

6. กฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมง

6.1 ความสำคัญของการประมงไทย

ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่ม 10 ประเทศที่มีผลผลิตการประมงสูงสุดในโลก ในปี พ.ศ. 2536 ผลผลิตประมงของไทยมีมากถึง 3.3 ล้านตัน เป็นผลผลิตจากการจับสัตว์น้ำในทะเลประมาณร้อยละ 83 ซึ่งมากเป็นอันดับสามในกลุ่มประเทศเอเชีย (วัฒนา สุกันคิล 2543) และเป็นผู้ส่งออกสินค้าประมงมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก การประมงมีความสำคัญมากเป็นอันดับสองรองมาจากพืชเกษตรในภาคเกษตรกรรม มีมูลค่าทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 19.6 ของมูลค่าเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม และประมาณร้อยละ 2.1 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2542 (กองคลังข้อมูลและสนเทศ สถิติ 2545) นอกจากนี้การประมงยังส่งผลให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมต่อเรือ อุตสาหกรรมทอวน อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมห้องเย็น (สมนึก ศรีปลั่ง 2530) และทำให้เกิดอาชีพและการจ้างงานถึง 826,980 คน ในปี พ.ศ. 2542 โดยแยกเป็นผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการประมงทะเล 161,670 คน เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง 77,870 คน ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด 404,340 คน และแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวกับประมงอีก 183,100 คน (กองเศรษฐกิจการประมง 2543)

6.2 พัฒนาการประมงทะเลของไทย

การประมงทะเลของไทยได้พัฒนาวิธีการและเครื่องมือทำประมงมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 (รูปที่ 6-1) ที่เริ่มจากการจับสัตว์น้ำชายฝั่งด้วยเบ็ด การออกหาปลาผิวน้ำด้วยเรือใบและใช้อวนต่งเกที่เข้ามาจากประเทศจีน ต่อมาได้นำเครื่องยนต์จากประเทศญี่ปุ่นมาติดกับเรือประมงแทนใบเรือ และในปี พ.ศ. 2503 ได้เริ่มใช้เครื่องมืออวนลากแบบแผ่นตะเข้ซึ่งเป็นเทคโนโลยีจากประเทศเยอรมันนี และเริ่มใช้อวนรุนที่มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูงในเวลาต่อมา พัฒนาการของเครื่องมือและอุปกรณ์การประมงที่เข้ามาในวิถีการประมงของไทยเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้การประมงของไทยมีความก้าวหน้าในเชิงพาณิชย์อย่างมาก จากเดิมที่มีเรืออวนต่งเกอยู่ประมาณ 100 ลำในปี พ.ศ. 2494 ได้เปลี่ยนเป็นเรือติดเครื่องยนต์และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 2,557 ลำในปี พ.ศ. 2502 และมีหลายลำได้เพิ่มขนาดระวางบรรทุกจาก 11 ตันเป็น 30 ตัน ทำให้จับสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นอยู่ระหว่าง 100,000-170,000 ตัน (ชลิตา บัณฑุงศ์ 2543)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือประมงอวนลากและการสำรวจค้นหาแหล่งทำประมงเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนทำประมงมากขึ้น ทำให้จำนวนเรือติดเครื่องยนต์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 5,136 ลำในปี พ.ศ. 2507 และ 19,047 ลำในปี พ.ศ. 2510 (รูปที่ 6-2) ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ส่งเสริมให้มีการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมประมง เช่น การส่งเสริมการทำประมงน้ำลึกและการสร้างโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในปี พ.ศ. 2505 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) รัฐบาลเน้นการเพิ่มกำลังการผลิตและขยายการส่งออกเพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มีการลงทุนจัดโครงสร้างพื้นฐานทางการประมงให้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่และสถานีทดลองประมงเพิ่ม และให้การสนับสนุนทางวิชาการด้านการประมง การแปรรูปสัตว์น้ำ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ด้วยแรงสนับสนุนของภาครัฐ ทำให้มีการจับสัตว์น้ำได้มากถึง 1,587,077 ตันในปี พ.ศ. 2514 เพิ่มขึ้นจากปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในปี พ.ศ. 2509 ถึง 1.2 เท่า และเป็นสัตว์น้ำทะเลถึงร้อยละ 85 (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อ้างใน ชลิตา บัณฑุงศ์ 2543)

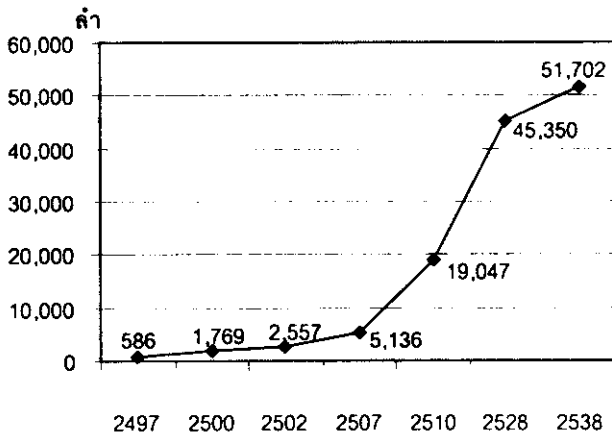
รูปที่ 6-1 รูปแบบการใช้เครื่องมือประมงของไทย

การจับสัตว์น้ำชายฝั่งด้วยเบ็ด	รัชกาลที่ 5	
	พ.ศ. 2440	เริ่มทำเบ็ดเพื่อจับปลาทุ เริ่มมีการใช้อวนดงเก เบ็ดราว และการจับปลาหมึก โดยใช้ไฟล่อ
เริ่มการประมงปลาผิวน้ำด้วยเรือใบและ นำเอาอวนต่งจากประเทศจีนมาใช้	พ.ศ. 2468	
	พ.ศ. 2473	เริ่มใช้เครื่องยนต์จากประเทศญี่ปุ่นมาแทนใบเรือ
เอกชนทดลองใช้อวนลากคู่และอวนลาก แผ่นตะเฒ่าไม่สำเร็จ	พ.ศ. 2493	
	พ.ศ. 2496	อวนกางกันแล้วดึงหรือลาก
เริ่มทำประมงน้ำลึกใช้เครื่องมืออวนลาก แบบแผ่นตะเฒ่าจากประเทศเยอรมันนี	พ.ศ. 2503	
	พ.ศ. 2510	เริ่มใช้อวนรุนจับปลา
ใช้แหขนาดใหญ่	พ.ศ. 2513	
	พ.ศ. 2522	เริ่มใช้อวนลอยกันมาก
	พ.ศ. 2523	อวนยก
เครื่องมืออวนลาก	พ.ศ. 2525	

ที่มา: ศูนย์การพัฒนาประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2529

อย่างไรก็ตามการขยายตัวของการทำประมงด้วยเครื่องมืออวนลากที่มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูงถึงร้อยละ 81 ของปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ 1,379,260 ตัน ในปีพ.ศ. 2516 (รูปที่ 6-3) ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของไทยเริ่มลดลงและกองเรือประมงของไทยเริ่มออกไปทำประมงนอกน่านน้ำของประเทศมากขึ้น แม้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยแต่ยังไม่มีการดำเนินการเพื่อจำกัดปริมาณการทำประมงหรือจำนวนเรือประมงอวนลาก ดังนั้นกิจการประมงจึงยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และคริวเรือนประมงหันมาทำประมงเชิงพาณิชย์มากขึ้น ดังเห็นได้จากตัวเลขจำนวนคริวเรือนประมงในปี พ.ศ. 2538 ที่เพิ่มขึ้นเป็น

รูปที่ 6-2 จำนวนเรือประมงที่ติดเครื่องยนต์



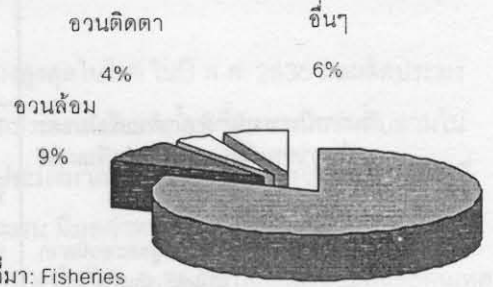
ที่มา: Wattana Sugunnasil 2000 และชลิตา บัณฑิตา บัณฑิต 2543

50,176 ครอบครัวยุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2538 อ้างใน Wattana Sugunnasil 2000) และจำนวนเรือติดเครื่องยนต์ที่เพิ่มขึ้นถึง 51,702 ลำ (รูปที่ 6-2)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4 รัฐบาลหันมาให้การส่งเสริมการแปรรูปสัตว์น้ำ การปรับปรุงมาตรฐานผลิตผลประมง อุตสาหกรรมการประมง และอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น กิจการห้องเย็น ซึ่งในปี พ.ศ. 2520 องค์การห้องเย็นของรัฐได้รับเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ในการปรับปรุงกิจการห้องเย็นของประเทศ (สุมน เสวกวรรณ อ้างใน ชลิตา บัณฑวงศ์ 2543) ขณะที่รัฐยังคงดำเนินการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพอุตสาหกรรมสัตว์น้ำเพื่อ

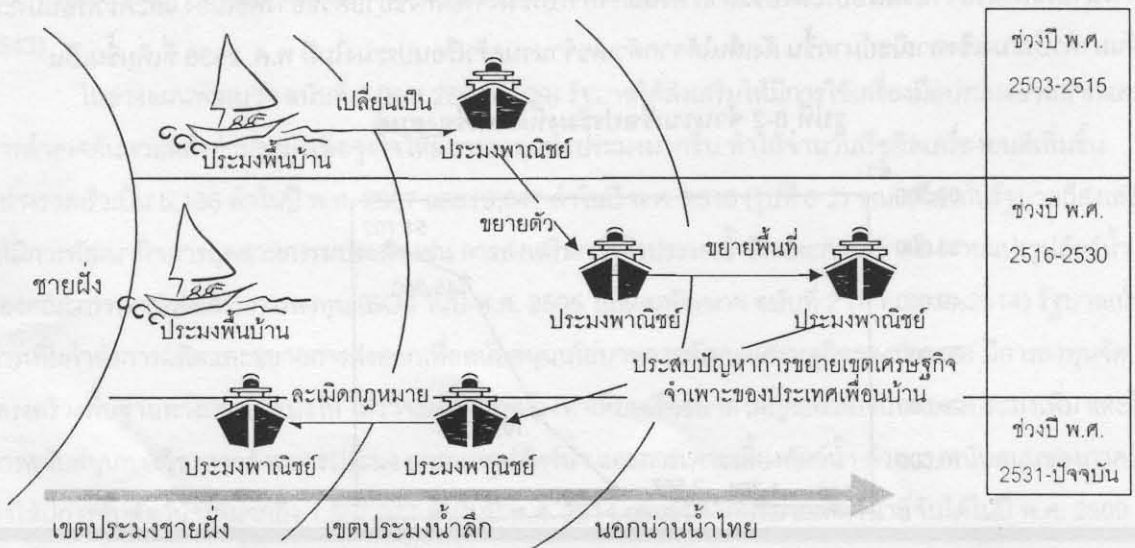
การส่งออกนี้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในน่านน้ำไทยยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อมีการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านทำให้แหล่งประมงของไทยลดน้อยลง (รูปที่ 6-4) ประมงพาณิชย์เริ่มขาดแคลนพื้นที่ทำประมงและจับสัตว์น้ำได้น้อยลง จากที่เรืออวนลากเคยสามารถจับสัตว์น้ำได้ในอัตราเฉลี่ย 298 กิโลกรัม (กก.) ต่อชั่วโมง (ชม.) ในปี พ.ศ. 2504 ลดลงเหลือ 54 กก./ชม. ในปี พ.ศ. 2528 และเหลือ 3 กก./ชม. ในปี พ.ศ. 2542 (สถิติการประมง อ้างใน อนุสรณ์ ไชยพาน 2545) และผลผลิตทางการประมงมีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 6.6 ต่อปีจากปี พ.ศ.2538 ที่เคยจับสัตว์น้ำได้ 1.92 ล้านตัน ลดลงเหลือ 1.42 ล้านตันในปี พ.ศ.2542 ซึ่งผลผลิตร้อยละ 91 ได้จากการประมงพาณิชย์ และสัตว์น้ำที่จับได้ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเหลือเพียงร้อยละ 55 ที่เหลือเป็นปลาเล็กปลาน้อยซึ่งมีลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจปะปนอยู่ด้วยประมาณร้อยละ 17 (อนุสรณ์ ไชยพาน 2545)

รูปที่ 6-3 สัดส่วนสัตว์น้ำที่จับได้ด้วยเครื่องมือประมงต่างๆ ในปี พ.ศ. 2516



ที่มา: Fisheries Department, Fisheries Statistics 1982 อ้างใน Wattana Sugunnasil 2000

รูปที่ 6-4 การขยายตัวของประมงพาณิชย์ในเขตประมงต่างๆ



ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและปัญหาขาดแคลนแหล่งประมงธรรมชาติดังกล่าว ทำให้ประมงพาณิชย์ที่ได้อิงทุนในอาชีพและกิจการประมงไปแล้วเป็นจำนวนมาก ต้องพยายามปรับตัวและแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง ดังเช่น การกลับเข้ามาทำประมงในน่านน้ำไทยของเรือประมงขนาดเล็ก การลักลอบทำการประมงในเขตทะเลหลวงของเรือประมงขนาดกลาง การร่วมลงทุนทำประมงกับต่างประเทศของเรือประมงขนาดใหญ่ การปรับเปลี่ยนชนิดของอวนเพื่อให้สามารถจับปลาผิวน้ำ การพัฒนาวิธีการจับปลาด้วยแสงไฟฟ้าและเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ประเภทโซนาร์ (sonar) การลดขนาดตาอวนกันถึงลงเพื่อให้สามารถจับปลาขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และรวมถึงประมงพาณิชย์บางส่วนที่กลับเข้าไปทำประมงในเขตชายฝั่งซึ่งเป็นแหล่งประมงหลักของชาวประมงพื้นบ้าน

6.3 นโยบายเกี่ยวกับการประมงทะเล

บทบาทของรัฐในการสนับสนุนและส่งเสริมการประมงของไทยมีมาตั้งแต่อดีต ซึ่งพอสรุปเป็นนโยบายการประมงทะเลออกเป็น 4 ช่วงระยะเวลา (ชลิตา บัณฑุงศ์ 2543) ดังนี้

❶ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2503 : ช่วงวางแผนพัฒนาการประมงทะเล

(1) การวางแผนการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ในปี พ.ศ. 2492 คณะผู้เชี่ยวชาญด้านการประมงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ศึกษาปัญหาทางเศรษฐกิจและทางเทคนิคเกี่ยวกับการบำรุงทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทยและมีข้อคิดเห็นว่า การประมงของไทยไม่มีระเบียบแบบแผนและล่าช้า ขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและขาดการจัดระเบียบองค์การที่จะบำรุงรักษาทรัพยากรและการบริหารจัดการอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร และพบว่ารัฐบาลไทยในขณะนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำประมงเท่าใดนัก จึงเสนอให้รัฐบาลไทยปรับปรุงการประมงทั้งด้านการบริหาร การดำเนินงาน การศึกษาค้นคว้าทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจประมง และการส่งเสริมให้มีการขยายตัวของ การจับสัตว์น้ำและพัฒนาผลผลิตที่ได้จากการประมงทะเลให้สามารถส่งออกไปยังต่างประเทศได้

(2) การค้นคว้าทดลองเพื่อพัฒนาการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น การจัดตั้งสถานีประมงทะเลแห่งแรกที่ จังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. 2493 เพื่อเป็นศูนย์พัฒนาเครื่องมือประมงทะเลแบบใหม่ เช่น 1) การทดลองนำเส้นใยสังเคราะห์มาใช้ทำอวนลอยปลาอินทรีในราวปี พ.ศ.2495 และปรากฏว่ามีประสิทธิภาพในการจับปลามากกว่าอวนที่ทำจากเส้นใยธรรมชาติหลายเท่าตัวซึ่งต่อมาชาวประมงหันมาใช้กันมาก 2) การทดลองทำปลาปนเป็นอาหารสัตว์ โดยจัดตั้งโรงงานปลาปนขนาดเล็กและใช้เครื่องมือใหม่ขึ้นที่เกาะมัดโพธิ์ ปากน้ำชุมพร เพื่อนำสัตว์น้ำขนาดเล็กที่ไม่ได้ขนาดมาแปรรูปให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ แทนที่จะทิ้งลงทะเลไปอย่างเปล่าประโยชน์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ของประเทศในปัจจุบัน 3) การนำอวนลากแผ่นตะเข้มาทดลองใช้ในราชการในปี พ.ศ.2495

(3) การจัดระเบียบตลาดค้าสัตว์น้ำ ในปี พ.ศ.2496 ได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาปี พ.ศ. 2496 เพื่อจัดตั้งองค์การสะพานปลาเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นตลาดกลางสินค้าสัตว์น้ำ อำนวยความสะดวกในการขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมง และการจัดระเบียบการซื้อขาย

❷ ช่วงปี พ.ศ. 2503-2515 : ช่วงส่งเสริมการทำประมงทะเลในเชิงพาณิชย์

(1) การส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือประมงอวนลาก โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเยอรมันตะวันตก ช่วยฝึกสอนเจ้าหน้าที่ไทยและชาวประมงให้วิธีติดตั้งประกอบอวนลากและวิธีการใช้เครื่องมือที่ถูกต้อง รวมทั้งการสำรวจแหล่งสัตว์น้ำในอ่าวไทยเพื่อหาเครื่องมือที่เหมาะสมในการทำประมงมาเผยแพร่แก่ชาว

ประมง และพบว่าเครื่องมืออวนลากหน้าดินชนิดที่ใช้แผ่นตะเข้ใช้ได้ผลดี ชาวประมงจึงหันมาใช้เครื่องมือประเภทนี้มากขึ้น

(2) การสำรวจแหล่งประมงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ.2500-2504 กรมประมงได้ทำการสำรวจแหล่งประมงร่วมกับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ทราบว่าบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีทรัพยากรสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์มาก ต่อมากรมประมงได้สำรวจแหล่งประมงนอกชายฝั่งอื่นๆ เพิ่มเติม และเริ่มต่อเรือสำรวจของตัวเองโดยการสนับสนุนจาก FAO จากนั้นในช่วงปี พ.ศ.2505-2507 กรมประมงได้มีเรือสำรวจประมง 1 และเรือสำรวจประมง 2 ซึ่งถือเป็นเรือสำรวจประมงที่ทันสมัยของโลกและมีประสิทธิภาพสูงในการทำประมงอวนลากและเบ็ดราวซึ่งสามารถจับปลาหน้าดินได้ถึง 298 กิโลกรัมต่อชั่วโมงลากอวน ส่งผลให้มีการตื่นตัวและขยายตัวในการทำประมงอวนลากอย่างกว้างขวาง

(3) การส่งเสริมการทำประมงน้ำลึก ในปี พ.ศ.2505 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เริ่มให้การส่งเสริมการลงทุนการทำประมงน้ำลึก โดยกำหนดเงื่อนไขว่าต้องเป็นเรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ตันกรอส ทำประมงในน้ำลึกไม่ต่ำกว่า 30 เมตร และต้องมีโรงงานแปรรูปบนบก ต่อมามีการเปลี่ยนเงื่อนไขว่าต้องเป็นเรือขนาด 150 ตันกรอส ขึ้นไป

(4) การจัดสร้างและปรับปรุงท่าเทียบเรือประมงในพื้นที่ต่างๆ เช่น ในปี พ.ศ.2510-2512 มีการสร้างท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ที่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

(5) การพัฒนาผลผลิตการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูป เช่น การทดลองปรับปรุงวิธีการเก็บรักษาคุณภาพสัตว์น้ำ การทดลองส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ และเริ่มทดลองส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อยตามแนวชายฝั่งทะเล เป็นต้น

๕ ช่วงปี พ.ศ.2516-2530 : ช่วงการขยายตัวอุตสาหกรรมประมงทะเลและการส่งออกสัตว์น้ำ

(1) สนับสนุนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เนื่องจากการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย และปัญหาจากการขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ลดลง ดังนั้นจึงมีนโยบายส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมการใช้แรงงาน ทุน และอุปกรณ์การประมงที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ

(2) การอนุรักษ์ฟื้นฟูและแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง ได้ออกระเบียบข้อบังคับและมาตรการต่างๆ ในการควบคุมการทำประมงเนื่องจากเห็นว่าความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำอาจส่งผลกระทบต่อผลผลิตสัตว์น้ำของประเทศไม่สามารถขยายตัวตามที่ต้องการได้

(3) การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เช่น การส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงกุ้งทะเลและกุ้งน้ำกร่อยนับแต่ช่วงปี พ.ศ.2527-2528 เป็นต้นมา การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลได้มีการขยายตัวอย่างมากจนกลายเป็นสินค้าสัตว์น้ำส่งออกที่สำคัญของประเทศ

▪ ช่วงปี พ.ศ.2531 ถึงปัจจุบัน : ช่วงการเติบโตของเศรษฐกิจประมงทะเลและแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(1) การให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง ระบบนิเวศชายฝั่ง การทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน เช่น การวางแผนปะการัง การพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งบริเวณชายฝั่งให้มีความยั่งยืนและไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดระบบชลประทานน้ำเค็ม การอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน การแบ่งโซนทำกินของเครื่องมือประมงต่างชนิด เป็นต้น

(2) การจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรชายฝั่งอย่างเป็นระบบ เช่น การกำหนดนโยบายและแนวทางฟื้นฟูทะเลไทย เพื่อเป็นแผนระยะยาว 20 ปี ที่ครอบคลุมการจัดการทรัพยากรทะเลในทุกด้าน และการจัดโครงสร้างการทำงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและทรัพยากรชายฝั่ง เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดการป่าชุมชน การสนับสนุนให้มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล เป็นต้น

6.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงไม่ใช่มีเพียงกฎหมายที่ว่าด้วยการประมงโดยตรง แต่ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบแวดล้อมของการทำประมงด้วยเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรือและการเดินเรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตทางทะเล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์ 2543) ซึ่งกฎหมายที่มีสาระเกี่ยวข้องกับการประมงอาจสรุปได้ดังในตารางที่ 6-1

ตารางที่ 6-1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง

กฎหมาย	สาระสำคัญ
กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตและสิทธิทางทะเลไทย	
กฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่เป็นอนุสัญญาภายใต้สนธิประชาชาติ ได้แก่	การกำหนดเขตและสิทธิทางทะเลของไทย เป็น 4 เขตคือ
- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง	- เขตน่านน้ำภายใน คือทะเลตอนในของเส้นฐานเดิมที่ใช้วัดทะเลอาณาเขต ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน รัฐเจ้าของมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นดิน ใต้ดิน และอากาศเหนือพื้นดินขึ้นไป
- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง	- ทะเลอาณาเขต คือเขตอธิปไตยของรัฐเหนือทะเลโดยวัดจากเส้นฐานของทะเลออกไป 12 ไมล์ทะเล รัฐเจ้าของมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นน้ำ ใต้ดิน และอากาศเหนือพื้นน้ำ
- อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง	- เขตต่อเนื่องจากทะเลอาณาเขตวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไป 24 ไมล์ทะเล เป็นเขตที่รัฐมีอำนาจในการตรวจคนเข้าเมือง ตรวจค้นของผิดกฎหมายในเรือ
- อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป	- เขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต เป็นเขตที่รัฐมีสิทธิในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การวิจัย การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ขณะที่ประเทศอื่นมีสิทธิในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายหรือท่อใต้ทะเล โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
- อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล	
กฎหมายเกี่ยวกับเรือและการเดินเรือ	
พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	ให้กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีอำนาจควบคุมการเดินเรือในน่านน้ำไทย ทำเรือ เขตจอดเรือ แพ การขุดลอกหรือรักษาร่องน้ำ การทำเครื่องหมายการเดินเรือ การนำร่องและการออกใบอนุญาตให้ผู้นำร่อง
พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481	ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการจดทะเบียนเรือ ทำนิติกรรม ควบคุมทะเบียนเรือ และตรวจสภาพเรือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ประจำเรือ

กฎหมาย	สาระสำคัญ
กฎหมายเกี่ยวกับกิจการประมง	
พ.ร.บ. สิทธิการประมงในเขตการประมง ไทย พ.ศ. 2482	คุ้มครองสิทธิการทำประมงในน่านน้ำไทยของคนไทย โดยห้ามเรือต่างชาติ หรือมีเจ้าของเป็นคนต่างด้าว หรือเรือไทยแต่มีคนประจำเรือเป็นคนต่างด้าว ทำการประมงในน่านน้ำไทย ยกเว้นได้รับอนุญาตจากทางการไทย
พ.ร.บ. จัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496	ควบคุมกิจการแพปลาให้ดำเนินการค้าอย่างเป็นธรรมกับชาวประมง และจัดตั้งองค์การสะพานปลาให้มีหน้าที่ดูแลระบบตลาดของชาวประมงให้เป็นธรรม และจัดระบบสวัสดิการของผู้ประกอบอาชีพประมง สหกรณ์หรือสมาคมการประมง และหมู่บ้านประมง
พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490	กำหนดประเภทและเขตการทำประมง จัดระเบียบและควบคุมการทำประมง
พระราชกฤษฎีกา อุดสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. 2501	จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น เพื่อส่งเสริมงานขององค์การสะพานปลาในการรักษา ระดับราคาสินค้าสัตว์น้ำ และการเก็บรักษาสัตว์น้ำ โดยเฉพาะในช่วงสัตว์น้ำล้นตลาด
กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่คุ้มครองในทะเล เกาะ ชายฝั่ง สัตว์น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484	ป่าหมายถึงที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน
พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ป่าหมายถึงที่ดินที่รวมถึงภูเขา ห้วย คลอง หนอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย
พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ที่ดินหมายถึงพื้นที่ดินทั่วไปและให้รวมถึง ภูเขา ห้วย คลอง หนอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล
พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	กำหนดสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งห้ามล่า ห้ามมีไว้ในครอบครองหรือซื้อขาย ยกเว้นได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 วันที่ 10 พ.ย. 2537 กำหนดให้ปลา เต่า ปะการัง กระจับปี่ กบ คางคก และหอยรวม 56 ชนิดเป็นสัตว์คุ้มครอง
พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ทะเลชายฝั่ง และพื้นที่ปากน้ำ กำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณทะเลที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ เช่น ห้ามอุตสาหกรรม ห้ามทอดสมอเรือในแนวปะการัง ห้ามเพาะเลี้ยงสัตว์ชายฝั่ง เป็นต้น

6.5 ผลกระทบของการพัฒนาการประมงทะเล

จากการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างเสรีและมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการส่งออกโดยปราศจากการจัดการและการควบคุมที่ดีมีผลให้เกิดปัญหาการประมงและปัญหาลูกโซ่แก่ชาวประมงได้แก่

□ **ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเล** เนื่องจากการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำอย่างเช่น อวนลาก อวนรุน และเรือปั่นไฟปลากะตัก ซึ่งมีความสามารถในการทำลายล้างสูงทำให้การจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติ แม้ปริมาณสัตว์น้ำในท้องทะเลจะทยอยลดลงแต่ความต้องการสัตว์น้ำเพื่อการส่งออกยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ชาวประมงจึงยังคงแข่งขันกันเพิ่มสมรรถภาพในการประมงด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งทำให้แหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำยิ่งเสื่อมโทรมลง

□ **ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ชายฝั่ง** ทรัพยากรชายฝั่งอันได้แก่ ป่าชายเลน แหล่งหญ้าทะเล ดงสาหร่าย และแนวปะการัง มักถูกทำลายจากกิจกรรมและนโยบายการพัฒนาของรัฐด้วยความไม่รู้และไม่เข้าใจในระบบนิเวศน์ชายฝั่ง เช่น การใช้ทรัพยากรชายฝั่งในเชิงพาณิชย์ ได้แก่ การสร้างท่าเรือเฟอร์รี่ที่บริเวณเกาะสมุย ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำ เป็นเหตุให้มีการทับถมของตะกอนทรายบริเวณแหล่งหญ้าทะเลที่เป็นแหล่งเพาะ

พันธุ์และแหล่งอนุบาลของลูกสัตว์น้ำที่สำคัญของอ่าวไทย การสัมปทานป่าชายเลนเพื่อเผาเป็นถ่าน การเปลี่ยนป่าชายเลนเป็นนาุ้ง การปล่อยน้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และการทำลายแนวปะการังจากการประมงด้วยอวนลากและอวนรุน (อนุสรณ์ ไชยพาน 2545)

□ การทำประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากทรัพยากรทะเลที่มีอยู่อย่างจำกัดเพราะท้องทะเลมีสภาพที่เสื่อมโทรมอย่างมาก ขณะที่ยังมีประชากรที่ดำรงชีพด้วยการทำประมงยังมีอยู่จำนวนมากทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรด้วยวิธีการต่างๆ ที่ผิดกฎหมาย เช่น การใช้อวนตาถี่ขึ้น ระเบิด และยาเบื่อ ในการทำประมง การจับสัตว์น้ำที่ยังมีขนาดเล็กหรือในฤดูกาลที่ห้าม และการที่เรือประมงพาณิชย์อวนรุนอวนลากละเมิดกฎหมายเข้าไปทำประมงในเขตชายฝั่งระยะ 3,000 เมตร ซึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากการที่น่านน้ำนอกเขตชายฝั่งของไทยมีสัตว์น้ำลดลงนั่นเอง (วัฒนา สุภักดิ์ 2543) เป็นต้น

□ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง มักเกิดขึ้นเมื่อมีการแย่งชิงทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งมีลักษณะความขัดแย้งแตกต่างกัน (วัฒนา สุภักดิ์ 2543) เช่น

- ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงพาณิชย์ เนื่องจากเรือประมงพาณิชย์อวนรุนอวนลากละเมิดกฎหมายรุกล้ำเข้ามากวาดจับสัตว์น้ำในเขตชายฝั่ง และยังทำให้เครื่องมือของชาวประมงพื้นบ้านเสียหาย

- ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงจับสัตว์น้ำและกลุ่มชาวประมงเพาะเลี้ยง เช่น การจับจองและกันเขตเพาะเลี้ยงซึ่งเป็นการจำกัดการใช้พื้นที่ป่าและกีดขวางเส้นทางการจับสัตว์น้ำ ปล่อยน้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงลงคลองและชายฝั่งทะเลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำในบริเวณนั้นลดลง

- ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น การใช้พื้นที่ชายฝั่งเพื่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม การถ่ายเทน้ำเสียจากโรงงานสู่ทะเลชายฝั่ง และการขยายตัวของแหล่งท่องเที่ยว

□ ความยากจนของประมงพื้นบ้าน ชาวประมงพื้นบ้านคือกลุ่มผู้ที่ทำการประมงในเขตชายฝั่งโดยใช้เรือไม่มีเครื่องยนต์หรือเรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส และใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำแบบพื้นบ้านที่ตัวเอง เช่น ลอบเบ็ด ฉมวก ไซ แร้ว หรือเครื่องมือที่ซื้อมา เช่น อวนปู อวนปลา อวนกุ้ง แห ซึ่งล้วนแต่เป็นเครื่องมือที่ไม่ทำลายล้าง (สถานการณ์และปัญหาของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ 2540) โดยสัดส่วนของผลผลิตจากการทำประมงพื้นบ้านอยู่ระหว่างร้อยละ 6-7 เท่านั้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง 2543) ในขณะที่สัดส่วนของจำนวนครัวเรือนทำประมงพื้นบ้านคิดเป็นร้อยละ 92.3 ของจำนวนครัวเรือนทำประมงทั้งหมดในปี พ.ศ. 2543 (สุนันทา นิลเพชร 2543) และจากการลักลอบเข้ามาทำประมงในเขตชายฝั่งของเรือประมงพาณิชย์ที่ใช้อวนลาก อวนรุน และเรือปลากะตัก ซึ่งเป็นการประมงแบบทำลายล้างและสร้างความเสียหายในพื้นที่เขตชายฝั่ง (วัฒนา สุภักดิ์ 2543) เช่น

- ทำให้ปลาหลายชนิดสูญพันธุ์ในบริเวณชายฝั่งอ่าวไทยแถบ อ.จะนะ จ.สงขลา ได้แก่ ปลาเบ็น ปลากรวด ปลาม้า ฯลฯ

- ทำลายหญ้าทะเลบริเวณชายฝั่งอันดามัน บ้านแหลมลึก อ.อ่าวลึก จ.กระบี่

- ทำลายพันธุ์ปลาเป็นจำนวนมากรวมทั้งปลาหายากอย่างปลาอินทรี เพราะเรือปลากะตักใช้อวนตาถี่มาก ที่บริเวณชายฝั่งอ่าวไทย อ.สายบุรี จ.ปัตตานี

นอกจากนี้ยังทำให้ชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำได้น้อยลงมากและทำมาหากินได้อย่างลำบาก เช่น สามารถทำอวนกุ้งได้เพียงวันละ 0.1-0.3 กิโลกรัมวัน (วัฒนา สุภักดิ์ 2543) และทำให้เครื่องมือประมงพื้นบ้าน เช่น ลอบ ไซ อวนกุ้ง เสียหาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อรายได้เพื่อยังชีพของชาวประมงพื้นบ้าน

กล่าวคือ ชาวประมงพื้นบ้านจับสัตว์น้ำได้น้อยลง เนื่องจากสัตว์น้ำลดลงเป็นจำนวนมาก ทำให้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการบริโภคในครัวเรือน และนับวันความเดือดร้อนนี้ยิ่งทวีความรุนแรงจนทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตกอยู่ในภาวะความยากจนเพราะปัจจัยการผลิตในการยังชีพถูกทำลายและต้นทุนการทำประมงเพิ่มสูงขึ้น (บรรจง นะแส 2543)

6.6 ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง

กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประมงมีอยู่เป็นหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ยังมีจุดอ่อนและมีปัญหาในการบังคับใช้ ส่งผลกระทบต่อความยากจนของชาวประมงพื้นบ้านในลักษณะต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 6-2 ซึ่งประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ดังนี้

- (1) กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนทั้งในแง่เนื้อหาและหน่วยงานรับผิดชอบ ผลที่ตามมาคือการกระทำผิดบางอย่างแม้กระทำไปเพียงครั้งเดียวแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับและทำให้เกิดการปล่อยปะละเลยเนื่องจากขาดหน่วยงานเจ้าภาพในการบังคับใช้กฎหมาย
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงมีมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมาย
- (3) อัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้เบาเกินไป ทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย
- (4) ขาดการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดความคล่องตัว และบางครั้งทำให้เกิดความเสียหายไม่ทันต่อเหตุการณ์
- (5) มีช่องว่างของกฎหมายทำให้ผู้กระทำผิดหลุดรอดจากการถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมหรือได้รับโทษสถานเบากว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย
- (6) ความหย่อนยานของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเจ้าหน้าที่เกรงกลัวอิทธิพลของผู้กระทำผิดหรืออาจอยู่เบื้องหลังการกระทำผิดหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเสียเอง ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น

ตารางที่ 6-2 ประเด็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของชาวประมงพื้นบ้าน

<p>พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545</p>	<ul style="list-style-type: none"> • กำหนดเขตตำบลทางทะเล • กำหนดเขตทางทะเลของอำเภอและจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> • เขตปกครองทางทะเลของตำบล อำเภอ จังหวัด ยังไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่ยึดถือขอบเขตตามหลักขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ความไม่ชัดเจนของเขตปกครองทางทะเลมีผลให้ประกาศจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดหรือการทำประมงในช่วงฤดูปลาวางไข่ในเขตจังหวัดนั้นๆ ไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่ เช่น ประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงในท้องที่ภาคใต้บางจังหวัด มีผลให้ไม่สามารถยับยั้งการทำประมงแบบทำลายล้างและมีส่วนทำให้ชาวประมงพื้นบ้านเดือดร้อนเพราะปริมาณสัตว์น้ำลดลง (อนุสรณ์ ไชยพาน 2545)
--	--	--

รายงานคณะทำงานศึกษาด้านกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ

กฎหมาย	เนื้อหาสาระ	ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน
พ.ร.บ.เรือไทย พ.ศ. 2481	<ul style="list-style-type: none"> ให้อำนาจกรมเจ้าท่าดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ การทำนิติกรรม และการควบคุมทะเบียนเรือ ตลอดจนการตรวจสอบสภาพเรือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ประจำเรือ 	<ul style="list-style-type: none"> การควบคุมทะเบียนและจำนวนเรือประมงโดยกรมเจ้าท่าไม่สอดคล้องกับปริมาณสัตว์น้ำในทะเลไทย ทำให้มีจำนวนเรือประมงโดยเฉพาะเรือประมงพาณิชย์มากกว่าปริมาณสัตว์น้ำที่จะรองรับได้ ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลไทยจึงร่อยหรอและทำให้ชาวประมงพื้นบ้านหากินลำบากขึ้น (ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์ 2543)
พ.ร.บ.ประมง พ.ศ. 2490	<ul style="list-style-type: none"> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 พ.ร.บ.ประมง 2490 อาทิประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2541, ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2515 ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนรุนอวนลากทำการประมงภายในเขตระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง ประกาศกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2517 ห้ามเครื่องมือคราดหอยทุกชนิดที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงในเขตระยะ 3,000 เมตรนับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง ประกาศกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 1 สิงหาคม 2522 ห้ามใช้เครื่องมืออวนลาก อวนรุน และอวนตักทุกชนิดทุกขนาดประกอบเรือยนต์ทำการประมงในบริเวณพื้นที่อ่าวพังงา เป็นต้น การยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 เรื่อง กำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลา ซึ่ง (1)ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนหรือเครื่องมือชนิดหนึ่งชนิดใดที่มีช่องตาเล็กกว่า 2.5 ซม. โดยวัดจากจุดกึ่งกลางเงือนถึงกึ่งกลางเงือนเมื่อตาอวนเหยียดตรงใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า(เครื่องปั่นไฟ) ทำการประมงในทะเล 	<ul style="list-style-type: none"> มีปัญหาในการบังคับใช้ประกาศเรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี เนื่องจากจังหวัดปัตตานีขอม่อนปรนการใช้ประกาศฉบับนี้เป็นเวลา 2 ปี ตั้งแต่ 2 พฤษภาคม 2541 ถึง 2 พฤษภาคม 2543 ทำให้การทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศชายฝั่งยังคงดำเนินต่อไปและกระทบต่อการทำมาหากินของชาวประมงพื้นบ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีปัญหาในการบังคับใช้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งออกตามความในมาตรา 32 พ.ร.บ.ประมง 2490² เนื่องจาก (1) บทลงโทษตาม มาตรา 65 เบาลงเกินไป กล่าวคือ ปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวเพราะผลประโยชน์ที่ได้คุ้มค่า (2) คดีความผิดตามกฎหมายประมงเป็นคดีชั้นศาลแขวง ต้องส่งฟ้องภายใน 48 ชั่วโมง ทำให้เรือประมงสามารถกลับไปทำการประมงได้อีกอย่างรวดเร็ว (3) เป็นคดีที่ทำผิดในทะเล ทำให้การจับกุมและรวบรวมพยานหลักฐานยุ่งยาก จึงจับกุมได้เพียงบางส่วนเท่านั้น (4) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจสอบสวน ไม่สามารถระบุได้ว่าอยู่ในเขตจังหวัดใด เนื่องจากเขตการปกครองทางทะเลไม่ชัดเจน (5) ไม่มีการจับเรือหรือเครื่องมือประมงเพราะชาวประมงใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยทำสัญญาเช่าแสดงไว้ในการขอคืนของกลางต่อศาล เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33 (1) กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาลในการรับทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ให้หรือมิไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด แต่หากทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดจะรับไม่ได้ และ (6) ข้อจำกัดเนื่องจากเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ เครื่องมืออุปกรณ์มีน้อย งบประมาณสนับสนุนมีไม่เพียงพอและการตัดสินใจจะทำอะไรต้องรอคำสั่งจากเบื้องบนจึงจะทำได้ การแก้ปัญหาจึงล่าช้าไม่ทันการ (7) กลุ่มอิทธิพล/ผลประโยชน์ธุรกิจประมง ยังมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์ 2543 และสุนันทา นิลเพชร 2543)

² รายงานคณะทำงานศึกษาด้านกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลาทะเลโดยใช้แสงไฟประกอบ

กฎหมาย	เนื้อหาสาระ	ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน
พ.ร.บ.ประมง พ.ศ. 2490	<p>หรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด โดยเด็ดขาด เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง</p> <p>(2) ให้ใช้ประกาศนี้เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 เป็นต้นไป</p>	<p>การยกเลิกประกาศฉบับนี้มีส่วนทำให้เกิดการทำลายล้างทรัพยากรสัตว์น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลาเศรษฐกิจที่ถูกจับก่อนวัยอันควร ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำร่อยหรอและชาวประมงพื้นบ้านได้รับความเดือดร้อน</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● มาตรา 69 เครื่องมือทำการประมง เรือ สัตว์น้ำ และสิ่งอื่นๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะริบเสียก็ได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้ศาลริบสิ่งเช่นนั้นเสียทั้งสิ้น ● มาตรา 32 รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนมีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนดขนาดตาและระยะของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ (2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด (3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้น่ากันเพียงใด (4) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ (5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ให้มี และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว (6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง (7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด 	<ul style="list-style-type: none"> ● มาตรา 69 ให้ความสำคัญกับการเบียดปลา (ดูมาตรา 19) การระเบิดปลาและการใช้กระแสไฟฟ้าจับปลา(ดูมาตรา 20) ว่าเป็นการกระทำความผิดรุนแรงจึงกำหนดโทษไว้สูงสุดคือศาลต้องริบสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด ในขณะที่การใช้เครื่องมือไฟฟ้าจับปลา(ดูมาตรา 20) ว่าเป็นการกระทำความผิดรุนแรงจึงกำหนดโทษไว้สูงสุดคือศาลต้องริบสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดย การกระทำความผิด ในขณะที่การใช้เครื่องมือประมงฝ่าฝืน มาตรา 32 กลับเป็นความผิดไม่รุนแรงคือศาลจะริบสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดเสียก็ได้ จึงส่งผลให้ผู้กระทำผิด เช่น การใช้เรืออวนรุนอวนลากจับสัตว์น้ำในเขต 3,000 เมตร ไม่เกรงกลัวกฎหมาย

กฎหมาย	เนื้อหาสาระ	ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจน
พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐบาลมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล 	<ul style="list-style-type: none"> • เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายจับกุมชาวประมงพื้นบ้านที่ทำกรประมงในเขตอุทยานฯ ทั้งๆ ที่เครื่องมือที่ชาวประมงพื้นบ้านใช้ เช่น อวนลอยกุ้ง อวนลอยปลา และลอบ เป็นต้น เป็นเครื่องมือที่กรมประมงสำรวจแล้วว่าไม่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำก็ตาม (ชลิตา บัณชุงศ์ 2543) • การประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลทับซ้อนพื้นที่หากินของชาวประมงพื้นบ้าน (สุนันทา นิลเพชร 2544)

6.7 อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการประมง

นอกจากประเด็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว มีนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เสนอแนวคิดและแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาค่าความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและทรัพยากรชายฝั่งซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของการประมง เช่น

(1) การจัดการประมงโดยชุมชน ได้มีการนำแนวคิดการจัดการประมงโดยชุมชนมาแก้ปัญหาทรัพยากรชายฝั่งและพัฒนาชุมชนประมงพื้นบ้านหลายโครงการได้แก่ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน การใช้การศึกษา การส่งเสริมการเพาะเลี้ยง การสร้างแหล่งอาศัยสัตว์ทะเล และการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากร แต่โครงการเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้เนื่องจากมีอุปสรรคต่างๆ (กังวาล จันทรโชติ 2541) พอสรุปได้ดังนี้

- ยังไม่มีการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง โดยหน่วยงานภาครัฐให้เหตุผลว่าชุมชนยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ
- การจัดการประมงโดยชุมชนยังเป็นแนวคิดใหม่สำหรับคนไทย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว และในการดำเนินการต้องปรับโครงสร้างที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการจัดการโดยชุมชนด้วย
- กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สนับสนุนให้มีการครอบครองทรัพยากรประมงของชุมชนและระบบสิทธิการทำประมง
- องค์กรชาวประมง ได้แก่ สมาคมประมง สหกรณ์ประมง และกลุ่มเกษตรกรทำการประมง ตั้งขึ้นมาเพื่อรักษามลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเท่านั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดบทบาทให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรแต่อย่างใด

(2) การทำลายทรัพยากรโดยเรือปั่นไฟล่อกะตัก การใช้แสงไฟล่อกะตักเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำชนิดอื่นๆ ในปริมาณที่สูง ปัญหานี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับกลุ่มประมงพาณิชย์หรือนายทุน แม้ปัจจุบันปัญหานี้ได้คลี่คลายไประดับหนึ่ง แต่ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นอีกได้ เนื่องจากมีเงื่อนไขที่เอื้อให้มีการทำประมงปลากะตักอยู่ (บรรจง นะแส 2544) เช่น

- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบการเมืองและนักการเมืองที่ไม่โปร่งใสที่ส่วนใหญ่หามลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างตรงไปตรงมาและมักมีช่องโหว่ให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เช่น การยกเลิกประกาศการห้ามใช้เรือปั่นไฟปลากะตัก พ.ศ. 2526 มาเป็นประกาศให้มีการปั่นไฟปลากะตัก พ.ศ. 2539 ส่งผลให้มีการทำประมงปลากะตักประกอบไฟฟ้าขยายตัวมากขึ้นและมีผลต่อการทำลายลูกปลาเศรษฐกิจอื่นๆ (ภาคภูมิ วิธานศิริ

วัฒน์ 2543) ซึ่งรัฐมนตรีที่ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวมิได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการนโยบาย
ประมงแห่งชาติ แต่เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นกลับโยนเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่ง
ชาติพิจารณาตัดสินใจ (บรรจง นะแส 2544)

- การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแยกออกจากการพัฒนาเศรษฐกิจ
สังคม และการเมืองได้

(3) การทำตาข่ายประมงด้วยเครื่องมือประมงอวนลาก ยังมีอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา
ประมงอวนลากนี้ (บรรจง นะแส 2544) เช่น

- กลุ่มประมงอวนลากมีอำนาจทุนเหนือกว่ากลุ่มประมงพื้นบ้าน จึงยังสามารถฝ่าฝืนการทำประมง
ที่ผิดกฎหมายได้
- การให้จับสัตว์น้ำอย่างเสรีถูกปล่อยปละละเลยมาเป็นเวลานาน ทำให้ปัจจุบันมีจำนวนเรือประมง
อวนลากเพิ่มขึ้นมาก จึงเกิดความยากลำบากในการควบคุมและแก้ไขปัญหา