

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรทางทะเล เป็นทรัพยากรที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเล หรือ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเล ทรัพยากรทางทะเลเป็นทรัพยากร ส่วนรวมที่ประชาชนทุกคนในฐานะเจ้าของทรัพยากรย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู มีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว เพื่อให้ทรัพยากรทาง ทะเลคงอยู่อย่างยั่งยืนตลอดไป

จากสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลในปัจจุบันที่อยู่ในระดับ วิกฤต ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาได้ทันต่อสถานการณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานขาดการประสานงานและบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลยังไม่มี ความเป็นเอกภาพขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีการ บุกเบิกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลเป็นจำนวนมาก ทำให้ ทรัพยากรทางทะเลเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยัง ไม่มีความครอบคลุมเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลในบางพื้นที่ ซึ่งสมควรให้มีกฎหมายเพื่อ กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทาง ทะเล รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การใช้ ประโยชน์และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลอย่างสมดุลและยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติคุ้มครองการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่เคยมีมาใน อดีต นอกจากนี้แล้วยังบัญญัติให้มีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และกำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนใน การมีส่วนร่วมตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น จัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับบุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชน โดยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิประชาชน ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน<sup>1</sup>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงทะเลมีจำนวนมากหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับต่างให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานมีอำนาจในการบริหารจัดการเหนือพื้นที่ทางทะเล ชายฝั่งและเกาะ ตลอดจนการควบคุมจำนวนเรือและเครื่องมือการประมง เมื่อหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยกฎหมายต่างฉบับกัน แต่บังคับในพื้นที่เดียวกันจึงเกิดความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน ทำให้ประชาชน โดยเฉพาะชาวประมงซึ่งมีอาชีพประมงทะเลและชายฝั่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ความซ้ำซ้อนของกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติกำหนดให้โครงสร้างของอำนาจและหน้าที่กระบวนกรปฏิบัติตามกฎหมาย รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกรมประมง การดูแลรักษาทรัพยากรประมงทะเลซึ่งเป็นกิจการสาธารณะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเหตุให้ไม่สามารถระดมพลังคนในสังคมเข้าร่วมแก้ไขปัญหาการประมงทะเลได้อย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการประมงทะเลอย่างยิ่งย่น จากสถิติข้อมูล<sup>2</sup> ที่ผ่านมาพบว่าก่อนปี พุทธศักราช 2503 ประเทศไทยจับสัตว์น้ำได้ปีละ 150,000 ตัน จากนั้นปริมาณการจับสัตว์น้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึง 1,500,000 ตัน ในปีพุทธศักราช 2515 และปีพุทธศักราช 2520 มีการพัฒนาอวนล้อมจับปลาผิวน้ำปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่ม เป็น 2,000,000 ตัน และ 2,753,000 ตัน ในปีพุทธศักราช 2536 พร้อมกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้น ทำให้ทะเลไทยเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ซึ่งในปีพุทธศักราช 2504 สามารถจับสัตว์น้ำในอ่าวไทยได้ชั่วโมงละ 298 กิโลกรัม และลดลงเหลือเพียงชั่วโมงละ 20 กิโลกรัมในปีพุทธศักราช

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66

<sup>2</sup> แผนแม่บทการจัดการประมงทะเลของไทย. (น.5-6) โดย กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2553).

2532 จากการศึกษาในปีพุทธศักราช 2541 พบว่า จำนวนการจับลดลงเหลือ 7 กิโลกรัมต่อชั่วโมง นอกจากนี้ปลาที่จับได้เป็นปลาขนาดเล็กและลูกปลาเศรษฐกิจร้อยละ 40 รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมไทย พุทธศักราช 2540 สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมระบุว่าปริมาณการจับสัตว์น้ำอย่างยั่งยืนในทะเลไทยไม่ควรเกินปีละ 1,400,000 ตัน แยกเป็นปลาผิวน้ำ 450,000 ตัน ปลาหน้าดิน 950,000 ตัน แต่การประมงทะเลไทยจับสัตว์น้ำสูงกว่า 2,500,000 ตันต่อปี การจับสัตว์น้ำทะเลได้ปริมาณมากขึ้นทั้งๆ ที่ความอุดมสมบูรณ์ของอ่าวไทยลดลง เกิดจากการใช้วิธีการทำประมงที่ทำลายทรัพยากรมากขึ้นตลอดจนการใช้เครื่องมือประมงที่จับสัตว์น้ำได้มากชนิดกว่าที่ต้องการ ทำให้เกิดการประมงมวลชีวภาพ คือ มุ่งกวาดล้างสัตว์น้ำทะเลทุกชนิด

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เริ่มบังคับใช้ช่วงต้นของการพัฒนาการประมงทะเล (ปีพุทธศักราช 2490 ถึง ปีพุทธศักราช 2515) แต่จากปีพุทธศักราช 2516 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 40 ปี ที่การประมงทะเลเริ่มเข้าสู่ยุคของการพัฒนาเครื่องมือการประมงที่ทำลายทรัพยากรและมุ่งกวาดล้างสัตว์น้ำ โดยที่การควบคุมและการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่สามารถหยุดยั้งการทำลายได้ กลับทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำตกอยู่ในสถานะเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วควบคู่กับความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่ากฎหมายและระเบียบที่กำหนดขึ้น โดยรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรและกลไกของรัฐไม่สามารถที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิหรือกำหนดหลักเกณฑ์รับรองสิทธิให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่นชุมชน จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ จากการศึกษาข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเกิดประเด็นปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายของการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลมีหน่วยงานหลายหน่วยที่เกี่ยวข้องและเข้ามาบริหารจัดการ เช่น กรมประมง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ เป็นต้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และกฎหมายยังไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์จริง ขาดการจัดทำนโยบายและแผนการใช้และดูแลผลประโยชน์ทางทะเลในภาพรวม

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการทำประมงทางทะเลของประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีที่ชาวประมงซึ่งทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนลาก อวนรุนที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมือประเภทนี้มาก่อนแล้ว เมื่อครบกำหนดใบอนุญาตแล้วจะทำการต่อใบอนุญาตในปีถัดไปนั้น มีเงื่อนไขว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงพิจารณาคำขออนุญาตเฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงในปี การประมงที่แล้วเท่านั้น แต่ถ้าผู้ขออนุญาตยังไม่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมือ อวนลาก อวนรุนมาก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงจะปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตดังกล่าวให้ การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งกำหนดไว้ว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิเสรีภาพในการ ประกอบอาชีพของประชาชน

3. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ การทำประมงทางทะเล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่นและของชาติ และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งให้สิทธิชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เมื่อทรัพยากรประมงทางทะเล เป็นทรัพยากรส่วนรวมประชาชนทุกคนในฐานะเจ้าของจะต้องมีส่วนร่วมในการปกป้อง หวงแหน บริหารจัดการและดูแลรักษาเพื่อให้คงอยู่อย่างยั่งยืนสืบทอดไปยังลูกหลานตลอดไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานกลางที่จะ บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล การออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศึกษาจากแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร จัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และประเทศ ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีลักษณะทางทะเลคล้ายกับประเทศไทย และประสบความสำเร็จใน

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดีที่ควรจะดำเนินการศึกษาและเป็นแนวทางที่จะนำมาปรับใช้สำหรับประเทศไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
2. เพื่อศึกษารูปแบบ สภาพปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
3. เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
5. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีปัญหาในการบริหารจัดการ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางที่จะมาควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาได้ทันต่อสถานการณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานขาดการประสานงานและบูรณาการในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ปัญหาการออกกฎที่กระทบสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล หลักกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากตำรา หนังสือ บทความ วารสาร เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลปกครอง ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการทำประมงทางทะเล
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ สภาพปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลได้
5. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล