



บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยมีชายฝั่งที่ติดต่อกับทะเลทั้งทางด้านตะวันออกและตะวันตก จึงทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ติดกับทะเลประกอบอาชีพทำการประมงเป็นส่วนมาก ปัจจุบันอาชีพการประมงทะเลเป็นอาชีพที่สำคัญอย่างหนึ่งของคนไทย ในระยะที่การประมงทะเลได้รับการพัฒนาให้เติบโต ผู้คนจำนวนมากหันมายึดอาชีพการประมง เพราะมีรายได้ดี เรือประมงได้รับการต่อให้มีขนาดใหญ่ และมีจำนวนมากขึ้น พร้อมทั้งคิดตั้งอุปกรณ์และเครื่องมือในการหาปลาที่ทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพในการจับปลามากขึ้น

การที่กิจการประมงทะเลของประเทศไทยได้รับการพัฒนาได้ดี มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำอย่างสูง สืบเนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. 2503 มีการทดลองนำเครื่องมืออวนลากเข้ามาใช้ทำการประมง และชาวประมงนิยมใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมง ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้น แต่ปัจจุบันปริมาณสัตว์น้ำในแหล่งทำการประมงอ่าวไทยได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เพราะมีเรือประมงเพิ่มจำนวนมากขึ้น ชาวประมงจับปลาได้น้อยลง

การทำประมงในแหล่งการประมงของไทย อาจแบ่งโดยพิจารณาจากวิธีทำการประมงได้ 4 ประเภท ดังนี้ ^(๑)

1. การประมงจับสัตว์น้ำหน้าดิน หมายถึงการประมงที่ใช้เครื่องมือทำการประมงเพื่อจับสัตว์น้ำหน้าดินเป็นหลัก ได้แก่ เครื่องมืออวนลากแผ่นตะเฒ่า อวนลากคู่ อวนลากคานถ่าง และอวนรุน
2. การประมงจับปลาผิวน้ำ หมายถึงการประมงที่ใช้เครื่องมือทำการประมงเพื่อจับปลาผิวน้ำได้เป็นหลัก ได้แก่ เครื่องมืออวนดำ-ฉลอม อวนตักเก อวนล้อมชั่ง อวนล้อมจับ อวนลอยปลาอินทรี
3. การประมงไกลชายฝั่ง หมายถึงการทำประมงด้วยเครื่องมือทำการประมงประเภทอื่น ๆ นอกจากข้อ 1 และ 2 โดยใช้เรือประมงขนาดเล็กทำการประมงไกลชายฝั่ง

1. จุมพล นาตะลักษ์ และคณะ, การพัฒนาการประมงทะเลในอ่าวไทย (กรุงเทพมหานคร:สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, เอกสารรายงานประกอบการศึกษาอบรมหลักสูตรพัฒนาการเศรษฐกิจ รุ่นที่ 17, 2519), หน้า 39.

รวมทั้งเครื่องมือประจำที่ต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องมืออวนลอยต่าง ๆ เรือจับปลาหมึกใช้ไฟล่อ แร้วปู เบ็ดราว โป๊ะ โพงพาง และร้วโซ่มา

4. การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง หมายถึงการทำการประมงโดยนำสัตว์น้ำ มาเลี้ยง หรือใช้วัตถุต่าง ๆ มาปักลงในทะเล เพื่อให้สัตว์น้ำบางชนิดมาเกาะ ได้แก่ การเลี้ยงกุ้งทะเล การเลี้ยงหอยนางรม การเลี้ยงหอยลาย การเลี้ยงหอยแครง การเลี้ยง หอยกะพง การเลี้ยงปลาทะเล การจับหอยลาย การจับปลิงทะเล การจับแมงกะพรุน การเก็บไข่เต่า และการเก็บสาหร่ายทะเล

ผลการศึกษาจากการจับปลาหน้าดินในแหล่งประมงบริเวณอ่าวไทยของเรือสำรวจ กรมประมงวิเคราะห์ได้ว่า สภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทย ตั้งแต่มีการนำ เครื่องมือประมงอวนลากมาใช้ทำการประมง ข้อมูลที่ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงสถานะภาพของการ เปลี่ยนแปลงทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งนี้ เพราะอัตราการจับสัตว์น้ำได้ลดลงทุก ๆ ปี จากรายงาน เมื่อปี 2510 อัตราการจับสัตว์น้ำ 157.7 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ปรากฏว่าลดเหลือ 52 กิโลกรัม ต่อชั่วโมงในปี 2525 ⁽²⁾ ซึ่งแสดงว่า ทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินอยู่ในสภาวะถูกแสวง ใช้ประโยชน์มากเกินไป (Over-fishing)

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

เนื่องจากทรัพยากรประมงไม่เหมือนกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพราะเหตุว่า ทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่สามารถสร้างขึ้นมาใหม่ได้ (Renewable resources) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีทรัพยากรประมงมากมาย ถ้าหากว่าไม่รู้จักใช้และ ไม่รู้จักรักษาแล้ว ทรัพยากรเหล่านั้นก็จะเสื่อมโทรมจนไม่อาจนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ หรืออาจจะต้องใช้ระยะเวลาชานานกว่าที่ทรัพยากรจะฟื้นตัวนำไปใช้ได้อีก

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรประมงของประเทศไทย มีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ลักษณะของทรัพยากรประมง เพราะถือว่าเป็นทรัพยากรร่วม (Common property resources) ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ในฐานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Public domaine) ไม่มีผู้ใดมีสิทธิเด็ดขาดในการใช้ทรัพยากรนั้น หรือไม่สามาร

2. คุกคามนกท้ายเล่ม

ที่จะป้องกันไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ด้วยได้ ^(๑) กล่าวได้ว่า ทรัพยากรประมงของประเทศไทยมี ประชาชนของประเทศเป็นเจ้าของ ผู้หนึ่งผู้ใดไม่อาจจะเป็นเจ้าของโดยเฉพาะส่วนตัวได้ จึงเปิดโอกาสให้ผู้มีกำลังทุนทรัพย์ มีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพการประมงได้โดย เสรี และจะมีการขยายกิจการประมงออกไปอีก หรือทำให้มีผู้เข้ามาประกอบอาชีพประมงใหม่ เรืออื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมากมาย มีการใช้ทรัพยากรประมงมากเกินไป ทำให้ ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และผู้ประกอบอาชีพการประมงก็จะประสบภาวะ การขาดทุน หากทรัพยากรประมงถูกทำลายแล้วก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อผู้ประกอบอาชีพประมง ด้วย ผลที่ตามมาจะทำให้ผู้บริโภค เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมถูกกระทบกระเทือนตาม ไปด้วย

1.2 ความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงวิธีการจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล

ทะเลและมหาสมุทรมิได้เป็นเพียงเส้นทางคมนาคมทางเรือเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่ง ของความอุดมสมบูรณ์พันธุ์พืชน้ำในทรัพยากรอีกด้วย การทำการประมงเคยจับปลาโดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์แบบง่าย ๆ ได้รับการพัฒนาทางด้านเทคนิคและเครื่องมือตั้งขึ้น การเพิ่มของจำนวน ประชากร จำเป็นต้องการอาหารแร่ธาตุ พลังงาน และการค้าระหว่างประเทศ ความเจริญ ก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้มนุษย์ได้รู้จักทะเลและมหาสมุทรมากขึ้น สภาวะการเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้เกิดมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทะเลและมหาสมุทร นอกเหนือไปจากการเดินเรืออีก มากมายหลายอย่าง

รัฐชายฝั่งจัดตั้งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐได้รับประโยชน์ แต่ขณะเดียวกันหลักการ ของกฎหมายระหว่างประเทศให้รัฐมีหน้าที่ ฉะนั้น เขตเศรษฐกิจจำเพาะจึงมีความสำคัญที่รัฐ จะต้องดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของรัฐอย่างสูงสุด

การประกาศอ้างสิทธิกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2524 มีผลทำให้ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทั้งหมดที่อยู่ใน

3. พันธุ์ ทัศนีสานนท์, กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, (หนังสือพิมพ์ 29, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9:9, 2529) หน้า 109-126.

เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ตามหลักกฎหมายทะเล ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ การอ้างสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการก่อตั้งทรัพย์สินของรัฐ ที่มีผลทำให้รัฐอื่นไม่มีสิทธิเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย

หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 จะเห็นได้ว่าไม่มีบทกฎหมายมาตราใดเลยที่บัญญัติว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งยังมีความบกพร่องและไม่ทันกับกาลสมัยอยู่เป็นอย่างมาก

ดังนั้น ในส่วนของการจัดการทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งยังหาได้มีการออกกฎหมายใดมาบังคับใช้และรองรับหลักกฎหมายทะเลในส่วนที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดไม่ จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการของประเทศในเรื่องนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเสียหายใด ๆ ต่อผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศชาติขึ้นได้ต่อไปในอนาคต

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1.3.1 ศึกษาหลักการ กฎเกณฑ์ วิธีการ ทฤษฎีของการจัดการประมงและมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ตลอดจนความคิดเห็นและผลการวิจัยของนักวิชาการในเรื่องดังกล่าวนี้

1.3.2 เพื่อศึกษากฎหมายภายใน ในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่รองรับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย วิเคราะห์ หลักเกณฑ์ วิธีการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

1.3.3 เพื่อศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ วิเคราะห์บทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง กรณีการใช้สิทธิอธิปไตยเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมง จึงมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นด้วยกฎหมายภายในมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร

1.3.4 ศึกษารูปแบบ วิธีการของการบริหารและจัดการประมงของรัฐชายฝั่งบางรัฐ โดยเลือกศึกษาจากการดำเนินการของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย เปรียบเทียบพร้อมทั้งให้ข้อสังเกตในส่วนที่อาจนำไปคิดแปลง แก้ไข เพื่อจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรในน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1.4.1 ศึกษา พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 บทบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

1.4.2 ศึกษาอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ว่าด้วยระบบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เฉพาะมาตรา 61 และ 62 ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐชายฝั่งที่ได้ประกาศอ้างสิทธิก่อตั้งเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและทรัพยากรสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งการดำเนินการจัดการต่อกิจกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระหว่างน่านน้ำชายฝั่ง กับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ให้ออกเกิดประโยชน์ จัดปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ได้กระทำกิจกรรมเกี่ยวข้องกัน

1.5 วิธีการศึกษาและวิจัย

การศึกษาโดยทั่วไป คือ การวิจัยจากเอกสาร (Documentary research) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรากฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตีบท กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการของไทยและรัฐชายฝั่งบางรัฐที่ดำเนินการจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หาข้อสรุป เสนอเป็นแนวความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

1.6 สมมติฐานในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้คือ "ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย กฎหมายภายในของไทยคือกฎหมายว่าด้วยการประมง และกฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย บทบัญญัติที่รองรับให้อำนาจดำเนินการจัดการประมงล้ำสมัยไม่เหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจในด้านนี้แล้ว สมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไข"

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1.7.1 ทราบหลักการ และกฎเกณฑ์ วิธีการ ของการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร
ประมงทะเล

1.7.2 ทราบหลักกฎหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง รวมทั้งรูปแบบ วิธีการบริหาร และการจัดการประมงของ
ประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น และมาเลเซีย

1.7.3 เป็นประโยชน์ในการค้นคว้าต่อไป พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข
ปรับปรุงกฎหมายภายในให้รองรับต่อการจัดการทรัพยากรประมง ตรงต่อสภาพข้อเท็จจริงใน
ปัจจุบัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย