

บทที่ 3

ความขัดแย้งในด้านการทำประมงอันเกิดจากปัจจัยภายใน

ในช่วงปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2537 ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเพิ่มขึ้นจากมูลค่า 18,528 ล้านบาท เป็น 110,285 ล้านบาท ทำให้มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำของไทยสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การส่งออกทั่วโลก ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำส่งออกที่สำคัญของไทย คือ สัตว์น้ำแช่แข็งและอาหารทะเลบรรจุกระป๋อง ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกของผลิตภัณฑ์ทั้ง 2 ชนิดนี้รวมกันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทั้งหมด¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจการประมงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างยิ่ง

จากประเด็นที่กล่าวมานี้ ได้ทำให้คนไทยให้ความสนใจในการทำประมงมากขึ้น เนื่องจากปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในของไทยหลายด้าน ได้ส่งผลไปยังปัญหาอื่นด้วย นั่นคือความขัดแย้งในด้านการทำประมงระหว่างไทยกับพม่า ดังนั้นบทนี้จึงทำการศึกษาปัจจัยภายในต่าง ๆ ที่สำคัญอันมีผลที่นำไปสู่ความขัดแย้งดังกล่าว

1. ความต้องการสัตว์น้ำในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

นับจากการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาได้มีการเร่งรัดพัฒนาการประมงสัตว์น้ำทะเล เพิ่มขึ้นอย่างมากมาดังสถิติที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.1 อย่างไรก็ตามผลผลิตที่เพิ่มขึ้นนี้จำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ประโยชน์ให้ได้หมดหรือให้ทันกับผลผลิตที่ไปจับได้ระลอกใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดในวันถัดไป นอกจากนี้สัตว์น้ำเป็นสินค้าประเภทเน่าเสียได้ง่าย ดังนั้น เพื่อให้ได้ราคาที่สูงจึงจำเป็นที่จะต้องรักษาความสดไว้ด้วย เพราะประเด็นที่ได้กล่าวมานี้บวกกับความต้องการบริโภคสัตว์น้ำในปริมาณที่สูงจึงทำให้การทำประมงแปรสภาพเป็นการทำในเชิงพาณิชย์และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อเนื่องเพื่อที่จะได้นำสัตว์น้ำที่จับได้แต่ไม่สามารถใช้ได้หมด แปรรูปไปเป็นอาหารและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และนำออกสู่ตลาดอีกครั้ง ดังสรุปได้ ดังนี้

¹กรมประมง, “ข่าวกรมประมง” (กรุงเทพมหานคร : กรมประมง, 2539.)

โดยทั่วไปแล้วการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำที่จับได้ สามารถจำแนกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกันคือ เพื่อการบริโภคสด เพื่อการแปรรูปเป็นสินค้าและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำต่าง ๆ ทั้งที่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปและเพื่อใช้เลี้ยงสัตว์อื่น ๆ เช่น เป็ด ปลา และ สัตว์อื่น ๆ หรือผลิตเป็นปลาป่นเพื่อใช้บริโภคและเป็นส่วนผสมของอาหารสัตว์อื่น ๆ ได้

ตารางที่ 3.1 ผลผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำทะเลของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2505-2533

ปี	ผลผลิต (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2505	269,709	1,106
2510	762,188	2,309
2511	1,004,058	3,251
2515	1,548,157	4,936
2520	2,067,533	8,622
2525	1,986,571	14,246
2530	2,601,929	23,083
2531	2,446,100	28,040
2532	2,492,435	28,571
2533	2,555,400	35,492

ที่มา : ฝ่ายสถิติการประมง กรมประมง พ.ศ. 2533

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขของการใช้ประโยชน์สัตว์น้ำทะเลก่อนปี พ.ศ. 2504 เห็นได้ว่า สัตว์น้ำส่วนใหญ่ถูกใช้ในการบริโภคมากกว่าร้อยละ 50 ที่เหลือได้ถูกนำไปทำเค็ม ตากแห้ง ทำน้ำปลา และอื่นๆ หลังปี พ.ศ. 2504 ปลาเป็ดซึ่งเป็นสัตว์น้ำที่จับได้ส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปแปรรูปเป็นปลาป่น ทำให้สัดส่วนของการใช้ประโยชน์สัตว์น้ำเปลี่ยนไปดังนี้

ตารางที่ 3.2 การบริโภคสัตว์น้ำ ปี พ.ศ. 2513-2533

ปี	บริโภคสด %	ทำปลาป่น %
2513	47	22
2520	35	41
2527	26	40
2533	35.7	41.08

ที่มา : เจริญชัย บุญยะพุกณะ, การประมงฝั่งทะเลอันดามันที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (2535) หน้า 27-28

ส่วนธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการประมงนั้นอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่
ดังนี้

1. อุตสาหกรรมห้องเย็นและแปรรูปสัตว์น้ำ
2. อุตสาหกรรมปลาป่น
3. อุตสาหกรรมอาหารทะเลบรรจุกระป๋อง
4. อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น ตู้ต่อเรือ อุตสาหกรรมทำอวน โรงน้ำแข็ง ฯลฯ

สำหรับสถิติของผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนืองนั้นเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 3.3 จะเห็นได้ว่านับแต่ปี พ.ศ. 2527-2538 อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีแนวโน้มที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอันแสดงให้เห็นว่า กิจกรรมเหล่านี้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อภาคอุตสาหกรรมการประมงทะเล เพราะเป็นผู้ใช้วัตถุดิบที่ได้จากการทำประมงโดยตรง

ตารางที่ 3.3 จำนวนผู้ประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเค็ม จำแนกตามประเภทกิจการ

ปี พ.ศ. 2527-2537

ประเภทกิจการ	2527	2529	2531	2533	2534	2535	2536	2537
อู่และคานเรือ	168	192	358	256	243	256	245	223
โรงงานน้ำแข็ง	155	160	175	182	191	199	207	205
ห้องเย็น	78	84	84	108	100	120	129	132
สัตว์น้ำกระป๋อง	38	41	45	42	42	49	52	52
น้ำปลา	113	111	116	116	110	110	104	103
น้ำจืด	33	30	23	29	27	27	81	55
ปลานึ่ง-ปลาอบ	115	94	65	55	62	71	107	61
ปลาแห้ง-รมควัน	171	180	40	36	30	28	28	28
ปลาเค็ม	978	943	743	750	632	621	702	727
กุ้ง-หมีก-หอยแห้ง	1,701	1,606	1,512	1,563	1,333	1,249	1,280	1,226
ลูกชิ้น-ทอดมัน	54	69	82	94	86	86	86	88
ข้าวเกรียบปลา-กุ้ง	76	107	71	90	89	92	112	119
ปลาป่น	95	93	96	104	102	106	115	118

ที่มา : สถิติหน่วยธุรกิจประมงปี พ.ศ. 2527-2537 กรมประมง

อย่างไรก็ตาม ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่องดังกล่าวจะมีระบบการผลิตและการตลาดที่ทันสมัย เป้าหมายการผลิตจึงเน้นเพื่อตลาดต่างประเทศเป็นหลัก อุตสาหกรรมเหล่านี้คือห้องเย็น โรงงานสกัดน้ำมันกระป๋อง นอกจากนี้ในการทำประมงยังต้องอาศัยเรือประมงขนาดต่างๆจึงทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องในด้านการต่อเรือและคานเรือ เป็นต้น ส่วนอุตสาหกรรมขนาดย่อมมักจะเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้เทคโนโลยีง่ายๆที่ผลิตอาหารประเภทดั้งเดิมที่ใช้บริโภคในท้องถิ่น แต่มีแนวโน้มว่าบางชนิดลดการผลิตลงถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งออกสู่ตลาดต่างประเทศด้วย เช่น โรงงานน้ำปลา โรงปลาเค็ม ฯลฯ

จากความแตกต่างกันในกระบวนการผลิตและการตลาดของธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องนี้ จะสะท้อนให้เห็นเกี่ยวกับประเภทของวัตถุดิบที่ใช้ เพราะสินค้าและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ส่งไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่มีราคาแพง ดังนั้นหากวัตถุดิบที่ใช้มีในประเทศ ก็จะนำมาผลิตเพื่อเพิ่มมูลค่า (value added) แล้วส่งไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ หากไม่มีวัตถุดิบในประเทศ ก็สามารถนำเข้าจากต่างประเทศ ผ่านขั้นตอนการผลิตแล้วส่งออกยังตลาดต่างประเทศอีกต่อหนึ่ง ฉะนั้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศจึงประกอบด้วยอุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบจากแหล่งประมงนอกน่านน้ำโดยตรง และโดยอ้อม กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เทคนิคการผลิตที่ทันสมัยอันได้แก่อุตสาหกรรมห้องเย็นและสกัดน้ำมันกระป๋อง เป็นต้น²

2. วิธีทำการประมงของไทย

วิวัฒนาการของการทำประมงของไทยนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่องกล่าวคือ เดิมทีนั้นไทยมีความสามารถทำการประมงได้แต่เพียงการใช้ฉวนล้อม การวางเบ็ด และการวางทุ่นตาข่าย ซึ่งจัดว่าเป็นการประมงในระดับผิวดินได้น้ำ โดยมีชาวเขอรมันเป็นผู้เข้ามาสอนเทคโนโลยีการทำประมงในระดับผิวดินด้วยการใช้ฉวนลาก³ จากการเรียนรู้วิทยาการด้านการทำประมงในระดับผิวดินในครั้ง

²สมเกียรติ อนุราษฎร์, “การประมงนอกน่านน้ำไทยเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2535-2536, หน้า 63-65.

³“การประมงนอกน่านน้ำเริ่มพบอุปสรรค,” สยามจดหมายเหตุ 15 (4-10 พฤษภาคม 2533) : 516.

นั้นพร้อมทั้งความต้องการของตลาด ทำให้ธุรกิจการประมงของไทยขยายตัวออกไปอย่างมาก นอกจากนั้นการทำประมงยังเป็นไปอย่างเสรี ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจำนวนเรือ และการทำประมง กองเรือประมงที่มีขนาดใหญ่เช่นนี้ทำให้อัตราการเพิ่มผลผลิตจากน่านน้ำไทยสูงขึ้นจาก 146,771 ตัน ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 1,579,885 ตัน และประมาณ 1,647,023 ล้านตันในปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ มีผลทำให้อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับการประมง อันได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตน้ำแข็ง อุตสาหกรรมห้องเย็น และการแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมการผลิตปลาและอาหารทะเลกระป๋อง อุตสาหกรรมปลาป่น อุตสาหกรรมการต่อเรือและการผลิตอุปกรณ์การจับสัตว์น้ำ พัฒนาขึ้นตามมาด้วย

การที่ธุรกิจประมงไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำและทรัพยากรในทะเลไทยลดลงอย่างมากและสภาพของพื้นผิวดินอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เช่น การใช้วนลากในการจับสัตว์น้ำ ตัววนจะระไปตามผิวดิน ทำให้หน้าดินและทรัพยากรต่างๆ เช่น ปะการัง ถูกวนทำลายเสียหาย ประกอบกับการใช้ทรัพยากรประมงในอ่าวไทย ที่มากเกินไปกว่าระดับศักยภาพการผลิตของทรัพยากรในทะเล เป็นผลให้กองเรือประมงไทยต้องประสบกับการขาดทุนและเพื่อให้คุ้มทุน กองเรือประมงไทยจึงจำเป็นต้องออกไปจับปลาในน่านน้ำสากล และน่านน้ำต่างประเทศที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่⁴

ในระยะแรกของการทำประมงนอกน่านน้ำไทยนั้น เรือประมงไทยยังไม่ประสบปัญหามากนักจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 ประเทศตะวันตกต่างได้พยายามนำอนุสัญญากฎหมายทางทะเลขององค์การสหประชาชาติ ฉบับใหม่ออกมาบังคับใช้ อนุสัญญานี้บังคับกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำประมงนอกน่านน้ำไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเนื้อหาของอนุสัญญานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางทะเล ซึ่งรวมทั้งการกำหนดให้มีการขยายทะเลอาณาเขตจากเดิม 3 ไมล์ทะเล ออกไปเป็น 12 ไมล์ทะเลและให้ส่วนต่อจากทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ออกไปอีก 200 ไมล์ทะเลเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ผลกระทบที่ตามมาคือ ชาวประมงไทยต้องสูญเสียพื้นที่ประมงในทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลไปประมาณ 300,000 ตารางไมล์ทะเล เนื่องจากทะเลหลวงบางส่วนได้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านไปแล้ว ดังนั้นการทำประมงซึ่งเดิมอยู่ในเขตน่านน้ำ

⁴ เวนิกา บุญมาคลี, พม่า : นโยบายต่างประเทศสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540) : 151-152.

⁵ “การประมงนอกน่านน้ำเริ่มพบอุปสรรค,” สยามจดหมายเหตุ : 515-517.

สากลได้กลายเป็นการละเมิดน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านไป ซึ่งถือว่าเป็นการผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการลดลงของปริมาณสัตว์น้ำในอ่าวไทย และปัญหาเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ทำให้ชาวประมงไทยสนใจทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านด้วยการขอสัมปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงไทยให้ความสนใจทำการประมงในน่านน้ำพม่าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะพม่ามีน่านน้ำอาณาเขตที่กว้างขวาง และความอุดมสมบูรณ์ในทะเลพม่าจะให้ผลตอบแทนในการทำประมงมากกว่าการทำประมงในไทยถึง 3 เท่า⁶

วิธีการทำประมงที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) วิธีการประมงโดยขาดความตระหนักถึงความรับผิดชอบในการทำประมง

ชาวประมงหรือผู้ประกอบการประมงส่วนใหญ่ ทำประมงอย่างไร้ขอบเขต ใช้ทรัพยากรประมงเกินความเหมาะสม โดยการใช้เครื่องมือเช่น อวนตาถี่กว่าที่กฎหมายกำหนด ลักลอบจับปลาในฤดูวางไข่ ขาดการควบคุมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเล ทำการประมงโดยทำลายสภาพแวดล้อมของมหาสมุทร ระบบนิเวศวิทยาขาดความสมดุล ทำให้ผลผลิตลดลง⁷ ซึ่งในปัจจุบันเมื่อมีกระแสความตื่นตัวในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพของภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ในระดับสูง จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำประมงตามแบบที่ไทยใช้ทำอยู่

⁶ธรรมศักดิ์ โปริยานนท์ และคณะ “การสำรวจทรัพยากรประมงร่วมระหว่างไทย-พม่า บริเวณทะเลอันดามัน โดยเรือจุฬารักษ์ ปี 2532-2533,” เอกสารเสนอในที่ประชุมสัมมนาวิชาการประมง กรมประมง, 2533.

⁷กรมประมง, “สภาพแวดล้อมของอ่าวไทย,” วารสารการประมง ปีที่ 48 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2538), หน้า 109

2) การจัดการประมงยังขาดความรู้ข้อมูล ข่าวสารและเทคโนโลยี

ชาวประมงหรือผู้ประกอบการประมงส่วนใหญ่ทำการประมงโดยขาดวิชาความรู้สมัยใหม่ ความรู้เกี่ยวกับการประกอบการประมงทะเล วิธีการทำประมงในแนวทางและทิศทางที่ถูกต้อง ขาดความรู้ในข้อกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศ^๕ รวมถึงข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับแหล่งประมงใหม่ ๆ ตลอดจนเทคโนโลยี อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย นอกจากนี้ภาครัฐยังไม่สามารถให้บริการวิจัยทางวิทยาศาสตร์การประมง ข้อมูลเศรษฐกิจการประมง การวิจัยทางการประมง เพื่อติดตามและประเมินทรัพยากร ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) การจัดการประมงยังไม่เป็นรูปแบบสากล

ชาวประมงหรือผู้ประกอบการประมงส่วนใหญ่ในปัจจุบันที่ประกอบประมงนอกน่านน้ำ ยังมีวิธีการบริหารและจัดการแบบเดิม^๖ คือ ยังเป็นรูปธุรกิจหรือกิจกรรมประมงตามที่บรรพบุรุษเคยปฏิบัติมา โอกาสคนรุ่นใหม่จะเข้าทำงานในภาคการประมงมีน้อยดังนั้น จึงควรปรับมาตรฐานและพัฒนากิจการประมงให้ได้รับความเชื่อถือจากต่างประเทศกล่าวคือ ชาวประมงหรือจะต้องมีการจัดรูปแบบองค์กรให้เป็นสากล มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มีระบบการจัดการ การบริหาร การบัญชีและการเงิน การทะเบียน เพื่อให้สามารถตรวจสอบจากบุคคลภายนอกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริษัทร่วมทุนระหว่างคู่สัญญา

4) การไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

ชาวประมงหรือผู้ประกอบการประมงบางราย เมื่อทำข้อตกลงหรือข้อสัญญาทำประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน กลับมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือมีการละเมิดข้อสัญญาต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงตามมาได้ (รายละเอียดโปรดดู บทที่ 4)

^๕วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, “ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2539, หน้า 129.

^๖เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

3. สภาพความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าด้านการประมง

ความสำเร็จในการประมงของไทยเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านการประมงมาเป็นระยะเวลานานกว่า 40 ปี จากสถิติของกรมประมง ปริมาณการจับสัตว์น้ำของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2532-2536 ประเทศไทยติดลำดับ 1 ใน 10 ของโลก¹⁰ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการพัฒนาดังกล่าว ได้ทำให้การทำประมงขยายตัวออกไปอย่างไร้ขอบเขตและเมื่อรัฐขาดการควบคุมจึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่าอันส่งผลไปยังความขัดแย้งระหว่างรัฐต่อรัฐอีกต่อหนึ่งด้วย ซึ่งสภาพความขัดแย้งต่าง ๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาอาณาเขตทางทะเลของไทยกับพม่า

ปัจจุบัน ประเทศเพื่อนบ้านของไทยเริ่มหันมาแสวงหาทรัพยากรในทะเล ทุกประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกับไทยต่างประกาศอ้างสิทธิครอบครองทะเล โดยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปเป็นระยะ 200 ไมล์ทะเล ทำให้ชาวประมงไทยต้องสูญเสียพื้นที่ทำประมงในทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลไปประมาณ 300,000 ตารางไมล์¹¹ ดังนั้น การทำประมงในทะเลหลวงแต่เดิม กลายเป็นการละเมิดน่านน้ำที่อยู่ภายใต้การอ้างสิทธิของประเทศเพื่อนบ้าน (โปรดดูตารางที่ 3.4)

¹⁰ กองเศรษฐกิจการประมง, สถิติปริมาณการจับสัตว์น้ำของประเทศต่างๆ (กรุงเทพมหานคร : กรมประมง, 2539)

¹¹ “การประมงนอนน่านน้ำเริ่มพบอุปสรรค,” สยามจดหมายเหตุ 15: 516-517.

ตารางที่ 3.4 แสดงการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศ	วันเดือนปี ที่ประกาศเขต เศรษฐกิจจำเพาะ	พื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ตารางไมล์)	ชายฝั่งยาว (ไมล์)
อินเดีย	15 มกราคม 2520	-	-
พม่า	9 เมษายน 2520	148,600	1,230
เวียดนาม	12 พฤษภาคม 2520	210,600	1,247
กัมพูชา	15 มกราคม 2521	16,200	210
ฟิลิปปินส์	11 มิถุนายน 2521	551,400	6,997
อินโดนีเซีย	21 มีนาคม 2523	1,557,300	19,784
มาเลเซีย	25 เมษายน 2523	138,700	1,853
สิงคโปร์	15 กันยายน 2523	100	28
ไทย	23 กุมภาพันธ์ 2524	94,700	1,468

ที่มา : กรมประมง ปี พ.ศ.2530

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ได้มีการเจรจาในเรื่องเส้นเขตแดนในทะเลกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบางประเด็นก็สามารถทำความตกลงกันได้ แต่ยังมีปัญหาต่าง ๆ อีกมากที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้และ อยู่ในระหว่างการศึกษาเจรจาหารือกัน

2) สภาพการประมงทะเลของไทย

เรือประมงของไทยที่ออกไปจับปลาในน่านน้ำ มีประมาณ 5-6 หมื่นลำ ในจำนวนนี้เป็นเรือที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายประมาณ 4 หมื่นลำเท่านั้น ส่วนเรืออีกประมาณ 1-2

หมื่นลำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย¹² ส่วนใหญ่เรือประมงของไทยเป็นเรือขนาดเล็กที่สามารถจับปลาได้ไม่ไกลฝั่งมากนักแต่ก็มีเรือขนาดใหญ่อยู่บ้างประมาณ 3,000 ลำ ที่สามารถออกจับปลานอกน่านน้ำได้ จำนวนเรือดังกล่าว นับได้ว่ามากเกินกว่าทรัพยากรทางน้ำที่มีอยู่ จึงทำให้ชาวประมงไทยต้องดิ้นรนต่อสู้ ออกไปทำการประมงนอกอาณาเขตและเป็นปัญหาขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านตลอดมาโดยเฉพาะกับประเทศพม่า¹³

เรือประมงที่ออกไปทำการประมงนอกอาณาเขตอยู่ในฐานะต้องเสี่ยงกับการปฏิบัติการคุ้มครองน่านน้ำจากกองกำลังทางเรือของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ได้เกิดเหตุการณ์ที่เรือประมงของไทยถูกยิงและถูกทำลาย ลูกเรือถูกสังหารถูกจับกุมดำเนินคดี และถูกยึดเรือเรียกค่าไถ่บ่อยครั้ง¹⁴

นอกจากนี้สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่ไทยได้สูญเสียแหล่งที่เคยทำการประมงเดิม อันเนื่องมาจากการขยายน่านน้ำเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ทำให้ปริมาณผลผลิตสัตว์น้ำทะเลลดลงด้วย สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ไทยมีข้อพิพาททางการประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน อันมีผลทำให้เรือประมงไทยและชาวประมงไทยถูกจับกุมทุกปีในข้อหาละเมิดน่านน้ำเพื่อนบ้าน ตามสถิติของกรมประมง จะเห็นได้ว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2524-2540 นั้น เรือประมงไทย 2,740 ลำ ถูกประเทศเพื่อนบ้านจับกุมไป ส่วนเรือประมงไทยที่ถูกพม่าจับกุมนั้นมีจำนวนถึง 784 ลำและจำนวนลูกเรือที่ถูกจับกุมคือ 4,981 คน (โปรดดูตารางที่ 3.5)

¹² คณะกรรมการติดตามและประเมินผลของ สอธ.101-105, “บันทึก ที่ กท0302 (สน.)/4 เรื่อง การประมงของไทยในเขตทะเลติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน,” 26 มกราคม 2539.

• เรือขนาดเล็ก ความยาว 15-30 เมตร ระวังประมาณ 25-80 ต้น

เรือขนาดใหญ่ ความยาว 30-42 เมตร ระวังประมาณ 150-400 ต้น

¹³ พลอศประสพ สุรัสวดี, “การจัดการและการพัฒนาประมงประเทศไทย ภายหลังจากขยายน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน,” วารสารการประมง (2537) : 280.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

ตารางที่ 3.5 แสดงสถิติเรือและลูกเรือประมงไทยถูกต่างประเทศจับกุมระหว่าง พ.ศ.2524-2540

ลำดับ	ประเทศที่จับกุม	จำนวนเรือไทย (ลำ)	จำนวนลูกเรือไทย (คน)
1	มาเลเซีย	846	7,809
2	พม่า	784	4,981
3	เวียดนาม	746	8,989
4	อินโดนีเซีย	138	1,820
5	กัมพูชา	97	649
6	อินเดีย	93	1,221
7	บังกลาเทศ	32	434
8	ออสเตรเลีย	4	120
	รวม	2,740	26,023

ที่มา : กองประมงต่างประเทศ กรมประมง (29 พฤศจิกายน 2540)

3) ลักษณะการกระทำความผิดทางทะเลโดยเรือประมงไทย

การทำประมงในเขตประเทศพม่า มีแนวโน้มที่ประมงไทยจะถูกจับกุมมากขึ้น ทั้งโดยฝ่ายรัฐบาลทหารพม่า และโจรสลัดชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้เรือประมงไทยที่กระทำความผิดทางทะเลมีลักษณะหรือรูปแบบที่พอจะสรุปได้ดังนี้¹⁵

¹⁵สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, “การสัมมนาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดทางทะเล,” เอกสารประกอบการสัมมนา เมื่อวันที่ 11-13 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมรอยัล จอมเทียน รีสอร์ท เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี (อัคราเนนา)

- (1) ลักลอบทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาต
- (2) ละเมิดสัญญาการทำประมงร่วม เช่น ทำการประมงนอกเขตสัมปทาน ถ่ายปลากกลางทะเล ใช้ตาอวนผิดขนาด มีลูกเรือมากกว่าที่ประเทศนั้นกำหนด และหลีกเลี่ยงการนำเรือเข้าตรวจทั้งขาเข้าและขาออก เป็นต้น
- (3) ปลอมแปลงเรือประมงของตน เพื่อให้เหมือนกับเรือประมงไทยที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมง และเข้าไปทำการประมงในประเทศ
- (4) สวมทะเบียนเรือประมงท้องถิ่น เพื่อใช้สิทธิในการทำประมงในน่านน้ำของต่างประเทศ
- (5) มีการทำร้ายกันจนตายบนหรือประมง ตัวอย่างเช่น กรณีลูกเรือไทยฆ่าลูกเรือพม่า และลูกเรือพม่าฆ่าลูกเรือไทย
- (6) เรือประมงถูกนำมาใช้ในการลักลอบขนยาเสพติดในทะเล ซึ่งมีการลักลอบนำเข้าเฮโรอีนมากขึ้นทางจังหวัดระนอง รวมทั้งมีการนำเข้าสารที่ใช้ผลิตยาบ้า มากขึ้นทางด้านทะเลอันดามัน
- (7) เรือประมงถูกดัดแปลงเพื่อขนน้ำมันเถื่อนในทะเล

4. ปัจจัยภายในที่ทำให้เกิดความขัดแย้งด้านการประมงระหว่างไทยกับพม่า

4.1 ชาวประมงหรือผู้ประกอบการ

1) ลักษณะส่วนบุคคล ชาวประมงหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีการศึกษาน้อย การศึกษาพื้นฐานของบุคคลเหล่านี้เฉลี่ยไม่เกินชั้นประถมตอนปลาย เข้ามาสู่ธุรกิจหรือกิจการประมงอาชีพตามบรรพบุรุษ โดยทำต่อ ๆ กันมา หลายคนอยู่ในสภาพที่จำยอมต้องทำต่อไป แม้จะต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายประการ เช่น จำนวนเรือประมงที่เพิ่มมากขึ้น ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะน้ำมันดีเซล ตลอดจนสินค้าสัตว์น้ำมีราคาต่ำและไม่แน่นอน หลายรายที่เข้าสู่อาชีพประมงด้วยการเป็นเจ้าหนี้ของชาวประมงและเมื่อเจ้าของเรือไม่มีเงินจะใช้หนี้ ก็จะยกเรือประมงให้เป็นการใช้หนี้ บางรายเมื่อเป็นได้ก็อยู่ไปนาน ๆ ถ้าแก่หรือเจ้าของกิจการเดิม ไม่มีคนจะรับมรดกในอาชีพนี้ เพราะลูกหลานล้วนแต่มีการศึกษา ไม่อยากยึดอาชีพนี้ต่อไป ก็ได้รับ

ความอนุเคราะห์จากเจ้าแก้ว ขายเรือให้ในราคาไม่แพง ก็รับมาดำเนินการต่อไป ปรัชญาของผู้ประกอบการประมง ก็คือ ต้องพยายามลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด เพื่อจะได้ขาดทุนน้อยที่สุด เพราะคุมปริมาณการผลิตไม่ได้ และกำหนดราคาขายไม่ได้¹⁶

2) จำนวนครัวเรือนที่ทำประมงทะเล จากสถิติการประมงแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2539 แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีจำนวนครัวเรือนผู้ประกอบการประมงทะเล 64,904 ครัวเรือน โดยอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขต 4 อันประกอบด้วย นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส (ภาคใต้ตอนล่าง) มากที่สุด คือประมาณร้อยละ 32.21 ในขณะที่ผู้ประกอบการในเขต 1 ซึ่งอยู่ในจังหวัด ตรัง จันทบุรี ระยอง มีจำนวนน้อยที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 11.54

¹⁶วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, “ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย.” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2539, หน้า 129.

ตารางที่ 3.6 แสดงจำนวนครัวเรือนที่ทำประมงทะเลเป็นรายเขตประมง

เขตการประมง	จำนวนเรือประมง	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	64,904	100.00
เขตประมงที่ 1 (ตราด,จันทบุรี,ระยอง)	7,489	11.54
เขตประมงที่ 2 (ชลบุรี,นครนายก,สมุทรปราการ,กรุงเทพฯ, สมุทรสาคร,สมุทรสงคราม,เพชรบุรี)	12,201	18.80
เขตประมงที่ 3 (ประจวบคีรีขันธ์,ชุมพร,สุราษฎร์ธานี)	10,347	15.94
เขตประมงที่ 4 (นครศรีธรรมราช,พัทลุง,สงขลา,ปัตตานี,นราธิวาส)	20,907	32.21
เขตประมงที่ 5 (ระนอง,พังงา,ภูเก็ต,กระบี่,ตรัง,สตูล)	13,960	21.51

ที่มา : กองเศรษฐกิจการประมง กรมประมง ปี พ.ศ. 2539

จากการที่ชาวประมงหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย จึงทำให้ชาวประมงขาดความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล โดยมีการใช้เครื่องมือผิดประเภทและผิดกฎหมาย เช่น การระเบิดปลา การคราดหอยใกล้ชายฝั่ง การใช้เครื่องมืออวนลากอวนรุนใกล้บริเวณปะการัง อันเป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารของปลาและสัตว์น้ำต่างๆ จนเป็นเหตุให้สิ่งแวดล้อมในทะเลเสื่อมโทรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ

3) กลุ่มชาวประมง ปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงกลุ่มชาวประมงที่ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ¹⁷

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่ทำการประมงนอกน่านน้ำไทยอย่างถูกกฎหมายหรือมีสัญญาทำการประมงกับต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ไม่เคยหรือต้องการจะทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างผิดกฎหมาย หรือตั้งใจจะไปรุกรานน่านน้ำประเทศอื่นเพื่อทำการประมงเลย เพราะฉะนั้นกลุ่มนี้ควรจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการประกอบการประมงนอกน่านน้ำให้กับผู้ประกอบการหรือชาวประมงในกลุ่ม อื่น ๆ ได้เอาเป็นแบบอย่าง เพื่อป้องกันการเกิดปัญหารุกรานน่านน้ำประเทศอื่นจนเป็นเหตุให้ถูกจับกุม ถูกยึดเรือ ลูกเรือต้องติดคุกหรือถูกลงโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนนำมาซึ่งปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐอีกด้วย

ผู้ประกอบการประมงในกลุ่มนี้ มีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นเอกลักษณ์ คือ มีเรือประมงขนาดใหญ่มีระวางตั้งแต่ 100 ตันขึ้นไป ใช้เครื่องทำความเย็นชนิดแช่แข็งและห้องเย็นที่ควบคุมอุณหภูมิได้ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในการรักษาคุณภาพของสัตว์น้ำที่จับได้ และส่วนใหญ่มักมีประสบการณ์ในการทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างถูกต้องตามกฎหมายมานานพอสมควร บางรายอาจนานถึงเกือบ 20 ปี ด้วย

ดังนั้น กลุ่มผู้ประกอบการนี้จึงเคยชินและพอใจกับการประมงที่ตนเองทำอยู่ แม้ว่ารายได้จากการประกอบการจะไม่สูงเหมือนแต่ก่อนซึ่งได้กำไรมาก แต่ก็พึงพอใจที่จะทำต่อไป ไม่ต้องการที่จะเสี่ยงเหมือนกลุ่มอื่น ๆ แต่เนื่องจากมีจำนวนเรือไม่มากนัก (ประมาณ 1,000 ลำ) ทำให้ผลผลิตสัตว์น้ำที่จับได้จึงมีจำกัด ไปด้วยเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมของการทำประมงอาจประเมินได้ว่าคงจะมีผลผลิตราว 600,000 ตันต่อปีเท่านั้น¹⁸

¹⁷ สัมภาษณ์ คุณวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 14-16 กุมภาพันธ์ 2540.

¹⁸ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, “ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย,” หน้า 80.

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่ทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างผิดกฎหมาย กล่าวคือ ส่วนใหญ่จะทำการประมงในเขตการประมงของประเทศอื่น ณ ประเทศหนึ่งประเทศใดหรือหลายประเทศอยู่เสมอ เช่น จะลักลอบทำการประมงคาบเกี่ยวในน่านน้ำของประเทศพม่า บังกลาเทศและอินเดีย เป็นต้น

จากการที่ได้สัมภาษณ์กับผู้ประกอบการทั้งเจ้าของและได้กั้งเรือ ได้คำตอบว่า กระทำมานานจนเกิดความเคยชินกับการถูกไล่จับ และชอบที่จะเสี่ยงเพราะผลตอบแทนที่ได้ค่อนข้างสูงอย่างน้อยก็สูงกว่ากลุ่มแรกประมาณร้อยละ 15-20 เพราะไม่ต้องเสียค่าสัมปทานหรือส่วนแบ่งให้กับเจ้าของประเทศ อีกประการหนึ่งผู้ประกอบการหรือชาวประมงกลุ่มนี้ เป็นเจ้าของเรือขนาดกลางอยู่ระหว่าง 80-150 ตัน ซึ่งต้นทุนการประมงของตนค่อนข้างสูง ไม่สามารถทำการประมงในน่านน้ำไทยต่อไปได้ เพราะไม่คุ้มกับการลงทุน ขณะเดียวกันก็ไม่เคยชินกับการออกไปทำการประมงอย่างถูกต้อง ยกเว้นจะมีผู้ประกอบการบางคนที่เกี่ยวข้องกับการเสี่ยงแล้ว จึงจะชวนขวยเคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนพฤติกรรมไปร่วมกับกลุ่มแรก คือทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างถูกต้อง แต่ถ้ามีการเปลี่ยนใจไปทำการประมงภายใต้สัญญาหรือข้อตกลงกับต่างประเทศชาวประมงในกลุ่มนี้ จะต้องมีการปรับปรุงเรือและอุปกรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มเครื่องทำความเย็นเพื่อรักษาคุณภาพของปลาเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะได้ทำการประมงได้นานวันขึ้น ต้องมีการเตรียมเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น เนื่องจากระยะเวลาการประกอบการที่มากขึ้น จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ จะต้องมีการปรับพฤติกรรมในการทำการประมงด้วย โดยเฉพาะได้กั้งและลูกเรือ ซึ่งจะต้องอยู่ในกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ตกลงหรือกำหนดไว้ มิฉะนั้นจะเป็นปัญหากับต่างประเทศได้ จนอาจจะถูกกล่าวหาว่าชาวประมงไทยเป็นฝ่ายคดโกงอีกฝ่ายหนึ่งคือที่ปรากฏในหน้าสื่อมวลชนบ่อย ๆ

จากการประเมินผลผลิตของผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ มีเรือรวมกันประมาณ 500 ลำ มีผลผลิตได้ปีละประมาณ 250,000-400,000 ตัน¹⁹

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มที่ทำการประมงประเภทถูกต้องในบางครั้ง และผิดกฎหมายในบางครั้ง มีจำนวนเรือประมาณ 2,300 ลำ ซึ่งกลุ่มนี้ผู้ประกอบการอาจแยกออกเป็น 2 กลุ่มย่อยด้วยกัน กล่าวคือ พวกแรกเป็นพวกที่ทำการประมงเฉพาะนอกน่านน้ำอยู่ตลอดเวลา แต่บางครั้งก็ต้องถักลอกทำการประมงเพราะสัญญาณหมดอายุลง หรือถูกยกเลิกสัญญาณ ซึ่งมักจะเป็นเรือขนาดกลางและขนาดใหญ่ประมาณ 50-150 ตัน แต่เมื่อใดก็ตามที่มีโอกาสทำสัญญาหรือข้อตกลงอย่างถูกต้องได้ ก็จะกลับเข้าไปใหม่เพื่อลดความเสี่ยง ส่วนอีกพวกหนึ่งเป็นกลุ่มที่เพิ่งจะออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำใหม่ ๆ มักจะเป็นเรือขนาดกลางค่อนข้างเล็ก อยู่ระหว่าง 30-50 ตันเท่านั้น ส่วนใหญ่มักเป็นเรือที่เคยทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยอยู่ก่อน แต่เมื่อผลประกอบการไม่ดี ก็จะถักลอกออกไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านเป็นครั้งคราว ผลผลิตสัตว์น้ำของกลุ่มนี้ที่ได้จากการประมงในเขตนอกน่านน้ำ ประมาณ 700,000-1,500,000 ตัน

ดังนั้น เมื่อประเมินทรัพยากรของชาวประมงที่ทำการประมงนอกน่านน้ำทั้ง 3 กลุ่ม จึงคาดว่า จะมีผลผลิตสัตว์น้ำรวมกันประมาณ 1,550,000-2,200,000 ตัน/ปี²⁰

ตารางที่ 3.7 แสดงประเภทของเครื่องมือ

ที่	ประเภท	ชื่อเครื่องมือประมง
1	อวนลาก (trawl)	1. อวนลากแผ่นตะเฆ่ 2. อวนลากคู่
2	อวนล้อมจับ (purse seine)	1. อวนล้อมซั้ง 2. อวนล้อมประกอบไฟล่อ
3	อวนติดตา (gill net)	อวนลอยเคลื่อนที่ (อวนลอยปลาอินทรี)
4.	อวนเคลื่อนที่อื่น ๆ	แหครอบปลาหมึกโดยใช้ไฟล่อ
5	เบ็ดต่าง ๆ	เบ็ดราวหน้าดิน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

4.2 สภาพปัญหาของชาวประมง

สภาพปัญหาและอุปสรรคของชาวประมง มีดังนี้²¹

- 1) ขาดความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ไม่เข้าใจระเบียบ เงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตการทำประมงในเขตพม่า
- 2) ต้นทุนการประมงสูง
- 3) ขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ต้องจ้างคนต่างด้าวทำงาน ส่วนแรงงานฝีมือและผู้บริหาร ซึ่งมักจะได้คนที่ไม่มีความรู้
- 4) สินค้าสัตว์น้ำมีราคาต่ำและไม่แน่นอน
- 5) ขาดแคลนเงินทุน สถาบันการเงินงดสินเชื่อหรือการเงินนอกระบบคิดดอกเบี้ยแพง
- 6) ขาดสาธารณูปโภคพื้นฐาน เกี่ยวเนื่องกับการประกอบการ เช่น ทำเทียบเรือไม่เพียงพอ อยู่ช่อมเรือขาดแคลน ขาดตลาดกลาง หรือร่อนน้ำตื้นเงิน เป็นต้น
- 7) กฎหมายเก่าและล้าสมัย เช่น พรบ.ประมง พ.ศ. 2490, พรบ.การเดินเรือ พ.ศ. 2496, พรบ.เรือไทย พ.ศ. 2481, พรบ.สิทธิการประมง พ.ศ. 2482, พรบ.จัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
- 8) ถูกจับกุมขณะเดินทางผ่านน่านน้ำของประเทศอื่น ดังได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วว่า มีบางประเทศได้กั้นแก้งจับกุมเรือประมงไทยที่ผ่านน่านน้ำอย่างสุจริต (กรณีที่ผ่านมาทะเลอาณาเขต) และการผ่านโดยเสรี (กรณีที่ผ่านมาเขตเศรษฐกิจจำเพาะ) เช่น ประเทศพม่าจับกุมขณะเดินทางผ่านมาและผ่านไปยังประเทศอินเดียและบังกลาเทศ
- 9) เงื่อนไขในสัญญาที่มีข้อจำกัด แม้ว่าชาวประมงของไทยได้มีสัญญาทำการประมงร่วมกับประเทศต่างๆ มานานเกือบ 20 ปีมาแล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหามาตลอดก็คือ เงื่อนไขในสัญญานั้น มีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นปัญหาและเป็นอุปสรรคในการประกอบการ

²¹ สมิต ธรรมเชื้อ และศราวรุช บุญจำกัด, “การประมงนอกน่านน้ำไทย : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข,” วารสารการประมง ปีที่ 49 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2539), หน้า 333-366.

ทั้งนี้มิมีสาเหตุ สำคัญคือ การได้มาซึ่งสัญญานั้นเป็นการกระทำของพ่อค้าคนกลาง หรือนักธุรกิจ²² ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำการประมงมาก่อน แต่ดำเนินธุรกิจนี้เพื่อหวังผลตอบแทนแต่อย่างเดียว ดังนั้นจึงรีบฉวยโอกาสเมื่อมีช่องทางหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีกับคู่ค้าหรือผู้มีอำนาจในต่างประเทศที่สามารถออกหรือจัดหาใบอนุญาตในการทำการประมงให้ได้ แต่เมื่อคนเหล่านี้ไม่เคยมีประสบการณ์ หรือเกี่ยวข้องกับการทำการประมงมาก่อน จึงไม่รู้ถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความต้องการของชาวประมง ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่แหล่งประมง เครื่องมือขนาดตาอวนตลอดจนค่าสัมปทานที่ชาวประมงไทยสามารถที่จะรับภาระได้ หลายประเภทเป็นเงื่อนไขที่ทำได้ หรือไม่คุ้มกับการลงทุนมาตั้งแต่ต้น เช่น กรณีของประเทศพม่า บางรายเข้าไปขออนุญาตทำป่าไม้ แต่บังเอิญปีนั้นมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบคนเดียวกันกับงานประมง ก็ให้ใบอนุญาตแถมมาด้วย โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เบ็ดเสร็จแล้ว ไม่ว่าจะเป็นแหล่งประมง ชนิดของเครื่องมือ ขนาดของตาอวน ระยะเวลาการทำประมงในแต่ละเดือน พร้อมทั้งค่าสัมปทาน ซึ่งผู้ที่เป็นผู้ติดต่อก็ไม่แน่ใจว่าจะทำได้หรือไม่อย่างไร แต่คิดว่าน่าจะหาประโยชน์ได้ เพราะชาวประมงไทยกำลังมีปัญหาขาดแคลนแหล่งประมง จนต้องถูกจับในการละเมิดน่านน้ำหรือลักลอบทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นจึงรับเงื่อนไขทั้งหมดไว้

เมื่อสัมปทานนี้ถูกขายให้แก่ชาวประมงจริงๆ ก็ไม่รู้จะแก้ไขอย่างไร แต่ด้วยความกลัวว่าจะต้องถูกจับกุมหากลักลอบทำการประมงต่อไป ก็รับเงื่อนไขนั้นมา ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ หรือไม่คุ้มกับการลงทุน จะติดต่อรัฐบาลพม่าเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ไม่ได้ เพราะทางรัฐบาลพม่าก็อ้างว่าได้ให้สัมปทานไปแล้ว และผู้อื่นก็สามารถรับเงื่อนไขนี้กันได้ทั้งนั้น เป็นต้น²³

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 333-336.

²³ วิชญ์ ศิริชัยเอกวัฒน์, ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย, หน้า 55-59.

จากเงื่อนไขอันมีข้อจำกัดนี้ ทำให้ชาวประมงไทยต้องละเมิดข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่ถูกต้อง ที่มีอยู่แล้ว เช่น การใช้ตาอวนขนาดต่ำกว่าที่อนุญาต ทำการประมงนอกเขตใช้เครื่องมือชนิดประเภท ใช้เวลานานกว่าที่ได้ตกลงกัน ทำให้ถูกเจ้าหน้าที่พม่าจับกุม เสียค่าปรับกันอยู่เป็นประจำ และท้ายที่สุดก็ถูกยกเลิกสัญญา หรือไม่ต่ออายุเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาต่อเนื่องเกี่ยวกับจำนวนเรือที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าไปทำการประมง ซึ่งจะมีเสียดุลว่าหากคนไทยโกงพม่า เพราะเอาเรือเข้าไปมากกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาต แต่แท้ที่จริงส่วนใหญ่เรือที่เข้าไปเกินจำนวนนั้นเป็นเรือที่เจ้าของเรือหรือชาวประมงที่ไม่ได้มีสัมปทานสวมรอยเข้าไปกันเอง เช่น ทาสี หรือเลียนแบบสัญลักษณ์เหมือนกับเรือที่ได้รับการอนุญาต โดยที่คู่สัญญาหรือผู้รับสัมปทานมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วย แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการอย่างใดกับคนเหล่านั้นได้ เพราะไม่มีอำนาจในการห้ามปราม หรือจับกุม ปัญหานี้ภาครัฐควรจะให้การคุ้มครองและดูแลแก้ไข เพราะเป็นผู้มีอำนาจโดยตรง

4.3 หน่วยงานของไทยขาดประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลการทำประมง

ปัญหาที่สำคัญในด้านการทำประมงของไทยนั้นมีสาเหตุพอที่จะสรุปได้ว่า สืบเนื่องมาจากการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งทำให้แหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลงไป ในขณะที่ความต้องการสัตว์น้ำเพื่อการบริโภคภายในและเพื่อการส่งออกได้มีอัตราเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การประมงของไทยก็ไม่ได้ได้รับการพัฒนาเพื่อการประมงในทะเลหลวง เช่น ขนาดของเรือและเครื่องมือประมง จึงทำให้การหาสัตว์น้ำเพื่อสนองต่อความต้องการไม่ประสบผลสำเร็จ สิ่งเหล่านี้ได้เป็นแรงผลักดันให้ชาวประมงต้องแสวงหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสัตว์น้ำที่สามารถให้ค่าตอบแทนสูง เช่น การลักลอบทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน อันส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้อง²⁴ อาชีพประมงได้รับความนิยมนมากขึ้น พร้อมกับมีการเพิ่มจำนวนเรือสำหรับการนี้ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาข้อขัดแย้งอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาแรงงานภายในเรือประมงเอง เป็นต้น การแก้ปัญหเหล่านี้คงจะปล่อยให้ผู้ประกอบการควบคุมดูแลกันเองคงเป็นไปได้ยาก เพราะทุกฝ่ายก็หวังแต่เพียงผลตอบแทน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องเข้าควบคุมให้ทั่วถึงหรือเป็น

²⁴ นิตย ศรีสมวงษ์, เอกสารประกอบการบรรยาย ผลประโยชน์ของชาติ และความสำคัญของทะเลในศตวรรษหน้า (อัคราณา).

กลไกสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมดูแล และให้การสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการ แต่ภาครัฐเองก็มีปัญหาด้วย เช่น กำลังอัตราเจ้าหน้าที่มีน้อย กลไกที่ควบคุมและการตรวจสอบไม่ดีพอ และการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน จึงทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ด้อยประสิทธิภาพไป และเมื่อภาครัฐไม่สามารถควบคุมการทำประมงของเอกชนได้อย่างทั่วถึงเช่นนี้ จึงมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านการทำประมงระหว่างไทยกับพม่ามาโดยตลอด

สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้ภาครัฐของไทยไม่สามารถควบคุมหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมและตรวจสอบการทำประมงได้อย่างทั่วถึงนั้น อาจแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ

1) ประเด็นปัญหาอันเกิดจากชาวประมงไทย ประเด็นปัญหานี้เกิดจากพฤติกรรมของชาวประมง ประกอบกับการขาดกลไกในการควบคุมและตรวจสอบที่ดี จึงทำให้ปัญหาได้ขยายวงกว้างออกไป ซึ่งปัญหาต่าง ๆ มีดังนี้

ก. การควบคุมเรือประมง หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมเกี่ยวกับการทำประมงนั้นไม่สามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมทางด้านจำนวนเรือประมงและการเดินทางเพื่อทำการประมงได้ ทั้งนี้ได้มีจำนวนเรือประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งจำนวนเรือ ขนาดของเรือ และประสิทธิภาพของเรือ ในการที่จะออกไปทำการประมงห่างจากฝั่งมากขึ้น การเพิ่มของเรือประมงเหล่านี้ เนื่องมาจากการต่อเรือขึ้นมาโดยไม่มีการขออนุญาตรัฐ และการปลอมแปลงเรือ ได้มีการประมาณกันว่าปัจจุบันมีเรือเถื่อนมากกว่า 1-2 หมื่นลำ²⁵ ในขณะที่สถิติเรือที่มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องก็มีจำนวนมากเช่นกัน สำหรับสถิติของเรือประมงที่มีการจดทะเบียนนั้น โปรดดูจากตารางที่ 3.8

²⁵ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลของ สอว. 101-105, "บันทึกที่ กท 0302 (สน.)/4"

ตารางที่ 3.8 จำนวนเรือประมงจำแนกตามปี

ปี พ.ศ.	เรือประมง (ลำ)
2520	10,840
2521	13,724
2522	16,184
2523	18,549
2524	21,637
2525	24,877
2526	26,973
2527	28,577
2528	29,544
2529	30,866
2530	32,756
2531	36,003
2532	37,826
2533	38,153
2534	38,199
2535	38,206
2536	38,236
2537	38,236
2538	38,237

ที่มา : กองทะเบียนเรือ กรมเจ้าท่า

นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการก็คือ ภาครัฐไม่มีการควบคุมหรือออกระเบียบกำหนดให้เรือประมงที่จดทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงที่จังหวัดหนึ่งจะต้องจำกัดเขตพื้นที่ของการทำประมงในจังหวัดนั้น เพราะฉะนั้นเรือประมงที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงที่จังหวัดสมุทรสาคร หรือสมุทรสงคราม ก็สามารถเดินทางไปทำการประมงที่จังหวัดระนองได้²⁶ จึงทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือ ณ ที่ใดที่หนึ่งได้ จึงทำให้การตรวจสอบต่างๆ ไม่สามารถกระทำได้ ด้วยเหตุนี้ มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2521 ได้มอบให้กระทรวงคมนาคมไปดำเนินการหามาตรการควบคุมจำนวนเรือประมงให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย และให้จัดระบบควบคุมเป็นขั้นตอนตามความเหมาะสม เพื่อให้กระทบต่อชาวประมง อุตสาหกรรมประมงทะเลและเศรษฐกิจของประเทศน้อยที่สุด โดยให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2496

ข. การควบคุมการขอสัมปทาน กิจการประมงนอกน่านน้ำไทยในระยะแรกๆ เริ่มเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2516 และมีลักษณะการรวมตัวระหว่างชาวประมงไทยด้วยกัน และกับหุ้นส่วนต่างประเทศนั้น จะเป็นแบบการรวมตัวอย่างหลวม ๆ มีข้อผูกพันไม่หนาแน่นมากนัก ข้อตกลงส่วนใหญ่มักจะเป็นการขอรับใบอนุญาต หรือสัมปทาน หรือสิทธิทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ โดยหุ้นส่วนต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นผู้แทน/นายหน้าของชาวประมงที่จะติดต่อและประสานงานกับทางการของประเทศเจ้าของทรัพยากร เช่น การชำระค่าธรรมเนียมการประมง ภาษีการส่งออก ฯลฯ เป็นต้น ส่วนชาวประมงไทยจะส่งกองเรือไปทำการประมงในน่านน้ำนั้น ๆ เมื่อได้สัตว์น้ำก็จะนำกลับประเทศไทยโดยเรือประมงลำนั้น ทั้งนี้อาจจะมีการผ่านพิธีการส่งออกหรือไม่ต้องมีการผ่านพิธีการส่งออกก็ได้ สุดแล้วแต่ข้อกำหนดของแต่ละประเทศ ในการนี้ผู้ติดต่อจะได้รับค่าป่วยการ หรือค่าบริการ หรือค่าวิ่งเดิน ซึ่งอาจจะเป็นเงินก้อน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของการประกอบการจากชาวประมง ส่วนการจัดการด้านธุรกิจนั้น นายหน้าจะปล่อยให้ชาวประมงเผชิญกับหุ้นส่วนต่างประเทศโดยตรง ข้อตกลงหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้เจรจากันในระยะก่อนเริ่มโครงการ จะมีประการใดนั้น ส่วนใหญ่ชาวประมงจะมีทราบ จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่

²⁶จุมพล นาคะลิขิณ และศิริลิขิณ สุวรรณรังษี, “สถานะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทย” อนาคตประมงไทย การสัมมนาร่วมภาครัฐบาลและเอกชน, 4-6 มิถุนายน 2530, หน้า 32.

เข้าใจซึ่งกันและกัน จนเป็นเหตุให้เกิดการละเมิดข้อตกลงขึ้น ที่สำคัญก็คือ ส่วนใหญ่เอกชนจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานเอง โดยไม่แจ้งให้รัฐบาลทราบ จึงเป็นการยากที่จะควบคุม

ค. การควบคุมเขตการเดินเรือและการประมง ในส่วนของกฎหมายทะเลนั้น ทะเลและมหาสมุทรนับเป็นสมบัติของมวลมนุษยทุกคน ต่างก็มีสิทธิที่จะใช้เป็นสมบัติสาธารณะเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐชายฝั่งทั้งหลายได้มีมาตั้งแต่อดีตกาล จนมีการทะเลาะและแย่งชิงความเป็นเจ้าของทะเลและมหาสมุทร ต่อมาความขัดแย้งดังกล่าวได้เป็นต้นเหตุให้รัฐชายฝั่งทั้งหลายหันหน้าเข้าหาหรือกัน เกรจา และหาแนวทางจนกระทั่งเป็นข้อตกลงตามจารีตประเพณี แต่เป็นข้อตกลงเฉพาะที่เกี่ยวกับการเดินเรือ (Maritime Law) เพื่อควบคุมเส้นทางคมนาคมเท่านั้น ต่อมาเมื่อการใช้ประโยชน์จากท้องทะเลมิได้จำกัดเฉพาะเป็นเพียงทางสัญจรทางน้ำ ยังใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการทำประมงอีกด้วย กฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม จึงมีอาจครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ได้ จึงได้มีข้อตกลงครั้งที่ 1 ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เมื่อปี พ.ศ. 2501 ผลการประชุมเกิดอนุสัญญา 4 ฉบับ คือ²⁷

- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง
- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง
- อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง
- อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายกองเรือเข้าไปทำการประมงในประเทศเจ้าของทรัพยากรก็จะกำหนดแหล่งทำประมงให้และห้ามออกนอกเส้นทางตามที่กำหนด อย่างเช่นประเทศพม่ากำหนดให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานทำประมงในแหล่ง A,B,C,D, (โปรดดูบทที่ 4 หน้า 129) และห้ามเข้าเขตหวงห้ามซึ่งคาดว่าจะจะเป็นเขตทหาร ซึ่งเป็นการจำกัดการเดินเรือ และเขตการทำประมงให้อยู่ในขอบเขต

ง. การควบคุมได้กั้งและลูกเรือ การที่ทางการไทยไม่มีการทำทะเบียนลูกเรือประมงได้นำไปสู่การไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบการทางการประมงได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันเรือประมงพาณิชย์มักใช้ลูกเรือประมงต่างชาติจำนวนมาก ได้แก่ พม่า มอญ เขมร เรือที่ทำการประมงทางฝั่งทะเลอันดามันจะใช้ลูกเรือพม่าและมอญเป็นส่วนใหญ่ จะใช้คนไทยในหน้าที่สำคัญๆ

²⁷ จจรศักดิ์ เวชชการณีย์, “การประมงนอกน่านน้ำไทย,” ในอนาคตประมงไทย : ผลการสัมมนาพร้อมภาครัฐและเอกชน โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา, 4-6 มิถุนายน 2530, หน้า 410.

เช่น ได้กึ่ง นายท้าย ช่างเครื่อง จุ่มโพ (คนทำอาหาร) บางลำมีได้กึ่งกับนายท้ายหรือช่างเครื่องเพียงคนเดียว หรือสองคนเท่านั้น

ได้กึ่งและลูกเรือบางครั้งอาจจะไม่มีเงินเดือนให้ แต่จะเป็นการแบ่งส่วนแบ่ง โดยแบ่งจากการขายสัตว์น้ำที่จับได้ แล้วแต่ความสำคัญในหน้าที่ เช่น ได้กึ่งอาจได้รับร้อยละ 5-10 ลูกเรือ ร้อยละ 1-2

แต่เนื่องจากเรือประมงจะต้องทำการประมงอยู่ในทะเลเป็นเวลานาน ๆ ไม่มีการเดินทางกลับเข้าฝั่งประเทศไทย แต่จะมีเรือทัวร์คอยวิ่งขนถ่ายสัตว์น้ำและเสบียง ซึ่งบางครั้งลูกเรือก็จะถูกใช้งานหนักจนทนไม่ไหวหรือเกิดการทะเลาะวิวาทกันบนเรือ จากการสอบถามชาวประมงบางรายให้ข้อมูลว่า พวกได้กึ่งจะพกอาวุธติดตัวและมีพวกมาก เมื่อเกิดเรื่องทะเลาะวิวาทกันก็จะทำร้ายลูกเรือหรือจับโยนทะเลให้หาทางกลับฝั่งเอง²⁸

จ. การควบคุมเครื่องมือทำการประมง การที่อุตสาหกรรมประมงได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว เกิดจากการที่การประมงอวนลากได้ถูกนำมาทำการประมงในน่านน้ำไทย ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งประกอบกับเป็นการเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ระหว่างปี พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509) ซึ่งแผนดังกล่าว ได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายในการเพิ่มปริมาณการผลิต พัฒนาการประมง มุ่งปรับปรุง บำรุงรักษา และสร้างแหล่งผลิตสัตว์น้ำและปรับปรุงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่งเสริมความรู้ทางด้านวิชาการในปริมาณการผลิตสัตว์น้ำ และทำการส่งเสริมการทำการประมงรวมทั้งมีแหล่งเงินทุนให้ชาวประมงได้กู้ยืม จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มจากปริมาณ 204,790 ตัน ในปี พ.ศ. 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 307,185 ตัน ในปี พ.ศ. 2506 หลังจากสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ทำให้ผลผลิตที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้เพียงร้อยละ 10 กลับเพิ่มเกินเป้าหมายโดยปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในปี พ.ศ. 2509 มีปริมาณ 720,082 ตัน ซึ่งเกินไปถึงร้อยละ 80

²⁸ สัมภาษณ์ นายอุม ชัยธีระพันธุ์กุล, นายกสมาคมประมงนอกร่นน้ำไทย, วันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2541.

ในการนี้ อาจพิจารณาสถิติของจำนวนเรือที่สัมพันธ์กันกับการจับสัตว์น้ำได้ กล่าวคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนเรืออวนลากและอวนรุนในอ่าวไทย มักจะมีการลงแรงประมงอวนลากเกินควมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 และได้ใช้จำนวนชั่วโมงลากอวนมากเกินกว่าที่พอเหมาะเกือบเท่าตัว²⁹ สำหรับสถิติการขายจำนวนเรือเหล่านั้นโปรดดูจากตารางที่ 3.9

ตารางที่ 3.9 จำนวนเรือที่จดทะเบียนเครื่องมือทำการประมงจำแนกตามชนิดของเครื่องมือ

ทำการประมง ปี พ.ศ.2531-2537

หน่วย : ลำ

ชนิดเครื่องมือ	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537
อวนลาก	6,950	13,113	12,905	10,298	9,465	9,036	9,650
อวนรุน	531	1,907	1,879	1,047	818	*	800
อื่น ๆ	8,069	5,959	6,763	6,828	6,537	7,500	7,000

ที่มา : - เอกสารจากรัฐสภาเสนอโดยกรมประมง

- *ไม่ปรากฏจำนวน

หมายเหตุ : เป็นสถิติของเครื่องมือทำการประมงที่เป็นของส่วนที่ได้จดทะเบียนถูกต้องเท่านั้น ยังมีได้รวมถึงเครื่องมือเถื่อนที่ได้จดทะเบียน

²⁹มีทนา บุญบุบล และสมศักดิ์ ปราโมกษ์ชุติมา, “การประมงอวนลากในอ่าวไทย,” รายงานสัมมนาวิทยาศาสตร์ทางทะเลแห่งชาติ ครั้งที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2525, หน้า 106-132.

จากตารางข้างต้นนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาด้านการฟื้นฟูสภาพของทะเลไทยแล้ว กองประมงระหว่างประเทศ กรมประมง เสนอไว้ในปี พ.ศ. 2538 ว่า³⁰

เรืออวนลาก ควรจะมีเพียง 6,400 ลำ

เรืออวนรุน ไม่ควรมีเลย

เรืออื่น ๆ ไม่ควรเพิ่มจำนวน

นอกจากนี้จะพบว่าจำนวนเครื่องมือทำการประมงชนิดต่าง ๆ นั้น ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว และเกินอัตราที่เหมาะสมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนทุกชนิดในการทำประมงนั้น สัตว์น้ำทุกวัย ไม่มีโอกาสรอดจากการถูกจับ ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยจึงมีสภาพเสื่อมโทรมที่สุด ความด้อยประสิทธิภาพของกรมประมงจึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า

ก. กรมประมงไม่สามารถควบคุมเครื่องมือได้ เนื่องจาก

- กรมประมงมีการประกาศใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ควบคุมอาชญาบัตร

เครื่องมือทำการประมงเป็นระยะ ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.2521 ได้มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปดำเนินการหามาตรการควบคุมประเภทของเครื่องมือทำการประมงให้สอดคล้องกับปริมาณทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย และให้จัดระบบการควบคุมการทำประมงในน่านน้ำไทยโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (1) ของ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 เพื่อระงับการออกใบอนุญาตใหม่สำหรับเรืออวนลากหน้าดิน ยกเว้นเรือที่กำลังต่ออยู่แล้ว เรื่องนี้กรมประมงได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ.2523 ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2523 ซึ่งจะมีผลในการควบคุมมิให้มีจำนวนเรืออวนลากและอวนรุนมีจำนวนเกินกว่าที่ได้จัดทะเบียนไว้กับกรมประมงก่อนวันที่ 31 มีนาคมพ.ศ.2533 และจะค่อยลดจำนวนลงเมื่อเรื่อนั้นทำผิดกฎหมาย เปลี่ยนไปทำการประมงโดยใช้เครื่องมือชนิดอื่น

³⁰กองประมงระหว่างประเทศ กรมประมง, เอกสารหลักการโครงการฟื้นฟูทะเลไทย 2538. (อัครสำเนา)

หรือใช้ในกิจการอื่นเรือหมดสภาพ ฯลฯ จนลดจำนวนเหลือในจำนวนที่พอเหมาะกับทรัพยากร³¹ แต่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้ขอผ่อนผันให้ยึดเวลาการบังคับใช้และขอแก้ไขระเบียบนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมงจึงออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการงดใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ. 2523 ไว้จึงถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524³² ซึ่งต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศ เรื่องการงดใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ. 2523 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2526 ไว้จนถึงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2532

- กรมประมงมีการผ่อนผันการออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต ให้สำหรับผู้ประกอบการประมงที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเรือให้ถูกต้อง หรือผู้ที่ใบอนุญาตใช้เรือหมดอายุ เพื่อนำไปเป็นหลักฐานแสดงประกอบการยื่นขออนุญาตจดทะเบียนเรือ หรือต่อใบอนุญาตใช้เรือที่กรมเจ้าท่า นอกจากนี้กรมประมงยังมีการผ่อนผันการขออายุขออนุญาตเครื่องมืออวนลากอวนรุน ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2539 ซึ่งสอดคล้องกับประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การงดใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ. 2532 กรมประมงได้ประกาศให้ผู้ประกอบการอาชีพทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ไม่มีใบอนุญาต ไปยื่นคำขอจดทะเบียนและขออายุขออนุญาตได้

³¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การงดใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมือ อวนลากและอวนรุน ไว้จนถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2524.”

³² กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการงดใช้ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมือ อวนลากและอวนรุน,” 12 มิถุนายน 2523.

ข. กรมประมงขาดบุคลากรที่จะปฏิบัติงานตรวจสอบการใช้เครื่องมือในการทำประมงของผู้ประกอบอาชีพประมง จากการสัมภาษณ์นางสาวกุลลดา วรรณนะพิศิษฐ์ ผู้ประกอบอาชีพประมงรายใหญ่ของอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2539³³ ถึงเรื่องการใช้เครื่องมือทำการประมงผิดประเภท ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า มีผู้ประกอบอาชีพประมงหลายรายที่ไปจดทะเบียนของอาชญาบัตรประเภทอื่น แต่เวลาทำการประมงกลับใช้เครื่องมือประเภทอวนลากและอวนรุน ซึ่งสามารถจับทรัพยากรสัตว์น้ำได้มากกว่าเครื่องมืออื่นที่แจ้งกับกรมประมง ในประเด็นนี้เช่นกัน นายสมบุญรณ์ เียนเอง หัวหน้าฝ่ายงานควบคุม กองอนุรักษ์ทรัพยากรประมง กรมประมง ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.2539³⁴ มีสาระสำคัญ คือ การควบคุมเครื่องมือในการทำประมง โดยเฉพาะอวนลากและอวนรุน นั้นคงจะทำได้ยาก เพราะเป็นเครื่องมือที่ใช้กันมานานแล้ว และกรมประมงเองก็มีการผ่อนผันให้จดทะเบียนอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งการตรวจสอบการใช้เครื่องมือที่ผิดประเภทจากที่ได้ขออนุญาตไว้นั้นทำได้ยากเช่นกัน เพราะบุคลากรของกรมประมงเองมีไม่เพียงพอ นอกจากปัญหาการลักลอบใช้เครื่องมือผิดประเภทแล้ว ยังคงมีปัญหาการลักลอบใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนโดยไม่จดทะเบียนหรือขออนุญาตจากกรมประมงอีกด้วย

2) ประเด็นปัญหาอันเกิดจากหน่วยงานของไทย จากการที่รัฐไม่สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ทำให้คณะรัฐมนตรีออกมติเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ.2521 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ (1 ก) อย่างไรก็ตาม มติฯ นี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ก. การกระจายงานได้นำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้เนื่องจากว่าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการดังนี้

³³สัมภาษณ์ กุลลดา วรรณนะพิศิษฐ์, 6 สิงหาคม 2539.

³⁴สัมภาษณ์ สมบุญรณ์ เียนเอง, เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2539.

ในการศึกษาประเด็นปัญหาของหน่วยงานและบุคลากรของราชการไทยนี้ ผู้ทำการวิจัยได้พิจารณาในแง่ของพฤติกรรม อันส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ของบุคลากรของรัฐในอันที่จะทำให้หน่วยงานขาดประสิทธิภาพด้วย แต่ผู้ทำวิจัยไม่ได้พบข้อมูลใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริตเลย

1. ผู้ใดต้องการจะต่อเรือประมงใหม่เพื่อทำการประมงต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า (กระทรวงคมนาคม) ก่อน

2. กรมเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เฉพาะรายที่ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำการประมงต่อกรมประมง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และได้รับความเห็นชอบจากกรมประมงในการใช้เครื่องมือประมงที่ขอแล้วเท่านั้น³⁵

อย่างไรก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ที่ประสงค์ให้เกิดมาตรการควบคุมจำนวนเรือประมงให้เหมาะสมกับปริมาณทรัพยากรในน่านน้ำไทยนั้น จนในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าที่วางไว้ได้ สืบเนื่องจาก

- กรมเจ้าท่าจะควบคุมเรือที่ต่อใหม่เฉพาะเรือที่มีความยาวเกิน 24 เมตร³⁶ เท่านั้น กรมเจ้าท่าจะละเลยที่จะคำนึงถึงเรือที่มีความยาวไม่ถึง 24 เมตร ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 8 ที่ระบุไว้ว่า

“มาตรา 8 เรือที่จะกล่าวต่อไปนี้ เมื่อได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้ถือว่าเป็นเรือสยาม

สำหรับการค้าในน่านน้ำสยาม

- 1) เรือกล ขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสส์ขึ้นไป
- 2) เรือทะเลที่มีไซ้เรือกล ขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสส์ขึ้นไป
- 3) เรือลำนํ้าที่มีไซ้เรือกล ขนาดตั้งแต่ห้าสิบตันกรอสส์ขึ้นไป

สำหรับการประมง

- 1) เรือกลทุกขนาด
- 2) เรือที่มีไซ้เรือกลขนาดตั้งแต่หกตันกรอสส์ขึ้นไป”³⁷

³⁵บุญเลิศ ผาสุก, “การประมงทะเลในน่านน้ำไทย” เอกสารกองประมง กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ไม่ปรากฏวันที่, หน้า 120-121.

³⁶กรมเจ้าท่า “หนังสือ ด่วนมาก ที่ กท 0501/5381 เรื่อง การควบคุมเรือประมง” 28 กันยายน พ.ศ. 2522.

³⁷พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481.

ประกอบกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2481 มาตรา 5 ที่ระบุไว้ว่า³⁸

มาตรา 5 นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น เรือที่ใช้ในน่านน้ำสยามต้องได้รับใบอนุญาตใช้เรือ เว้นแต่

1. เรือของราชนาวีสยาม
2. เรือของรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาในน่านน้ำสยามชั่วคราว และใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ
3. เรือต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาในน่านน้ำสยามชั่วคราว และใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ

4. เรือที่ไม่ใช่เรือกลขนาดต่ำกว่ายี่สิบห้าหาบ

5. เรือซึ่งต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ

จากมาตราทั้งสองที่หยิบยกมาอ้างอิงเพื่อแสดงให้เห็นว่า ตามความเป็นจริงแล้ว เรือประมงทุกขนาดต้องจดทะเบียนเรือ และต้องขอใบอนุญาตใช้เรือให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้

- กรมเจ้าท่ามักจะมีการผ่อนผันให้เจ้าของเรือประมงเถื่อนสามารถมาจดทะเบียนเรือ และขอใบอนุญาตใช้เรือให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

- ตามที่ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2523) เรื่อง กำหนดให้ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมง ซึ่งต่อมากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้งดใช้ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2524 โดยที่กรมประมงได้ขอความร่วมมือมายังกรมเจ้าท่า ให้พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตใช้เรือหรือการต่ออายุใบอนุญาตใช้เรือสำหรับเรือกลประมง เพื่อเป็นการควบคุมจำนวนเรือประมงที่ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนด้วยอีกทางหนึ่งนั้น กรมเจ้าท่าได้เริ่มใช้มาตรการดังกล่าวแต่ปรากฏว่าเจ้าของเรือที่กำลังต่อเรือและเสร็จไม่ทันตามกำหนดไม่สามารถขออาชญาบัตรจากกรม

³⁸พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2481.

ประมงมาเป็นหลักฐานเพื่อขอจดทะเบียนเรือรับใบอนุญาตครั้งแรกได้ กรมเจ้าท่าจึงเลื่อนกำหนดเวลารับจดทะเบียนออกไปอีก³⁹

- บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง ในเรื่องมาตรการในการควบคุมเรือประมง วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531⁴⁰ เป็นมาตรการในการควบคุมเรือประมงทางที่ดีทางหนึ่ง กล่าวคือ การจดทะเบียนเรือต่อใหม่ กรมเจ้าท่าจะจัดให้ถ้ามีหนังสืออนุญาตจากกรมประมงมาแสดง ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตใช้เรือประมงนั้น กรมเจ้าท่าจะต่อให้ถ้ามีอาชญาบัตรปีปัจจุบันหรือปีที่แล้วไม่เกิน 1 ปีมาแสดง เสมือนเป็นการควบคุมโดยทั้งสองหน่วยงานพร้อม ๆ กัน ต่อมาภายหลังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มีหนังสือให้กรมเจ้าท่าผ่อนผันการจดทะเบียนเรือไทยและการออกใบอนุญาตใช้เรือกรมเจ้าท่าเห็นควรจึงเลิกมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2530 และบันทึกข้อตกลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531⁴¹

- บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง เรื่องมาตรการในการควบคุมเรือประมง เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2539⁴² มีสาระสำคัญในการผ่อนผันให้เรือที่ยังมิได้รับการจดทะเบียนให้ถูกต้อง หรือเรือที่ใบอนุญาตใช้เรือหมดอายุไปแล้วนั้น สามารถดำเนินการจดทะเบียนเรือไทย และขอรับใบอนุญาตใช้เรือได้ที่กองทะเบียนเรือ กรมเจ้าท่า หรือเจ้าท่าภูมิภาคทั่วไป ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตใช้เรือก็ไม่ต้องแสดงใบอาชญาบัตรทำการประมงปีปัจจุบัน หรือปีที่แล้วมา

³⁹ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 60/2524 เรื่อง กำหนดเวลารับจดทะเบียนเรือ เพื่อใช้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนลากและอวนรุน, 2 กรกฎาคม 2524.

⁴⁰บันทึกข้อตกลง ระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง (อัคราณา).

⁴¹บันทึกกรมเจ้าท่า เรื่อง ขอความร่วมมือให้กรมเจ้าท่าผ่อนผันการจดทะเบียนเรือประมงเป็นกรณีพิเศษ, กุมภาพันธ์ 2539.

⁴²บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง ลงวันที่ 29 เมษายน 2539.

จากตัวอย่างที่ยกมากล่าวข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพของหน่วยราชการไทย ที่พยายามจะควบคุมจำนวนเรือมิให้เป็นเรือเถื่อน แต่กลับกลายเป็นว่าทำให้เพิ่มจำนวนและไม่สามารถควบคุมได้ทั้งจำนวนเรือประมงและเครื่องมือทำการประมงอีกด้วย เนื่องจากการจะจดทะเบียนเรือหรือขอใบอนุญาตใช้เรือไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานหนังสืออนุญาต และออกอาชญาบัตรจากกรมประมงมาแสดงอีกต่อไป ผู้ประกอบการประมงที่มีได้ขออนุญาตให้ถูกต้องต้องการมาจดทะเบียนเรือหรือขอใบอนุญาตใช้เรือก็สามารถมาทำได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขอะไร

จากการผ่อนผันครั้งล่าสุด ซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 - 31 ตุลาคม พ.ศ. 2539 นั้น สามารถสรุปจำนวนเรือเถื่อนที่ยืนยันค่าของจดทะเบียนและเรือที่ใบอนุญาตใช้เรือหมดอายุมาต่อใบอนุญาตใช้เรือในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2539 ได้ดังนี้

ตารางที่ 3.10 จำนวนเรือประมงตามคำสั่ง กรมเจ้าท่า ที่ 476/2539

เดือนพฤษภาคม 2539 ถึง มิถุนายน 2539

หน่วยงานในสังกัด	จดทะเบียนเรือใหม่				ต่ออายุใบอนุญาต			
	1	2	3	รวม	1	2	3	รวม
สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1								
นครสวรรค์	0	0	0	0	0	0	0	0
เชียงใหม่	0	0	0	0	0	0	0	0
สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 2								
พระนครศรีอยุธยา	0	0	0	0	0	0	0	0
สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 3								
สมุทรสาคร	0	0	12	12	88	71	92	251
ประจวบคีรีขันธ์	46	0	0	46	26	34	69	129
สมุทรสงคราม	115	0	0	115	83	68	23	174

หน่วยงานในสังกัด	จดทะเบียนเรือใหม่				ต่ออายุใบอนุญาต			
	1	2	3	รวม	1	2	3	รวม
หนองคาย	0	0	0	0	0	0	0	0
ส่วนกลาง								
สำนักงานเจ้าท่าสาขา								
สมุทรปราการ	101	0	0	101	32	10	0	42
กองทะเบียนเรือ	5	0	4	9	4	19	28	51
รวม	498	14	25	537	794	333	242	1,369

ข้อมูล ณ 4 กรกฎาคม 2539

ที่มา : กองทะเบียนเรือ กรมเจ้าท่า

หมายเหตุ กลุ่มที่ 1 คือ เรือขนาดไม่เกิน 30 ตันกรอส

กลุ่มที่ 2 คือ เรือขนาดเกิน 30 ตันกรอส แต่ไม่เกิน 60 ตันกรอส

กลุ่มที่ 3 คือ เรือขนาดตั้งแต่ 60 ตันกรอส ขึ้นไป

- กรมเจ้าท่าขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานตรวจสอบ จากการออกเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นตัวอย่าง ณ งานทะเบียนเรือ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 4 นครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2539 ผู้ทำการศึกษาคพบว่า งานตรวจสอบเรื่อนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดแคลนบุคลากร เมื่อประกอบการประมงเลขที่จะไปจดทะเบียนเรือและขอใบอนุญาตใช้เรือหรือฉวยโอกาสทำการสวมทะเบียนเรือ โดยการจดทะเบียนเรือที่ถูกต้องเพียง 1 ลำ แล้วนำทะเบียนเรื่อนั้นไปใช้กับเรือประมงลำอื่น ๆ ของตน บางรายเรือ 3 ลำ ใช้ทะเบียนเรือเพียงทะเบียนเดียว จึงยากแก่การตรวจสอบและควบคุมจำนวนเรือประมงได้ แม้จะมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2481 กำหนดบทลงโทษ มาตรา 9 เอาไว้ คือ

“มาตรา 9 ผู้ใดใช้เรือที่มีได้รับใบอนุญาตใช้เรือ หรือใช้เรือที่ใบอนุญาตใช้เรือ ล้นอายุแล้ว หรือใช้เรือผิดไปจากเขตหรือตำบลการเดินเรือที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตใช้เรือ ต้อง ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และเจ้าท่าจะสั่งยึดใบอนุญาตใช้เรือ มีกำหนดไม่เกินหกเดือน ด้วยก็ได้

เจ้าของเรือหรือเจ้าของกิจการเรือที่ถูกยึดใบอนุญาตใช้เรือตามวรรคหนึ่ง มี สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งคำสั่ง ษาคของรัฐมนตรีเป็นที่สุด แต่ในระหว่างที่รัฐมนตรียังมีได้ซึ่งคำสั่งนั้นมีผลบังคับได้

เรือใดที่ถูกยึดใบอนุญาตใช้เรือแล้วยังขึ้นเดินหรือกระทำการ นายเรือผู้ที่ควบคุม เรือ เจ้าของเรือ หรือเจ้าของกิจการเดินเรือต้องระวังโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”⁴³

- กรมเจ้าท่าและกรมประมงขาดการประสานกัน การปฏิบัติงานไม่มีหลัก เกณฑ์ที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในการยื่นคำขอจดทะเบียนเรือและขอใบอนุญาตใช้เรือครั้งแรก กรม เจ้าท่าระบุให้นำอาชญาบัตรที่ขอจากกรมประมงที่ใช้กับเรือลำนั้นมาประกอบการจดทะเบียนเรือ ด้วย⁴⁴ เมื่อผู้ประกอบการไปยื่นขออาชญาบัตรจากกรมประมง กรมประมงกลับไม่ต่ออายุบัตรให้เจ้า ของเรือที่อาชญาบัตรหมดอายุ โดยอ้างว่าไม่มีทะเบียนเรือมาแสดงประกอบ ทั้ง ๆ ที่การต่ออายุใบ อนุญาต ต้องนำอาชญาบัตรมาแสดง⁴⁵

⁴³โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2481.

⁴⁴กรมเจ้าท่า, “บันทึกจากหัวหน้างานจดทะเบียนและนิติกรรมถึงผู้อำนวยการกอง ทะเบียนเรือ” วันที่ 20 มกราคม 2524.

⁴⁵กรมเจ้าท่า, หนังสือที่ กท 0507/002348 เรื่อง การควบคุมจำนวนเรือประมง วันที่ 21 พฤษภาคม 2524.

ต่อมามีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง เรื่องมาตรการในการควบคุมเรือประมง ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 การจดทะเบียนเรือต่อใหม่ กรมเจ้าท่าจะจัดให้ถ้ามีหนังสืออนุญาตยินยอมจากกรมประมงมาแสดง ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตใช้เรือประมง กรมเจ้าท่าจะต่อให้ถ้ามีอาชญาบัตรปีปัจจุบันหรือปีที่แล้วมาไม่เกิน 1 ปี

ท้ายที่สุดกรมเจ้าท่าได้เสนอให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลง ระหว่างกรมเจ้าท่ากับกรมประมง เรื่องมาตรการในการควบคุมเรือประมง ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 ดังที่กล่าวข้างต้น โดยกำหนดการทำประมงในและนอกน่านน้ำไทยมีสาระสำคัญ คือ ทั้งกรมเจ้าท่าและกรมประมงต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามที่กฎหมายให้อำนาจโดยตรง กล่าวคือ การออกใบอนุญาตใช้เรือและการจดทะเบียนเรือไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมง ส่วนการจดทะเบียนเครื่องมือทำการประมงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประมง ดังนั้น สองหน่วยงานจึงปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างเป็นเอกเทศต่อกัน

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จากการสัมภาษณ์ นายอุทัย ศิรินุพงษ์ นายกสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำ, ประมงอวนลาก จังหวัดนครศรีธรรมราช⁴⁶ และนายกมลศักดิ์ เลิศไพบุลย์ เทศมนตรีอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช⁴⁷ ในฐานะผู้ประกอบการประมงเมื่อวันที่ 7-8 สิงหาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งสรุปใจความได้ว่า ผู้ประกอบการประมงส่วนใหญ่เกิดความสับสนไม่เข้าใจขั้นตอนหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการขอจดทะเบียนเรือ การขอใบอนุญาตใช้เรือ การยื่นขออาชญาบัตรทำการประมง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการบ่อยครั้ง อีกทั้งยังขาดการประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อมูลให้แพร่หลาย จึงทำให้ผู้ประกอบการประมงสับสนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดเรือเถื่อนขึ้นมากมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วผู้ประกอบการประมงเองก็ต้องการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เกิดจากความเบื้อหนายในระบบราชการมากกว่า จึงจำต้องทำผิดกฎหมาย

- กรมประมงและกรมเจ้าท่าขาดการประสานงานกัน การปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์จนนำไปสู่การเกิดประเด็นปัญหาอีกด้านคือ

⁴⁶ สัมภาษณ์ อุทัย ศิรินุพงษ์, 7 สิงหาคม 2539.

⁴⁷ สัมภาษณ์ กมลศักดิ์ เลิศไพบุลย์, 8 สิงหาคม 2539.

การที่กรมประมงมีประกาศงดใช้ระเบียบการควบคุมอาชีพบัตรและมีการผ่อนผันการออกอาชีพบัตร ตลอดจนการต่ออายุอาชีพบัตรเรื่อยมานั้น อีกทั้งการขาดการตรวจสอบ และประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถควบคุมเครื่องมือทำการประมงได้ตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ผู้ทำการประมงจึงนำเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงในการจับสัตว์น้ำมาใช้กันแพร่หลาย ส่งผลทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเจริญเติบโตไม่ทันกับประสิทธิภาพการทำประมง ทรัพยากรสัตว์น้ำในอ่าวไทยจึงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ผลกระทบที่ตามมาจากความด้อยประสิทธิภาพของการควบคุมการทำประมงในน่านน้ำไทย ก็คือ การเสื่อมโทรมของทรัพยากร โดยการใช้ประโยชน์จากมนุษย์เนื่องจากการทำประมงที่มากเกินไป (overfishing) ซึ่งเป็นลูกโซ่มาจากการพัฒนาเครื่องมือที่รวดเร็วทั้งจำนวนและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเครื่องมือที่ใช้ นั้นเป็นการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ เมื่อทรัพยากรเสื่อมโทรมจนไม่สามารถทำการประมงในน่านน้ำไทยได้ กองเรือประมงที่ไม่สามารถควบคุมได้ของไทยก็จำเป็นต้องออกไปลักลอบทำประมงนอกน่านน้ำ จนรุกล้ำเข้าไปในเขตน่านน้ำพม่า ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านการทำประมงระหว่างไทยกับพม่า

ข. หน่วยราชการไทยอื่น ๆ ที่รับผิดชอบทางทะเลนอกจากกรมประมง ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมเจ้าท่าซึ่งขึ้นกับกระทรวงคมนาคมแล้ว ทางราชการของไทยยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมท้องทะเลที่ชาวประมงจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องอีกมาก เป็นกองทัพเรือซึ่งมีหน้าที่ลาดตระเวน รักษาอำนาจอธิปไตยของไทย เหนือเขตน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และในความคุ้มครองแก่เรือประมงไทยด้วยกองบังคับการตำรวจน้ำ กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมศุลกากร ทำงานซ้ำซ้อนกันโดยขาดการประสานงาน ทำให้การรักษากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ล้นเปลืองงบประมาณสูง จึงควรจัดตั้ง ศูนย์ประสานรักษากฎหมายในทะเลขึ้นใหม่ โดยรวมงานรักษากฎหมายในทะเลของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.4 แนวทางแก้ไข

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งด้วยกระทำของชาวประมงเอง และปัญหาอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ อาจทำการแก้ไขเพื่อลดปัญหาได้ 2 ทาง คือ

1) การวิจัยทางทะเล หน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับทะเล เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมง ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล⁴⁸ เพื่อศึกษาติดตามประเมินทรัพยากรทางทะเลศึกษาเทคโนโลยีการประมง เศรษฐกิจการประมง วิจัยทางการประมง และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางประมงกับต่างชาติ เช่น พม่า ดังนั้น ภาคราชการควรจัดตั้งสถาบันวิจัยทางทะเล เพื่อให้ข้อคิดเห็น ความรู้ ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับทะเลทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น และระดับโลก ตลอดจนให้ข้อมูลข่าวสาร ให้ความรู้เกี่ยวกับทะเลกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐเอกชน ชาวประมง และประชาชนทั่วไป เพราะฉะนั้นถ้ารัฐบาลไทยสามารถตั้งหน่วยงานขึ้นมาได้ เช่น สถาบันวิจัยทางทะเลก็จะช่วยให้รู้ถึงวิธีการทำประมงที่ถูกต้องแหล่งทรัพยากรทางทะเลอันได้แก่ สัตว์น้ำและแร่ธาตุอื่นๆ ในการพัฒนาประเทศ ศึกษา และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชาวประมงเกี่ยวกับกฎหมายทะเล กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในด้านท้องทะเล น่านน้ำ และการทำประมงของเพื่อนบ้าน เป็นต้น อันจะช่วยให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันลดลงไปได้

2) มาตรการบังคับใช้ทางกฎหมาย จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการประมงของไทยนั้น ประเด็นหนึ่งที่เป็นปัญหาคือ การที่หน่วยงานของไทยไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมอันผิดกฎหมายของชาวประมงได้อย่างทั่วถึง อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้กฎหมาย ดังนั้น การจัดระบบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านการประมง ระหว่างไทยกับพม่านั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินงานที่ถูกต้องและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีกลไกการปฏิบัติงานที่มีความสามารถและเหมาะสม นอกจากจะต้องเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่แล้ว จำเป็นจะต้องปรับปรุงโครงสร้างในการติดตามควบคุม ใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยในระดับจังหวัด ควรตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทำประมงแทนการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ประมงเพียงไม่กี่คน ซึ่งต้องรับผิดชอบทั้งจังหวัด

⁴⁸นิติย์ ศรีสมพงษ์, เอกสารประกอบการบรรยายผลประโยชน์ของชาติและความสำคัญของทะเลในศตวรรษหน้า (อัดสำเนา).