

## บทที่ 2

### ความหมายความเป็นมา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาถึงปัญหากฎหมายของชาวประมง จำเป็นต้องศึกษาความหมาย ความเป็นมาและความสำคัญของการประมงตลอดกฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### ความหมายของการประมง

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“การประมง” หมายความว่า การทำการประมงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การดูแลรักษาสัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำ และหมายความรวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการสนับสนุนการทำการประมง

“ทำการประมง” หมายความว่า ค้นหา ล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำหรือการกระทำใด ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ

“สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำเป็นปกติ สัตว์จำพวกสะเทินน้ำ สะเทินบก สัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง สัตว์ที่มีการดำรงชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ สัตว์ที่มีวงจรชีวิตช่วงหนึ่งที่อาศัยอยู่ในน้ำ เฉพาะช่วงชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำรวมทั้งไข่และน้ำเชื้อของสัตว์น้ำและสาหร่ายทะเล ซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และให้หมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์ไม้น้ำนั้นด้วย

“การแปรรูปสัตว์น้ำ” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนสภาพสัตว์น้ำสำหรับการใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภค แต่ไม่รวมถึงการบรรจุหีบห่อสัตว์น้ำโดยไม่มีการเปลี่ยนสภาพของสัตว์น้ำเพื่อบริการให้แก่ผู้บริโภคโดยตรง

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายตามความหมายของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2559 การประมงจึงหมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การดูแลรักษาสัตว์น้ำ การค้นหา ล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำหรือการกระทำใด ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำตลอดจนการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนสภาพสัตว์น้ำสำหรับการใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภค รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการสนับสนุน การกระทำในลักษณะดังที่กล่าวไว้แล้วนี้ด้วย

#### ความสำคัญของการประมง

ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลยาว 26,000 กิโลเมตร สำมะโนประมงปี 2534 ระบุว่า มีชุมชนชาวประมงทั่วประเทศ 3,797 ชุมชน มีครัวเรือนที่ทำประมง อย่างเดียว 56,489 ครัวเรือน (ประมาณ 280,000 คน) มีเรือประมง 48,001 ลำ สถิติจากกรมประมงระบุว่า ในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยจับสัตว์น้ำได้ประมาณ

25,678,000 ตัน โดยแบ่งเป็นสัตว์น้ำเค็มประมาณ 19,709,000 ตัน และสัตว์น้ำจืด ประมาณ 5,969,000 ตัน โดยปริมาณสัตว์น้ำเค็มนั้นส่วนมากได้จากการจับตามธรรมชาติ ถึง 14,883,000 ตัน ส่วนอีก 4,826,000 ตัน นั้นได้มาจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง

เมื่อคิดมูลค่าสัตว์น้ำในปี พ.ศ.2557 รวมเป็นมูลค่าถึง 145,414.1 ล้านบาทโดยจำนวน 52,242.9 ล้านบาท มาจากมูลค่าสัตว์น้ำเค็มที่ได้จากการจับตามธรรมชาติ และ จำนวน 58,213.3 ล้านบาท เป็นมูลค่าที่ได้มาจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง สำหรับบริเวณแหล่งประมงที่ทำการจับสัตว์น้ำเค็มนั้น ใน ปีพ.ศ.2557 ประเทศไทยสามารถจับสัตว์น้ำในบริเวณทะเลฝั่งอ่าวไทยได้ 1,105,426 ตัน คิดเป็นมูลค่า คือ ประมาณ 40,595,869,000 บาท และในฝั่งมหาสมุทรอินเดียอีก 382,854 ตัน คิดเป็นมูลค่า คือ 11,647,020,000 บาท

สำหรับในด้านการส่งออกนั้น ใน พ.ศ.2557 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำ 228,284,479,000 บาท โดยประเทศปลายทางที่ประเทศไทยสามารถส่งออกสัตว์น้ำจากมากที่สุดได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีมูลค่าการส่งออกถึง 50,393,144,000 บาท สำหรับตัวอย่างประเทศที่เป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร มีมูลค่าการนำเข้าสัตว์น้ำจากประเทศไทย ดังนี้ ฝรั่งเศส มีมูลค่าการนำเข้าสัตว์น้ำจากประเทศไทย 2,107,900,000 บาท เยอรมนี 4,467,576,000 บาท เนเธอร์แลนด์ 1,824,428,000 บาท สเปน 678,728,000 บาท สวีเดน 767,129 บาท และสหราชอาณาจักร 6,678,049,000 บาท

จากสถิติดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าการประมงจึงเป็นอาชีพที่มีความสำคัญอีกอาชีพหนึ่งของประเทศไทย ที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมากทั้งจากการจับสัตว์น้ำตามธรรมชาติและจากการเพาะเลี้ยง

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 พระราชทานพระราชดำริสแก คณะกรรมการบริการ และคณะเจ้าหน้าที่ของศูนย์การพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ณ โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ฯ อำเภอตอสะแกเขต จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2527 ความตอนหนึ่งว่า “...ทรัพยากรด้านประมงจะต้องจัดเป็นระเบียบ ความสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่าปล่อยพันธุ์ปลาให้ดีหรือเลี้ยงปลาให้เติบโตดี สำคัญที่ว่าธรรมชาติเราปล่อยปลาลงไปแล้ว มันจะผสมพันธุ์หรือไม่ผสมพันธุ์ก็แล้วแต่ แต่ว่ามันก็เติบโตตามธรรมชาติใช้การได้ ปัญหาอยู่ที่ในด้านบริหารการจับปลา ไม่ใช่ในด้านการเลี้ยงปลา ในด้านการเลี้ยงปลา สถานีประมงต่าง ๆ ก็ทำแล้ว แต่ที่จะต้องทำคือ บริหารเกี่ยวกับการจับปลาให้ประชาชนได้ประโยชน์จริง ๆ ...”

## ประเภทของการประมง

หากจำแนกประเภทของการประมงตามบริเวณพื้นที่ ที่ทำการประมง หรือจับสัตว์น้ำนั้น จะสามารถแบ่งประเภทของการประมง ออกได้เป็น 3 ลักษณะตามแหล่งที่อยู่ คือ การประมงน้ำจืด การประมงชายฝั่ง และการประมงทะเล ดังนี้

1. การประมงน้ำจืด หมายถึง การทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งในด้านการจับและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด เป็นการทำการประมงแบบยังชีพเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจับปลาตามแม่น้ำ ลำ

คลอง หนอง บึง เป็นต้น โดยจะมุ่งจับปลาเพื่อบริโภคในครัวเรือน แต่ถ้าได้ปลาปริมาณมากเกินกว่าจะบริโภคหมดจึงมีการนำไปจำหน่าย หรือนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อย่างอื่น เช่น ปลาต้ม ปลาเค็ม ปลาร้า ปลาหมกวัน เป็นต้น

2. การประมงชายฝั่ง หมายถึง การทำการประมงในแหล่งน้ำกร่อยตามบริเวณพื้นที่ ชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ โดยใช้เรือหรือเครื่องมือประมงขนาดเล็ก รวมถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายทะเลที่มีน้ำท่วมถึง บริเวณที่ดอนชายน้ำ และป่าชายเลน ตลอดจนย่าน น้ำตื้นชายฝั่ง เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเช่น การทำนากุ้ง การเลี้ยงปลาทะเล การเลี้ยงหอยทะเล การเลี้ยงปูทะเล การเลี้ยงสาหร่ายทะเล เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันสัตว์น้ำชายฝั่ง ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก โดยจำหน่ายทั้งในรูปของสด และแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อย่างอื่น

3. การประมงทะเล หมายถึง การทำการประมงบริเวณเขตไหล่ทวีปที่ห่างจากฝั่งออกไป ทั้งที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย และการทำการประมงนอกลำน้ำของไทย เช่น ในน่านน้ำสากล หรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นๆ โดยใช้เรือและเครื่องมือ ประมงขนาดใหญ่ มีอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำ และจะใช้เวลาทำการประมงหลายวัน ในบางครั้งเรือประมงประเภทนี้ นอกจากจะจับสัตว์น้ำ แล้วยังมีการแปรรูปสัตว์น้ำแบบครบวงจรด้วย เพื่อเตรียมส่งผลผลิตสู่ตลาด หรือส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

### ความเป็นมาของกฎหมายประมง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ราวปี พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ได้มีปริมาณลดลงกว่าสมัยก่อนแต่ราคากลับสูงขึ้นประชาชนนิยมบริโภคสัตว์น้ำ เพราะสามารถหาซื้อได้ทั่วไป พระองค์ทรงเห็นว่าประเทศอื่นๆ ได้ควบคุมส่งเสริมการจับสัตว์น้ำอย่างเข้มแข็ง จึงจ้งแทบทุกประเทศแล้ว ทรงเห็นว่าถึงเวลาอันสมควร ที่ประเทศไทยจะได้ทำการรักษาประโยชน์ด้านอาชีพการและควบคุมปริมาณสัตว์น้ำไว้เพื่อการมีกินมีใช้อย่างถูกต้องต่อไปภายหน้า เพื่อให้พ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำได้แพร่พันธุ์เป็นอาหารคนไทยอยู่ตลอดไป จึงได้ตราพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 ขึ้น แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมแก่กาลสมัยเรื่อยมาจนกระทั่งได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จนกลายเป็นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งรวมเวลาที่ใช้ พ.ร.บ. อากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 มีระยะเวลานาน 46 ปี

มาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลราชกุมาร รัชกาลที่ 9 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ( Fisheries Act , B.E. 2490 ) ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2490 ต่อมา พ.ศ. 2496 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 บางมาตรา โดยพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2496 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของการประมงในช่วงเวลานั้นโดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 คือ ด้วยปรากฏว่าในช่วงเวลานั้นมีผู้ใช้วัตถุ ระเบิดทำการประมงทั้งในน่านน้ำจืดและน่านน้ำเค็มกันเป็นจำนวนมาก อันเป็นการฝ่าฝืนพระราช บัญญัติการประมง พ.ศ.

2490 ผู้ฝ่าฝืนไม่คอยกลัวเกรง เพราะโทษแห่งความผิดได้กำหนดไว้ให้อัตราต่ำ และการจับกุมผู้กระทำผิด ก็จับได้ด้วยความยากลำบาก การใช้วัตุระเบิดทำการประมงนั้น ปรากฏจากผลของการทดลองของกองทัพเรือ ร่วมกับกรมการประมงว่าเป็นการทำลายพันธุ์ปลา ชนิดดี ๆ อย่างร้ายแรงมาก การใช้วัตุระเบิดส่วนมาก ผู้ฝ่าฝืนใช้ตามหินกองในท้องทะเลซึ่งมีปลา พันธุ์ดีอาศัยอยู่ เช่นปลาเหลือง ปลาสีกุน การระเบิดครั้งหนึ่ง ๆ ปรากฏว่าได้ทำลายพันธุ์ปลาที่อยู่ในรัศมีการระเบิดโดยสิ้นเชิง ทั้งปลาใหญ่และลูกปลาที่เป็นปลาที่มีราคาและปลาเหล่านี้เป็นปลา ประจำท้องที่ ถ้าหากยังมีการฝ่าฝืนเช่นนี้ต่อไปอีก ไม่ช้าพันธุ์ปลาดี ๆ ในท้องทะเลก็จะถูกทำลาย ให้สูญพันธุ์ในกาลต่อไปได้ เป็นการทำลายอาชีพการประมงของบรรดาชาวประมง และบัดนี้ก็ปรากฏว่าเครื่องมือทำการประมงบางชนิดเช่น อวนยอ อวนมูโร เบ็ดสาย ลอบปะทุน ทำการประมงไม่ได้ผล เพราะบริเวณที่ใดถูกระเบิด ปลาที่ถูกทำลายแทบหมดสิ้น ไม่มีพันธุ์พอที่จะเกิดและเพิ่มปริมาณให้ มีการจับได้อีกเป็นเวลานาน ทำให้ชาวประมงที่ใช้เครื่องมือประจำที่ทำการจับไม่ได้ต่างพากัน ร้องว่าเดือดร้อน ฉะนั้น จึงควรกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ให้อัตราสูง เพื่อปราบปรามให้เด็ดขาด และป้องกันการทำลายพันธุ์ปลาไว้มิให้ถูกทำลายหมดไป โดยการกระทำของผู้เห็นประโยชน์ ส่วนตัวเฉพาะหน้า อนึ่ง ปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนทำการบุกรุกและวิดน้ำจับสัตว์น้ำ ในที่จับสัตว์น้ำอันเป็นที่ สาธารณประโยชน์ โดยมีได้รับอนุญาต เป็นเหตุให้เกิดการเสียหายแก่ที่จับสัตว์น้ำและพันธุ์สัตว์น้ำ จึงเห็นควรแก้ไขให้การควบคุมและการรักษาสัตว์น้ำได้ประโยชน์รัดกุมยิ่งขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ.2513 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พ.ศ.2513 โดยเหตุที่ต้องประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้เนื่องจากปรากฏว่าได้มีผู้มีปลา ปิรันยา (Piranha) หรือปลาคาริปี (Caribe) ซึ่งเป็นปลาน้ำจืดในสกุลเซราซาลมัส (Serasalmus) และมีแหล่งกำเนิดเดิมอยู่ในแม่น้ำอะเมซอน ประเทศบราซิลไว้ในครอบครอง ปลาชนิดนี้เป็นปลา ขนาดเล็ก รูปร่างคล้ายปลาแปบ หรือปลาโคก แต่มีพิษคมและมีนิสัยดุร้ายมาก ชอบอาศัยอยู่เป็นฝูง ชอบรุมกัดกินเนื้อมนุษย์และสัตว์ทุกชนิดเป็นอาหาร เช่น โค กระบือ ม้า ฯลฯ ที่ลงไปแม่น้ำ ลำคลองที่ปลาน้ำจืดอาศัยอยู่ และบัดนี้มีผู้นำหรือส่งปลาในสกุลนี้มาจากต่างประเทศเข้ามาขายในประเทศไทยหลายราย โดยจำหน่ายเป็นปลาประเภทสวยงาม และแปลกประหลาด ถ้าปล่อยให้มี ปลาในสกุลนี้ไว้ในครอบครองอาจจะมีผลผสมพันธุ์ปลาในสกุลนี้ขึ้นจำหน่าย หรืออาจจะมิให้นำไปปล่อยในแหล่งน้ำสาธารณะ ปลาสกุลนี้จะขยายพันธุ์และแพร่หลายทั่วไปจะเป็นอันตรายต่อ ประชาชน สัตว์เลี้ยงและสัตว์น้ำอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติ การประมง โดยห้ามมิให้มีสัตว์น้ำตามทีระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาไว้ในครอบครอง ไม่ว่าจะมิไว้ เพื่อการค้าหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับผู้ที่มิปลานชนิดนี้ไว้ในครอบครองในวันพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับ โดยมีได้ รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศให้นำปลานชนิดนี้มาส่งมอบ แก่เจ้าพนักงานกรมประมง ภายใน 7 วัน โดยกรมประมงจะคิดค่าสัตว์น้ำให้ตามสมควร จึงได้ ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2513 ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2513 (พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2513 )



ลำดับต่อมาในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ได้มีผู้ละเมิดกฎหมายโดยใช้กระแสไฟฟ้า วัตถุประสงค์และวางยาเบื่อเมาเพื่อจับสัตว์น้ำกันแพร่หลายยิ่งขึ้น เป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอันเป็น ทรัพยากรของชาติอย่างร้ายแรงและเป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยการประมงเสียใหม่ให้เหมาะสม เพื่อป้องกันและสงวนพันธุ์สัตว์น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรอันมีค่า ของชาติมิให้ถูกทำลายให้หมดไปโดยการกระทำได้กล่าว หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งแก้ไขพระราชบัญญัติการประมง 2490 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเกิดเป็นกฎหมายที่เรียกว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 105 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2515

และต่อมา พ.ศ. 2528 ก็ได้มีพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2528 ออกมาใช้บังคับ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากว่ามีประชาชนรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ได้ใช้วัตถุมีพิษทำการประมงแล้วนำสัตว์น้ำไปขายหรือจำหน่ายจ่ายแจกแก่ผู้บริโภคเป็นอันตรายจึงสมควรจะได้กำหนดมาตรการควบคุมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือในกรณีละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศและทำให้คนประจำเรือหรือผู้โดยสารไปกับเรือต้องตกค้างอยู่ ณ ต่างประเทศโดยกำหนดให้เจ้าของเรือต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณา กำหนดค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ หากฝ่าฝืนมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาซึ่งโทษค่อนข้างสูง ส่วนด้านการอนุรักษ์สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ อาทิ เช่น เต่ากระ ฯลฯ ซึ่งมีการทำการประมงเกินปริมาณ ศักยภาพการผลิตจากธรรมชาติ หากไม่มีการอนุรักษ์ที่เหมาะสมแล้วสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจประเภทดังกล่าวจะถูกทำลายจนไม่มีเหลือสำหรับแพร่พันธุ์ หรือนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป จึงสมควรจะออกมาตรการห้ามครอบครองสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์บางชนิดที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว และโดยที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงมาตรการเหล่านี้และโทษบางมาตราที่บัญญัติไว้ก็มีอัตราต่ำไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่มาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายประมงมาเป็นลำดับดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการยอมรับในระดับสากล กล่าวคือในระดับระหว่างประเทศ เมื่อสหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนจะใบเหลืองสินค้าประมงไทย เนื่องจากมีการทำประมงโดยผิดกฎหมายคือขาดการรายงานและไร้การควบคุมซึ่งหากสหภาพยุโรปให้ใบแดงกับประเทศไทย ประเทศไทยก็จะไม่สามารถส่งออกสัตว์น้ำไปจำหน่ายยังสหภาพยุโรปได้อันจะนำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ทางรัฐบาลจึงต้องหามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว และได้ดำเนินการร่างกฎหมายประมงฉบับใหม่ โดยออกมาเป็นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558โดยระบุเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้คือโดยที่กฎหมายว่าด้วยการประมงได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนจำกัดในขณะที่เทคโนโลยีด้านการประมงได้พัฒนาไปอย่างมากและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทำการประมง อันส่งผลให้สัตว์น้ำลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว จึงสมควรปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมงของประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการประมง และสภาพของสังคมในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ และการ

ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนประมงท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมดุล เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำที่มี อยู่มาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้สัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จาก การทำการประมงหรือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีคุณภาพได้มาตรฐานด้านสุขอนามัย มีความปลอดภัยต่อ ผู้บริโภค และมีให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและจัดระเบียบการใช้ เรือประมงไทยในการทำการประมงทั้งในน่านน้ำและนอคน่านน้ำไทย

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 นี้ประกาศใช้ได้ไม่นานนัก ก็ถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 ในพระ ราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ในปีเดียวกันนั่นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ประกาศในราช กิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2558 จึงเป็นกฎหมายประมงฉบับสุดท้ายในรัชกาล ของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 อีกด้วย

โดยเนื้อความในมาตรา 4 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ได้แสดงเจตนาในการออก กฎหมายฉบับนี้ไว้อย่างแจ่มชัดว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและน่านน้ำ ทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในสถานะที่เป็น แหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตาม แนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานเป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศรวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคน ประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ภายใต้วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็น ไป ตามหลักธรรมาภิบาลมีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้อง
- (2) เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชน ประมงท้องถิ่น
- (3) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการ ทรัพยากรสัตว์น้ำ
- (4) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง
- (5) มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนำไปสู่การ พัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลผลิต สูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน
- (6) เพื่อป้องกันและจัดการทำการประมงที่เกินศักยภาพการผลิตและขีดความสามารถในการทำการ ประมงส่วนเกิน ตลอดจนควบคุมมิให้ทำการประมงมีผลบั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ
- (7) เพื่อบังคับใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้อย่างเป็นทางการ
- (8) ส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่นภาคเอกชนและองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้

- (9) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมง
- (10) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำงานการประมงให้มีประสิทธิภาพ
- (11) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำประมงไปจนถึงผู้บริโภค
- (12) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด

### ความเป็นมาและที่ตั้งของชุมชนชาวประมง ตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี

อำเภอลำลูกเกดตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดจันทบุรี ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 26.45 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 756.038 ตารางกิโลเมตร หรือ 742,523.75 ไร่แบ่งการปกครองเป็น 12 ตำบล และหนึ่งใน 12 ตำบลนั้น คือตำบลบางชัน พื้นที่ส่วนมากของตำบลบางชัน เป็นที่ราบริมฝั่งทะเล มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 64.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 40,305 ไร่ พื้นที่เกษตร 19,050 ไร่ พื้นที่โดยส่วนใหญ่เป็นป่าชายเลน โดยพื้นที่ 95% อยู่ในเขตป่าสงวน มีลำคลองสายหลัก 3 สาย คือ แม่น้ำเวฬุ คลองโรงไม้ และคลองกอบที่ตั้งของตำบลบางชันอยู่ห่างจากอำเภอลำลูกเกดประมาณ 30 กิโลเมตร

มีอาณาเขต ทางทิศเหนือ ติดกับ ตำบลวันยาว อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี

มีอาณาเขต ทางทิศใต้ ติดกับทะเล

มีอาณาเขต ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลบ่อ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี

มีอาณาเขต ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลหนองซิม และตำบลเกาะเปริด อำเภอแหลมงสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

ตำบลบางชันประกอบไปด้วยหมู่บ้าน 6 หมู่บ้าน และแต่ละหมู่บ้านมีประชากรดังนี้

หมู่ที่ 1 หมู่บ้านเกาะจิก มี ครัวเรือน 114 ครัวเรือน ประชากร 485 คน

หมู่ที่ 2 หมู่บ้านปากน้ำเวฬุ (โรงไม้) มีครัวเรือน 451 ครัวเรือน ประชากร 1159 คน

หมู่ที่ 3 หมู่บ้านอิเทพ มีครัวเรือน 208 ครัวเรือน ประชากร 496 คน

หมู่ที่ 4 หมู่บ้านเทพชาหย่าง มีครัวเรือน 159 ครัวเรือน ประชากร 371 คน

หมู่ที่ 5 หมู่บ้านนากุ้ง มีครัวเรือน 135 ครัวเรือน ประชากร 430 คน

หมู่ที่ 6 หมู่บ้านสีลำเทียน มีครัวเรือน 229 ครัวเรือน ประชากร 737 คน

รวมทั้ง 6 หมู่บ้านมีครัวเรือน 1,323 ครัวเรือน ประชากร 3,678 คน ลักษณะภูมิประเทศมีสภาพ

ทั่วไปเป็นเกาะและป่าชายเลน มีลำคลองน้ำเค็มหลายสายไหลผ่านในพื้นที่ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ติดต่อกับชายทะเล ชาวชุมชนบางชันจึงประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ได้แก่ เลี้ยงกุ้ง วางลอบปู เลี้ยงหอยแครง แร้วปู เบ็ดราว เบ็ดธง อวนปู อวนลอยกุ้ง กรำ แห และแทบทุกครัวเรือนใช้หลักโพงพางในการประกอบอาชีพ

ความเป็นมาของชุมชนบางชั้น ด้วยสภาพภูมิประเทศที่เป็นคาบสมุทรและมีแม่น้ำไหลออกสู่ทะเลอันได้แก่แม่น้ำเวพุมะแก่การที่พักเรือหลบมรสุมในการเดินเรือ จึงมีประชาชนทั้งที่เป็นชาวขลุ้งและชาวจีนเข้ามาบุกเบิกอยู่อาศัยจัดตั้งเป็นชุมชนตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2410 โดยปรากฏหลักฐานถึงการเป็นชุมชนเก่าแก่ คือใบวิสุคามสีมาของอุโบสถวัดบางชั้นซึ่งได้มาตั้งแต่ พ.ศ.2441 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ต่อมาในปี พ.ศ.2505 ได้มีการออกประกาศเป็นเขตป่าสงวน จึงเป็นที่มาของปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจนปัจจุบัน

ด้วยความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่จึงมีประชากรย้ายเข้ามาอยู่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อรัฐให้สัมปทานป่าโกงกาง ชาวบ้านจึงย้ายเข้ามาอยู่อาศัยเพื่อทำอาชีพประมงและเผาถ่านเป็นจำนวนมาก แม้จะยกเลิกการให้สัมปทานไปเมื่อปี พ.ศ.2539 แต่ชาวบ้านที่มาจากต่างถิ่นก็ลงหลักปักฐานทำมาหากินอยู่ในพื้นที่จนกลายเป็นประชากรของชุมชนบางชั้นไปแล้วส่งผลให้ชุมชนมีการขยายตัวมากขึ้น โดยยึดอาชีพการจับสัตว์น้ำเป็นหลักและมีการเพาะเลี้ยงกุ้งมากขึ้น ในช่วงที่การเลี้ยงกุ้งสร้างรายได้ดี ชาวบ้านก็หันไปทำนากุ้งกันมากขึ้น ต่อมาเกิดภัยธรรมชาติทำให้ชายฝั่งถูกกัดเซาะ คนในชุมชนก็ต้องขยายเข้าไปอยู่ในเขตป่าสงวนเป็นปัญหารุกที่ป่าเพิ่มขึ้น

อีกด้านในการทำประมงก็เกิดปัญหาเช่นกัน เพราะตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 ทางภาครัฐได้ประกาศให้โพงพางเป็นเครื่องมือที่ห้ามใช้ทำการประมง โพงพางจึงเป็นเครื่องมือที่ผิดกฎหมายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แต่ด้วยความห่างไกลและการเดินทางที่ต้องใช้ทางเรือเป็นส่วนใหญ่ การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่เข้มงวดมากนัก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายและรื้อถอนโพงพาง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับคนในชุมชน ชาวบ้านจึงรวมตัวกันต่อสู้เรื่องที่อยู่อาศัยและสิทธิการทำกิน เพราะตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2534 นั้น อนุโลมให้อยู่ได้เป็นการชั่วคราว แต่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ เพราะเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวน ทำให้ชาวชุมชนบางชั้นรู้สึกไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพ เพราะส่วนมากยึดอาชีพประมงเป็นหลัก

ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยจัดงานสัมมนาหรือหาทางออกร่วมกันหลายครั้ง เพื่อสร้าง “บางชั้นโมเดล” กล่าวคือการแก้ปัญหาของชุมชนบางชั้น ที่หากสามารถทำได้สำเร็จก็จะเป็นต้นแบบให้กับการแก้ไขปัญหาหมู่บ้านไร้แผ่นดินอีกกว่า 600 หมู่บ้านทั่วประเทศ ตลอดแนวชายฝั่งทะเล 2,000 กิโลเมตร

แต่ในขณะที่ “บางชั้นโมเดล” ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม สหภาพยุโรปหรือ EU ได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือที่เรียกว่าให้ใบเหลืองประเทศไทย เกี่ยวกับมาตรการ การต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยขาดการรายงานและเฝ้าระวังควบคุม ซึ่งเป็นระเบียบที่สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงทะเลไปยังสหภาพยุโรป ต้องปฏิบัติตามมิเช่นนั้นสหภาพยุโรปจะงดนำเข้าสินค้าสินค้าประมงทะเลจากประเทศนั้น ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและนำมาซึ่งการออกกฎหมายประมงฉบับใหม่ คือพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 และ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และซึ่งแม้จะมี



ความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาประมงของไทยแต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายแก่ชาวประมงพื้นบ้านเพิ่มมากขึ้น

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีกฎหมายที่นำมาวินิจฉัยดังต่อไปนี้ได้แก่

### 1.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรประมงนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้นำหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสี่เขียวในด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และการมีส่วนร่วมของชุมชน มาบัญญัติไว้ด้วยโดยปรากฏอยู่ใน มาตรา 57 และมาตรา 58 ดังนี้

“มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

“ มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ”

ส่วนสิทธิของประชาชนในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“ มาตรา 70 รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวนทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย ”

มาตรา 72 “ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน ”

“ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ”

## 2.พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

เป็นกฎหมายประมงที่มีระยะเวลาในการบังคับใช้มายาวนาน ตั้งแต่ ปี 2490 จนกระทั่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประมง 2558 มีมาตราที่เกี่ยวข้องคือในประเด็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจับเรือเครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมายในมาตรา 69ที่กำหนดว่า “เครื่องมือทำการประมง เรือ สัตว์น้ำ และสิ่งอื่น ๆ ที่ใช้ในการกระทำ ความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะริบเสียก็ได้ แต่ถ้าเป็นการ กระทำความผิดตาม มาตรา 19 หรือ มาตรา 20 ให้ศาลริบสิ่งเช่นว่านั้นเสียทั้งสิ้น ” (มาตรา 69 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 105 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2515) โดยในมาตรา 19 เป็นกรณีที่มีการเหวตลู่ที่มีพิษลงในแหล่งน้ำ สำหรับมาตรา 20 เป็นกรณีการใช้ไฟฟ้าช็อตสัตว์น้ำ

## 3.พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558

เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 มีช่วงระยะเวลาบังคับใช้น้อยมากเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติการประมง 2490 คือประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558 เพื่อให้มีผลใช้บังคับในอีก 60 วันต่อมา และถูกประกาศยกเลิกโดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ในวันที่ 13 พฤศจิกายน ปีเดียวกันนั่นเอง ผู้วิจัยจึงขอนำมากล่าวถึงเพื่อเปรียบเทียบวิวัฒนาการของกฎหมายประมงของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

การกำหนดเขตการประมง มาตรา 38 “ เขตการประมงแบ่งออกเป็นสามเขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเล นอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด ”

เขตประมงทะเลชายฝั่ง มาตรา 39 “เขตประมงทะเลชายฝั่ง ได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำในทะเลที่อยู่ภายในน่านน้ำไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตประมงทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปได้ไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ”

การใช้เครื่องมือทำการประมง มาตรา 42 “ผู้ใดจะใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงทำการประมงในเขตประมงน้ำจืดและเขตประมงทะเลชายฝั่งต้องได้รับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงนั้นจากพนักงานเจ้าหน้าที่

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการออกใบอนุญาต รวมทั้งการขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ”

บทกำหนดโทษ มาตรา 88 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 มาตรา 42 หรือมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 89 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 46 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 55 (1) (3) หรือ (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

#### 4.พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558

เป็นกฎหมายประมงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

มาตรา 5 บทนิยาม นอกเหนือจากที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อความหมายของการประมงแล้วนั้น บทนิยามที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยได้แก่ ความหมายของ ประมงพื้นบ้านและความหมายของ ประมงพาณิชย์

“ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นประจำเป็นประมงพาณิชย์”

“ประมงพาณิชย์” หมายความว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ลิบตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

ในเรื่องเขตการทำประมงนั้น มาตรา 34 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง”

ในเรื่องเครื่องมือในการทำประมง พระราชบัญญัตินี้ กำหนดห้ามไว้ดังนี้

“ มาตรา 67ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้

(1) เครื่องมือโพงพาง รั้วไซมานหรือก้นชูรั้วไซมาน เครื่องมือลี หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน

(2) เครื่องมือลอบพับได้หรือไถ่ไถ่ ที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำสลัดซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้าง ใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ

(3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนก้นถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด

(4) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์ เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับเครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ ขนาดเรือวิธีการทำการประมง พื้นที่ทำการประมง และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด เพื่อประโยชน์ในการทำการประมงพื้นบ้าน”

การกำหนดโทษในประเด็นเรื่องเครื่องมือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มีบทกำหนดโทษที่รุนแรงกว่ากฎหมายประมงที่มีมาก่อนหน้า โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 146 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 (1) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาทหรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

มาตรา 147 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67 (2) (3) หรือ (4) มาตรา 69 หรือมาตรา 71 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ... ”



## 5.พระราชบัญญัติการเดินในน่านน้ำไทย พ.ศ.2560

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยอีกหนึ่งฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ.2560 ฉบับปัจจุบัน อันได้รับการแก้ไขมาจาก พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535

โดยในประเด็นของการว่าด้วยการล่องลำแม่น้ำ เดิมในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535 ได้บัญญัติว่า ม.117 “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไป เหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ... ”

“ม.118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือได้รับอนุญาตตาม มาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท”

แต่ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ.2560

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

พระพุทธศักราช 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับรายวันวันละไม่เกินตารางเมตรละสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา 118 ทวิ วรรคหนึ่ง หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว”

## 6.พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย”

“มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(2) เก็บหา นำ ออกไป ทำ ด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ...”

## 7.อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 หรือ United Nations Convention on the Law Of the Sea 1982 เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลฉบับที่ 2 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขและพัฒนามาจาก อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1958

ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มีข้อบัญญัติ 320 ข้อและภาคผนวก 9 ภาค (126 ข้อ) รวมข้อบัญญัติทั้งสิ้น 446 ข้อ ครอบคลุมสาระสำคัญของกฎหมายกฎหมายทะเลในหลายแง่มุม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประมงชายฝั่งต้องพิจารณาถึงบริเวณน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต เพราะการทำประมงชายฝั่งอยู่ในบริเวณอาณาเขตดังกล่าว ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้กล่าวถึงไว้ดังนี้

“ข้อ 2 สถานภาพทางกฎหมายของทะเลอาณาเขตของห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขตและของพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินแห่งทะเลอาณาเขต

อธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายเลยอาณาเขตทางบกและน่านน้ำภายในของตน ...

อธิปไตยนี้ขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินแห่งทะเลอาณาเขต

ให้ใช้อธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตภายใต้บังคับแห่งอนุสัญญานี้ และหลักเกณฑ์อื่นๆของกฎหมายระหว่างประเทศ”

“ข้อ 3 ความกว้างของทะเลอาณาเขต รัฐทุกรัฐมีสิทธิกำหนดความกว้างทะเลอาณาเขตของตนได้จนถึงขอบเขตหนึ่งซึ่งไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล”

“ข้อ 17 สิทธิการผ่านโดยสุจริต ภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้ เรือของรัฐทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ฝั่งทะเลก็ตาม ย่อมอุบุโภคสิทธิ การผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขต”

“ข้อ 19 วรรคแรก ความหมายของการผ่านโดยสุจริต การผ่านจะสุจริตเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง การผ่านเช่นว่านั้น จะต้องกระทำโดยสอดคล้องกับอนุสัญญานี้ และหลักเกณฑ์อื่นๆของกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อ 19 วรรคสอง การผ่านของเรือต่างชาติจะถือว่าการเสื่อมเสียต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่งถ้าเรือต่างชาตินั้น กระทำการใดดังต่อไปนี้ภายในทะเลอาณาเขต ...

(ไอ) การทำกิจกรรมการประมง”

“ข้อ 21 กฎหมายและข้อบังคับต่างๆของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญานี้และหลักเกณฑ์อื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐชายฝั่งอาจออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อต่อไปนี้ทั้งหมดหรือบางข้อ คือ ...

(ดี) การอนุรักษ์ทรัพยากรชีวิตในทะเล

(อี) การป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงของรัฐชายฝั่ง”

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(อรุณ หงส์ทอง : บทคัดย่อ) จากการศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพบว่า การทำประมงชายฝั่งมีปัญหามากมายนานับประการ กล่าวคือปัญหาในแต่ละอย่างหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ย่อมเป็นเหตุในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงชายฝั่งโดยเรือประมงพาณิชย์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและยากที่จะแก้ไขในระยะเวลาอันสั้นเพราะหากแก้ไขโดยออกมาตรการคุ้มครองทรัพยากรประมงชายฝั่งมากจนเกินไป ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนวิถีชีวิตของผู้ประกอบอาชีพประมงในเชิงพาณิชย์ จึงทำให้เกิดปัญหาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเชิงนโยบายของภาครัฐ เช่น ปัญหาของแผนการจัดการประมงชายฝั่ง โดยเฉพาะแผนการจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การลักลอบทำประมงชายฝั่งโดยเครื่องมือที่ผิดกฎหมาย หรือการทำประมงโดยใช้เครื่องมือที่ถูกกฎหมายแต่ทำในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลง ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดการประสานความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำประมงชายฝั่ง เช่นระหว่างกรมประมงกับ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมอุทยานแห่งชาติ ควรมีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน และประการสุดท้ายที่มีความสำคัญอย่างมากคือ การให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการอาชีพชาวประมงชายฝั่งโดยให้รับรู้ถึงโทษของการทำประมงในแบบทำลายล้าง โดยหวังประโยชน์เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่กลับส่งผลให้การกระทำนั้นเป็นผลร้ายทรัพยากรธรรมชาติยาวนาน ปัญหาดังกล่าวนี้ภาครัฐโดยกลุ่มวิชาการประมง ควรมีนโยบายเชิงรุกและออกปฏิบัติการเข้าถึงพื้นที่การทำประมงชายฝั่งอย่างจริงจัง โดยเข้าคลุกคลีปัญหาและเสนอทางแก้ไขที่ต้องให้แก่ชาวประมงเพื่อนำไปปฏิบัติตามได้

(กอบกุล รายนาคกร) จากการศึกษาที่ชุมชนประมงขนาดเล็กมีวิถีผูกพันกับทะเล ต้องเผชิญปัญหาความเสื่อมโทรมและการแย่งชิงทรัพยากร อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเจริญเติบโตโดยปราศจากการควบคุมของประมงทะเลในเชิงพาณิชย์อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่ควบคุมการทำประมงในระยะ 3,000 เมตรตามแนวชายฝั่งก็ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชนประมงทะเลขนาดเล็กได้ทั้งที่จำนวนชาวประมงขนาดเล็กมีมากกว่าชาวประมงพาณิชย์ถึง 4 เท่า แต่กลับไม่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรประมงในทะเลอย่างยุติธรรม จึงได้เกิดแนวคิดที่จะให้สิทธิแก่ชุมชน หรือให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลนั้น ได้มีการสนับสนุนให้ออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็ก ในการมีส่วนร่วมจัดการบริหารทรัพยากรทางทะเลทั้งการอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาป่าชายเลน ห้วยทะเลและปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน แต่ปัญหาในทางปฏิบัตินั้นมีผู้ตั้งข้อสังเกตจากกรณีความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชนของประเทศอื่นๆ ซึ่งให้เห็นว่าปัญหาสำคัญมีสาเหตุมาจากสมาชิกในชุมชนเองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น และชุมชนไม่มีอำนาจหรือความสามารถที่จะจัดการกับการละเมิดกฎเกณฑ์ได้ การขาดความสามารถที่จะสกัดกั้นการรุกรานจากบุคคลภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลถึงการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนต้องอ่อนแอลง หมายความว่าถ้าจะให้สิทธิแก่ชุมชนนอกจากจะต้องมีกฎหมาย

รองรับ เพื่อให้อำนาจแก่ชุมชนในการจัดการผู้บุกรุกแล้ว หน่วยงานของรัฐของที่เกี่ยวข้องจะต้องให้การสนับสนุนดูแล ให้ชุมชนสามารถรักษาสิทธิของตนเองได้ด้วย

กล่าวโดยหากจะให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลรัฐบาลจะต้องออกกฎหมายมารองรับ โดยจะต้องมีการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพและลักษณะการใช้ทรัพยากรของชุมชนเพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายมีความรัดกุมและสามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการพิจารณากฎหมายใหม่ ก็คือการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่ขัดแย้งกับทรัพยากรของชุมชนที่สำคัญคือ กฎหมายอุทยานแห่งชาติ การออกกฎหมายกำหนดเขตอุทยานทางทะเลที่กินพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณกว้าง โดยมีได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่เหล่านั้นเคยเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้อาศัยในการทำประมงเพื่อเลี้ยงชีพ ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการตรากฎหมายและการใช้กฎหมายของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหากต้องการให้เกิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรแก่ชุมชนอย่างแท้จริง

(ยานยนต์ สราญรมย์ :บทคัดย่อ) การบริหารจัดการทรัพยากรประมงและการทำประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมีความซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการในการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการทำประมงทางทะเล การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงควรนำเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเล มาปรับใช้ในการบริการจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทย ควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงโดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและควรปรับปรุงกฎหมายประมงให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

(ยศ สันตสมบัติ) งานทางวิชาการหลายชิ้นนำเสนอประเด็นที่คล้ายคลึงกันประการหนึ่งถึงสาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าของประเทศถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วคือความล้มเหลวด้านนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งผูกขาดโดยรัฐบาลส่วนกลางการศึกษาวิจัยจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ทำให้นักวิชาการเหล่านี้พบว่ารัฐไทยเข้าควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปของกฎหมาย เช่นการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นการอ้างสิทธิยึดครองป่าทั้งหมดเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์และแย่งสิทธิการใช้สอยและเข้าควบคุมการดูแลทรัพยากรป่าของชุมชนที่เคยมีมาแต่เดิมไปจากราษฎรในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังได้อนุญาตให้เอกชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ดำเนินการขอสัมปทานไม้และตัดทวงผลประโยชน์จากทรัพยากรป่า โดยมิได้มีการดูแลให้ปลูกทดแทนตามหลักเกณฑ์อย่างถูกต้องแต่ประการใด ป่า



จึงตกเป็นสมบัติใช้สอยของผู้มีอิทธิพลเพียงไม่กี่กลุ่ม คนจำนวนน้อยนี้สามารถตัดดวงผลประโยชน์จำนวนมหาศาลในขณะที่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเคยเป็นผู้ใช้และดูแลรักษาป่ากลับถูกโยนบาปให้เป็นผู้ทำลายป่าไป ปัญหาช่องว่างและความลักลั่นของระหว่างวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นด้านหนึ่งกับอีกด้านหนึ่งได้แก่นโยบายและกฎหมาย รวมถึงมาตรการดำเนินงานของทางราชการซึ่งละเมิดและลิดรอนสิทธิชุมชนและจารีตประเพณีวิถีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นเรื่อยมา ได้ส่งผลก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในการใช้อำนาจอรัฐเพื่อทำการบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่น ความพยายามในการขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยทางราชการมองว่าชาวบ้านเหล่านี้บุกรุกพื้นที่ป่าและทำผิดต่อกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

ในประเด็นองค์กรชุมชนกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ตลอดแนวชายฝั่งทะเลประมาณ 2,600 กิโลเมตรของประเทศไทย ในพื้นที่ 22 จังหวัดของภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ทั้งสองฝั่ง มีทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่สำคัญอย่างน้อยสามชนิดคือ ป่าชายเลน หญ้าทะเลและปะการังซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงและเกื้อกูลให้เกิดระบบนิเวศน์ ส่งผลให้ชายทะเลมีเสถียรภาพมีผลผลิตหล่อเลี้ยงชุมชนชายฝั่งทะเล รวมทั้งประชากรทั้งหมดของประเทศเป็นเวลานาน งานวิจัยเรื่อง “องค์กรชุมชนกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ของสมาคมหยาดฝน (2535,2536) เป็นงานชิ้นสำคัญที่บุกเบิกพยายามทำความเข้าใจกับปัญหาและผลกระทบของการจัดการทรัพยากรชายฝั่งต่อชุมชนประมงในจังหวัดตรัง งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าชาวประมงพื้นบ้านดำรงชีพอยู่ด้วยการทำประมงชายฝั่ง โดยใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้านที่ทำกันเองเช่น ลอบ ไซ ฯลฯ และเครื่องมือที่ซื้อจากตลาด เช่น อวนกุ้ง อวนปู เป็นต้น โดยใช้เรือขนาดเล็กไปตั้งแต่เรือพายเรือแจวไปจนถึงเรือหางยาว ชุมชนประมงพื้นบ้านตั้งถิ่นฐานตามแนวชายฝั่งทะเลมาเป็นเวลานานหลายร้อยปี มีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมงซึ่งแสดงให้เห็นความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับท้องทะเลและการประมง ในอดีตชาวประมงจับปลาโดยใช้เครื่องมือง่ายๆ ที่ทำขึ้นเอง เช่น หลาว ฉมวก ไซ เป็นต้น เครื่องมือประมงเหล่านี้จะเลือกจับสัตว์น้ำบางชนิดและบางขนาดเท่านั้น ผู้ที่ใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้านได้ผลจะต้องมีความรู้เรื่องทะเลและธรรมชาติของสัตว์น้ำเป็นอย่างดี การประมงพื้นบ้านจึงนับได้ว่าเป็นการประมงที่กลมกลืนกับธรรมชาติอย่างยิ่ง

เมื่อทรัพยากรชายฝั่งทะเลถูกทำลายอย่างรวดเร็ว การประมงพื้นบ้านก็ตกต่ำลงไปด้วย เมื่อสัตว์น้ำชายฝั่งลดลง ชาวประมงพื้นบ้านก็ต้องลงทุนกู้หนี้ยืมสินเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อเครื่องยนต์และเครื่องมือจับสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อออกหาปลาไกลจากชายฝั่งมากขึ้น แต่ก็มิได้หมายความว่าจับสัตว์น้ำได้มากขึ้นเสมอไป เพราะเมื่อต้องออกจากชายฝั่งมากขึ้นก็ต้องแข่งขันกับเรือประมงพาณิชย์ซึ่งมีเครื่องมือทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากกว่า ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านหลายแห่งล่มสลายไป เพราะไม่มีสัตว์น้ำให้จับอีกต่อไป พื้นที่หมู่บ้านหลายแห่งถูกซื้อเพื่อทำนาุ้งและรีสอร์ท ชาวประมงพื้นบ้านต้องอพยพแตกกระสานซ่านเซ็นไปเป็นแรงงานรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ทและเรือประมงพาณิชย์ งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ที่รุ่มร่า ยังคงมีชุมชนชาวประมงพื้นบ้านอีกมากมายหลายแห่ง พยายามรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆที่พวกเขากำลังเผชิญหน้าอยู่ มีการสร้างกลุ่มองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหของชุมชน มีการขยายเครือข่ายระหว่างชุมชนที่ประสบปัญหาเดียวกัน ทำให้

มีพลังต่อรองมากขึ้น มีการประสานงานกับองค์กรภายนอก เพื่อจัดทำโครงการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง และประชาสัมพันธ์ผลงานของชุมชนผ่านสื่อต่างๆ ความพยายามในการแก้ปัญหาของชุมชนประมงพื้นบ้าน โดยการทำกิจกรรมอนุรักษ์และสร้างเครือข่ายในระดับต่างๆ ล้วนเป็นสิ่งยืนยันให้เห็นว่าชาวบ้านสามารถจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลได้ด้วยตนเองได้ และสิ่งที่จะช่วยให้ศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็คือการใช้รัฐรับรองสิทธิ และอำนาจของชุมชนในการจัดการทรัพยากรของตน ตลอดจนออกนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเสริมศักยภาพของชุมชน ในการพิทักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี