

บทที่ 3

สภาพปัญหา

ทรัพยากรสัตว์ทะเลของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในสภาวะเสื่อมโทรมอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่าสัตว์ทะเลบางชนิดถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์มีจำนวนน้อยลง บางชนิดมีขนาดเล็กลง บางชนิดสูญหายไป ในเวลาเดียวกันการทำประมงของชาวประมงส่วนใหญ่กระทำกันอย่างไม่ถูกต้องขาดการดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิด มีการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายและการทำประมงมุ้งที่จะจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียอันจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรสัตว์น้ำนั้นๆ และในที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อชาวประมงต่อไปในอนาคต¹

ทรัพยากรชายฝั่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอีกแห่งหนึ่งที่กำลังประสบปัญหาความเสื่อมโทรมลงอย่างมากในปัจจุบัน ปัญหาที่สำคัญคือความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรสัตว์น้ำหรือทรัพยากรประมงที่เกิดจากการทำประมงจนเกินศักยภาพการผลิตตามธรรมชาติทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำจนถึงจุดวิกฤติ อุตสาหกรรมประมงของไทยได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการพัฒนาภาคประมงพาณิชย์และเรือขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ทันสมัย เช่น มีการนำเอาอวนลากเข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ทำให้ประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน เช่น จำนวนเรืออวนลากที่เพิ่มสูงจนเกินไป มีการประมาณการว่าจำนวนเรืออวนลากที่เหมาะสมกับกำลังการผลิตของอ่าวไทยควรมีประมาณ 5,000 ลำเท่านั้น แต่ในช่วงปี พ.ศ.2503-2525 จำนวนเรืออวนลากและอวนรุนที่จดทะเบียนได้เพิ่มจาก 99 ลำ เป็น 13,374 ลำ²

¹ปิยะ กิจถาวร, "สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการประมงปลากะตักในประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน. 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5.

²วัฒนา สุภินสีล, "ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำชายฝั่งทะเลในภาคใต้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย. อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 523.

ผลกระทบในอีกด้านหนึ่งของการขยายตัวของเรือประมงพาณิชย์ คือ ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่ชาวประมงขนาดเล็กจับได้ลดลงอย่างมาก จากที่เคยจับได้ถึง 400,000 ตันเมื่อ พ.ศ.2513 กลับเหลือเพียง 264,000 ตันเท่านั้นในปี พ.ศ. 2532³ ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ การจับสัตว์น้ำเกินระดับกำลังการผลิตจนเกิดปัญหาการจับสัตว์น้ำจนเกินควร (overfishing) (ตาราง 2) ซึ่งส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำในบริเวณ ชายฝั่งเสื่อมโทรมและร่อยหรอลงไปในที่สุด ดังจะเห็นได้จากรายงานการสำรวจของกรมประมงในช่วงนี้ที่ชี้ว่าการทำประมงสัตว์น้ำหลายชนิดเป็นการทำประมงที่เกินศักยภาพในการผลิตทดแทน เช่น ปลาผิวน้ำอย่างปลาลังในฝั่งทะเลอันดามันมีการจับจนเกินศักยภาพการผลิตมาตั้งแต่ พ.ศ.2518 เช่นเดียวกับปลาทูแขกและปลาลังเขียวที่มีการจับจนเกินศักยภาพการผลิตมาตั้งแต่ พ.ศ.2520⁴

ตาราง 2 แสดงปริมาณการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตปี 2540

แหล่งประมง	ประเภท	ปริมาณการจับ* (ตัน)	ศักยภาพการผลิต** (ตัน)
อ่าวไทย	ปลาผิวน้ำ	700,000	400,000
	ปลาหน้าดิน	990,000	750,000
อันดามัน	ปลาผิวน้ำ	180,000	50,000
	ปลาหน้าดิน	280,000	200,000

ข้อมูล: * กรมประมง, 2541

** บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย: รายงานผลการสัมมนาภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. หน้า 340.

ที่มา: มุลนิธิโลกสีเขียว, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541. สุภรานต์ ไรจนไพรวงศ์. บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า180.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ บุญเลิศ ผาสุก, "การประมงในน่านน้ำไทย," ใน อนาคตประมงไทย: ผลการสัมมนาร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน 4-6 มิถุนายน 2530. (กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2530), หน้า 346-349.

ตาราง 3 อัตราการจับสัตว์น้ำต่อชั่วโมงลากอวนในอ่าวไทย

พ.ศ.	อัตราการจับ กก./ชม.	พ.ศ.	อัตราการจับ กก./ชม.
2504	298	2519	57
2505	277	2520	47
2506	232	2521	48
2507	226	2522	47
2508	179	2523	44
2509	132	2524	39
2510	115	2525	40
2511	106	2526	39
2512	103	2527	47
2513	97	2528	43
2514	66	2529	40
2515	63	2530	31
2516	52	2531	25
2517	58	2532	20
2518	47	2538	25

ที่มา: เรือสำรวจประมง 2 กองประมงทะเล กรมประมง, อ้างถึงใน วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์,
 "ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย," เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกัน
 ราชอาณาจักร, ประจำปีการศึกษา 2538-2539, หน้า 57.

ส่วนทรัพยากรสัตว์น้ำหน้าดินอย่างปลาเบ็ด กุ้ง และหมึก พบว่ามีการจับโดยเรืออวนลากในอ่าวไทยสูงเกินศักยภาพการผลิตมาตั้งแต่ พ.ศ.2516 โดยเฉพาะ พ.ศ.2524 ที่มีการจับสูงเกินกว่าศักยภาพการผลิตถึงร้อยละ 31 และมีการลากอวนสูงกว่าอัตราที่เหมาะสมถึงร้อยละ 82 เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าเมื่อจับสัตว์น้ำได้น้อยลง เรืออวนลากซึ่งยังคงเพิ่มจำนวนขึ้นได้ลดขนาดตาอวนกันถูกลงเพื่อให้สามารถจับปลาเบ็ดและปลาขนาดเล็กอื่นๆเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการชดเชยสัตว์น้ำที่มีค่าชนิดอื่นที่จับได้ลดลง นอกจากนั้นการที่น้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นต้นทุนถึงร้อยละ 60-70 ได้ปรับราคาสูงขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการประมงเรืออวนลากจึงพยายามลดต้นทุนลงและหารายได้เพิ่มด้วยการเพิ่มปริมาณผลผลิตให้มากขึ้น เป็นเหตุให้มีการจับปลาเบ็ดเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 60-70

ของปริมาณการจับทั้งหมด ที่สำคัญคือการใช้เรือประมงอวนลากจำนวนมากที่เคยทำการประมงในน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้านต้องกลับมาทำการประมงในน่านน้ำไทยและส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำยิ่งเสื่อมโทรมหนักขึ้นอีก⁵ ดังจะเห็นได้จากอัตราการจับต่อชั่วโมงที่ลดลงเหลือเพียง 20 กิโลกรัมต่อชั่วโมงการลากอวนใน พ.ศ.2538 ขณะที่เมื่อ พ.ศ.2504 มีอัตราการจับสูงถึง 297.6 กิโลกรัมต่อชั่วโมงการลากอวน (ตาราง 3)

ผลกระทบด้านต่างๆที่เกิดขึ้นส่งผลโดยตรงต่อชาวประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นชาวประมงส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่ทรัพยากรชายฝั่งกำลังเสื่อมโทรมลง ชาวประมงเหล่านี้ก็ยังคงมีชีวิตความเป็นอยู่และวิถีทางในการทำประมงแบบดั้งเดิม แต่สำหรับประมงพาณิชย์ การแข่งขันและการขยายตัวของตลาดส่งออก ทำให้มีการลงทุนด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เทคโนโลยีและโรงงานแปรรูปเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องมีการพัฒนาเทคนิคการทำประมง ขยายพื้นที่การจับสัตว์น้ำและเพิ่มกำลังการทำประมงให้สูงขึ้น การปรับตัวที่นิยมกันอีกวิธีคือการแสวงหาสัตว์น้ำชนิดใหม่ที่เป็นที่ต้องการของตลาด โดยเฉพาะปลากะตักกลายเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมน้ำปลาอย่างมาก สังเกตได้จากจำนวนเรือปลากะตักที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก พ.ศ.2528 ที่มีอยู่ประมาณ 1,400 ลำ เพิ่มเป็น 2,522 ลำใน พ.ศ.2538 หรือคิดเป็นร้อยละ 80.1 โดยระยะแรกๆจะทำการประมงบริเวณทะเลฝั่งภาคตะวันออกเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อจำนวนปลากะตักลดลงก็ย้ายมาทำบริเวณอ่าวไทยก่อนจะเริ่มย้ายไปทำฝั่งอันดามันในบางช่วง ซึ่งในระยะหลังผู้ประกอบการหลายรายหันไปลักลอบใช้ไฟปั่นในเวลากลางคืนเพราะสามารถจับปลากะตักได้มากกว่าการจับในเวลากลางวันแม้จะเป็นการผิดกฎหมายก็ตามที่⁶ นอกจากนี้แล้วการทำประมงด้วยวิธีการดังกล่าวก็ยังก่อให้เกิดปัญหาการรุกรานและการละเมิดกฎหมายเข้าไปกวาดจับสัตว์น้ำในบริเวณชายฝั่งมากขึ้น จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ระหว่างชาวประมงขนาดเล็กกับกลุ่มประมงพาณิชย์ที่เข้ามากวาด

⁵พงศ์พัฒน์ บุญชูวงศ์ และอำพร เลาวพงษ์, การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของการทำประมงสัตว์น้ำหน้าดินและปลาผิวน้ำของไทย (กรุงเทพฯ: กรมประมง, 2531), หน้า 2.

⁶ประภาส ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, “ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประมงพื้นบ้านภาคใต้ กรณีศึกษาสมาคมชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร “ขบวนการทางสังคม: พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543.” 22-23 มีนาคม 2543. ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 27.

จับสัตว์น้ำในเขตชายฝั่ง ซึ่งเป็นสถานที่ที่สัตว์น้ำที่มีราคามักจะใช้เป็นที่แพร่พันธุ์และยังสร้างความเสียหายให้กับอุปกรณ์เครื่องมือที่ชาวประมงใช้ทำมาหากินบริเวณชายฝั่ง

ปัญหาความขัดแย้งจากการทำประมงปลากะตักเป็นอีกกรณีหนึ่งของปัญหาการต่อสู้แย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะทรัพยากรประมงทะเลมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ (common property) ที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ทำให้ชาวประมงแต่ละคนจะพยายามจับสัตว์น้ำให้มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงการเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำแต่อย่างใด นอกจากนี้ความอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพของรัฐในการกำหนดนโยบายควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาการทำประมงปลากะตักที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคนหลายกลุ่มได้แก่ กลุ่มประมงพาณิชย์ กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มโรงงานน้ำปลา และรัฐโดยมีกรมประมงและคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตอบสนองต่อการเรียกร้องหรือความต้องการจากกลุ่มต่างๆ โดยที่รัฐไม่สามารถกำหนดนโยบายหลักที่เป็นแบบแผนในการปฏิบัติได้เลย⁷ เนื่องจากต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายบ่อยครั้งตามกระแสเรียกร้องในแต่ละครั้งของแต่ละฝ่าย การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาและความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นของชาวประมงทั้งสองฝ่ายต่อรัฐไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากรัฐบาลมองปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชาวประมงสองกลุ่ม คือ ประมงพื้นบ้านกับประมงบั้งไฟปลากะตัก ดังนั้นทางออกของปัญหาคือการแบ่งเขตน่านน้ำการทำประมง หลังจากนั้นมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จากคณะกรรมการถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลในการดำเนินมาตรการแบ่งเขตการทำประมง

การตัดสินใจกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักของรัฐบาลที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าเป็นการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆ ให้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปลากะตักอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่าคนกลุ่มหนึ่งคือประมงปลากะตักเชิง

⁷ Angkarb Poonnachit-Kosieporn, "Conflict over natural resource: the case of anchovy fishing with luring light," เอกสารประกอบการประชุม ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และสุขภาพจากวิกฤติเศรษฐกิจ 26 มกราคม 2543. ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 8.

พาณิชย์มักจะได้รับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐ ขณะที่นโยบายเดียวกันกลายเป็นข้อจำกัดหรือถูกเลือกปฏิบัติกับประมงพื้นบ้านที่เป็นคนส่วนใหญ่ ทำให้ดูเหมือนว่ารัฐมีผลประโยชน์และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มประมงปั่นไฟและกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยมีผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของชาติเป็นเหตุผลในการกำหนดนโยบาย

ในปัจจุบันปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มโดยมีรัฐเป็นคนกลางในการแก้ปัญหา ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ มีการเรียกร้องข้อเสนอละแฉะและเผชิญหน้ากันของทั้งสองฝ่าย ผลกระทบที่เกิดขึ้นนำไปสู่ปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองซึ่งนับวันจะทำให้ปัญหาจะมีความซับซ้อนและความรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

ความเป็นมาของปัญหา

ปัญหาความขัดแย้งในการทำประมงปลากะตักแต่เดิมนั้น เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้าน กับกลุ่มเรือประมงพาณิชย์เช่น เรืออวนรุน อวนลาก เพราะการทำประมงโดยเครื่องมือดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนคือสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งถูกทำลาย เพราะการทำประมงแต่ละครั้งได้จับสัตว์น้ำเศรษฐกิจที่ยังไม่ได้ขนาดขึ้นมาเป็นจำนวนมากและยังทำลายทรัพยากรหน้าดินที่เป็นอาหารของสัตว์ทะเลอีกด้วย นอกจากนี้ยังสร้างความเสียหายให้กับเครื่องมือทำประมงของกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ใช้ทำการประมงชายฝั่ง และเรือเหล่านี้มักจะฝ่าฝืนกฎหมายลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่ง^๖

ปัญหาดังกล่าวสามารถพบได้ในทุกพื้นที่ เช่น จังหวัดกระบี่ “ไซหมึกโดนบอย ปี 35 วางไซข้างใน เรืออวนลากเข้ามาที่ดอนเราห้ำมก็ไม่ฟัง น้ำหนึ่ง 3 ล้า โดนไม่ต่ำกว่า 100 ลูก เดือนที่

^๖ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้รัฐต้องออกนโยบายห้ามเรือประมงอวนรุน อวนลากเข้าไปทำการประมงในบริเวณชายฝั่ง ที่สำคัญเช่น ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2515 ห้ามใช้เครื่องมืออวนลากชนิดมีถูงและเครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในเขต 3,000 เมตรนับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2517 ห้ามเครื่องมือคราดหอยทุกชนิดที่ใช้กับเรือยนต์ทำการประมงในเขตระยะ 3,000 เมตรนับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่ง แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังคงมีการฝ่าฝืนลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตชายฝั่งของเรืออวนรุน อวนลากเสมอ

แล้วโดนทั้งเดือน 200 กว่าลูกได้ ไป 2-3 เทียวเป็นหนี้ไม่ต่ำกว่าสองหมื่น ตกเที่ยวละเจ็ดพัน”⁹ ส่วนที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ “เรือต่างถิ่นประกอบด้วยเรืออวนล้อมปลากะตัก 25 ลำ เรืออวนครอบ อวนซ้อน และอวนยก ประมาณ 15 ลำ เรืออวนลากประมาณ 30 ลำ เรืออวนล้อมปลาทุ ประมาณ 20 ลำ เข้ามาหากินในอ่าวบางสะพานในช่วงฤดูเปิดอ่าว สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงพื้นบ้านเป็นจำนวนมากเนื่องจาก ทำให้เครื่องมือประมงของชาวบ้านจำพวกอวนลอย อวนตักหมึกและลอบตักปลา ได้รับความเสียหาย ชาวประมงได้รับความเดือดร้อนมาก”¹⁰

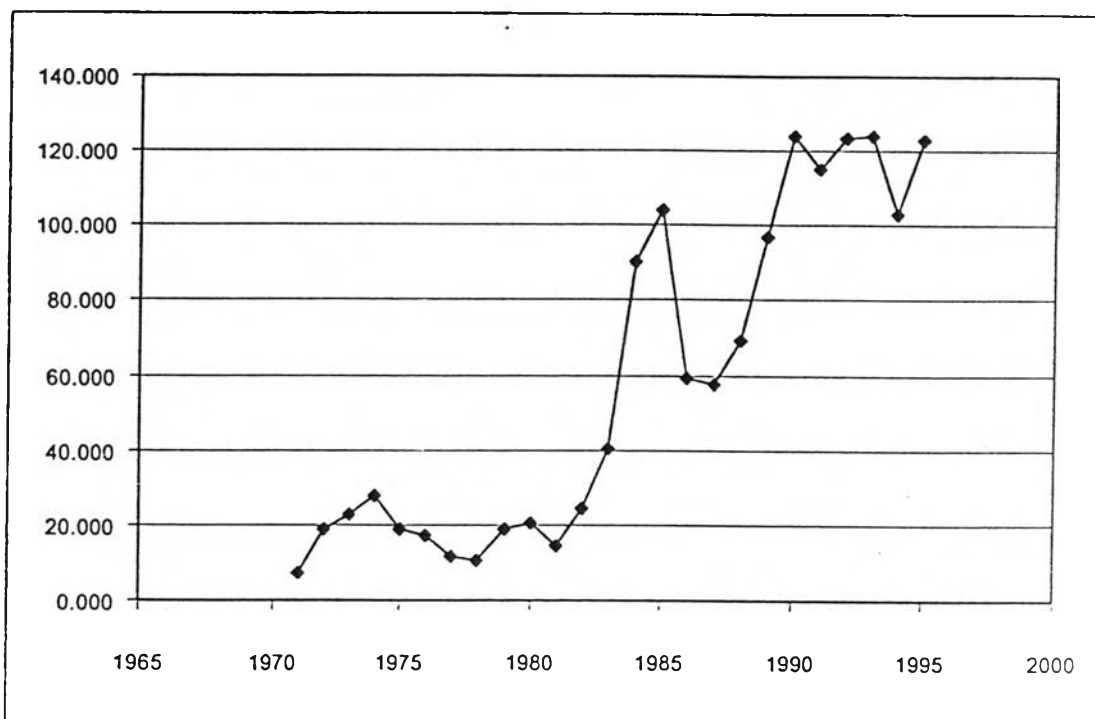
หลังจากนั้นไม่นานปัญหาความขัดแย้งได้ขยายวงกว้าง คู่กรณีความขัดแย้งของชาวประมงพื้นบ้านไม่ได้มีเพียงกลุ่มเรือประมงอวนรุน อวนลากเท่านั้น เรือประมงปั่นไฟปลากะตักได้กลายมาเป็นคู่กรณีที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง โดยปัญหาเรือประมงปลากะตักปั่นไฟได้เริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อชาวประมงทางภาคตะวันออกปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงเพื่อจับปลาผิวน้ำโดยเฉพาะปลากะตัก มีการใช้แสงไฟล่อแล้วใช้เครื่องมืออวนล้อมจับ ซึ่งพบว่าเป็นวิธีการทำประมงที่ทำให้ได้ปลากะตักเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการทำประมงด้วยวิธีการดังกล่าวขยายตัวอย่างกว้างขวาง มีกลุ่มเรือปลากะตักขนาดใหญ่เคลื่อนย้ายแหล่งจับปลาจากภาคตะวันออกลงมาสู่ภาคใต้มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการย้ายแหล่งทำการประมงจากทะเลอันดามันในเขตจังหวัดสตูลมาสู่อ่าวไทยในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานีและชุมพร การเคลื่อนย้ายแหล่งทำการประมงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการแข่งกันแย่งชิงแหล่งทำการประมงชายฝั่งระหว่างประมงพื้นบ้านกับกลุ่มกองเรือประมงปลากะตักปั่นไฟ และกลายเป็นความรุนแรงในที่สุด¹¹

⁹สัมภาษณ์มูหยัง ไม่ทราบนามสกุล, 28 ต.ค.2542 อ่างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, “ขบวนการเคลื่อนไหวกองเรือชายประมงพื้นบ้านภาคใต้ กรณีศึกษาสมัชชาชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน, เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร “ขบวนการทางสังคม:พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543,” หน้า 14.

¹⁰“สิทธิประมงหน้าบ้านความพยายามที่ยังต้องพิสูจน์,” *กรุงเทพธุรกิจ* (18 มิ.ย.2542): 2.

¹¹ช่วงแรกที่เกิดปัญหากองเรือประมงพื้นบ้านพยายามหาทางแก้ไขโดย เปลี่ยนวิธีการในการวางเครื่องมือประมงและชนิดเครื่องมือประมง แม้กระทั่งเปลี่ยนรูปแบบและสถานที่ในการทำประมง แต่วิธีการต่างๆก็ไม่ได้ผลจึงเริ่มที่จะมีการใช้ความรุนแรงในการตอบโต้เรืออวนรุน อวนลากที่บุกรุกเข้ามาเช่น การทำแนวป้องกันและนำกับตักชนิดต่างๆไปวางไว้ ไปจนกระทั่งการดักขุมยิง ที่รุนแรงที่สุดคือการดักจี้เรือแล้วเอาไปเผา

แผนภาพ 2 แสดงปริมาณการทำประมงปลากะตักที่เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2514-2538



ที่มา: Mala Supongphan et al, *Anchovy Fisheries in The Gulf of Thailand*. A paper submitted to fishcode management, FAO/Norway programme of assistance to developing countries for the implementation of the code of conduct for responsible fisheries, January 2000, p. 65.

หลังจากปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมโรงงานน้ำปลาขยายตัวอย่างรวดเร็ว ปริมาณปลากะตักที่เป็นวัตถุดิบป้อนมีไม่พอ ประกอบกับการส่งออกปลากะตักแห้งเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น¹² อีกทั้งปลากะตักสดมีราคาสูงขึ้นเนื่องจากการแข่งขันกันระหว่างโรงงานน้ำปลาและอุตสาหกรรมปลากะตักแห้งที่ต้องการปลากะตักเป็นวัตถุดิบ¹³

¹²“ศึกปลากะตักน้ำปลาที่กลั่นจากน้ำตา,” *ดอกเบ็ญ* (5-11 กรกฎาคม 2542): 8.

¹³Angkarb Poonnachit-Kosieporn, "Conflict over natural resource : the case of anchovy fishing with luring light," เอกสารประกอบการประชุม ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และสุขภาพจากวิกฤติเศรษฐกิจ 26 มกราคม 2543, หน้า 8.

จากราคาที่เคยขายกิโลกรัมละประมาณ 2-3 บาท เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำปลาได้ปรับขึ้นเป็นกิโลกรัมละประมาณ 4-5 บาท ปลากระดักที่ใช้ตากแห้งก็มีราคาปรับขึ้นเป็นกิโลกรัมละประมาณ 6-10 บาท และสำหรับปลาต้มตากแห้งอาจจะสูงถึง 30-40 บาทถ้าหากเป็นปลาที่มีขนาดเล็ก¹⁴ ทำให้ชาวเพิ่มการลงแรงทำประมงประมงปลากระดักมากขึ้น มีการพัฒนาการจับปลากระดักทั้งเครื่องมือและวิธีการทำประมงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการใช้แสงไฟประกอบการทำประมงอวนล้อมจับและอวนประเภทอื่นๆเพื่อตอบสนองของตลาดและความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

ในปี พ.ศ.2524 ชาวประมงทางภาคตะวันออกเริ่มมีการทดลองใช้แสงไฟล่อปลากระดักแล้วใช้อวนล้อมจับ ผลในการทำประมงแต่ละครั้งจะมีลูกปลาชนิดอื่นติดมาด้วยเกือบครึ่งหนึ่ง ชาวประมงที่จับปลาชนิดอื่นจึงได้รับความเดือดร้อนจากการทำประมงด้วยวิธีดังกล่าว นอกจากนี้ปัญหาค่าเช่าขึ้นแย่งชิงแหล่งทำการประมงชายฝั่งระหว่างประมงพื้นบ้านกับกลุ่มเรือประมงต่างถิ่นก็ค่อยๆขยายตัวเกือบทุกพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ เมื่อปัญหาความขัดแย้งนี้ค่อยๆเพิ่มมากขึ้นและขยายขอบเขตออกไปประกอบกับรัฐไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหานี้ได้ในที่สุดก็กลายเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มเรือปั่นไฟปลากระดักกับกลุ่มประมงพื้นบ้าน

กลุ่มประมงพื้นบ้านได้ดำเนินการเรียกร้องให้ทางราชการควบคุมการทำประมงปลากระดักโดยให้เหตุผลว่าสาเหตุปัญหาที่สำคัญ คือ การใช้เครื่องมือและวิธีการทำประมงปลากระดักกลางคืนโดยใช้อวนตาถี่ขนาด 0.5 เซนติเมตรประกอบเครื่องปั่นไฟล่อปลา และการลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่ง วิธีการดังกล่าวแม้จะช่วยทำให้จับปลากระดักได้เป็นจำนวนมากเพื่อรองรับอุตสาหกรรมอันเกี่ยวกับวัตถุดิบปลากระดัก เช่น โรงงานน้ำปลา กิจการที่เกี่ยวข้องกับการต้มตากแห้งปลากระดักและธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน เช่น ธุรกิจนายหน้าซื้อขายปลากระดัก ฯลฯ ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดการจ้างงานและทำรายได้เข้าประเทศจำนวนมากจากการส่งออกผลิตภัณฑ์จากการแปรรูป แต่การทำประมงด้วยวิธีดังกล่าวเป็นการทำลายทรัพยากรทางทะเลอย่างรุนแรง

¹⁴ปิยะ กิจถาวร, "สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการประมงปลากระดักในประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะดักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน. หน้า

กลุ่มประมงพื้นบ้านได้ให้เหตุผลถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นว่า¹⁵

1. เครื่องมืออวนที่ใช้จับปลากะตัก มีขนาดตาอวนเล็กมากคือ 0.5 เซนติเมตร ขณะที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า ตาอวนต้องมีขนาดไม่ต่ำกว่า 2.5 เซนติเมตร ทำให้การทำประมงแต่ละครั้งมักจะมีลูกปลาชนิดอื่นๆที่ไม่ใช่ปลากะตักปนไปเป็นจำนวนมาก ลูกปลาเหล่านั้นคือปลาเศรษฐกิจสำคัญ เช่น ปลาทุบ ปลาสีกุน ปลาออกแร ปลาอินทรี ปลาหลังเขียว หมึก เป็นต้น ปลาเหล่านี้มีราคาแพงและเป็นรายได้หลักของชาวประมงพื้นบ้าน เมื่อลูกปลาถูกจับตั้งแต่ยังเล็กทำให้ปลาใหญ่ลดจำนวนลง ประมงพื้นบ้านที่อาศัยจับปลาใหญ่ก็ไม่มีปลาให้จับ ทำให้ปลาเศรษฐกิจที่ประมงพื้นบ้านเคยจับได้ลดลงอย่างมาก บางท้องที่ปลาบางชนิดหายไปเลย

2. วงจรชีวิตของปลากะตัก พบว่ามีการสืบพันธุ์และวางไข่โดยทั่วไปตลอดทั้งปี การที่ชาวประมงจับปลากะตักตลอดทั้งปีทั้งในที่ตื้นและในที่ลึกซึ่งเชื่อว่าเป็นแหล่งวางไข่ของปลากะตักทำให้พ่อแม่พันธุ์ปลากะตักถูกจับขึ้นมาเป็นจำนวนมาก อาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างของประชากรปลากะตักที่อยู่ในขอบข่ายการทำประมง ซึ่งหมายความว่าความชุกชุมหรือจำนวนของปลากะตักในอนาคตข้างหน้าจะมีแนวโน้มที่ลดลง นอกจากนี้ปลากะตักยังเป็นอาหารของปลาใหญ่ชนิดอื่นหลายชนิด การที่ปลากะตักถูกจับไปเป็นจำนวนมากผลกระทบต่อที่ตามมาคือ ปลาใหญ่ซึ่งตามปกติจะเข้ามาไล่กินปลากะตักก็จะไม่เข้าฝั่งหรือเข้าฝั่งน้อย เพราะปลากะตักที่เป็นอาหารมีน้อยลง ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เขตพื้นที่ชายฝั่งไม่มีปลาใหญ่ให้จับเช่น ปลาอินทรี ปลาสีกุน ปลาดาบ เป็นต้น

3. ฤดูกาลในการทำประมงปลากะตักในแหล่งที่มีปลากะตักชุกชุม พบว่าเป็นแหล่งและฤดูเดียวกันกับที่ทำการสำรวจพบไข่และลูกปลากะตักและปลาผิวน้ำเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ปลาทุบ ปลาหลังเขียว ปลาสีกุน ปลาอินทรี เป็นต้น การทำประมงในช่วงดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้พบองค์ประกอบชนิดของปลาผิวน้ำเศรษฐกิจดังกล่าวในผลจับจากเครื่องมืออวนต่างๆโดยเฉพาะอวนล้อมปลากะตักประกอบแสงไฟมีจำนวนปลาปนในการทำประมงที่สูงมาก

¹⁵ เลิศชาย ศิริชัย, สุวิรุฒิ เสนาคำ และมานะ ช่วยชู, รายงานสรุปผลปัญหาเรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน (นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2542), หน้า 26-28. และสมศักดิ์ จุลละสร, "สภาวะการประมงปลากะตักในอ่าวไทย แนวทางการจัดการประมงปลากะตัก" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5.

4. การพัฒนาการทำประมงโดยใช้ไฟล่อให้ปลากะตักมารวมฝูงกันนั้น ทำให้ธรรมชาติของปลากะตักเปลี่ยนไปจากที่เคยรวมฝูงว่ายหากินในตอนกลางวันในที่ตื้น เมื่อชาวประมงทำการประมงโดยการปั่นไฟในแหล่งน้ำลึกประมาณ 20-30 เมตรจึงทำให้ปลากะตักซึ่งเคยมีการแพร่กระจายและชุกชุมในที่ตื้นเคลื่อนย้ายไปอยู่ในที่ลึกมากขึ้นส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวประมงขนาดเล็กที่เคยจับปลากะตักโดยการวิ่งหาฝูงปลาในเวลากลางวันในระดับความลึกของน้ำประมาณ 5-10 เมตรได้ร้องเรียนว่าฝูงปลากะตักบริเวณชายฝั่งมีน้อยลง และขนาดของฝูงปลากะตักเล็กลงกว่าเดิมมาก ยิ่งไปกว่านั้นการที่เรือปั่นไฟทำการประมงเป็นแนวยาวอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นการขัดขวางไม่ให้ปลาเข้ามาวางไข่บริเวณชายฝั่งได้ตามปกติ หรือบางล่องนก็ถูกจับเสียก่อนจะเข้ามาถึงชายฝั่ง ทำให้วงจรการเพาะพันธุ์ของสัตว์ทะเลบางสปีชีส์สูญหายไป ความอุดมสมบูรณ์ของทะเลจึงลดลง

นายณฤทธิ์ ดวงสุวรรณ ผู้ประสานงานโครงการพัฒนาชุมชนประมงพื้นบ้านขนาดเล็กจังหวัดสงขลา กล่าวว่า “หลังจากที่เรือปั่นไฟเข้ามาทำการประมงในอำเภอสติงพระเป็นเวลาานานถึง 4 ปี สัตว์น้ำที่เคยจับได้ตามฤดูกาลกลับลดน้อยลง โดยเฉพาะปลาเศรษฐกิจซึ่งเป็นรายได้หลักของประมงพื้นบ้าน ชาวประมงถึงกับต้องเลิกใช้เครื่องมือบางชนิดเนื่องจากไม่คุ้มการลงทุน เช่น อวนล้อมปลาทุและอวนลอยปลาหลังเขียว”¹⁶

นายเจริญ ทองมา ชาวประมงพื้นบ้านอำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา กล่าวว่า “ปลาที่เคยจับได้ส่วนใหญ่เป็นปลาชนิดเดียวกับที่ติดไปกับอวนครอบของเรือปั่นไฟ เพราะอวนดังกล่าวมีขนาดเพียง 0.5 เซนติเมตรแม้แต่กุ้งยังลอดยาก พวกลูกปลาดักที่เข้ามาเล่นแสงไฟก็เลยติดไปกับอวนปลากะตัก ลูกปลาเหล่านี้จะถูกขายให้โรงงานปลาป่นเอาไปทำอาหารเบ็ด การที่ปลาถูกจับตั้งแต่ยังไม่ถึงวัยเจริญพันธุ์ทำให้ปลาลดลงเรื่อยๆ ในปีต่อๆมา นอกจากนี้เรือบางลำยังใช้แก๊สทุ้มและแก๊สก้อนอัดลงใต้ทะเลเพื่อให้ปลาลอยขึ้นมาเหนือน้ำการจับปลาด้วยวิธีนี้ทำให้ปลาหลายชนิดตาย และปะการังใต้ทะเลเสียหายเนื่องจากแรงดันแก๊ส”¹⁷

¹⁶“บาดแผลชุมชนประมงยังชีพ,” กรุงเทพธุรกิจ (6 มกราคม 2542): 2.

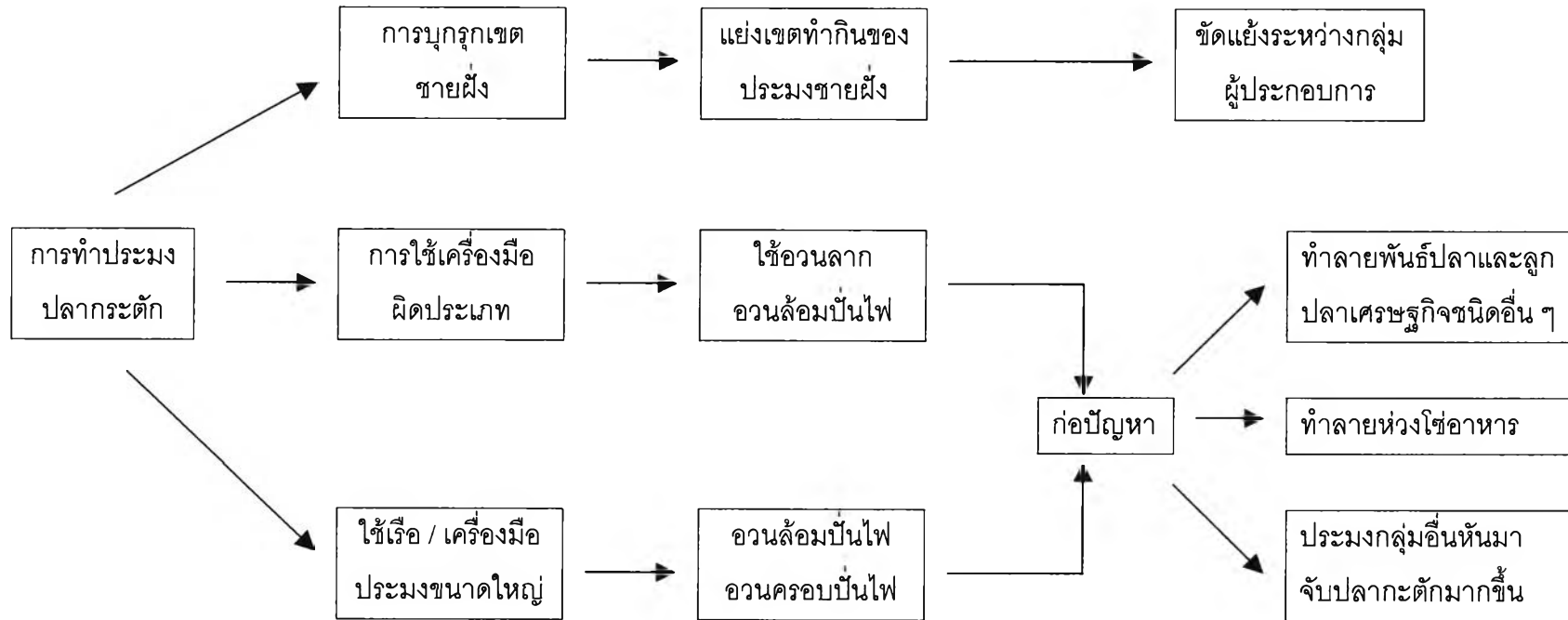
¹⁷วันดี สันติวุฒิมณี, “เรืออวนครอบปั่นไฟปลากะตักทำลายพันธุ์สัตว์น้ำหรือไม่?,” สารคดี 15, 174 (สิงหาคม 2542): 24.

ตาราง 4 แสดงเครื่องมือและวิธีการทำประมงปลากะตัก

ประเภท	ความยาวเรือประมง	เครื่องมืออวน	แหล่งทำการประมง	วิธีการทำประมง	จำนวนวันทำการประมง	จังหวัดที่พบมาก	การใช้ประโยชน์
1. อวนล้อมปลากะตักกลางวัน	7-16 เมตร (5-14 คน) 20-22 เมตร (30 คน) ไม่มีเครื่องปั่นไฟ ใช้เอดโคชาวเดอร์หาฝูงปลา	อวนล้อมจับใช้สายमानความยาวอวน 160-250 ม. ขนาดอวน 0.4-0.6 ซม. เรือขนาดใหญ่ความยาว 250-400 ม. ขนาดตาอวน 0.8 ซม.	น้ำลึก 5-30 ม. บริเวณใกล้ฝั่งหรือเกาะ	กลางวัน ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก วางอวนประมาณ 0-5 ครั้ง/วัน	28-30 วัน	ระยอง , ชลบุรี , ประจวบคีรีขันธ์ , ชุมพร , ระนอง , พังงา , ภูเก็ต , สุราษฎร์ธานี , สตูล	ต้ม , ตากแห้ง
2. อวนล้อมปลากะตักปั่นไฟ	เรืออวนแม่ 1 ลำ (ความยาว 16-24 ม.) อีก 2 ลำ ทำหน้าที่ปั่นไฟ ล้อสัตว์น้ำ (ความยาว 9-14 ม.) ใช้กำลังไฟขนาด 15-20 กิโลวัตต์ /ลำ (20-30 คน) มีเอดโคชาวเดอร์/ไชนาร์	อวนล้อมจับสายमानความยาวอวน 250-500 เมตร ลึก 50-80 เมตร ขนาดตาอวนประมาณ 0.7-0.8 เซนติเมตร	น้ำลึก 20-45 ม. (ในฝั่ง อ่าวไทย) น้ำลึก 20-80 ม. (ฝั่งอันดามัน)	กลางคืนตั้งแต่พระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น วางอวนประมาณ 2-3 ครั้ง/วัน	22-23 วัน	ตราด , ระยอง , ชลบุรี , ประจวบคีรีขันธ์ , ชุมพร , ระนอง , พังงา	ตากแห้ง (ไม่ต้ม) ทำน้ำปลา
3. อวนช้อนปลากะตักปั่นไฟ	ส่วนใหญ่ 7-8 เมตร (3-6 คน) ใช้กำลังไฟขนาด 5-25 กิโลวัตต์ มีเอดโคชาวเดอร์หาฝูงปลา	ความยาวอวน 10-14 ม. ความลึก 10-16 เมตร ขนาดตาอวน 0.8 ซม.	น้ำลึก 20-45 ม.	เวลากลางคืน โดยทำการหนี-เร่ง-หรือไฟ สลับกันเพื่อให้ปลากะตักอยู่บริเวณผิวน้ำ	22-23 วัน	ประจวบคีรีขันธ์ , ชลบุรี	ตากแห้ง ทำน้ำปลา
4. อวนครอบปลากะตักปั่นไฟ	7-16 เมตร ส่วนใหญ่ 10-14 เมตร ใช้กำลังไฟขนาด 5-30 กิโลวัตต์ มีเอดโคชาวเดอร์หาฝูงปลา	อวนครอบหรืออวนมุ้ง ความลึกอวน 18-30 ม. ขนาดตาอวน 0.5 ซม.	น้ำลึก 5-30 ม.	เวลากลางคืน ทำการหนี-เร่ง-หรือไฟสลับกัน	22-23 วัน	ตราด , จันทบุรี , ระยอง , เพชรบุรี , ประจวบคีรีขันธ์ , ชุมพร , สงขลา , ปัตตานี , นราธิวาส , ภูเก็ต , พังงา , ตรัง	ส่วนใหญ่ ตากแห้ง

ที่มา : สุนันทา นิลเพชร, "อวนลาก" ภาพสะท้อนวิถีชีวิตทะเลไทย : แก้วไขโดยองค์กรชุมชน (สงขลา : โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้, 2544), หน้า 69.

แผนภาพ 3 ปัญหาที่เกิดจากการทำประมงปลากระตัก



ที่มา: สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย, "ประมวลปัญหาการทำประมงปลากระตักอย่างสังเขป" ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องฝ่าวิกฤตปัญหาปลากระตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 22.

การเรียกร้องของกลุ่มประมงพื้นบ้านกระทำโดยวิธีการยื่นหนังสือต่อข้าราชการระดับสูง นักการเมืองหรือแม้กระทั่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแต่ก็ไม่ได้ผล “โดยการร้องเรียนนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ระดับอำเภอ เมื่อไม่ได้ผลก็จะร้องเรียนในระดับที่เหนือขึ้นไปคือจังหวัด จากนั้นก็ร้องเรียนต่อผู้แทนราษฎร และในระยะหลังมีการเขียนหนังสือร้องเรียนไปยังรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี แต่ได้ผลน้อยมาก”¹⁸

ส่วนทางฝ่ายกลุ่มชาวประมงเรือปั่นไฟ เช่น เรืออวนครอบปั่นไฟ ยืนยันว่าการใช้อวนตาถี่ ประกอบแสงไฟล่อปลาไม่ได้ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำมากมายอย่างที่กลุ่มประมงพื้นบ้านกล่าวหา นายโกศล พูลรส เจ้าของเรืออวนครอบปั่นไฟปลากะตักกล่าวว่า “ในขั้นตอนการจับ เวลากระตุกไฟและครอบอวน พวกปลาอินทรี ปลาหลังเขียว ปลาโอ ปลาลัง จะมีความไวสูงว่ายหนีไปได้ก่อน ส่วนปลากะตักหนีไม่ทันเพราะว่ายช้า แสดงให้เห็นว่าเรืออวนครอบปั่นไฟปลากะตักมีปลาติดขึ้นมา น้อยมากเมื่อเทียบกับเรืออวนลาก เพราะเรืออวนลากจะจับติดปลาหน้าดินทั้งตัวเล็กตัวใหญ่ และสาเหตุที่ปลากะตักทะเลก็น่าจะมาจากเรืออวนลากเสียมากกว่า

นอกจากนี้ผลการศึกษาของคณะทำงานศึกษาผลกระทบของเรือปั่นไฟปลากะตักที่จังหวัดสงขลา ระหว่างปี พ.ศ.2540-2541¹⁹ สรุปว่าเรืออวนครอบ อวนยกประกอบเครื่องปั่นไฟที่จังหวัดสงขลาจับติดปลาชนิดอื่นสูงสุดเพียงร้อยละ 16 ซึ่งเมื่อเทียบกับเครื่องมือชนิดอื่นแล้ว เรือปั่นไฟมีอัตราการปะปนของสัตว์น้ำเศรษฐกิจชนิดอื่นอยู่ในอันดับที่ 6 ซึ่งน้อยกว่าเรืออวนลาก (ตาราง 5)

นอกจากประเด็นเรื่องการทำลายทรัพยากรแล้ว กลุ่มเรือประมงปั่นไฟยังได้อ้างว่า การทำประมงปลากะตักนอกจากจะสร้างรายได้ให้แก่ชาวประมงเชิงพาณิชย์และพื้นบ้านเป็นจำนวนมากแล้ว ยังก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกจำนวนมากโดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตน้ำปลาและอุตสาหกรรมปลากะตักแห้งส่งออก หากมีการห้ามมิให้เรือปั่นไฟทำการประมงต่อไปก็จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศที่จะสูญเสียจำนวนมหาศาลจากอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ปลา

¹⁸ เลิศชาย ศิริชัย, รัฐวุฒิ เสนาคำ และมานะ ช่วยชู, รายงานสรุปผลปัญหาเรือปั่นไฟปลากะตักกับผลกระทบต่อทะเลและชุมชนประมงพื้นบ้าน. หน้า 51.

¹⁹ วันดี สันติวุฒิมณี, “เรืออวนครอบปั่นไฟปลากะตักทำลายพันธุ์สัตว์น้ำหรือไม่?” สารคดี 15,174: 24.

กะดักเป็นวัตถุติดหลักและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มนายหน้าซื้อขายปลา กลุ่มต้มตากปลา ฯลฯ รวมทั้งแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆเหล่านี้ก็เป็นจำนวนมาก

ตาราง 5 แสดงการจัดอันดับเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากร

ลำดับ	เครื่องมือ	ปริมาณปลาปน (ร้อยละ)
1	อวนรุน	50
2	อวนล้อมปลากะดักปั่นไฟ	22-38
3	อวนลากคู่	31
4	อวนลากเดี่ยวขนาดกลาง	18
5	อวนลากเล็ก	17
6	อวนครอบปลากะดักปั่นไฟ	7-16
7	อวนล้อมจับปลากะดักกลางวัน	6

ที่มา: ปัญหาปลากะดักแก้ไขได้ ถ้าไม่ให้อ NGO อยู่เบื้องหลัง.ม.ป.ป.,ม.ป.ท.,หน้า 2.

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการห้ามทำการประมงปลากะดักปั่นไฟนอกจากอุตสาหกรรมต่างๆจะเดือดร้อนแล้วชาวบ้านจำนวนมากจะต้องเดือดร้อนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะชาวบ้านอำเภอสิงหนคร จะนะ เทพา ซึ่งรับต้ม-ตากปลากะดัก มีรายได้ครอบครัวละหลายร้อยบาทต่อวัน ชาวบ้านเหล่านี้เคยทำเรืออวนลากมาก่อนแต่ตอนหลังเลิกไป เพราะปลาน้อยลงไม่คุ้มค่าน้ำมัน ทุกวันนี้พวกเด็กหนุ่มจะทำงานเป็นลูกเรือปลากะดัก ผู้ชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัวจะรับจ้างขนปลากะดักจากเรือเข้าฝั่ง ผู้หญิงจะต้ม-ตากปลาอยู่ที่บ้าน คนแก่และเด็กรับจ้างฉีกปลาแห้งก่อนส่งขาย ทุกคนมีงานทำ ถ้าไม่ให้อปั่นไฟจับปลากะดักต่อไปชาวบ้านเหล่านี้ก็จะตกงาน

ชาวบ้านบางคนเช่น นางเป็รื่อง เจริญวงศ์ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5 อำเภอสิงหนคร บอกถึงเหตุผลที่สนับสนุนเรืออวนครอบปั่นไฟว่า “เมื่อก่อนชาวบ้านไปทำงานโรงงานกันหมด ตอนหลังเศรษฐกิจไม่ดีก็ถูกไล่ออก คนที่มีอาชีพหาปลาก็ดำเนินน้อยลง ไม่พอกิน พอเรือปลากะดักเข้ามาเราก็มีงานทำตั้งแต่เด็กยันคนแก่ อย่างลูกสาวของฉันจบ ม.6 ปีนี้ยังไม่มีการทำก็มาช่วยแม่ต้ม

ปลา พวกเด็กหนุ่มก็ออกไปเป็นลูกเรือประมงปลากระตัก มีรายได้วันละร้อยสองร้อย พอบ้านรับจ้างขนส่งปลา ส่วนคนแก่และเด็กช่วยกันฉีกปลา ทุกคนมีงานทำและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น²⁰

ความขัดแย้งในการทำประมงปลากระตักยุติลงเป็นครั้งแรก เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกนโยบายเข้มงวดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่อง กำหนดขนาดของตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 โดยนายบุญเชื้อ ประเสริฐสุวรรณ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯในสมัยนั้น ได้มีคำสั่งห้ามใช้เครื่องมืออวนที่มีช่องตาถี่ต่ำกว่า 2.5 เซนติเมตรทำการประมงประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดตามมาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำของกรมประมง โดยให้เหตุผลว่า “การดัดแปลงเครื่องมือประมงอวนล้อมจับประเภทอวนลอย ตะเกียงประกอบแสงไฟจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าล่อให้ปลาเข้ามารวมกันแล้วใช้อวนที่มีขนาดช่องตาเล็กทำการประมงจะทำให้ปลาที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและยังไม่เจริญเติบโตได้ขนาดถูกจับขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ถือว่าเป็นการทำลายพันธุ์ปลาอย่างร้ายแรง”

ต่อมาในปี 2529 กระทรวงเกษตรฯได้ผ่อนผันชะลอการบังคับใช้กฎหมายจากที่เคยประกาศเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 การเปลี่ยนแปลงประกาศดังกล่าวสืบเนื่องจากชาวประมงที่ทำประมงปลากระตักโดยใช้แสงไฟประกอบได้ร้องเรียนขอให้กระทรวงได้ผ่อนผันเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวประมงดังกล่าวหารายได้จากการลงทุนที่ลงไปแล้วซึ่งได้ส่งผลให้มีการขยายตัวของการทำประมงปลากระตักโดยใช้แสงไฟเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก²¹ ชาวประมงยังคงฝ่าฝืนกฎหมายลักลอบทำการประมงและถูกจับกุมบ่อยครั้ง ในขณะเดียวกันชาวประมงบางรายยังหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยแยกการใช้เรืออวนล้อมจับและเรือปั่นไฟออกจากกันคนละลำ ทำให้การจับกุมการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ยากลำบาก เพราะขาดองค์ประกอบของการกระทำผิด กระทรวงเกษตรฯจึงออกช่องว่างที่เกิดขึ้นโดยออกประกาศกระทรวงในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2534

²⁰วันดี สันติวุฒิมณี, “ปลากระตักกับทเรียนก่อนจะสิ้นสิ้นในน้ำ.” สารคดี 15, 175 (กันยายน 2542): 58.

²¹เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, กฎหมายและการใช้มาตรการทางกฎหมายกับการแก้ปัญหาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเล:บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งการทำประมงปลากระตักประกอบแสงไฟ จังหวัดสงขลา (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 55.

เรื่องกำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางคืน โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 ซึ่งช่วงเวลาหลังจากมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นต้นมาการทำประมงปลากะตักจะสามารถทำได้เฉพาะในเวลากลางวันเท่านั้น

ต่อมาสมาคมโรงงานน้ำปลาแห่งประเทศไทยร่วมกับกลุ่มประมงปลากะตัก ได้เข้าร้องเรียนขอให้กรมประมงทำการสำรวจผลกระทบใหม่โดยอ้างว่า เรืออวนล้อมจับปลากะตักมีการใช้เครื่องมือหาฝูงปลา(echo-sounder) คือออกหาปลาจนพบแล้วจึงใช้ไฟล่อให้ขึ้นมาวมที่ผิวน้ำแล้วใช้อวนล้อมจับ ซึ่งสามารถจับปลากะตักได้ถึงร้อยละ 80 ของปริมาณปลาที่จับได้ทั้งหมดจากการเรียกร้องดังกล่าวทำให้ในช่วงปี 2535-2536 กรมประมงได้ดำเนินการทดลองทางวิชาการใช้เครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักประกอบแสงไฟล่อในเวลากลางคืนร่วมกับชาวประมงในหลายพื้นที่เช่น ระยอง ตราดและประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งผลการศึกษาลงสรุปว่าการทำประมงปลากะตักปั่นไฟจะทำให้มีสัตว์น้ำชนิดอื่นปะปนมาด้วยประมาณร้อยละ 15 แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประเภทอื่นแล้ว เครื่องมือประมงประเภทอื่นจะมีสัตว์น้ำชนิดอื่นปะปนขึ้นมามากกว่า และเห็นว่าควรนำปลากะตักมาใช้ประโยชน์แต่ต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การใช้ประโยชน์อยู่ในศักยภาพที่สูงสุดอย่างยั่งยืน²² “..เมื่อก่อนจับปลากะตักได้ประมาณ 10,000 ตัน แต่ในปัจจุบัน(2536)จับได้ถึง 120,000 ตัน กรมประมงเห็นว่าชาวประมงน่าจะได้รับประโยชน์จากปลากะตักโดยเสมอภาคกันและขอยืนยันว่ากรมประมงมิได้เข้าข้างกลุ่มทำประมงปลากะตัก”²³

ในวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2536 สมาคมประมงแห่งประเทศไทยได้เข้าประชุมหารือร่วมกับผู้แทนรัฐบาลโดยมีรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์และอธิบดีกรมประมง มีข้อสรุปเป็นข้อตกลงร่วมกันในส่วนของปัญหาประมงปลากะตักคือ

²²สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2542 (ปทุมธานี: พี พรินติ้ง กรุ๊ป, 2543), หน้า 55.

²³ไพโรจน์ ช้ายเกลี้ยง, “สรุปเหตุการณ์ ข้อร้องเรียน และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการทำประมงโดยใช้แสงไฟ (เครื่องกำเนิดไฟฟ้า) ล่อสัตว์น้ำ,” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 22.

1. รัฐบาลจะยกเลิกการประกอประกอประมงที่ใช้ตาอวนขนาดต่ำกว่า 2.5 เซนติเมตร (เรือที่มีอวนล้อมจับขนาดใหญ่) ในเวลากลางคืนทันที
2. เรืออวนล้อมจับปลากะตักในเวลากลางวันสามารถทำการประมงต่อไปได้ แต่จะต้องทำการประมงห่างจากฝั่งไม่น้อยกว่า 3,000 เมตร และจะยกเลิกเครื่องมือชนิดนี้ทั้งหมดภายในระยะเวลา 2 ปี

แต่ข้อตกลงดังกล่าวเมื่อครบกำหนดในปี พ.ศ.2538 กรมประมงได้ออกมายืนยันว่าจะให้ทำการประมงปลากะตักต่อไป ข้อตกลงเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2536 นั้นอธิบดีกรมประมงแจ้งว่า “อวนล้อมจับปลากะตักที่จะยกเลิกนั้นหมายถึง อวนล้อมปลากะตักที่ทำการประมงประกอบแสงไฟล่อในเวลากลางคืนเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงอวนล้อมปลากะตักที่ทำการประมงในเวลากลางวันด้วยแต่อย่างใด”²⁴ โดยมีกำหนดจะยกเลิกในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2539 ซึ่งหมายความว่า อวนครอบ อวนช้อนที่ใช้ไฟป็นยังสามารถจับปลากะตักต่อไปได้ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งจากกลุ่มประมงพื้นบ้านว่าเมื่อครบกำหนดยกเลิกเรือจับปลากะตักส่วนใหญ่ก็ได้ดัดแปลงมาเป็นเรืออวนครอบกันหมดแล้ว เท่ากับเป็นการถ่วงเวลาในการแก้ปัญหา

ในปี 2539 ชาวประมงในท้องที่จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ เรียกร้องให้ทางราชการแก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรฯปี 2526 เพื่อผ่อนผันให้เครื่องมืออวนช้อน อวนยก และอวนครอบทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ ซึ่งในเวลาต่อมานายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ส.ส.สมุทรสาคร พรรคความหวังใหม่ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯดูแลรับผิดชอบกรมประมง ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับใหม่ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 เรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ซึ่งอนุญาตให้เรือประมงปลากะตักไฟป็นสามารถกลับมาทำการประมงในช่วงเวลากลางคืนได้โดยให้เหตุผลว่า “ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาเห็นว่า เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนช้อน อวนยกและอวนครอบ ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตักเป็นเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านขนาดเล็กและทำการประมงเพื่อการยังชีพ ซึ่งไม่เป็นการทำลายพันธุ์ปลากะตักและพันธุ์สัตว์น้ำชนิดอื่นๆมากนัก จึงเห็นสมควรให้ชาวประมง

²⁴สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย, “ประมวลปัญหาการทำประมงปลากะตักอย่างสังเขป,” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 16.

สามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวทำการประมงเพื่อประกอบอาชีพได้ โดยยังคงกำหนดมาตรการในเชิงอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจไว้เช่นเดิม”

สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ คือ อนุญาตให้เครื่องมืออวนชั้น อวนยก และอวนครอบ ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสามารถทำการประมงปลากะตักในเวลากลางคืนได้ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ประกาศและเงื่อนไขอื่นใดที่ได้กำหนดไว้แล้วแต่กรณี ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการยกเลิกประกาศปี 2526 ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องเรือจับปลากะตักประกอบแสงไฟ โดยทางด้านสมาคมประมงแห่งประเทศไทยเห็นชอบด้วยที่จะผ่อนผันให้เครื่องมือดังกล่าวสามารถทำการประมงได้²⁵

การอนุญาตในการทำการประมงเรือปั่นไฟครั้งนี้กระทรวงเกษตรฯ ได้อ้างรายงานผลการทดลองทางวิชาการของกรมประมงที่จัดทำขึ้นตามข้อตกลงสามฝ่าย คือ สมาคมประมงแห่งประเทศไทย กรมประมงและชาวประมงปลากะตัก ที่ทำไว้เมื่อปี พ.ศ.2536 ซึ่งระบุว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมือชนิดอื่นแล้วหากผลการทดลองมีปลาชนิดอื่นปะปนมาเกินร้อยละ 15 จะห้ามทำการประมงโดยใช้อวนล้อมจับที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตรประกอบเครื่องปั่นไฟในเวลากลางคืนทันที และเห็นว่าควรมีการนำปลากะตักมาใช้ประโยชน์แต่ต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การใช้ประโยชน์อยู่ในศักยภาพที่สูงสุดอย่างยั่งยืน²⁶

ในรายงานผลที่ได้จากการสำรวจฉบับดังกล่าว กรมประมงได้เสนอว่าเรือปั่นปลากะตักที่ใช้อวนครอบทำลายพันธุ์สัตว์น้ำเพียงร้อยละ 7.5-16.4 เท่านั้นเมื่อเทียบกับอวนลากและอวนรุนแล้ว ผลการสำรวจล่าสุดที่จังหวัดสงขลา ระหว่างปี 2540-2541 สรุปว่าเรืออวนครอบ อวนยกไฟปั่นที่สงขลานั้นจับติดปลาชนิดอื่นสูงสุดเพียงร้อยละ 18 ขณะที่เรืออวนลากจับปลา 100 ตัวมีปลาที่ได้ขนาดประมาณ 40 ตัวที่เหลือเป็นปลาอื่นๆหรือปลาเบ็ด แต่ในจำนวนปลาเบ็ดทั้งหมดนั้นร้อยละ 70 เป็นปลาเบ็ดจริงคือเป็นสัตว์น้ำที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ที่เหลือร้อยละ 30 เป็นสัตว์น้ำวัยอ่อนชนิดอื่นๆ ส่วนเรืออวนรุนจับปลาที่ได้ขนาดประมาณร้อยละ 40-45 ที่เหลือ

²⁵ เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, กฎหมายและการใช้มาตรการทางกฎหมายกับการแก้ปัญหาและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทางทะเล:บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ จังหวัดสงขลา, หน้า 55.

²⁶ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2542, หน้า 246.

ร้อยละ 60 เป็นปลาเปิด ในจำนวนปลาเปิดทั้งหมดเป็นปลาเปิดแท้เพียงร้อยละ 30-35 ส่วนที่เหลือเป็นลูกปลาเศรษฐกิจ²⁷

จากข้อมูลการศึกษาของกรมประมงดังกล่าว ทางกลุ่มประมงพื้นบ้านไม่ยอมรับและได้ตั้งข้อสังเกตว่า²⁸

1. ปลาปนจำนวนร้อยละ 18 นั้นเมื่อนำไปแยกแยะจะพบว่ามิปลาเปิดแท้้น้อยมาก ที่เหลือล้วนแล้วแต่เป็นปลาเศรษฐกิจชนิดอื่นทั้งสิ้น หมายความว่าถ้าดูตามสัดส่วนว่าเครื่องมือประเภทไหนทำลายสัตว์น้ำเศรษฐกิจมากกว่ากัน เครื่องมืออื่นแม้จะมีสัดส่วนการจับปลาอื่น ๆ ขึ้นมามากกว่าเรือไฟปั่นปลากะตักแต่ก็มีปลาเศรษฐกิจน้อยกว่าเรือไฟปั่นปลากะตักและเมื่อตรวจสอบชนิดปลาที่หายไปพบว่าตรงกับชนิดปลาที่นักวิชาการกรมประมงตรวจพบในเรือปั่นไฟปลากะตักเกือบทั้งหมด เช่น ปลาอินทรี ปลาหลังเขียว ปลาทุ ปลาหมึกและกุ้ง เป็นต้น

2. ข้อมูลจากการศึกษาเรือไฟปั่นปลากะตักต่างถิ่นในจังหวัดสงขลาในปี 2540-2541 ดังกล่าวระบุว่า เรือไฟปั่นปลากะตักจับปลาได้สูงสุดวันละ 1,796 กิโลกรัม ต่ำสุด 583 กิโลกรัม เฉลี่ยออกมาแล้วจับปลาได้วันละ 1,050 กิโลกรัมต่อวัน แต่ขณะที่เรือไฟปั่นที่จังหวัดสงขลาและที่อำเภอวังจากกลับจับปลาได้ถึงวันละ 5,000-10,000 กิโลกรัมต่อวัน

หลังจากมีประกาศของกระทรวงเกษตรฯ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 ความขัดแย้งได้ก่อตัวขึ้นมาอีกครั้ง แม้ว่าจะมีการกำหนดให้เปลี่ยนเครื่องมือจากอวนล้อมเป็น อวนช้อน อวนยกและอวนครอบ ซึ่งทำให้มีลูกปลานิดอื่นติดมาน้อยกว่าอวนล้อม แต่อย่างไรก็ตามชาวประมงพื้นบ้านยังคงเดือดร้อนเนื่องจากเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็อวนประเภทใดหากอนุญาตให้ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอวนขนาดตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร โอกาสที่ลูกปลานิดอื่นจะติดมาด้วยย่อมมีสูง

นอกจากนี้ผลจากประกาศกระทรวงเกษตรฯ บับดังกล่าวทำให้เรือไฟปั่นปลากะตักได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและขยายเขตการจับปลาลงไปยังภาคใต้โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา ส่วนใหญ่เป็น

²⁷“นโยบายประมงเรรวนศึกชิงปลากะตักยึดเยื่อ,” ผู้จัดการรายสัปดาห์ (28 มิ.ย. - 4 ก.ค.2542):12.

²⁸เครือข่ายพันธมิตรประมงพื้นบ้านภาคใต้, “กรณีคัดค้านเรือปั่นไฟปลากะตักของชาวประมงพื้นบ้าน,” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542. ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 5.

เรือประมงปั่นไฟที่มาจากภาคตะวันออก ก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มเรือประมงต่างถิ่นกับประมงในพื้นที่ เช่น กรณีของจังหวัดสงขลาที่เรือประมงพื้นบ้านได้ออกมาประท้วงคัดค้านเรือประมงปั่นไฟปลากะตักอย่างรุนแรงในช่วงปี 2540-2541 มีการเรียกร้องให้ทางจังหวัดขับไล่เรือปั่นไฟทั้งหมดออกไปจากจังหวัด

นับตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ซึ่งประกอบด้วย ชาวประมงพื้นบ้าน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนได้รณรงค์เรียกร้องให้กระทรวงเกษตรฯออกประกาศยกเลิกการทำประมงปั่นไฟ ในพื้นที่จังหวัดสงขลาเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ได้ดำเนินการเรียกร้องให้ทางจังหวัดใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ประมง พ.ศ.2490 ออกประกาศให้ทะเลสงขลาปลอดเรือปั่นไฟปลากะตัก ในที่สุดเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเดินทางมาชุมนุมประท้วงใหญ่หน้าศาลากลางจังหวัดพร้อมกับได้นำเรือประมงปิดเส้นทางเดินเรือบริเวณอ่าวสงขลา เพื่อกดดันให้ทางจังหวัดสงขลาออกประกาศจังหวัดกำหนดให้พื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นเขตปลอดการทำประมงปลากะตัก เพราะก่อนหน้านี้มีการเจรจาทางออกร่วมกันของทุกฝ่ายแต่ผลสรุปของการเจรจาทุกครั้งให้มีการศึกษาข้อมูลผลกระทบจากการทำประมงเรือปั่นไฟและมีการผ่อนผันเรื่อยมาซึ่งสร้างความไม่พอใจอย่างมากแก่ชาวประมงพื้นบ้านโดยเฉพาะในเขตอำเภอสิงหนคร สทิงพระ ระโนด เพราะเห็นว่าการประชุมที่ผ่านมามีความยืดเยื้อไม่ได้ข้อสรุปเสียที ชาวประมงพื้นบ้านจึงได้นำชุมนุมประท้วงปิดคลองที่เชื่อมระหว่างทะเลสาบสงขลากับอ่าวไทย²⁹ หลังจากนั้นไม่นานทางจังหวัดก็ออกประกาศจังหวัดลงวันที่ 30 มีนาคม 2541 กำหนดให้พื้นที่ทะเลบางส่วนของจังหวัดสงขลาเป็นเขตห้ามทำการประมงปลากะตักปั่นไฟโดยกำหนดให้

1. ให้จังหวัดสงขลาตั้งแต่อำเภอเมือง สิงหนคร สทิงพระ ระโนด เป็นเขตหวงห้ามทำการประมงปลากะตัก
2. พื้นที่นอกเขตตามข้อ 1. ซึ่งได้แก่อำเภอเมืองถึงอำเภอเทพาสามารถทำการประมงปลากะตักได้

ในทางปฏิบัติประกาศของทางจังหวัดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะหลังจากที่มีการออกประกาศจังหวัดได้ไม่นานก็ยังคงปรากฏเรือปั่นไฟเข้ามาทำประมงในเขตหวงห้าม ดังนั้น

²⁹ ประภัสสร เดชาภิมณธ์, "ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสงขลา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 88-90.

กลางเดือนพฤษภาคม กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านในเขตที่ไม่ได้ประกาศห้ามจึงลุกขึ้นประท้วงปิดอ่าวอีกครั้งโดยมีชื่อเรียกร้องคือ ให้น่านน้ำ 3,000 เมตรจากชายฝั่งจังหวัดสงขลาทั้งหมดเป็นเขตปลอดเรือปลากะตักในทันที³⁰ การเรียกร้องของชาวประมงพื้นบ้านเป็นไปอย่างต่อเนื่องกินเวลาถึงสองเดือน จนกระทั่งวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 ทางจังหวัดสงขลาจึงได้ออกประกาศจังหวัดห้ามเรือจับปลากะตักประกอบเครื่องปั่นไฟทุกประเภททำการประมงในน่านน้ำจังหวัดสงขลาโดยให้มีผลหนึ่งเดือนหลังจากประกาศ พร้อมกันนี้ก็เตรียมความช่วยเหลือโดยการส่งเสริมอาชีพอื่นพร้อมจัดหาแหล่งเงินทุนสนับสนุน แต่ในความเป็นจริงการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบในพื้นที่จังหวัดสงขลา ยังคงดำเนินการต่อไปโดยมิได้เกรงกลัวกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีของนางนิตยา เลาะเหม แกนนำกลุ่มเรือปั่นไฟจับปลากะตักกลางคืนกล่าวว่า "...จะออกเรือจับปลากะตักทุกคืนตามปกติและไม่กลัวการถูกจับกุม แม้ว่าทางกรมประมงจะประกาศห้ามแล้วก็ตามเนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงคำพูดเท่านั้น"³¹

ในวันที่ 27 สิงหาคม 2541 ก่อนประกาศจังหวัดสงขลาจะมีผลใช้บังคับ กลุ่มเรือปลากะตักในจังหวัดสงขลาและจังหวัดอื่นๆได้รวมตัวกันประท้วงปิดอ่าวสงขลา เรียกร้องให้ทางจังหวัดยืดระยะเวลาการจับปลากะตักออกไปจนกว่าจะมีการประชาสัมพันธ์ก่อนและขอผ่อนผันให้สามารถจับปลากะตักได้ปีละ 6 เดือน ในช่วงพฤษภาคมถึงตุลาคม โดยอ้างว่าเป็นช่วงที่ไม่ทำลายพันธุ์ปลาเศรษฐกิจและปลากะตัก

ที่มาของการทำประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2541 ชาวประมงปลากะตักในท้องที่จังหวัดสงขลาและพื้นที่ใกล้เคียงได้นำเรือปิดร่องน้ำทะเลสาบสงขลา ขณะที่ในตัวเมืองมีการรวมตัวของผู้ประกอบการเรือประมงปลากะตักและผู้ต้มปลาเพื่อสนับสนุนการปิดอ่าวเนื่องจากไม่พอใจประกาศจังหวัดสงขลาที่กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนซ้อน อวนยก และอวนครอบประกอบเครื่องปั่นไฟทำการประมงปลากะตัก โดยกลุ่มผู้ประท้วงยื่นข้อเสนอ 3 ข้อคือ³²

³⁰ มุลนิธิโลกสีเขียว, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-41 สุภรนต์ ไรจนไพรวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 184.

³¹ "กะตักระอุ กลุ่มเรือปั่นไฟทำชนมีอบเรือพื้นบ้าน 27 มิ.ย.ปิดอ่าว," มติชน (22 มิ.ย. 2542):1,22.

³² มุลนิธิโลกสีเขียว, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-41, หน้าเดียวกัน.

1. ยกเลิกประกาศจังหวัดเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541
2. อนุญาตให้กลุ่มประมงปลากะตักสามารถทำประมงในพื้นที่จังหวัดสงขลาได้ตามเดิม
3. การทำประมงด้านเหนือของเกาะหนูให้ร่นจาก 15 ไมล์ทะเลเป็น 8 ไมล์ทะเล เพื่อเรือประมงปลากะตักขนาดเล็ก

หลังจากนั้นมีการเจรจาร่วมกันระหว่างตัวแทนกลุ่มประมงปลากะตักและกลุ่มคัดค้านการทำประมงปลากะตักเข้าเจรจาเพื่อหาข้อยุติกับตัวแทนของทางราชการ ซึ่งประกอบด้วยนาย สวัสดิ์ แก้วทอง นายชัยรัตน์ เถียร และนายยงยุทธ แสงจันทร์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา นายนิพนธ์ บุญญามณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 1 จังหวัดสงขลา พรรคประชาธิปัตย์ นายสมศักดิ์ ปราโมกข์ชุติมา ผู้ตรวจราชการกรมประมง พล.ต.ต.มาโนช ไกรวงศ์ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ผลการเจรจาสรุปได้ดังนี้³³

1. กำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบทางวิชาการโดยมีนักวิชาการประมง องค์กรเอกชน และตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม
2. นำผลการศึกษาที่ได้มาเป็นข้อมูลในการทำประชาพิจารณ์
3. ถ้าผลการประชาพิจารณ์ไม่เสร็จให้สามารถขยายเวลาการทำประชาพิจารณ์ได้ตามความเหมาะสม

แต่การทำประชาพิจารณ์ผลกระทบจากเรือปั่นไฟจับปลากะตักที่จัดขึ้นในวันที่ 26 ธันวาคม 2541 กลุ่มประมงพื้นบ้านปฏิเสธรการเข้าร่วม โดยสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ ออกมาชี้แจงว่า “เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ทำประมงปลากะตักเป็นเครื่องมือที่ผิดกฎหมาย และจากตัวเลขทางวิชาการพบว่า เรือปลากะตักทำลายปลาเศรษฐกิจที่ยังไม่โตจำนวนมาก ตลอดจนสร้างผลกระทบด้านรายได้แก่ชาวประมงพื้นบ้านกว่า 2,000 ล้านบาทต่อปี ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีการประชาพิจารณ์ในเรื่องนี้แต่อย่างใด”³⁴

ปัญหาได้ทวีความรุนแรงอีกครั้งเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2542 กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านได้ออกมาปิดปากอ่าวสงขลาเพื่อกดดันให้รัฐบาลออกมาเร่งแก้ปัญหาดังกล่าว ชื่อเรียกร้องสำคัญ

³³“ประชาพิจารณ์ปลากะตักกุ้ง สงขลาประชาคมไม่รับหน้าจัดเวที,” โฟกัสสงขลา (17-23 สิงหาคม 2541): 1,15.

³⁴มูลนิธิโลกสีเขียว, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-41, หน้า 185.

ของกลุ่มประมงพื้นบ้านคือ ต้องการให้รัฐบาลสั่งยกเลิกการทำประมงปลากะตักประกอบแสงไฟ ต่อมาในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2542 ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ กรมประมงได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหการทำประมงปลากะตักดังนี้³⁵

1. ควรยกเลิกการทำประมงอวนครอบปลากะตักภายในหนึ่งปี
2. ห้ามทำการประมงโดยใช้อวนประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในเขต 12 กิโลเมตร
3. ยกเลิกตาอวนที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร
4. ยกเลิกการทำประมงโดยการใช้อวนที่ประกอบด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าภายใน 5-8 ปี

มาตรการของกรมประมงดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน เกรงจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับชาวประมง พร้อมทั้งได้เสนอทางแก้ไขปัญหาระยะสั้นโดย

-การกำหนดเขตการจับปลากะตักคือ "5 กิโลเมตรจากชายฝั่งเป็นที่หากินของประมงพื้นบ้าน 5-12 กิโลเมตรเป็นพื้นที่ของเรือปลากะตักขนาดกลางซึ่งมีความยาวตลอดลำเรือไม่เกิน 14 เมตร นอกจากนั้นออกไปเป็นพื้นที่ของเรือปลากะตักขนาดใหญ่"

-ให้กรมประมงศึกษาหาข้อมูลผลกระทบเครื่องมือประมงแต่ละประเภทเป็นอย่างไร เพื่อแก้ปัญหาในระยะกลางและระยะยาว

มาตรการดังกล่าวมีการตั้งข้อสังเกตจากกลุ่มประมงพื้นบ้านและสื่อมวลชนว่าเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าและเป็นเพียงการป้องกันการเผชิญหน้ากันระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มมากกว่าการตระหนักถึงความยั่งยืนของทรัพยากร เพราะประกาศดังกล่าวเท่ากับว่าอนุญาตให้มีการใช้เรือปั่นไฟจับปลากะตักต่อไปได้แม้จะมีการแบ่งโซนจับปลากะตักแล้วก็ตาม เรือปั่นไฟมีรัศมีการเรียกปลาได้ถึง 4 กิโลเมตร เรือประมงปลากะตักไม่ว่าจะเป็นอวนล้อม อวนซ้อนหรืออวนครอบที่ประกอบเครื่องปั่นไฟก็สามารถดูดเอาปลาในเขตชายฝั่งออกไปได้ นอกจากนี้การแบ่งเขตดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงวิธีการจับปลา เครื่องมือที่ใช้และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายแต่อย่างใด³⁶ ดังนั้นจึงได้มีการประท้วงของกลุ่มประมงพื้นบ้านขึ้นอีกครั้งเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 และเรียกร้องห้ามใช้เรือ

³⁵ "ชื่อเวลาแก้ปัญหาประมงปลากะตักผลประโยชน์นักการเมืองขัดแย้งกัน ปชป-ชาติไทย หวั่นเสียฐานคะแนน," มติชน (5 กรกฎาคม 2542), หน้า 8.

³⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "จากปลากะตักถึงสหภาพเกษตรกรแห่งชาติ," มติชน (18 มิ.ย. 2542): 6.

ปั่นไฟปลากะตักจับปลากะตักในเวลากลางวันอย่างเด็ดขาดโดยมุ่งไปที่การยกเลิกประกาศของกระทรวงเกษตรฯในวันที่ 15 มีนาคม 2539

ผลจากการประท้วงทำให้กรมประมงเสนอแผนที่จะยกเลิกการใช้เรือปั่นไฟจับปลากะตักในเวลากลางวันเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. ส่งเสริมให้หันไปทำประมงปลากะตักอวนล้อมในเวลากลางวัน
2. ส่งเสริมให้หันไปเลี้ยงปลาในกระชัง และ
3. เลิกอาชีพเรือประมงปั่นไฟ

ทางกรมประมงจะซื้อเรือและอุปกรณ์ทั้งหมดซึ่งคาดว่าจะมีอยู่ประมาณ 1,500 ลำเป็นการช่วยเหลือ แผนทั้งหมดนี้จะใช้เงินประมาณ 500 ล้านบาท กำหนดระยะเวลา 5 ปี คือเลิกอวนครอบภายใน 1 ปี เลิกอวนช้อนภายใน 3 ปี และเลิกอวนล้อมประกอบเครื่องปั่นไฟภายใน 5 ปี³⁷

แผนของกรมประมงดังกล่าวที่จะยกเลิกเรือปลากะตักปั่นไฟถูกคัดค้านจากนักการเมืองบางคนเช่นนายวิทยา คุณปลื้ม เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯและส.ส.จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานน้ำปลาตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งนายธีระ สลักเพชรส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีผู้ประกอบการเรือประมงปลากะตักอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกันโดยทั้งสองได้อ้างถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโรงงานน้ำปลาและโรงงานปลาป่นหากมีการยกเลิกเรือปั่นไฟจับปลากะตัก พร้อมกับสนับสนุนให้ใช้วิธีการกำหนดเขตการทำประมงแทน³⁸

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542 เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชาวประมงพื้นบ้านกับเรือประมงปั่นไฟปลากะตัก โดยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการการแบ่งเขตการทำประมงเกี่ยวกับประเด็นการขยายเขตที่ให้ทำการประมงและเพิ่มเติมข้อกำหนดในการใช้เครื่องมือต่างๆ คณะกรรมการได้ให้เหตุผลว่าเกรงจะเกิดความเดือดร้อนกับชาวประมงเป็นจำนวนมากจึงควรมีการศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับปลากะตักเพิ่มเติม ที่ประชุมจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและ

³⁷ "นโยบายประมงรวมเรือกิงปลากะตักยึดเยื่อ" ผู้จัดการรายสัปดาห์.: 12.

³⁸ เครือข่ายพันธมิตรประมงพื้นบ้านภาคใต้, "กรณีคัดค้านเรือปั่นไฟปลากะตักของชาวประมงพื้นบ้าน," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ฝ่าวิกฤติปัญหาปลากะตักสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน 15 สิงหาคม 2542, หน้า 12.

กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบมีตัวแทนจากกรมประมง กลุ่มเรือปั่นไฟปลากะตัก กลุ่มประมงพื้นบ้าน นักวิชาการ ร่วมเป็นกรรมการศึกษา ด้วยการให้เวลาคณะกรรมการในการศึกษา 4 เดือน แต่ยังไม่อนุญาตให้เรือปั่นไฟปลากะตักทำการประมงได้ตามปกติในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา หากผลการศึกษาพบว่ามีการทำลายปลาเศรษฐกิจชนิดอื่นก็จะยกเลิกเรือปั่นไฟอย่างถาวร

หลังจากนั้นกระทรวงเกษตรฯได้ออกประกาศกระทรวง ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 เรื่อง กำหนดขนาดของตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงโดยให้เหตุผลว่า "เพื่อแก้ไขปัญหาเบื้องต้นระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านกับกลุ่มประมงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องมือปั่นไฟจับปลากะตัก" วัตถุประสงค์ของประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับนี้คือการแบ่งเขตการทำประมงปลากะตักด้วยแสงไฟล่อเป็นการชั่วคราว เพื่อคลี่คลายปัญหาความรุนแรงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน และกลุ่มประมงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องมืออวนประกอบแสงไฟก่อนที่คณะกรรมการศึกษาจะดำเนินการศึกษาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น

มติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542 และประกาศกระทรวงฯลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 กลุ่มประมงพื้นบ้านได้ออกมาโต้แย้งโดยให้เหตุผลว่า มาตรการดังกล่าวเหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้เรือปั่นไฟทำการประมงได้อีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง และเป็นการซื้อเวลาของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เพราะไม่มีอะไรมายืนยันได้ว่าเมื่อครบกำหนด 4 เดือนแล้ว รัฐบาลจะยกเลิกไม่ให้เรือปั่นไฟทำการประมงได้อีก

ภายหลังจากที่รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ ผลการศึกษาของคณะกรรมการได้ข้อสรุปว่า การทำประมงปลากะตักมิได้ชี้ชัดถึงการทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำชนิดอื่น "เท่าที่ใช้เวลาในการสำรวจ 3-4 เดือน พบว่าการใช้ไฟล่อปลากะตักเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งเท่านั้นแต่ไม่ถึงขนาดทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งหมด แต่ก็ยอมรับว่าเป็นตัวเร่งที่ก่อให้เกิดการทำลายมากขึ้นเท่านั้น"³⁹ ดังนั้นเห็นควรให้อนุญาตให้มีการทำประมงปลากะตักใช้แสงไฟประกอบต่อไปได้ โดยให้แบ่งเขตการทำประมงปั่นไฟตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมาแบ่งเขต นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการขึ้น

³⁹"บอริตประมง อนุมัติใช้ไฟจับปลากะตัก," กรุงเทพธุรกิจ (4 พ.ย.2542): 10.

ทะเบียนเรือประมงและการควบคุมอาชญาบัตร เพื่อควบคุมปริมาณการทำประมงปลากะตัก รวมถึงการควบคุมขนาดของตาอวนให้ใหญ่กว่า 0.5 เซนติเมตร เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรปลากะตัก⁴⁰

ผลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้กลุ่มประมงพื้นบ้านออกมาประท้วงโดยให้เหตุผลว่า มาตรการการแบ่งเขตการทำประมงที่กำหนดขึ้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาเรือปั่นไฟตามข้อเสนอของประมงพื้นบ้าน มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการแบ่งพื้นที่ทำกินของประมงเรือปั่นไฟเท่านั้น การแบ่งโซนอาจช่วยแก้ปัญหาเรืออวนรุนและอวนลากได้ เพราะเรือประมงดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ไล่จับปลา ถ้าปลาเข้ามาอยู่ในเขต 3,000 เมตรก็เข้ามาจับไม่ได้ แต่ในกรณีเรือปั่นไฟปลากะตักซึ่งเป็นการทำการประมงอยู่กับที่ แสงไฟก็สามารถที่จะล่อลวงปลาชนิดต่างๆเข้าไปหา การที่เรือทำการประมงนอกเขต 3,000 เมตร จึงไม่มีความหมายใดๆเพราะปลาบริเวณชายฝั่งถูกดูดออกไปจนหมด กลุ่มประมงพื้นบ้านจึงได้เรียกร้องให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 และหันไปใช้ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2526 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทำประมงปลากะตัก

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักที่ผ่านมานับตั้งแต่เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่ม บางนโยบายสามารถที่จะไปปฏิบัติบังคับใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง บางนโยบายก็ล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้นโยบายบางฉบับเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทำประมงปลากะตักในปัจจุบันได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490
3. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประกาศจังหวัดสงขลา

⁴⁰สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2542. หน้า 251.

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการทำประมงปลากะตักในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและมีการกล่าวอ้างถึงเมื่อเกิดประเด็นความขัดแย้งขึ้น แต่มิได้มีการกำหนดเฉพาะในเรื่องปลากะตักโดยตรง มาตราที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่ม สหกรณ์ องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง และวรรคสองย่อมได้รับการคุ้มครอง

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตลอดจนควบคุมและกำจัดการวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

2. พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490

พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงทั้งหมด ว่าจะเป็นการจับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือทำการประมงต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่สรุปได้จากตัวบทกฎหมาย ดังนี้

1. เพื่อจะควบคุมจัดระเบียบเกี่ยวกับการทำประมง
2. เพื่อเป็นการหารายได้ให้กับรัฐ
3. เพื่ออนุรักษ์สัตว์น้ำไว้ไม่ให้สูญพันธุ์ และหรือเพื่อรักษาสัตว์น้ำไว้ทำการประมงในอนาคต

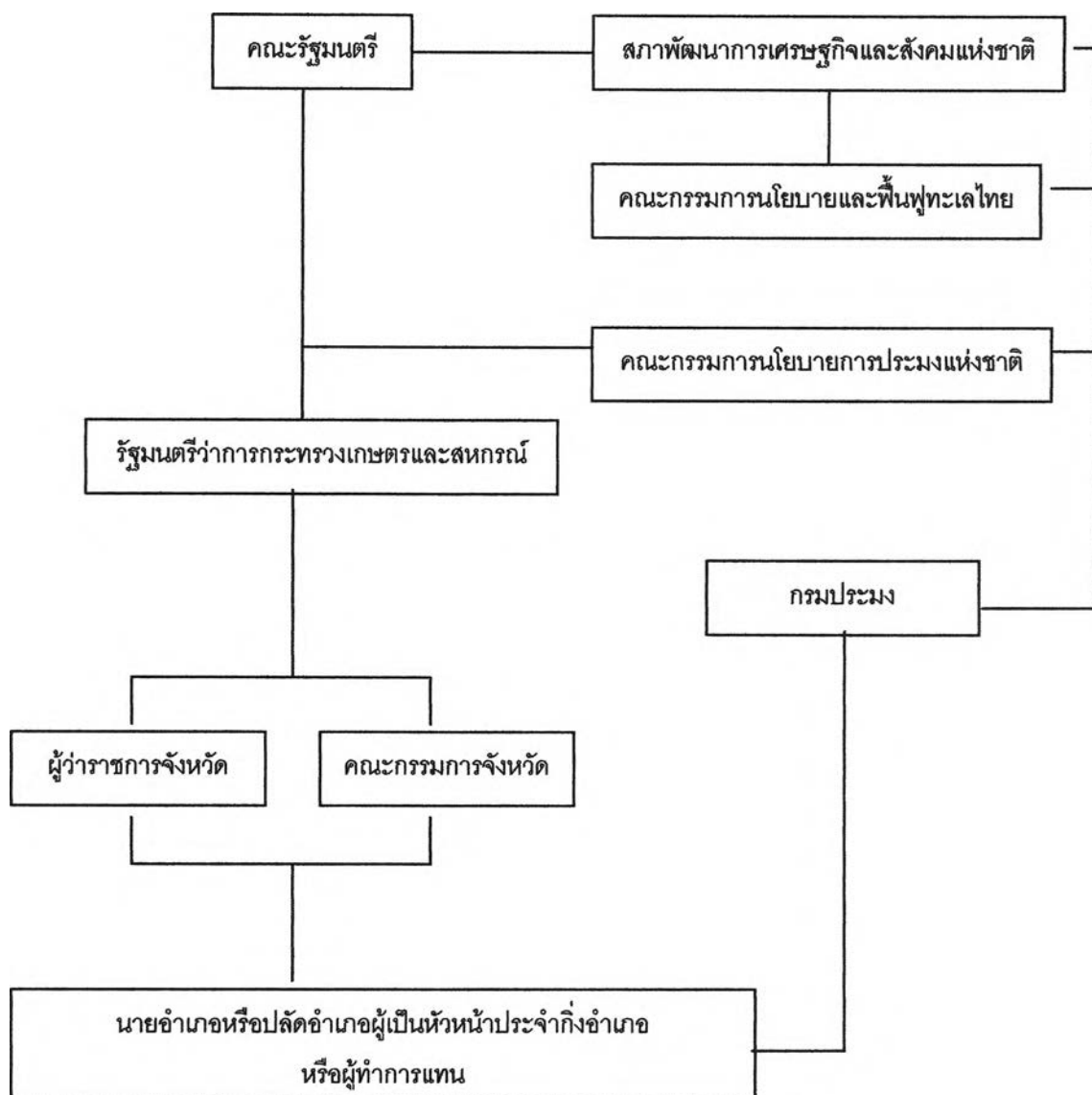
อนาคต

4. เพื่อป้องกันไม่ให้ทำการประมงหรือเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่อาจเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือประเทศชาติเป็นต้น

พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 ไม่ใช่กฎหมายหรือมาตรการที่กำหนดบังคับใช้เฉพาะกับการทำประมงปลากะตักโดยตรง หากแต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่บุคคลที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการออกกฎหรือมาตรการเกี่ยวกับการห้ามทำการประมงที่ทำลายสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวมีผลกระทบครอบคลุมถึงการทำการประมงปลากะตัก

พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนดังต่อไปนี้

แผนภาพ 4 โครงสร้างอำนาจตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490



ที่มา: ภาคภูมิ วิธานศิริวัฒน์, "ปฏิรูปพระราชบัญญัติการประมง 2490," เอกสารประกอบการสัมมนา ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง:สถานการณ์ปัญหาและแนวทางยุทธศาสตร์ 18-20 พฤศจิกายน 2543. หน้า 11.

1. คณะรัฐมนตรี

มีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกาห้ามการมีสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำบางชนิดไว้ครอบครอง และห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ยกเว้นได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นสัตว์น้ำชนิดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชน ให้ผู้ครอบครองส่งมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอาหารและค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น

2.1 มาตรา 16 กำหนดเงื่อนไขการทำงานการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณะประโยชน์

2.2 มาตรา 28 บุคคลใดจะใช้เครื่องมือในพิกัดทำการประมงได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาต

2.3 ประกาศกำหนดเครื่องมือ วิธีการทำการประมง และการห้ามทำการประมงในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งตามมาตรา 32 ประกอบด้วย

- กำหนดขนาดตาและระยะช่องของเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด ตลอดจนขนาดชนิด จำนวน และส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

- กำหนดห้ามมิให้ใช้เครื่องมือประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำ

- กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่

- กำหนดวิธีใช้เครื่องมือประมงต่าง ๆ

- กำหนดฤดูปลามีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้และวิธีทำการประมง

ในฤดูดังกล่าว

- กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

- กำหนดห้ามมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด

3. คณะกรรมการจังหวัด

หมายถึงคณะกรรมการจังหวัดซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้

กำกับกับการตรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละ 1 คน โดยมีปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด

4. ผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจภายใต้การอนุมัติของรัฐมนตรีประกอบด้วย

1. อำนาจตามมาตรา 32 โดยอนุมัติของรัฐมนตรี ประกาศในเขตท้องที่การปกครองของจังหวัด กำหนดขนาดและวิธีการทำการประมง ฤดูปลาวางไข่และเลี้ยงลูก จำนวนสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง และการห้ามทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง (เหมือนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

2. ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี อาจเข้มงวดกว่าประกาศของรัฐมนตรีก็ได้ หรืออาจประกาศใช้เพียงจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องอิงกับประกาศหรือนโยบายของรัฐมนตรีที่ประกาศใช้เป็นการทั่วไปทั้งประเทศก็ได้ เมื่อมีกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอาจสั่งเพิกถอนประเทินบัตร หรือใบอนุญาต

5. กรมประมงและพนักงานเจ้าหน้าที่

1. อธิบดีกรมประมง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีอำนาจจับกุมและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และมีอำนาจอื่นตามที่กำหนดในกฎหมาย ได้แก่

- ออกระเบียบกำหนดเงื่อนไขการทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล และที่อนุญาต

- ขอให้ผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวกับสัตว์น้ำจัดทำสถิติการประมง

2. พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจค้นเรือและทำการประมงตามมาตรา 56 และมีอำนาจจับกุมตามมาตรา 57

6. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ทำการแทน

เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตการทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ทำการแทนไม่ได้ระบุไว้โดยตรงในกฎหมายประมง แต่ได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งอาศัยอำนาจการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 5

7. คณะกรรมการประมงแห่งชาติ

จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านนโยบายแก่รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่ได้บัญญัติถึงกลไกของคณะกรรมการฯ ด้งนั้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ จึงต้องดำเนินการผ่านรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

8. คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย

คณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทย(กพท.) จัดตั้งขึ้นเมื่อมกราคม 2539 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่จัดทำนโยบายทะเลและประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ต่อมาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กันยายน 2539 มีมติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและฟื้นฟูทะเลไทยขึ้นเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประกาศจังหวัด

มาตรการอนุรักษ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งออกเป็นกฎหมายใช้บังคับการทำประมงปลากะตักมีอยู่จำนวนหนึ่ง ในปัจจุบันกฎหมายที่มีผลกระทบถึงการทำประมงมี 4 ฉบับคือ

3.1 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดขนาดของตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ประกาศ ณ.วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 ลงนามโดย นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้คือ

"ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้เครื่องมืออวนหรือเครื่องมือชนิดหนึ่งชนิดใดที่มีช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า(เครื่องปั่นไฟ) ทำการประมงในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด เว้นแต่การกระทำเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ โดยให้เหตุผลว่า "กระทรวงเกษตรฯได้เริ่มเห็นความเสียหายจากการที่ชาวประมงดัดแปลงเครื่องมือการทำประมงอวนล้อมจับประกอบแสงไฟและการใช้ตาอวนขนาดเล็กทำการประมงนั้นได้ทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างร้ายแรง ต่อไปถ้ายังมีการทำประมงเช่นนี้สัตว์น้ำอาจสูญพันธุ์ได้ในอนาคต"

ประกาศกระทรวงเกษตรฯฉบับนี้ไม่ได้ระบุโดยตรงว่าห้ามทำการประมงปั่นไฟปลากะตัก แต่ก็ส่งผลต่อการทำประมงปลากะตักในเวลาากกลางคืน เพราะว่ามีห้ามทำการประมงทุกชนิดทุกประเภท ดังนั้นการทำประมงปลากะตักปั่นไฟโดยใช้เครื่องมืออวนล้อมจับ อวนช้อน และอวน

ครอบ ก็ได้มีการยกเลิกไปด้วย ทำให้ชาวประมงที่ใช้เครื่องมือชนิดนี้ร้องเรียนขอผ่อนผันต่อทางราชการมาโดยตลอดแต่ไม่ได้รับการยกเว้น สำหรับเครื่องมืออวนล้อมจับปลากะตักขนาดใหญ่หลังจากประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ชาวประมงก็หลีกเลี่ยงกฎหมายการทำประมงโดยแบ่งเรือออกเป็นสองลำ แยกเป็นเรือปั่นไฟและเรืออวน เมื่อเรือปั่นไฟทำการปั่นไฟล่อให้ปลามารวมฝูงแล้วเรือปั่นไฟก็กลับไปและให้เรืออวนมาทำการล้อมจับ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการจับกุมก็ไม่ครบองค์ประกอบของความผิด เพราะได้แต่เรืออวนไม่ได้เรือปั่นไฟทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ทางราชการจึงได้ออกประกาศอีกฉบับคือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีตาอวนขนาดเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ทำการประมงปลากะตักในเวลากลางคืน

3.2 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ประกาศ ณ.วันที่ 15 มีนาคม 2539 ลงนามโดย นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้คือ

1. ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่อง กำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ฉบับวันที่ 14 ก.พ.2526
2. ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมืออวนหรือเครื่องมือชนิดใดที่มีขนาดช่องตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด ยกเว้นการทำประมงโดยใช้เครื่องมืออวนชั้น อวนยกหรืออวนครอบที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตักโดยใช้เรือขนาดความยาวไม่เกิน 16 เมตร จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้เป็นกรณี

เหตุผลของประกาศฉบับนี้คือ เครื่องมืออวนชั้น อวนยกและอวนครอบ เป็นเครื่องมือพื้นบ้านขนาดเล็ก เป็นการทำการประมงที่ยั่งยืน ไม่ทำลายพันธุ์ปลากะตักและสัตว์น้ำชนิดอื่นมากนัก จึงเห็นสมควรอนุญาตให้ทำการประมงได้

3.3 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมง ประกาศ ณ.วันที่ 5 กรกฎาคม 2542 ลงนามโดย นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้คือ

1. งดใช้ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 เป็นการชั่วคราว
2. อนุญาตให้เครื่องมืออวนช้อน อวนยกหรืออวนครอบ ที่มีขนาดตาเล็กกว่า 2.5 เซนติเมตร ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสามารถทำการประมงปลากะตักได้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ถึง 31 ตุลาคม 2542 แต่จะต้องดำเนินการในขอบเขตที่กำหนดไว้ดังนี้
 - พื้นที่ทะเลหรืออ่าวนอกเขต 5 กิโลเมตรขึ้นไปอนุญาตให้เรือกลที่มีขนาดความยาวไม่เกิน 14 เมตร
 - พื้นที่ทะเลหรืออ่าวนอกเขต 25 กิโลเมตรอนุญาตให้เรือกลที่มีขนาดความยาว 14-16 เมตร
3. ประกาศกระทรวงเกษตรฯ ปี 2539 จะเป็นอันสิ้นสุดหลังจาก 1 พฤศจิกายน 2542 ในกรณี ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เห็นว่า สมควรยกเลิกการทำประมงปั่นไฟปลากะตัก และคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เห็นชอบกับผลการศึกษา

ประกาศฉบับนี้ คือ การจัดแบ่งโซนการจับปลากะตักเป็นการชั่วคราวในช่วง 4 เดือน (ตั้งแต่ 1 ก.ค.-31 ต.ค.) เพื่อคลี่คลายปัญหาความรุนแรงระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านกับกลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟ ก่อนที่คณะกรรมการศึกษาผลกระทบฯ จะดำเนินการศึกษาเสร็จสิ้น

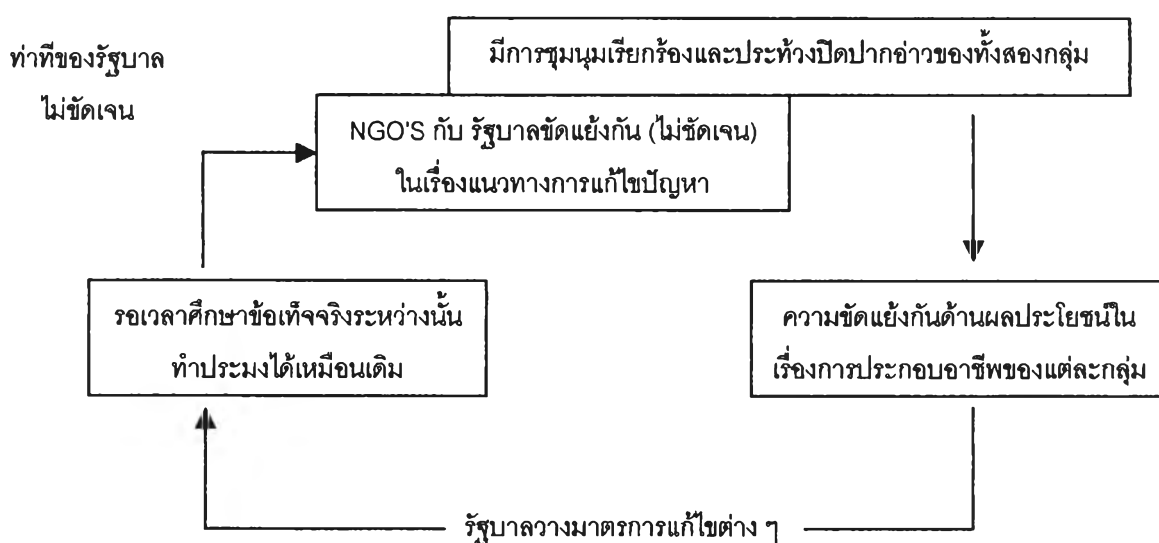
3.4 ประกาศจังหวัดสงขลา เรื่องกำหนดห้ามเครื่องมืออวนที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงในพื้นที่ของจังหวัดสงขลา ประกาศ ณ วันที่ 28 กรกฎาคม 2541 ลงนามโดย นายสวัสดิ์ แก้วทอง รองผู้ว่าราชการจังหวัด รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ ได้แก่

1. ยกเลิกประกาศจังหวัดสงขลา วันที่ 30 มีนาคม 2541
2. ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมืออวนครอบ อวนช้อนหรืออวนยก ที่ใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตักปั่นไฟในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดสงขลาโดยเด็ดขาด
3. เมื่อประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ห้ามมิให้นำความในข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 มาบังคับใช้

ประกาศจังหวัดสงขลาฉบับนี้หมายความว่า ยกเลิกประกาศจังหวัดฉบับก่อนหน้า (30 มีนาคม 2541) ที่ประกาศให้พื้นที่ทะเลบางส่วนของจังหวัดสงขลาเป็นเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ โดยกำหนดสาระสำคัญใหม่ว่า ให้เขตท้องทะเลหรืออ่าวในจังหวัดสงขลาทั้ง

หมดเป็นเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟโดยเด็ดขาดโดยให้เหตุผลว่า “ในท้องที่จังหวัดสงขลามีผู้นำเครื่องมืออวนซ้อน อวนยก และอวนครอบ เข้าไปทำการประมงเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ชาวประมงพื้นบ้านที่ใช้เครื่องมืออวนลอยและอวนลากเล็กได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากจับสัตว์น้ำได้น้อยลง มีรายได้ลดลง และเพื่อคุ้มครองป้องกันมิให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในพื้นที่จังหวัดสงขลาถูกจับมากเกินไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำได้”

แผนภาพ 5 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง



ที่มา: “สัมมนาปัญหาการเมืองการปกครองไทย: ความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง,” เอกสารประกอบการเรียน ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 2.

สรุปประเด็นปัญหา

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ความต้องการปลากะตักเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการส่งออกน้ำปลา ปลากะตักแห้งและปลากะตักต้ม-ตากแห้งไปต่างประเทศ ประกอบกับตลาดภายในประเทศก็มีความต้องการสูงขึ้น ทำให้ปริมาณการจับปลากะตักรวมถึงปริมาณเรือได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยมีการขยายแหล่งจับออกไปมากขึ้นและมีการเคลื่อนย้ายเรือไปทำการประมงในเขตจังหวัดอื่นๆตามฤดูของลมมรสุมโดยไม่มีการกำหนดเขตการทำประมงและการติดตามควบคุมจากรัฐ การขยายและย้ายแหล่งจับของเรือปลากะตักต่างถิ่นประกอบกับเรือท้องถิ่นบางส่วนเปลี่ยน

เครื่องมือไปทำการประมงปลากะตัก ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ใช้แสงไฟล่อจับปลากะตักในเวลากลางคืนกับเครื่องมือต่างชนิดกัน โดยเฉพาะความขัดแย้งกับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้ (แผนภาพ 5)

จากสภาพและพัฒนาการของปัญหาความขัดแย้งที่ได้กล่าวมา อาจสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งออกเป็นประเด็นย่อยๆ ดังนี้ ความขัดแย้งในเรื่องแหล่งทำการประมง ปัญหาขยายตัวกลายเป็นประเด็นสาธารณะ และมาตรการแก้ปัญหาของรัฐ

1. ความขัดแย้งในเรื่องแหล่งทำการประมง

เดิมนั้นเป็นความขัดแย้งในประเด็นของการประกอบอาชีพการทำประมงที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านในพื้นที่และกลุ่มประมงพาณิชย์ต่างถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มเรือประมงปลากะตักปั่นไฟ ส่วนใหญ่จะมาจากภาคตะวันออกแถบจังหวัดตราด ระยอง ชลบุรี สาเหตุที่ขัดแย้งกันก็เนื่องมาจากขนาดของการทำประมงและเครื่องมือประมงที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะความแตกต่างในด้านการลงทุน เทคโนโลยีและประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำ เนื่องจากเครื่องมือในการทำประมงของกลุ่มเรือปั่นไฟนอกจากจะจับปลากะตักแล้ว ยังทำให้สัตว์น้ำเศรษฐกิจชนิดอื่นที่ไม่ได้ขนาดติดปะปนไปด้วย ทำให้กลุ่มประมงพื้นบ้านจับปลาหรือสัตว์น้ำต่างๆ ได้น้อยลง นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งกันในเรื่องการลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่งของเรือปั่นไฟ ซึ่งทำให้เครื่องมือของชาวประมงพื้นบ้านเสียหาย

2. ปัญหาขยายตัวกลายเป็นประเด็นสาธารณะ

กลุ่มประมงพื้นบ้านก็ได้ดำเนินการยื่นหนังสือต่อหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น อำเภอ จังหวัด หรือกระทรวงเกษตรฯ เป็นต้น รวมทั้งมีการชุมนุมเรียกร้องตลอดจนการประท้วงโดยการปิดปากอ่าวของทั้งสองฝ่าย ทำให้ประเด็นความขัดแย้งพัฒนาเป็นความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสองกลุ่มและได้ขยายตัวกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นเรื่องของความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ในการทำประมงที่เกี่ยวกับเรื่องปากท้องของกลุ่มประมงพื้นบ้านและผลประโยชน์ของกลุ่มเรือปั่นไฟ ต่อมาได้กลายเป็นประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ถกเถียงกันว่า เรือประมงปั่นไฟปลากะตักทำลายสัตว์น้ำจริงหรือไม่ มากน้อยแค่ไหน

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวประมงทั้งสองกลุ่มสะท้อนให้เห็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นระบบมากขึ้น มีการแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มเรือประมงปลากะตักปั่นไฟกับกลุ่มประมงพื้นบ้าน แต่ละฝ่ายต่างได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้แก่

1. กลุ่มประมงปลากะตักปั่นไฟ ได้แก่ กลุ่มเรือประมงปั่นไฟปลากะตัก กลุ่มทุนและธุรกิจโรงงานต่างๆที่เกี่ยวกับปลากะตักเช่น โรงงานน้ำปลา กลุ่มต้มตากปลา ที่เรียกร้องขอทำการประมงปลากะตักปั่นไฟต่อไปโดยให้เหตุผลว่า

- การทำประมงโดยเรือปั่นไฟไม่ได้เป็นตัวการทำลายทรัพยากร เมื่อเทียบกับเครื่องมือประมงอื่นเช่นอวนลาก อวนรุนและอัตรปลาที่มีจำนวนน้อยกว่าที่กลุ่มประมงพื้นบ้านกล่าวอ้าง

- ความจำเป็นในการใช้ปลากะตักเป็นวัตถุดิบและความสำคัญของปลากะตักที่มีมูลค่ามหาศาลในการส่งเป็นสินค้าออกโดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำปลา ถ้าหากมีการห้ามทำการประมงแล้วรายได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์แปรรูปจะลดลง และต้นทุนการผลิตจะเพิ่มขึ้นทำให้ราคาขายต่อหน่วยจะแพงขึ้น

- ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับชาวประมงปลากะตักขนาดเล็ก ชาวบ้านจำนวนมาก และแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปปลากะตัก ที่จะได้รับความเดือดร้อน เพราะกลุ่มคนต่างๆเหล่านี้มีรายได้จากการรับจ้างหรือมีอาชีพเกี่ยวกับการแปรรูปผลิตภัณฑ์ปลากะตักเป็นหลัก

2. กลุ่มของประมงพื้นบ้าน ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย เช่น กลุ่มนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่เรียกร้องให้รัฐบาลรีบเร่งแก้ไขปัญหา มีการยกประเด็นเรื่องคุณค่าในการรักษาทรัพยากรทางทะเลมาเป็นเหตุผลที่สำคัญ โดยอ้างว่าการทำประมงโดยใช้เรือปั่นไฟเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างรุนแรง ส่วนการทำประมงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน เป็นการทำประมงอย่างยั่งยืน อุปกรณ์ต่างๆก็ไม่สามารถจับสัตว์น้ำได้เป็นจำนวนมากจนเป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำได้เหมือนกับเรือปั่นไฟ⁴¹ ข้อร้องเรียนต่างๆเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้⁴²

⁴¹"สัมมนาปัญหาการเมืองการปกครองไทย: ความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง," เอกสารประกอบการเรียน ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 5.

⁴²คณะอนุกรรมการการศึกษา และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ, รายงานผลการศึกษาและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ (กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2542), หน้า 44.

ประเด็นแรก การใช้เครื่องมืออวนที่มีขนาดของตาเล็กมากทำการประมงปลากะตัก ประกอบแสงไฟล่อ เช่น อวนครอบประกอบแสงไฟ เป็นการทำการประมงที่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำ เศรษฐกิจอื่นๆที่ไม่ใช่ปลากะตักอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

ประเด็นที่สอง การทำการประมงปลากะตักโดยใช้เรือปั่นไฟ เป็นต้นเหตุให้รายได้ของชาวประมงพื้นบ้านเช่น ชาวประมงเรือท้ายตัดที่ใช้อวนลอยปลา อวนลอยกุ้ง อวนจมปู อวนหมึก กระดอง ฯลฯ มีรายได้ลดลง

ประเด็นที่สาม แสงไฟจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าบนเรือประมง สามารถส่องสว่างไปในน้ำได้ ระยะไกลและสามารถดึงดูดสัตว์น้ำได้มาก ซึ่งวิธีการทำการประมงดังกล่าวเป็นการทำลายระบบ นิเวศวิทยา

ข้อร้องเรียนข้างต้นนำไปสู่การเคลื่อนไหวผลักดันเสนอมาตรการต่างๆ ต่อรัฐ⁴³ ดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกการทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบ
2. ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 15 มีนาคม 2539 และให้กลับไปให้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2526 แทน
3. ให้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ห้ามทำการประมงปลากะตักโดยวิธีการปั่นไฟในราชอาณาจักรไทยโดยเด็ดขาด
4. สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการกวดขัน ตรวจจับ อย่างเข้มงวดหลังจากการมีประกาศห้าม

3. มาตรการแก้ปัญหาของรัฐ

รัฐบาลพยายามเข้ามาแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยการวางมาตรการต่างๆ เช่นการแบ่งเขตการทำประมง การตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงต่างๆแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ มาตรการต่างๆที่รัฐนำมาใช้แก้ไขปัญหาก็มีจุดจกกลุ่มประมงพื้นบ้านว่า รัฐมีท่าทีในการแก้ไขปัญหามิชัดเจน มาตรการต่างๆเป็นการถ่วงเวลา อีกทั้งมาตรการบางอย่างยังเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มเรือประมงปั่นไฟ รัฐจึงออกมาให้เหตุผลถึงการดำเนินการตามนโยบายหรือมาตรการต่างๆว่า เป็นเพราะข้อมูลที่ได้จากคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำการประมงปลากะตักบ่งชี้ว่าการทำการประมงโดยเรือปั่นไฟไม่ได้เป็นตัวการ

⁴³“รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2542” 3 มิถุนายน 2542. หน้า 16-17.

ทำลายทรัพยากรทะเล และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับปลากะตักไม่ว่าจะเป็นธุรกิจการส่งออกผลิตภัณฑ์แปรรูปจากปลากะตัก ธุรกิจโรงงานน้ำปลา และธุรกิจรายย่อยอื่นๆ เช่น กลุ่มชาวบ้านที่ยึดอาชีพต้มตากปลา การแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเด็ดขาด ทำให้ยังคงปรากฏภาพของการรวมตัวเรียกร้องโดยสงบหรือการประท้วงด้วยวิธีการที่รุนแรงของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจนถึงปัจจุบัน