

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการทำประมงพื้นบ้านตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558¹

จิตติรัชต์ ดาวสุวรรณ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการทำประมงพื้นบ้านตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดนิยามสำหรับประมงพื้นบ้าน ปัญหาการกำหนดสิทธิในพื้นที่การทำประมงพื้นบ้าน ปัญหาการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน เมื่อมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้สถานการณ์การประมงเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะโลกร้อน โดยปัจจุบันมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลทำให้เกิดปรากฏการณ์คลื่นความร้อนในมหาสมุทร หรือที่เรียกว่า Marine Heatwave ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่อุณหภูมิของมหาสมุทรอบอุ่นผิดปกติอย่างต่อเนื่อง สร้างผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตใต้ทะเล ตลอดจนชุมชนชายฝั่งและระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรสัตว์น้ำ³ เช่น ปรากฏการณ์คลื่นความร้อนในทะเลของรัฐแคลิฟอร์เนียที่มีชื่อเรียกว่า “The Blob”⁴ เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านไม่สามารถจับสัตว์น้ำบริเวณน่านน้ำภายในได้อีกอย่างที่เคยเป็น เนื่องจากสภาพแวดล้อมบริเวณแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้าน ปัจจุบันจึงทำให้อาชีพประมงพื้นบ้านค่อย ๆ เลือนหายไปจากสังคมไทย อีกทั้งพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับกิจกรรมของประมงพื้นบ้านไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการประมาณการผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำจากการประมงของประเทศไทย พ.ศ. 2565 – 2568 ของกลุ่มสถิติการประมง กรมประมง พบว่า ผลผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำจากการทำการประมง พ.ศ. 2565 - 2568 คาดการณ์ว่า ผลผลิตมีแนวโน้มลดลงในอัตราร้อยละ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการทำประมงพื้นบ้านตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนนะเศรษฐกุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ Physical Sciences Laboratory (PSL). Marine Heatwaves[online] จาก NOAA PSL เว็บไซต์: <https://psl.noaa.gov/marine-heatwaves/#report%E2%80%8B> (สืบค้นข้อมูล: 27 มกราคม 2567).

⁴ Bond, N. A., Cronin, M. F., Freeland, H., & Mantua, N. (2015). Causes and impacts of the 2014 warm anomaly in the NE Pacific. *Geophysical Research Letters*, 42, 3414–3420.

0.62 ต่อปี⁵ ประกอบกับการกำหนดอัตราโทษที่รุนแรง ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้น้อย ทำให้ต้องเสีย ค่าปรับในอัตราที่สูง ซึ่งถือว่าการสร้างภาระเกินควรให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้าน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการทำประมงพื้นบ้านตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ประกอบกับการศึกษานิยามความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำประมงพื้นบ้าน และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการทำ ประมงพื้นบ้านทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถ สรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้บทนิยามของคำว่า ประมงพื้นบ้าน สำหรับการให้นิยามคำว่า ประมงพื้นบ้านของประเทศไทย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนด การประมง พ.ศ. 2558 ได้นิยามคำว่า ประมงพื้นบ้าน ไว้ว่า “การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้ประมงพาณิชย์” ซึ่งจากนิยามที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีเจตนารมณ์ให้ ผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านทำกิจกรรมทางประมงในพื้นที่ทะเลชายฝั่งเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณา นิยาม คำว่า ทะเลชายฝั่ง ว่าหมายถึง “ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป สามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป น้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสอง ไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”⁶ จากนิยาม ที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่ตามคือกรณีพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่อยู่ในสถานะที่เอื้ออำนวยต่อ การประกอบการอาชีพ ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะรองรับความต้องการแล้ว ก็จะเป็นการทำลายอาชีพ ประมงพื้นบ้านให้หายสาบสูญไปจากสังคมไทย

⁵ กลุ่มสถิติการประมง กองนโยบายและแผนพัฒนาการประมง.ประมาณการผลผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำจากการประมงของ ประเทศไทย พ.ศ. 2565 – 2568 [ออนไลน์].เว็บไซต์: https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20230322114403_1_file.pdf (สืบค้นข้อมูล: 25 มกราคม 2567).

⁶ มาตรา 5 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

นอกจากนี้ ตามนิยามที่กล่าวข้างต้นกำหนดอีกว่า ประมงพื้นบ้าน คือ “การทำประมงโดยใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้ประมงพาณิชย์” ซึ่งหากพิจารณานิยามคำว่า ประมงพาณิชย์ หมายความว่า “การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้เรือประมงโดยมีหรือใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภท วิธี จำนวนแรงงานที่ใช้ หรือลักษณะการทำการประมงตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงการใช้เรือประมงดังกล่าวทำการแปรรูปสัตว์น้ำไม่ว่าจะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม” ดังนั้น การทำประมงพื้นบ้านจึงต้องมีการใช้เรือได้สูงสุดไม่เกิน 10 ตันกรอส ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดขนาดเรือให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพประมงพื้นบ้านแล้ว โดยทั่วไปแล้วลักษณะการประกอบอาชีพของประมงพื้นบ้านจะอาศัยเครื่องมือทำประมงแบบดั้งเดิมหรือไม่ทำลายล้างระบบนิเวศอย่างประมงพาณิชย์อยู่แล้ว และจุดประสงค์หลักเพียงเพื่อการนำมาบริโภคในครัวเรือน ส่วนที่เหลือจึงค่อยนำไปจำหน่ายเพื่อเป็นรายได้มาจุนเจือครอบครัว การกำหนดพื้นที่อย่างจำกัดอีก จึงเป็นการจำกัดสิทธิอันพึงมีในการประกอบอาชีพที่สืบต่อกันมาอย่างยาวนานของประมงพื้นบ้าน

ประการที่สอง คือ ปัญหาการกำหนดพื้นที่สำหรับการทำประมงพื้นบ้าน ตามมาตรา 34 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้ โดยหากพิจารณาประกอบกับบทนิยามของคำว่า ทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งหมายความว่า “ทะเลที่อยู่ใต้อาณาจักรที่อยู่พ้นจากทะเลชายฝั่งจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย หรือสุดไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ สุดแต่เขตใดจะไกลกว่า” จะเห็นได้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านต้องทำประมงพื้นบ้านในเขตทะเลชายฝั่งเท่านั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดข้อยกเว้นให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุญาต ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่ทะเลชายฝั่งเท่านั้น

ไม่ให้มีการเข้าไปทำทะเลในเขตทะเลนอกชายฝั่งแม้ว่าจะมีศักยภาพเพียงพอก็ตาม ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดเขตทะเลชายฝั่ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นรายจังหวัด จำนวน 23 จังหวัด ชายทะเล ซึ่งการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งส่วนใหญ่เกินกว่าครึ่งจะอยู่ในช่วง 3 - 4.5 ไมล์ทะเล และอีกบางส่วนจะอยู่ในช่วง 5 - 10 ไมล์ทะเล และมีเพียง 2 จังหวัดคือ จังหวัดจันทบุรี และ จังหวัดระยองเท่านั้น ที่มีการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งเกิน 10 ไมล์ทะเล (10.4 และ 10.8 ไมล์ ตามลำดับ) ดังนั้น แม้จะมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละสภาพแวดล้อม และสังคมของแต่ละจังหวัด แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมบริเวณทะเลชายฝั่ง จากปรากฏการณ์คลื่นความร้อนในทะเล (Marine heatwaves) ซึ่งทำให้อุณหภูมิมหาสมุทรที่อบอุ่น ผิดปกติดังต่อเนื่อง ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตใต้ทะเล จากปรากฏการณ์ ดังกล่าว ทำให้ประชากรสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งลดน้อยลงจากเดิม ส่งผลกระทบต่อผลผลิตของ ประมงพื้นบ้านที่ลดน้อยลงด้วยเช่นกัน การที่มีการกำหนดให้ประมงพื้นบ้าน ทำประมงได้ เฉพาะในเขตพื้นที่ที่ทะเลชายฝั่งเท่านั้น ย่อมสร้างภาระแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านอย่างมาก ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำรงชีวิตของชาวชุมชนชายฝั่ง แม้ว่าจะมีการออก กฎกระทรวงเพื่อเพิ่มพื้นที่ของเขตทะเลชายฝั่งแล้วก็ตาม แต่อาจไม่เพียงพอเนื่องจากพฤติกรรม ตามธรรมชาติของสัตว์น้ำสามารถอพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ได้ตลอดเวลา หากพื้นที่ ดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำเหล่านั้นได้อีกต่อไป

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต ประมงพื้นบ้าน ตามมาตรา 39 (1) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนด ลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 ยังไม่ถึงห้าปีนับแต่วันที่คำ พิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแต่ละอนุมาตราแล้ว พบว่า บางอนุมาตรา มีสภาพการบังคับ และความร้ายแรงที่ไม่เหมาะสมจะถูกกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต ประมงพื้นบ้าน โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

- จากมาตรา 114(3) ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81” นั้น เป็นการทำการประมง โดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง และเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นอุปสรรคต่อการขอรับ

ใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81 อาจเป็นเพียงเรื่องของความบกพร่องจากการทำงาน ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการตามมาตราดังกล่าวได้อย่างถูกต้องครบถ้วน โดยไม่ได้เป็นการส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ซึ่งบทลงโทษตามมาตรา 151 และ มาตรา 152 ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องนำมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเป็นลักษณะต้องห้าม

- จากมาตรา 114(8) บัญญัติว่า “การจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ขึ้นเรือประมงตามมาตรา 57” แม้มาตราดังกล่าวจะกำหนดห้ามมิให้จับสัตว์น้ำขนาดเล็กหรือที่เรียกว่าสัตว์น้ำวัยอ่อนนั้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ออกประกาศกำหนดลักษณะ ขนาด ของสัตว์น้ำขนาดเล็กแต่ละประเภท ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันการจับสัตว์น้ำวัยอ่อนนั้น แต่จากการศึกษาพบว่า ไม่ได้มีการออกประกาศตามมาตรา 57 แต่อย่างใด ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ประกอบการอาชีพประมงไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำขนาดเล็ก แต่ละชนิดมีหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างไร เห็นว่า เมื่อกฎหมายยังไม่มีสภาพบังคับใช้เป็นการชัดเจน และยังสร้างความสับสนให้กับสาธารณชน ก็ไม่ควรที่จะถูกนำมาเป็นเงื่อนไข หรือลักษณะต้องห้ามในการขอรับใบอนุญาต

- จากมาตรา 114(13) บัญญัติว่ากำหนดให้ผู้ “มีส่วนร่วม สนับสนุน หรือจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่เรือประมงที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 166 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” ตามอนุมาตราดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 166 กำหนดให้ผู้สนับสนุนต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ เสมือนกับผู้สนับสนุนและตัวการในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ รูปแบบการทำประมงพื้นบ้านจะเป็นการประกอบอาชีพกันในครัวเรือน ย่อมมีการช่วยเหลือกันทำมาหากินตามวิถีชีวิตปกติของชุมชนชายฝั่ง อนุมาตราดังกล่าว จึงควรกำหนดให้มีความชัดเจนว่า การมีส่วนร่วม ต้องมีส่วนร่วมในระดับใด และเป็นการจัดหาสิ่งจำเป็นเพราะเป็นหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และกรณีศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือ จึง

ลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่ควรถูกนำมาเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39 เนื่องจากอาจจะอยู่ในสถานะที่ไม่อาจขัดขึ้นได้

ดังนั้นแล้วเพื่อให้ประมงพื้นบ้านยังคงมีสิทธิในการทำกิจกรรมประมงได้ตามศักยภาพสูงสุดที่มี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง ยั่งยืน เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นธรรมกับผู้ได้รับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้บทนิยามของคำว่า ประมงพื้นบ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่าจากนิยามที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่ตามมาคือกรณีพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่อยู่ในสถานะที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพ ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะรองรับความต้องการแล้ว ก็จะเป็นการทำลายอาชีพประมงพื้นบ้านให้หายสาบสูญไปจากสังคมไทย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ลักษณะการประกอบอาชีพของประมงพื้นบ้านจะอาศัยเครื่องมือทำประมงแบบดั้งเดิมหรือไม่ทำลายล้างระบบนิเวศอย่างประมงพาณิชย์อยู่แล้ว และจุดประสงค์หลักเพียงเพื่อการนำมาบริโภคในครัวเรือนอยู่แล้ว ส่วนที่เหลือจึงค่อยนำไปจำหน่ายเพื่อเป็นรายได้มาจุนเจือครอบครัว การกำหนดพื้นที่อย่างจำกัดอีก ก็จะเป็นการลดทอนศักยภาพในการทำประมงของผู้ได้รับใบอนุญาตอย่างมาก ซึ่งโดยปกติแล้วทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลไม่ได้อาศัยแหล่งอาหารในพื้นที่ใดเพียงพื้นที่เดียวเท่านั้น แต่สัตว์น้ำก็ต้องปรับตัวให้สามารถอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เมื่อระบบนิเวศบริเวณชายฝั่งเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจจะอยู่นอกพื้นที่ทะเลชายฝั่ง อีกนัยหนึ่งจึงเป็นการจำกัดสิทธิอันพึงมีในการประกอบอาชีพอย่างปกติที่มีสืบต่อกันมาอย่างยาวนานของประมงพื้นบ้าน

ทั้งนี้ หากพิจารณานิยามสากลของคำว่า ประมงพื้นบ้าน หรือกรณีนิยามตามกฎหมายต่างประเทศ พบว่า การกำหนดนิยามของประมงพื้นบ้านให้ความสำคัญกับรูปแบบวิธีการ และจุดประสงค์ในการทำประมงมากกว่าพื้นที่ในการทำประมงอย่างชัดเจน โดยเป็นการทำประมงแบบดั้งเดิม อาจจะมีการทำสืบต่อกันมาอย่างยาวนานในครัวเรือน มีการใช้ต้นทุนและพลังงานต่ำ ใช้เรือประมงขนาดเล็ก หรือไม่ใช้เรือก็ได้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำประมงเพื่อการบริโภคใน

ครัวเรือนเป็นหลัก⁷ ดังนั้น การกำหนดนิยามของประมงพื้นบ้าน โดยยกเลิกการจำกัดเขตพื้นที่ใน
บทนิยาม แต่กำหนดข้อจำกัดในส่วนของขนาดเรือ และเครื่องมือทำประมงก็เพียงพอที่จะ
ป้องกันระบบนิเวศบริเวณชายฝั่งแล้ว การให้อิสระแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านทำ
ประมงภายใต้ศักยภาพสูงสุดด้วยเท่าที่จะทำได้ จึงอาจช่วยรักษาอาชีพประมงพื้นบ้านให้ยังมี
บทบาทในสังคมไทยต่อไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

ขอเสนอแนะให้แก้ไขนิยามคำว่า ประมงพื้นบ้าน ให้มีความสอดคล้องกับสากล จากเดิม
“การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้
เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้ประมงพาณิชย์” แก้ไขโดยการตัดคำว่า ในเขตทะเลชายฝั่งออก และ
เพิ่มข้อความว่า เพื่อการยังชีพ โดยแก้ไขใหม่เป็น “การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะ
ใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง เพื่อการยังชีพ ทั้งนี้ ที่มีใช้ประมงพาณิชย์”

2. ปัญหาการกำหนดพื้นที่สำหรับการทำประมงพื้นบ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามมาตรา 34 แห่ง
พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีการกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน
ต้องทำประมงพื้นบ้านในเขตทะเลชายฝั่งเท่านั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดข้อยกเว้นให้อธิบดีหรือ
ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุญาต ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขก็ตาม
เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ใน
การควบคุมการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเฉพาะเขตพื้นที่ทะเลชายฝั่งเท่านั้น ไม่ให้มีการเข้าไป
ทำทะเลในเขตทะเลนอกชายฝั่งแม้ว่าจะมีศักยภาพเพียงพอก็ตาม จากปรากฏการณ์คลื่นความ
ร้อนในทะเลทำให้ประชากรสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งลดน้อยลงจากเดิม ส่งผลกระทบต่อผลผลิต
ของประมงพื้นบ้านที่ลดน้อยลงด้วยเช่นกัน การที่มีการกำหนดให้ประมงพื้นบ้าน ทำประมงได้
เฉพาะในเขตพื้นที่ทะเลชายฝั่งเท่านั้น ย่อมสร้างภาระแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านอย่างมาก
ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำรงชีวิตของชาวชุมชนชายฝั่ง แม้ว่าจะมีการออกกฎกระทรวง
เพื่อเพิ่มพื้นที่ของเขตทะเลชายฝั่งแล้วก็ตาม แต่อาจไม่เพียงพอเนื่องจากพฤติกรรมตามธรรมชาติ
ของสัตว์น้ำสามารถอพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ได้ตลอดเวลา หากพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถ

⁷ United Nations Environment Programme. artisanal fishery[online] จาก United Nations
เว็บไซต์: <https://leap.unep.org/en/knowledge/glossary/artisanal-fishery> (สืบค้นข้อมูล: 25
มกราคม 2567).

ตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำเหล่านั้น นอกจากนี้การออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นข้อจำกัดในส่วน of ขนาดเรือหรือลักษณะของเครื่องมือไว้แล้ว ซึ่งก็เป็นการควบคุมการทำประมงพื้นบ้านที่เพียงพอแล้ว การจำกัดเขตพื้นที่ทำประมงพื้นบ้านจึงอาจไม่จำเป็น

ขอเสนอแนะให้ยกเลิกมาตรา 34 ดังนี้ “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้”

3. ปัญหาการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่าตามมาตรา 39(1) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้านว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 ยังไม่ถึงห้าปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้เมื่อพิจารณามาตรา 114 แต่ละอนุมาตราแล้ว พบว่า บางอนุมาตรา มีสภาพการบังคับ และความร้ายแรงที่ไม่เหมาะสมจะถูกกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

3.1 มาตรา 114(3) ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81” นั้น เป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง และเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นอุปสรรคต่อการขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 81 ผู้ศึกษาเห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81 อาจเป็นเพียงเรื่องของความบกพร่องในการทำงาน โดยอาจจะมีเหตุจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ส่งผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามมาตราดังกล่าวได้อย่างถูกต้องครบถ้วน แต่ก็ไม่ได้เป็นการส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ซึ่งการใช้บทลงโทษตามมาตรา 151 และ มาตรา 152 ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องนำมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเป็นลักษณะต้องห้าม ในการขอรับใบอนุญาตประมงพื้นบ้าน แต่ควรจำกัดเฉพาะประมงพาณิชย์ ซึ่งมีรูปแบบการทำประมงที่เป็นระบบมากกว่าประมงพื้นบ้าน

3.2 จากมาตรา 114(8) บัญญัติว่า “การจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ขึ้นเรือประมงตามมาตรา 57” แม้มาตราดังกล่าวจะกำหนดห้ามมิให้จับสัตว์น้ำขนาดเล็กหรือที่เรียกว่าสัตว์น้ำวัยอ่อนนั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันการจับสัตว์น้ำ วัยอ่อนนั้น แต่จากการศึกษาพบว่า

ไม่ได้มีการออกประกาศตามมาตรา 57 แต่อย่างใด ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพประมงไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำขนาดเล็ก แต่ละชนิดมีหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างไร ผู้ศึกษา เห็นว่า เมื่อกฎหมายยังไม่มีสภาพบังคับใช้เป็นการชัดเจน และยังสร้างความสับสนให้กับสาธารณชน ก็ไม่ควรที่จะถูกนำมาเป็นเงื่อนไข หรือลักษณะต้องห้ามในการขอรับใบอนุญาต

3.3 จากมาตรา 114(13) บัญญัติว่ากำหนดให้ผู้ “มีส่วนร่วม สนับสนุน หรือจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่เรือประมงที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 166 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้สนับสนุนหรือได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นคนประจำเรือ และศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้” ตามอนุमतาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรา 166 กำหนดให้ผู้สนับสนุนต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ เหมือนกับผู้สนับสนุนและตัวการในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ รูปแบบการทำประมงพื้นบ้านจะเป็นการประกอบอาชีพกันในครัวเรือน ย่อมมีการช่วยเหลือกันทำมาหากินตามวิถีชีวิตปกติของชุมชนชายฝั่ง อนุमतาดังกล่าว จึงควรกำหนดให้มีความชัดเจนว่าการมีส่วนร่วม ต้องมีส่วนร่วมในระดับใด และเป็นการจัดหาสิ่งจำเป็นเพราะเป็นหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และกรณีศาลเห็นว่าเป็นการกระทำไปตามคำสั่งการของเจ้าของเรือ จึงลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ควรถูกนำมาเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39 เนื่องจากอาจจะอยู่ในสถานะที่ไม่อาจขัดขึ้นได้

ขอเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 39 (1) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้น และไม่มีลักษณะเหมารวมความผิด เนื่องจากบางอนุमतาดำเนินกฎหมายจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง แต่หากเป็นการกระทำโดยประมงพื้นบ้านอาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างประมงพาณิชย์ และมีบางอนุमतาดำเนินมาตรา 114 ที่ไม่มีสภาพการบังคับใช้ที่ชัดเจนและสร้างความสับสนในการปฏิบัติให้ถูกต้อง ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 อนุमतาดำเนินใดที่สมควรกำหนดให้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39 จากเดิม มาตรา 39(1)

“เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 ยังไม่ถึงห้าปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด” แก้ไขใหม่เป็น “เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 ยังไม่ถึงห้าปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่มาตรา 114(3)(8)(13)”

เอกสารอ้างอิง

Physical Sciences Laboratory (PSL). Marine Heatwaves[online] จาก NOAA PSL เว็บไซต์: <https://psl.noaa.gov/marine-heatwaves/#report%E2%80%8B> (สืบค้นข้อมูล: 27 มกราคม 2567).

Bond, N. A., Cronin, M. F., Freeland, H., & Mantua, N. (2015). Causes and impacts of the 2014 warm anomaly in the NE Pacific. *Geophysical Research Letters*, 42, 3414–3420.

กลุ่มสถิติการประมง กองนโยบายและแผนพัฒนาการประมง.ประมาณการผลผลิตและมูลค่าสัตว์น้ำจากการประมงของประเทศไทย พ.ศ. 2565 – 2568 [ออนไลน์] เว็บไซต์: https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20230322114403_1_file.pdf (สืบค้นข้อมูล: 25 มกราคม 2567).

United Nations Environment Programme. artisanal fishery[online] จาก United Nations เว็บไซต์: <https://leap.unep.org/en/knowledge/glossary/artisanal-fishery> (สืบค้นข้อมูล: 25 มกราคม 2567).