หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การจัดการประมงและมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเล ตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482

การศึกษากฎเกณฑ์ของกฎหมายจาก พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 เพื่อทราบแนวความคิดและหลักการ โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ปัญหาการจัดการประมง และอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลโดยเฉพาะ เพื่อจะได้สรุปเสนอแนะแนวความคิดหลักการและแนวทางปฏิบัติทางกฎหมายซึ่งอาจนำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับให้มีผลบังคับใช้ ทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงบรรเทาเบาบางได้บ้าง

พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัยากรธรรมชาติ (Use oriented approach) เพื่อวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจของชาติเป็นหลัก ซึ่งมีโครงสร้างและแบบแผนลักษณะสำคัญ ดังนี้ [1]

1. กำหนดระเบียบวิธีการและกฎเกณฑ์สำหรับการใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการเก็บรายได้ในรูปค่าธรรมเนียมหรืออากรต่าง ๆ
2. ระบุและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
3. กำหนดข้อห้ามสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้และแสวงประโยชน์
4. กำหนดโทษสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อห้าม โดยถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

ทรัพยากรประมงซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (Res communis) อยู่ภายใต้การดูแลรักษาและการจัดการใช้ประโยชน์โดยรัฐ นโยบายของรัฐบาลโดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและบริหารเพื่อหารายได้มาทำนุบำรุงและพัฒนาประเทศ

---

1. พนัส ทัศนียานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 109-126.

สำหรับ พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทยมีหลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้ มุ่งเน้นในการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่จะมาทำการประมงหรือร่วมทำการประมง หรือเป็นครูสอน หรือผู้ฝึกทำการประมงประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเน้นเรื่องเขตการประมงของไทยว่ามีขอบเขตเพียงใด ประการสุดท้าย พ.ร.บ.นี้ให้อำนาจการสอบสวนแก่ผู้สั่งให้จับหรือจับกุม มีอำนาจสอบสวนได้ พร้อมนี้เกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้องคดี นอกจากพนักงานอัยการแล้ว ยังให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารฟ้องคดีได้อีกด้วย [2]

4.1 น่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทย : แหล่งประมงทะเลของไทย

แหล่งประมงทะเลของไทย จากคำนิยามของมาตรา 4(5) พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติว่า

"ที่จับสัตว์น้ำ" หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขัง หรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดทั้งปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินซึ่งท่วมในฤดูน้ำ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ หรือมีสิทธิ์ที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้นปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณีหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

จะเห็นได้ว่า ที่จับสัตว์น้ำตามกฎหมายประมง แบ่งได้ 5 องค์ประกอบ

1. ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล
2. หาดทั้งปวง
3. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ขณะที่น้ำท่วม

---

2. อำนวย แท่นทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482, (กรุงเทพมหานคร, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2532) หน้า 9.

4. ที่ดินซึ่งบุคคลมีกรรมสิทธิ์ขณะน้ำท่วม

5. ภายในเขตน่านน้ำไทย หรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ หรือมีสิทธิจะใช้ต่อไป ในการทำการประมง โดยน่านน้ำเหล่านั้นปรากฏทั่วไปว่า มีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด

รายละเอียดแต่ละองค์ประกอบอธิบายได้ดังนี้

1. ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล

หมายความว่าที่ซึ่งมีน้ำขังอยู่ส่วนการขังนั้นจะไหลหรือไม่ไหลก็ตามจะไหลแรงหรือไหลเอื่อย ๆ ก็ตาม ในตัวบทกฎหมาย ยกตัวอย่างให้ไว้เพียงเล็กน้อยว่า "เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง บึง บ่อ เป็นต้น"

1. หาดทั้งปวง

คำว่า "หาด" หมายถึงบริเวณที่ดินที่อยู่ระหว่างน้ำกับดลิ่งมีลักษณะเป็นเนินลาดลงในน้ำและเมื่อกล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว หาดมี 2 ประเภท คือ หาดทรายและหาดเลน ซึ่งอยู่ตามบริเวณฝั่งหรือตามริมเกาะต่าง ๆ คำว่าหาดนี้ต้องหมายความว่าหาดตามบริเวณน้ำจืด น้ำกร่อย และทะเลไม่ควรจะไปมุ่งที่หาดทรายในทะเลเพียงอย่างเดียว เพราะว่า หาดตามริมฝั่งทะเลหรือเกาะต่าง ๆ นั้น ใช้ในการควบคุมและคุ้มครองเต่าและกระทะเลที่ขึ้นวางไข่ ส่วนหาดที่เป็นหาดเลนอาจใช้ในการเลี้ยงหอยแครง เป็นต้น และหาดจะเป็นที่จับสัตว์น้ำได้ หาดนั้นจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากหาดนั้นเป็นของบุคคลถือกรรมสิทธิ์หาดนั้นก็ไม่ใช่ที่จับสัตว์น้ำ เพราะหาดอาจมีบุคคลจับจองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ได้

3. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งป่าไม้ขณะที่มีน้ำท่วม

คำว่า "ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" นั้น เป็นคำในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 1304 ซึ่งบัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดซึ่งจะมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์"

จากคำนิยามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้วนี้จะเห็นว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่จับสัตว์น้ำได้มีอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีน้ำขังหรือไหลแต่จะมีน้ำขังหรือไหลในฤดูน้ำท่วมก็จะกลายเป็นที่จับสัตว์น้ำได้ประการหนึ่ง เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าแต่ในฤดูน้ำมีน้ำขังหรือไหล เป็นต้น

ประการที่สอง สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีน้ำขังหรือไหลอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นฤดูน้ำหรือไม่ ย่อมจะเป็นที่จับสัตว์น้ำอยู่ในตัวอีกประการหนึ่ง เช่น ทางน้ำ ทะเลสาบ หนอง บึง ต่าง ๆ อ่างเก็บน้ำต่าง ๆ เป็นต้น

<u>แนวคำวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับที่จับสัตว์น้ำ

<u>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214/2482</u> วินิจฉัยว่า ที่ชายทะเลซึ่งน้ำท่วมทุกวัน ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

<u>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 410/2485</u> วินิจฉัยว่า ที่ชายทะเลซึ่งอยู่ระหว่างป่าแสมและที่น้ำทะเลท่วมถึงในบางฤดูเป็นที่ที่มีโฉนดแล้ว และจำเลยได้ครอบครองอยู่มิได้ทอดทิ้งย่อมมิใช่ที่ดินสาธารณะ

<u>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 290/2508</u> วินิจฉัยว่า การวิดบ่อล่อสัตว์น้ำอันจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 18 นั้นต้องได้ความว่า เป็นบ่อล่อสัตว์น้ำตามกฎกระทรวงกำหนดไว้สำหรับหนองก็เฉพาะหนองสาธารณะ จึงจะเป็นที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มาตรา 4(5) เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าหนองมิได้เป็นหนองสาธารณะก็ไม่เป็นที่จับสัตว์น้ำ บ่อปลาของจำเลยในหนองดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นบ่อล่อ

สัตว์น้ำ ดังนั้น จำเลยวิดน้ำทำการประมงของจำเลย จึงเอาผิดจำเลยไม่ได้

คำว่า "รวมทั้งป่าไม้ขณะที่มีน้ำท่วม" หมายความว่า ถ้าเป็นป่าไม้ธรรมดาไม่มีน้ำท่วมก็ไม่ใช่ที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง แต่ถ้าป่าไม้ขณะที่มีน้ำท่วมจะมีระดับลึกหรือตื้นเพียงใดก็ถือว่าเป็นที่จับสัตว์น้ำ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประมง และพระราชบัญญัติป่าไม้ต่างก็ทับซ้อนกันและกัน โดยแต่ละต่างผลัดกันทับ เช่น ถ้าน้ำท่วมบริเวณป่าไม้นั้น บริเวณป่าไม้ที่ถูกน้ำท่วมก็เป็นที่จับสัตว์น้ำ แต่ถ้าน้ำไม่ท่วมหรือระยะเวลาที่น้ำลดลงไปแล้ว สภาพบริเวณนั้นก็ไม่ใช่ที่จับสัตว์น้ำกลายสภาพเป็นป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้

4. <u>ที่ดินซึ่งบุคคลมีกรรมสิทธิ์ขณะน้ำท่วม</u>

ข้อความตอนนี้หมายความถึงขณะที่เกิดเหตุมีน้ำท่วมขังอยู่อันเนื่องมาจากน้ำท่วมในฤดูน้ำ อาจท่วมเป็นระยะชั่วคราวหรือท่วมทั้งฤดูก็ได้ เช่น นายแดงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่นาแปลงหนึ่งอยู่ในบริเวณจังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นที่ลุ่มและมีน้ำหลากมาท่วมอยู่เสมอ ปรากฏว่าในฤดูน้ำปีนั้นน้ำได้หลากมาท่วมนาและพื้นดินบริเวณที่ลุ่มแถว ๆ นั้นทั่วไปหมด นาของนายแดงจึงกลายเป็น "ที่จับสัตว์น้ำ" ไปตามพระราชบัญญัติการประมง

คำที่น่าสนใจในข้อความตอนนี้คือ คำว่า "กรรมสิทธิ์" เป็นคำในประมวลกฎหมายที่ดินผู้ที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใด ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินหรือโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้วอย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 ประการนี้เท่านั้น ส่วน น.ส.3 หรือ ส.ค.1 ผู้มีชื่อในหนังสือดังกล่าวนี้เพียงแต่ได้สิทธิครอบครองในการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์เท่านั้น จึงไม่ใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์เหมือนโฉนดที่ดินหรือโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว แม้คำว่า "กรรมสิทธิ์" และ "สิทธิครอบครอง" จะมีความหมายต่างกันซึ่งถือว่า "กรรมสิทธิ์" มีศักดิ์สูงกว่า "สิทธิครอบครอง" ก็ตาม ถ้าหากในฤดูน้ำหลากมาท่วมที่ดิน 2 ประเภทนี้ กลายเป็น "ที่จับสัตว์น้ำ" เช่นเดียวกัน นั่นก็หมายความว่าที่ดิน น.ส.3 หรือ ส.ค.1 แม้จะไม่ถือว่าเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์แต่ก็อนุโลมให้ถือเสมือนว่าเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ในความหมายของคำว่า "ที่จับสัตว์น้ำ" ตามพระราชบัญญัติการประมง ซึ่งก็เข้าหลักการแปลความตามกฎหมายแห่งฯ ที่ว่า "แม้ที่ดินกรรมสิทธิ์เมื่อน้ำหลากมาท่วมยังกลายเป็นที่จับสัตว์น้ำฉะนั้น เพียงสิทธิครอบครองก็ยิ่งจะกลายเป็นที่จับสัตว์น้ำอย่างไม่มีปัญหา" การแปลความตามหลักกฎหมายแห่งนี้จึงยุติธรรม เพราะถ้าไม่แปลความตามกฎหมายแห่งฯ แล้ว สมมุติว่าไปแปลความตามตัวอักษรเหมือนกฎหมายอาญา คือถือเคร่งครัดคำว่า "กรรมสิทธิ์" เมื่อไม่ใช่ที่ดิน

กรรมสิทธิ์ก็จะไม่ใช่ที่จับสัตว์น้ำแล้ว คือถ้าถือว่าที่ดินที่เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองแล้ว เมื่อน้ำหลากมาท่วมในฤดูน้ำท่วมแล้วที่นี้จะไม่ใช่ที่จับสัตว์น้ำ เพราะว่าไม่ใช่ที่ดินกรรมสิทธิ์จะไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินทั้ง 2 แปลงนี้ เช่น นายแดงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงหนึ่งติดกับนายดำซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส.3 มีเพียงสิทธิครอบครอง เมื่อถึงฤดูน้ำหลากมาท่วมที่ดินทั้ง 2 แปลง ที่ดินโฉนดของนายแดงกลายเป็นที่จับสัตว์น้ำ ส่วนที่ดินของนายดำจะไม่กลายเป็นที่จับสัตว์น้ำซึ่งผลจะแตกต่างกันทางด้านพระราชบัญญัติการประมง กล่าวคือสมมุติว่าเจ้าของที่ดินทั้ง 2 แปลงดังกล่าวต่างใช้ยาเบื่อเมาทำการจับปลาในที่ของตนเจ้าของที่ดินโฉนดมีความผิด ส่วนเจ้าของที่ดิน น.ส. 3 จะไม่มีความผิดซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประมง ดังนั้นจึงสรุปความได้ว่า จะเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม เมื่อถึงฤดูน้ำหลากมาท่วมย่อมกลายเป็นที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมงทั้งสิ้น

5. "ภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใดซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิจะใช้ต่อไปในการทำการประมงโดยน่านน้ำเหล่านั้นปรากฏทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด"

องค์ประกอบของข้อความตอนนี้ รวมความหมายถึงน่านน้ำใหญ่ ๆ 2 น่านน้ำด้วยกัน คือ

ก. ภายในเขตน่านน้ำไทย หรือ

ข. น่านน้ำอื่นใด

นัยองค์ประกอบข้อ 5 ที่จับสัตว์น้ำ ตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 องค์ประกอบดังกล่าวได้บัญญัติเป็นคำจำกัดความ เขตการประมงไทย ตามมาตรา 4 พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 อีกด้วย

จากองค์ประกอบดังกล่าว อธิบายได้ว่า

ก. น่านน้ำไทย

คำว่า น่านน้ำไทย หมายถึง "บรรดาน่านน้ำซึ่งอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย"

คำว่า อธิปไตยของไทยนี้รวมทั้งพื้นดินในเขตแดนของประเทศไทย เขตน่านน้ำและเขตใต้พื้นดินพื้นน้ำ และเขตอากาศเหนือพื้นดินพื้นน้ำด้วย

น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยดังกล่าวนี้ ได้แก่

1. น่านน้ำภายใน (Internal Waters)
2. อ่าวประวัติศาสตร์ (Historic Bay)
3. ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea)

1. น่านน้ำภายใน (Internal Waters)

น่านน้ำภายใน หมายถึง "ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหลอยู่ในผืนแผ่นดิน และรวมทั้งทะเลบริเวณนั้น หากเส้นฐานตรง (Baseline or Straight baseline) ที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตหรือเขตอื่นแล้วแต่กรณีเข้ามาจนถึงผืนแผ่นดินด้วย" น่านน้ำภายในเป็นที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง อาทิเช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง

ตามอนุสัญญากรุงเจนีวาปี 1958 ประเทศไทยได้ประกาศเส้นฐานตรงและประกาศน่านน้ำภายในไปแล้วเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2513 บริเวณเกาะสมุย เกาะพงันเข้ามาจนถึงจุดน้ำลงต่ำสุด บริเวณฝั่งทะเลจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นน่านน้ำภายใน ดังนั้นน่านน้ำภายในไม่ได้หมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ภายในอย่างเดียว แต่หมายความรวมทั้งทะเลที่อยู่ภายในเส้นฐานเข้ามาด้วย

2. อ่าวประวัติศาสตร์ (Historic Bay)

อ่าว (Gulf, Bay) คือ พื้นท้องทะเลส่วนที่ยื่นล้ำเข้ามาในผืนแผ่นดินที่เกิดจากฝั่งทะเลตอนที่เว้าลึกเข้าไปในฝั่ง ซึ่งได้สัดส่วนกับความกว้างของปากอ่าว บริเวณอ่าวนี้มีลักษณะเหมือนเกือบล้อมรอบฝั่งทะเล และพื้นที่ของส่วนเว้านั้นจะกว้างเท่ากับหรือใหญ่กว่าพื้นที่ครึ่งวงกลมซึ่งเส้นผ่าศูนย์กลาง ได้แก่ เส้นตรงที่ลากพาดปากทางเข้า

อ่าวที่รัฐเดียวเป็นเจ้าของชายฝั่งและระยะห่างระหว่างแนวน้ำต่ำ (Low Water Marks) ของจุดทางเข้าอ่าวตามธรรมชาติไม่เกิน 24 ไมล์ อ่าวนั้นย่อมอยู่ในอธิปไตยของรัฐชายฝั่งนั้นและพื้นทะเลส่วนที่ถูกล้อมภายในเส้นลากพาดปากอ่าวกับพื้นดินชายฝั่งถือว่าเป็นน่านน้ำภายในของรัฐนั้น แต่ถ้าอ่าวนั้นเป็นอ่าวขนาดใหญ่ซึ่งระยะห่างระหว่างแนวน้ำต่ำของจุดทางเข้าอ่าวตามธรรมชาติเกินกว่า 24 ไมล์ พื้นน้ำในอ่าวนั้นย่อมไม่อยู่ภายในอธิปไตยของรัฐชายฝั่งทั้งหมดเหมือนอ่าวขนาดเล็ก ถ้าหากกว้างเกิน 24 ไมล์ ก็ให้ลากเส้นตรงยาว 24 ไมล์ ปิดกั้นพื้นน้ำอย่างมากที่สุดที่จะมากได้ โดยเส้นที่มีความยาวเท่านั้น แต่ถ้าหากปรากฏว่าอ่าวนั้นเป็นอ่าวประวัติศาสตร์แล้ว หลักเกณฑ์ที่กล่าวย่อมไม่ใช้บังคับ

อ่าวประวัติศาสตร์ คือ อ่าวขนาดใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ในเขตของรัฐเดียว อีกทั้งรัฐนั้นได้ยึดถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐติดต่อกันมาช้านานว่าเป็นอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ โดยไม่มีรัฐอื่นใดคัดค้าน เช่น อ่าวไทยตอนใน (รูปอักษร ก.) เป็นอ่าวประวัติศาสตร์มานานแล้ว จึงถือเสมือนว่าเป็นอาณาเขตของรัฐซึ่งอยู่ในท้องที่จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ปากอ่าวกว้าง 5.6 ไมล์ ลึกเข้าไป 50 ไมล์ เนื้อที่ประมาณ 250 ตารางไมล์ โดยกำหนดเส้นละติจูด 12 - 35 - 45" เหนือ ลองติจูด 100 - 57 - 45" ตะวันออก ตามเส้นละติจูดไปทางทิศตะวันตกถึงจุดที่ 2 ณ ฝั่งทะเล ตรงข้ามละติจูด 12 - 35 - 45" เหนือ ลองติจูด 99 - 57 - 30" ตะวันออก อ่าวดังกล่าวนี้เป็นน่านน้ำภายในจึงเป็นที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัติการประมง

3. <u>ทะเลอาณาเขต</u> (Territorial Sea)

คือ ทะเลที่อยู่ถัดจากแผ่นดินของประเทศนั้นและจากน่านน้ำภายในออกไปไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล (1 ไมล์ทะเลเท่ากับ 6,076 ฟุต) นับจากเส้นฐานตรง หมายความว่าทะเลอาณาเขตนั้นต้องพิจารณาถึง 2 กรณี คือ กรณีนับจากแผ่นดินก็นับตั้งแต่จุดที่มีน้ำลงต่ำสุดออกไปอีก 12 ไมล์ทะเล การใช้วัดนั้นถ้ามีจุดหลาย ๆ จุดก็เอาจุดใกล้ที่สุด 1 ไมล์ทะเลเท่ากับ 6,076 ฟุต หรือระยะหนึ่งลิปดาแห่งเส้นรอบวงของโลก ส่วนในกรณีประกาศเส้นฐานตรง และกำหนดน่านน้ำภายในไว้ ก็นับจากจุดที่ได้ประกาศไว้ต่อไปอีก 12 ไมล์ทะเล เช่น เกาะสมุย หรือเกาะพงัน ก็ต้องนับต่อจากจุดน้ำลงต่ำสุดด้านนอกของเกาะออกไปอีก 12 ไมล์ทะเล ไม่ใช่นับแต่ปลายฝั่งของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ดังนั้น น่านน้ำภายในก็ดี อ่าวก็ดี ทะเลอาณาเขตก็ดี ถือเป็นที่จับสัตว์น้ำและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกด้วย

ข. <u>น่านน้ำอื่นใด</u>

จากองค์ประกอบคำอธิบายเขตการประมงไทย มีถ้อยคำว่า น่านน้ำอื่นใด หมายความว่าน่านน้ำอื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้ใช้ทำการประมง หรือจะพึงมีสิทธิ์ในการทำการประมงในอนาคต โดยน่านน้ำเหล่านี้จะต้องปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือขนบธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด นั้น

เมื่อพิจารณาถึงการประกาศอ้างสิทธิกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ตามหลักการของอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ

จารีตประเพณี เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีผลทำให้ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทั้งหมดที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย การอ้างสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการก่อตั้งทรัพยสิทธิของรัฐที่มีผลทำให้รัฐอื่นไม่มีสิทธิเข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยตามหลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวงได้อีกต่อไป [3]

ฉะนั้น น่านน้ำเขตเศรษฐกิจจำเพาะจึงเป็นที่จับสัตว์น้ำ และเป็นน่านน้ำเขตอำนาจของประเทศไทยด้วย ชาวประมงของไทยมีสิทธิอธิปไตยในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่มีอยู่ในน้ำ เหนือพื้นที่ใต้ทะเล ที่มีอยู่ในพื้นที่ใต้ทะเล และชั้นดินใต้ผิวพื้นที่ใต้ทะเล

4.2 <u>บทบัญญัติรองรับตามกฎหมายประมงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดการประมง</u>

พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการจัดการประมงได้ดังนี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 นอกจากให้คำจำกัดความว่า "รัฐมนตรี" ไว้ในมาตรา 4 (18) ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าของเรื่องต่าง ๆ ใน พ.ร.บ.นี้ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ เช่น

---

3. พนัส ทัศนียานนท์. <u>ทรัพย์สิทธิตามหลักกฎหมายทะเลยุคปัจจุบัน</u>, (กรุงเทพมหานคร, วารสารธรรมศาสตร์, 15:3), หน้า 67-82.

มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติเป็นไปตาม พ.ร.บ.นี้

มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนการกำหนดอำนาจรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนมิให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ

มีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและอากรการประมงต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

ส่วนการกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกเป็นรูปคำสั่ง ประกาศหรือระเบียบมีหลายเรื่องด้วยกัน [4]

มาตรา 32 รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในท้องที่ของตนมีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

(2) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด

(3) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด

(4) กำหนดวิธีให้ใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ

(5) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ให้ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ในฤดูดังกล่าว

(6) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

(7) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติที่รองรับอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมง เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โดยบัญญัติให้ผู้มีอำนาจประกาศได้ตามอนุมาตรา (1) ถึง (7) แก่

---

4. อำนวย แท่นทอง. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการประมง (ภาค 1). (กรุงเทพมหานคร, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2528) หน้า 96-97.

ผู้มีอำนาจประกาศตามมาตรานี้ คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. ข้าหลวงประจำจังหวัด โดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัด ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง มีอำนาจประกาศกำหนดตาม (1) ถึง (7) แต่การจะบัญญัติไว้ให้แน่นอนเป็นการทำได้ยาก เพราะสภาวะการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการประมงย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอ และไม่ค่อยจะตรงกันหรือเหมือนกันเสมอไป เช่น ฤดูมีไข่ของปลาก็ต่างกัน แม้จะเป็นปลาชนิดเดียวกัน แต่อยู่คนละจังหวัดหรือคนละภาคก็ยังแตกต่างกัน แม้จะเป็นปลาชนิดเดียวกันในภาคเดียวกันก็ยังแตกต่างกันได้ ส่วนเรื่องเครื่องมือทำการประมงเช่นกัน อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัย เช่นเดิมเครื่องมือชนิดนี้ไม่เป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ แต่เมื่อได้ปรับปรุงดัดแปลง ก็กลายเป็นเครื่องมือที่ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำก็ได้ [5]

บทกำหนดโทษ

โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนประกาศรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ (มาตรา 65)

บรรดาเครื่องมือที่ประกาศห้ามใช้ตามมาตรา 32 ถ้านำมาใช้ ศาลพิพากษาริบเครื่องมือนั้นเสีย (มาตรา 70)

4.3 กำลังผลิตของสัตว์น้ำทะเลในเขตน่านน้ำไทย

นักวิชาการของกรมประมงได้ประเมินกำลังผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำในแหล่งประมงของไทย ซึ่งปรากฏในรายงานว่า ศักยการผลิตสูงสุดของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลในน่านน้ำไทยมีประมาณ 1,400,000 ตัน โดยได้จากแหล่งประมงในอ่าวไทยประมาณ 1,150,000 ตัน

---

5. อำนวย แก่นทอง คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการประมง (ภาค 2) (กรุงเทพมหานคร, กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2529) หน้า 22.

และทะเลอันดามันประมาณ 250,000 ตัน ซึ่งขณะนี้การทำการประมงของไทยถึงจุดของระดับการผลิตสูงสุดแล้ว (Optimum yield)

ศักยการผลิตสูงสุดของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลในน่านน้ำไทย (หน่วย-ตัน)[6]

ชนิดทรัพยากรสัตว์น้ำ	อ่าวไทย	ทะเลอันดามัน	ปริมาณรวมทั้งหมด
ปลาผิวน้ำ	400,000	50,000	450,000
สัตว์น้ำหน้าดิน	750,000	200,000	950,000
รวม	1,150,000	250,000	1,400,000

4.4 มาตรการเกี่ยวกับการจัดการประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

ทรัพยากรประมงตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โดยบัญญัติให้ผู้ที่มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบเกี่ยวกับการประมงตามมาตรา 32 ดังต่อไปนี้

4.4.1 ผู้มีอำนาจในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ให้ผู้ทำการประมงถือปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำ คือ

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข. ข้าหลวงประจำจังหวัด (ปัจจุบัน-ผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยอนุมัติของรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตน

---

6. บุญเลิศ ผาสุก, การประมงทะเลในน่านน้ำไทย (ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, อนาคตประมงไทย, 2530), หน้า 69 .

4.4.2 หลักเกณฑ์ และวิธีการ ตามข้อบัญญัติของมาตรา 32(1)-(7)

1. กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ
2. กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด
3. กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงพอ
4. กำหนดวิธีให้ใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ
5. กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ให้ใช้และกำหนดวิธีทำการประมงที่จับสัตว์น้ำใด ๆ ในฤดูดังกล่าว
6. กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง
7. กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

4.4.3 วิธีการออกมาตรการเพื่อการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง

อาศัยอำนาจตามกฎหมายประมง นัยมาตรา 32 ดังกล่าว กรมประมงได้กำหนดวิธีการ เพื่อการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ที่สำคัญ 3 ประการ

ก. มาตรการจำกัดพื้นที่ทำการประมง

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายว่าด้วยการประมงถือว่าที่จับสัตว์น้ำเป็นที่สาธารณประโยชน์ บุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงได้ แต่ในสถานที่บางแห่งทางราชการได้ประกาศกำหนดข้อห้ามไว้ เช่น

1. ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากชนิดมีถุงและเครื่องมืออวนรุน ระวะ ชิบ หรือรุนกุ้ง รุนเคย หรืออวนรุนทุกชนิดและทุกขนาด ที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ภายในเขตระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งขณะทำการประมง และภายในรัศมี 400 เมตร นับออกไปจากอาณาเขตที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ทุกชนิดที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ และได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นหนังสือตามมาตรา 32(2) (4) (20 กรกฎาคม 2515)

2. ห้ามใช้เครื่องมือลากที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงหอยชนิดสองฝา หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะหรือวิธีการคล้ายคลึงกันทุกชนิดและทุกขนาดที่ใช้กับเรือยนต์ทุกชนิดทำการประมง ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ ภายในเขตระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งทะเล ตามมาตรา 32(2) (4) (18 กุมภาพันธ์ 2517)

3. ห้ามทำการประมงด้วยเครื่องมือทุกชนิดและทุกขนาดไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ ภายในพื้นที่ทะเลอ่าวสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ตามมาตรา 32(2) (4) (26 มิถุนายน 2518)

4. ห้ามทำการประมงในบริเวณรอบ ๆ เกาะเต่า และเกาะหางเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะ 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งขณะทำการประมง ตามมาตรา 32(2) (4) และ (7) (13 มกราคม 2519)

5. ห้ามใช้อวนลากและอวนรุนทำการประมงในบริเวณพื้นที่ทะเลอ่าวพังงา ตั้งแต่ปลายแหลมงอบ อำเภอตะกั่วทุ่ง ถึงเกาะนาคาใหญ่ อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา และอำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ตามมาตรา 32(2) (4) (1 สิงหาคม 2522)

6. ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากชนิดมีถุงและเครื่องมืออวนรุน ระวะ ชิบ หรือรุนกุ้ง รุนเคย หรืออวนถุงทุกชนิดและทุกขนาดที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงภายในระยะ 1,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งเกาะตะรุเตา จังหวัดสตูล ตามมาตรา 32(2) (4) (17 ตุลาคม 2523)

ข. มาตรการจำกัดฤดูกาลทำการประมงและจำกัดการใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด

กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูกในบางท้องที่ของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในฤดูปลาที่มีไข่ ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี และในฤดูวางไข่และอนุรักษ์ลูกปลาระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี ตามมาตรา 32(1) (2) (4) และ (5) (28 พฤศจิกายน 2527)

หลักการและเหตุผล

มาตรการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 28

พฤศจิกายน 2527 เรียกกันเพื่อให้เข้าใจง่ายว่า มาตรการปิดอ่าว 3 จังหวัด [7] มีวิวัฒนาการมาจากมาตรการอนุรักษ์ปลาทู ซึ่งในปี 2496 ได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2496 เรื่อง กำหนดปลาทูมีไข่และกำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดขึ้นใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเรือที่ทำการประมงปลาทู มิให้จับปลาทูในฤดูปลาทูมีไข่ ขึ้นมาใช้ประโยชน์มากเกินไป เนื่องจากปลาทูเป็นปลาที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีการวางไข่ตลอดปี แต่จะชุกชุมมากในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคม และเดือนมิถุนายน ถึงเดือนกันยายนของทุกปี แหล่งวางไข่ได้แก่บริเวณอ่าวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร เกาะสมุย และเกาะพงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อย่างเข้าเดือนมีนาคม ปลาทูที่มีอายุ 1 เดือน ความยาว 5-7 เซนติเมตร ถ้าปล่อยให้เจริญเติบโตต่อไปอีก 1 เดือน ปลาจะมีความยาวตั้งแต่ 14-16 เซนติเมตร เป็นขนาดของปลาที่ตลาดต้องการและสามารถจำหน่ายได้ราคาดี [8]

ต่อมาในปี 2502 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการเดิมโดยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 18 มีนาคม 2502 เรื่องกำหนดฤดูปลาทูมีไข่และห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด เพื่อกำหนดให้ วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 เมษายน ของทุกปี เป็นฤดูปลาทูมีไข่ และห้ามใช้เครื่องมือประเภทอวนล้อมจับและอวนติดตาทุกชนิด ทำการประมงในเขตหวงห้ามจับปลา ในพื้นที่ทะเลบางส่วนของจังหวัดชุมพร เว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง

ในปี 2505 มาตรการดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 8 มีนาคม 2505 เรื่อง กำหนดฤดูปลาทูมีไข่และห้ามมิให้ใช้เครื่องมือบางชนิดจับปลาทู และกำหนดขนาดของเครื่องมือบางชนิดในฤดูมีปลาทูขนาดเล็ก โดยมีสาระสำคัญ คือ

---

7. ชวลิต ลาภผล, วิวัฒนาการของมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำ, (รายงานประจำปี 2529, กรมประมง, 2530), หน้า 206-209.

8. ยุทินท์ วิวัฒน์ชัยเศรษฐ์, สิบห้ากุมภาถึงสิบห้าพฤษภางดจับปลามีไข่ (บทความรู้การเกษตร, กองเกษตรสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2531) หน้า 35-40.

1. กำหนดฤดูปลามีไข่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี และห้ามเครื่องมือประเภทอวนล้อมจับปลามีสายมานและอวนติดตาทุกชนิดทำการประมงในฤดูดังกล่าว เว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง ซึ่งต้องจดสถิติปริมาณการจับสัตว์น้ำลงในสมุดปูมจับสัตว์น้ำด้วย

2. กำหนดฤดูปลาทูขนาดเล็กตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน ถึงวันที่ 14 มิถุนายน ของทุกปี และห้ามเครื่องมือประเภทอวนล้อมจับมีสายมานและประเภทอวนที่ติดตาทำการประมงในฤดูดังกล่าว เว้นแต่อวนติดตาซึ่งมีขนาดช่องตาตั้งแต่ 4.7 เซนติเมตรขึ้นไป ที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมงเป็นหนังสือ

ในปี 2518 มาตรการดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากชาวประมงนิยมใช้เครื่องมือประเภทอวนล้อมจับ ซึ่งไม่ปรากฏชื่อในประกาศห้ามทำการประมง เช่น อวนชั้ง อวนล้อมชั้ง อวนลอยตะเกียง เป็นต้น ประกอบกับข้อมูลทางด้านวิชาการชี้ให้เห็นว่าในเดือนกรกฎาคมซึ่งพ้นระยะเวลาหวงห้ามแล้วยังมีลูกปลาทูถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์จำนวนมาก ดังนั้น มาตรการใหม่นี้จึงกำหนดขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยเพิ่มชนิดของอวนล้อมจับที่ต้องห้ามทำการประมงและเพิ่มระยะเวลาห้ามจับปลาทูขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอีก 1 เดือน คือตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน ถึงวันที่ 14 กรกฎาคม ของทุกปี เป็นเวลา 3 เดือน ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2518

ก่อนหน้านี้ ในปี 2515 ทางราชการซึ่งตระหนักว่า เรือประมงอวนลากในอ่าวไทยมีจำนวนมากเกินสมควร จนเป็นเหตุให้สัตว์น้ำหน้าดินมีอัตราการจับลดลงกว่า 50% นอกจากนี้ เครื่องมือดังกล่าวยังทำลายพ่อแม่พันธุ์ปลาทูในบริเวณที่เป็นแหล่งวางไข่ของปลาทูอีกด้วย จึงได้กำหนดมาตรการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2515 กำหนดเขตพื้นที่ทะเลบางส่วนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช รวม 4 จังหวัด เป็นเขตหวงห้ามมิให้เรือประมงอวนลากเข้าไปทำการประมงในเวลากลางวัน ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี รวมระยะเวลา 2 เดือน อีกด้วย

ในปี 2519 หลังจากที่ทางราชการได้ใช้มาตรการทั้งสองแบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ปลาทูระยะหนึ่ง สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ 231/2519 ลงวันที่ กรกฎาคม 2519 ถึงกรมประมง โดยแจ้งว่า ชาวประมงหลายรายร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่ปลาทูขนาดเล็กไม่เหมาะแก่การบริโภคในอ่าวไทยได้ถูกจับขึ้นมาในระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม เป็นจำนวนมาก จึงวิตกว่า ในอนาคตจะสูญพันธุ์

หรือไม่มีปลาทูขนาดใหญ่ให้จับเพียงพอ จึงขอให้ทางราชการกำหนดมาตรการเพิ่มแก้ไข โดยสมาคมการประมงและชาวประมงยินดีจะให้ความร่วมมือกับทางราชการ

ด้วยเหตุที่ชาวประมงใช้อวนตาขนาด 2.5 เซนติเมตร ถึง 3.8 เซนติเมตร จับได้ปลาทูขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมาตรการอนุรักษ์ที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ความยุติธรรมต่อเจ้าของเครื่องมืออวนล้อมจับ ซึ่งถูกห้ามทำการประมงในระหว่างวันที่ 15 เมษายน-วันที่ 14 กรกฎาคม ในขณะที่เครื่องมืออวนอื่น ๆ โดยเฉพาะอวนลากไม่ถูกห้าม พร้อมทั้งได้รับคำร้องเรียนจากสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย การประชุมระหว่างผู้บริหารและนักวิชาการของกรมประมงร่วมกับผู้แทนสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย จึงได้มีเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2519 การประชุมพิจารณาได้มีขึ้นอีกหลายครั้ง เมื่อหาข้อยุติได้แล้วทางราชการจึงได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดการใช้เครื่องมืออวนลากที่ใช้กับเรือยนต์และอวนล้อมจับมีสายมานทำการประมงในท้องที่บางแห่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 3 มีนาคม 2526 ขึ้นใช้บังคับ

หลังจากประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ชาวประมงในท้องที่จังหวัดชุมพร ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากกำหนดห้ามทำการประมงนานถึง 4 เดือน ทางราชการจึงได้ผ่อนผันโดยลดช่วงระยะเวลาห้ามลงเหลือเพียง 2 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี และเพิ่มเติมเครื่องมืออวนติดตาที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 4.7 เซนติเมตร เป็นเครื่องมือต้องห้ามอีกประเภทหนึ่ง จากการใช้มาตรการฉบับแก้ไขครั้งล่าสุด ผลปรากฏว่า สัตว์น้ำโดยเฉพาะปลาทูขนาดเล็กได้ถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์ในรูปของปลาเป็ด ส่งเข้าโรงงานปลาป่นอย่างไม่คุ้มค่า เป็นเหตุให้ชาวประมงและเจ้าของปลาป่น ร้องเรียนขอให้ทางราชการขยายระยะเวลาหวงห้ามออกไปอีกเพื่ออนุรักษ์ลูกปลาทู ทางราชการจึงแก้ไขประกาศดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2527 มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรการดำเนินการ

ช่วงฤดูปลามีไข่ กำหนดตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี และช่วงหลังกำหนดฤดูปลาที่วางไข่เลี้ยงลูกตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี ซึ่งในระหว่างระยะเวลาทั้งสองช่วงดังกล่าว ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนลากคู่ อวนลากเดี่ยว ประกอบแผ่นตะเฆ่ที่ใช้ประกอบกับเรือกล อวนล้อมจับ (ยกเว้น

อวนโป๊ะ) และอวนติดตาที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 4.7 เซนติเมตร ทำการประมงในพื้นที่ทะเลบางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี โดยยกเว้นให้เครื่องมืออวนลากคานถ่าง อวนลากแผ่นตะเข่มีคานถ่าง (อวนลากแคระ) ที่ใช้ประกอบกับเรือกลซึ่งเป็นเครื่องมือขนาดเล็กสามารถทำการประมงในช่วงฤดูปลาที่มีไข่ได้ในเวลากลางคืน และในช่วงฤดูปลาวางไข่เลี้ยงลูกได้ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวประมง

เนื่องจากมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำทะเลตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับใหม่ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2527 กำหนดยกเว้นเครื่องมืออวนลากแผ่นตะเข่มีคานถ่าง (อวนลากแคระ) ซึ่งเป็นเครื่องมือทำการประมงขนาดเล็กให้สามารถทำการประมงในช่วงระยะเวลาและบริเวณที่หวงห้ามตามประกาศดังกล่าวได้ [๙]

เกี่ยวกับช่วงเวลาห้ามทำการประมงซึ่งมีกำหนดเพียง 3 เดือน เพื่อให้แม่พันธุ์ได้มีโอกาสวางไข่ และลูกปลาได้อาศัยเลี้ยงตัวสักระยะหนึ่ง เช่น ปลาทู นับเป็นปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะมีการวางไข่ตลอดปีก็ตามแต่จะชุกชุมมากในเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมและเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายนของทุกปี สำหรับแหล่งวางไข่ได้แก่บริเวณอ่าวประจวบฯ อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร เกาะสมุย และเกาะพงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายประมง ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 65 และมาตรา 70

มาตรา 65 บุคคลใดฝ่าฝืนประกาศของรัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งประกาศตามความในมาตรา 32 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

---

9. อวนลากแผ่นตะเข่มีคานถ่าง (อวนลากแคระ) หมายถึงเครื่องมือทำการประมง ซึ่งใช้ประกอบกับเรือกลที่มีระวางขับน้ำไม่เกิน 20 ตันกรอส

มาตรา 70 เครื่องมือทำการประมงที่ได้มีประกาศตามความในมาตรา 32 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้โดยเด็ดขาดนั้น ถ้านำมาใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำให้ศาลริบเครื่องมือนั้นเสีย

จากปี 2496 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี มาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำได้รับการแก้ไข เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ตามสถานการณ์ประมงของประเทศ

ค. มาตรการจำกัดการใช้เครื่องมืออุปกรณ์บางชนิดทำการประมง

เครื่องมืออุปกรณ์ที่สำคัญสำหรับจับสัตว์น้ำ คือ อวนชนิดต่าง ๆ ทางราชการตระหนักถึงมาตรการของการอนุรักษ์มิให้สัตว์น้ำที่ขนาดเล็กต้องถูกแสวงขึ้นมาใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ ดังนั้น จึงได้กำหนดมาตรการห้ามมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนลากต่าง ๆ ที่มีขนาดของตาอวนต่ำกว่าที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ปลาหรือสัตว์น้ำขนาดเล็กสามารถเล็ดลอดจากการถูกจับด้วยเครื่องมือทำการประมง และเติบโตเป็นพ่อแม่พันธุ์ที่สืบพันธุ์แพร่ลูกวัยอ่อนต่อไปได้ มาตรการที่ทางราชการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงได้แก่

1. ห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับในทะเลสาบสงขลา ทะเลสาบตอนในและทะเลน้อย ซึ่งอยู่ภายในเขตจังหวัดสงขลาและพัทลุง เว้นแต่อวนล้อมจับมีความยาวไม่เกิน 200 เมตร กว้าง (ลึก) ไม่เกิน 2.50 เมตร และช่องตาอวนไม่เล็กกว่า 0.5 เซนติเมตร โดยให้ทำการประมงได้เฉพาะระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ของทุกปี ตามมาตรา 32(2) (5) (8 เมษายน 2523)

2. ห้ามใช้เครื่องมืออวนหรือเครื่องมือชนิดหนึ่งชนิดใดที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 3.2 เซนติเมตร ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงหมึกในทะเล ตามมาตรา 32(1) (5 พฤศจิกายน 2524)

3. ห้ามใช้เครื่องมืออวนที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลาในทะเล ตามมาตรา 32(1) (เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2528)

4.5 มาตรการระบบอาชญาบัตรทำการประมง

เครื่องมือทำการประมงเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญในการจับสัตว์น้ำ จะต้องนำมาเป็นหลักในการพิจารณาวางมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำ ดังนั้น เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเครื่องมือทำการประมงชนิดหนึ่งชนิดใดในท้องที่ใด ๆ จะต้องจดทะเบียนมีไว้ในครอบครอง ซึ่งเครื่องมือนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อทราบสถิติที่แน่นอนและนำสถิติของเครื่องมือมาประกอบการวางมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำต่อไป [10]

4.5.1 การใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำหรือทำการประมง

พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2590 นิยามเครื่องมือทำการประมงไว้ว่า

"เครื่องมือทำการประมง" หมายความว่า เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อาวุธ เสา หลัก หรือเรือบรรดาที่ใช้ทำการประมง (มาตรา 4(3))

4.5.2 เครื่องมือทำการประมงที่ต้องขออาชญาบัตร

เครื่องมือในพิกัด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2490) มี 14 ชนิด เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ต้องขอรับอาชญาบัตร ดังนี้

1. ยอยันช่อ
2. ช้อนยันช่อ
3. ช้อนสนั่น
4. ช้อนหางเหยี่ยว

---

10. อำนวย แท่นทอง, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการประมงภาค 2, อ้างแล้ว, หน้า 9.

5. ถุงโพงพางซึ่งใช้ประกอบกับโพงพาง ร้ิวไซมานหรือกั้นชูร้ิวไซมาน
6. ถุงบาม
7. เรือผีหลอก หรือเรือกัดรา
8. แหยาวตั้งแต่ 4 เมตรขึ้นไป (ยังไม่ทบเพลา)
9. ช้อนต่าง ๆ ปากกว้างตั้งแต่ 3.5 เมตรขึ้นไป
10. เบ็ดราว ยาวตั้งแต่ 40 เมตรขึ้นไป
11. ข่าย
12. อวนต่าง ๆ
13. เฝือก
14. เครื่องกั้น

มาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลใดจะใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงได้ ต่อเมื่อได้รับอาชญาบัตรระบุชื่อบุคคลนั้น และเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

อาชญาบัตรคุ้มครองผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงเท่านั้น ผู้อื่นหามีสิทธิที่จะใช้เครื่องมือของผู้รับอนุญาตทำการประมงไม่ (ฎีกาที่ 216-220/2505)

4.5.3 ความหมายของอาชญาบัตร

อาชญาบัตร เป็นเอกสารซึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งในท้องที่นั้นได้ออกให้แก่ผู้รับอนุญาตเพื่อใช้เครื่องมือทำการประมง

อาชญาบัตรมีอายุการอนุญาตไม่เกิน 12 เดือน

การต่ออายุอาชญาบัตร ผู้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัด ต้องยื่นคำขออนุญาตใช้เครื่องมือในพิกัดก่อนอายุให้ใช้อาชญาบัตรนั้นสิ้นสุดลง คือต้องยื่นคำขอก่อนวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี

4.5.4 ผู้รับอาชญาบัตร หมายถึงบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงตามพระราชบัญญัติการประมง

4.6 มาตรการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน

ประเทศไทยมีปัญหาการทำประมงที่เกินกว่าศักยการผลิตของทรัพยากรสัตว์น้ำ การจัดการประมงที่ถูกต้อง เช่น การควบคุมปริมาณของเรือประมงและวิธีการทำการประมง เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการประมงของไทย

ปริมาณเรือประมงที่ได้จดทะเบียนทั้งหมดของไทยในปี พ.ศ.2528 มีจำนวน 53,427 ลำ [11] ในจำนวนนี้เป็นเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ 8,077 ลำ เป็นเรือที่มีเครื่องยนต์นอกเรือ 28,366 ลำ และเรือที่ติดตั้งเครื่องยนต์ในเรือง 16,982 ลำ เรือประมงที่ติดตั้งเครื่องยนต์ในเรือของไทยโดยทั่วไป แบ่งได้ตามขนาดของเรือ ดังนี้

	น้อยกว่า 5 ตันกรอส	5-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100 ตันกรอสขึ้นไป
จำนวนเรือ (ลำ)	4,585	5,023	3,183	1,478	1,671	947	95

เรือประมงที่ติดตั้งเครื่องยนต์ในเรือ 16,982 ลำ จำแนกใช้เครื่องมือทำประมงหลัก ดังนี้ [12]

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

11. รายงานสำมโนประมงทะเลของประเทศไทย พ.ศ. 2528 (สำนักงานสถิติแห่งชาติและกรมประมง, 2528) หน้า 94-95.

12. เรื่องเดียวกัน. หน้า 96-97.

ชนิดของเครื่องมือประมง	จำนวนของเครื่องมือประมง	ร้อยละ
อวนลาก	7,243	42.65
อวนล้อมจับ	971	5.71
อวนติดตา	4,398	25.89
การประมงหมึก (ไดน์หมึก)	1,236	7.27
เรือคราดหอย	198	1.16
เครื่องมือประจำที่	728	4.28
เครื่องมือเคลื่อนที่อื่น ๆ	1,506	8.86
เครื่องมือเบ็ด	594	3.49
การเก็บรวบรวมและเครื่องมืออื่น ๆ	108	0.63

จากข้อมูลจำนวนของเครื่องมืออวนลากมีเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนเครื่องมือประมงทั้งหมด ชาวประมงไทยนิยมใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลากและอวนรุน เนื่องจาก

1. เครื่องมืออวนลากและอวนรุนเป็นเครื่องมือทำการประมงที่จับสัตว์น้ำได้มีประสิทธิภาพสูง และได้ปริมาณมากกว่าเครื่องมือทำการประมงประเภทอื่น

2. เสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนต่อเที่ยวทำการประมงแม้จะสูงแต่ได้รับผลตอบแทนสูง กล่าวคือจับสัตว์น้ำได้ปริมาณมาก ได้รายได้ดี ชาวประมงจึงนิยมใช้เครื่องมือประเภทนี้ทำการประมง

3. เครื่องมือดังกล่าวสามารถทำการประมงได้ทุกพื้นที่และทุกฤดูกาล

4. ชาวประมงไทยประมาณ 80% ประกอบอาชีพทำการประมงโดยใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุน เมื่อลูกหลานแยกครอบครัวออกไป ยังนิยมประกอบอาชีพทำการประมงโดยใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนอีก ทั้งนี้ เพราะมีความชำนาญหรือความเคยชินเป็นพิเศษประกอบกับเครื่องมืออวนลากและอวนรุนสามารถทำรายได้ตอบแทนในระยะสั้น

4.6.1 วิธีการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน

กรมประมงได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้มีระบบการควบคุม

การประมงทะเลในน่านน้ำไทย โดยเฉพาะเครื่องมืออวนลากและอวนรุนตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32(1) (2) ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ตามประกาศลงวันที่ 26 มีนาคม 2523 และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการขอรับอาชญาบัตรของชาวประมง และการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อถือปฏิบัติเกี่ยวกับเครื่องมือดังกล่าว อันเป็นมาตรการที่จะควบคุมและลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 26 มีนาคม 2523 (ฉบับที่ 1)

เมื่อได้ใช้ระเบียบแล้ว ปรากฏว่า ชาวประมงได้ร้องเรียนขอให้งดใช้ระเบียบดังกล่าวชั่วคราว เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวประมงผู้มีอวนลากที่ตกค้าง สามารถรับอาชญาบัตรได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกเลิกระเบียบและประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุนอีก 4 ฉบับ ดังนี้

(1) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับอวนลากและอวนรุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2524

(2) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับอวนลากและอวนรุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525

(3) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับอวนลากและอวนรุน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2526

(4) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ.2532

ระเบียบฯ ฉบับล่าสุด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับพิจารณาคำขอรับอาชญาบัตรเพื่อใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนทำการประมงได้ภายในกำหนดเวลา ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2532 จนถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับพิจารณาคำขอนั้นไม่ว่าในกรณีใด ๆ และพิจารณาคำขอรับอาชญาบัตรเครื่องมือหรืออนุญาตให้ใช้เครื่องมืออวนลากหรืออวนรุน เฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนในปีที่แล้ว ซึ่งปรากฏตามทะเบียนของแต่ละอำเภอเท่านั้น และห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกอาชญาบัตรหรือต่ออายุอาชญาบัตรเครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนเกินกว่าจำนวนเรือที่ปรากฏตามทะเบียนเครื่องมืออวนลากและอวนรุนที่ได้รับอนุญาต

ในปีที่แล้ว นอกจากนี้ ยังมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขออาชญาบัตรเพื่อเปลี่ยนเรืออนต์ที่ใช้ประกอบกับเครื่องมือทำการประมงประเภทอื่น เช่น อวนลอย อวนล้อม เป็นต้น ไปใช้ประกอบกับเครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนโดยเด็ดขาด [13]

แม้ว่าทางราชการจะได้กำหนดมาตรการเพื่อลดจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลากและอวนรุนแต่ก็ไม่อาจใช้ระเบียบข้อบังคับดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ยังคงปรากฏว่าจำนวนเรือประมงได้เพิ่มจำนวนขึ้น ทั้งนี้ เพราะชาวประมงได้ต่อเรือใหม่เพิ่ม และส่วนมากมิได้ขอรับอาชญาบัตรทำการประมง จึงเป็นปัญหาต่อการกำหนดมาตรการลดจำนวนเครื่องมืออวนลากอวนรุนของทางราชการ

4.6.2 ความเห็นนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญของ FAO [14] เกี่ยวกับมาตรการระบบอาชญาบัตรของไทย

รายงานของผู้เชี่ยวชาญจาก FAO การแก้ไขปรับปรุงระบบอาชญาบัตรทำการประมงในประเทศไทยว่า ภายใต้บทบัญญัติของ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 กรมประมงได้ควบคุมการใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลากและเครื่องมือประมงอื่น ๆ โดยเก็บค่าธรรมเนียมอาชญาบัตร ซึ่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมปรากฏในท้าย พ.ร.บ. การประมง พ.ศ.2490 ทั้งนี้ เครื่องมือประมงอวนลาก (Trawl nets) ค่าธรรมเนียมที่รัฐได้รับอัตราสูงสุดเมตรละ 5 บาท และหากทำการประมงโดยไม่มีอาชญาบัตร กฎหมายกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 มีความผิดต้องระวางโทษ 3 เท่าของเงินอากร ตัวอย่างเช่น ใช้อวนลาก อัตราอากรอาชญาบัตรยาวเมตรละ 5 บาท เมื่อไม่ได้เสียเงินอากร และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการเปรียบเทียบ ปรับ 3 เท่า เป็นเงินเมตรละ 15 บาทเท่านั้น และหากทำการประมงโดยมิได้นำอาชญาบัตรติดไปกับเรือ จะถูกปรับไม่เกิน 50 บาท

---

13. ดูรายละเอียดในภาคผนวก

14. Moore, Gerald., Legal and institutional aspects of fisheries management and development a newlicencing system (Manila, South China Sea fisheries development and coordinating programme, 1978) pp. 1-38.

แม้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา 32 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกประกาศ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระบบอาชญาบัตร โดยพิจารณาประเภทและจำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ทำการประมง แต่ก็ไม่มีข้อกำหนดที่จะจำกัดควบคุมจำนวนของเรือประมงอวนลากในการทำการประมงในเขตน่านน้ำของไทย

คำนิยามของเครื่องมือทำการประมง (Fishing implements) นัยมาตรา 4 รวมหมายถึงเรือ (Vessels) ด้วย ก็ไม่ปรากฏว่ามีอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมหรืออากรอาชญาบัตรจากเรือประมง ในทางปฏิบัติเครื่องมือทำการประมงในพิกัดเท่านั้นที่เสียค่าอากรอาชญาบัตรทำการประมง ดังนั้น ระบบอาชญาบัตรตามกฎหมายประมงยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจำกัดการลงแรงประมง ปัจจุบันระบบอาชญาบัตรจึงยังขาดประสิทธิภาพต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร จากรายงานได้ให้ข้อเสนอแนะว่า

1. อัตราค่าธรรมเนียมอาชญาบัตรทำการประมงของเครื่องมือทำการประมงอวนลาก ปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจแล้ว สมควรจะปรับปรุงให้เก็บค่าธรรมเนียมอาชญาบัตรสูงขึ้น

2. ระบบของอาชญาบัตรมุ่งควบคุมเครื่องมือทำการประมงมากกว่าการควบคุมโดยตรงต่อหน่วยของแรงงานทำการประมง (เรือประมง) จึงไม่สามารถลดจำนวนของเรือประมงที่สร้างขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยแรงงานประมงใหม่ได้ ควรจะจำกัดจำนวนเรือประมงให้มีจำนวนเหมาะสมกับทรัพยากรประมง

3. นัยมาตรา 26 กำหนดให้เจ้าของเรือประมงหรือผู้ที่ครอบครองเรือต้องจดทะเบียนเรือกับกรมประมง หากไม่จดทะเบียนจะถูกปรับไม่เกิน 100 บาท และ/หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน แต่ก็มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับกรมประมงแต่อย่างใด เห็นว่ากรมประมงควรจะควบคุมเรือประมงด้วย

4. ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 32(1) การออกประกาศกำหนดขนาดและจำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่จะอนุญาตให้ทำการประมงภายใต้บทบัญญัติมาตรา 60 ต้องปิดประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบอย่างน้อยเป็นเวลา 30 วัน ซึ่งไม่ทันต่อการกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดจำนวนเรือประมงให้เป็นผลในทันทีทันใด สมควรจะปรับปรุงระเบียบหลักเกณฑ์การควบคุมเรือประมงตามกฎหมาย ให้เอื้ออำนวยในการจัดการและบริหารการประมงอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.6.3 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินมาตรการควบคุมจำนวนเรือประมง

การจัดการทรัพยากรประมงทะเล โดยมาตรการลดจำนวนเครื่องมือทำการประมงประเภทอวนลากและอวนรุนไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะกรมประมงไม่สามารถควบคุมการทำการประมงได้อย่างเป็นเอกภาพ ในการต่อเรือชาวประมงจะไปขอต่อเรือจากกรมเจ้าท่า แล้วมาขออาชญาบัตรเครื่องมือจากกรมประมง ซึ่งเครื่องมือทำการประมงบางอย่าง กรมประมงไม่สนับสนุนให้มีการใช้ เช่น พวกเรืออวนลากทั้งหลาย แต่เมื่อกรมเจ้าท่าอนุญาตให้มีการต่อเรือมาแล้ว ชาวประมงจะลักลอบทำการประมงโดยไม่มาขออนุญาตจากกรมประมง เพราะกรมประมงจะไม่ออกอาชญาบัตรให้ โดยอ้างว่า ต่อเรือประมงมาแล้วถ้าไม่ออกไปทำการประมงก็จะต้องขาดทุนไม่มีเงินมาเลี้ยงครอบครัว หากสามารถควบคุมการต่อเรือได้แล้ว การกำหนดนโยบายในการสนับสนุน หรือห้ามทำการประมงประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลในการอนุรักษ์และเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็จะเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้

การควบคุมจำนวนเรือประมงที่ใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนประสบปัญหาเพราะเหตุดังนี้

(ก) ทางราชการออกระเบียบการจำกัดการใช้เครื่องมือทำการประมงอวนลากและอวนรุน ทำให้เกิดปัญหามีเรือประมงจำนวนหนึ่งที่ผิดกฎหมาย (เรือเถื่อน) ใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุน และเรือเหล่านี้ได้ลักลอบทำการประมง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เรือประมงอวนลากที่ถูกต้อง แต่ต้องถูกเรือที่ผิดกฎหมายเหล่านี้แย่งพื้นที่ทำการประมงและยังทำให้รัฐขาดรายได้จากการจัดเก็บเงินอากรค่าอาชญาบัตรด้วย

(ข) ชาวประมง สมาคมการประมงต่าง ๆ และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ร้องเรียนขอให้กรมประมงและรัฐบาลเปิดรับจดทะเบียนเครื่องมืออวนลากและอวนรุนเพิ่มขึ้น เพื่อให้เรือประมงที่ขาดต่ออายุอาชญาบัตรและเรือประมงที่ต่อเพิ่มขึ้นใหม่มีสิทธิใช้เครื่องมืออวนลากและอวนรุนถูกต้องตามกฎหมาย

รัฐบาลได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเรือประมง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำปัญหาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เนื่องจากในปัจจุบันนี้กระทรวงการต่างประเทศมีภาระเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือรับลูกเรือประมงที่ละเมิดน่านน้ำต่างประเทศส่งกลับ

ภูมิลำเนาในประเทศไทย [15] ข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้แก้ไข พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ.2481 โอนอำนาจการจดทะเบียนเรือประมงจากกรมเจ้าท่าให้กรมประมงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมประโยชน์ และมีปริมาณพอเหมาะกับอัตราการผลิตของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เห็นควรใช้วิธีกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตของกรมเจ้าท่าในการต่อเรือหรือปรับปรุงเรือประมงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมประมงก่อน (การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจครั้งที่ 8/2530 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2530 เวลา 09.00 น. ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี) [16]

ต่อมากรมประมงและกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว [17] แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังปรากฏว่า มีเรือประมงที่ต่อเพิ่มขึ้นอีกและมิได้ขออาชญาบัตรทำการประมง มีการร้องเรียนขอผ่อนผันให้กรมประมงอนุญาตออกอาชญาบัตรให้ จนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมืออวนลากและอวนรุน พ.ศ. 2532 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการออกอาชญาบัตรเครื่องมืออวนลากหรืออวนรุนอีกครั้งหนึ่ง นับว่ามาตรการเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่ออกให้ชาวประมงปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

4.7 การจัดการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะภายใต้กฎหมายการประมงไทย

ดังที่ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลของ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขต

---

15. ดูภาคผนวกการดำเนินการช่วยเหลือรับลูกเรือที่พ้นโทษในต่างประเทศกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย

16. ดูภาคผนวกท้ายเล่ม

17. ดูภาคผนวกท้ายเล่ม

การประมงไทย พ.ศ.2482 ว่า มุ่งเน้นในการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่จะมาทำการประมงในเขตการประมงไทย ฉะนั้น บรรดาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงมิได้มุ่งปกป้องการแสวงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง และมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำในเขตการประมงของไทย เมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ทำการประมงแต่ก่อน เรือประมงเป็นเพียงพาหนะนำชาวประมงออกจากฝั่งไปยังแหล่งทำการประมง ซึ่งติดตั้งเครื่องมือประมงประเภทโป๊ะ ชาวประมงก็จะจับสัตว์น้ำที่ถูกขังอยู่ในโป๊ะขึ้นเก็บไว้บนเรือ แล้วนำเรือเข้าฝั่ง ยังมิได้มีการพัฒนาเครื่องมือและวิธีทำการประมงได้ก้าวหน้าทันสมัยเช่นในปัจจุบัน กฎหมายที่ออกบังคับใช้จึงมิได้มุ่งจำกัดผลกับเรือประมง

ศาลไทยได้พิจารณาอรรถคดีเกี่ยวกับเรือประมงของต่างชาติที่ลักลอบทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยฝั่งทะเลอันดามัน เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2531 และถูกทางการไทยจับกุมห่างจากฝั่งทะเล 50 ไมล์ทะเล คดีได้นำขึ้นสู่ศาลพิจารณา ศาลวินิจฉัยคดีโดยใช้บทบัญญัติ พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 ประกอบ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 พิจารณา โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงได้ตัดสินคดีให้ริบเรือและปรับผู้ควบคุมเรือประมงได้หวัน 3 คน และจำคุก ในเวลาต่อมาฝ่ายจำเลยได้อุทธรณ์ ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้วตัดสินให้คืนของกลางคือเรือประมงให้แก่ได้หวัน [18]

คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลได้พิจารณาคดีจำเลย 3 คน ซึ่งเป็นชาวได้หวัน ได้ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้านทะเลอันดามัน ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยทั้งสามมีความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 จำคุกคนละ 1 ปี และปรับคนละ 2,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพลดโทษกึ่งหนึ่ง คงจำคุกเพียง 6 เดือน และปรับคนละ 1,000 บาท ไม่เห็นควรรอการลงโทษจำเลย และริบของกลาง คือเรือประมง 3 ลำ พร้อมเครื่องยนต์เรือ อุปกรณ์ทำการประมงและสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมด

ต่อมาเจ้าของเรืออุทธรณ์ขอของกลางคือเรือและอุปกรณ์ทำการประมงคืน ศาลพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คืนเรือทั้งสามลำแก่ผู้ร้องเจ้าของเรือต่อไป

---

18. ดูภาคผนวกท้ายเล่ม

ด้วยความเคารพต่อการพิจารณาของศาล มิได้มีเจตนาลบหลู่คำพิพากษา มีความเห็นว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากทางการจับกุมเรือประมงต่างชาติ แต่ไม่อาจลงโทษยึดเอาไว้ได้ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเรือประมงได้หวัน 3 ลำ มีบุคคลประจำเรือทั้งหมด 19 คน แต่ส่งฟ้องผู้ควบคุมเรือเพียง 3 คน ลูกเรือประมงอีก 16 คน มิได้ส่งฟ้องศาล นับเป็นช่องว่างทางกฎหมาย กรณีของรัฐอื่นที่ใช้กฎหมายภายในบังคับกับเรือประมงและคนประมงของไทย ซึ่งได้ละเมิดน่านน้ำทำการประมงในเขตการประมงของรัฐอื่น เช่น มาเลเซีย ศาลได้ลงโทษจำคุกลูกเรือทุกคน บุคคลซึ่งเป็นกัปตันเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ถูกจำคุก 6-12 เดือน หรือถูกปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท (1 ล้านเหรียญมาเลเซีย) ส่วนลูกเรือประมงอื่นจะถูกจำคุก 3-6 เดือน หรือถูกปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท (1 แสนเหรียญมาเลเซีย) และริบเรือประมง อุปกรณ์ทำการประมงและสัตว์น้ำที่จับได้ [19]

การดำเนินมาตรการบริหารและจัดการประมง โดยหวังผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง บทบัญญัติกฎหมายภายใน คือ พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 จำเป็นจะต้องพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงอย่างรีบด่วน การศึกษาหลักเกณฑ์เงื่อนไข ตลอดจนรูปแบบของการจัดการประมงในบางประเทศ ที่ประสบความสำเร็จอย่างดีในผลของการอนุรักษ์สัตว์น้ำ จะเป็นอุทธาหรณ์และข้อพิจารณานำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขกฎหมายของไทยได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

19. พระราชบัญญัติการประมงมาเลเซีย ค.ศ.1985 (พ.ร.บ.317)