์ดี

ปัญหามาตรการในการจำกัดฤดูกาลในการทำประมง เป็นมาตรการในการฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามทำประมงปูไข่นอกกระดอง²⁴

²¹ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาเสือตอ, (ลงวันที่ 13 มีนาคม 2532)

²²ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงเต่าทะเลและกระทะเลทุกชนิด รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำดังกล่าวแล้ว, (ลงวันที่ 14 เมษายน 2490)

²³ประกาศกระทรวงฯ เรื่องห้ามมิให้ทำการประมงปลาพะยูน, (ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2504)

²⁴ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามทำการประมงปูมีไข่นอกกระดอง เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2526

ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (7) ของพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 การทำประมงในฤดูวางไข่ของสัตว์น้ำเป็นการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างร้ายแรงที่สุดวิธีหนึ่ง เพราะไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำประเภทปูหรือปลา เมื่อมีไข่ในท้องย่อมสามารถที่จะกลายเป็นตัวอ่อนได้เป็นพันเป็นหมื่นตัว เพราะฉะนั้นการทำลายแม่พันธุ์ปูหรือปลาย่อมเท่ากับเป็นการทำลายทรัพยากรอย่างมหาศาล มาตรการดังกล่าวได้ออกใช้เฉพาะในพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ เหมาะแก่การวางไข่และเพาะพันธุ์ของปลาหรือปู แต่ไม่ได้บังคับใช้กับทุกพื้นที่และตลอดปี เพราะยังมีสัตว์น้ำอีกจำนวนมากที่ไม่ได้วางไข่อยู่ในบริเวณที่ได้ประกาศเป็นเขตห้ามจับปลา และยังมีสัตว์น้ำอีกจำนวนมากที่ไม่ได้วางไข่ในเวลาที่กรมประมงกำหนด และหากชาวประมงจับสัตว์น้ำที่มีไข่ขึ้นมานอกพื้นที่หรือนอกเวลาที่ได้กำหนดก็จะเป็นการไม่มีความผิดตามประกาศนี้ ตามมาตรการดังกล่าวจึงไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำได้ทั่วถึงและตลอดปี

ปัญหาอีกประการหนึ่งของมาตรการปิดอ่าวห้ามทำการประมงในฤดูวางไข่ คือ การลักลอบทำการประมงในฤดูกาลนี้เพราะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีไม่เพียงพอ ประกอบกับชาวประมงก็ต้องการที่จะทำการประมงในหน้านี้ เพราะหากจับปลาที่มีไข่ขึ้นมาขายก็จะได้ราคาดีสังเกตได้ตามท้องตลาด แม้จะอยู่ในฤดูวางไข่ซึ่งเป็นการต้องห้ามทำการประมงตามประกาศกฎกระทรวง ก็ยังมีปลาและปูที่มีไข่วางขายอยู่เป็นจำนวนมาก

5.2.3 ปัญหามาตรการกฎหมายที่ใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำ

5.2.3.1 ปัญหามาตรการการจำกัดฤดูกาลทำประมง

ปัญหามาตรการกฎหมายในการฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการในการจำกัดฤดูกาลในการทำประมงเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยให้ภาวการณ์ลดน้อยของทรัพยากรทะเลชะลอลง แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมดในความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการห้ามจับปูที่มีไข่นอกกระดอง ในช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคมของทุกปีตามพื้นที่ที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการห้ามจับปลาในฤดูวางไข่ ตามพื้นที่และวันเวลาที่กำหนด ในปัจจุบันประกาศดังกล่าวมีผู้ฝ่าฝืนกันอย่างมากเพราะกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับมาตรการในการจำกัดฤดูกาลนี้หากใช้เพียงแต่ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงอย่างเดียวคงจะไม่เพียงพอในการที่จะคุ้มครองและฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลได้

5.2.3.2 ปัญหามาตรการรักษาสีสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศพื้นที่การทำประมงชายฝั่ง

ตามมาตรการนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 และมาตรา 36 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535²⁵

มาตรการดังกล่าวเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนแล้วให้รัฐมนตรีเห็นชอบ แล้วประกาศเป็นมาตรการต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติโดยส่วนใหญ่การดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ ในแต่ละโครงการย่อมต้องผ่านการพิจารณาและมีขั้นตอนที่ค่อนข้างมาก ไม่ทันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชาวประมงชายฝั่ง เช่น การปล่อยน้ำเสียและทิ้งสิ่งปฏิกูล จากโรงงานอุตสาหกรรมจากการประกอบกิจการโรงแรมทำลายระบบนิเวศ ป่าชายเลน แนวปะการัง เป็นเหตุให้คุณภาพน้ำเน่าเสียและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมไม่เหมาะสมกับสิ่งมีชีวิตจะดำรงอยู่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งปัญหาดังกล่าว หากปล่อยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนดำเนินการ ประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจจะเป็นการช้าจนเกินไป ควรจะใช้ชุมชนชาวประมงชายฝั่งร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนและสามารถประกาศใช้ได้ โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนถึงขั้นประกาศเป็นกฎกระทรวง วิธีการนี้เป็นการแก้ปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว เพราะสามารถประกาศใช้ในทุกท้องที่ที่พบว่ามีการทำลายสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง

5.2.3.3 ปัญหามาตรการซ่อมแซมและเสริมสร้างทรัพยากรชนิดสัตว์น้ำและระบบนิเวศ

ปัญหาระบบนิเวศชายฝั่งเป็นปัญหาใหญ่ เป็นต้นเหตุของการลดลงของทรัพยากรสัตว์น้ำ ปัญหาระบบนิเวศชายฝั่ง เกิดจากการก่อกมลพิษจากชุมชนที่อยู่ชายฝั่ง เช่น โรงแรม ร้านอาหาร โรงงานอุตสาหกรรม การเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่ง เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแหล่งก่อกมลพิษอันมีผลกระทบโดยตรงต่อชาวประมงชายฝั่ง มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่งโดยตรง ซึ่งเป็นมาตรการกฎหมายที่มีประสิทธิภาพแต่ในปัจจุบันจากการศึกษาและการพบเห็นจะมีผู้ละเมิดมาตรการนี้อยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแหล่ง

²⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี

ท่องเที่ยวที่มีโรงแรมติดชายหาด หรือร้านอาหารที่ติดทะเล โรงงานอุตสาหกรรม ปัญหามาตรการนี้ จึงอยู่ที่ชุมชนชายฝั่งและผู้ประกอบการมิให้ความร่วมมือกันที่มาตรการนี้ออกมาเพื่อประโยชน์ ของผู้ที่อยู่ชายฝั่งและแหล่งน้ำเพื่อเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะการมุ่งเน้น การรักษาคุณภาพน้ำในที่จับสัตว์น้ำ โดยต้องอยู่ในระดับที่สัตว์น้ำจะต้องอาศัยอยู่ได้ ดังนั้นอัตรา โทษจึงมีทั้งปรับและจำคุก โดยมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี ปรับหนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสน บาท ตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 19 ประกอบ มาตรา 62 ทวิ

แม้ว่าโทษตามมาตรการดังกล่าวเป็นโทษที่สูง แต่การที่มีผู้ฝ่าฝืนอยู่เป็นจำนวนมาก และเห็นได้ชัดเจนก็เพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบดูแลและจับกุม ได้ใช้นโยบาย ออมชอมไม่เข้มงวดจับกุมจึงมีผู้ที่ถูกลงโทษตามมาตรานี้น้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย²⁶

5.3 ปัญหาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง

5.3.1 ปัญหาจากนโยบายของหน่วยงาน

การทำประมงชายฝั่งมีหน่วยที่รับผิดชอบเป็นหลักคือกรมประมง เป็นหน่วยงานที่ รับผิดชอบครอบคลุมทั้งระบบของการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนปฏิบัติการตามนโยบาย การวางแผนการวิจัย การสนับสนุนกิจการการทำประมง กรมประมงเป็นหน่วยงานที่มีพื้นที่ รับผิดชอบค่อนข้างมากไม่จะเป็นการประมงน้ำจืดและประมงทะเล รวมถึงการทำประมงนอก น่านน้ำไทย แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จะการศึกษาเฉพาะปัญหาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการ ทำประมงชายฝั่ง

5.3.1.1 ปัญหาการขัดกันระหว่างนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

เนื่องจากการทำประมงชายฝั่ง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาเกี่ยวข้อง หลาย หน่วยงานจึงทำให้เกิดการขัดกันระหว่างนโยบายของแต่ละหน่วยงาน เช่น กรมประมงมีนโยบายที่ จะอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนไม่ให้ถูกทำลาย จากชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งที่ใช้วนตาขนาดเล็ก จึงได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดขนาดของตาอวนที่จะใช้ทำ การประมง ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 เรื่องการกำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดช่องตาเล็ก กว่า 2.5 เซนติเมตร ทำการประมงในเวลากลางคืน หรือประกาศกระทรวงเกษตรที่ออกโดยอาศัย

²⁶สัมภาษณ์ร้อยตำรวจเอก วิชัย พันธุ์รัตน์ พนักงานสอบสวนตำรวจภูธรสตูล

อำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 มาตรา 32 เรื่องกำหนดช่องตาอวนในการทำประมง ปลากะตัก หรือประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 32 เรื่องกำหนดตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2543) ซึ่งข้อกำหนดห้ามดังกล่าวทางกรมประมงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนประกาศหรือไม่ แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมในเรื่องการผลิตเครื่องมือประมงเหล่านี้ คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะต้องทำการควบคุมโรงงานผู้ผลิตอวนออกมาให้ได้ขนาดตามที่กฎหมายอนุญาต เพราะหากกรมโรงงานอุตสาหกรรมควบคุมโรงงานผลิตอวนไม่ให้ผลิตขนาดที่เล็กกว่ากฎหมายอนุญาต ชาวประมงก็จะมีเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายมาทำการประมงหรือหากจะต้องซื้อจากต่างประเทศ ชาวประมงก็ไม่มีกำลังที่จะซื้อได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาในเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการทำประมงชายฝั่งทะเล และส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดการประสานงานของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมประมงอาจจะประชุมร่วมกันและขอความร่วมมือประสานงานยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมขอให้ควบคุมโรงงานที่ผลิตอวนให้มีความเข้มงวดมากขึ้น ก็จะลดปริมาณของเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

5.3.1.2 ปัญหาอำนาจที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามที่ได้ศึกษามาพบว่า ในการทำประมงชายฝั่งทะเลมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลรับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีภาระหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป แต่ในส่วนที่ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน คือ พื้นที่ทำการประมง เช่น กรมประมงควบคุมดูแลมิให้ประมงขนาดใหญ่เข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร จากฝั่งหรือควบคุมมิให้ใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก็มีหน้าที่ควบคุม ดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและหากชายฝั่งอยู่ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็เป็นหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกหน่วยงานหนึ่ง

อำนาจที่ซ้ำซ้อนของแต่ละหน่วยงานจากการศึกษาพบว่า หน่วยงานของกรมประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมดูแล การทำประมงชายฝั่งกับกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชซึ่งมีหน้าที่ในการดูแล เขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติไม่ว่าจะเป็นชายฝั่งหรือในทะเล แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติในส่วนองทะเลและเกาะต่างๆ

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่การทำประมงของชาวประมงชายฝั่ง ซึ่งได้ทำการประมงมาเป็นเวลานานทำให้พื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ชาวประมงไม่มีสิทธิในการทำประมงในเขตนั่นอีกเพราะพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ห้ามทำการประมงในเขตอุทยานแห่งชาติจึงทำให้ชาวประมงที่เคยประกอบอาชีพประมง ในบริเวณนั้นไม่มีแหล่งประมงที่จะประกอบอาชีพต่อไปได้ จนต้องเลิกอาชีพการทำประมง หรือ ย้ายถิ่นฐานการทำประมง

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงชายฝั่ง จาก การศึกษาพบว่ากฎหมายที่ใช้อยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมี วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากนำไปใช้ในพื้นที่ความรับผิดชอบเดียวกันก็ จะเกิดการขัดกันของกฎหมายในแต่ละหน่วยงาน เช่น การทำประมงชายฝั่งชาวประมงมีสิทธิใช้ ทรัพยากรสัตว์น้ำได้ตามกฎหมายหากไม่ใช้เครื่องมือประมงใดๆ ที่ผิดหรือไม่จับปลาที่ต้องห้ามการ ทำประมงดังกล่าวก็ไม่ผิดกฎหมาย แต่ในบางครั้งชาวประมงได้นำเรือเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ทราบว่าที่ดังกล่าวนั้น เป็นเขตอุทยานเพราะไม่มีสัญลักษณ์บ่งบอกให้ชัดเจน ก็จะถูกจับกุม โดยเจ้าหน้าที่เพราะตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2) และมาตรา 24 ซึ่งมาตราดังกล่าวห้ามมิให้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ และห้ามมิให้นำทรัพยากรธรรมชาติ ออกจากเขตอุทยาน จึงควรจะกำหนดลงในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในเรื่อง ของการเครื่องหมายแสดงเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้เป็นี่ชัดเจนเพราะปัญหาดังกล่าวโดย ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นกับเรือประมงต่างถิ่น ที่ได้เข้ามาทำประมงในบริเวณนั้น ซึ่งไม่ทราบว่าเขต ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นเหตุให้ถูกจับและควบคุมตัวจากเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติอยู่ เป็นประจำ