

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประมงพื้นบ้าน เป็นอาชีพดั้งเดิมของคนในชุมชนภาคใต้ที่มีมาช้านานนับแต่มีชุมชนตั้งถิ่นฐานทั้งชุมชนฝั่งทะเลและชุมชนลุ่มน้ำ โดยอาศัยเครื่องมือจับสัตว์ที่สร้างขึ้นได้ง่ายด้วยวัสดุในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับชนิดหรือขนาดของสัตว์น้ำที่ต้องการจับและไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติสัตว์น้ำเกินความจำเป็น อีกด้านหนึ่งคือวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน เช่น พื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย การเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล การเพาะเลี้ยงหอย การเพาะเลี้ยงปูทะเล การเพาะเลี้ยงปลากระพงขาว เป็นต้น¹

ปัญหาในเรื่องของการทำประมงยังคงมีอยู่โดยเฉพาะการทำประมงน้ำลึกและประมงชายฝั่ง เพราะต้นทุนของการทำประมงที่สูงขึ้นมากประกอบกับราคาสัตว์น้ำลดลงอย่างต่อเนื่องและราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาในเรื่องของการทำประมงพื้นบ้านคือ เรื่องของการแย่งพื้นที่ทำกิน และการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมายในการทำประมงและจับสัตว์น้ำซึ่งในบางพื้นที่ที่มีการเพาะเลี้ยงชายฝั่งกันหนาแน่นนั้น นำไปสู่การเกิดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ อีกทั้งระหว่างชาวประมงด้วยกันเองระหว่างชาวประมง และผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และระหว่างผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำด้วยกันเอง และยังคงมีปัญหาการทำประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตการทำประมงที่เป็นการทำลายทรัพยากร และไม่รับผิดชอบ หรือปัญหาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นในการใช้อำนาจมีอคติครอบงำพื้นที่ทำการประมงของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ที่เป็นประเด็นปัญหา และนำมาสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้คือ

¹ รัฐพงษ์ ชูดีกันท์. (2561). การวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่ง อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. วิทยานิพนธ์ภูมิศาสตร์และภูมิสารสนเทศ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

1) ปัญหาการเรื่องการแย่งพื้นที่ทำกินของชาวประมงพื้นบ้าน

ในประเด็นนี้ ได้ศึกษาในกรณีการชิงหอยแครง อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแหล่งที่มีการเลี้ยงหอยแครงที่สำคัญของประเทศ อาชีพการเลี้ยงหอยแครงเป็นที่นิยมเลี้ยงกันมากเนื่องจากใช้เวลาเลี้ยงน้อยจัดการได้ง่ายและสร้างรายได้ค่อนข้างดี

ประเด็นปัญหา คือ ปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงทรัพยากรหอยแครงในอ่าวบ้านดอนระหว่างผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง (เลี้ยงหอยแครง) กับ ชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากการที่ผู้ประกอบการซื้อลูกหอยมาปล่อยเพาะเลี้ยงไว้ในพื้นที่ทั้งในเขตที่ได้รับอนุญาตตามประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560 และฉบับแก้ไขที่เกี่ยวข้องหรือในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะในพื้นที่ อำเภอเมือง และอำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นเขตห้ามเลี้ยงแต่มีหอยแครงอุดมสมบูรณ์มากที่สุด จนมีผู้ประกอบการเข้าไปจับจองพื้นที่สร้างคอกหอยแครง แต่ชาวประมงพื้นบ้านได้นำเรือเข้าไปตักเก็บหอยในเขตเพาะเลี้ยงของผู้ประกอบการ จนมีการใช้อาวุธปืนยิงจับ ไล่กัน² ซึ่งตอนนี้กลายเป็นเหตุความขัดแย้งรุนแรงระหว่างผู้ประกอบการ และชาวประมงพื้นบ้าน

2) ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนานฝ้าหอยและโสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำ

ในประเด็นนี้ ศึกษาในกรณีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคาร (ขนานฝ้าหอยและ โสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี³ โดยอาศัยมาตรา 103 แห่งพระราชกำหนดประมง 2558⁴ และแก้ไขเพิ่มเติมที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้สร้างหรือติดตั้งรื้อถอนสิ่งนั้นออกจากที่จับสัตว์น้ำในระยะเวลาที่กำหนด 60 วัน นับจากวันที่ออกประกาศลงวันที่ 12 มิถุนายน 2563 ลงนามโดย นายวิฑูรย์ จินโต ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับชาวประมงพื้นบ้าน ชาวประมงพื้นบ้านที่ประกอบอาชีพประมงในพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีกลุ่มนายทุนผู้ประกอบการขยายพื้นที่บุกรุก

² คม ชัด ลึก. (2563). *เค็ดกลางอ่าว !! เจ้าของคอก ยิงเรือประมงคดลอบจับหอยถึงที่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/local/433434>. [2563, 31 กรกฎาคม].

³ ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนานฝ้าหอยและ โสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี.

⁴ พระราชกำหนดการประมง 2558. มาตรา 103.

จับจองพื้นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประกอบกิจการเลี้ยงหอยแครง โดยผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านทำให้ไม่มีพื้นที่จับสัตว์น้ำ และเพื่อเป็นการคืนพื้นที่สาธารณะทางทะเลให้ทุกคนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียม

ประเด็นปัญหา คือ ปัญหาจากการบังคับใช้ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนานฝ้ายหอยและ โสมสเคย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้นผู้ที่รู้สึกรับผลกระทบ คือ ผู้ประกอบการเลี้ยงหอยแครง เพราะรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุนในการซื้อลูกหอยแครงไปปล่อยในพื้นที่คอกหอยและขนานฝ้ายคอกหอยไม่ให้ชาวประมงพื้นบ้านมาลักลอบจับหอยที่ตนเองได้ปล่อยไว้ เมื่อมีประกาศฯ ดังกล่าวออกมาทำให้ ทำให้ผู้ประกอบการต้องรื้อถอนคอกหอยและขนานฝ้ายคอกหอยภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ออกประกาศ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงอยากให้มีการขยายเวลาการรื้อถอนคอกหอยและสิ่งปลูกสร้างในทะเลนอกเขตอนุญาต และจะต้องให้มีขนานฝ้ายคอกหอยกลางทะเล เพราะขนานฝ้ายมีความจำเป็นมากเป็นในการฝ้ายคอกหอย ไม่สามารถฝ้ายในเรือได้ ผู้ประกอบการจำเป็นที่จะต้องฝ้ายทรัพย์สินคือหอยแครงในคอกหอย ที่ได้ลงทุนไว้และมีมูลค่าสูง มีการลงทุนหลักล้านบาทขึ้นไป หากไม่มีขนานฝ้ายตรงทรัพย์สินที่เลี้ยงไว้จะได้รับความเสียหายได้ ทั้งจากสภาพอากาศที่มีฝน พายุ รวมไปถึงภัยจากมนุษย์ด้วยกัน⁵

3) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

ในประเด็นนี้ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560⁶ บัญญัติขึ้นเพื่อการเปิดโอกาสให้ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังความคิดเห็นกรณีต้องจัดทำนโยบายและแผน ให้การสนับสนุนให้คำปรึกษา ข้อมูล วิทยากร แก่ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ร้องขอ ทำการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลข่าวสารต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแก่ชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมแก่ชุมชนชายฝั่งในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งโครงการหรือกิจกรรมที่จะได้รับการสนับสนุนต้องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรมฯ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับที่อื่นเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่กระทำในเขตที่ชุมชนนั้น

⁵ กรุงเทพธุรกิจ. (2563). ยื่นอุทธรณ์ขยายเวลารื้อขนานคอกหอยอ่าวบ้านดอน สุราษฎร์ฯ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/886595>. [2563, 31 กรกฎาคม].

⁶ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

ตั้งอยู่และเห็นว่ามีประโยชน์ตามภารกิจของกรมฯ เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถแล้วเสร็จภายใน 1 ปี เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ขัดแย้งหรือข้อขัดข้องต่อกฎหมาย มีการรายงานผลหลังจากเสร็จสิ้นโครงการหรือกิจกรรมต่อผู้รับผิดชอบ

ประเด็นปัญหา คือ ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะยังคงมีปัญหาคิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ปัญหาความขัดแย้ง การแย่งชิงทรัพยากรหอยแครงในอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างผู้ประกอบการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง (เลี้ยงหอยแครง) กับ ชาวประมงพื้นบ้าน⁷ หรือ ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย บริเวณหน้าอ่าวนครศรีธรรมราช⁸ โดยเฉพาะบริเวณอ่าวปากนครเรือลัดลอบคราดหอยแครง จึงเป็นความขัดแย้ง 3 ด้าน คือชุมชน นายทุน (ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนช่วยเหลือ) และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้นเพื่อให้ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติโดยจะอาศัยจากหลักการแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ จากการศึกษาในครั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะได้นำเสนอในข้อเสนอแนะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านของต่างประเทศ และประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน
5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันเนื่องด้วยพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครอง

⁷ รัฐพงษ์ ชุตติกันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1.

⁸ ข่าวไทยพีบีเอส. (2563). *เขี่ยกฎหมาย ลักลอบคราดหอยแครง อ่าวปากนคร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://news.thaipbs.or.th/content/293247>. [2563, 31 กรกฎาคม].

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งพื้นที่ทำกิน และให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ ประกอบด้วยปัญหาการเรื่องการแย่งพื้นที่ทำกินของชาวประมงพื้นบ้าน ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนานฝ้าหอยและโสมสเตย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำ ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ดังนั้นเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่สาธารณะพื้นที่ชายฝั่งได้อย่างเท่าเทียม บนพื้นฐานของความถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติตามมาตรการที่ภาครัฐกำหนด รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันสร้างผลผลิตให้ทรัพยากรชายฝั่งคงความอุดมสมบูรณ์ตลอดไป จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้านซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา บทความทางกฎหมายภายในประเทศ มีกฎหมาย ได้แก่ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย โยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 ระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง และศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ตำบกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และสารสนเทศจากหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านของต่างประเทศ

และประเทศไทย

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน