



มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน :

กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

LEGAL MEASURES TO PROMOTE SUSTAINABLE FISHERIES:

A CASE STUDY OF EASTERN COASTAL FISHERIES

ดุชนิพนธ์

ของ

อาทิตยา โภคสุทธิ์

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

พฤศจิกายน 2566

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน :

กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

LEGAL MEASURES TO PROMOTE SUSTAINABLE FISHERIES:

A CASE STUDY OF EASTERN COASTAL FISHERIES



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
เสนอต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

พฤศจิกายน 2566



ใบรับรองคุณวุฒิพนธ์

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน :
กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก
Legal Measures to Promote Sustainable Fisheries:
A Case Study of Eastern Coastal Fisheries

อาทิตยา โภคสุทธิ

คณะกรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์

ประธานสอบคุณวุฒิพนธ์

(ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ)

ประธานที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญศิริ เจริญทรัพย์)

กรรมการที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิมุข สุศีลสัมพันธ์)

กรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนาะ)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ได้รับอนุมัติจากมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชวงค์ อุบาสี)

วันที่.....เดือน...27...พ.ย...2566...พ.ศ.....

อาทิตยา โภคสุทธิ. (2566). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษา ประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก. ดุษฎีนิพนธ์** ปร.ด. (สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน). จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ดุษฎีนิพนธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญศิริ เจริญทรัพย์ ประธานกรรมการ
ปร.ด. (การพัฒนาธรรมาภิบาล)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิมข สุธีสัมพันธ์ กรรมการ
น.ด. (กฎหมายธุรกิจ)

บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์นี้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ คือ 1) เพื่อศึกษาบทบาทผู้ดูแลที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงไทย 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ และ 4) เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย วิธีวิทยาการวิจัยใช้การศึกษาแนวสหวิทยาการ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ข้อค้นพบจากการศึกษามีดังนี้ 1) บทบัญญัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ระดับสากลที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 โดยในบทบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดหลักการสำคัญว่า รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ออกมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจได้ว่ารัฐนั้น ๆ มีหลักการและแนวทางในการบริหารจัดการทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลได้อย่างยั่งยืน โดยหลังจากที่ประเทศไทยได้รับประกาศแจ้งเตือนความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือใบเหลืองจากคณะกรรมการยุโรป รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้อย่างเร่งด่วน โดยขาดการพิจารณาความเหมาะสมตามบริบทและข้อเท็จจริงตามวิถีชีวิตของชาวประมง 2) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การทำประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีข้อกำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง และไม่มี การช่วยเหลือทางการเงินตามแนวคิดการชดเชย ในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ 3) มาตรการของประเทศที่บริหารจัดการการประมงที่มีประสิทธิภาพคือ การให้อำนาจการบริหารจัดการแก่รัฐบาลระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน การแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเตรียม

ความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มีการชดเชยเงินอย่างสมเหตุสมผลจากการเสียผลประโยชน์ ในการประกอบอาชีพประมง และส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีด้าน การประมง และ 4) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน ของไทย ประกอบด้วย การบริหารจัดการด้านการประมง การทำการประมงในน่านน้ำไทย มาตรการ อนุรักษ์และบริหารจัดการ การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการ ทางปกครอง และบทกำหนดโทษ

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, การประมงที่ยั่งยืน, ประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก, การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในประเทศไทย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Athidtaya Pokkasut. (2023). **Legal Measures to Promote Sustainable Fisheries:**

A Case Study of Eastern Coastal Fisheries. Dissertation Ph.D. (Interdisciplinarity of Sustainable Development). Chanthaburi: Rambhai Barni Rajabhat University.

Dissertation Advisors

Assistant Professor Dr. Kwansiri Charoensup Ph.D. (Good Governance Development)	Chairman
Assistant Professor Dr. Pimuk Suseensumpun LL.D. (Business Law)	Member

Abstract

This dissertation aimed to: 1) study the provisions relating to Illegal Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing) including their effects on Thailand, 2) investigate the impacts on Thailand's fisheries caused by the enforcement of laws under IUU Fishing, 3) compare the measures relating to IUU Fishing in other countries, and 4) suggest the legal measures to promote sustainable fisheries in Thailand. An interdisciplinary qualitative research methodology was used in this study which included documentary research, fieldwork, and in-depth interviews with the key informants that were used as the data collection techniques.

The research findings were as follows: 1) the main legal provisions relating to IUU Fishing on an international scale included the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, the Code of Conduct for Responsible Fisheries, and European Union Regulation (EC) No.1005/2008 which determined that states and all those engaged in fisheries management should adopt appropriate measures to ensure the long-term conservation and sustainable use of marine resources. After Thailand received a warning, a yellow card from the European Commission, on the possibility of being identified as a non-cooperating third country taking insufficient action to combat IUU Fishing, the government urgently enacted the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015) and its amendments as well as subordinate laws without consideration of contextual and factual appropriateness according to the fishermen's way of life, 2) the impacts of the enforcement of the Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015) and its amendments caused eastern coastal fisheries to face obstacles in law enforcement operations due to unclear provisions of the laws. Other difficulties included some fishing regulations that did not correspond to the fishermen's way of life and there was no financial compensation offered as was normally the case in instances where

livelihoods were affected by an act of government, 3) the effective national fisheries management measures were to empower local governments, private sectors, and communities, to give advance notice for stakeholders to prepare for changes, to offer reasonable compensation for disadvantages to employee benefits, and to promote scientific research and technological development in fisheries, and 4) the main suggestions for the development of legal measures to promote sustainable fisheries in Thailand should focus on fishery activity management within Thailand's territorial seas, preventive measures and management, controlling, monitoring, investigating and conducting inspections by and of authorities, administrative measures, and penalties.

Keywords: Legal Measures, Sustainable Fisheries, Eastern Coastal Fisheries, IUU Fishing in Thailand

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

กิตติกรรมประกาศ

ดุชฎินิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยการให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางจากท่านคณาจารย์เป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญศิริ เจริญทรัพย์ ประธานที่ปรึกษาดุชฎินิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิมุข สุศีลสัมพันธ์ กรรมการที่ปรึกษาดุชฎินิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชามหาคุณ ประธานสอบดุชฎินิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนา กรรมการสอบดุชฎินิพนธ์

ขอขอบพระคุณ ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตประธานกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ดร.อดุลย์ รัชสกุลสงสัย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแสมสาร ชาวประมงในชุมชนตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ชาวประมงในชุมชนตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี และชาวประมงในชุมชนตำบลบางชัน อำเภอลอง จังหวัดจันทบุรี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งได้สละเวลาในการพูดคุยด้วยน้ำใจไมตรีที่ยิ่งใหญ่ภายใต้ความหวังที่ริบหรี่ว่าเสี่ยงเล็ก ๆ ในนามภาคประชาชนนี้จะทำให้ผู้มีอำนาจภาครัฐได้ยั้งบ้างเพื่อทำให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ทุกท่านต่างบอกเล่าเรื่องราวในวิถีชีวิตชาวประมง ประสบการณ์ในการทำการประมงที่ต้องประสบปัญหาอุปสรรคอย่างหนักในช่วงหนึ่งของการประกอบอาชีพ รวมถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกิดจากการเรียนรู้ในบริบทของชีวิตจริงเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับแนวทางการพัฒนาการประมงที่ยั่งยืนของไทย

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีในการให้ทุนสนับสนุนการศึกษา ผู้บริหารคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ ที่ช่วยเหลือด้านภาระงานในช่วงลาศึกษาต่อ และขอบพระคุณน้ำใจอันงดงามของทุกท่านที่มีส่วนสนับสนุนในระหว่างทางของการเรียนและการจัดทำดุชฎินิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ พลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.อุทิศ ดิษฐปราณีต ผู้ส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าทางวิชาการ วิชาชีพ และวิชาชีพ ด้วยความเมตตาอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธันวา จิตต์สงวน ผู้สร้างเสริมความเป็นผู้เฝ้หาความรู้ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ผู้ให้แนวคิดในการก่อร่างดุชฎินิพนธ์ ร้อยตำรวจเอกเชนทร์ สามสี ผู้เป็นห่วงเป็นใยในการทำงานและการเรียน ปู่ประถม ยาน้ำค้าง โภคสุทธิ ผู้เป็นกำลังใจในการเดินทางของชีวิตด้วยความรักที่เต็มเปี่ยมตลอดมา

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี อาทิตยา โภคสุทธิ
พฤศจิกายน 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.5 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	7
2.1 แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน	7
2.1.1 พัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน	7
2.1.2 ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน	10
2.1.3 แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน	14
2.1.4 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ยั่งยืน	18
2.2 แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	21
2.2.1 หลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	21
2.2.2 แนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	23
2.3 ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย	27
ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม	
2.3.1 ประเทศไทยกับบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	27
กับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม	
2.3.2 หลักการบริหารจัดการประมงตามตราสารระหว่างประเทศ	28
2.4 กฎหมายหลักของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย	35
ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม	
2.5 สิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	36
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.1	36
2.5.2	38
2.5.3	40
2.5.4	41
2.6	47
2.7	50
2.7.1	50
2.7.2	61
บทที่ 3	66
3.1	66
3.2	68
3.3	68
3.4	69
3.5	70
บทที่ 4	71
4.1	71
4.2	76
4.3	81
4.4	83
4.5	85
4.5.1	92
4.5.2	98
4.6	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงของไทย	111
5.1 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี	111
5.1.1 บริบทชุมชนประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี	111
5.1.2 สถานการณ์ปัญหาในการทำการประมง	112
5.1.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง	117
5.2 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี	121
5.2.1 บริบทชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี	121
5.2.2 สถานการณ์ปัญหาในการทำการประมง	122
5.2.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง	122
5.3 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี	124
5.3.1 บริบทชุมชนประมงตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี	124
5.3.2 สถานการณ์ปัญหาในการทำการประมง	125
5.3.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง	128
บทที่ 6 การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ	130
6.1 พัฒนาการการประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	130
6.2 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป	139
6.3 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของประเทศญี่ปุ่น	140
6.4 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	141
6.5 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	142

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริม การประมงที่ยั่งยืนของไทย	145
7.1 การบริหารจัดการด้านการประมง	146
7.2 การทำการประมงในน่านน้ำไทย	148
7.3 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ	150
7.4 การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ	153
7.5 พนักงานเจ้าหน้าที่	155
7.6 มาตรการทางปกครอง	156
7.7 บทกำหนดโทษ	158
บทที่ 8 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	160
8.1 สรุปผลการวิจัย	160
8.2 อภิปรายผล	162
8.3 ข้อเสนอแนะ	166
บรรณานุกรม	169
ประวัติย่อผู้วิจัย	174

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1	74
4.2	77
4.3	108
4.4	109

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในวงการประมงไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2558 คำว่า การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) หรือการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำที่ภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคการประมงให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจาก IUU Fishing เป็นมาตรการที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคตซึ่งเปรียบเสมือนนโยบายการประมงของโลก ทำให้รัฐต่าง ๆ รวมถึงรัฐไทยต้องรับมาปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกประกาศแจ้งเตือนหรือให้ “ใบเหลือง” กับประเทศไทยอันเนื่องมาจากประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐเจ้าของตลาด (Market State) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากลและมีได้มีการดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้งและกำจัดการทำประมง IUU (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ปล่อยให้เรือประมงที่ติดธงไทยทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ทั้งในบริเวณน่านน้ำภายในและต่างประเทศ มิได้กำกับดูแลการทำประมงทะเลในน่านน้ำไทยให้เกิดความยั่งยืน รวมทั้งไม่สามารถติดตามควบคุม ดูแลกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทั้งที่นำเข้ามาเพื่อการแปรรูปและส่งไปจำหน่ายยังประเทศในเครือสหภาพยุโรปได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ประมง IUU มิให้มีการซื้อขายผ่านประเทศไทยและส่งออกไปยังตลาดประชาคมยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (Market State) จำเป็นที่ต้องดำเนินการตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยตามกระบวนการเบื้องต้น คณะกรรมาธิการฯ ได้ออกประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการโดยการให้ “ใบเหลือง” พร้อมทั้งให้คำแนะนำรัฐบาลไทยในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรปไม่เป็นสินค้าที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (ชุมสิน ชมชูชื่น, 2561 : 29-30)

ภายหลังจากการได้รับ “ใบเหลือง” รัฐบาลไทยโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 ลงวันที่ 29 เมษายน 2558 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็น

ผู้บัญชาการศูนย์ฯ และให้มีอำนาจที่สำคัญ คือ 1) การกำหนดแนวทางและจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนนั้น รวมทั้งการทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรป 2) ควบคุมสั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม 3) พิจารณาเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมายและบทลงโทษที่เหมาะสม 4) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งยกระดับความร่วมมือกับประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศที่เรือที่ซีกธงไทยเข้าไปทำการจับปลาในน่านน้ำของประเทศนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจระหว่างประเทศ ฯลฯ

ในกระบวนการดำเนินการมีการออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของภาคการประมงไทย โดยกล่าวได้ว่าในการดำเนินการระยะเวลาประมาณ 3 ปี 8 เดือน รัฐบาลไทยได้ดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจังซึ่งเป็นผลให้สหภาพยุโรปปลดใบเหลือง เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 ซึ่งถือเป็นความสำเร็จในการบริหารงานของรัฐบาลที่ปรากฏในสายตาเวทีระหว่างประเทศ หากพิจารณาในมุมมองด้านผลการดำเนินงานของรัฐบาลและภาพลักษณ์ของประเทศ ก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยบรรลุเป้าหมาย สามารถทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการถูกระงับการส่งออกสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปยังสหภาพยุโรปได้ ซึ่งส่งผลเชิงบวกต่อภาพลักษณ์ของไทยว่าเป็นประเทศที่มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ และจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 2563)

ขณะเดียวกันทำให้เกิดภาพพจน์ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายที่ 14 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (UNSDG 14 Life Below Water, United Nations of the Sustainable Development Goals) อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประมงไทยที่รัฐบาลให้เหตุผลว่าเป็นการบัญญัติตามแนวคิด IUU Fishing ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ได้เกิดปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบเชิงลบที่ประชาชนที่อยู่ในภาคการประมงได้รับ ซึ่งจากการศึกษางานวิจัยในเบื้องต้นพบว่ามีปัญหาทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ปัญหาเชิงปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาขอบเขตของกฎหมาย และปัญหามาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง อาทิ

1. ในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลักษณะของรัฐที่เรียกว่า รัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการ มีลักษณะของการบังคับชาวประมงโดยการออกกฎหมายและมีบทลงโทษที่มีความเข้มงวดรุนแรงและไม่เหมาะสมกับบริบทของการประมง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงถดถอย และความเดือดร้อนต่อการประกอบอาชีพประมงทั้งประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ (อัศวิน แก้วพิทักษ์, 2563)

2. ความไม่เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมาั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนั้นรัฐไม่มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตตัวเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยที่ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพประมงของตัวเอง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อเอกสาร เครื่องมือ ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ชาวประมงต้องดำเนินการโดยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งบางอย่างมีราคาสูง (ชุมสิน ชมชูชื่น, 2561)

3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ สภาพปัญหารวมถึงผลกระทบเช่นนี้ดำรงอยู่พร้อมกับขาดมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหา (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ ออยุธยา และคณะ, 2561)

4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และโทษปรับที่สูงเกินไป (กรมวิทย์ฯ, 2559)

จากการที่ประเทศไทยต้องบริหารจัดการการประมงตามบทบัญญัติระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing การรักษาดูแลส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงในสหภาพยุโรป บริบทของวิถีการประมงในแต่ละพื้นที่ ปรากฏการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคการประมงและวิถีดำเนินการแก้ไข ปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) เป็นการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย กลไกของระบบราชการซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐที่สร้างผลกระทบทางลบต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชาวประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้นงานวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จึงเป็นการศึกษาเพื่อเสนอหาข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงกฎหมายและการบริหารจัดการการประมง โดยมีฐานคิดว่าการออกกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำองค์ความรู้และบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำกฎหมายหรือนโยบาย รวมถึงความสอดคล้องของข้อกำหนดในหลักการสากลเกี่ยวกับการประมงกับกฎหมายการประมงของไทย และแนวทางการบริหารจัดการที่ดีด้านการประมงในต่างประเทศ

ดังนั้นในงานวิจัยนี้จึงจะดำเนินการโดยใช้แนวคิดแบบสหวิทยาการ หมายถึง การใช้องค์ความรู้ของหลากหลายสาขาวิชาเป็นส่วนสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันที่อยู่ภายใต้ความหลากหลายทางบรรทัดฐานและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน การกำหนดเป้าหมายหรือทางเลือกการเปลี่ยนแปลงที่มีความชัดเจนและมีการจัดลำดับคุณค่าต่าง ๆ โดยคำนึงถึงคุณค่าด้านความเป็นอยู่ที่ดีของส่วนรวมจึงเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงาน (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 305) การใช้แนวคิดแบบสหวิทยาการในงานวิจัยนี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการตอบคำถามวิจัยคือ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนควรเป็นอย่างไร เพื่อให้การบริหารจัดการการประมงของภาครัฐมีทิศทางที่เหมาะสมเกิดความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ขณะเดียวกันก็เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างคุ้มค่าและส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลของบทบัญญัติที่มีต่อประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงของไทย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษา ประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตทางด้านเนื้อหาของการศึกษา
 - 1.1 บทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ได้แก่
 - 1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982)
 - 2) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF)
 - 3) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU)
 - 4) กฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
 - 1.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) ของไทย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
 - 1.3 ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการประกาศใช้มาตรการของรัฐต่อประมงพาณิชย์ประมงพื้นบ้าน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิต
 - 1.4 มาตรการการบริหารจัดการการประมงของประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ได้รับการแจ้งเตือนใบเหลืองกรณี IUU Fishing ได้แก่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
 - 1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.6 ศึกษาเฉพาะเรือประมงไทยที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย โดยไม่รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การนำเข้าสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การขนถ่ายสัตว์น้ำ เรือประมงที่ไม่ใช่เรือประมงไทย การส่งออกสัตว์น้ำมายังประเทศไทย สุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ

1.7 วิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเพื่อการสร้างความยั่งยืนด้านการประมงไทย

2. ขอบเขตในช่วงเวลาของการศึกษา

ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2558-2566 โดย พ.ศ. 2558 เป็นปีที่คณะกรรมการยุโรปได้ออกประกาศแจ้งเตือนให้กับประเทศไทย กรณีที่ไทยไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการเพื่อป้องกันและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยมาตรการดังกล่าวเป็นผลต่อรัฐไทยในการวางแนวนโยบายและออกพระราชกำหนดประมงฉบับใหม่มาใช้บังคับกับภาคการประมง

3. ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) ผู้วิจัยกำหนดเป็นพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออก คือ ชุมชนประมงตำบลเสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอบางใหม่ จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นตัวแทนของการทำประมงพาณิชย์ ชุมชนประมงบางชัน อำเภอลอง จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นตัวแทนของการทำประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามมาจากการแก้ไขปัญหาการประมงของภาครัฐ และเป็นกรณีที่จะสะท้อนทางเลือกในการแก้ไขปัญหาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประมงในท้องถิ่นภาคตะวันออก การวิจัยในครั้งนี้เปรียบเสมือนการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์เชิงวิชาการ คาดว่างานศึกษานี้จะเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการประมงในน่านน้ำไทยในด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการ IUU Fishing ต่อการทำประมงของไทย กฎหมายและมาตรการ IUU Fishing ของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ประโยชน์เชิงนโยบาย คาดว่าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการการประมงไทยสามารถนำองค์ความรู้ไปใช้สำหรับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมงในทุกระดับอย่างถูกต้อง เหมาะสมกับบริบทของชุมชนท้องถิ่นและสอดคล้องกับหลักสากลเพื่อนำไปสู่การประมงที่ยั่งยืนของไทย

1.5 นิยามศัพท์

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. การทำประมง หมายถึง การค้นหา ล่อ จับ เก็บ เพื่อให้ได้เก็บสัตว์น้ำในทะเล
2. การทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing)

3. การทำประมงที่ผิดกฎหมาย หมายถึง การทำประมงโดยไม่ปฏิบัติตามหลักการ กฎเกณฑ์ กติกาที่กำหนด ได้แก่ มาตรการระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง

4. การประมงที่ขาดการรายงาน หมายถึง การทำประมงโดยไม่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงของตนให้รัฐหรือองค์กรกำกับทราบ อาทิ การบันทึกและรายงานข้อมูลสัตว์น้ำที่จับได้

5. การประมงที่ไร้การควบคุม หมายถึง การทำประมงที่ไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐ อาทิ เช่น การทำประมงในบริเวณพื้นที่หรือฤดูกาลที่ห้าม การใช้เครื่องมือประมงที่ต้องห้ามหรือไม่เป็นไปตามที่กำหนด การนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กเกินกว่ากำหนดขึ้นเรือ

6. การประมงทะเลในน่านน้ำไทย หมายถึง การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งและทะเลนอกชายฝั่ง โดยทะเลชายฝั่ง คือ ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไป 3 ไมล์ทะเล ทะเลนอกชายฝั่ง คือ ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรที่อยู่พ้นจากทะเลชายฝั่งจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (200 ไมล์ทะเล)

7. การประมงพื้นบ้าน หมายถึง การทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ใช้เรือประมงขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสติดเครื่องยนต์ใช้เครื่องมือ อาทิ แห เบ็ด อวน เครื่องมือพื้นบ้านใช้แรงงานคนในครัวเรือน สัตว์น้ำที่จับได้บางส่วนนำไปขายในตลาดท้องถิ่น ส่วนที่เหลือใช้บริโภคภายในครัวเรือนเพื่อยังชีพ

8. ประมงพาณิชย์ หมายถึง การทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ใช้เรือประมงขนาด 10 ตันกรอส ขึ้นไป ใช้เครื่องมือ อาทิ อวนลาก เบ็ดราวทะเลลึก อวนลอยมีวงรอบในการออกไปหาปลาแต่ละครั้งประมาณ 10-30 วัน มีการจ้างแรงงานมีการเคลื่อนย้ายไปทำการประมงในพื้นที่ต่าง ๆ แตกต่างกัน ขึ้นกับฤดูกาลหรือชนิดพันธุ์เป้าหมาย สัตว์น้ำที่จับได้นำมาใช้บริโภคภายในประเทศหรือใช้เพื่อเป็นวัตถุดิบในการแปรรูปเพื่อส่งออก

9. การประมงที่ยั่งยืน หมายถึง การทำประมงที่คำนึงถึงระบบนิเวศควบคู่กับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ คือ การทำประมงในระดับที่สามารถควบคุมรักษาปริมาณสัตว์น้ำในท้องทะเลให้มีจับได้อย่างต่อเนื่อง มีความสมดุลของระบบนิเวศในทะเล รวมถึงทางสังคมคือการมีกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงที่คำนึงถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นธรรม

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยในการทบทวนวรรณกรรมนำเสนอเนื้อหา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน
 - 2.2 แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย
 - 2.3 ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
 - 2.4 กฎหมายหลักของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
 - 2.5 สิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 - 2.6 แนวคิดสำนักคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย
 - 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน

แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน (Sustainable Fisheries) เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานและมีความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ดังนั้นในการทำความเข้าใจแนวคิดการประมงที่ยั่งยืน จึงจะนำเสนอ 1) พัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน 3) แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน และ 4) กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ยั่งยืน ดังนี้

2.1.1 พัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และการพัฒนาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ก่อให้เกิดแนวคิดการพัฒนา (Development) แนวคิดการสร้างความสำเร็จเติบโต (Growth) และการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก (Modernization) ซึ่งเป็นแนวคิดที่แผ่ขยายไปทั่วโลก ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาได้นำแนวคิดเหล่านี้ไปใช้เป็นวิธีการและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมทุนนิยม ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามมา ได้แก่ ปัญหามลภาวะ ภาวะโลกร้อน ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ชั้นโอโซนบางลง แหล่งอาหารและทรัพยากรธรรมชาติเหลือลดลง น้ำท่วม ความแห้งแล้ง พายุเกิดบ่อยขึ้น รุนแรงขึ้น ฯลฯ ทั้งนี้การกล่าวถึงผลกระทบด้านลบของการพัฒนาได้เริ่มมีมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบันโดยพัฒนาการของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสังเขป ดังนี้

ทางเศรษฐศาสตร์ ประวัติความคิดเรื่องความยั่งยืนและการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1890-1920 อันเป็นช่วงเวลาที่ยุโรปอเมริกามีการเคลื่อนไหวด้านอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งรู้จักกันภายใต้ชื่อ Progressive Conservation Movement ในช่วงนั้นความยั่งยืน หมายถึง การป้องกันไม่ให้มีการสูญเสียเปล่าเกิดขึ้นในเรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป้าหมายหลัก คือ การบรรลุประสิทธิภาพ โดยมีกระแสที่กล่าวถึงการคำนึงถึงขีดจำกัดของธรรมชาติและคอยดูแลพิทักษ์รักษาระบบนิเวศให้มีเสถียรภาพและความมั่นคง (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543 : 78-89)

ในปี ค.ศ. 1987 มีรายงานของคณะกรรมการระดับโลกเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (The UN World Commission on Environment and Development : WCED) ที่มีชื่อว่า Our Common Future หรือที่รู้จักกันในชื่อ รายงานบรันด์ท์แลนด์ (The Brundtland Report) ภายใต้การนำของนางโกร ฮาร์เล็ม บรันด์ท์แลนด์ (Gro Harlem Brundtland) อดีตนายกรัฐมนตรีนอร์เวย์ ในการวิเคราะห์ของรายงานบรันด์ท์แลนด์ ได้มีการเน้นถึงปัญหา 2 เรื่องหลักเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม คือ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543 : 83-84)

1. มีความหวั่นวิตกว่าประเทศโลกที่ 3 กำลังพัฒนาตามแบบฉบับของโลกตะวันตกโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อที่จะไล่ทันความเจริญ แต่นอกจากจะได้ความเจริญแบบตะวันตกแล้วยังได้ปัญหามลภาวะและความหายนะทางนิเวศแบบตะวันตกมาอีกด้วย ความหวั่นวิตกนี้เกิดมาจากการเปรียบเทียบวิถีการบริโภคซึ่งต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาลาญมากมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อมลภาวะอย่างร้ายแรง

2. เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช่เกิดจากความมั่งคั่งทางอุตสาหกรรม แต่หากเกี่ยวข้องกับความยากจนมากกว่า รายงานบรันด์ท์แลนด์นั้นว่ามีความสำคัญในการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมกับปัญหาความยากจนในประเทศโลกที่สามโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประชากรในชนบทได้นำไปสู่การทำลายป่าไม้อย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมไปถึงการทำลายถิ่นฐานทางธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อกลับมาয়ংคนยากไร้อีกต่อหนึ่ง

กล่าวได้ว่ารายงานบรันด์ท์แลนด์มีบทบาทสำคัญในการชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นท่ามกลางการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานได้แสดงความวิตกเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มประชากร และความเจริญทางเทคโนโลยี 2) ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน 3) ปัญหาการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหลายรูปแบบทั้งในเมืองและชนบท 4) ปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความหายนะทางนิเวศอันเกิดจากโครงการพัฒนา รายงานบรันด์ท์แลนด์จึงได้เรียกร้องให้เป็นการพัฒนาที่ตระหนักหรือคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและการคิดถึงคนรุ่นหลังด้วย โดยได้นิยามการพัฒนาแบบยั่งยืนว่าคือ การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ปิดกั้น/ปิดโอกาสคนรุ่นหลังในการตอบสนองต่อความจำเป็นของพวกเขา/เธอ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542 : 229-236)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 การประชุมสุดยอดระดับโลกเรื่องโลกหรือ Earth Summit 1992 ที่กรุงริโอ ประเทศบราซิล นับว่าประสบความสำเร็จพอสมควรในการกระตุ้นให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ธนาคารโลกมีนโยบายใหม่ว่า โครงการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงมิติทางสิ่งแวดล้อมและต้นทุนทางสังคมและจะมีการให้ความสำคัญสูงแก่การลงทุนเพื่อ

คุ่มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักรองผู้ว่าการด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (Vice President for Environmentally Sustainable Development) มีหน้าที่หลักคือ เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการปฏิบัติการ นักทฤษฎีของธนาคารโลกมีความเห็นว่า จะต้องมีการขยายความหมายของคำว่าพัฒนาให้กว้างขึ้นโดยผสมผสานแนวคิดจากเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และนิเวศวิทยา มิฉะนั้นแล้วจะเกิดความล้มเหลวในการค้นหาความหมายการพัฒนาแบบยั่งยืนในภาคปฏิบัติ การมอง 3 มิติทำให้มีภาพของการพัฒนาที่กว้างขึ้น กล่าวคือ มิติเศรษฐศาสตร์จะเน้นหลักการแสวงหาความสมบูรณ์สูงสุด (Welfare) ให้ความสำคัญมากขึ้นแก่ทุนธรรมชาติ (Natural Capital) มิตินิเวศวิทยาเตือนให้เราคำนึงถึงการพิทักษ์รักษาระบบนิเวศ และมิติสังคมวิทยาเสนอให้มีการจัดองค์กรทางสังคมในทิศทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543 : 89-90)

นับแต่ พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เป็นต้นมา แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นวาระหลักของโลกอย่างเป็นทางการซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญครั้งที่ 70 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 โดยประเทศสมาชิกทั้งหมด 193 ประเทศ คือ วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2573 (2030 Agenda for Sustainable Development) มีสาระสำคัญ คือ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำนวน 17 เป้าหมาย (Sustainable Development Goals : SDGs) และกำหนดเป้าประสงค์ (Targets) ไว้ 169 ข้อ จำนวน 231 ตัวชี้วัด

เป้าหมายของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2573 จำนวน 17 ข้อ ประกอบด้วย (ปริยานุช ธรรมปิยา และผาณิต เกิดโชคชัย, (บรรณาธิการ), 2562 : 25)

1. ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่
2. ยุติความหิวโหยบรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการและส่งเสริมการเกษตรที่ยั่งยืน
3. สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับคนทุกวัย
4. สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต
5. บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ การให้อำนาจของผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน
6. สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและสุขาภิบาลให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน
7. สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถหาซื้อได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน
8. ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่มีประสิทธิภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน
9. สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม และยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม
10. ลดความไม่เสมอภาคภายในประเทศและระหว่างประเทศ
11. ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และยั่งยืน

12. สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน
 13. ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น
 14. อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
 15. ปกป้องฟื้นฟูและสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ
 16. ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ
 17. เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ทั้งนี้กล่าวได้ว่าในทุกเป้าหมายมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การบรรลุเป้าหมายหรือล้มเหลวในหนึ่งเป้าหมายจะช่วยให้บรรลุหรือล้มเหลวในเป้าหมายอื่นด้วยเช่นเดียวกัน

2.1.2 ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การระดับโลกและแนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจศึกษากันอย่างกว้างขวางจึงทำให้คำนิยามมีมิติที่หลากหลาย ดังนั้นจึงจะนำเสนอความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่ปรากฏในแวดวงวิชาการดังนี้

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561 : 486-490) ได้จำแนกแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 แนวคิดความยั่งยืนอย่างเข้ม (Strong Sustainability) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า แม่น้ำ ภูเขา ทะเล มหาสมุทร เป็นต้น โดยมองว่าคุณลักษณะสำคัญของทุนธรรมชาติเมื่อถูกทำลายลงแล้วไม่สามารถหาทุนอื่นใด ๆ มาผลิตทดแทนตัวมันได้แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการทำลายล้างทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลงไปอย่างมาก ซึ่งความสัมพันธ์ของธรรมชาติดังกล่าวในที่สุดจะกลับมาเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

แนวทางที่ 2 แนวคิดความยั่งยืนอย่างอ่อน (Weak Sustainability) แนวคิดนี้ยอมรับว่าการพัฒนาที่ผ่านมาก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย แต่มีความเชื่อว่าทุนมนุษย์ (Human Capital) เป็นสิ่งประดิษฐ์อันเกิดขึ้นจากน้ำพักน้ำแรงของมนุษย์นั้นจะสามารถทดแทนทุนธรรมชาติที่ถูกทำลายและสูญสลายไปได้ในที่สุด แนวคิดนี้มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มนุษย์สร้างขึ้นว่าจะสามารถควบคุมความเป็นไปของธรรมชาติได้

แนวทางที่ 3 แนวความคิดยั่งยืนที่สมดุล (Balance Sustainability) เป็นแนวคิดที่อยู่ตรงกลางและทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม แนวคิดความยั่งยืนที่หนึ่งและที่สองที่มีความสุดโต่งไปทางด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป โดยแนวคิดนี้พยายามหลีกเลี่ยงอุดมคตินามธรรมเพื่อหันไปหาความเป็นรูปธรรมและใช้ประโยชน์ได้จริง มีการจำแนกทุนธรรมชาติออกเป็น 3 ประเภท คือ ทุนธรรมชาติที่ฟื้นตัวไม่ได้ ทุนธรรมชาติที่ฟื้นตัวได้ช้า และทุนธรรมชาติที่ฟื้นตัวได้เร็ว โดยแนวคิดนี้ให้การยอมรับว่าการพัฒนาที่

มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่เห็นด้วยที่จะหันมาเน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติเพียงด้านเดียวโดยละเลยการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะว่าการพัฒนาจะทำให้มนุษย์ได้รับความสะดวกสบายและการพัฒนาโดยตัวมันเองจะส่งผลให้มนุษย์มีศักยภาพที่สูงขึ้น

ต่อมา นักวิชาการได้มีการเสนอให้มีการพัฒนาแนวคิดด้วยความยั่งยืนที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น จนนำไปสู่ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 3 ด้าน หรือเรียกว่า โครงสร้างหลักหรือเสาหลัก 3 เสาของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Three Core Structures of Pillars of Sustainable Development) อันได้แก่ เสาหลักด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ (Economic Dimension) ในระดับองค์การ หมายความว่า องค์การธุรกิจจะต้องมีผลการดำเนินงานด้านการเงินที่ดี มีตลาด และมีผลกำไร มีความสามารถในการแข่งขัน และมีผลเชิงบวกต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ อาทิ องค์การได้จ่ายภาษีให้รัฐอย่างถูกต้อง รับผิดชอบต่อลูกค้าจากซัพพลายเออร์ด้วยราคาที่ยุติธรรม จ่ายค่าจ้างและสวัสดิการให้แก่พนักงานอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพที่ดี ผลผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและราคายุติธรรมให้แก่ผู้บริโภค องค์การใดที่ไม่ก่อให้เกิดผลเชิงบวกให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีแนวโน้มที่จะอยู่รอดในระยะยาวได้ต่ำ

ความยั่งยืนด้านสังคม (Social Dimension) หมายถึง การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค (Equity) ระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน และระหว่างคนในรุ่นปัจจุบันกับอนาคตซึ่งพิจารณาในระดับองค์การ หมายถึง ความแตกต่างของค่าจ้างภายในบริษัทเดียวกัน ระหว่างบริษัทในประเทศเดียวกัน และระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วจะต้องไม่มากเกินไป รวมทั้งมีการกระจายรายได้อยู่ในระดับสูง มีการปรับปรุงสถานะทางสังคมภายในองค์การ (Internal Social Improvement) อาทิ พนักงานมีการศึกษาสูงขึ้นและไม่มีการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น และมีการปรับปรุงสถานะทางสังคมภายนอกองค์การ (External Social Improvement) เช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมและสิทธิประโยชน์ทางสังคมต่าง ๆ รวมทั้งชุมชนลูกค้าและซัพพลายเออร์ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ

ความยั่งยืนด้านสภาพแวดล้อม (Environmental Dimension) องค์การจะต้องมีความรับผิดชอบต่อโดยไม่เป็นต้นเหตุของการเกิดมลภาวะ เช่น การปล่อยน้ำเสีย การปล่อยก๊าซพิษ กระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง เป็นต้น ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้แก่ การก่อสร้างที่กัดขวางทางน้ำไหล การทำลายความหลากหลายทางชีวภาพและการซ้ำเติมสภาวะโลกร้อน โดยองค์การจะต้องมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรที่ฟื้นตัวได้เร็ว ฟื้นตัวได้ช้าและไม่สามารถฟื้นตัวได้อีก รับผิดชอบต่อทุนธรรมชาติที่มนุษย์ไม่สามารถสร้างประดิษฐ์ขึ้นมาทดแทนได้ โดยจะต้องรับผิดชอบต่อทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการผลิตนับตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การออกแบบผลิตภัณฑ์ การผลิต การกระจายสินค้าและการบริโภค

นอกจากนี้ยังมีการเสนอเสาหลักที่ 4 คือ Second-order Requirements เพื่อมุ่งเน้นกระบวนการบริหารจัดการที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (Participation and Transparency) การไตร่ตรองสะท้อนกลับ (Reflectivity) การบูรณาการ (Integration) และการรักษาความเสมอภาคระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับรุ่นอนาคต (Intergenerational Equity)

ประการแรก การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการก่อรูปโครงการ การดำเนินโครงการ การกำกับติดตาม และการประเมินผลโครงการ ซึ่งสามารถจัดให้มีส่วนร่วมได้ ทั้งในระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการตัดสินใจร่วม

ประการที่สอง การไตร่ตรองสะท้อนกลับ หมายถึง กระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องโดยผ่านการกำกับดูแลและการประเมินผลที่ก่อให้เกิดการสะท้อนกลับไปกลับมาเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข อันเป็นวงจรต่อเนื่องอย่างไม่รู้จบ ประเด็นสำคัญคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มควรเปิดรับฟังความคิดเห็นระหว่างกันและกันยอมรับความแตกต่าง ไม่ถือเอาความคิดของตนเป็นใหญ่ ใช้เหตุผลและข้อมูลในการวินิจฉัยปัญหา ไม่ใช่ใช้อารมณ์ ปฏิเสธความรุนแรงโดยยึดถือเป้าหมายสูงสุดในการดำเนินงานคือ ผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งหากกระบวนการไตร่ตรองสะท้อนกลับดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นพลวัตภายใต้บริบทความไว้วางใจจะส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความร่วมมือระหว่างกันอันจะส่งผลให้ส่วนรวมได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

ประการที่สาม การบูรณาการ 3 เสาหลักเข้าด้วยกัน ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องมาจากพื้นฐานของการรักษาความสมดุลระหว่าง 3 เสาหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องไม่เน้นการพัฒนาแต่เพียงด้านเศรษฐกิจ โดยละทิ้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเหมือนในอดีตที่ผ่านมา อาทิ รัฐบาลให้การส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนโดยยอมสูญเสียต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ในทางตรงข้ามการพัฒนาที่สมดุลจะต้องให้ความสำคัญทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมไม่น้อยกว่าด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังจะต้องไม่มองประเด็นด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยแยกขาดจากกัน การบูรณาการ 3 เสาหลักยังหมายถึงรวมถึงการวิเคราะห์และพิจารณาไตร่ตรองทั้ง 3 ด้าน ที่มีการประสานระหว่างกันและพึ่งพิงต่อกันอย่างแยกจากกันไม่ออก ดังนั้นนอกจากจะพิจารณาโดยให้ความสำคัญกับ 3 เสาหลัก และแต่ละเสาอย่างเท่าเทียมแล้วยังต้องตรวจสอบอย่างจริงจังว่าเสาหลักหนึ่งมีผลกระทบต่อเสาหลักอื่น ๆ อย่างไรบ้างหรือที่เรียกกันในทางวิชาการโดยทั่วไปว่า Triple Bottom Line โดยนโยบายสาธารณะจะต้องมีความชัดเจนในการส่งเสริมผลกระทบเชิงบวกพร้อม ๆ กับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเชิงลบที่เสาหลักหนึ่งมีต่อเสาหลักอื่น ๆ อย่างจริงจัง

ประการสุดท้าย การรักษาความเสมอภาคระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับรุ่นอนาคต หมายถึง คนในรุ่นปัจจุบันจะต้องมีความตระหนักรู้สูงระมัดระวังและมีการเสริมสร้างจิตสำนึกอย่างจริงจังในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยไม่นำทุนธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาเพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่คนในรุ่นปัจจุบันมากเกินไปจนส่งผลให้ทุนธรรมชาติเสื่อมโทรมและสูญสลายไปในที่สุด

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2543 : 80-82) กล่าวว่า คำนียามเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนมีค่อนข้างมากมายดังปรากฏรวบรวมอยู่ใน Blueprint for Green Economy แต่ความแตกต่างในเนื้อหาไม่มากนัก ส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เรียกว่า ความยุติธรรมระหว่างคน 2 รุ่น (Intergenerational Equity) คือ คนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ทำลายโอกาสของคนรุ่นอนาคตในการสนองความต้องการของพวกเขา และในการที่พวกเขา

จะมีชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดี หลักการนี้มีการตีความที่แตกต่างกันซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) คำนิยามที่เน้นเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีขีดจำกัด คือยังคงขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยให้มีกฎเกณฑ์บางอย่างเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติและแก้ไขปัญหาภาวะ 2) คำนิยามที่เน้นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงการมีความคิดเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มผู้ยากไร้ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายของวัฒนธรรมท้องถิ่น

สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (2561 : 68-73) ได้กล่าวว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการเน้นเป้าหมายเช่นเดิม คือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ตั้งเงื่อนไขขึ้นโดยเอาสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นตัวคุมความเจริญทางเศรษฐกิจอีกทีหนึ่ง หมายความว่า ให้ความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมซึ่งมีปัจจัยอีกตัวหนึ่งเสริมเข้ามา ได้แก่ สภาพแวดล้อม จึงมีการพัฒนาคู่กับสิ่งแวดล้อม ต้องให้การพัฒนาหรือความเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นอยู่ในภาวะที่สิ่งแวดล้อมรองรับไหวด้วยหรืออีกภาษาหนึ่งว่าเจริญไปโดยไม่รังแกธรรมชาติ คือ ให้เศรษฐกิจคู่กับธรรมชาติแวดล้อมหรือระบบนิเวศ ดังนั้นจึงเป็นคำศัพท์คู่กัน 2 คำ คือ Economy (เศรษฐกิจ) กับ Ecology (นิเวศวิทยา) นอกจากนี้ในหนังสือ Global Ecology Handbook ได้เพิ่มคำว่า สังคมที่ยั่งยืน (Sustainable Society) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันว่าเราพัฒนาแบบยั่งยืนเพื่อสร้างสังคมที่ยั่งยืน สังคมที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นสังคมที่ยั่งยืน โดยคำจำกัดความของสังคมที่ยั่งยืน ได้แก่ สังคมที่กิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์เกิดขึ้นและดำเนินสืบทอดต่อไปได้ ภายใต้ขีดจำกัดที่สภาพแวดล้อมกำหนดให้ ซึ่งความสามารถของสภาพแวดล้อมที่จะดูดกลืนของเสียหรือขยะและช่วยอำนวยความสะดวกจนแหล่งทรัพยากรทั้งหลาย จะเห็นได้ว่าความหมายเหล่านี้มีลักษณะที่จะให้มนุษย์ทั้งหลายไม่เห็นแก่ตัวมากนัก โดยให้รู้จักคำนึงถึงคนรุ่นหลังบ้าง ตลอดจนให้คำนึงถึงสัตว์ทั้งหลายอื่นที่ร่วมโลกกับเราด้วย แต่ที่จริงเพื่อประโยชน์ของตนเองนั่นแหละ เพราะที่จริงแล้วมนุษย์คิดถึงตัวเองที่กำลังประสบภัยจะเอาตัวไม่รอด ถูกความจำเป็นบีบคั้นจึงคิดหาทางแก้ไข โดยการพัฒนายั่งยืนนี้มีลักษณะเป็นการพัฒนาที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือ มีดุลยภาพ (Balanced)

ในแวดวงวิชาการไทยมีงานเขียนซึ่งเป็นข้อวิพากษ์วาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งทำให้เห็นแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติที่รอบด้านขึ้น ดังนี้

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542 : 229-236) กล่าวว่า ความโดดเด่นของวาทกรรมการพัฒนาแบบยั่งยืนอยู่ที่สามารถทำให้สิ่งที่ขัดแย้งกัน สิ่งที่คุณเหมือนว่าไปด้วยกันไม่ได้ในอดีต นั่นคือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบและอย่างราบรื่นโดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกตลาดและระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก กล่าวอีกนัยหนึ่งความโดดเด่นของวาทกรรมการพัฒนาแบบยั่งยืน อยู่ที่สามารถสลایความเชื่อความหวาดวิตกในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1970s และ 1980s ที่มองว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมแบบที่ดำรงอยู่จะนำไปสู่การทำลายโลกในที่สุด อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนสามารถลดความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้อย่างฉับพลันโดยไม่ต้องพูดถึงการขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกให้หมดไปซึ่งยังคงเป็นเรื่องที่ห่างไกลมากขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าบรรดาพลังและกระบวนการในการทำลายล้างธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง

ดำรงอยู่ มิได้ถูกขจัดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาการทำให้เป็นอุตสาหกรรมรวมตลอดถึงลัทธิบริโภคนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างขาดความรับผิดชอบ ดังนั้นการพัฒนาแบบยั่งยืน คือ การนำเสนอรูปแบบการพัฒนาความเจริญที่ไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ผ่านมา ขณะเดียวกันนวัตกรรมการพัฒนาแบบยั่งยืนยังคงต่อยอดวิธีคิดในเรื่องความหยาบ ความขาดแคลน ความจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหนึ่งอยู่อย่างมั่นคงนั่นเอง และเมื่อทรัพยากรธรรมชาติมีจำกัดจึงต้องหาวิธีบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สรุปได้ว่า แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีจุดเริ่มต้นจากปรากฏการณ์ของผลกระทบด้านลบของการพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจนละเลยปัญหาด้านความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนาที่ต้องให้ความสำคัญอย่างสมดุลทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างกระบวนการบริหารจัดการที่ต้องมีการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ซึ่งกันและกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง และการสร้างเสริมจิตสำนึกอย่างจริงจังในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนรุ่นอนาคตสามารถใช้ทุนธรรมชาติอย่างเสมอภาคกับคนรุ่นปัจจุบัน

2.1.3 แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน

แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน เป็นแนวคิดที่ปรากฏในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติเป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ (Life Below Water) ดังนี้

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกของโลกที่ประเทศต่าง ๆ ให้การยอมรับถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยปรากฏในเป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ มีข้อกำหนดในภาพรวม คือ มุ่งให้มีการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573 เน้นการแก้ไขและป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่มีชีวิตในระบบนิเวศทางทะเลอันเกิดจากการจับสัตว์น้ำที่เกินศักยภาพ (Overfishing) การประมงผิดกฎหมาย ภาวะมลพิษ และสถานะความเป็นกรดในน้ำทะเล (Ocean Acidification) เป้าหมายนี้ยังกำหนดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลชายฝั่งตามแนวทางการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ การเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่ง การพัฒนาขีดความสามารถและถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงองค์ความรู้ด้านการวิจัยทางทะเล การส่งเสริมประมงพื้นบ้านและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (อำไพ หรือคุณารักษ์ และกาญจนา ยาเสน, 2560 : ก)

จากภาพรวมข้างต้น มีเป้าหมายและรายละเอียดของเป้าประสงค์ ดังนี้

เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าประสงค์ 14.1 ป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกประเภท โดยเฉพาะมลพิษจากชายฝั่ง ซึ่งรวมถึงขยะ ของเสีย และมลพิษทางน้ำที่เกิดจากสารอาหารในทะเลให้บรรลุผลภายในปี พ.ศ. 2568

เป้าประสงค์ 14.2 บริหารจัดการและป้องกันระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบที่รุนแรง รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งและฟื้นฟูระบบนิเวศอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อคงความอุดมสมบูรณ์และผลิตภัณธ์ของทะเลให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563

เป้าประสงค์ 14.3 ลดและแก้ไขผลกระทบของภาวะความเป็นกรดในน้ำทะเลรวมถึงขยายความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ในทุกระดับ

เป้าประสงค์ 14.4 ควบคุมการประมงอย่างมีประสิทธิภาพและหยุดการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพ การประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศ ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนการจัดการที่กำหนดจากฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรประมงโดยเร็วที่สุด อย่างน้อยให้อยู่ในระดับที่สามารถจับสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืนสูงสุด ตามลักษณะทางชีวภาพของทรัพยากรนั้น ๆ ให้เกิดผลสำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563

เป้าประสงค์ 14.5 อนุรักษ์พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในข้อกำหนดของกฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ให้เกิดผลสำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563

○ เป้าประสงค์ 14.6 ห้ามการอุดหนุนการผลิตและการค้าทางประมงที่มีรูปแบบการส่งเสริมการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพ ยกเลิกระบบอุดหนุนที่มีผลสนับสนุนการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวโดยให้ตระหนักว่าการใช้มาตรการพิเศษและข้อยกเว้นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาควรอยู่ภายใต้กรอบการเจรจาการอุดหนุนการประมงขององค์การการค้าโลก ทั้งนี้ให้เกิดผลภายในปี พ.ศ. 2563

เป้าประสงค์ 14.7 เพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กที่กำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาจากการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยการจัดการประมงการเพาะเลี้ยง และการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้เกิดผลภายในปี พ.ศ. 2573

เป้าประสงค์ 14.8 เพิ่มความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเลภายใต้กรรมาธิการระหว่างประเทศด้านสมุทรศาสตร์เพื่อฟื้นฟูความสมบูรณ์ของมหาสมุทร และเพิ่มการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลให้สนับสนุนการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กที่กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา

เป้าประสงค์ 14.9 ให้ประมงพื้นบ้านรายเล็ก (Small-scale Artisanal Fishers) สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและเข้าสู่ตลาดสำหรับผลผลิตทางการประมง

เป้าประสงค์ 14.10 เพิ่มการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่และทรัพยากรทะเลอย่างยั่งยืนโดยปฏิบัติตามข้อบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982) ซึ่งมีการระบุไว้ในย่อหน้า ที่ 158 ของเอกสาร “อนาคตที่เราต้องการ”

ทั้งนี้ในเอกสารดังกล่าวได้การนำเสนอนิยามการประมงที่ยั่งยืนตามคำนิยามของสภาพิทักษ์ทะเล (Marine Stewardship Council : MSC) หมายถึง การทำประมงในระดับที่สามารถ

ควบคุมรักษาปริมาณสัตว์น้ำในท้องทะเลให้มีจับได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลต่อระบบนิเวศในทะเล MSC เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ให้การรับรองมาตรฐานสินค้าประมงที่ผลิตอย่างยั่งยืน (Certified Sustainable Seafood) ตั้งแต่ขั้นตอนการจับสัตว์น้ำจนถึงผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายก่อนจำหน่ายให้ผู้บริโภค โดยให้ความสำคัญต่อหลักการรักษาทรัพยากรทางทะเล สนับสนุนให้มีการทำการประมงอย่างยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบริหารจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนการตรวจมาตรฐานให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่สามารถแสดงข้อมูลรายงานทางวิทยาศาสตร์ยืนยันความยั่งยืนในการทำประมงของประเทศตนอีกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดคำจำกัดความตามเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะของการประมงที่ยั่งยืน ได้แก่

แนวทางการจัดการบนฐานระบบนิเวศ (Ecosystem-based Approaches) หมายถึง การบูรณาการองค์ความรู้ด้านระบบนิเวศเข้ากับการจัดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์ การจัดการบนฐานระบบนิเวศ คำนึงถึงเงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบของระบบนิเวศคือความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิต (Biotic Component ได้แก่ ผู้ผลิตผู้บริโภคและผู้ย่อยสลาย) กับสิ่งไม่มีชีวิต (Abiotic Component ได้แก่ อนินทรียสาร อินทรียสาร และสภาพแวดล้อมทางกายภาพ) และระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิตด้วยกันเองที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ในลักษณะวงจรห่วงโซ่อาหารที่เกี่ยวเนื่องและพึ่งพาอาศัยกันและกันอย่างยั่งยืน

ระดับความยั่งยืนทางชีวภาพ (Biologically Sustainable Levels) หมายถึง ความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งมีชีวิตชนิดใดชนิดหนึ่งภายใต้ระบบนิเวศในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งสามารถรักษาสมดุลของวงจรชีวิตไว้ได้ตลอดไป แนวคิดความยั่งยืนทางชีวภาพเป็นหลักสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการประมงอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสหประชาชาติภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมาตรา 61(3) กำหนดให้มีการวางมาตรการเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมงให้อยู่ในระดับที่มีผลผลิตสูงสุดได้อย่างยั่งยืนโดยตรวจวัดจากระดับการจับสัตว์น้ำสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainability : MSY)

สำหรับผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามเป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล ในส่วนของการประมงและบริบทที่เกี่ยวข้อง ปรากฏภาพรวมดังนี้ (ปริยานุช ธรรมปิยา และผาณิต เกิดโชคชัย, (บรรณาธิการ), 2562 : 150-159)

ปัญหาที่เกิดกับมหาสมุทรทะเลและพื้นที่ชายฝั่ง 3,200 กิโลเมตรของประเทศไทย ถือเป็นหนึ่งในสิ่งที่น่าวิตกของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะในด้านหนึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์แถบพื้นที่ชายฝั่งถือเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมอาหารทะเลไทยที่ถือว่าเป็นธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกเป็นแหล่งอาชีพของคนนับล้านและเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในระดับที่น่าเป็นห่วง ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเองยังไม่ได้ให้ความใส่ใจในประเด็นนี้มากนัก

เมื่อพิจารณาคะแนนดัชนีคุณภาพของมหาสมุทรของประเทศไทยตามดัชนีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกแล้วพบว่า ประเทศไทยยังอยู่ในระดับกลาง

เท่านั้น และแม้ปริมาณสัตว์น้ำกว่าร้อยละ 43 ได้ลดลงอย่างน่าตกใจ ส่วนหนึ่งเกิดจากการประมงที่เกินขนาด แต่ในภาพรวมประเทศไทยยังมีคะแนนดัชนีได้ดำนั้สูงกว่าค่าเฉลี่ยในระดับภูมิภาค

วิธีการประมงแบบทำลายล้าง เช่น การใช้เรืออวนลากถือเป็นตัวการทำลายและลดพื้นที่แนวปะการัง แหล่งระบบนิเวศเฉพาะที่มีความอุดมสมบูรณ์มากที่สุดเป็นอันดับสองของโลกรองจากป่าฝนเขตร้อน นอกจากนี้ปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาวและการลดลงของสัตว์ทะเลขนาดใหญ่ เช่น ปลากระเบนแมนตา และฉลามวาฬ ยังเป็นการทำลายชื่อเสียงของประเทศไทยในฐานะหนึ่งในจุดดำน้ำที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลกอีกด้วย

ประเทศไทยมีจังหวัดที่อยู่ติดทะเลทั้งหมด 23 จังหวัด ซึ่งประชาชนโดยมากมีรายได้หลักจากการทำประมงน้ำเค็ม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การเกษตร และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ จึงไม่น่าแปลกใจที่ชุมชนชายฝั่งจะมีบทบาทเป็นผู้นำในการบริหารจัดการระบบนิเวศทางทะเล ยิ่งเมื่อตระหนักถึงผลกระทบเชิงลบของอุตสาหกรรมหนักที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชนเหล่านี้ก็ตัดสินใจเดินหน้าเพื่อสร้างแนวทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้นโดยการรวมตัวกันเรียกร้องรัฐบาลให้ออกคำสั่งหรือแก้ไขนโยบายกฎหมายหรือกฎกระทรวงให้ชุมชนชายฝั่งมีสิทธิมีเสียงในการบริหารทรัพยากรทะเลและชายฝั่งมากกว่าที่เคย ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้เป็นหนึ่งในโครงการที่ต้องเผชิญกับพลังต่อต้านจากนักกิจกรรมและคนในพื้นที่ที่กังวลว่าท้องทะเลในจังหวัดสงขลาและสตูลที่อุดมไปด้วยทรัพยากรอันมีค่าจะถูกทำลายลงจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

ร้อยละ 40 ของมหาสมุทรทั่วโลกได้รับผลกระทบอย่างหนักจากกิจกรรมของมนุษย์รวมถึงมลพิษการประมงที่ทำให้สัตว์น้ำลดลงทุกวันและการสูญเสียแหล่งที่อยู่ชายฝั่ง นักชีววิทยาทางทะเลเชื่อว่าร้อยละ 90 ของปลาสายพันธุ์ขนาดใหญ่ เช่น ปลาทูน่าถูกจับขึ้นมาหมดแล้ว และคาดการณ์ว่าหากไม่มีการทบทวนพิจารณามาตรการรับมือกับปัญหาและลดการประมงเกินขนาดลง จำนวนสัตว์น้ำในโลกส่วนใหญ่จะหมดไปใน พ.ศ. 2591 ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชากรโลกกว่า 30 ล้านคน ที่ต้องพึ่งพามหาสมุทรในการดำรงชีวิตและเป็นแหล่งอาหารหลัก

การบรรลุผลแห่งความยั่งยืนในภาคการประมง เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับทวีปเอเชีย เนื่องจากเป็นทวีปที่มีอัตราการบริโภคอาหารทะเลราว 2 ใน 3 ของอาหารทะเลของโลก และมีจำนวนเรือประมงในน่านน้ำมากที่สุดในโลก รวมถึงน่านน้ำไทยที่มีชื่อเสียงเชิงลบในการทำประมงแบบทำลายล้าง โดยการใช้เรืออวนลากแบบอุตสาหกรรมล้อมจับกวาดทุกอย่างที่อยู่ในเส้นทางรวมถึงแนวปะการัง ไข่ปลา และสัตว์น้ำขนาดเล็กที่ยังโตไม่เต็มวัยซึ่งร้อยละ 70 ของการลากอวนแต่ละครั้งจะมีสัตว์น้ำพลอยได้หรือปลาเบ็ดที่ติดอวนทะเลมา ซึ่งสัตว์น้ำเหล่านี้มักถูกนำไปใช้เป็นส่วนผสมในอาหารสัตว์

สรุปได้ว่า แนวคิดการประมงที่ยั่งยืนได้รับการบรรจุอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ มุ่งให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทะเลอย่างยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573 โดยมีหลักการบริหารจัดการที่ต้องคำนึงถึงทั้งความยั่งยืนของระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสิทธิของประมงพื้นบ้านในการเข้าถึงทรัพยากร ดังนั้นจึงต้องมีการบริหารจัดการประมงทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับชุมชน บนฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2.1.4 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ยั่งยืน

กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ยั่งยืน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วาระปฏิรูปประเทศที่ 25/2558 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 57 รัฐต้อง (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุง รักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. วาระปฏิรูปประเทศที่ 25/2558

วาระปฏิรูปประเทศที่ 25/2558 ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร : การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ข้อเสนอการปฏิรูปประเด็นปฏิรูปที่ 1 กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ทางทะเล ประเด็นปฏิรูปที่ 2 การปรับสมดุลการพัฒนาทะเลไทยตามแนวทางมั่นคง มั่งคั่งยั่งยืน

3. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง

(3) การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายใน ตลอดจนการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล

(6) การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(1) จัดระบบอนุรักษ์ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

(5) การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(6) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีสาระที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการประมงทะเล ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
แผนงานและโครงการสำคัญ

5.12 การป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และพัฒนาระบบการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

5.23 แผนงานส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตพัฒนาการท่องเที่ยว

4.2 ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 3 สร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีลดมลพิษและลดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายพื้นฟูคุณภาพแหล่งน้ำสำคัญของประเทศ และแก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควัน

ตัวชี้วัด 3.1 สัดส่วนของขยะมูลฝอยชุมชนได้รับการจัดการอย่างถูกต้องและนำไปใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 สัดส่วนของเสียอันตรายชุมชนได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และกากอุตสาหกรรมอันตรายทั้งหมดเข้าสู่ระบบการจัดการที่ถูกต้อง

3.1.4 ปกป้องทรัพยากรทางทะเลและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนระยะยาว ลดความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการท่องเที่ยว การประมง และวิถีของชุมชน โดยการจำแนกแนวเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ทะเลและชายฝั่งที่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตัดสินใจ และจัดการร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง พัฒนาระบบบริหารจัดการและการจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเล หมู่เกาะ และชายหาดเพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติให้คงความสมบูรณ์และสวยงามตลอดไป ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล กำหนดพื้นที่คุ้มครองทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดมาตรการควบคุมการจับสัตว์น้ำ การห้ามจับสัตว์น้ำวัยอ่อน ควบคุมเครื่องมือทำประมงที่ผิดกฎหมาย คุ้มครองประมงพื้นบ้าน รวมทั้งแก้ไขปัญหาการกัดเซาะริมตลิ่งแม่น้ำและชายฝั่ง โดยคำนึงถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงของระบบชายหาด ใช้แนวความคิดการจัดการระบบกลุ่มหาด (Littoral Cell) โดยจำแนกชายหาดตามลักษณะธรณีสัณฐาน ออกแบบระบบป้องกัน และลดพลังงานคลื่นลมอย่างบูรณาการภายในกลุ่มหาดนั้นเพื่อมิให้การก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง

3.4.3 ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนโดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติของไทยสู่สากลโดยควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสมพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะระบบการจัดการขยะมูลฝอยและบำบัดน้ำเสีย ปรับใช้มาตรการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่มีระบบนิเวศเปราะบาง พัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลหมู่เกาะ รวมทั้งอุทยานแห่งชาติให้เหมาะสมสำหรับใช้ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติอย่างยั่งยืน ส่งเสริมแนวความคิดการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์โดยพัฒนาขีดความสามารถและเชื่อมโยงการท่องเที่ยวชุมชนและการท่องเที่ยวธรรมชาติกับการอนุรักษ์ทรัพยากรการสืบทอดอัตลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างรายได้จากผลิตภัณฑ์ชีวภาพของท้องถิ่นด้วย

3.5.4 เพิ่มขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยส่งเสริมการวิจัย พัฒนา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี นวัตกรรมร่วมกับการศึกษาและประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการปรับตัวในการจัดการเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับภาคเกษตร รวมทั้งมีมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มเปราะบางมีความเสี่ยงสูง และมีความสามารถในการปรับตัวต่ำวางแผนป้องกันเมืองที่อาจได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลและอาจเผชิญกับฤดูกาลที่รุนแรงและแปรปรวนโดยวาง

ผังเมืองบนพื้นฐานการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดทำ ยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับตัว เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน ระดับประเทศ รายสาขาและระดับพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงเฉพาะ เพื่อพัฒนาและขับเคลื่อนไปสู่การ ดำเนินการในระดับท้องถิ่น

4.3 ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาสู่ความมั่งคั่งและ ยั่งยืน

ตัวชี้วัด 13 จำนวนเหตุการณ์การกระทำผิดกฎหมายทางทะเลลดลง

3.4 การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจ อธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในทางทะเล

3.4.1 เสริมสร้างความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลรวมทั้งพัฒนาความร่วมมือในการ แสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน พัฒนาระบบและกลไกให้ความช่วยเหลือ และบรรเทาสาธารณภัยในทะเลให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเลให้มี ความปลอดภัยและเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3.4.2 แก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร โดยรักษาความมั่นคงของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ค้ำครองปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเลจากการกระทำผิดกฎหมายในทะเล และวิกฤตทางทะเล พัฒนากลไกในทางปฏิบัติในการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้ความทันสมัยและเป็น สากลให้เกิดเอกภาพ ระบบการบริหารจัดการที่ดีในการดำเนินงานด้านการรักษาความมั่นคง และ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งบูรณาการการใช้ทรัพยากรและการขับเคลื่อน นโยบายสู่การปฏิบัติให้ได้อย่างเป็นรูปประธรรม

3.4.3 พัฒนาสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของทะเลการใช้ประโยชน์ จากทะเลอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบ และมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน กิจกรรมทางทะเลรวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ทางทะเลและการสร้างนวัตกรรมที่เป็น ประโยชน์ต่อการพัฒนาในอนาคต

4.4 ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ

(4) พัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งรอบ อ่าวไทย ได้แก่ ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สมุทรปราการ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด ให้คงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืนต่อไป โดยเร่งรัดการ อนุรักษ์ฟื้นฟูและการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบเหมาะสม ควบคู่ไปกับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เช่น การส่งเสริมการวิจัย และถ่ายทอดเทคโนโลยีการ จัดการและวิธีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่ม การส่งเสริม และพัฒนาการประมงพื้นบ้าน รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการประมงเป็นต้น

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งที่ไม่ใช่พื้นที่ป่าชายเลนตามมาตรา 18 ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและ

ระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(1) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควร สงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม

(2) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์

(3) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์พื้นที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตนุรักษ์หรือเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดมาตรฐานคุ้มครองตามมาตรา 23 และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 23 กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22 ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ได้แก่

(2) กำหนดมาตรการในการสงวนการอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น

2.2 แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย แต่ในงานวิจัยนี้จะนำแนวคิดนี้มาเป็นการรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วจากการใช้กฎหมายด้านการประมงที่ผ่านมาเพื่อให้เห็นว่า การประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นกระบวนการที่จำเป็นต้องปฏิบัติ หากภาครัฐจะออกกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งการบริหารจัดการของภาครัฐเอง ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2.2.1 หลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557 : 2-6) นำเสนอหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย มีรายละเอียดดังนี้

การทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพเนื่องจากกระบวนการในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมายให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ขณะเดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถามชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านการทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อยเนื่องจาก

ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่งกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการออกกฎหมายยังขาดการถ่วงถ่วงที่ดี ทำให้มีการตรากฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการออกกฎหมายส่งผลกระทบต่อในวงกว้างต่อรัฐ เอกชน และประชาชน และต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ผู้กำหนดนโยบายในหลายประเทศ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ

เกณฑ์การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ประกอบด้วยเกณฑ์ 10 ข้อ ดังนี้

1. ลักษณะของปัญหาที่ทำให้มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายมีความชัดเจนและครบถ้วนหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและระดับของความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งเหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว

2. การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสามารถประเมินได้จากลักษณะของปัญหาตามข้อแรกผลประโยชน์และต้นทุนของการแทรกแซงของรัฐ และทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหา

3. การออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่ ทั้งนี้ควรจะมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของวิธีการแทรกแซงของรัฐอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบ เช่น การเก็บภาษี การใช้ถนนในช่วงจราจรแออัดแทนการห้ามรถที่มีจำนวนผู้ที่นั่งน้อยกว่า 2 คน ใช้ถนนในช่วงแออัด เป็นต้น การเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ควรรวมถึงขนาดและการกระจายตัวของผลประโยชน์ ต้นทุน ที่เกิดจากกฎระเบียบ และกลไกทางปกครองที่ต้องรองรับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว

4. กฎระเบียบสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่น ๆ หรือไม่ เช่น กฎหมายที่ประเทศผูกพันไว้กับองค์การนานาชาติหรือในสัญญาการค้า กฎหมายว่าด้วยวิธีการปกครอง กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ฯลฯ ในกรณีที่เป็นอนุบัญญัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือไม่ รวมทั้งกฎหมายต้องพิจารณาว่าความสอดคล้องในการออกกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่

5. หน่วยงานภาครัฐในระดับใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบการดำเนินงานนี้ กรณีที่มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีการออกแบบวิธีการในการประสานงานร่วมกันด้วย

6. ผลประโยชน์ที่จะได้รับการออกกฎหมายเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายหรือไม่ โดยการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎระเบียบที่เสนอเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ

7. มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ ทั้งนี้กฎระเบียบของภาครัฐย่อมส่งผลให้กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจบางกลุ่มได้ประโยชน์ ในขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากกฎระเบียบต่อสาธารณชน

8. ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่ซึ่งหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรประเมินด้วยว่าผู้ใช้กฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

9. ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใสจากการมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคธุรกิจ สหภาพการค้า หน่วยราชการในระดับต่าง ๆ เป็นต้น

10. กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

2.2.2 แนวปฏิบัติการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2559 : 14-21) นำเสนอว่า เมื่อนำหลักการของการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในทางปฏิบัติ ต้องพิจารณาแนวทางเพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้จริงในการปฏิบัติ โดยมีแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา

1. ปัญหาคืออะไร ปัญหา คือ สภาพของสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ที่ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขไม่ให้เป็นผลเสียหรืออุปสรรคต่อไป คำถามนี้เป็นคำถามที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะจะเป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์และวิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาที่มีอยู่หรือปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาอะไร ต้องพยายามตอบให้ตรงกับความเป็นจริง ไม่ตอบเกินหรือน้อยกว่าความเป็นจริง เมื่อสามารถระบุได้ว่าปัญหาคืออะไร มีสภาพและลักษณะของปัญหาเช่นไร แล้วจะนำไปสู่การค้นหาลู่ทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างเหมาะสม

2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร คำถามข้อนี้ควรได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนรอบด้านว่าปัญหาที่ระบุนั้นมีอยู่ หรือเกิดขึ้นมาเพราะการกระทำหรือเหตุการณ์อะไรบ้าง มีปัจจัยสำคัญมาจากเรื่องอะไรบ้าง โดยให้พิจารณาถึงรากฐานของปัญหา มิใช่เพียงสภาพปัญหาสาเหตุ ในที่นี้ต้องพิจารณาทั้งสาเหตุจากตัวปัจเจกบุคคลเอง ผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นเรื่องในทางโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือเกิดจากความล้มเหลวของตลาด ความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาอาจเกิดจากข้อจำกัดด้านต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร สังคมหรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สาเหตุของปัญหาอาจมีได้หลายสาเหตุจึงควรมีการระบุสาเหตุให้ครบถ้วนรอบด้านเพื่อนำไปสู่การค้นหาลู่ทางเลือกในการแก้ปัญหาที่สามารถขจัดสาเหตุของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ขอบเขตของปัญหาเป็นการระบุว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในวงแคบหรือวงกว้าง เป็นปัญหาส่วนบุคคล เฉพาะท้องถิ่น ภูมิภาค หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้ทั่วไปส่งผลต่อทั้งประเทศหรืออาจถึงขนาดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อต่างประเทศด้วย เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ขนาดของปัญหาเป็นการระบุว่าปัญหาที่ได้รับระบุไว้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอหรือเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง มีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบมากหรือน้อย

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเชิงสถิติการระบุขอบเขต ขนาดของปัญหาสามารถพิจารณาและระบุในแง่ที่ว่า ปัญหาที่ระบุนั้นเป็นปัญหาย่อยของปัญหาอื่นที่มีขนาดของผลกระทบใหญ่กว่าปัญหาที่ระบุนี้หรือไม่ หรือพิจารณาว่าปัญหาที่ระบุนี้เป็นปัญหาย่อยของปัญหาที่ใหญ่กว่า ซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาย่อยนี้หรือไม่ ถ้าเป็นดังนี้แล้วต้องระบุว่าปัญหาที่ใหญ่กว่าคืออะไร การระบุปัญหาเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อการหาทางเลือกในการแก้ปัญหา เพราะหากมีปัญหาอื่นที่ใหญ่กว่าปัญหาที่ระบุ การหาทางเลือกในการแก้ปัญหาอาจจะเริ่มแก้ไขจากปัญหาใหญ่ไปเสียทีเดียว การระบุขอบเขตและขนาดของปัญหา มีความสำคัญอย่างมากเพราะสามารถนำไปสู่การค้นหาวิธีแก้ปัญหาที่ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับระดับของปัญหาที่เกิดขึ้นดังนั้นจึงควรระบุขอบเขตและขนาดของปัญหาให้ถูกต้อง

ในส่วนของหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ ระบุโดยพิจารณาว่าปัญหาที่ระบุนั้นพบว่ามีอยู่จริงจากแหล่งข้อมูลที่เข้าถึงได้หรือไม่ อะไรบ้าง หลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นข้อมูลที่เชื่อถือซึ่งได้จากกระบวนการสืบค้น วิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างเป็นระบบ เช่น ข่าวสารข้อมูลทางสถิติ รายงานทางวิชาการ งานวิจัย เป็นต้น อนึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์ หมายถึง ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งที่มาจากการวิจัย ความคิดเห็น ประสบการณ์หรือข้อมูลทางประวัติศาสตร์ แต่ที่ถือว่าได้รับการยอมรับ ได้แก่ ข้อมูลจากงานวิจัย ประสบการณ์ที่ได้รับโดยตรงจากภาคสนามและข้อมูลจากบริบทของท้องถิ่น

4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร พิจารณาว่าปัญหานี้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงแคบหรือกว้าง และผลกระทบเกิดขึ้นอย่างไร โดยระบุผลกระทบแยกเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ต้องแยกพิจารณาตอบคำถามเป็นเรื่อง ๆ ไป อาทิ ด้านเศรษฐกิจปัญหานี้จะก่อให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับใดระดับครัวเรือน ท้องถิ่น หรือระดับชาติ การระบุต้นทุนของปัญหานี้ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินเสมอไป อาจจะเป็นได้ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เช่น ศีลธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ด้านสังคมปัญหานี้ทำให้ผู้คนในสังคมกลุ่มใดได้รับผลกระทบอย่างไรหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นเรื่องโครงสร้างทางสังคม ความเสมอภาค ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง เป็นต้นว่า ชุมชนเมือง ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ มลภาวะในเรื่องต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา และเพื่อให้ทราบว่าเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยหรือก่อให้เกิดภัยร้ายแรง เพื่อที่จะไม่ทำให้มองปัญหาใหญ่เกินความเป็นจริงโดยพิจารณาผลกระทบของปัญหาด้วยการวิเคราะห์อย่างละเอียดและใช้ข้อมูลที่สำคัญอย่างครบถ้วนรอบด้าน

5. ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา เมื่อทราบว่าปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาเป็นเช่นไรแล้ว จำเป็นต้องตอบว่าปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบหรือมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดบ้างในสังคม เช่น กรณีภาครัฐซึ่งหมายความรวมถึงแต่รัฐบาลกลาง ฝ่ายปกครองส่วนกลางภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น กรณีภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มอาชีพ หรือปัจเจกชนองค์กรหรือสมาคมใด ๆ การระบุถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหาจะนำไปสู่การพิจารณาได้ว่าใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของปัญหาซึ่งจะเป็นประโยชน์ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นทั้งในขั้นรับฟังปัญหาซึ่งจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง และนำไปสู่การค้นหาทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ

รวมทั้งในขั้นการรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมายซึ่งบุคคลเหล่านี้จะสามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ว่าร่างกฎหมายนี้จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้หรือไม่

6. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้เพราะเหตุใด กฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม คำถามนี้ประสงค์ให้ผู้จัดทำพิจารณากฎหมายหรือข้อบังคับในทุกลำดับชั้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหานี้ เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ว่าสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่มาจัดการกับปัญหาได้หรือไม่ รวมทั้งพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมหรือไม่ เพียงพอสำหรับการจัดการกับปัญหาอย่างไร เช่น กฎหมายไม่ครอบคลุม มีปัญหาในการตีความ ไม่มีผู้ใช้บังคับทางปฏิบัติ ยังไม่มีหน่วยงานที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้อำนาจจัดตั้ง เป็นต้น การพิจารณาเช่นนี้จะทำให้ทราบทางเลือกในการแก้ไขปัญห เพราะหากมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบันและยังไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญห จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่นั้น แต่หากไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่บังคับกับปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมต้องมีการร่างกฎหมายขึ้นใหม่

7. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามีต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช้มาตรการทางกฎหมาย คำถามนี้ประสงค์ให้ผู้จัดทำพิจารณากฎหมายของต่างประเทศที่มีเนื้อหาในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหานี้ว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้นสามารถแก้ไขปัญหได้หรือไม่อย่างไร และมีการวางกรอบทางกฎหมายแตกต่างจากประเทศไทยอย่างไร และหากในต่างประเทศดำเนินการแก้ไขปัญหโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย ประเทศนั้น ๆ ดำเนินการอย่างไรและสามารถแก้ไขปัญหได้หรือไม่ เช่น การจัดทำนโยบายหรือโครงการ เป็นต้น การศึกษาแนวทางของต่างประเทศ รวมทั้งผลของการแก้ปัญหจะช่วยให้ผู้จัดทำค้นหาทางเลือกได้ง่ายมากขึ้น เนื่องจากมีตัวอย่างในต่างประเทศแล้ว ทั้งนี้การจะนำแนวทางในต่างประเทศมาใช้จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างในด้านต่าง ๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งอาจจะทำให้วิธีการดำเนินการแก้ไขที่ใช้ในต่างประเทศไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย

ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นจะต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้วทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางของกฎหมาย คือ การบรรลุเป้าหมายสังคมในด้านของการเติบโตทางเศรษฐกิจความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมและ/หรือความยุติธรรมทางสังคม โดยการกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องบรรยายถึงขอบเขตความจำเป็นของการร่างเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิก และความจำเป็นที่รัฐบาลจำต้องเข้ามาจำกัดสิทธิต่าง ๆ วัตถุประสงค์หรือผลที่ต้องการของมาตรการนั้นจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าข้อเสนอนี้มีความตั้งใจที่จะทำอะไร และใครบ้างที่จะได้รับผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมายนี้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม และจะต้องแสดงให้เห็นว่าเข้าใจวัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาลเป็นอย่างดีโดยจะต้องอธิบายวัตถุประสงค์ของข้อเสนออย่างชัดเจนและเชื่อมั่นว่าวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายที่มีอยู่

วัตถุประสงค์เป็นส่วนที่มุ่งหมายให้เกิดการกำหนดนโยบายอย่างเหมาะสมสำหรับการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นการกำหนดวัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเพียงพอ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้จัดทำควรระบุขอบเขตของร่างกฎหมายให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาควรระบุให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหาถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องระบุให้ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอเพื่อประโยชน์แก่การระบุทางเลือกต่อไป ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร วัตถุประสงค์ต้องมีความชัดเจนและตอบคำถามดังนี้ได้ เช่น ผลสำเร็จคืออะไร ถูกกำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงหรือไม่ เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือไม่ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นต้น

2. ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่ มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ ถ้าหากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้วรัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนมากหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่เป็นการออกกฎหมายโดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้ โดยแต่ละทางเลือกควรได้รับการพิจารณาและอธิบายดังต่อไปนี้

1. ทางเลือกนั้นมีกลไกการดำเนินการอย่างไร
2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง
3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่
4. ประโยชน์ของประชาชนผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง
5. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบเชิงลบต่อใครบ้างอย่างไร
6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบ

ด้วยกฎหมายหรือไม่

7. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร

8. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร จะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่

9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับหน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช้หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนั้นคืออะไร

สรุปได้ว่า แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงหลักการสำคัญในกระบวนการจัดทำกฎหมายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของระเบียบภาครัฐ ซึ่งเป็นต้นทางในการที่จะทำให้นโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล ภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมายตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การดำเนินการนี้เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้

ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ รวมถึงสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

2.3 มาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอเนื้อหาใน 2 เรื่องหลัก คือ 1) ประเทศไทยกับบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และ 2) หลักการบริหารจัดการประมงตามตราสารระหว่างประเทศ มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ประเทศไทยกับบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับตราสารระหว่างประเทศกรณีที่ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปเรื่องการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สรุปได้ดังนี้ (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน, 2561 : 406-407)

เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติ จึงอยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้าน รวมถึงพันธกรณีด้านการประกอบการประมงที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing ของคณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries : COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้นสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลรายใหญ่ของโลกโดยถือเป็น 1 ใน 4 ส่วนของการบริโภคอาหารทะเลของโลกหรือเกือบร้อยละ 70 ที่มีการนำเข้าอาหารทะเลปริมาณสัตว์น้ำ 1,000 กิโลกรัมต่อวัน ที่ถูกนำเข้ามายังในเขตยุโรป แต่ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำเหล่านั้นถูกจับมาด้วยวิธีการใดและมีกระบวนการในการเก็บรักษาอย่างไรก่อนที่จะนำมาขายในตลาด ดังนั้นในปี ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรปจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008 โดยให้มีการตรวจสอบและสามารถนำเข้าสัตว์น้ำไปในสหภาพยุโรปได้ในเฉพาะกรณีที่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) เพื่อยืนยันว่าสัตว์น้ำดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงหรือเรือประมงที่ผิดกฎหมายตามระเบียบ เมื่อพบว่าประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ประกอบกับขาดการติดตามควบคุมกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับพันธุ์สัตว์น้ำที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังประเทศในแถบยุโรป ดังนั้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปจึงประกาศแจ้งเตือนโดยการให้ใบเหลือง (Yellow Card) แก่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Possibility of Identifying as Non-cooperating Country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU Fishing ของสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก คือ คำวินิจฉัยกรรมวิธีการยุโรปในการดำเนินการทำประมงที่ผิดกฎหมายไม่มีการรายงานและไม่มีการควบคุมของประเทศไทย จากประกาศระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ส่วนที่ 6 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการแจ้งเตือนและระบุประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน IUU Fishing สำหรับประเทศไทยกรณีที่ไม่ดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำตามข้อ 20(1) ของกฎระเบียบ IUU Fishing ในฐานะรัฐเจ้าของธง แต่กระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น การจับปลาโดยไม่มีอาชญาบัตรที่ถูกต้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์และระบบการติดตามเรือ (Vessel Monitoring System : VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในชายฝั่ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากทางการไทย อีกทั้งมีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมายสถานะหรือการลงทะเบียนขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ของรัฐชายฝั่ง ในการตรวจสอบตามระเบียบ นอกจากนี้เรือประมงบางลำยังไม่มีกำบังและรายงานการเข้าออกและให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของสหภาพยุโรป ประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์

2.3.2 หลักการบริหารจัดการประมงตามตราสารระหว่างประเทศ

องค์การสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรแห่งประชาชาติ เป็นองค์การหลักที่ได้บัญญัติกฎระเบียบ มาตรการ และแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อใช้บังคับและเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทะเล มีแนวคิดและตราสารที่สำคัญคือ 1) การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม 2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 3) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และ 4) แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มีรายละเอียด ดังนี้ (พวงทอง อ่อนอุระ, 2561 : 75-84)

2.3.2.1 การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ความหมายของการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตามที่นิยามไว้โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ มีรายละเอียดดังนี้

1. การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) หมายถึง กิจกรรมการทำประมงที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การทำการประมงโดยเรือประมงของรัฐหรือเรือประมงต่างชาติในน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบของรัฐนั้น

2) การทำการประมงโดยเรือประมงของรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations : RFMOs) แต่ได้

ดำเนินการที่ฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และจัดการของ RFMOs ซึ่งรัฐนั้นมีข้อผูกพัน หรือฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3) การทำการประมงฝ่าฝืนกฎหมายภายในของรัฐใด หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่รวมถึงการฝ่าฝืนกฎระเบียบของ RFMOs ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทำโดยรัฐที่ให้ความร่วมมือ

2. การประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) หมายถึง กิจกรรมการทำการประมงที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ไม่ได้แจ้ง หรือรายงานผลจับ หรือรายงานเท็จต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบของรัฐนั้น

2) ไม่ได้แจ้ง หรือรายงานผลจับหรือรายงานเท็จต่อ ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรนั้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนวิธีการรายงานขององค์กรบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค

3. การทำการประมงที่ไร้การควบคุม (Unregulated Fishing) หมายถึง กิจกรรมการทำการประมงที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ RFMOs โดยเรือที่ไม่มีสัญชาติ หรือเรือชักธงสัญชาติของรัฐที่ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิก หรือโดยเรือของกลุ่มประเทศที่ไม่มีสถานะเป็นรัฐ (Fishing Entity) ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องหรือฝ่าฝืนต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการขององค์กรนั้น

2) ในพื้นที่ของประชากรสัตว์น้ำที่ยังไม่มีมาตรการการอนุรักษ์และจัดการ ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรทะเลที่มีชีวิตภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ

2.3.2.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

UNCLOS 1982 เป็นกฎหมายแม่บทที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ร่วมกันบัญญัติเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการทะเลและมหาสมุทร อาทิ เรื่องอาณาเขตทางทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่ก้นทะเลระหว่างประเทศ การบริหารจัดการและอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง และการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล โดยเป็น หลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรซึ่งประเทศภาคีต้องเอาไปกำหนดเพื่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลของตนตามแต่ละสถานะของตน ไม่ว่าจะป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐเจ้าของธงแล้วแต่กรณี ประกอบด้วย 3 หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. กำหนดปริมาณอนุญาตที่พึงให้จับได้ (Total Allowable Catch : TAC)

มาตรการที่ UNCLOS 1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีว่ารัฐชายฝั่งมีหน้าที่กำหนดปริมาณที่พึงจับได้ของชนิดและปริมาณปลา เช่น กำหนดโควตาหรือน้ำหนัก การกำหนดนั้นต้องเป็นการจับที่มุ่งประสงค์ต่อเป้าหมายจริง ๆ คือ จับเฉพาะพันธุ์ที่ได้ขออนุญาตและปริมาณตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ ไม่ใช่เกิดจากการจับโดยบังเอิญ (by Catch) คือ การเก็บเกี่ยวจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับการจับตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (The Target Catch Level) พันธุ์ปลาที่เก็บเกี่ยวได้โดยบังเอิญจะต้องสิ้นสุดทันทีก่อนที่จะถึงระดับการจับที่อนุญาตให้จับได้ ซึ่งการกำหนดปริมาณ TAC ได้นั้นรัฐจะต้องอาศัยข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์ (The Best Scientific Evidence Available) มาเป็นส่วน

สนับสนุนในการออกมาตรการของรัฐและใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดระดับหรือจุดที่เรียกว่าเป็น TAC

2. การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield : MSY)

หลัก MSY คือ ความสมดุลของผลผลิตสูงสุดเป็นการประเมินโดยข้อมูลทางชีวภาพซึ่งถูกยึดถือเป็นทฤษฎีและข้อมูลที่น่ามากำหนดระดับ MSY หรือจุด MSY มาจากจำนวนฝูงปลาที่มีชีวิตอยู่อย่างต่อเนื่องภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ ปราศจากผลกระทบที่สำคัญต่อกระบวนการสืบสายพันธุ์และถูกอ้างถึงผลผลิตที่เป็นไปได้ รวมทั้งการประเมินรูปแบบการผลิตส่วนเกิน

3. การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับยั่งยืนสูงสุดที่ประเมินได้ในทางเศรษฐกิจ (Maximum Economic Yield : MEY)

หลักการนี้จะคล้าย ๆ กับ MSY แต่เป็นการประเมินโดยข้อมูลทางเศรษฐกิจ MEY เป็นหลักที่ประเมินว่าปริมาณสัตว์น้ำที่พึงจับได้นั้น ต้องอิงกับองค์ประกอบทางเศรษฐศาสตร์ การที่จะจับสัตว์น้ำใด ๆ ต้องประเมินแล้วว่าจะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์สูงสุดซึ่งกำหนดไว้ได้เป็นระดับและระดับผลผลิตที่จับได้ต้องอยู่ในระดับสูงสุดของการลงแรงทางประมงหรือการลงแรงจับสัตว์น้ำ ระดับนี้จะทำให้เกิดกำไรสูงสุดในการทำประมง ดังนั้น ระดับที่ทำให้เกิดกำไรหรือผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดขึ้นอยู่กับระดับการลงแรงประมงด้วย

2.3.2.3 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นมาตรการที่ให้ประเทศสมาชิก FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประมงบนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยตราสารฉบับนี้ได้รับการรับรองจากสมาชิก FAO เมื่อ พ.ศ. 2538 มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการด้านการอนุรักษ์จัดการและพัฒนาการประมงในทุกสาขา เช่น การทำประมง การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การวิจัยด้านการประมงและการจัดการพื้นที่ชายฝั่งโดยคำนึงถึงความสำคัญด้านวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.3.2.4 แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (FAOs International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นมาตรการที่ให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงตามความสมัครใจเช่นเดียวกับ CCRF โดย FAO จัดทำขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2544 เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : NPOA-IUU)

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ตราสารนี้เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการประมงที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันยับยั้งและขจัด IUU Fishing เป็นการเฉพาะ โดยแต่ละประเทศสามารถนำหลักการนี้ไปใช้โดยการออกกฎหมายภายในโดยอาจจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติได้ มีสาระสำคัญดังนี้

1. ความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวง ที่สำคัญ ได้แก่

1.1 รัฐควรทบทวนกฎหมายประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของตนเป็นอันดับแรก เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างสอดคล้องกับวิธีการที่แจ้งไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ในการดำเนินการทบทวนกฎหมายนั้นควรพิจารณาประเด็น ได้แก่

1) ภายใต้อธิปไตยของแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้น จำเป็นต้องเพิ่มหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นอีกหรือไม่

2) บทลงโทษสำหรับการทำประมงที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันรุนแรงเพียงพอแล้วหรือไม่

3) ภายใต้อธิปไตยที่ใช้บังคับในปัจจุบันจะสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือประมงของรัฐตนได้จริงหรือไม่

4) หากคนถือสัญชาติของรัฐเป็นเจ้าของเรือประมงที่ไปจดทะเบียนในรัฐอื่นหรือไปทำหน้าที่นายเรือในเรือประมงของรัฐอื่นจะสามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันมิให้คนเหล่านั้นทำการประมงที่ผิดกฎหมายได้หรือไม่

5) หากรัฐได้ยินยอมให้มีการนำขึ้นท่าหรือขนถ่ายสัตว์น้ำจากเรือประมงต่างชาติที่ทำเทียบเรือของรัฐตน มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่สามารถใช้ในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เช่น การตรวจสอบหรือไม่

6) ในกรณีที่รัฐได้มีการอนุญาตให้กองเรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของรัฐตน ควรจะเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมายในข้อตกลงที่ทำไว้ได้หรือไม่

1.2 กรณีชาวประมงที่ทำผิดกฎหมายยอมพยายามหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ จึงมักจะทำการประมงในเขตที่มีการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังที่ไม่เข้มงวดนัก ดังนั้นแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing จึงได้กำหนดเครื่องมือสำหรับการติดตามตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการต่อต้านการประมงผิดกฎหมาย ไว้ดังนี้

1) ระบบติดตามเรือประมง

2) โครงการส่งผู้สังเกตการณ์ประจำบนเรือประมง

3) ระบบรายงานผลการจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยวเรือ

4) การตรวจสอบเรือประมงทั้งที่ทำเทียบเรือและในทะเล

5) การไม่อนุญาตให้เรือที่สงสัยว่าจะเป็นเรือประมงผิดกฎหมายเข้าเทียบท่า

หรือให้เอกสิทธิ์ใด ๆ

1.3 รัฐควรสนับสนุนให้ชาวประมงทุกคนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับด้านการประมง โดยวิธีการสร้างสรรค์ รวมถึง

- 1) การให้การศึกษและบริการต่าง ๆ แก่ชุมชนและชาวประมง
- 2) การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการพัฒนากฎระเบียบด้านการประมง
- 3) การสร้างจิตสำนึกเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ
- 4) การจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ชาวประมงสามารถ

ปฏิบัติได้โดยง่าย

1.4 รัฐควรปรับปรุงความสามารถในการตรวจตราเรือประมง และตรวจสอบ ในกรณีที่เชื่อว่าการทำประมงผิดกฎหมายเกิดขึ้น และจะต้องดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎข้อบังคับด้านการประมงอย่างจริงจัง

1.5 รัฐควรเข้าร่วมเครือข่ายสากลเพื่อร่วมมือ และประสานงานระหว่างกันเพื่อการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังในกิจกรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการประมงซึ่งจะช่วยให้รัฐต่าง ๆ สามารถหาข้อมูลที่ต้องการทราบอย่างรวดเร็ว

2. ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง

แผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของธง ดังนี้

2.1 ควบคุมกิจกรรมการทำการประมงของเรือที่ชักธงของรัฐตน รวมถึงเรือประมงและเรือที่ใช้สนับสนุนการทำการประมง เช่น เรือขนส่งหรือเรือแม่ที่ทำหน้าที่ส่งเสบียงและน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เรือประมงและรับสัตว์น้ำกลับเข้าท่า

2.2 รัฐบาลของรัฐเจ้าของเรือจักต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะทำให้เกิดผล

2.3 การจดทะเบียนเรือประมง ก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้เรือประมงของตนชักธงของรัฐตน รัฐนั้นควรจะต้องมั่นใจในการควบคุมการทำการประมงของเรือลำนั้นให้ได้ก่อน

2.4 รัฐจึงควรจดทะเบียนเรือประมงทุกประเภท ทุกขนาด ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้และรวบรวมทะเบียนประวัติของเรือแต่ละลำไว้เป็นหลักฐาน

2.5 รัฐควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเรือประมงทุกประเภทที่เคยมีประวัติการทำประมงผิดกฎหมายมาก่อน

2.6 รัฐควรให้เจ้าของเรือลำที่ขอจดทะเบียนเรืออื่นในชื่ออื่น ๆ มาก่อนด้วย และควรให้เจ้าของเรืออธิบายถึงสาเหตุในการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเรือเป็นประจำด้วย

2.7 ทะเบียนประวัติเรือประมง แต่ละรัฐควรจัดทำทะเบียนประวัติของเรือประมงแต่ละลำ ข้อมูลที่ควรบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติของเรือนี้ ซึ่งนอกจากจะแจ้งถึงลักษณะทางกายภาพต่าง ๆ ของเรือ และประวัติการทำการประมงแล้ว ยังควรมีข้อมูลดังต่อไปนี้ เช่น ชื่อของเรือประมง หมายเลขทะเบียน ชื่อเรือเดิม (หากทราบ) และชื่อประเทศที่จดทะเบียนให้ สถานที่และปีที่ต่อเรือ ประเภทของเรือ ประเภทของเครื่องมือหรือวิธีการทำการประมง ระยะเวลาที่จดทะเบียน (กรอสตัน) ขนาดแรงม้าของเครื่องยนต์ ความยาวเรือ ความลึกของเรือ ความกว้างของเรือ รูปถ่ายแสดงด้านข้างของเรือในวันที่จดทะเบียนหรือหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเรือตามความเหมาะสม

ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่รับผิดชอบในการใช้เรือ ชื่อ ที่อยู่ และสัญชาติของบุคคลหรือบริษัทที่รับผิดชอบจากเรือ เป็นต้น

2.8 การอนุญาตให้ทำการประมงรัฐเจ้าของธงควรมีให้เรือของตนออกไปทำการประมงในทะเลหรือมหาสมุทรอื่นใด เว้นแต่เรือนั้นได้รับอนุญาตให้ทำประมงได้จากรัฐเจ้าของธงจึงควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะกับเรือที่จดทะเบียนในรัฐของตนอย่างถูกต้อง และมีบันทึกทะเบียนประวัติของเรือประมงลำนี้ไว้แล้ว ดังนั้นเรือต่าง ๆ ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำการประมงได้ต่อเมื่อเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือยินยอมที่จะทำการประมงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอาชญาบัตรเพื่อให้รัฐเจ้าของธงสามารถควบคุมกิจกรรมในการทำการประมงของเรือลำนั้นได้ อนึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ควรกำหนดไว้ชัดเจน เช่น อนุญาตให้จับสัตว์น้ำชนิดใด อนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใด อนุญาตให้ทำการประมงได้ในแหล่งใดและเมื่อใด

2.9 มาตรการในการควบคุมอื่น ๆ เช่น การจดทะเบียนเรือประมง การทำทะเบียนประวัติเรือประมง และการอนุญาตให้ทำการประมงนั้นจะทำให้รัฐเจ้าของธงมีพื้นฐานทางกฎหมายในการควบคุมการทำการประมงของเรือประมงของตน แต่เพื่อให้การควบคุมเรือประมงเกิดผลอย่างจริงจัง รัฐเจ้าของเรือธงควรจะได้เลือกใช้เครื่องมือที่ใช้ปฏิบัติจริงต่าง ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการสากล IUU Fishing นั้น เช่น

1) รัฐเจ้าของธงควรรู้ตำแหน่งเรือทุกลำหรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรรู้เป็นช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐเจ้าของธงจึงต้องหาวิธีการอื่นเพื่อให้ทราบตำแหน่งของเรือของตนทุกลำในทะเลได้

2) รัฐเจ้าของเรือธงควรเพิ่มขีดความสามารถในการลาดตระเวนทางทะเลในบริเวณที่รู้แน่ชัดว่าเรือประมงของตนมักเข้าไปทำการประมงด้วย

3) รัฐเจ้าของธงควรกำหนดให้เรือทุกลำรายงานผลการทำการประมงเป็นระยะโดยสม่ำเสมอ การใช้ระบบติดตามเรือ วิทยู และโทรสาร อันเป็นการสะดวกและประหยัดเวลา

3. ความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง

แผนปฏิบัติการ IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่งดังนี้

1) ก่อนที่รัฐชายฝั่งจะอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตน ควรตรวจสอบว่าเรือลำนั้นได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงให้ไปทำการประมงนอกน่านน้ำของตนได้จริงหรือไม่เสียก่อน

2) รัฐชายฝั่งจึงควรทำในทุกวิถีทางเพื่อขจัดประมงผิดกฎหมายให้สิ้นไปจากน่านน้ำของรัฐตน

3) รัฐชายฝั่งไม่ควรออกใบอนุญาตทำการประมงให้แก่เรือประมงผิดกฎหมาย ดังนั้นรัฐชายฝั่งควรขอรับรองให้รัฐเจ้าของธงรับรองว่าเรือที่ตนได้จดทะเบียนให้มันไม่เคยมีประวัติเสียเกี่ยวกับการประมงเถื่อนมาก่อน หลังจากที่ได้รับรองแล้ว รัฐชายฝั่งจึงจะออกใบอนุญาตให้เข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของตนได้

4) รัฐชายฝั่งอาจกำหนดให้เรือต่างชาติใช้ระบบติดตามเรือเพื่อให้รู้ตำแหน่งในแต่ละช่วงเวลาหรือตำแหน่งที่ใกล้เคียงของเรือเหล่านี้ได้ตลอดเวลา และรับข้อมูลต่าง ๆ ที่ระบบนี้จะต้องรายงานเข้ามาเป็นระยะและกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำหรือบางส่วนมีผู้สังเกตการณ์อิสระประจำอยู่บนเรือ

5) รัฐชายฝั่งควรมีข้อบังคับให้เรือประมงทุกลำต้องนำสัตว์น้ำที่จับไปมายังท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะการตรวจตราการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลนั้นทำได้ยาก ชาวประมงผิดกฎหมายจึงนิยมขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลเสียมากกว่าที่จะนำมาขึ้นท่า

4. ความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่า

แผนปฏิบัติการ IUU Fishing ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐเจ้าของท่า (Port State Responsibilities) ไว้ดังนี้

1) ปฏิเสธมิให้เรือต่างชาติเข้าเทียบท่า (ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินหรืออยู่ในภาวะอันตราย)

2) ห้ามมิให้เรือประมงต่างชาตินำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือทำการขนถ่ายสัตว์น้ำบริเวณท่าเทียบเรือ

3) กำหนดให้เรือประมงที่จะเข้าเทียบท่าต้องมอบข้อมูลเกี่ยวกับเรือและข้อมูลในการทำการประมง

4) ตรวจสอบเรือที่สมัครใจให้ตรวจขณะจอดเทียบท่า

5) รัฐเจ้าของท่าควรกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำที่ขออนุญาตเข้าเทียบท่าดำเนินการ

6) ก่อนที่รัฐเจ้าของท่าจะอนุญาตให้เรือต่างชาติลำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมประมง ควรจะทำการสอบถามข้อมูลดังกล่าวก่อนอนุญาตด้วยเช่นกัน

7) รัฐเจ้าของท่าควรรวบรวมข้อมูลดังต่อไปนี้ เพื่อแจ้งต่อรัฐเจ้าของธงและองค์กรประมงในระดับภูมิภาค เช่น ชื่อเจ้าของธงของเรือลำนั้นและรูปพรรณโดยละเอียดของเรือประเภทของเครื่องมือประมงที่ใช้บนเรือ สัตว์น้ำที่มีอยู่บนเรือโดยระบุแหล่งที่จับ ชนิดและลักษณะของสัตว์น้ำและปริมาณ ปริมาณสัตว์น้ำที่นำขึ้นและขนถ่ายที่ทำ

8) หากรัฐเจ้าของท่ามีเหตุอันชวนให้เชื่อได้ว่าเรือลำใดที่เทียบท่าอยู่นั้นได้มีส่วนร่วมในการทำการประมงเถื่อนแล้ว รัฐเจ้าของท่าควรจะดำเนินการคือ ไม่อนุญาตให้เรือลำนั้นนำสัตว์น้ำขึ้นท่าหรือขนถ่ายที่ทำ แจ้งให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยทันทีและหากสงสัยว่าการทำการประมงผิดกฎหมายในน่านน้ำของรัฐอื่นหรือในน่านน้ำที่จัดการดูแลโดยองค์กรประมงระดับภูมิภาค รัฐเจ้าของท่าจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้องทราบโดยทันที

9) รัฐเจ้าของท่าสามารถใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมแก่เรือและผู้ประกอบการนั้นได้ โดยความเห็นชอบหรือคำขอร้องจากรัฐเจ้าของธงด้วย

5. มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ

ในปัจจุบัน มีความพยายามเพื่อร่วมมือกันในการควบคุมการค้าสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงเถื่อน แผนปฏิบัติการ IUU Fishing จึงได้เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมกันพัฒนามาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ (International Trade-related Measures) เพิ่มขึ้นเพื่อยุติการทำการประมง

ผิดกฎหมาย ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะสอดคล้องกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการค้าสัตว์น้ำที่จับได้จากการประมงผิดกฎหมาย โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นใด ๆ ในการค้าสัตว์น้ำชนิดอื่น อนึ่งมาตรการการค้านี้จะครอบคลุมในรูปแบบต่าง ๆ ของการนำเข้าและส่งออกสินค้า อันประกอบด้วยข้อกำหนดให้มิได้รับรองสัตว์น้ำที่จับได้และเอกสารควบคุมการค้าสัตว์น้ำ และข้อจำกัดและข้อห้ามในการนำเข้าและส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ

2.4 กฎหมายหลักของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

กฎหมายหลักของไทย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ระบุเหตุผลไว้ว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการทำการประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและเฝ้าระวังการทำการประมง และการขนถ่ายสัตว์น้ำ การนำเข้าสัตว์น้ำ และการแจ้งข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทย ยังไม่เพียงพอในการป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการการดำเนินการกับเรือประมง เครื่องมือทำการประมง และสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใช้ มีไว้ หรือได้มาจากการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานในภาคการประมงยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงบทบัญญัติซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม และสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรการทางปกครองซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากความผิดตามที่กำหนดไว้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีความจำเป็นต้องใช้โทษปรับทางอาญาในการป้องกันระงับและยับยั้งการกระทำความผิดเนื่องจากเป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรและสัตว์น้ำและการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ทั้งนี้กฎหมายหลักทั้ง 2 ฉบับ มีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้ (อัศวิน แก้วพิทักษ์, 2563 : 325-326)

1. เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาเรือประมงที่ผิดกฎหมาย เช่น กำหนดให้ผู้ที่จะกระทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีกรมประมงประกาศกำหนดต้องได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน และห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต การกำหนดให้ผู้ทำการประมงพาณิชย์ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ การออกใบอนุญาตหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาต และกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ทำการประมงเขตทะเลชายฝั่ง และการกำหนดให้ผู้ประสงค์จะใช้ท่าเทียบเรือของตนเป็นท่าเทียบเรือประมงจะต้องจดทะเบียนเป็นท่าเทียบเรือของกรมประมง เว้นแต่

จะเป็นส่วนหนึ่งของกิจการแพปลาอยู่แล้ว รวมถึงกำหนดหน้าที่ของเจ้าของท่าเทียบเรือและผู้ประกอบกิจการแพปลา เป็นต้น

2. เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดการรายงานของการทำประมง เช่น กำหนดให้กรมประมงดำเนินการรวบรวมและประมวลข้อมูลที่ได้จากการอนุญาตออกใบอนุญาตจดทะเบียนหรือที่มีผู้แจ้งตามพระราชกำหนดนี้ และจัดทำสถิติการประมงให้เป็นปัจจุบัน กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย ประเภทการใช้ทำการประมง และมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ เช่น ให้ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รวบรวมและจัดทำหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ในการสืบค้นความชอบด้วยกฎหมายของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการประมง เป็นต้น

3. เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาในการเฝ้าระวังควบคุมในเรือประมง เช่น กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง กำหนดให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง และการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงบางประเภท เช่น เครื่องมือโพงพาง เครื่องมือลอบพับได้ เป็นต้น

4. เนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองแรงงานหรือแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในเรือประมง เช่น การกำหนดหน้าที่ให้ผู้ซึ่งจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนดำเนินการประกอบกิจการโรงงาน ห้ามผู้ประกอบกิจการโรงงานจ้าง หรือยินยอมให้คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเข้าทำงานในโรงงาน และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคนประจำเรือ และกำหนดห้ามมิให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือรับคนประจำเรือของเรือลำอื่นมาทำงานระหว่างนำเรือประมงออกไปทำการประมงในทะเล เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อความปลอดภัย และได้แจ้งต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากที่มีการรับคนประจำเรือ เป็นต้น

2.5 สิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจความเชื่อมโยงของแนวคิดสิทธิชุมชนและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการนำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

2.5.1 ความเป็นมาและความหมายของสิทธิชุมชนในบริบทสังคมไทย

ยศ สันตสมบัติ (2547 : 24-27) ได้ศึกษาภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะเรื่องป่าชุมชนในภาคเหนือของไทย ซึ่งทำให้ได้ค้นพบข้อสรุปสำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของแนวคิดสิทธิชุมชนว่าเมืองคัมภีร์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. สิทธิชุมชน ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม และการจัดการเชิงซ้อน

ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการจัดการทรัพยากรของชุมชนวางอยู่บนพื้นฐานของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน เช่น แนวคิดเรื่องป่าหน้าหมู่บ้านตามคำเรียกขานของชาวบ้านภาคเหนือซึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่มีรากเหง้าและพัฒนาการที่แตกต่างไปจากแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ตามระบบกฎหมายที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์เพียง 2 ลักษณะ คือ ทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินส่วนบุคคลเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนเป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่วางอยู่บนหลักการของสิทธิการใช้ซึ่งมีความหลากหลายและซับซ้อน และมีระบบการจัดการโดยชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบไปด้วย กลุ่มผู้ใช้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครบ้างมีสิทธิใช้ การจัดลำดับการใช้ ใครบ้างไม่มีสิทธิ และควรมีระบบการจัดการและการควบคุมอย่างไร สิทธิการใช้ตามจารีตประเพณีของชุมชนจึงมิใช่สิทธิแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามการมองสิทธิเชิงเดี่ยวซึ่งมอบอำนาจให้นิติบุคคลหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือคนใดคนหนึ่งมีอำนาจจัดการทรัพยากรอย่างเด็ดขาด และปิดกั้นคนอื่นทั้งหมดได้ตลอดเวลา ในทางตรงข้าม สิทธิการใช้ของชุมชนจะปรับเปลี่ยนไปตามประเภทของพื้นที่และทรัพยากร ตลอดจนเงื่อนไขของเวลาและสถานการณ์ เช่น ที่นาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่นายคำมีสิทธิใช้เพื่อปลูกข้าวผลผลิตข้าวจึงเป็นสมบัติส่วนตัวของนายคำ แต่ปู่ปลาที่มาเองตามธรรมชาติรวมทั้งผักหญ้าที่ขึ้นเองตามริมคันนาอาจเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมที่เพื่อนบ้านมีสิทธิใช้ นอกจากนี้เมื่อว่างเว้นจากฤดูทำนาที่นาของนายคำ อาจกลายเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ที่ชาวบ้านปล่อยวัวควายมากินหญ้าฟาง ที่นาจึงเปลี่ยนจากกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมาเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม และกลับไปเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในฤดูทำนาปีหน้า เป็นต้น สิทธิชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ทำให้ต้องพิจารณาระบบกรรมสิทธิ์ในฐานะเป็นสิทธิเชิงซ้อน ซึ่งหมายถึง การดำรงอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยทางสังคมหลาย ๆ หน่วยบนพื้นที่เดียวกันและทำให้เราจำต้องละเลิกจากการมองสิทธิเชิงเดี่ยวหรือการจัดการประเภทเดียว สิทธิชุมชนจึงเรียกร้องให้เราทำความเข้าใจกับระบบการจัดการร่วม (Co-management) และสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

2. พลวัตของสิทธิชุมชน

การศึกษาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและระบบนิเวศ ทำให้พบว่า การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่หยุดนิ่ง ไร้ความเคลื่อนไหว หากแต่เป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนโดยสัมพันธ์กับเงื่อนไขภายนอกในระดับมหภาค การมองการจัดการทรัพยากรชุมชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนอำนาจในการจัดการทรัพยากรซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์มากขึ้น ทำให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ในท้องถิ่นกับเงื่อนไขภายนอกและช่วยชี้ให้เห็นถึงทิศทางของการพัฒนาประเทศที่มีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน การที่รัฐเข้ามาผูกขาดการจัดการทรัพยากรเรียกว่านโยบายเชิงเดี่ยวหรือการจัดการเชิงเดี่ยว และแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว อาจทำให้ภาคธุรกิจได้ประโยชน์แต่ขณะเดียวกันก็ส่งผลในการทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร และเกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศในชนบทการแย่งชิงทรัพยากรและความยากจน เพราะชุมชนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรและไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของการพึ่งตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

3. สิทธิชุมชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

การศึกษาภูมิปัญญาท้องถิ่นและการจัดการทรัพยากรให้ความสำคัญกับการมองความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอย่างเป็นองค์รวมและรอบด้าน นั่นคือ การมองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับป่า ในฐานะเป็นวิถีชีวิตในระบบนิเวศเดียวกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นทั้งพัฒนาการทางวัฒนธรรมและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชุมชนในป่าไปพร้อมกัน การมองการจัดการทรัพยากรจากมิติทางวัฒนธรรมเน้นการทำความเข้าใจวิถีคิดของชุมชนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับธรรมชาติแวดล้อมว่ามีความหลากหลาย ซับซ้อน ลึกซึ้ง และมีรากเหง้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องมาหลายชั่วอายุคน ดังนั้น เมื่อพูดถึงสิทธิชุมชน ความคิดนี้จึงมิใช่การกล่าวอ้างอย่างเลื่อนลอย หากแต่เป็นวิถีคิดที่พัฒนาขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติมาเป็นเวลานานและมีพัฒนาการและพลวัตของตนเอง โดยมุมมองทางวัฒนธรรมเป็นการให้ความเคารพต่ออัตลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีวิถีชีวิตจารีตประเพณี และกฎเกณฑ์ในการรักษาป่าที่แตกต่างกันออกไป มุมมองทางวัฒนธรรมเป็นการให้ความเคารพแก่ศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นมนุษย์ และสิทธิตามธรรมชาติในการใช้แรงงานเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์ทุกกลุ่มซึ่งอาจแสดงออกในรูปของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ระบบคุณค่า พิธีกรรมหรือสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมอื่น ๆ

4. สิทธิชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคม

สิทธิชุมชนในฐานะเป็นขบวนการทางสังคมเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมซึ่งอาจเป็นการสืบทอดวิถีปฏิบัติและจารีตประเพณีในการรักษาและจัดการทรัพยากรของชุมชนมาแต่เดิม หรืออาจเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นใหม่อันเป็นผลมาจากการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก การก่อรูปของขบวนการทางสังคมมิได้เป็นเพียงลักษณะปรากฏของระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการปรับตัวของชุมชนภายในบริบทและสภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการผลิตในภาคเกษตรและการทำมาหากินของชาวบ้านกับระบบนิเวศ ตลอดจนการสร้างสรรคความเป็นธรรมภายในสังคมและการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ปกป้องทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนจากการรุกรานของบุคคลภายนอก

5. สิทธิชุมชนกับทางเลือกของการพัฒนา

หมายถึง สิทธิในการแสวงหาทางเลือกเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชนจึงหมายถึงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคม โดยมุ่งเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

2.5.2 แนวคิดสิทธิชุมชนในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2561 : ง-ฉ) ได้ศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมิติกฎหมายระหว่างประเทศ โดยใช้วิธีการตรวจสอบตราสารระหว่างประเทศด้วยสิทธิมนุษยชน และ/หรือด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในประเด็นที่ว่า สิทธิชุมชนถือเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ และถ้อยคำในตราสารมีความมุ่งหมายที่จะให้การยอมรับนับถือให้ชุมชนมี “สิทธิ

มนุษยชน” หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าชุมชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในการจัดการหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ความมีอยู่และสถานะของ “สิทธิชุมชน” ในกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศโดยพิจารณาจากตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยผูกพันเป็นภาคี พบว่า มิได้มีการนิยามหรือรับรองคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” อย่างชัดเจน การใช้คำว่า “ชุมชน” ในตัวบทของตราสารส่วนมากเป็นการบัญญัติรับรอง “สิทธิของปัจเจกบุคคล” ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใน “ชุมชน” ของตนหรือการบัญญัติรับรอง “เสรีภาพในการเข้าร่วม” มากกว่าจะหมายถึง “สิทธิของชุมชน” แยกต่างหากเป็นเอกเทศจาก “สิทธิของปัจเจกบุคคล” อย่างไรก็ตาม ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีผลผูกพันบางเรื่อง เช่น ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมได้รับรอง “สิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม” แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นการรับรอง “สิทธิชุมชน” ของกลุ่มชนเฉพาะบางกลุ่มชนเท่านั้น โดยจะต้องมีลักษณะเป็น “ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และไม่ได้รับรอง “สิทธิชุมชนในกรณีทั่ว ๆ ไป” นอกจากนี้ยังไม่มีนิยามคำว่า “สิทธิชุมชน” ในความหมายทั่วไปไว้แต่อย่างใด มีข้อสังเกตว่าในบรรดาตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 ฉบับซึ่งได้แก่ ปฏิญญา (สต็อกโฮล์ม) แห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ค.ศ. 2002 และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 นั้นไม่มีตราสารฉบับใดที่กล่าวถึงคำว่า “สิทธิชุมชน” โดยตรง คงมีแต่เพียงคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม” เมื่อพิจารณาในภาพรวม ตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ สนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกลไกหรือมาตรการในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนโดยมุ่งให้ชุมชนดังกล่าวมี “หน้าที่” ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของเขามากกว่าการรับรอง “สิทธิชุมชน” ด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้มุ่งเน้น “การคุ้มครองสิทธิของชุมชน” มากไปกว่า “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

2. “สิทธิของชุมชน” แตกต่างกับ “สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และ “สิทธิชนกลุ่มน้อย”

“สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” และ “สิทธิชนกลุ่มน้อย” แตกต่างกับ “สิทธิชุมชน” จึงไม่ควรนำสองเรื่องนี้มาใช้ปะปนกับ “สิทธิชุมชน” อย่างไรก็ดี การทราบถึงลักษณะของการรับรองคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนสองประเภทดังกล่าวอาจมีประโยชน์ในเชิงเทียบเคียงกับ “สิทธิชุมชน” เพื่อหิบบวิธีบางเรื่องมาปรับใช้กับกรณีการรับรองคุ้มครอง “สิทธิชุมชน” เท่าที่ไม่ขัดต่อปรัชญาแนวคิดของสิทธิชุมชน ขณะเดียวกัน มีบางเรื่องที่ไม่ควรหิบบวิธีมาใช้กับ “สิทธิชุมชน” ผลการศึกษาพบว่าสิทธิ 5 เรื่อง ของ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยชนพื้นเมืองดั้งเดิมอาจหิบบวิธีมาใช้กับ “สิทธิชุมชน” ซึ่งได้แก่

- 1) สิทธิที่จะธำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดินเขตแดนน้ำและชายฝั่งทะเลและทรัพยากรอื่น ๆ
- 2) สิทธิในที่ดินและดินแดนทรัพยากร ซึ่งได้ครอบครองเป็นเจ้าของตามประเพณีหรือเคยใช้หรือได้รับมาก่อน

3) สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดินเขตแดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครองใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้วแต่ถูกยึด ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหายโดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า

4) สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรของตน

5) สิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดินดินแดน และทรัพยากรอื่น ๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม

“สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มีความเข้มข้นมากกว่า “สิทธิชนกลุ่มน้อย” เพราะ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มีลักษณะเฉพาะและมรดกประกอบจากการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งอาศัยมาก่อน คนส่วนใหญ่ที่เข้ามาครอบครองภายหลังซึ่งต่างจาก “ชนกลุ่มน้อย” ที่ไม่ได้มีมรดกประกอบดังกล่าว ดังนั้น ปกฏบัญญัติว่าด้วยชนพื้นเมืองดั้งเดิมจึงกำหนดสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ “ชนพื้นเมืองดั้งเดิม” มากกว่า “ชนกลุ่มน้อย” ส่วนการคุ้มครอง “ชนกลุ่มน้อย” นั้น เป็นการคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติจากคนส่วนใหญ่ ดังนั้นสิทธิที่ “ชนกลุ่มน้อย” จะได้รับการคุ้มครองก็คือสิทธิที่คนส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องหยิบยืม “สิทธิชนกลุ่มน้อย” มาปรับใช้กับ “สิทธิชุมชน”

2.5.3 การรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญของไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 51 ดังนี้ (คณิศร บัวเอี่ยม และคณะ, 2561 : 4-5)

1) ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 รับรองว่า บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในด้านหน้าที่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อปกป้องและจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 58 กำหนดให้รัฐต้องประกันสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการปกป้องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมาตรา 51 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

2) แนวทางการใช้สิทธิชุมชนต้องเป็นไปตาม “วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนแล้ว และสิทธิชุมชนจะเกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญโดยไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายออกมาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการจะใช้สิทธิดังกล่าวแบบต่างคนต่างใช้อาจเกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับความหมาย เงื่อนไข และขอบเขตของการใช้สิทธิชุมชน ซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนและนำไปสู่ความขัดแย้งหรือเกิดปัญหาในการใช้สิทธิอย่างผิดวัตถุประสงค์ ที่ผ่านมา เราใช้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ตีความในการปรับใช้ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป แต่ปัจจุบันทั้งมาตรา 43 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 51 ต่างกำหนดให้

แนวทางการใช้สิทธิชุมชนต้องเป็นไปตาม “วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” กฎหมายดังกล่าวอาจเรียกว่า “กฎหมายลูก” หมายถึงกฎหมายลำดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายลูกนำหลักการของสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญมากำหนดรายละเอียดในระดับปฏิบัติสามารถนำไปบังคับใช้ได้ต่อไป

3) การดำเนินการทางนิติบัญญัติโดยผ่านรัฐสภาเพื่อให้มี “กฎหมายลูกว่าด้วยสิทธิชุมชน” ในมติการในการออก “กฎหมายลูก” ตามมาตรา 43 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 51 นั้น อาจทำได้สองทางคู่ขนานกันไป คือ

(1) กรณีมีพระราชบัญญัติเดิมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนอยู่แล้วให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้วนั้นให้สอดคล้องกับเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะพระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

(2) กรณีไม่มีพระราชบัญญัติเดิมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนหรือมีแต่ยุ่งยากที่จะแก้ไขให้ออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อขยายความเรื่องสิทธิชุมชนให้ละเอียด ชัดเจน เป็นระบบ และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติและการบังคับใช้ได้จริง

2.5.4 แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในไว้ในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา 43 ด้านหน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 51 ซึ่งสิทธิชุมชนเกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญโดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมา แต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้การใช้สิทธิแบบต่างคนต่างใช้ อาจเกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับความหมาย เงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิชุมชน ซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนและนำไปสู่ความขัดแย้ง หรือเกิดปัญหาในการใช้สิทธิอย่างผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น การศึกษารายละเอียดของการนำหลักการของสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญมาสู่ระดับปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยคณิศร บัวเอี่ยม และคณะ (2561 : 5-18) ได้นำเสนอแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการจัดทำแนวปฏิบัตินั้นต้องทำความเข้าใจในประเด็นสำคัญ 8 ประเด็น ได้แก่

1. “สิทธิชุมชน” เป็น “สิทธิเชิงกลุ่ม” ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย

ก่อนจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก ระบบกฎหมายไทยรับรองแต่ “สิทธิของบุคคลหรือปัจเจกชน” ซึ่งมีสถานะเป็น “สิทธิเชิงเดี่ยว” หมายถึง สิทธิของปัจเจกชนแต่ละคนเท่านั้น ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรอง “สิทธิของชุมชน” จึงมีผลเป็นการสถาปนา “สิทธิเชิงกลุ่ม” ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย สิทธิชุมชนเป็นสิทธิเชิงกลุ่ม และสิทธิเชิงกลุ่มเป็นสิทธิที่แตกต่างและเป็นคนละประเภทกับสิทธิเชิงเดี่ยว กล่าวคือ การเข้าสู่การเป็นผู้มีสิทธิหรือผู้ทรงสิทธิของสิทธิเชิงกลุ่มไม่ได้เกิดขึ้นทันทีแบบสิทธิเชิงเดี่ยว แต่จะต้องมีการรวมตัวกันของปัจเจกชนหลาย ๆ คนเป็นกลุ่มเสียก่อน ดังนั้นสิทธิเชิงกลุ่มจึงเป็นสิทธิร่วมกันของกลุ่มคน การใช้สิทธิต้องอ้างต่อรัฐเพื่อให้คุ้มครอง โดยบุคคลผู้แทนกลุ่มหรือกลุ่มบุคคลผู้ทรงสิทธินั้น ๆ ใช้สิทธิในนามกลุ่มไม่ใช่ใช้สิทธิในนาม

บุคคล และอ้างสิทธิอันบุคคลภายนอก โดยไม่มีรัฐคุ้มครองไม่ได้ ไม่เหมือนสิทธิเชิงเดี่ยวที่รัฐคุ้มครองอยู่แล้ว โดยสรุปผู้ทรงสิทธิของสิทธิเชิงกลุ่มต้องใช้สิทธิในนามของกลุ่มเสมอ

2. ระบบ “ชุมชนจัดการ” เป็นรูปแบบใหม่ในระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายไทย

ก่อนจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก ระบบกฎหมายไทยรับรองแต่ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ และระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเอกชนเท่านั้น ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรองรับ “สิทธิของชุมชน” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยจึงมีผลเป็นการสถาปนาระบบการจัดการเพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งคือ ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน โดยระบบการจัดการโดยชุมชนมีลักษณะเงื่อนไข บริบทวิธีปฏิบัติเฉพาะที่ไม่เหมือนระบบจัดการโดยรัฐและระบบจัดการโดยเอกชน กล่าวคือ หากเป็นระบบจัดการโดยรัฐ รัฐอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของและผู้ควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวมอย่างเด็ดขาด มีอำนาจบังคับโดยออกกฎหมายให้ปัจเจกชนต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปในทางที่รัฐเห็นสมควรและรัฐจะลงโทษหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ส่วนระบบจัดการโดยเอกชนเป็นการจัดการที่ปัจเจกชน มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในขณะที่ระบบการจัดการโดยชุมชนนั้น มุ่งเน้นให้กลุ่มคนในชุมชนมีสิทธิในการจัดสรรและดูแลทรัพยากรส่วนรวมร่วมกันได้ โดยมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการหรือปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีตประเพณีหรืออาจเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการโดยมีกฎหมายรองรับ มีหลักฐานแสดงความมีอยู่ และวิวัฒนาการยาวนานของระบบจัดการทรัพยากรส่วนรวมร่วมกันโดยชุมชนหรือชาวบ้าน ในบางท้องถิ่นในการจัดสรรการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรส่วนรวมร่วมกันโดยไม่เกิดการแย่งชิง ตักตวงผลประโยชน์ ซึ่งเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในบางพื้นที่หรือบางสถานการณ์มากกว่าวิธีการแบบสองระบบแรก

3. พัฒนาการของ “ระบบจัดการโดยชุมชน” จาก “ความชอบธรรม” มาสู่ “ความชอบด้วยกฎหมาย”

ก่อนจะได้รับการสถาปนา “ความชอบด้วยกฎหมาย” โดยรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับล่าสุดของไทย ระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนได้รับการรับรอง “ความชอบธรรม” มาก่อนแล้ว จาก “ข้อเท็จจริง” ที่ว่าชาวบ้านที่รวมกลุ่มเป็นชุมชน “บางชุมชน” ในพื้นที่บางแห่งมีทำเลอยู่อาศัยใกล้ชิดกับธรรมชาติ มีวิถีชีวิตการดำรงชีพในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยและใช้ทรัพยากรธรรมชาติแบบไม่ทำลายแต่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับธรรมชาติโดยดูแล รักษา และอนุรักษ์ธรรมชาติจนเกิดเป็นแนวปฏิบัติและสร้างเป็นกฎกติกาของชุมชนในการช่วยกันรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้น ชุมชนที่มีแนวปฏิบัติดังกล่าวกระจายตัวอยู่ทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น สังคมวิทยา มานุษยวิทยาจึงสนับสนุนแนวปฏิบัติที่ดีดังกล่าวเรื่อยมา ดังนั้น การจะกล่าวอ้างความเป็นชุมชนเพื่อเข้าสู่การใช้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบจัดการโดยชุมชนนั้น ไม่ใช่ที่ทุกชุมชนจะอ้างความเป็นชุมชนหรืออ้างสิทธิในการจัดการโดยชุมชนได้โดยพลการหรืออย่างเลื่อนลอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง

มีการขยายขอบเขตของการเป็นชุมชนให้ครอบคลุมไปถึงชุมชนที่ไม่ได้ยึดโยงกับพื้นที่เชิงกายภาพด้วย ดังนั้นนิยามความเป็นชุมชนหรือเงื่อนไขการใช้สิทธิชุมชนดังกล่าวต้องมีกฎหมายรองรับ กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน ด้วยเหตุผลในเชิงการบริหารจัดการและการอำนวยความสะดวก เพื่อให้สามารถอธิบายได้ว่าหน่วยใดของสังคมที่เรียกว่า “ชุมชน” และเป็นชุมชนที่พึงมี “สิทธิชุมชน” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยนำหลักเกณฑ์ของการจัดการร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมาใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความมีสิทธิชุมชน นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ขอบเขตของระบบการจัดการโดยชุมชน ระบบและกลไกการบังคับใช้กติกาของชุมชน การสอดส่องให้ดำเนินการตามกฎหมาย การจัดการความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น เป็นต้น สิ่งนี้คือจุดมุ่งหมายของการต้องมีกฎหมายรองรับในการนิยามความเป็นชุมชนหรือเงื่อนไขการใช้สิทธิชุมชน อย่างไรก็ตามต้องพึงตระหนักว่า สิทธิชุมชนเกิดขึ้นแล้วและมีผลแล้วทันทีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายลูกข้างต้นนี้ เพื่อประโยชน์ในเชิงบริหารจัดการและอำนวยความสะดวกให้นำสิทธิชุมชนมาสู่ระดับปฏิบัติโดยไม่ผิดเพี้ยน การออกกฎหมายลูกจึงไม่ใช่เพื่อกำหนดความมีผลหรือไม่มีผลของสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลูกดังกล่าวจะต้องไม่ไปลดทอนคุณค่าและความชอบธรรมของความเป็นชุมชนหรือสิทธิชุมชนที่ชุมชนมีอยู่แล้วให้ด้อยคุณค่าลง

4. “เงื่อนไขเชิงข้อเท็จจริง” ที่กำหนดโดยกฎหมายก่อนจะเข้าถึง “สิทธิชุมชน” เพื่อใช้ “ระบบจัดการโดยชุมชน”

วิธีปฏิบัติของระบบจัดการโดยชุมชนที่ไม่เหมือนกับระบบจัดการโดยรัฐและระบบจัดการโดยเอกชน คือ การต้องพิจารณาสิ่งที่เป็น “เงื่อนไขเชิงข้อเท็จจริง” ประกอบเช่น ข้อเท็จจริงที่ว่ามีการรวมกลุ่มของบุคคลหลายคนเป็นชุมชนหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่ว่าชุมชนนั้นมีการบริหารจัดการภายในกลุ่มเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่ว่าลักษณะการจัดการโดยชุมชนเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่นำมาสู่การยอมรับให้มีสิทธิชุมชนตามนัยของกฎหมาย และกฎหมายลูกจะต้องกำหนดไว้ ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้เป็นเงื่อนไขดังกล่าวควรเป็นข้อเท็จจริงที่จำเป็นและสนับสนุนหรือรักษา “คุณค่าที่แท้จริง” ของความเป็นชุมชนและระบบจัดการโดยชุมชนเท่านั้น กฎหมายลูกต้องไม่เพิ่ม “เงื่อนไขอย่างอื่น” ที่ไม่เคารพคุณค่าความเป็นชุมชนหรือลดทอนคุณค่าของระบบจัดการโดยชุมชนลง เช่น การสร้างเงื่อนไขเพื่อนำไปสู่การออกใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนโดยรัฐเพื่อให้รัฐเข้ามาควบคุมระบบจัดการโดยชุมชน อันเป็นเหตุทำให้ระบบจัดการโดยชุมชนถูกแปรรูปไปเป็นระบบจัดการโดยรัฐ ตัวอย่าง “เงื่อนไขเชิงข้อเท็จจริง” ที่กฎหมายลูกต้องกำหนดไว้ อาทิ

ประการที่ 1 มีการขีดเส้นกำหนด “ขอบเขตของระบบจัดการโดยชุมชน” ที่ชัดเจน ได้แก่ ขอบเขตของประเภทและบริเวณทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนดูแล ขอบเขตของผู้มีสิทธิเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชน

ประการที่ 2 มี “กฏกติกาของชุมชน” ในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดูแล ได้แก่ ความสอดคล้องระหว่างกฏกติกาของชุมชนกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกของชุมชนจะได้กับต้นทุนที่สมาชิกได้ลงไป สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฏกติกาของชุมชน

ประการที่ 3 มี “กลไกสอดส่องการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฏกติกาของชุมชน” อย่างสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การดูแลพฤติกรรมสมาชิกของชุมชนในการใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ดูแลสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ ลงโทษผู้ละเมิดกฏกติกาของชุมชนอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจากเบาไปหาหนัก

ประการที่ 4 มี “กลไกจัดการความขัดแย้ง” ที่มีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่าย ได้แก่ กลไกจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิกชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง กลไกจัดการความขัดแย้งระหว่างสมาชิกชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ประการที่ 5 มี “ความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า” ได้แก่ รัฐต้องยอมรับสิทธิของชุมชน รวมทั้งรับรู้ รับรอง และให้สิทธิแก่สมาชิกของชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการวางกฏกติกาของชุมชน เพื่อการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่สมาชิกของชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิสร้างกฏกติกาภายในกลุ่มของตนเอง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐ สามารถบังคับใช้กฏกติกาดังกล่าว และลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฏกติกาด้วยตัวเอง กฏกติกาของชุมชนต้องมีความยืดหยุ่นกับระบบที่ใหญ่กว่าในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การสอดส่องดูแล การบำรุงรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฏกติกาของชุมชน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการประสานการดำเนินการและความร่วมมือกับภาครัฐ

5. “ระบบจัดการโดยชุมชน” ไม่ปฏิเสธความมีอยู่ของ “ระบบจัดการโดยรัฐ”

ในทางปฏิบัติ ระบบจัดการโดยชุมชนไม่ใช่ระบบจัดการที่แยกใช้โดยลำพังอย่างโดดเดี่ยว และปฏิเสธความมีอยู่ของรัฐ แต่มักจะใช้ผสมผสานกันกับระบบจัดการโดยรัฐจนเกิดเป็นระบบจัดการที่เรียกว่า “ระบบการจัดการร่วม” ซึ่งหมายถึง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน ทั้งนี้หากการจัดการร่วมใดกำหนดบทบาทของชุมชนให้มีสัดส่วนเข้มข้นมากกว่าบทบาทของรัฐโดยการเอา “ชุมชนเป็นฐานของการจัดการร่วม” ดังกล่าวเรียการจัดการร่วมนั้นว่า “การจัดการร่วมกันโดยเอาชุมชนเป็นฐาน” หมายถึง รัฐจะไม่เข้าไปครอบงำชุมชนมากเกินไป จนกระทั่งคุณค่าของความ เป็นชุมชนหรือระบบจัดการโดยชุมชนถูกทำให้ด้อยค่าหรือถูกทำลายลง ดังนั้นกฎหมายลูกที่จะมารับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ “ฐานคิดแบบชุมชนนิยม” เป็นหลัก ไม่ใช่ “ฐานคิดแบบอำนาจรัฐนิยม” เป็นหลัก มิฉะนั้นกฎหมายดังกล่าวจะบิดเบือนระบบจัดการโดยชุมชนที่แท้จริงกล่าวคือ แทนที่จะเป็นกฎหมายส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิชุมชน กลับกลายเป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับและลิดรอนสิทธิชุมชนไปในที่สุด

6. การจัดทำ “กฎหมายลูก” เพื่อรับรองสิทธิชุมชนจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงข้อจำกัด และความคับแคบของ “ฐานคิดแบบอำนาจรัฐนิยม”

ในการจัดทำกฎหมายลูกเพื่อรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนนั้นมีความเสี่ยงที่ผู้ทำหน้าที่แก้หรือออกกฎหมายอาจไม่เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนอย่างละเอียดลึกซึ้งพอ และอาจเลือกปรัชญาความคิดทางกฎหมายที่เคยชินแต่ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนมาใช้ ตัวอย่างเช่น ไปนำเอาปรัชญาความคิดทางกฎหมายของ “สำนักความคิดกฎหมายบ้านเมือง” ที่สนับสนุนฐานคิดแบบอำนาจรัฐนิยมมาใช้ แทนที่จะนำปรัชญาความคิดทางกฎหมายของ “สำนัก

ความคิดสังคมวิทยาทางกฎหมาย” และ/หรือ “สำนักความคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย” ที่สนับสนุนฐานคิดแบบชุมชนนิยมมาใช้ ปัญหาดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้หรือออกกฎหมายลูกที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการสนับสนุนและส่งเสริมสิทธิชุมชนและระบบจัดการโดยชุมชน และเป็นการแก้หรือออกกฎหมายลูกที่เบี่ยงเบนไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ

7. การสร้างความยืดหยุ่นและสอดคล้องระหว่าง “กฎกติกาของชุมชน” กับ “กฎหมายระบบใหญ่” เพื่อตอบสนองภารกิจจัดการร่วมโดยรัฐและชุมชน

หัวใจสำคัญของ “ระบบการจัดการร่วม” ซึ่งเป็นการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน คือ การนำจุดแข็งของระบบหนึ่งมาช่อมเสริมจุดอ่อนของอีกระบบหนึ่งกล่าวคือ ภายใต้ระบบจัดการโดยชุมชน แม้กฎกติกาของชุมชนจะประกอบด้วยแนวทางปฏิบัติที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่กฎดังกล่าวผูกพันเฉพาะในบรรดาสมาชิกชุมชนด้วยกันเท่านั้น ไม่ผูกพันหรือมีอำนาจบังคับเหนือบุคคลภายนอกชุมชน ดังนั้นระบบจัดการโดยรัฐต้องรับรองแนวทางปฏิบัติและกฎกติกาชุมชนดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับประเทศ โดยไม่กำหนดการใช้อำนาจรัฐในทางครอบงำหรือแทรกแซงกฎกติกาชุมชนดังกล่าว ทั้งนี้ประโยชน์ที่รัฐจะได้คือ การมีชุมชนมาทำหน้าที่ช่วยรัฐสอดส่องดูแลปกป้องบำรุงรักษา อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยรัฐไม่ต้องทุ่มเทงบประมาณและกำลังคนจำนวนมากมหาศาลเพื่อการนี้ ส่วนประโยชน์ที่ชุมชนจะได้คือชุมชนเองสามารถออกแบบกฎกติกาของชุมชนให้ตอบสนองได้เหมาะสมต่อประเภทและสภาพภูมินิเวศของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่และสอดคล้องกับเงื่อนไขความต้องการและความจำเป็นเฉพาะของชุมชนในแต่ละพื้นที่ได้มากกว่ากฎหมายระดับประเทศที่ปรับใช้กับทุกพื้นที่เหมือนกันหมดซึ่งอาจสอดคล้องกับบางพื้นที่แต่อาจไม่สอดคล้องกับบางพื้นที่อย่างไรก็ตาม “กฎกติกาของชุมชน” ซึ่งเปรียบเสมือน “กฎหมายชุดเล็ก” ดังกล่าวต้องไม่ใช่กฎเถื่อนที่ไม่มีการยอมรับจากภายนอกชุมชน แต่ต้องมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับ “กฎหมายของประเทศ” ที่เป็น “กฎหมายชุดใหญ่” ตัวอย่างเช่น หากในอนาคตจะมีการแก้กฎหมายเก่าหรือออกกฎหมายใหม่เป็นกฎหมายชุดใหญ่ในรูปของพระราชบัญญัติทรัพยากรชายฝั่งและประมงที่มีบทบัญญัติบางส่วนว่าด้วยชุมชนประมงชายฝั่งโดยรับรองอำนาจของชุมชนประมงชายฝั่งในการออกกฎกติกาของชุมชนในฐานะกฎหมายชุดเล็กได้ หรือหากในอนาคตจะมีการแก้กฎหมายเก่าหรือออกกฎหมายใหม่เป็นกฎหมายชุดใหญ่ในรูปของพระราชบัญญัติทรัพยากรป่าไม้และป่าอนุรักษ์ โดยรับรองอำนาจของชุมชนที่อยู่กับป่าให้สร้างป่าชุมชนและออกกฎกติกาป่าชุมชนในฐานะกฎหมายชุดเล็กได้ การมี “กฎหมายสองชุดภายใต้ระบบกฎหมายเดียว” ในลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า “พหุลักษณะทางกฎหมาย” เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้สร้างความยืดหยุ่นระหว่าง “กฎกติกาของชุมชน” กับ “กฎหมายระบบใหญ่” เพื่อตอบสนองภารกิจจัดการร่วมโดยรัฐและชุมชน

8. เนื้อหาของ “กฎหมายลูก” ในประเด็นเกี่ยวกับ “สิทธิของชุมชน” ต้องครอบคลุมทั้ง “สิทธิเชิงเนื้อหา” และ “สิทธิเชิงกระบวนการ”

ประเด็นสำคัญที่กฎหมายลูกจะต้องบัญญัติเพื่อบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือ การบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในสองลักษณะ ได้แก่ สิทธิชุมชนที่เป็นสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิชุมชนที่เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ “สิทธิเชิงเนื้อหา” คือ สิทธิที่เป็นสาระและมีอยู่เพื่อตัวสิทธิในตัวเอง สิทธิเชิงเนื้อหามีหลายประเภท เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน ฯลฯ สิทธิเหล่านี้เมื่อมา

ประกอบกันจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย “สิทธิเชิงกระบวนการ” คือสิทธิที่เป็นเครื่องมือในการทำให้เข้าถึงสิทธิเชิงเนื้อหาหรือทำให้สิทธิเชิงเนื้อหาเกิดผลหรือบังคับใช้ได้ สิทธิเชิงกระบวนการมีหลายประเภท เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ สิทธิชุมชน มีทั้งมิติที่เป็นสิทธิเชิงเนื้อหาและมิติที่เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ กล่าวคือ

มิติแรก “สิทธิในการจัดการร่วม” เป็นสิทธิเชิงเนื้อหา หากพิจารณาในฐานะที่ระบบจัดการโดยชุมชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบจัดการร่วม นอกจากนี้หากการจัดการร่วมนั้นเอา “ชุมชนเป็นฐานของการจัดการร่วม” ที่เรียกว่า “การจัดการร่วมกันโดยเอาชุมชนเป็นฐาน” แล้วในมิตินี้ “สิทธิในการจัดการร่วม” ยังเป็นสิทธิเชิงเนื้อหา เนื่องจากเป็นสิทธิที่มีสาระในตัวเองและมีอยู่เพื่อตัวสิทธินั้นเอง

มิติที่สอง “สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการที่รัฐจัดการ” เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ ในกรณีที่รัฐเป็นประธานของการจัดการ แล้วชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นส่วนย่อยหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ชุมชนหนึ่ง ๆ สามารถมีได้ทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ กล่าวคือ “ชุมชนมีสิทธิเชิงเนื้อหา” ในสองกรณี ดังนี้

กรณีแรก คือ ชุมชนมีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 43 วรรค 1 ซึ่งเป็น “ระบบจัดการโดยชุมชน”

กรณีที่สอง คือ ชุมชนมีสิทธิในการจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐรวมทั้งสิทธิในการร่วมบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 43 วรรค 2 ซึ่งเป็น “ระบบจัดการร่วม”

ขณะเดียวกัน “ชุมชนมีสิทธิเชิงกระบวนการ” ใน 6 กรณี คือ

กรณีตามมาตรา 43 วรรค 2 คือ ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการในมิติของสิทธิเชิงกระบวนการ ซึ่งรวมทั้งสิทธิในการร่วมบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน

กรณีตามมาตรา 57(2) คือ ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมดำเนินการกับรัฐรวมทั้งร่วมได้รับประโยชน์จากการอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

กรณีตามมาตรา 58 วรรค 1 คือ ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมโดยการแสดงความคิดเห็นต่อการศึกษาและประเมินผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนต่อการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ดำเนินการ กรณีอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

กรณีตามมาตรา 58 วรรค 2 คือ ชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการตามมาตรา 1

กรณีตามมาตรา 58 วรรค 3 คือ ชุมชนมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า หากเกิดผลกระทบจากการดำเนินการหรืออนุญาตการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการตามมาตรา 1

กรณีตามมาตรา 51 คือ ชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการทำหน้าที่ของรัฐ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง

2.6 แนวคิดของสำนักคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย

แนวคิดการศึกษาวินัยนิติศาสตร์โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษากฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนของสังคม โดยเป็นการศึกษาเนื้อหาสาระของกฎหมายและนิติวิธี แต่ยังมีแนวการศึกษาในมุมอื่น เช่น การศึกษากฎหมายในฐานะที่กฎหมายเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่ และข้อเท็จจริงในทางมานุษยวิทยาทางกฎหมาย (Legal Anthropology) เป็นแนวการศึกษาหนึ่งซึ่งในงานวิจัยนี้จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาโดยเฉพาะในกรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้าน ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงนำเสนอสาระสำคัญของแนวคิดของสำนักคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมายเพื่อให้เห็นแนวทางของการศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2561 : 66-70)

รูปแบบของสังคมแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันทั้งลักษณะทางสังคมวิถีชีวิตของผู้คนขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของคนในสังคมซึ่งล้วนเป็นปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้รูปแบบกฎหมายในแต่ละสังคมนั้นแตกต่างกันออกไป รูปแบบกฎหมายในสังคมตะวันตกจึงอาจไม่สามารถเป็นแม่แบบหรือนำไปใช้บังคับในสังคมตะวันออกได้เสมอไป จากฐานคิดข้างต้น การศึกษากฎหมายทางมานุษยวิทยาจึงเป็นการศึกษากฎหมายภายใต้แนวคิดที่ว่า แต่ละวัฒนธรรมจะมีวิธีแยกแยะกฎต่าง ๆ และมีกระบวนการสร้างกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยการจัดการความขัดแย้งต้องอาศัยรูปแบบและสถาบันที่แน่นอนซึ่งสังคมจะมีระบบจัดการความขัดแย้งอย่างเป็นระบบที่ทุกคนเห็นร่วมกัน และท้ายที่สุดกฎหมายจะเกิดขึ้นพร้อมกับการสร้างมาตรการควบคุมและระบบคุณค่าทางสังคม เช่น การใช้ขนบธรรมเนียมและศีลธรรม

การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นได้รับความชอบธรรมและการยอมรับมากขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งก็ได้รับอิทธิพลมาจากการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยาและพัฒนาการแนวคิดทางนิติปรัชญาของสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมาย (Legal Anthropology หรืออีกชื่อคือ Anthropology of Laws) ซึ่งเป็นสำนักความคิดทางกฎหมายที่แตกแขนงออกมาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติ มีบทบาทในการอธิบายกฎหมายในบริบทที่มาจากวิถีชีวิตจารีตประเพณี และวัฒนธรรมชุมชนให้มีค่าบังคับเทียบเท่ากฎหมายตามแนวคิดกระแสหลักของสำนักกฎหมายบ้านเมืองเพื่อรับรองคุณค่าและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชุมชนท้องถิ่น

สำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมายพยายามหาคำตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าควรจะเป็นอย่างไร วัฒนธรรมความเป็นอยู่ของมนุษย์ และพยายามสร้างความเข้าใจในกฎหมายตามมุมมองของ

นักมานุษยวิทยา โดยการศึกษาระบบกฎหมายตามแนวคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมายนั้นไม่ได้มีทฤษฎีตายตัว การศึกษาระบบกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบเพื่อศึกษาว่ามนุษย์ในแต่ละวัฒนธรรมมีวิธีปฏิบัติอย่างไร มีวิธีการสร้างกฎหมายอย่างไร ใช้ระบบกฎหมายอย่างไร มีสถาบันใดรองรับ และกฎหมายมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับบริบททางวัฒนธรรมอย่างไรในสังคม

นักมานุษยวิทยายังให้ความสนใจขนาดและความซับซ้อนของสังคมที่มีผลต่อการสร้างกฎหมายด้วยอันเนื่องมาจากกฎระเบียบทางสังคมที่ใช้อยู่อาจมีประสิทธิภาพในสังคมที่มีขนาดเล็กหรือมีคนไม่มากนัก แต่เมื่อกลุ่มคนมากขึ้นหรือมีความซับซ้อนขึ้น กฎนั้นก็อาจใช้ไม่ได้ องค์กรหรือสถาบันทางสังคมที่จะเข้ามาจัดการเรื่องนี้จึงถูกสร้างขึ้นมาในภายหลัง เมื่อวัฒนธรรมมีความซับซ้อนมากขึ้นสังคมจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายที่ซับซ้อนมากขึ้นด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในสังคมเก็บของป่าล่าสัตว์ ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจะถูกแก้ไขโดยคนที่เป็นคู่กรณีหรือคนในครอบครัวเข้ามาไกล่เกลี่ย เกิดเป็นระบบการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ไม่จำเป็นต้องมีสถาบันที่เป็นทางการเพื่อจัดการความขัดแย้ง แต่เมื่อชุมชนหรือสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้น เมื่อมีความขัดแย้ง คนในชุมชนหรือตัวแทนของชุมชนจะทำหน้าที่พิเศษเพื่อไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จนกระทั่งพัฒนาการเกิดเป็นสถาบันทางกฎหมายและการตัดสินความขัดแย้งเป็นทางการผ่านผู้มีอำนาจสูงสุดในชุมชน องค์กรทางศาสนาหรือกระทั่งศาลยุติธรรม ระบบการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองจึงหมดไป

การวิจัยทางมานุษยวิทยาทางกฎหมายในช่วงแรกนั้นเน้นไปที่การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งอาชญากรรม การลงโทษหรือกฎระเบียบที่เป็นทางการ และพยายามที่จะแยกประเภทของกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดในสังคมมนุษย์ ยกตัวอย่างเช่นในปี 1861 ผลงาน Ancient Law ของนักกฎหมายอังกฤษ เซอร์ เฮนรี เมิน (Sir Henry Maine) ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบของการศึกษามานุษยวิทยาทางกฎหมาย ได้สะท้อนถึงวิวัฒนาการ มุมมองความเชื่อเกี่ยวกับวัฒนธรรมของมนุษย์ว่าตนเองเป็นใหญ่ ผ่านการอภิปรายถึงมานุษยวิทยาทางกฎหมาย เช่นเดียวกับการศึกษาของจอร์จ ลอว์เรนซ์ (Primitive Folk Moots (1880)) ต่อมาได้มีการนิยามเกี่ยวกับกฎหมายให้ขยายออกไปมากขึ้นโดยกล่าวถึงกฎหมายทางสังคมและข้อบังคับอื่น ๆ วางอยู่บนผลประโยชน์ของการแลกเปลี่ยน เช่น การศึกษาของรอย เอฟ บรูโน้ (Roy F. Bruno) ในชนเผ่า Ifugao (1919) ในประเทศฟิลิปปินส์ การศึกษาของบรูโน้ กัตแมนน์ (Bruno Guttman) และอาร์ เอส แรตเทรย์ (R. S. Rattray) (1929) ในแอฟริกา

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนของการศึกษาเกิดขึ้นหลังจากการตีพิมพ์ผลงานของโบรนิสลาฟ มาลินอฟสกี (Bronislaw Malinowski) ที่ชื่อว่า “Crime and Custom in Savage Society” ในปี 1926 ซึ่งศึกษาในพื้นที่เกาะ Trobriand ผ่านการให้ความสำคัญกับการออกคำสั่งในสังคมที่ไม่มีผู้นำทางการเมืองหรือลำดับชั้นในทางการเมือง Malinowski ได้เสนอให้มีการตรวจสอบกฎหมายที่ข้ามวัฒนธรรม ผ่านองค์กรที่มีการจัดตั้งแบบไม่ต่อเนื่อง สิ่งนี้นำไปสู่การวิจัยที่ผสมผสานหลายแง่มุม และการสำรวจถึงกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น คำสั่ง ข้อพิพาท การจัดการความขัดแย้ง อาชญากรรม การลงโทษหรือกฎระเบียบในการศึกษาสังคมขนาดเล็ก ๆ ซึ่งสามารถสะท้อนความลึกซึ้งและความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดการเกิดกฎหมายโดยแนวคิดของสำนักมานุษยวิทยาทางกฎหมายที่ยังคงมีการใช้ในสังคมสมัยใหม่อยู่ รวมถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น สิทธิมนุษยชนพหุลักษณะทางกฎหมาย ความกลัวหรือเกลียดชังในศาสนาอิสลาม และการลุกฮือทางการเมือง เป็นต้น ในเวลาต่อมาการศึกษากฎหมาย

ในทางมานุษยวิทยาเริ่มมีแนวคิดใหม่ ๆ โดยการริเริ่มของคาร์ล เลเวลลีน และอี อัดัมสัน โฮเบล (Karl Llewellynt and E. Adamson Hoebel) ในเรื่อง The Cheyenne Way (1941) การศึกษานี้ได้สร้างแนวคิดใหม่และคำอธิบายใหม่ในการเปรียบเทียบกฎหมายต่างวัฒนธรรม และวิธีการที่พวกเขาใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ

กระแสข้อโต้แย้งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 โดยแม็กซ์ กลักแมน และพอล โบเฮนเน็น (Max Gluckman and Paul Bohannan) ต่างสนใจในข้อถกเถียงเกี่ยวกับความมีเหตุผลของมนุษย์ กลักแมนอธิบายว่า แนวคิดตะวันตกสามารถนำไปอธิบายกฎหมายในสังคมอื่น ๆ ได้ แต่โบเฮนเน็นโต้แย้งว่าการใช้แนวคิดตะวันตกเป็นความลำเอียง และมองดูกฎหมายของวัฒนธรรมอื่นผิดไปจากความจริง ข้อโต้แย้งนี้ยังทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างพวกที่เชื่อโบเฮนเน็นกับพวกที่เชื่อกลักแมน พวกที่เชื่อโบเฮนเน็น คือคนที่ใช้ข้อมูลภาคสนาม ส่วนคนที่เชื่อกลักแมนคือนักกฎหมาย ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 ข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับธรรมชาติของกฎหมาย ลีโอโพลด์ พอสพิซัล (Leopold Pospisal) และนักวิชาการคนอื่น ๆ ต่างค้นหา नियามที่ถูกต้องของกฎหมายเพื่อนำไปใช้อธิบายกฎหมายสากลของกฎหมายในทศวรรษที่ 1980 การค้นหาความจริงเกี่ยวกับกฎหมายสากลของกฎหมายค่อย ๆ เสื่อมถอยลงไป การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งในสหรัฐอเมริกาและวัฒนธรรมอื่น ๆ เป็นสิ่งที่นักมานุษยวิทยาสนใจในกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งในแต่ละวัฒนธรรม บางคนพยายามจัดประเภทของกฎหมายในวัฒนธรรมต่าง ๆ บางคนศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายในแต่ละวัฒนธรรม และศึกษารูปแบบของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ช่วงทศวรรษที่ 1980 ความสนใจเกี่ยวกับวาทกรรมและสำนวนภาษาในกฎหมายเกิดขึ้นชัดเจนรวมทั้งมีมติประวัติศาสตร์ของกฎหมาย ช่วงสั้น และการขัดแย้งต่อต้าน และวิธีการศึกษาใหม่ ๆ ในการทำความเข้าใจความคิดในการสร้างกฎหมายพื้นฐาน การศึกษาวาทกรรมของกฎหมายและการใช้ภาษาในศาลทำให้เห็นว่าภาษาได้สร้างอัตลักษณ์และการจัดประเภทได้อย่างไร และภาษาให้เกิดผลตามมาอย่างไร ภาษาทางกฎหมายคือประเด็นข้อวิจัยห้การศึกษาในแนวโน้มโดยการศึกษาเรื่อง History and Power in the Study of Law New Direction in Legal Anthropology (1989) และ Ethnography and the Historical Imagination (1992) ต่างให้ข้อมูลในมติประวัติศาสตร์ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในสถาบันทางกฎหมาย ความคิดและกระบวนการทางกฎหมายและหนทางที่กฎหมายเข้าไปจัดลำดับช่วงชั้นและการกดขี่ข่มเหง กฎหมายจึงถูกมองว่าเป็นความลำเอียงและเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม การศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นความขัดแย้งที่มีต่อระบบกฎหมาย การคำนึงถึงบริบททางชาติพันธุ์ในเรื่องเกี่ยวกับช่วงชั้น การกีดกัน และการสร้างสรรค์นำไปสู่การพูดถึงกลุ่มชาติพันธุ์ในศาล มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับ “ความเป็นเจ้าของ” ช่วงชั้นและการแบ่งแยกพรมแดน คือประเด็นที่ใช้พิจารณากฎหมายที่มีในระดับท้องถิ่น ระดับรัฐและระดับชาติซึ่งเป็นสิ่งที่นักมานุษยวิทยากำลังให้ความสนใจมากขึ้น

การตีความด้วยมุมมองมนุษยนิยม ทำให้กฎหมายมิใช่สิ่งที่มั่นคงถาวรโดยตัดขาดจากบริบทอื่น ๆ แต่กฎหมายเป็นรูปแบบของจินตนาการเพื่อสร้างความจริงแบบหนึ่ง กฎหมายทำให้มองเห็นวัฒนธรรม โดยเฉพาะความคิดของคนสองกลุ่มคือ นักกฎหมายกับคนธรรมดา บางกรณีการตัดสินของศาลมิได้ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายและความสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทของกฎหมาย

ในทางขนบธรรมเนียมประเพณีและวิธีการที่กฎหมายถูกสร้างขึ้นมา วิธีการที่กฎหมายถูกใช้และถูกตีความนำไปสู่การศึกษาในแนวใหม่

นักมานุษยวิทยาทางกฎหมายจึงสนใจศึกษาหน้าที่กฎหมายและวิธีในการแสดงออก ซึ่งมุมมองการแสดงออกของกฎหมายของลิโอโพลด์ พอสพิซล และโบรนิสลาฟ มาลินอฟสกี ระบุว่า “ในชุมชนแบบดั้งเดิมเชื่อว่า กฎหมายควรมีการกำหนดโดยหน้าที่ซึ่งไม่ใช่รูปแบบ นั่นคือเราควรที่จะเห็นสิ่งที่เกี่ยวข้องตกลงกัน ความเป็นจริงทางสังคมวิทยาและกลไกทางวัฒนธรรมที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย” ดังนั้นกฎหมายได้รับการศึกษาในรูปแบบที่อาจแบ่งออกได้โดย 1) กฎเกณฑ์ที่กำหนด 2) แบบแผนที่ต้องปฏิบัติ และ 3) ตัวอย่างของข้อพิพาทโต้แย้ง

กฎหมายมิใช่บทบาทของผู้มีอำนาจ องค์กรนิติบัญญัติ ศาลและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยโครงสร้างและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นศูนย์กลางในการมากำหนดคุณลักษณะของกฎหมาย รวมถึงศาลและการลงโทษเท่านั้น แต่เนื่องจากในโลกของเรานั้นมีสังคมที่ไม่มีผู้นำทางการเมืองซึ่งไม่มีเครื่องมือหรือกลไกควบคุม ตามมุมมองข้างต้นสังคมเหล่านั้นไม่มีแนวคิดและแยกกฎหมายเหล่านั้นออกมาอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีบรรทัดฐานทางกฎหมายที่แยกออกมาจะไม่ได้รับการปฏิบัติ แต่ด้วยที่ว่าคำสั่งและกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมเป็นสิ่งจำเป็นถ้าต้องการให้สังคมยังอยู่ ขนาดหรือลักษณะของการควบคุมพฤติกรรมนี้จึงขึ้นอยู่กับค่านิยมและความเชื่อในสังคมซึ่งมาจากนัยความเข้าใจในการพัฒนาบรรทัดฐานผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมจึงมีการใช้ทฤษฎีทางมานุษยวิทยาอย่างมากมาในครั้งหลังของศตวรรษที่ 19 เพื่อทำความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบของสังคมจนกระทั่งปัจจุบัน

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยสำรวจองค์ความรู้ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยมี 2 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) กฎหมายประมงและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในประเทศไทย ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องการทำประมงในประเทศไทย ปัญหาและผลกระทบจากมาตรการ IUU Fishing รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาและผลกระทบ 2) สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.7.1 กฎหมายประมงและประเด็นที่เกี่ยวข้อง

อัศวิน แก้วพิทักษ์ (2563) ศึกษาเรื่องผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยมประมงไทยในภาคตะวันออก งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยมประมงไทย รวมถึงข้อเสนอแนะในการสร้างความยั่งยืนของประมงไทยในภาคตะวันออก ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของมาร์กซิสแนวสหวิทยาการ เป็นการวิจัยเชิงกรณีศึกษาในชุมชนประมง 3 พื้นที่ในภาคตะวันออก ผลการวิจัยพบว่า 1) ทุนนิยมโลกาภิวัตน์ทางการประมงไทยในเชิงรูปธรรมเป็นการดำเนินการผ่านกลไก IUU และ Tier รัฐบาลไทยแสดงบทบาทเป็นตัวกลางด้วยเหตุผลของการรักษาผลประโยชน์ของชาติและนายทุนในประเทศจากรายได้ส่งออกสินค้าประมงโดยออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้เป็นไปตามกรอบของกฎระเบียบ IUU และ Tier ในการแก้ไขปัญหาเรือประมงที่ผิดกฎหมาย ปัญหาการขาดการรายงาน

ของการทำประมง การไร้การควบคุมในเรื่องประมง และมุ่งคุ้มครองแรงงานและแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ในเรื่องประมง 2) ในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลักษณะของรัฐที่เรียกว่า รัฐอำนาจนิยม โดยระบบราชการ มีลักษณะของการบังคับชาวประมงโดยการออกกฎหมายและมีบทลงโทษที่มีความเข้มงวด รุนแรง และและไม่เหมาะสมกับบริบทของการประมง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงถดถอย และความเดือดร้อนต่อการประกอบอาชีพประมงในทุกประเภท และ 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ควรมีแผนและกิจกรรมเกี่ยวกับการลดผลกระทบจากกฎหมายและมาตรการของรัฐโดยมีมาตรการที่เป็นรูปธรรม เช่น ติดตามการบังคับใช้กฎหมายและศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมงตามความเป็นจริงและกติกานานาชาติ ทั้งนี้โดยให้ครอบคลุมผลกระทบที่เกิดต่อประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมงทะเล ประการที่สอง รัฐควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชาวประมงจากกลุ่มหลากหลายในการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ซึ่งควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ มองอย่างครบทุกมิติและมีการบูรณาการ ไม่เช่นนั้นการแก้ไขปัญหามักจะกลายเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นตามมา ประการที่สาม ควรมีการปรับโครงสร้างกฎหมายประมงให้เหมาะสมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยไม่ได้เข้าข้างเรือที่ทำการประมง แต่ขณะเดียวกันต้องมีการอนุรักษ์ควบคู่กันไปด้วย

ชุมสิน ชมชูชื่น (2561) ศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหามองอุปสรรคอันเนื่องมาจากนโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ใช้วิธีวิจัยเอกสารและวิธีวิจัยสนาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ชาวประมงตำบลแสมสาร นายกสมาคมประมงตำบลแสมสาร เจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า และเจ้าหน้าที่กรมประมงที่ดูแลพื้นที่ตำบลแสมสาร จำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ชาวประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี คือความไม่เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมานั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนี้รัฐไม่มีการแก้ไขปัญหาคือเป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตตัวเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยที่ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพประมงของตัวเอง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อเอกสาร เครื่องมือ ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ชาวประมงต้องดำเนินการโดยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งบางอย่างมีราคาสูง ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือในราคาที่เหมาะสม เพราะชาวประมงต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่สำคัญชาวประมงมองว่าปัญหาการออกนโยบายดังกล่าวเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐบางคน เพื่อให้ชาวประมงบางกลุ่มบางพวกที่เป็นกลุ่มนายทุนสามารถทำมาหากินได้ตามปกติ ทั้งที่บางอย่างกระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองแต่ประชาชนหรือชาวประมงอีกระดับที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีเงินทุนต้องมาทำตามกฎหมายบ้านเมือง

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ (2561) ศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศอ่าวตราด จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์การศึกษาคือ วิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากยุโรป รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน รวมถึงสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคือ เป็นผลมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การวิจัยอาศัยกรอบคิดสถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของระเบียบสหภาพยุโรป ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรป ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย พบว่าประเทศไทยอยู่กลุ่มที่ 2 ต่อมามีการลดระดับลงไปอยู่กลุ่มที่ 3 สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงกฎหมายประมง มาตรการกฎหมายเหล่านี้บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เป็นต้น สภาพปัญหารวมถึงผลกระทบเช่นนี้ดำรงอยู่พร้อมกับขาดมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยา ชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออกมาตรการแก้ไขปัญหา เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข ปัญหา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย ขณะเดียวกันกลไกของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องทบทวนการบริหารจัดการทรัพยากรทะเลใหม่ เช่น การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการประมง เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหากับชาวประมงพื้นบ้าน เช่น การแก้ไขนิยามประมงพื้นบ้าน การกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกของรัฐและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างพลังอำนาจให้แก่ประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

ชวนพิศ จันทรวราทิตย์ (2560) ศึกษาเรื่องแนวทางการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษามาตรการสำคัญในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU 2) เพื่อศึกษาถึงกรอบความร่วมมือทวิภาคี พหุภาคี องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศนับเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพหนึ่งในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU ประเทศหรือรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถต่อต้านประมง IUU ได้โดยลำพัง จำเป็นต้องมีความร่วมมือกันซึ่งเป็นการดำเนินการความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าสินค้าประมงของไทย รัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า ความร่วมมือระดับพหุภาคี ได้แก่ ความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและความร่วมมือกับองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) รวมทั้งการทำความร่วมมือกับองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) ที่เกี่ยวข้อง รูปแบบและประเด็นในการดำเนินความร่วมมือจะแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและเหมาะสมที่ประเทศ

คู่เจรจาหรือที่องค์การต้องการ โดยหลักความร่วมมือจะเป็นในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูล เรือประมง การทำประมง การขนถ่ายสัตว์น้ำ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมง IUU และการตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมง การดำเนินโครงการร่วมกันในการต่อต้านการประมง IUU การกำหนดนโยบาย เครื่องมือ และแนวทางการปฏิบัติ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะในการปฏิบัติงาน การรายงานข้อมูลตามท้องที่การฯ กำหนด การแบ่งปันข้อมูล ข้อเท็จจริงในการแก้ไขปัญหาการประมง IUU เพื่อการส่งเสริมภาพลักษณ์สินค้าประมงไทยว่าไม่ได้มาจากการทำประมง IUU ทั้งนี้เป้าหมายของความร่วมมือที่ทุกฝ่ายต้องการร่วมกันคือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU ของประเทศไทย ของภูมิภาคและของโลกต่อไป

ธวัชชัย สุวรรณพานิช และคณะ (2560) ศึกษาเรื่องการศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อทบทวนการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมจากกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกรณีศึกษาจากต่างประเทศประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ชาวประมง ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผู้ประกอบการด้านการประมง ผู้ประกอบการด้านแปรรูปสัตว์น้ำและธุรกิจต่อเนื่อง หน่วยงานภาครัฐ องค์กร หรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการประมง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียด้านการประมง ทุกภาคส่วน ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ปัญหาเชิงปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาขอบเขตของกฎหมาย ปัญหาองค์กรนโยบายและบริหารจัดการตามกฎหมาย ปัญหามาตรการทางกฎหมาย ปัญหามาตรการช่วยเหลือชาวประมง อาชีพการประมง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) มาตรการเชิงนโยบายในด้านการบริหารจัดการประมง 2) ระบบควบคุมติดตามเรือและระบบการตรวจสอบย้อนกลับ 3) แรงงานประมงและการค้ามนุษย์ และ 4) การสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

Soyer, B., Leloudas, G. and Miller, D. (2017) ศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม : การพัฒนาเพื่อตอบสนองกฎหมายในลักษณะองค์รวม (Tackling IUU Fishing : Developing a Holistic Legal Response) ผลการศึกษา พบว่าการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้ขาดการควบคุม เป็นปัญหาระดับโลกซึ่งคุกคามระบบนิเวศทางทะเล นอกเหนือจากความเสียหายทางด้านการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและความมั่นคงในภูมิภาค ซึ่งเชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการก่ออาชญากรรม มาตรการทางกฎหมาย เช่น การแนะนำระบบเฝ้าระวังหรือปฏิเสธการให้บริการแก่เรือที่มีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ถูกนำมาใช้ในในระดับชาติและระดับนานาชาติเพื่อต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว เพื่อยับยั้งการประมงแบบ IUU Fishing ในการเข้าถึงการประกันภัยสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องควรมีข้อจำกัดบางอย่าง และมีการปรับปรุงกระบวนการประเมินความเสี่ยงของผู้จัดจำหน่าย อย่างไรก็ตามมีการสนับสนุนว่าแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการปฏิรูปของสหภาพยุโรปหรือกฎหมายภายในประเทศที่ผู้ให้บริการประกันภัยรับผิดชอบภายใต้ข้อผูกพันในเชิงบวกที่ชัดเจนครอบคลุมในการปฏิเสธผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมงแบบ IUU Fishing

ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี (2559) ศึกษาเรื่องโทษทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การลงโทษทางอาญา 2) เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประมงของไทย และ 3) เพื่อหาแนวทางในการแก้บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการประมงในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้มีการประกาศใช้อย่างเร่งด่วน เพื่อต้องการให้ทางสหภาพยุโรปยอมรับในกฎหมายการประมงของประเทศไทยและเพื่อปลดล็อคใบเหลืองที่ทางสหภาพยุโรปให้แก่ประเทศไทยนั้น มีบทบัญญัติที่บัญญัติความผิดที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น และมีการกำหนดโทษที่สูงจนเกินไป โดยเฉพาะโทษปรับ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการประมงของต่างประเทศซึ่งได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรป และประเทศที่สามารถปลดล็อคใบเหลืองจากสหภาพยุโรปแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และโทษปรับที่สูงเกินไป จึงควรมีการบัญญัติความผิดให้ชัดเจน และแก้บทกำหนดโทษปรับให้สมเหตุสมผลเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดต่อไป

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2559) ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรประมง การมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรและแนวทางแก้ไข ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ประกอบไปด้วยกฎหมายในกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การคุ้มครองระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์พืช และการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการประมง โดยสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรประมง ประกอบด้วย 1) กฎหมายมีลักษณะแยกส่วนการจัดการ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการแตกต่างกัน รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรประมงที่พึงการจัดการแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบ 2) ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ ซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างของกฎหมายการจัดการแบบเดิมที่มีลักษณะแยกส่วน เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ มีปัญหาเรื่องการประสาน 3) การขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการอนุมัติ อนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่อนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด ทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธียังไม่ชัดเจนเพียงพอ 4) ปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐที่ขาดการมีส่วนร่วม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและสั่งการให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้ปฏิบัติ การที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือโครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการไม่เข้าใจระบบการจัดการในท้องถิ่น และแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มีกระทบต่อวิถีชีวิตและแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงท้องถิ่น

ณัฐพล อังคประเสริฐกุล (2559) ศึกษาเรื่องผลกระทบของชาวประมงในเขตอำเภอเมืองจังหวัดระยอง จากมาตรการการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของชาวประมงจาก

มาตรการการแก้ไขปัญหามรดกภูมิปัญญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบของชาวประมงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้ 1) ด้านเศรษฐกิจแบ่งเป็น 3 เรื่อง คือ เรื่องรายได้ ภาพรวมผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง เรื่องรายจ่ายและหนี้สิน ภาพรวมผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง และเรื่องความมั่นคงในอาชีพ ภาพรวมผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง 2) ด้านสังคมแบ่งเป็น 2 เรื่อง คือ เรื่องความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน ภาพรวมผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง และเรื่องปัญหาภายในชุมชน ภาพรวมผลกระทบอยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรเทาผลกระทบ คือ 1) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรมีการปรึกษาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกับชาวประมงก่อนประกาศใช้กฎหมาย 2) ภาครัฐควรมีการกระจายข้อมูลให้ทั่วถึงและขอให้มีการปรับมาตรการให้มีความเหมาะสมกับชาวประมง และ 3) ภาครัฐควรให้ความช่วยเหลือชาวประมงทั้งทางตรงและทางอ้อม

ชินะกานต์ แสงอำนาจ มัลลิกา พิณจันท์ และนิสิตา เศรษฐาไชย (2558) ศึกษาเรื่องการศึกษาปัญหากฎหมายของชาวประมงใน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ความหมาย ความสำคัญของการประมง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชาวประมง รวมถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำประมงพื้นบ้านของชาวประมงในตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ทั้งทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ ประวัติความเป็นมา และเรียกขานตนเองว่าเป็น “หมู่บ้านไร่แผ่นดิน” ผลการศึกษาพบว่า ชาวประมงในตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี มีข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการประกอบอาชีพ เพราะมีลักษณะเป็นป่าชายเลน อีกทั้งถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติจึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ นอกจากนี้รายได้อีกของประชากรในตำบลมาจากการทำประมงด้วยเครื่องมือล่อหรือล่อเหยื่อซึ่งเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ แต่ทางภาครัฐตีความว่าเป็นเครื่องมือที่คล้ายคลึงกับเครื่องมือ “โพงพาง” ซึ่งเป็นเครื่องมือต้องห้าม มิให้ใช้ในการทำประมงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 เมื่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับได้ปรับให้มีอัตราโทษสูงแล้วตีความกว้างขึ้น กล่าวคือห้ามมิไว้ในครอบครองเพื่อทำการประมง มิเช่นนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งหากมีการบังคับใช้อย่างเด็ดขาดจะเกิดผลกระทบต่อชาวประมงทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ อีกทั้งมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ยังกำหนดเขตการทำประมงชายฝั่งมิให้ออกไปเกินระยะ 3 ไมล์ทะเล ซึ่งด้วยสภาพภูมิประเทศของชายทะเลในบริเวณนั้นเป็นโคลนเลน ซึ่งไม่เหมาะแก่การทำประมง หากชาวประมงออกไปนอกเขตดังกล่าวก็จะมี ความผิดทางกฎหมาย นอกจากปัญหาในการทำประมงแล้ว การขาดการรับรองสิทธิในชุมชนก็เป็นปัญหาสำคัญของชาวประมงในตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี เพราะแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติถึงการให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์การอนุรักษ์ ค้ำครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แต่ด้วยการขาดกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าว สิทธิของชาวประมงจึงมิได้รับการคุ้มครองอย่างที่ควรจะเป็น สำหรับการแก้ไขปัญหา นอกจากรัฐจะมีนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และสัตว์น้ำแล้ว รัฐยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่สำคัญที่สุดนั่นคือทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐต้องวางนโยบายและแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม ให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันได้ โดยให้ชาวบ้านหรือชุมชนเป็นผู้ดูแลทรัพยากรป่า

ชายเลนและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อให้ชาวบ้านหรือชาวประมงมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ในถิ่นฐานของตนเองอย่างมีความสุข และรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2557) ศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการประมงของไทยว่ามีหลักการและมาตรการรองรับการใช้สิทธิของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่ 2) เพื่อศึกษาถึงสิทธิและบทบาทของชุมชนและประชาชนในฐานะที่เป็นระบบคู่ขนานในการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านที่มีบทบาทในการสนับสนุนและถ่วงดุลระบบการจัดการทรัพยากรดังกล่าวโดยภาครัฐ มาตรการที่ใช้ในการจัดการ พร้อมทั้งข้อดี ข้อด้อยของมาตราเช่นว่านั้น และ 3) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการการจัดการร่วมและมาตรการสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทะเลประมงพื้นบ้านของไทยได้อย่างยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่า ภายใต้ระบบสิทธิทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยชุมชนมีสิทธิการเข้าถึงและสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ถือเป็นสิทธิเชิงซ้อน อันเป็นการซ้อนทับของสิทธิ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และสิทธิเก็บกินในทรัพยากรประมง โดยใช้มาตรการการจัดการร่วมที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้และเสียฝ่ายต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม และการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันนั้น สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน การพัฒนากฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ควรสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการสิทธิและความรับผิดชอบของหุ้นส่วนจัดการ การบูรณาการสิทธิและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการประมงร่วมกัน โดยกำหนดความชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) รัฐเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการทรัพยากรประมง 2) ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเสรีเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น 3) รัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการจัดการที่ชอบธรรม และ 4) ขอบเขตการแบ่งปันอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเท่าเทียมกัน

ยานยนต์ สราญรมย์ (2557) ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการทำประมงทางทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเล 2) ปัญหาการออกกฎที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ 3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานกลางที่จะมาควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทะเล การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มีความซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการในการดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทาง

ทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมงทางทะเล ฝ่ายบริหารได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงอวนลากอวนรุนเฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมือดังกล่าวในปีที่ผ่านมาเท่านั้น การออกระเบียบดังกล่าวมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเป็นการออกกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทย ควรยกเลิกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงโดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่ขัดกับทฤษฎีการออกกฎ และควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ศิริประภา ฐานพงษ์ (2556) ศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประมงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยในเรื่องมาตรการควบคุมกันทำประมงพาณิชย์ 2) เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำประมงพาณิชย์ และ 3) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำประมงพาณิชย์ ผลการศึกษาพบว่า การประมงของไทยมีลักษณะการก้าวกระโดดของพัฒนาการประมงเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2500 เมื่อคณะผู้เชี่ยวชาญเครื่องมือประมงชาวเยอรมันได้ร่วมมือกับกรมประมงดำเนินการทดลองอวนลากหน้าดินแบบต่าง ๆ เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลสำหรับทำการออกแบบอวนลากหน้าดินที่มีประสิทธิภาพสูง ตลอดจนทำให้การสำรวจทรัพยากรปลาหน้าดินและทำการสาธิตฝึกอบรมให้ชาวประมงไทยมีความรู้ความชำนาญในการใช้อวนลากเพื่อทำการประมงเชิงธุรกิจ จากนั้นเป็นต้นมา การประมงอวนลากมีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความพยายามในการส่งเสริมเพื่อส่งสัตว์น้ำเป็นสินค้าส่งออก จนทำให้ประเทศไทยติด 1 ใน 10 ของประเทศที่มีผลผลิตสัตว์น้ำสูงสุดของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ในปัจจุบันมีการพัฒนา

วิธีการทำการประมงทั้งการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำประมงโดยการเพิ่มกำลังลงแรงงานประมง และใช้ฉวนที่มีขนาดตาเล็กลงหรืออื่น ๆ เพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับรายได้จากการจับสัตว์น้ำไว้ให้ได้เท่าเดิมจึงส่งผลให้ปริมาณการจับปลาเปิด และลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น เป็นการนำทรัพยากรต่ำกว่าความต้องการของตลาดมาใช้ในรูปแบบปลาเปิด และจากรายงานของกรมประมง พบว่า ปลาเปิดเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งเป็นลูกปลาเศรษฐกิจวัยอ่อน การที่การประมงไทยมีรูปแบบเปิด (Open Access) คือการให้ผู้ใช้สามารถเข้าร่วมกิจกรรมการประมงได้ ส่งผลให้ปริมาณเรือประมงในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้นทุกปี การขาดมาตรการจัดการที่เหมาะสมประกอบกับหลักการประมงเสรีนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำมากขึ้นเรื่อย ๆ

การจัดการประมงที่เหมาะสมกับประเทศไทยมี 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบแรกเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการประมงชายฝั่งให้แก่ท้องถิ่นและอีกรูปแบบหนึ่งเป็นการจัดการประมงสำหรับการประมงพาณิชย์โดยใช้ระบบการจดทะเบียนหรือการออกอาชญาบัตรเป็นเครื่องมือในการจัดการ และในอนาคตหากร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... ฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรประมงระหว่างกลุ่มประมงพาณิชย์และกลุ่มประมงพื้นบ้าน และการใช้เครื่องมือทำประมงที่ทำลายระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมทางทะเล เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการแบ่งเขตทำการประมงที่อยู่ในน่านน้ำไทยออกเป็น 3 เขตอย่างชัดเจน ได้แก่ เขตประมงน้ำจืด เขตประมงทะเลชายฝั่ง และเขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง โดยในแต่ละเขตมีการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงแตกต่างกันตามความเหมาะสมตามประเภทของเครื่องมือประมงและสภาพพื้นที่ โดยในร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีในการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกอาชญาบัตรสำหรับเครื่องมือการประมงในแต่ละประเภทซึ่งการนี้สามารถลดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ลดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ใช้เครื่องมือต่างประเทศและง่ายต่อการบริหารจัดการ นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ... ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรประมงอันจะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดมาตรการด้านการบริหารจัดการได้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการมีส่วนร่วม มี 2 ลักษณะ ได้แก่ การให้ประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำ ภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตประมงทะเลชายฝั่ง เนื่องจากกฎกติกาในการจัดการประมงชายฝั่งที่คนในชุมชนตกลงกันไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงอาจใช้ได้ผลกับคนในชุมชนเท่านั้น แต่อาจไม่ได้ผลสำหรับคนบางกลุ่มหรือไม่สามารถไปบังคับกับคนภายนอก ดังจะเห็นได้จากการฝ่าฝืนทำการประมงโดยผิดกฎหมายที่มีให้เห็นอยู่บ่อย ๆ โดยเฉพาะการฝ่าฝืนเข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตรของเรือประมงอวนลาก ดังนั้นเพื่อให้การจัดการประมงในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงเห็นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์การอนุรักษ์และเผื่อระวัง การทำลายทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน

Gohar A. Petrossian (2014) ทำการวิจัยเรื่องการป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย การขาดการรายงาน และไร้การควบคุม : การวิเคราะห์เชิงสถานการณ์ (Preventing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing : A Situational Approach) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่า การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและผู้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยเพื่อความอยู่รอด การวิจัยและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญาวิทยาสามารถทำให้เข้าใจถึงปัญหาและพัฒนาเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อลดปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การศึกษาครั้งนี้ใช้กรอบทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลและการป้องกันอาชญากรรม รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในท้องถิ่นกับการทำประมงที่ผิดกฎหมายใน 53 ประเทศ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความเสี่ยงของการทำประมงที่ผิดกฎหมายของประเทศนั้นมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับจำนวนสายพันธุ์ที่มีความหมายเชิงพาณิชย์ที่พบในน่านน้ำภายในประเทศและอยู่ใกล้กับท่าเรือ ประเทศที่ใช้การจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถในการเฝ้าระวังที่แข็งแกร่ง พบว่ามีการทำประมงที่ผิดกฎหมายในน่านน้ำของตนเองน้อยกว่าการมีสถานะเป็นเรือประมงที่ถูกกฎหมายไม่ได้ยับยั้งการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การค้นพบนี้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของแนวคิดเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมายผ่านมุมมองทางด้านอาชญาวิทยา ซึ่งมีการติดตั้งเครื่องมือที่ใช้งานได้จริงเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นข้อค้นพบระหว่างนักอาชญาวิทยาและนักอนุรักษ์วิทยาเพื่อทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ทัน ทองดี (2555) ศึกษาเรื่องการนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีแนวคิดและความเป็นมาของสิทธิชุมชนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดหลักเกณฑ์ของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในการประมงชายฝั่ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในต่างประเทศ 4) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการประมงชายฝั่ง และ 5) นำผลการศึกษาที่ได้ไปปรับใช้กับกรณีของการประมงชายฝั่งให้มีความเหมาะสมกับหลักการในรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่า ธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดการปรับตัวในการดำรงชีวิตตามสภาพแวดล้อมเป็นเหตุให้ชุมชนมีวิถีชีวิตร่วมกันในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตนเอง และเป็นผลให้ชุมชนมีการกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงเจตนาแทนกลุ่มโดยมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิร่วมกันในนามชุมชนจากฐานความคิด ความเชื่อ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อรักษาและคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนจนกลายเป็นจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเรียกว่า “สิทธิชุมชน” ชุมชนชาวเลท้องถิ่นภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลของไทยมีฐานทรัพยากรทางทะเลเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการก่อเกิด การเลี้ยงชีพ การดำรงอยู่ และการพัฒนาชุมชน โดยการที่ชุมชนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกัน จึงทำให้เกิดการแสดงเจตนาแทนกลุ่มซึ่งเป็นกระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทะเลที่สามารถเรียกได้ว่า “สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง” การมีสิทธิของชุมชนท้องถิ่นทำให้ชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการ

อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพ ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาให้มั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายรับรองกระบวนการและหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักการที่บังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

อรุณ หงษ์ทอง (2552) ศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่งของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงวิธีการจัดการการทำประมงชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่การทำประมงชายฝั่ง 2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการทำประมงชายฝั่ง 3) เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่ง 4) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการทำประมงชายฝั่ง ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น และ 5) เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายให้มีความครอบคลุมและประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวคิดทางกฎหมายในการจัดการและแก้ปัญหาในการทำประมงชายฝั่ง ผลการวิจัยพบว่า การทำประมงชายฝั่งยังมีปัญหามากมายหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาแต่ละอย่างหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ย่อมเป็นเหตุในการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรประมงชายฝั่งถูกทำลายโดยเรือประมงพาณิชย์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและยากที่จะแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น เพราะหากแก้ไขโดยออกมาตรการคุ้มครองทรัพยากรประมงชายฝั่งมากเกินไป ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนวิถีชีวิตของผู้ประกอบอาชีพประมงในเชิงพาณิชย์ จึงทำให้เกิดปัญหาจนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาในเชิงนโยบายจากภาครัฐ เช่น ปัญหาของแผนการจัดการการทำประมงชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น งานตรวจจับการกระทำผิดเกี่ยวกับการทำประมง เช่น การลักลอบทำประมงชายฝั่งโดยใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย หรือทำประมงโดยใช้เครื่องมือที่ถูกกฎหมายแต่ทำในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัญหาทั้งสองอย่างเป็นเหตุทำให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงทั้งสิ้น ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การขาดการประสานความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำประมงชายฝั่ง เช่น ระหว่างกรมประมงกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมอุทยานแห่งชาติ ควรมีแนวทางการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน ประการสุดท้ายที่มีความสำคัญอย่างมาก คือ การให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการอาชีพชาวประมงชายฝั่งโดยให้รับรู้ถึงโทษของการทำประมงแบบทำลายล้างโดยหวังผลประโยชน์เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่กลับส่งผลให้การกระทำนั้นเป็นผลร้ายต่อทรัพยากรธรรมชาติยาวนาน ปัญหาดังกล่าวนี้ภาครัฐโดยกลุ่มวิชาการประมงควรมีนโยบายในเชิงรุกและออกปฏิบัติการเข้าถึงพื้นที่การทำประมงชายฝั่งอย่างจริงจัง โดยเข้าคลุกคลีกับปัญหาและเสนอทางแก้ที่ถูกต้องให้แก่ชาวประมงยึดถือปฏิบัติ

นิชดา เศรษฐะทัตต์ (2551) ศึกษาเรื่องหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าในกฎหมายทะเลกรณีประมง มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาแนวคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) รวมทั้งสถานะทางกฎหมายและการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ 2) เพื่อศึกษาการนำหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า (Precautionary Principle) มาใช้เป็นกฎหมายมาตรการแนวทางการปฏิบัติและเพื่อเป็นส่วนช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับ

การบริหารจัดการประมง 3) เพื่อศึกษาวิธีการและแนวทางในการปรับใช้ (Implementation) หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้นำมาตรการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลในกฎหมายทะเลหรือ UNCLOS 1982 มาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาจากกรณีการจัดการประมงซึ่งจะอุดช่องว่างของมาตรการอนุรักษ์ที่ต้องอ้างอิงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ให้สมบูรณ์ขึ้น วิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของการใช้หลักป้องกันไว้ก่อนกับหลักกฎหมายการจัดการประมง รวมถึงแนวโน้มในการนำหลักการนี้มาใช้ในกฎหมายการบริหารจัดการประมงในอนาคตต่อไป ผลการศึกษาพบว่า 1) ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือ UNCLOS 1982 มิได้มีข้อตกลงใดโดยตรงที่กล่าวถึงหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) แต่ได้กำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ในด้านการประมงในการอนุรักษ์และการสงวนสิ่งมีชีวิตในทะเลเพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำมาปรับใช้แต่มาตรการเหล่านั้นยากที่จะนำมาปฏิบัติได้จริง เนื่องจากเครื่องมือและวิธีที่ให้รัฐนำไปปฏิบัติ เช่น รัฐต้องจัดหาข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์เพื่อการคำนวณโควตาการจับปลา ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีและความรู้ ระยะเวลาพอสมควรซึ่งไม่ทันเวลากับการทำลายสิ่งมีชีวิตในทะเลโดยการประมงที่มีมากขึ้นอย่างรวดเร็ว 2) มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาวิธีการเพื่อให้มาตรการของ UNCLOS 1982 ปฏิบัติได้จริง ดังนั้นน่าจะมีการดำเนินการออกกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ พร้อมกับเรื่องเตือนภัยในการอนุรักษ์การทำประมงหรืออย่างน้อยก็จะเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์แก่รัฐชายฝั่งอื่น ๆ ในการนำไปออกกฎหมายภายในที่ดำเนินการปฏิบัติได้จริง ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และสงวนที่กำหนดโดย UNCLOS อย่างสมบูรณ์แบบ จึงเห็นว่าหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า (Precautionary Principle) เป็นทางเลือกที่ดีและเหมาะสมในการจัดการกับประมง เพื่อการทำประมงเป็นไปด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรในเวลาเดียวกัน จากปัญหาด้านการปฏิบัติตามมาตรการตาม UNCLOS 1982 สะท้อนให้เห็นว่าในความเป็นจริง เรื่องการอนุรักษ์การประมงอยู่ใกล้ชิดกับการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะทางทะเลและหากมาตรการใด ๆ ที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายแล้ว มาตรการป้องกันไว้ดีกว่าแก้หรือหลักการป้องกันไว้ก่อนน่าจะนำมาใช้ก่อนดีที่สุด แม้จะมีได้ปรากฏใน UNCLOS 1982 นอกจากนี้จะเป็นการดีหากไม่ต้องมีการคำนึงถึงความเป็นภาคีหรือไม่ถ้าจะนำแนวทางการกันไว้ดีกว่าแก้ไปปรับใช้พร้อมมาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาต่าง ๆ มาเป็นหลักสำคัญในการออกกฎหมายภายในด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการประมงให้มีความชัดเจนและปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมที่สุดต่อไป

2.7.2 สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากร

ฐิติรัตน์ ยะอนันต์ (2561) ศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานและหลักสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการ การใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรฐานสากล รวมทั้งแนวคิดและการรับรองในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาสิทธิของบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าสอดคล้องกับแนวคิดและหลักสิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรฐานที่มีอยู่หรือไม่ และ 3) เพื่อนำเสนอถึงความเปลี่ยนแปลงของสิทธิชุมชนที่รองรับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการบริหารจัดการ การใช้และ

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติในเรื่องของการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะที่ก้าวหน้า บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการและร่วมบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน และจากการศึกษาพบว่า แนวคำพิพากษาของศาลได้รับรองสิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและมีผลบังคับใช้ในทันที อีกทั้งมีลักษณะหลายประการที่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันปรากฏความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนโดยเปลี่ยนแปลงประเด็นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยการเปลี่ยนสิทธิชุมชนไปเป็นหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสิทธิชุมชนซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายสิทธิมนุษยชนและเป็นเรื่องของการใช้สิทธิแบบรวมหมู่ อีกทั้งการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐนั้นถือว่าเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างล่าช้าเพราะใช้วิธีการจัดการทรัพยากรที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดการสิ่งแวดล้อม โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสิทธิชุมชนไปเป็นหน้าที่ของรัฐ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีกฎหมายสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์ความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมโลกที่เน้นเรื่องสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่จะพัฒนาแนวคิดของการรับรองสิทธิชุมชนในประเทศไทยควรได้รับการผลักดันทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ควรมีการผลักดันให้ชุมชนควรเข้ามามีบทบาทที่มากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ปัทมา สุปก่าปิง (2559) ศึกษาเรื่อง การเข้า (ให้) ถึงสิทธิชุมชน : การมีสิทธิ มีเสียง และมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประชาชน โดยทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิชุมชนผ่านช่องทาง กลไก และหรือมาตรการต่าง ๆ ในพื้นที่ศึกษา 4 พื้นที่ในจังหวัดร้อยเอ็ด น่าน นครศรีธรรมราช และจังหวัดพะเยา พบว่าในพื้นที่ 4 ชุมชน มีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน โดยจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มสิทธิชุมชนซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ และกลุ่มที่ไม่มีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ โดยจะนำเสนอเฉพาะกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิ ดังนี้

สิทธิชุมชนซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นทรัพยากร ได้แก่ ป่าชุมชนศิลาแลงในพื้นที่ชุมชนศิลาแลงจังหวัดน่าน กว๊านพะเยาในพื้นที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยา จังหวัดพะเยา ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรวมถึงสัตว์น้ำในพื้นที่ชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช พบข้อสังเกตดังนี้

1. การใช้สิทธิชุมชนของชุมชนทั้ง 3 กลุ่มนี้มุ่งเน้นที่สิทธิในการบริหารจัดการและการดูแลอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แหล่งน้ำ หรือทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังคงความอุดมสมบูรณ์เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกของชุมชนและสังคมโดยรวมในระยะยาวที่เข้าลักษณะเป็นความสมดุลและยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. เป็นการใช้สิทธิที่ครอบคลุมทั้งสิทธิการเข้าถึง การบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์ และใช้สิทธิหวงกัน (Exclusion) มิให้คนนอกชุมชนหรือบุคคลอื่นมาทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ดังเช่นปรากฏการณ์ในพื้นที่ชุมชนศิลาแลงกับชุมชนท่าศาลา ส่วนชุมชนรอบกว๊านพะเยานั้นเป็นลักษณะที่กลุ่มชุมชนมีความหลากหลายมีประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียแตกต่างกันไป แนวทางการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จึงไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกชุมชนทั้งหมดได้พร้อมกัน

3. เป็นการผนึกกรรมและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท่าศาลา และศิลาแลงมีความชัดเจนและปรากฏผลเป็นรูปธรรม ในขณะที่ชุมชนรอบกว๊านพะเยายังเป็นการขับเคลื่อนโดยพลังประชาชนและชุมชนโดยลำพัง

4. การสร้างกติกาชุมชนและจัดให้มีกลไกป้องกันมิให้ภายนอกเข้ามาใช้หรือแสวงหาประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการทำลายหรือทำให้ทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไปอีก ทั้งมีการพัฒนากติกาชุมชนที่มีได้มีสถานะทางกฎหมายให้เป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นดังเกิดขึ้นในชุมชนศิลาแลงและท่าศาลา

5. การตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรส่วนรวมที่มีมากกว่าการคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ที่ประชาชนและชุมชนของตนได้รับเท่านั้น แต่สมาชิกของชุมชนมีพันธะหรือความรับผิดชอบในการดูแลรักษาอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรส่วนรวมไว้ให้ยั่งยืน มิฉะนั้นผลกระทบอาจเกิดขึ้นต่อสังคมส่วนรวมในวงกว้างที่อยู่นอกขอบเขตชุมชนดังกล่าวด้วย อันเป็นการขยายมุมมองสิทธิส่วนรวม (Common Property) หรือสิทธิของกลุ่ม (Collective Rights) ออกไปเป็นความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคมโดยรวม (Connective Responsibility) ด้วย

จากการศึกษากล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรองรับสิทธิชุมชนโดยกำหนดให้ประชาชน ชุมชนมีสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา อนุรักษ์ ใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ แต่การที่ประชาชนและชุมชนจะเข้าถึงสิทธิชุมชนได้มากน้อยเพียงใดนั้นเป็นผลโดยตรงจากความเข้มแข็งและพลังของประชาชนและชุมชนเป็นสำคัญ เนื่องจากสิทธิชุมชนยังไม่ได้สถาปนาขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการปกครองของไทยอย่างเป็นรูปธรรม แม้มีกฎหมายสูงสุดกำหนดรองรับไว้ก็ตาม เช่นนี้ทำให้สิทธิชุมชนปรากฏรูปร่างขึ้นในรูปแบบของสิทธิทำกินหรือใช้สอยในทรัพยากรส่วนรวมเท่านั้น ส่วนรูปแบบของสิทธิในการจัดการที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 รับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 66 และยืนยันถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจะกระทำอันมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น สาระสำคัญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้นหรืออาจจัดให้ออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ตามมาตรา 287 พบว่า ในพื้นที่ชุมชนท่าศาลาจังหวัดนครศรีธรรมราช และชุมชนศิลาแลง จังหวัดน่าน มีการผนึกกรรมและสร้างกลไกการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนร่วมกันระหว่างชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีใช้การให้สิทธิในการบริหารจัดการแก่ชุมชนโดยลำพังและชุมชนไม่สามารถปรับเปลี่ยนสภาพของทรัพยากรรวมถึงไม่อาจกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้วย

สิทธิชุมชนของไทยยังไม่ก้าวไปถึงขั้นที่ประชาชนและชุมชนได้สิทธิในการหวงกันจากบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการกล่าวคือ ชุมชนไม่มีสิทธิในการกำหนดว่า ใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรของชุมชนได้หรือไม่ได้โดยตรง แต่ประชาชนและชุมชนมีช่องทางการป้องกันรักษาสิทธิชุมชนได้โดยการใช้สิทธิทางศาล ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามกรอบหลักเกณฑ์หรือวิธีการในกรณีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิหวงกันอย่างหนึ่งเพื่อมิให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายลงโดยโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ให้

ความสำคัญกับคุณค่าของความสมดุลและยั่งยืนน้อยกว่าผลประโยชน์เฉพาะหน้าและไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสียงทักท้วงของประชาชนและชุมชน

ในการเข้าถึงสิทธิชุมชนของกรณีศึกษาสะท้อนภาพความพยายามเพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดีและการกระจายอำนาจ ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ในการมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ทั้งนี้ศักยภาพและความพร้อมของชุมชนในการกำหนดและบังคับใช้กติกาของชุมชนที่ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อการอนุรักษ์ฟื้นฟูดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนที่โดดเด่นเป็นพิเศษ คือ ชุมชนศิลาแลง จังหวัดน่าน ชุมชนท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งพัฒนาเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น ได้แก่ ระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องการรักษาป่าและการป้องกันไฟป่า พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2543 และข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา เรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2552 แสดงให้เห็นถึงการบรรลุผลสำเร็จในมิติการกระจายอำนาจซึ่งการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นสะท้อนและตอบสนองต่อประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน การมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนท้องถิ่นของประชาชนในระดับท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงและมีความเข้มแข็งอย่างมาก

ส่วนมิติด้านลดความยากจนนั้น ข้อมูลสำหรับวิเคราะห์สรุปผลยังไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าการเข้าถึงสิทธิชุมชนมีผลต่อการลดความยากจน พบแต่เพียงว่าประชาชนในชุมชนได้มีสิทธิใช้สอยและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ซึ่งมีทั้งประโยชน์โดยตรงและทางอ้อม อาทิ ประชาชนในพื้นที่ชุมชนศิลาแลงได้ใช้ประโยชน์ในการเก็บหาอาหารหรือใช้ผลผลิตจากป่าชุมชนศิลาแลงไปเพื่อการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพและธำรงรักษาและสืบต่อวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนเผ่า ที่ป่าชุมชนนี้ยังมีผลต่อระบบนิเวศและความอุดมสมบูรณ์ในฐานะเป็นพื้นที่ต้นน้ำที่มีผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และอาหารอันมีผลต่อประชาชนนอกพื้นที่ชุมชนศิลาแลงด้วย ทำนองเดียวกับกว๊านพะเยา นอกจากเป็นแหล่งอาหาร แหล่งอาชีพและการธำรงรักษาวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนที่นี่ รวมไปถึงการท่องเที่ยวและสันตนาการทรัพยากรน้ำยังถูกใช้ไปในการพาณิชย์อุตสาหกรรมและอุปโภคบริโภคด้วย

ด้านข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาสิทธิประชาชนและชุมชนในการมีสิทธิ มีเสียง และมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ได้แก่

1. กรอบนโยบายและกฎหมายโดยองค์ประกอบหรือปัจจัยที่มีผลต่อกรอบนโยบายและกฎหมายหรือกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เปิดกว้าง และยอมรับสิทธิของประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นหรืออาจมีส่วนร่วมถึงระดับตัดสินใจในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน ประกอบด้วย

- 1.1 ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง (Leadership) ที่แสดงให้เห็นปรากฏถึงเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ในการส่งเสริมสนับสนุนสิทธิชุมชนตามแนวคิดชุมชนนิยมตามหลักการที่สากลให้การยอมรับและยึดถือร่วมกันโดยให้ความสำคัญกับบริบทชุมชนท้องถิ่นของไทยเราที่มีอัตลักษณ์เฉพาะมีความแตกต่างหลากหลายตามวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระแห่งสิทธิชุมชนซึ่งครอบคลุมไปถึงสิทธิทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพอันมีลักษณะที่ไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเหมือนเช่นทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย

1.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมายที่มีผลต่อสิทธิชุมชน ต้องให้ประชาชนและชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงได้มีสิทธิและเข้ามีส่วนร่วมถึงระดับการตัดสินใจว่าจะให้มีหรือยกเลิกในนโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหมายรวมถึงการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วนถูกต้องแก่ประชาชนและชุมชนเพื่อคุณภาพในการตัดสินใจด้วย ทั้งนี้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการแบบครอบคลุมทุกภาคส่วน (Inclusive Governance) ซึ่งจะลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

2. การพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนและชุมชนในการเข้าถึงสิทธิชุมชน การพัฒนาและจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชนเพื่อบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนและชุมชนในการเข้าถึงสิทธิชุมชน กำหนดกรอบทิศทาง การดำเนินงานตลอดจนความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ทำให้ประชาชนและชุมชนได้มีสิทธิมีเสียงและมีส่วนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชนมีจุดเด่นสำคัญ ดังนี้

2.1 การบูรณาการหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ กำหนดบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงานไว้โดยชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษอื่น ๆ รวมถึงองค์กรอิสระต่าง ๆ ด้วย

2.2 การเสริมสร้างความตระหนักรู้และให้ความสำคัญในสิทธิชุมชนของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกภาคส่วนและยึดมั่นในการปฏิบัติตามกรอบนโยบายและกฎหมาย

2.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนและชุมชน มุ่งเน้นเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและตระหนักรู้ในสิทธิชุมชน หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดูแลรักษาอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวมหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน

2.4 การมีเป้าหมายความสำเร็จร่วมกันในการบรรลุผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชนซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายด้วยในการบรรลุผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิทธิชุมชนที่สามารถวัดหรือประเมินความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับลักษณะหรือบริบทของสิทธิชุมชนซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายด้วย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นการวิจัยแนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary Research) ที่เป็นการศึกษาโดยมีฐานคิดว่า ปรากฏการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ได้แยกออกจากกัน ดังนั้นจึงต้องมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละสาขาวิชาหรือการศึกษาแบบบูรณาการศาสตร์ (Integrated Science) เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ที่สามารถอธิบาย วิเคราะห์ปรากฏการณ์ และนำไปสู่การสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ในการวิจัยนี้เป็นการบูรณาการ 2 สาขาวิชา ได้แก่ นิติศาสตร์ และมานุษยวิทยา โดยองค์ความรู้ด้านนิติศาสตร์ใช้ในการศึกษาเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งในระดับสากล ต่างประเทศและประเทศไทย องค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยาใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาบริบทและผลกระทบด้านวิถีชีวิต สังคมและวัฒนธรรมที่ผู้ทำการประมงได้รับจากมาตรการทางกฎหมายของภาครัฐ

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการแสวงหาความรู้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ 4 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาบทบาทวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมต่อการทำประมงไทย 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ และ 4) เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย ดังนั้นเพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลหลายมิติของปรากฏการณ์ที่ศึกษาอย่างรอบด้าน จึงใช้วิธีการวิจัย 2 วิธีการ คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) มีรายละเอียดวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

- 3.1 การวิจัยแนวสหวิทยาการ
- 3.2 วิธีการวิจัย
- 3.3 วิธีการเก็บข้อมูล
- 3.4 การตรวจสอบข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การวิจัยแนวสหวิทยาการ

การวิจัยแนวสหวิทยาการเป็นวิธียุทธศาสตร์การวิจัยที่มีแนวทางการวิจัยที่มุ่งรวมองค์ความรู้ของสาขาวิชาตั้งแต่ 2 สาขามาผสมผสานให้เกิดสาขาวิชาใหม่ขึ้นมา เป็นการศึกษาเป็นแบบองค์รวมที่ตั้งอยู่บนฐานคิดว่า สังคมหรือโลกแห่งชีวิต (Life World) ไม่ได้แยกออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ดังนั้นในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมจึงต้องมองภาพรวมครอบคลุมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นิเวศวิทยา และการเมือง ในฐานะที่เป็นระบบความรู้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (ชัชชนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 289-294)

จากคำถามวิจัยของงานวิจัยว่า ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนควรเป็นอย่างไร ต้องมีกลไกอะไรบ้างในการที่จะทำให้การบริหารจัดการการประมงของภาครัฐมีทิศทางที่เหมาะสม เกิดความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ขณะเดียวกันก็จะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างคุ้มค่าและส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชนในประเทศ ซึ่งแต่ละภาคส่วนหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมมีวิธีการมองปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนั้นภายใต้สถานการณ์เช่นนี้การผลิตความรู้เพื่อตอบคำถามวิจัยดังกล่าว จึงต้องพิจารณาความรู้ใน 3 รูปแบบได้แก่ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 303-304)

1. ความรู้เกี่ยวกับระบบ เป็นความรู้ที่ได้มาจากการตั้งคำถามเกี่ยวกับจุดกำเนิดและความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาปัญหาต่อไปอีกในอนาคต รวมถึงการตีความปัญหาในโลกของความเป็นจริงของชีวิตที่เกิดขึ้นจากมุมมองของชาวบ้านภายใต้โลกแห่งชีวิต ความรู้เชิงระบบจะประสบกับความยุ่งยากในการจัดการกับสถานะที่ไม่แน่นอน ซึ่งความไม่แน่นอนของปัญหาจะก่อให้เกิดการทำทลาย และทำให้เกิดการโอนย้ายออกจากวิธีคิดเชิงทฤษฎีหรือนามธรรมของนักวิชาการ เพื่อเดินทางเข้าสู่การเพ่งพินิจต่อกรณีรูปธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทอันเฉพาะเจาะจง ซึ่งความซับซ้อนและไม่แน่นอนของปัญหาได้ก่อให้เกิดการตีความที่แตกต่างกัน อันจะนำไปสู่การอภิปรายถกเถียงระหว่างภาคีต่าง ๆ และการเสนอทางออกที่แตกต่างกัน

2. ความรู้เกี่ยวกับเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง เป็นการตั้งคำถามที่ระบุถึงความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง เป้าหมายที่พึงปรารถนา และแนวทางการปฏิบัติที่ดีกว่าเดิม ดังนั้นคำถามหลักคืออะไรที่จะเป็นเป้าหมายทางสังคมที่หลากหลายสำหรับกรวิจัยการแก้ปัญหาของสังคมและการร่วมมือระหว่างนักวิชาการและนักปฏิบัติการ ในขั้นตอนนี้จะประสบกับการทำทลายที่จะต้องให้ความกระจ่างต่อตำแหน่งแห่งที่อันแตกต่างหลากหลาย และต้องจัดลำดับความสำคัญของตำแหน่งแห่งที่ต่าง ๆ ตามสถานะของมันที่จะเชื่อมโยงต่อไปสู่การพัฒนาความรู้และการปฏิบัติ ที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงการยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

3. ความรู้เกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนแปลง เป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับวิธีการในทางเทคนิค กฎหมายทางสังคม วัฒนธรรมและมิติอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการปฏิบัติที่เป็นอยู่เดิม พร้อมกับเสนอวิธีการปฏิบัติรูปแบบใหม่ ๆ ที่พึงปรารถนาเข้ามาแทนที่ ดังนั้นความรู้เช่นนี้จึงต้องมีลักษณะของปฏิบัตินิยม (Pragmatism) เนื่องจากทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องพึงพิงสิ่งเก่าที่ดำรงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานของสังคม กฎหมาย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและวิถีวัฒนธรรม เพื่อเป็นโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติได้ ในขั้นตอนนี้ต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่ใช้อยู่เดิม กฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ โดยต้องพิจารณาว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้โครงสร้างต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่เดิมไม่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับทำให้โครงสร้างเดิมมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ได้

แนวทางการวิจัยแนวสหวิทยาการและฐานแนวคิดการผลิตความรู้ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเครื่องมือในการหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้

3.2 วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพมีฐานคิดของการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การเน้นข้อมูลที่เป็นระบบความหมายและการรับรู้ปรากฏการณ์ การเน้นจุดยืนการรับรู้ปรากฏการณ์แบบคนใน และการเน้นบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของปรากฏการณ์ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 136-137) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้

ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) โดยเลือกกรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกซึ่งเป็นการกำหนดกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive or Purposeful Sampling) โดยเป็นกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถเรียนรู้ประเด็นต่าง ๆ และเป็นกรณีศึกษาที่ให้ข้อมูลมากพอสำหรับการศึกษาในเชิงลึก (Information-rich Case for Study In-depth) สำหรับการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย และสามารถสะท้อนปรากฏการณ์ของการทำประมงในบริบทของภาคตะวันออกของไทยได้

งานวิจัยนี้เลือกกรณีศึกษาลักษณะการประมงที่ทำการประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกในน่านน้ำไทย 2 ประเภท คือ ประมงพาณิชย์ และประมงพื้นบ้าน ดังนี้

1. ประมงพาณิชย์ใช้พื้นที่ศึกษา คือ ชุมชนประมงแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ชุมชนประมงแสมสาร เป็นชุมชนประมงที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออก และชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกาบัง จังหวัดจันทบุรี เป็นชุมชนประมงขนาดเล็กที่การทำประมงพาณิชย์เกือบล่มสลายแล้ว

2. ประมงพื้นบ้าน ใช้พื้นที่ศึกษา คือ ชุมชนบางชัน อำเภอลอง จังหวัดจันทบุรี เป็นชุมชนประมงที่มีอายุกว่า 100 ปี มีการทำประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือขนาดเล็กต่ำกว่า 10 ตันกรอส และยังคงมีการใช้เครื่องมือการจับสัตว์น้ำแบบพื้นบ้าน

3.3 วิธีการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมายของไทยและต่างประเทศ อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ หนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารรายงานข้อมูลขององค์กร รายงานการประชุมขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยข้อมูลเอกสารนี้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1.1 ข้อมูลด้านแนวคิดทฤษฎี เป็นการรวบรวมข้อมูลแนวคิด ทฤษฎีและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดและประเด็นสำคัญ แนวคำถามเบื้องต้นที่เชื่อมโยงกับหัวข้อที่ศึกษา

- 1.2 ตัวยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ทั้งระดับสากล ต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อศึกษาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ระดับ รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นกฎหมายที่สำคัญ

1.3 ข้อมูลของกรณีศึกษา ได้แก่ ข้อมูลสถานการณ์ด้านการประมง ข้อมูลชุมชนกรณีศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาสถานการณ์ประมงในพื้นที่ การสร้างแนวคำถาม รวมถึงการใช้ข้อมูลตอบคำถามบางประเด็นของการวิจัย

ข้อมูลจากเอกสารข้างต้น ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ตีความข้อมูล (Interpretative Phase) เพื่อเป็นการทำความเข้าใจ ให้ความหมายแก่ข้อมูล ข้อค้นพบหรือสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ

2. การเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research)

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการนำมาซึ่งข้อมูลสำคัญในการตอบคำถามวิจัย เพราะเป็นบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์หรือมีข้อมูลมาก (Information-rich Cases) การอยู่ในเหตุการณ์โดยตรงย่อมทำให้ทราบถึงสถานการณ์ ปัญหา ข้อจำกัด และข้อคิดเห็นอันเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ปรากฏการณ์สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

- 1) ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์
- 2) ดร.อดุลย์ รักษ์สกุลสงสัย
- 3) บุคลากรของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 4) กรรมการประมงประจำจังหวัดจันทบุรี
- 5) ชาวประมงในพื้นที่กรณีศึกษา

สถานภาพในการให้ข้อมูล

อดีตประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา
อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย
อดีตนายกสมาคมออกน่านน้ำไทย
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสมสาร
อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

สุภางค์ จันทวานิช (2563 : 128-130) การตรวจสอบข้อมูล (Cross-check Data) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลมีความแม่นยำและมีความน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่ แหล่งเวลา หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่ แหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่ แหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกับศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบด้วย

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) หมายถึง การจัดหมวดหมู่ข้อมูล (Categorizing) การจัดระเบียบ การเรียงลำดับ (Ordering) การจัดการกระทำ (Manipulating) และการสรุปสาระสำคัญ (Summarizing) ของข้อมูลที่ได้จากการวิจัย เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ถักนิตถองหาข้อเท็จจริงและความเป็นไปได้ของคำตอบสำหรับคำถามวิจัย (วนิดา วาตีเจริญ และคณะ, 2560 : 306)

ในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 162-167)

1. การจัดหมวดหมู่ของข้อมูลให้เป็นระบบ โดยใช้เทคนิคการจำแนกประเภทของข้อมูล และการวิเคราะห์ ส่วนประกอบ
2. การสร้างข้อสรุปในเชิงคุณภาพ โดยการสรุปขยายความคิดใหม่หรือปรับความคิดเก่า โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อเคลื่อนจากข้อมูลรูปธรรมไปสู่แนวคิดนามธรรม
3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลเพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์มากขึ้น โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา คือ การตีความเพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย การตีความแบบบรรยายเข้มข้นเพื่อดึงความหมายออกมาจากข้อมูลที่มีอยู่ และการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ คือ การแยกแยะและการเชื่อมโยงเข้าหากันของความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยอาศัยการตีความของผู้วิจัยว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

บทที่ 4

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย

ในการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย โดยการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) หรือการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เริ่มต้นจากการเป็นมาตรการที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต ในการศึกษาสาระสำคัญของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing จะนำเสนอทั้งในส่วนของบทบัญญัติระดับนานาชาติและผลที่มีต่อประเทศไทย ดังหัวข้อต่อไปนี้

- 4.1 การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
 - 4.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
 - 4.3 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ
 - 4.4 กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
 - 4.5 ประกาศแจ้งเตือน “ใบเหลือง” ที่ประเทศไทยได้รับ
 - 4.6 การปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรองในการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
- ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982) อนุสัญญาฯ ได้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการขยายเขตทะเลของตนหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปเป็นระยะทาง 200 ไมล์ทะเล กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตทะเลดังกล่าวให้เกิดความยั่งยืน โดยระบุไว้ในข้อ 61 ว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต และข้อ 62 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 FAO ได้จัดทำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF) เพื่อเป็นมาตรการความร่วมมือให้ประเทศสมาชิก FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงของแต่ละประเทศตามความสมัครใจเพื่อให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 และได้กำหนดลักษณะของ

การประมงที่ไม่สอดคล้องกับ CCRF คือ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม กำหนดนิยามไว้ ดังนี้

1. การประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) หมายถึงกิจกรรม ดังต่อไปนี้

1.1 การทำประมงโดยใช้เรือประมงของตนหรือเรือประมงต่างชาติในน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐชายฝั่งโดยไม่มีใบอนุญาต (อาชญาบัตร) ที่ออกให้อย่างถูกต้องหรือเป็นการทำการประมงที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์กติกา เงื่อนไข หรือข้อกำหนด

1.2 ทำการประมงโดยเรือประมงที่มีสัญชาติซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่พิเศษที่มีการจัดการภายใต้องค์การประมงในภูมิภาค แต่เป็นการทำประมงที่ฝ่าฝืนมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการที่กำหนดโดยองค์การดังกล่าวซึ่งรัฐเจ้าของธงเป็นสมาชิกอยู่หรือข้อกำหนดของกฎหมายระหว่างประเทศที่บังคับใช้ได้

1.3 ฝ่าฝืนกฎหมายท้องถิ่นหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อกำหนดที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้องค์การการจัดการทางการประมงในภูมิภาค

2. การประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing) หมายถึงกิจกรรม ดังต่อไปนี้

2.1 การทำประมงโดยไม่มีการรายงานหรือรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายท้องถิ่นกฎเกณฑ์กติกา เงื่อนไข หรือข้อกำหนดไว้

2.2 ทำการประมงในเขตพื้นที่พิเศษที่มีการจัดการภายใต้องค์การประมงในภูมิภาคโดยไม่มี การรายงาน หรือรายงานข้อมูลที่ไม่ถูกต้องซึ่งเป็นการฝ่าฝืนขั้นตอนที่องค์การนั้นกำหนด

3. การทำประมงที่ไร้การควบคุม (Unregulated Fishing) หมายถึง กิจกรรมดังต่อไปนี้

3.1 การทำประมงโดยเรือประมงไร้สัญชาติหรือโดยเรือที่มีสัญชาติที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ความร่วมมือขององค์การการจัดการประมงในภูมิภาคหรือเรือของกลุ่มประเทศที่ไม่มีสถานะเป็นรัฐ โดยมีพฤติกรรมการทำการประมงไม่สอดคล้องหรือฝ่าฝืนมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการที่กำหนดโดยองค์การดังกล่าว

3.2 ทำการประมงในพื้นที่หรือเพื่อจับชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำที่ไม่มีมาตรการอนุรักษ์หรือจัดการ และทำการประมงนั้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบแห่งรัฐเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่า IUU Fishing หมายถึง การทำการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคำรวมซึ่งประกอบด้วย 1) การทำประมงที่ผิดกฎหมายไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกาที่กำหนด 2) การทำประมงที่ขาดการรายงานหรือไม่รายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงของตนให้รัฐหรือองค์กรที่กำกับทราบ และ 3) การทำประมงที่ไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในการกำหนดกฎหมายหรือนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับหลักการ IUU Fishing นั้น FAO ยอมรับให้สมาชิกของแต่ละประเทศหรือภูมิภาคไปกำหนดในรายละเอียดของการบริหารจัดการทรัพยากรและกิจการประมงที่แตกต่างกันออกไปได้ตามข้อเท็จจริง ข้อมูล และบริบทของประเทศหรือภูมิกษณนั้น ๆ

หลังจากที่ FAO ได้กำหนดลักษณะของ IUU Fishing เมื่อ พ.ศ. 2538 แล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 FAO ได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) เป็นมาตรการความร่วมมือที่ให้ประเทศสมาชิก

ของ FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประมงตามที่กำหนดใน UNCLOS 1982 และ CCRF โดย IPOA-IUU มีสาระสำคัญ คือ กำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง IUU ของรัฐในสถานะของรัฐเจ้าของธง (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) และกำหนดให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางอ้างอิงในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : NPOA-IUU) ของแต่ละประเทศ

สรุปได้ว่า แนวคิดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นแนวคิดสากลที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จาก UNCLOS 1982 ต่อจากนั้น พ.ศ. 2538 FAO ได้นำมาจัดทำเป็นมาตรการความร่วมมือในรูปของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และ พ.ศ. 2544 FAO จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อให้แต่ละประเทศไปดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยในบทบัญญัติกำหนดหลักการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ออกมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจได้ว่ารัฐนั้น ๆ มีหลักการและแนวทางในการบริหารจัดการ ทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้พัฒนาการของการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับ IUU Fishing ระดับสากลและการดำเนินการของไทย สรุปได้ดังตารางที่ 4.1 ดังนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตารางที่ 4.1 สรุปพัฒนาการของการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับ IUU Fishing ระดับสากลและการดำเนินการของไทย

ชื่อตราสาร	องค์กร เจ้าภาพ	สาระสำคัญ	การดำเนินการ ของประเทศไทย
1. อนุสัญญา ประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล : UNCLOS 1982 (พ.ศ. 2525)	UN	- รัฐชายฝั่งขยายเขตทะเลของตน ออกไป 200 ไมล์ทะเล และมีหน้าที่ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตและใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต	ประเทศไทยให้ สัตยาบัน พ.ศ. 2544 (หลังจากมีตราสาร 19 ปี)
2. จรรยาบรรณใน การทำประมงด้วย ความรับผิดชอบ : CCRF 1995 (พ.ศ. 2538)	FAO	- กำหนดนิยามการประมง IUU ได้แก่ ประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ รายงาน และไร้การควบคุม	ประเทศไทยเข้าเป็น สมาชิกลำดับที่ 49 ของ FAO เมื่อ พ.ศ. 2490
3. แผนปฏิบัติการ สากล : IPOA- IUU 2001 (พ.ศ. 2544)	FAO	- กำหนดมาตรการในการดำเนินการ เพื่อป้องกัน ลด และเลิก การประมง IUU ในสถานะของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง และรัฐ เจ้าของตลาด ให้รัฐสมาชิกนำ IPOA- IUU ไปเป็นแนวทางในการจัดทำ NPOA-IUU ของรัฐตน	ประเทศไทยจัดทำ แผนปฏิบัติการ ระดับชาติฯ : Thailand NPOA-IUU 2015 - 2019 (พ.ศ. 2558 - 2562)
4. กฎระเบียบคณะ มนตรีแห่งสหภาพ ยุโรป : (EC) No.1005/2008 (พ.ศ. 2551)	EU	- มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม 2553 - มุ่งป้องกันต่อต้านและจัดการค้า สินค้าประมงทุกประเภทที่มาจาก การทำประมง IUU ในทั่วทุกน่านน้ำ โดยกำหนดให้สินค้าประมงที่จะขาย ในสหภาพยุโรปต้องไม่มีที่มาจาก การทำประมง IUU	EU ได้ส่งคณะผู้แทนมา ตรวจประเมินประเทศไทย 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2557 และให้ ใบเหลืองแก่ประเทศไทย พ.ศ. 2558 เนื่องจากผล การประเมินการแก้ไข ปัญหาการทำประมง IUU ไม่สอดคล้องกับ กฎระเบียบฯ

สำหรับประเทศไทยแนวคิด IUU Fishing เพิ่งมาเป็นที่รู้จักและกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในสังคม และภาครัฐมาให้ความสำคัญ เมื่อ พ.ศ. 2558 โดยสาเหตุที่ก่อนหน้านี้ ประเทศไทยไม่ได้ให้นำแนวคิดสากลของการบริหารจัดการการประมงมาใช้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน UNCLOS 1982 มาตั้งแต่ต้น ประเทศไทยเพิ่งให้สัตยาบันเมื่อ พ.ศ. 2554 ไทยจึงไม่ได้เข้าร่วมการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่พัฒนามาจากอนุสัญญาฉบับนี้ จึงทำให้ก่อนการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ภาครัฐไม่ได้ติดตามและเตรียมตัวในการตั้งรับมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาจากพัฒนาการระดับสากลของข้อกำหนดเกี่ยวกับการประมง IUU Fishing ที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการ อาทิ การนำหลักการของข้อกำหนดมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย การจัดทำ NPOA-IUU เป็นต้น

ในส่วนของการดำเนินการของภาครัฐเพื่อให้ IUU Fishing ได้เป็นที่รับรู้ของชาวประมงว่า นอกเหนือจากการทำประมงโดยเรือประมงที่ไม่ได้จดทะเบียนเรือ ไม่มีอาชญาบัตรการทำประมงหรือจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ห้ามจับหรือใช้เครื่องมือต้องห้ามแล้ว กรมประมงได้จัดทำเอกสารแจกชี้แจงถึงพฤติกรรมการทำประมงที่เข้าข่าย IUU Fishing ได้แก่ (ไทยรัฐ, 29 สิงหาคม 2560)

1. การจับสัตว์น้ำที่ใช้ใบอนุญาตที่หมดอายุ หรือมิได้รับสิทธิ หรือมิได้รับอนุญาต
2. ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ต้องบันทึกและรายงานข้อมูลสัตว์น้ำที่จับได้หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำที่จับได้ รวมตลอดถึงข้อมูลที่ได้จากระบบติดตามเรือ
3. ทำการประมงในบริเวณพื้นที่ห้ามหรือระหว่างในช่วงฤดูห้ามทำการประมงหรือโดยมิได้รับโควตาหรือจับเกินจำนวนโควตาที่ได้รับจัดสรร
4. มีส่วนร่วมโดยตรงในการจับสัตว์น้ำชนิดที่ต้องห้ามทำการประมงชั่วคราวหรือทำการประมงที่ต้องห้าม
5. ใช้เครื่องมือประมงที่ต้องห้ามหรือไม่เป็นไปตามที่กำหนด
6. ปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมายรูปพรรณหรือทะเบียนใด ๆ
7. ปกปิด ยุ่งเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจหรือก้าวก่ายหลักฐานที่เกี่ยวกับการสอบสวน
8. ขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการที่เกี่ยวข้องหรือการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสังเกตการณ์ตามข้อกำหนดของประชาคมฯ ที่บังคับใช้อยู่
9. นำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กเกินกว่ามาตรฐานขึ้นเรือขนถ่ายระหว่างเรือหรือนำขึ้นฝั่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่
10. ขนถ่ายสินค้าระหว่างเรือหรือเข้ามีส่วนร่วมทำประมงร่วมสนับสนุนหรือจัดหาสิ่งจำเป็นเพิ่มเติมให้แก่เรือประมงที่ถูกระบุว่ามีส่วนร่วมในการทำประมง IUU โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือประมงที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเรือประมง IUU ของประชาคมฯ หรือขององค์กรการจัดการประมงระดับภูมิภาค
11. ทำการประมงในพื้นที่ที่องค์กรการจัดการประมงระดับภูมิภาคดูแล ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการขององค์กรนั้น ๆ หรือฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว และชกธงของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ หรือไม่ได้ให้ความร่วมมือกับองค์กรตามที่ตั้งครั้นนั้นกำหนด
12. เรือประมงที่ไม่มีสัญชาติซึ่งเป็นเรือที่ไม่มีสังกัดรัฐใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยทั้ง 12 ข้อข้างต้น เป็นข้อความที่ปรากฏอยู่ในหมวดที่ 1 มาตรา 3 ของกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งเป็นเพียงหลักเกณฑ์บางส่วนเกี่ยวกับเรือประมงและการทำประมง IUU Fishing โดยรายละเอียดในทางปฏิบัติกฎระเบียบระบุให้เป็นเรื่องของแต่ละประเทศในการกำหนดตามข้อเท็จจริงและบริบทของประเทศนั้น ๆ จึงหมายความว่า องค์ประกอบของการบริหารจัดการ IUU Fishing ของรัฐต้องประกอบด้วย 2 ส่วนหลักคือ ส่วนที่ 1 บทบาทหน้าที่ของภาครัฐในการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุม กำกับ ดูแล การทำการประมงในรัฐของตน และส่วนที่ 2 การสร้างการรับรู้ความเข้าใจให้ครอบคลุมเกี่ยวกับการทำประมง IUU Fishing ต่อผู้เกี่ยวข้องในภาคการประมงเพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

UNCLOS 1982 เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี มีลักษณะเป็นข้อตกลงที่กำหนดกรอบ (Framework Agreement) ที่รวบรวมประเด็นทุกประเด็นเกี่ยวกับกิจการทางทะเล ถือเสมือนเป็นธรรมนูญทางทะเลระหว่างประเทศ เนื้อหาสาระของอนุสัญญาดังกล่าวมีทั้งประเด็นเก่าที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ซึ่งมีอยู่ 4 ฉบับ แต่นำมาปรับปรุงเรียบเรียงใหม่ มีทั้งประเด็นใหม่ที่ปรากฏเป็นเอกสารทางกฎหมาย เช่น เขตเศรษฐกิจจำเพาะ บริเวณพื้นที่ และมีทั้งประเด็นที่มีมาก่อน แต่เป็นผลการประชุมระหว่างประเทศ เช่น ความปลอดภัยในการเดินเรือ และภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ข้อบทของอนุสัญญามีจำนวน 17 ภาค ประกอบด้วย 320 ข้อ บางข้อบทสมบูรณ์ในตัวเอง โดยรัฐสามารถปฏิบัติตามได้ แต่บางข้อบทกำหนดกรอบกว้าง ๆ ไม่สมบูรณ์ในตัวเอง การออกกฎหมายภายในจะต้องอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขยายความสาระของกฎหมาย ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในปี พ.ศ. 2554 โดยผลของข้อ 310 โดยทำคำประกาศว่าจะทำให้กฎหมายและข้อบังคับของตน สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา (ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, 2562 : 14)

UNCLOS 1982 ประกอบด้วย 17 ภาค ได้แก่ ภาค 1 บทนำ ภาค 2 ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ภาค 3 ช่องแคบที่ใช้สำหรับการเดินเรือระหว่างประเทศ ภาค 4 รัฐหมู่เกาะ ภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ภาค 6 ไหล่ทวีป ภาค 7 ทะเลหลวง ภาค 8 ระบอบของเกาะ ภาค 9 ทะเลปิดหรือกึ่งปิด ภาค 10 สิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเลที่ออกไปสู่และเข้ามาจากทะเลและเสรีภาพในการผ่าน ภาค 11 บริเวณพื้นที่ ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ภาค 13 การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ภาค 14 การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล ภาค 15 การระงับข้อพิพาท ภาค 16 บทบัญญัติทั่วไป และภาค 17 บทบัญญัติสุดท้าย

ในฐานะของรัฐที่มีหน้าที่ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ไทยเป็นภาคีอยู่ใน 4 สถานะ ต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมไทย ปัญหาของการประมงทะเล และผลประโยชน์ของชาติเข้าด้วยกันใน 4 สถานะ ประกอบด้วย

1. ในฐานะรัฐเจ้าของธง มีหน้าที่ในการดูแลเรือ การใช้ การใช้คนบนเรือทั้งที่อยู่ในน่านน้ำไทย เขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นและเขตทะเลหลวง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เรือ และการใช้เรือ

2. ในฐานะรัฐชายฝั่ง มีหน้าที่ในการดูแลการใช้ทะเล การอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ในน่านน้ำไทยให้เกิดความยั่งยืนด้วยศักยภาพสูงสุด

3. ในฐานะรัฐเจ้าของท่า มีหน้าที่ในการดูแลมิให้เรือทุกประเภทที่บรรทุกสัตว์น้ำที่เกิดจากการประมง ที่ผิดกฎหมายเข้าเทียบท่าและนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นท่า

4. ในฐานะรัฐเจ้าของตลาด มีหน้าที่ในการดูแลมิให้สัตว์น้ำที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดของตน เมื่อสินค้าสัตว์น้ำเข้าสู่ตลาดแล้วต้องสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปยังต้นทางได้อย่าง ถูกต้อง

จากการที่ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ประเทศไทยจึงไม่มีข้อผูกมัดในการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา รวมถึงกรมประมงเองก็ไม่ได้ติดตามหรือเตรียมตัวในการตั้งรับมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นสาเหตุลำดับแรกของการที่ประเทศไทยได้รับคำวินิจฉัยคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยการแจ้งให้รับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือไบเหลือง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ในสาระของไบเหลืองได้มีการระบุว่าประเทศไทยมีการไม่ดำเนินการตาม UNCLOS 1982 จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ ข้อ 21, 61, 62, 63, 94, 116, 117, 118 และ 119

งานวิจัยนี้จะนำเนื้อหาของข้อบทและสาระสำคัญเฉพาะ 9 ข้อที่ระบุในไบเหลืองที่ประเทศไทยได้รับมานำเสนอดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ข้อบทและสาระสำคัญใน UNCLOS 1982 ส่วนที่ปรากฏในไบเหลือง

ข้อบท	สาระสำคัญ
ภาค 2 ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง	
ตอนที่ 3 การผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตเกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่วน เอ หลักเกณฑ์ที่ใช้กับเรือทิ้งปวง	
ข้อ 21 กฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวกับการผ่านโดยสุจริต	ความในข้อนี้ประสงค์ให้รัฐชายฝั่งออกกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขต โดยจะต้องเผยแพร่กฎหมายและข้อบังคับเช่นว่านั้น การออกกฎหมายภายในของรัฐชายฝั่งจะต้องคำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ
ภาค 5 เขตเศรษฐกิจจำเพาะ	
ข้อ 61 การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต	รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน โดยพิจารณากำหนดปริมาณทรัพยากรมีชีวิตที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ (Allowable Catch) โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ การอนุรักษ์ต้องมีมาตรการและการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรมีชีวิตไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควร และยังสามารถให้รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าในระดับ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ข้อบท	สาระสำคัญ
	<p>อนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลกร่วมมือกันเพื่อออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ นอกจากนี้ วรรค 3 กำหนดให้รัฐชายฝั่งวางมาตรการเพื่อธำรงไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์ที่ถูกจับได้ให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสูงสุดตลอดไป (Maximum Sustainable Yield) รวมถึงความจำเป็นด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่ง และความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา คำนึงถึงแบบแผนการประมง การพึ่งพาอาศัยของมวลสัตว์น้ำ และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศที่เสนอแนะกันโดยทั่วไป วรรค 5 ได้กำหนดเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี โดยให้รัฐภาคีต่าง ๆ มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและกิจกรรมการประมง รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลปลาอย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจผู้มีอำนาจ</p>
<p>ข้อ 62 การใช้ประโยชน์จากรทรัพยากรมีชีวิต</p>	<p>หลักการของการใช้ประโยชน์สูงสุดจากรทรัพยากรมีชีวิต (Optimum Utilization of the Living Resources) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งจะกำหนดขีดความสามารถของตนในการจับทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หากรัฐชายฝั่งไม่มีขีดความสามารถที่จะจับตามปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ รัฐชายฝั่งจะต้องให้รัฐอื่นเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากส่วนเกินของปริมาณที่พึงอนุญาตให้จับได้ โดยทำความตกลงหรือข้อตกลงอื่น ๆ และเป็นไปตามข้อกำหนดเงื่อนไข กฎหมาย แสดงให้เห็นว่ารัฐชายฝั่งจะต้องกำหนดเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์จากรทรัพยากรมีชีวิต หากคนชาติของรัฐอื่นเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเพื่อจะปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์ ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขอื่น ๆ ที่บังคับไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งก็ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 และอาจเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ อาทิ</p> <p>(เอ) การออกใบอนุญาตให้แก่ชาวประมง เรือประมง และอุปกรณ์ รวมทั้งการชำระค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนในรูปอื่นซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐชายฝั่งที่กำลังพัฒนาอาจประกอบด้วยค่าชดเชยที่เพียงพอในด้านการเงิน อุปกรณ์ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมประมง</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ข้อบท	สาระสำคัญ
	<p>(บี) การพิจารณากำหนดชนิดพันธุ์ที่อาจจับได้และกำหนดโควตาปริมาณการจับไม่ว่าจะเป็นมวลสัตว์น้ำประเภทหรือกลุ่มมวลสัตว์น้ำหรือปริมาณการจับต่อเรือลำหนึ่งสำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือเกี่ยวกับปริมาณการจับโดยคนในชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งในระยะเวลาที่ระบุไว้</p> <p>(ซี) การกำหนดฤดูและพื้นที่ประมง ประเภทขนาด และจำนวนของเครื่องมือประมงและประเภท ขนาด และจำนวนของเรือประมงที่อาจใช้ได้</p> <p>(ดี) การกำหนดอายุและขนาดของปลาและชนิดพันธุ์อื่นที่อาจจับได้</p> <p>(อี) การระบุข้อสนเทศที่ต้องการจากเรือประมง รวมทั้งสถิติการจับและกิจกรรมและรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมง</p> <p>(เอฟ) การกำหนดให้ดำเนินการภายใต้การอนุญาตและการควบคุมของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับโครงการวิจัยเฉพาะเรื่องด้านการประมง และการวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินการวิจัยดังกล่าว รวมทั้งการหาสิ่งตัวอย่างจากการจับ การใช้สิ่งตัวอย่าง และการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกันทางวิทยาศาสตร์</p> <p>(จี) การจัดให้มีผู้สังเกตการณ์หรือผู้รับการฝึกอบรมบนเรือ เช่นว่านั้นโดยรัฐชายฝั่ง</p> <p>(เอช) การนำสิ่งที่เรือประมงดังกล่าวจับได้ทั้งหมดหรือบางส่วนขึ้นท่ารัฐชายฝั่ง</p> <p>(ไอ) ข้อกำหนดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการร่วมลงทุนหรือข้อตกลงด้านความร่วมมืออื่น</p> <p>(เจ) ข้อกำหนดสำหรับการฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการประมงรวมทั้งการเพิ่มสมรรถภาพของรัฐชายฝั่งในการวิจัยการประมง</p> <p>(เค) วิธีดำเนินการในการบังคับใช้</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ข้อบท	สาระสำคัญ
<p>ข้อ 63 มวลสัตว์น้ำที่มีภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่าหรือทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น</p>	<p>ให้รัฐที่เกี่ยวข้องกับมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกันหรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะตั้งแต่สองรัฐหรือมากกว่านั้นมาตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เพื่อประสานและประกันความร่วมมือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนามวลสัตว์น้ำเหล่านั้น</p> <p>ในกรณีที่มวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกันหรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำหาทางตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสมในการวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านั้น</p>
ภาค 7 ทะเลหลวง	
ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป	
<p>ข้อ 94 หน้าที่ของรัฐเจ้าของธง</p>	<p>เมื่อรัฐเจ้าของธงเรือมีความเกี่ยวข้องกับเรือโดยอาศัยหลักสัญชาติ รัฐเจ้าของธงเรือยอมใช้เขตอำนาจรัฐเหนือบุคคล ดำเนินการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการบริหาร เทคนิคและสังคมเหนือเรือที่ชักธงของตน อาทิ ทะเบียนเรือ มาตรการความปลอดภัยในการเดินเรือในทะเล มาตรการการตรวจเรือ คุณสมบัติที่เหมาะสมของนายเรือและเจ้าหน้าที่ การดำเนินการควบคุมเรือให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กระบวนการในการไต่สวนของแต่ละรัฐสำหรับภัยพิบัติทางทะเลหรืออุบัติเหตุทางการเดินเรือ</p>
ตอนที่ 2 การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง	
<p>ข้อ 116 สิทธิที่จะทำประมงในทะเลหลวง</p>	<p>รัฐทั้งปวงมีสิทธิที่จะให้คนชาติทำการประมงในทะเลหลวง ภายใต้บังคับพันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสนธิสัญญาที่รัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการผูกพันเอาไว้</p>
<p>ข้อ 117 หน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดมาตรการสำหรับคนของชาติตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง</p>	<p>กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1982 มีหน้าที่ในการดำเนินการและร่วมมือกันกับรัฐอื่น เพื่อกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ข้อบท	สาระสำคัญ
ข้อ 118 ความร่วมมือของ รัฐต่าง ๆ ในการ อนุรักษ์และการ จัดการทรัพยากร มีชีวิต	เป็นข้อบทที่เกี่ยวกับความร่วมมือ เพื่อไปจัดทำข้อตกลงระหว่าง ประเทศโดยกำหนดหน้าที่แก่รัฐหรือคนชาติของตน แสวงหา ผลประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตประเภทเดียวกันหรือต่างประเทศ ตกลงกันเพื่ออนุรักษ์จัดการทรัพยากรดังกล่าวในรูปแบบการจัดตั้ง องค์การประมงระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคตามความเหมาะสม
ข้อ 119 การอนุรักษ์ ทรัพยากรมีชีวิต ในทะเลหลวง	เป็นเรื่องมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดย อาศัยการกำหนดปริมาณที่อนุญาตให้จับได้และการวางมาตรการการ อนุรักษ์อื่น เนื่องจากทะเลหลวงเป็นเขตทะเลที่รัฐไม่สามารถอ้าง อธิปไตยได้ การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตจึงต้อง กระทำโดยความร่วมมือและออกมาในรูปแบบของข้อตกลง หลักการนี้ ได้ถูกระบุในวรรค 2 ที่กำหนดไว้ว่า ให้มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยน ข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ สถิติเกี่ยวกับการจับและกิจกรรมการ ประมง รวมทั้งข้อมูลที่มีอยู่ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลงปลาอย่าง สม่ำเสมอ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็ นระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลก ตามที่เหมาะสม โดยให้รัฐที่ เกี่ยวข้องทั้งปวงมีส่วนร่วมด้วย

ที่มา : (ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, 2562)

จากตารางที่ 4.2 ข้อบทและสาระสำคัญใน UNCLOS 1982 จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ ข้อ 21, 61, 62, 63, 94, 116, 117, 118 และ 119 มีสาระสำคัญเน้นไปที่บทบาทของรัฐชายฝั่งที่จะต้องออก
ระเบียบในการทำการประมงในน่านน้ำของตน และในฐานะรัฐเจ้าของธงที่จะต้องออกระเบียบในการ
ควบคุมเรือประมงของตนเพื่อให้เป็นการทำการประมงอย่างยั่งยืน

4.3 จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้เริ่มเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกขององค์การฯ
เร่งพัฒนาแนวคิดทางการประมงอย่างรับผิดชอบและจัดทำจรรยาบรรณการประมงขึ้นเพื่อใช้เป็น
กรอบในการปฏิบัติ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 กระทั่งเมื่อการประชุมสมัยที่ 28 ขององค์การฯ ได้มีการให้
ความเห็นชอบต่อจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible
Fisheries : CCRF) เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2538 โดยมีรายละเอียดดังนี้ (กรมประมง, 2561)

การประมงรวมทั้งการเพาะเลี้ยงนั้นเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของอาหาร การจ้างงาน การพักผ่อนหย่อนใจ
การค้า และความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนทั่วโลก ทั้งในคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต
ด้วยเหตุนี้การประมงจึงต้องดำเนินกิจกรรมด้วยความรับผิดชอบต่อจรรยาบรรณนี้ได้กำหนดหลักการ

และมาตรการสากลที่พึงปฏิบัติอย่างรับผิดชอบ เพื่อให้มั่นใจในการอนุรักษ์ การจัดการและการพัฒนาทรัพยากรที่มีชีวิตในน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพด้วยเช่นกัน จรรยาบรรณตระหนักดีถึงความสำคัญด้านโภชนาการ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของการประมง รวมทั้งประโยชน์ของทุกคนที่เกี่ยวข้องกับภาคประมง จรรยาบรรณจึงได้นำลักษณะทางชีววิทยาของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ใช้ทรัพยากรอื่นมาพิจารณาประกอบ ซึ่งรัฐทั้งหลายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งหมดควรจะสนับสนุนการปฏิบัติตามจรรยาบรรณนี้เพื่อให้บรรลุผล

จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ประกอบด้วย 12 มาตรการ ได้แก่

- มาตรา 1 ลักษณะและขอบเขตของจรรยาบรรณ
- มาตรา 2 วัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณ
- มาตรา 3 ความสัมพันธ์ระหว่างตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ
- มาตรา 4 การใช้ปฏิบัติ การติดตามผลและการแก้ไขปรับปรุง
- มาตรา 5 ความต้องการพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา
- มาตรา 6 หลักการทั่วไป
- มาตรา 7 การจัดการประมง
- มาตรา 8 การปฏิบัติประมง
- มาตรา 9 การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- มาตรา 10 การผสมผสานการประมงกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง
- มาตรา 11 การแปรรูปสัตว์น้ำภายหลังการจับและการค้า
- มาตรา 12 การวิจัยทางการประมง

หลักการสำคัญของ CCRF คือ กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การจัดการและการพัฒนาการประมงที่ครอบคลุมกิจกรรมการทำประมงในทุกสาขา เช่น การทำประมง การพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ กระบวนการแปรรูปสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การวิจัยทางการประมงและการบูรณาการการทำประมงกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งโดยคำนึงถึงระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งให้ความสำคัญในด้านความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ CCRF ไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีสภาพบังคับในตัวเอง หากรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศใดไม่ปฏิบัติตามจึงไม่มีโทษ แต่เป็นมาตรการความร่วมมือที่ให้ประเทศสมาชิก FAO ปฏิบัติตามความสมัครใจ โดยให้ไปกำหนดเป็นนโยบายด้านการประมงของประเทศหรือนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้รัฐมีการบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

4.4 กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

ในเนื้อหาของกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 นำเสนอที่มาของกฎระเบียบนี้ว่ามีที่มาจากบทบัญญัติ ดังนี้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 12 มกราคม 2565)

1. การที่ประชาคมยุโรปเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดคร่อมเขตและอพยพย้ายถิ่นไหลฉบับวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995 (UN Fish Stocks Agreement 1995) และได้ยอมรับความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุมเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลหลวงให้ปฏิบัติตามมาตรการสากลเพื่ออนุรักษ์และจัดการประมง ฉบับวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (FAO Compliance Agreement) บทบัญญัติเหล่านี้ได้กำหนดหลักการว่า รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

2. กฎระเบียบคณะมนตรี (EC) ฉบับที่ 2371/2002 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2002 ว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนตามแนวนโยบายการประมงร่วม เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตทางทะเล ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม

3. การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นหนึ่งในภัยคุกคามที่ร้ายแรงมากที่สุดต่อการใช้ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเลอย่างยั่งยืน และส่งผลกระทบต่อแนวความคิดหลักของนโยบายการประมงร่วม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อความพยายามระดับนานาชาติในการส่งเสริมธรรมาภิบาลทางทะเลให้ดีขึ้น การทำประมง IUU ยังเป็นภัยคุกคามหลักต่อความหลากหลายทางชีวภาพของท้องทะเลซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในเอกสารข้อมูลจากคณะกรรมการธิการฯ (Communication from the Commission) เรื่องการยุติการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพภายใน ค.ศ. 2010 และต่อไปในภายหน้า

4. องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ออกแผนปฏิบัติการสากลเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU ใน ค.ศ. 2001 ซึ่งประชาคมฯ ได้เห็นชอบแล้ว นอกจากนี้องค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาคต่าง ๆ ได้จัดทำมาตรการที่หลากหลายเพื่อตอบโต้การทำประมง IUU

เพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยามการทำประมง IUU ขอบเขตของกฎระเบียบฉบับนี้ครอบคลุมถึงกิจกรรมการทำประมงในทะเลหลวง และในเขตน่านน้ำที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งรวมถึงในเขตน่านน้ำที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก

กฎระเบียบ ประกอบด้วย

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 การตรวจสอบเรือประมงประเทศที่สาม ณ ท่าเทียบเรือของรัฐสมาชิก

ส่วนที่ 1 เงื่อนไขสำหรับการเข้าเทียบท่าของเรือประมงประเทศที่สาม

ส่วนที่ 2 การตรวจสอบที่ทำเทียบเรือ

หมวด 3 แผนงานการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำสำหรับการนำเข้าและการส่งออกสินค้าประมง

หมวด 4 ระบบการแจ้งเตือนของประชาคมฯ

หมวด 5 การระบุเรือประมงว่าเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU

หมวด 6 ประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือ

หมวด 7 มาตรการต่อเรือประมงและรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU

หมวด 8 คนชาติ

หมวด 9 มาตรการบังคับใช้กฎหมายทันที วิธีการบังคับ และวิธีการบังคับประกอบ

หมวด 10 การนำมาใช้ซึ่งบัญญัติที่ออกภายในองค์การการจัดการประมงระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการพบเห็นเรือประมงขณะกระทำผิด

หมวด 11 ความช่วยเหลือระหว่างกัน

หมวด 12 บทบัญญัติส่งท้าย

ในที่นี้จะนำเสนอรายละเอียดหมวด 1 มาตรา 3 เรือประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดการทำประมงของไทย ดังนี้

1. ให้ถือว่าเรือประมงเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU หากเป็นที่ประจักษ์ว่าเรือลำดังกล่าวกระทำการดังต่อไปนี้ ซึ่งขัดต่อมาตรการการอนุรักษ์และจัดการที่บังคับใช้ภายในบริเวณที่ทำการประมงนั้น ๆ

1.1 การจับสัตว์น้ำที่ใช้ใบอนุญาตที่หมดอายุหรือมิได้รับสิทธิหรือมิได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของธงหรือจากรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง หรือ

1.2 ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ต้องบันทึกและรายงานข้อมูลสัตว์น้ำที่จับได้หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำที่จับได้ รวมตลอดถึงข้อมูลที่ได้จากระบบติดตามเรือด้วยดาวเทียมหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศแจ้งล่วงหน้าตามมาตรา 6 ได้ หรือ

1.3 ทำการประมงในบริเวณพื้นที่ห้ามทำการประมงหรือระหว่างในช่วงฤดูห้ามทำการประมงหรือโดยไม่ได้รับโควตาหรือจับเกินจำนวนโควตาที่ได้รับจัดสรรหรือทำประมงในระดับความลึกกว่าที่ได้รับอนุญาต หรือ

1.4 มีส่วนร่วมโดยตรงในการจับสัตว์น้ำชนิดที่ต้องห้ามทำการประมงชั่วคราวหรือทำประมงที่ต้องห้าม หรือ

1.5 ใช้เครื่องมือประมงที่ต้องห้ามหรือที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนด หรือ

1.6 ปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย รูปพรรณ หรือทะเบียนใด ๆ หรือ

1.7 ปกปิด ยุงเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจหรือกำจัดหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน หรือ

1.8 ขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่เกี่ยวข้องหรือการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสังเกตการณ์ปฏิบัติตามข้อกำหนดของประชาคมฯ ที่บังคับใช้ หรือ

1.9 นำสัตว์น้ำที่ขนาดเล็กเกินกว่ามาตรฐานขึ้นเรือ ขนถ่ายระหว่างเรือหรือนำขึ้นฝั่ง ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หรือ

1.10 ขนถ่ายสินค้าระหว่างเรือหรือเข้ามีส่วนร่วมทำประมงร่วม สนับสนุน หรือจัดหาสิ่งจำเป็นเพิ่มเติมให้แก่เรือประมงที่ถูกระบุว่ามีส่วนร่วมในการทำประมง IUU ตามกฎระเบียบฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือประมงที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเรือประมง IUU ของประชาคมฯ หรือบัญชีรายชื่อเรือประมง IUU ขององค์การการจัดการประมงระดับภูมิภาค หรือ

1.11 ทำการประมงในพื้นที่ที่ท้องกจัดการประมงระดับภูมิภาคดูแลในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอนุรักษ์และการจัดการขององค์กรนั้น ๆ หรือฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าว และชักธงของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรนั้น ๆ หรือไม่ได้ให้ความร่วมมือกับองค์กรตามที่องค์กรนั้นกำหนด

1.12 เรือประมงที่ไม่มีสัญชาติ และดังนั้นจึงเป็นเรือที่ไม่สังกัดรัฐใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. กิจกรรมที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งข้างต้นเป็นการฝ่าฝืนอย่างรุนแรงต่อมาตรา 42 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของการฝ่าฝืนนั้น ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐสมาชิกจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาจากเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ ความเสียหายที่ก่อขึ้น มูลค่าความเสียหาย ระดับการฝ่าฝืนหรือการกระทำผิดซ้ำซาก

จากการที่สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้ประเทศที่จะส่งออกสินค้าประมงที่จับได้ไปยังสหภาพยุโรปต้องจัดทำระบบป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงแบบ IUU และต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปทุกครั้งเพื่อรับรองว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงแบบ IUU ซึ่งระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปดังกล่าวเป็นที่มาของประกาศแจ้งเตือนใบเหลืองที่ประเทศไทยได้รับใน พ.ศ. 2558

4.5 ประกาศแจ้งเตือนใบเหลืองที่ประเทศไทยได้รับ

เมื่อสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หลังจากที่จะเปรียบเทียบผลบังคับใช้ สหภาพยุโรปได้ส่งคณะผู้แทนเข้ามาตรวจประเมินประเทศไทย จำนวน 3 ครั้ง คือ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 และเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 โดยครั้งหลังสุดนี้สหภาพยุโรปได้มีความเห็นว่าจะให้ใบเหลืองประเทศไทย เนื่องจากผลการประเมินในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของไทยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป

ดังนั้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกประกาศแจ้งเตือนหรือให้ใบเหลืองกับประเทศไทย อันเนื่องมาจากประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐเจ้าของตลาด ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากลมิได้มีการดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงแบบ IUU ปล่อยให้เรือประมงที่ติดธงไทยทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งในบริเวณน่านน้ำภายในและต่างประเทศ มิได้กำกับดูแลการทำประมงทะเลในน่านน้ำไทยให้เกิดความยั่งยืน รวมทั้งไม่สามารถติดตามควบคุม ดูแลกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ทั้งที่นำเข้ามาเพื่อการแปรรูปและส่งไปจำหน่ายยังประเทศในเครือสหภาพยุโรปได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ประมงแบบ IUU มิให้มีการซื้อขายผ่านประเทศไทยและส่งออกไปยังตลาดประชาคมยุโรป ทำให้สหภาพ

ยุโรปในฐานะรัฐเจ้าของตลาดจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยตามกระบวนการเบื้องต้น คณะกรรมาธิการฯ ได้ออกประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำรัฐบาลไทยในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรปไม่เป็นที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (ซุมสิน ชมชูชื่น, 2561 : 29-30)

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอใน 2 ส่วนที่เกี่ยวข้องประกาศแจ้งเตือนใบเหลืองที่ประเทศไทยได้รับ คือ 1) สาระสำคัญในประกาศแจ้งเตือนใบเหลือง และ 2) ความคิดเห็นของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ดังนี้

4.5.1 สาระสำคัญในประกาศแจ้งเตือนใบเหลือง

ในส่วนของสาระสำคัญของใบเหลืองประเทศไทยในครั้งนี้ ปรากฏอยู่ในเอกสารของคณะกรรมาธิการยุโรป ฉบับที่ชื่อว่า Commission Decision of 21 April 2015 on Notifying a Third Country of the Possibility of Being Identified as a Non-cooperating Third Country in Fighting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือคำวินิจฉัยคณะกรรมาธิการยุโรป วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมมีจำนวน 94 ข้อ โดยสามารถสรุปประเด็นหลักได้ว่ามี 49 ข้อ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 12 มกราคม 2565)

1. รายงานการตรวจเยี่ยมฉบับสมบูรณ์ถูกส่งไปยังประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2557 โดยคณะกรรมาธิการฯ ยอมรับระหว่างการเยือนว่าความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของไทยนับตั้งแต่ปี 2554 นั้น มีน้อยหรือไม่มีเลย (ข้อ 20)

2. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ตั้งอยู่บนข้อมูลพื้นฐานที่ได้รับทั้งจากการไปตรวจเยี่ยมในสถานที่จริง และข้อมูลที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะว่า มีเรือประมงอย่างน้อย 11 ลำ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการทำประมงแบบ IUU ในช่วงปี 2553-2557 (ข้อ 26)

3. บนพื้นฐานของหลักฐานที่ได้รับ มีรายงานว่าเรือที่ติดธงไทยมีความตั้งใจที่จะกระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง โดยทำการจับปลาโดยไม่มีอาชญาบัตรที่ถูกต้อง ใบอนุญาตหรือเอกสารการอนุญาตที่ออกโดยรัฐเจ้าของธง หรือรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (Vessel Monitoring System : VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในรัฐชายฝั่ง ซึ่งเป็นเขตที่เรือประมงที่ติดธงประเทศอื่น ๆ ทุกลำจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือ นำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับใบอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากการไทย และการนำผลิตภัณฑ์ประมงนั้นเข้ามายังสหภาพยุโรป มีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะหรือการลงทะเบียน ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการ นอกจากนี้เรือประมงเหล่านี้บางลำยังไม่มีระบบบันทึกการรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลการจับ

สัตว์น้ำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนด กรมประมงของไทยมีการสอบสวนเพียงกรณีเดียว (จากกรณีที่เกิดขึ้นทั้งหมด) (ข้อ 27)

4. ในเดือนตุลาคมปี 2557 เรือประมงไทย 5 ลำ ถูกจับเนื่องจากทำการประมงผิดกฎหมาย ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะปาปัวนิวกินี (Papua New Guinea' (PNG) Exclusive Economic Zone (EEZ)) การไม่ติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามเรือ ไว้ในเรือประมงทำให้เรือประมงส่วนมากของไทย (ตามที่ได้ อธิบายไว้ในข้อ 37) มีจุดอ่อนในการเชื่อมโยงข้อมูลกับรัฐเพื่อนบ้าน (ส่วนที่ 3.2 ของเอกสารฉบับนี้) แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงในการทำการประมงแบบ IUU ที่จะเกิดขึ้นในกองเรือประมงไทยมีอยู่ใน ระดับสูง ดังจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของกองเรือประมงไทยในกิจกรรมการทำประมง แบบ IUU ในมหาสมุทรแปซิฟิก และอินเดียตะวันตก ในช่วงปี 2554-2557 (ตามที่ระบุไว้ในข้อ 26) พื้นที่และการแผ่ขยายของปฏิบัติการการทำประมงแบบ IUU มีความสัมพันธ์กับการกระจายตัวของ กองเรือประมงนอกน่านน้ำไทย ก่อนปี 2555 (ข้อ 28)

5. ในอดีตกองเรือประมงไทยจับสัตว์น้ำได้คิดเป็นร้อยละ 40 ของปริมาณผลิตภัณฑ์ที่ได้ จากการประมงทะเลทั้งหมด ผลผลิตดังกล่าวได้ลดลงอย่างมากในหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการ ทำประมงที่เกินขนาด มีการจับสัตว์น้ำเกินกว่าปริมาณที่พึงจับได้ในน่านน้ำไทย ทั้งสัตว์น้ำ หน้าดินและปลาผิวน้ำ ในปี 2550 มีรายงานว่ากองเรือประมงไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามากกว่า 460 ลำ เข้าทำการประมงในน่านน้ำของประเทศอินโดนีเซีย กัมพูชา มาเลเซีย บังคลาเทศ โซมาเลีย มาดากัสการ์ และพม่า วันนี้นักประมงนอกน่านน้ำถูกจำกัดจำนวน มีเรือประมงเพียง 10 ลำ ที่ได้รับ ใบอนุญาตให้ทำประมงเบ็ดราวในเขตมหาสมุทรอินเดีย และเรือประมงอวนลากเพียง 52 ลำ ที่ได้รับ อนุญาตสำหรับการจับปลาในปาปัวนิวกินี การลดปริมาณลงของมวลสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย ประกอบกับพื้นที่การทำประมงที่ลดลงอันเนื่องมาจากการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงน่านน้ำ ประเทศ ที่สาม ทำให้เชื่อว่ามีเรือประมงจำนวนมากยังคงทำการประมงอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่มีการควบคุม หรือการรายงานผลจับสัตว์น้ำทั้งในเขตทะเลหลวง และในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ (ข้อ 29)

6. นับตั้งแต่ปี 2554 กองเรือประมงไทยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่า 15,000 ลำ ปัจจุบัน ประมาณการว่ามีเรือประมงอยู่จำนวน 40,000 ลำ โดย 7,000 ลำ เป็นเรือประมงพาณิชย์ (แต่ละลำมี น้ำหนักมวลรวมมากกว่า 20 ตันกรอส) จากจำนวนเรือทั้งหมด มีเรื่อน้อยกว่า 1 ใน 5 จากทั้งหมดที่ ใช้สมุดปูมเรือ (Logbooks) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการทำประมงส่วนใหญ่ขาดการรายงาน ซึ่งในกรณีนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนในฐานะรัฐชายฝั่งที่ต้อง ดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศตน ตามปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 61 และ 62 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 นอกจากนี้ยังเป็นการละเมิด ข้อ 24 ของ แผนปฏิบัติการสากลในการดำเนินการเพื่อป้องกันยับยั้งและกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่กำหนดให้เป็นภาระผูกพันที่จะต้องส่งสมุดปูมเรือที่มีการบันทึก การจับปลาอย่างสม่ำเสมอ (ข้อ 30)

7. จากข้อ 28-30 แสดงให้เห็นว่าการทำประมงและอุตสาหกรรมประมงของไทย ตกอยู่ในสภาพ ของการลดลงของปริมาณมวลรวมของสัตว์ การลดลงของพื้นที่ทำประมง (การปิดพื้นที่ของเขต เศรษฐกิจจำเพาะ และการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงน่านน้ำของรัฐชายฝั่งของประเทศที่สาม) และการ

เพิ่มขึ้นของการทำประมง (เรือประมงพาณิชย์ 4,000 ลำในปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็น 7,000 ลำในปี 2557) ข้อเท็จจริงที่อธิบายไว้ในข้อดังกล่าวข้างต้นสนับสนุนข้อสรุปเบื้องต้นว่ากองเรือประมงไทยมีการทำการประมงที่ผิดกฎหมายนอกน่านน้ำไทย โดยสัตว์น้ำที่จับได้ไม่มีการรายงาน หรือรายงานเท็จ (ข้อ 30)

8. จากข้อมูลที่ปรากฏในข้อ 26, 27, 28 และ 31 คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนในฐานะรัฐเจ้าของธง ในอันที่จะป้องกันกองเรือประมงของตนจากการมีส่วนร่วมในทำกิจกรรมแบบ IUU ซึ่งในกรณีนี้ มาตรา 94 (2) (b) ของอนุสัญญาฯ UNCLOS 1982 บัญญัติให้รัฐเจ้าของธงต้องถืออำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแห่งรัฐตนเหนือเรือที่ติดธงของรัฐนั้น ๆ รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ ของหัวหน้าผู้ควบคุมเรือ เจ้าหน้าที่และลูกเรือที่อยู่ในเรือ บทบัญญัติยังกำหนดให้รัฐเจ้าของธงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการหรือให้ความร่วมมือกับรัฐอื่นในการดำเนินการ เช่น มาตรการของชาตินั้น ๆ ที่อาจมีความจำเป็นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในเขตทะเลหลวงด้วย (ข้อ 32)

9. คณะกรรมาธิการฯ ได้วิเคราะห์เอกสาร และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังและควบคุมการทำประมงทะเลของไทย รวมทั้งผลิตภัณฑ์ประมงที่นำเข้า ผลจากการประเมินคณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถทำให้มั่นใจได้ว่า ผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งเข้ามายังท่าเรือของไทย และโรงงานแปรรูป มิได้เกิดจากการประมง IUU ทางประเทศไทยไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าตนมีข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อประกอบการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ประมงแปรรูปที่ส่งไปยังตลาดสหภาพยุโรป (ข้อ 34)

10. การเดินทางไปเยือน เมื่อปี 2555 พบว่าทั้งสองหน่วยงาน คือกรมเจ้าท่าและกรมประมงที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนไม่มีความร่วมมือกันในการดำเนินการจดทะเบียนเรือจริง ข้อมูลทะเบียนเรือของทั้งสองหน่วยงานมีความแตกต่างกันจำนวน 2,000-3,000 ลำ การขาดความร่วมมือระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมประมงทำให้ความสามารถของประเทศไทยในการตรวจสอบขนาดศักยภาพของกองเรือประมงอ่อนแอลง และช่วยให้ผู้ประกอบการประมงที่ทำผิดกฎหมายดำเนินการจากประเทศไทยได้โดยไม่ถูกตรวจสอบ ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่เรือประมงไทยสามารถทำการประมงได้โดยไม่จดทะเบียน หรือไม่มีใบอนุญาต และขนถ่ายสินค้าประมงที่ไม่มีการจดทะเบียนขึ้นฝั่งเพื่อการแปรรูปจึงยังคงมีอยู่สูง (ข้อ 36)

11. นอกจากนี้การขาดการติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามเรือ เพื่อใช้ในการตรวจสอบแหล่งประมง เป็นการทำลายกระบวนการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำของไทย ซึ่งทางการไทยไม่สามารถตรวจสอบ และพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบและเป็นอิสระตามที่ผู้ประกอบการประมงแจ้งได้ ในกรณีนี้ประเทศไทยจึงล้มเหลวในการปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ถึงความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพในการเฝ้าระวัง ควบคุม และตรวจสอบการประกอบกิจการประมง ตามบทบัญญัติในมาตรา 94 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU (ข้อ 37)

12. ประเทศไทยยังแปรรูปผลิตภัณฑ์ประมงที่มาจากประเทศที่สาม ที่ไม่ได้แจ้งกับคณะกรรมาธิการฯ ตามข้อ 20 ของกฎระเบียบ IUU ซึ่งรวมถึงวานูอาตู สหพันธรัฐไมโครนีเซีย และ

หมู่เกาะมาร์แชลล์ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการเพิ่มความเสี่ยงว่าผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งเข้าไปยังตลาดสหภาพยุโรปไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะไม่มีการทำประมงแบบ IUU (ข้อ 40)

13. จากข้อมูลที่ได้รับจากทางการไทยร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งเข้ามายังท่าเทียบเรือในประเทศไทยได้รับการตรวจสอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบการเทียบท่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบ การอนุมัติหรือปฏิเสธการเข้าเทียบท่าในประเทศไทยเพื่อขนถ่ายสินค้าประมงขึ้นฝั่งของเรือจากประเทศที่สาม การนำเข้าทั้งหมดได้รับการอนุญาตให้นำเข้า โดยการเสนอชุดของเอกสาร (เช่น ทะเบียนเรือ อาชญาบัตร ฯลฯ) และใบรับรองการจับสัตว์น้ำในกรณีที่ผลิตภัณฑ์ประมงนั้นจะส่งไปยังตลาดสหภาพยุโรป การตรวจเยี่ยม ในปี 2555 และ 2557 พบว่า ใบรับรองการจับสัตว์น้ำจะส่งมาถึงหลังจากสินค้าประมงถูกนำเข้ามายังประเทศไทยแล้วหลายสัปดาห์หรือหลายเดือน ความเชื่อมโยงกันของจำนวนในใบอนุญาตนำเข้ากับจำนวนในใบรับรองการจับสัตว์น้ำมีความยุ่งยากมากในการสืบค้น การสืบค้นเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับยิ่งทำได้ยากกว่า (ข้อ 42)

14. จากการสังเกตของคณะกรรมการฯ พบว่าระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (ตามข้ออธิบายไว้ในข้อ (44) ถึง (48)) พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยล้มเหลวในการใช้มาตรการเพื่อปรับปรุงความโปร่งใสของตลาดของตน ที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ประมงแบบ IUU ที่มีการซื้อขายผ่านประเทศไทย (ข้อ 43)

15. ในปี 2555 คณะกรรมการฯ ได้เข้าตรวจเยี่ยมการดำเนินการของผู้ประกอบการตัวแทนการค้า และโรงงานแปรรูปปลาหลายแห่ง เพื่อประเมินความโปร่งใสและการตรวจสอบย้อนกลับในตลาดผลิตภัณฑ์ประมงของไทยพบข้อบกพร่องจำนวนหนึ่ง (ข้อ 44)

16. คณะกรรมการฯ พบว่าระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่ทางการไทยพัฒนาขึ้น ไม่มีความเชื่อมโยงกับระบบการลงบัญชีของบริษัทเอกชน ดังนั้นจึงไม่อาจแน่ใจได้ว่าข้อมูลจะมีความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลที่บันทึกโดยหน่วยงานของรัฐกับข้อมูลที่บันทึกไว้ในระบบบัญชีและการผลิตของบริษัท สถานการณ์เช่นนี้ทำลายความน่าเชื่อถือของห่วงโซ่การตรวจสอบย้อนกลับในระดับบริษัท นอกจากนี้ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สนับสนุนระบบการตรวจสอบย้อนกลับของหน่วยงานของรัฐยังเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ และเอกสารสำคัญในห่วงโซ่อุปทาน เช่น เอกสารการนำเข้าไม่มีการบันทึกข้อมูลที่สำคัญ เช่น ชื่อของเรือสนับสนุน (เรือแม่หรือเรือขนส่ง) และปริมาณรวมสุทธิที่แท้จริงที่บริษัทแปรรูปรับซื้อมา สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ เน้นให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการตรวจสอบย้อนกลับทั้งระบบ (ข้อ 45)

17. รูปแบบของเอกสารราชการที่หน่วยงานของรัฐพัฒนาขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบย้อนกลับถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องโดยผู้ประกอบการ ที่ถูกตรวจพบว่ามีปริมาณปลานำเข้าไม่ถูกต้อง การกระทำดังกล่าวนี้หมายความว่าระบบสามารถถูกละเมิดได้โดยการอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถสำแดงปริมาณการนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงตามใบรับรองการจับสัตว์น้ำได้มากกว่าความเป็นจริง และสามารถปกปิด (ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการทำประมงแบบ IUU เป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกต้อง) โดยผ่านการประเมินจากสำแดงข้อมูลที่มากกว่าความเป็นจริง (ข้อ 46)

18. บริษัทแปรรูปผลิตภัณฑ์ประมงจัดทำบัญชีวัตถุดิบคงเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ โดยการกรอกข้อมูลบัญชีด้วยปริมาณเต็มจำนวนตามที่ปรากฏในใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ซึ่งตรงข้ามกับปริมาณที่มีการซื้อ-ขายจริง บัญชีเหล่านี้ถูกบันทึกจากบริษัท โดยปราศจาก

การเชื่อมโยงกับระบบบัญชีภายใน (ของบริษัทเอง) และจัดทำขึ้นภายหลังจากกระบวนการแปรรูปเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับใบรับรองการแปรรูปสัตว์น้ำ (Annex IV Processing Statement) จากทางราชการ การดำเนินการดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าระบบการบันทึกข้อมูลที่ถูกตรวจสอบ พบว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตรวจสอบถึงความแตกต่างของอัตราส่วนการแปรรูปกับผลผลิตที่ได้รับ นอกจากนี้การไม่สามารถเชื่อมโยงปริมาณวัตถุดิบที่ใช้กับผลผลิตที่แปรรูปได้โดยการใช้ระบบบัญชีภายใน (ของบริษัท) มาแสดง และการเปิดโอกาสให้ระบบสามารถสำแดงเท็จ (ปริมาณสัตว์น้ำ) และพอกผลิตภัณฑ์ประมงที่เกิดจากการทำประมง IUU ได้ ความสัมพันธ์ของการตรวจสอบ (การบันทึกข้อมูลในระบบการตรวจสอบย้อนกลับ) ในจำนวนที่ต่ำของกรมประมง และการขาดการกระทำที่ชัดเจนต่อระบบตรวจสอบย้อนกลับที่ล้มเหลวเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความไม่เต็มใจที่จะรับประกัน (ทำให้เกิดความแน่ใจ) ในความโปร่งใสของห่วงโซ่อุปทาน และความล้มเหลวในการนำมาตรการไปใช้กับผู้ประกอบการ ที่สัมพันธ์ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการทำกิจกรรมประมงแบบ IUU ตามที่ระบุไว้ในข้อ 72-74 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU (ข้อ 47)

19. การตรวจเยี่ยม ในปี 2555 ยังพบว่าปลาหูช้างที่ถูกนำเข้ามาในประเทศไทย จำนวน 40,000 ตัน ไม่ผ่านการควบคุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากร แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอในความร่วมมือระหว่างกรมประมงกับกรมศุลกากรในการตรวจสอบความถูกต้องของการนำเข้าวัตถุดิบ (ข้อ 48)

20. ในการเตรียมการสำหรับการตรวจเยี่ยมในปี 2557 หน่วยงานควบคุมการประมงยุโรป (EFCA) ได้วิเคราะห์ใบรับรองการจับสัตว์น้ำซึ่งส่งมายังเขตพรมแดนของสหภาพยุโรปตามสัญญาจากประเทศไทย จำนวน 200-300 ใบ พบว่าใบรับรองเหล่านี้ได้ผ่านการออกโดยกรมประมง บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับจากผู้ประกอบการไทย (ในการส่งผลิตภัณฑ์ประมงเข้ามายังสหภาพยุโรป) ผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการบันทึกข้อมูลตามที่ระบุไว้ข้างต้นสามารถเห็นได้ในความผิดพลาด (ข้อ 49)

21. การวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ประมงที่ได้จากการจับจากน่านน้ำภายในของไทย แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันดังต่อไปนี้

21.1 ปริมาณที่แตกต่างกันของวัตถุดิบชนิดเดียวกัน ถูกแสดงน้ำหนักที่เท่ากันกับผลิตภัณฑ์แปรรูปขั้นสุดท้าย

21.2 ใบรับรองการจับสัตว์น้ำ 2 ใบ ออกให้กับการออกเรือเที่ยวเดียวกัน

21.3 ผลิตภัณฑ์ประมงอบแห้งมีน้ำหนักเพิ่มขึ้นซึ่งตรงข้ามกับการคาดการณ์ว่า ภายหลังจากกระบวนการคายน้ำ (ทำให้แห้ง) น้ำหนักผลิตภัณฑ์ควรลดลง

21.4 อัตราส่วนในการผลิต (ระหว่างวัตถุดิบกับผลผลิตขั้นสุดท้าย) ของผู้ส่งออกแต่ละราย ไม่เท่ากัน

21.5 ผลผลิตขั้นสุดท้ายพบว่ามีปริมาณมากกว่าวัตถุดิบถึง 2 เท่า

21.6 วันที่ส่งออก เกิดขึ้นภายหลังจากวันที่จับ และผลิต 3 ถึง 4 ปี

21.7 ไม่มีการระบุแหล่งที่จับ

21.8 ไม่มีการแสดงมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการ (ทรัพยากรสัตว์น้ำ) ทั้งในระดับสากล ระดับภูมิภาค และระดับชาติ (ข้อ 50)

22. การวิเคราะห์ใบรับรองการจับสัตว์น้ำของประเทศที่สามที่นำมาแปรรูปในประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติต่อไปนี้

22.1 ใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่เชื่อมโยงกับกิจกรรมซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าเป็นการทำประมง IUU

22.2 ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สอดคล้องกันของใบรับรองการจับสัตว์น้ำ เช่น หมายเลข IMO ไม่ถูกต้อง

22.3 ความไม่สอดคล้องกันระหว่างน้ำหนักของสัตว์น้ำที่จับ น้ำหนักที่เทียบท่า และน้ำหนักที่ได้จากการแปรรูป

22.4 เรือไม่ได้อยู่ในบัญชีเรือที่ได้ลงทะเบียนกับองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization : RFMO)

22.5 เรือขนส่งไม่ได้อยู่ในบัญชีรายการเรือขนส่งของ RFMO

22.6 วันที่เทียบท่าเกิดขึ้นก่อนวันที่ทำการขนถ่ายสินค้าระหว่างเรือ

22.7 มีการแก้ไขเพิ่มเติมปริมาณและวันที่ในใบรับรองการจับสัตว์น้ำ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ประมงดังกล่าวนับตั้งแต่การจับสัตว์น้ำที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำประมง IUU ตลอดไปจนถึงปริมาณสัตว์น้ำที่แตกต่างไปจากใบรับรองการจับสัตว์น้ำที่สามารถระบุความผิดพลาดได้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ และองค์การจัดการประมงของในภูมิภาค ในการนำมาตรวจการป้องกัน ยับยั้ง หรือขจัดการทำประมง IUU ไปใช้ในฐานะของรัฐเจ้าของตลาดได้อย่างเหมาะสม ตามที่ระบุไว้ในข้อ 68 และ 72 ของแผนปฏิบัติการสากล NPOA-IUU (ข้อ 51)

23. ข้อมูลที่ได้บรรยายไว้ในข้อ (50) และ (51) ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผลิตภัณฑ์ (ประมง) ที่ผ่านกระบวนการ (ผลิต) จากประเทศไทย บ่อนทำลายกฎการดำเนินการหลังการเก็บเกี่ยวอย่างยั่งยืน ตามที่ระบุไว้ในข้อ 11 ของจรรยาบรรณขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และยังเน้นย้ำให้เห็นถึงการที่ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดกฎระเบียบเพื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการร่วมมืออย่างเพียงพอกับประเทศที่สามที่ทำการประมง และมีการใช้มาตรการที่จะสร้างความมั่นใจในความโปร่งใสและการตรวจสอบย้อนกลับของผลิตภัณฑ์ที่จะส่งเข้าสู่ตลาดให้สอดคล้องกับข้อ 67-69 และ 71-72 ของแผนปฏิบัติการสากล NPOA-IUU เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมง หรือผลิตภัณฑ์ประมงได้ (ข้อ 52)

24. ในมุมมองของสถานการณ์ตามที่ได้กล่าวมาในคำวินิจฉัยนี้ และบนพื้นฐานขององค์ประกอบที่เป็นข้อเท็จจริงทั้งหมดที่รวบรวมโดยคณะกรรมการฯ รวมทั้งหลักฐานการชี้แจงที่ประเทศไทยจัดทำขึ้น แสดงให้เห็นตามข้อ 31 (3) และ 31 (4) (b) ของกฎระเบียบ IUU ว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพันธกรณี ภายใต้กฎหมายสากลในฐานะรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของตลาด ในการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ผลิตภัณฑ์ประมงที่เกิดจากการทำประมง IUU เข้าสู่ตลาดประเทศไทย (ข้อ 53)

25. หลังการตรวจเยี่ยม ในปี 2554 คณะกรรมการฯ ได้เชิญชวนประเทศไทยทำงานร่วมกันในประเด็นการจัดการการทำประมงที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วนในหลายประเด็น ดังต่อไปนี้ กรอบกฎหมายและการบริหารจัดการสำหรับการจัดการประมงที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันโดยการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ และนำแผนปฏิบัติ

การแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมมาบรรจู้ไว้ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการการประมงระหว่างประเทศและภูมิภาคมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทยด้วย

คณะกรรมการฯ ได้เชิญชวนให้ประเทศไทยพัฒนาแผนการลงโทษที่สอดคล้องและยับยั้งได้ โดยการบันทึกทะเบียนการละเมิดกฎหมายและการลงโทษ คณะกรรมการฯ แนะนำให้มีการปรับปรุงแผนการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง เพื่อความแน่ใจในการควบคุมกองเรือประมงไทย และเรือประมงของประเทศที่สามที่เข้ามาขนถ่ายสินค้าในท่าเทียบเรือไทย การพัฒนาระบบการติดตามเรือประมง รวมทั้งแผนการตรวจสอบด้วย ควรมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำและแผนการตรวจสอบย้อนกลับเพื่อการส่งออกสินค้าประมงที่มีปลายทางในตลาดสหภาพยุโรป (ข้อ 56)

26. การตรวจเยี่ยมประเทศไทย ในปี 2554 แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าเพียงเล็กน้อย หรือไม่มีความก้าวหน้าในประเด็นความกังวลที่คณะกรรมการฯ ได้เน้นย้ำในปี 2554 ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายการประมง และแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ยังเป็นเพียงฉบับร่างที่ไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการได้รับความเห็นชอบ (โดยรัฐสภา) ไม่มีพัฒนาการของแผนการตรวจสอบ ควบคุม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง (MCS) และยกเว้นการเพิ่มเติมการเชื่อมโยงระหว่างเอกสารการนำเข้าและใบรับรองการจับสัตว์น้ำของประเทศที่สามในขอบข่ายงาน ระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่นำไปใช้ไม่มีผลความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญให้สังเกตเห็นได้ (ข้อ 57)

27. คณะกรรมการฯ ได้เน้นย้ำอีกครั้งถึงความจำเป็นสำหรับความร่วมมือ และการดำเนินการให้ถูกต้องตามรายงาน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555 ประเทศไทยได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2556 ซึ่งคณะกรรมการฯ ตอบกลับความคิดเห็นดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 โดยเน้นว่าการกระทำของไทยอ้างถึงการเริ่มดำเนินการในอนาคตโดยปราศจากรายละเอียดของวัตถุประสงค์หรือระยะเวลาแล้วเสร็จ ไม่มีการดำเนินการหรือการแก้ไขในประเด็นปัญหาสำคัญที่ได้จากการตรวจเยี่ยม ในปี 2554 และ 2555 อย่างเป็นทางการ และยังคงไม่มีคำตอบในประเด็นคำถามเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประมง (โดยรัฐสภา) และการปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (ข้อ 58)

28. การติดต่อกันครั้งต่อไปได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557 โดยคณะกรรมการฯ ขอเข้าตรวจเยี่ยมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานจากการตรวจเยี่ยมในปี 2554 ผลการตรวจเยี่ยมในเดือนตุลาคม 2555 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี 2555 ไม่มีความก้าวหน้าในความสำเร็จการจะเร่งนำร่างพระราชบัญญัติการประมงซึ่งจะให้อำนาจในการดำเนินงานและการบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการการประมงและเครื่องมือในการตรวจสอบย้อนกลับไปยังบังคับใช้ ยังคงเป็นฉบับร่างที่มีกำหนดการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในเวลาใดเวลาหนึ่ง ในปี 2558 การใช้ระบบติดตามเรือครอบคลุมจำนวนเรื่อน้อยลงกว่าในปี 2555 และการวิเคราะห์กระบวนการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำในประเทศไทย เน้นย้ำให้เห็นถึงความเสี่ยงที่ผลิตภัณฑ์ประมงที่เกิดจากการทำประมง IUU จะเข้าไปในตลาดสหภาพยุโรปได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการฯ พิจารณาว่า ประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขประเด็นปัญหาทั้งหมด ที่คณะกรรมการฯ ระบุไว้ในปี 2555 และไม่สามารถใช้อำนาจใน

เขตอำนาจตามกฎหมายของตนในการบริหารจัดการ การดำเนินการทางเทคนิคและสังคม เหนือกองเรือประมงของตนตามมาตรา 94 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 นอกจากนี้ยังไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ในเรื่องการตรวจสอบ การควบคุมและการเฝ้าระวังกองเรือประมงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการดำเนินงานในเรื่องระบบติดตามเรือ และการให้เรือประมงจัดทำสมุดปูมเรือ ได้เป็นผลสำเร็จ (ข้อ 60)

29. โดยรวมทางการไทยให้ความร่วมมือและตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อการขอข้อมูลหรือการตรวจสอบยืนยันทั้งจากประเทศสมาชิกและคณะกรรมการฯ ตามข้อ 17(6) ของกฎระเบียบ (EC) No 1005/2008 แต่ความถูกต้องของการตอบสนองดังกล่าวถูกทำลายลงโดยความบกพร่องของระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 3(1) ของคำวินิจฉัยนี้ จุดอ่อนเหล่านี้จะมาจากการขาดความร่วมมือระหว่างทางการไทยกับประเทศที่สามที่เป็นรัฐเจ้าของธง ซึ่งประเทศไทยนำเข้าวัตถุดิบ (ข้อ 61)

30. นับตั้งแต่ปี 2553 ประเทศไทยมีการดำเนินการพิสูจน์ยืนยันนำเข้าเข้าสินค้าจากประเทศที่สามที่เป็นรัฐเจ้าของธงเพียง 26 กรณีจากจำนวนหลายพันกรณี และมีเพียง 14 กรณีของการตรวจพิสูจน์ ที่ได้รับการตอบกลับจากประเทศที่สามที่เป็นรัฐเจ้าของธง การพิจารณาในประเด็นนี้ เน้นย้ำให้เห็นปัญหาที่ได้กล่าวไว้ในข้อ (51) และ (52) เกี่ยวกับการรับรองการจับสัตว์น้ำของประเทศที่สาม คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร โดยประการแรก ไม่มีการแสดงจุดติดต่ออย่างเป็นทางการเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ และประการที่สอง ไม่มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงกับรัฐที่ประเทศไทยที่นำเข้าสินค้าประมงเพื่อการแปรรูป (ข้อ 64)

31. ในเดือนตุลาคมปี 2557 เรือประมงไทย 5 ลำ ถูกจับกุมในข้อหาทำการประมงผิดกฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะปาปัวนิวกินี กรณีดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาในการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการฯ กับประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2557 แต่กรมประมงของไทย ชี้แจงว่าไม่ทราบเรื่องเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สิ่งนี้เน้นให้เห็นถึงความอ่อนแอในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่สามอื่น ๆ แม้แต่กับประเทศที่มีความตกลงกันในระดับทวิภาคีก็ตาม (ข้อ 66)

32. กฎระเบียบการขึ้นทะเบียนเรือและการออกอาชญาบัตรไม่มีความชัดเจน และความล้มเหลวในการปฏิบัติให้เป็นไปตามภาระผูกพันในการขึ้นทะเบียนเรือตามกฎหมายไทย ทางการไทยยังไม่มีวิธีการบังคับอย่างเพียงพอ สถานการณ์นี้มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการขาดความร่วมมือระหว่างผู้บริหารองค์กร เพื่อเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเรือและอาชญาบัตร ซึ่งระบบเปิดโอกาสให้มีการทุจริต (ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 35 และ 36) มาตรา 94 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 และข้อ 42 และ 43 ของแผนปฏิบัติการสากล NPOA-IUU ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงภาระผูกพันที่รัฐเจ้าของธงจะต้องควบคุมบันทึกการขึ้นทะเบียนเรือประมงของตน ในการนี้คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าประเทศไทยไม่สามารถทำให้แน่ใจได้ว่าเรือที่ติดธงไทยได้รับการขึ้นทะเบียนและมีอาชญาบัตร และประเทศไทยไม่สามารถใช้มาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขสถานการณ์ (ข้อ 68)

33. การประชุมในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2557 คณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญในประเด็นการกำหนดบทลงโทษในระดับต่ำที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติการประมง ฉบับปรับปรุงใหม่ ค่าปรับที่กำหนดไว้ในปัจจุบันนั้นไม่เพียงพอที่จะกีดกันเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่จากผลประโยชน์ที่จะ

ได้รับจากการทำกิจกรรม (ประมง) ผิดกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น บทลงโทษในรูปแบบปัจจุบันไม่ครอบคลุม และรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการป้องปราม

นอกจากนี้กรมประมงไม่มีการจัดเก็บทะเบียนการละเมิดกฎหมาย หรือการลงโทษ ดังนั้นจึงไม่สามารถเชื่อมโยงการการละเมิดเพื่อตรวจจับการกระทำผิดซ้ำได้อย่างรวดเร็ว สถานการณ์ดังกล่าวนี้มีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการขาดความชัดเจนและความโปร่งใสของกฎหมาย และวิธีดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงการลงทะเบียนเรือกับอาชญาบัตร และการตรวจสอบย้อนกลับกับความน่าเชื่อถือของข้อมูลเกี่ยวกับการขนถ่ายขึ้นกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ ประเทศไทยไม่สามารถยืนยันภัยในภาระหน้าที่ของตนในอันที่จะกำหนดให้มีการบังคับใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 94 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 และไม่สามารถที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทยอยู่ในสถานะที่มีระบบการลงโทษที่เพียงพอที่จะต่อสู้กับการทำประมงแบบ IUU ตามที่ระบุไว้ในข้อ 21 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU (ข้อ 69)

34. ข้อกำหนดในเรื่องระบบติดตามเรือประมงไม่ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายไทย เรือไทยจึงไม่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือในน่านน้ำไทย (ข้อ 70)

35. ในปี 2554 กรมประมง นำเสนอการเปิดตัวโครงการนำร่องการติดตั้งระบบติดตามเรือที่จะมีเรือประมงเข้าร่วมมากกว่า 300 ลำ ระบบดังกล่าวดำเนินการโดยผู้ให้บริการเอกชน และความถี่ในการรายงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานการรายงานระบบติดตามเรือสากล เช่น มาตรฐาน องค์การจัดการประมงในระดับภูมิภาค นอกจากนี้แล้วความถี่ในการรายงานไม่มีสม่ำเสมอ และกรมประมงไม่มีการติดตามความก้าวหน้าในรายงานการติดตามเรืออย่างเพียงพอ (ข้อ 71)

36. ในปี 2557 โครงการนำร่องการติดตั้งระบบติดตามเรือ ครอบคลุมเรือ 110 ลำ เรือเหล่านี้ทำการประมงในรัฐชายฝั่งหรือในเขตทะเลหลวงที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ ตามโครงการจะมีการขยายการติดตั้งระบบฯ ไปยังกองเรือพาณิชย์ทั้งหมด ในปี 2557-2558 อย่างไรก็ตามในเดือนตุลาคม 2557 การติดตั้งระบบติดตามเรือครอบคลุมเรือประมงเพียง 50 ลำ และไม่มีกรอบทางกฎหมายที่บัญญัติให้กองเรือประมงไทยต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ (ข้อ 72)

37. การที่เรือส่วนใหญ่ไม่มีการติดตั้งระบบติดตามเรือ แสดงให้เห็นถึงการไร้ความสามารถในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมการประมงในทะเล และทำลายความสามารถของกรมประมงในการบังคับใช้กฎระเบียบที่สามารถนำไปปรับใช้บังคับกับพื้นที่ทะเลอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อประกอบกับการขาดความร่วมมือกับประเทศที่สาม จึงส่งผลให้เรือประมงไทยที่ไม่มีระบบติดตามเรือเข้าทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศปาปัวนิวกินีที่เป็นซึ่งกฎหมายของปาปัวนิวกินีกำหนดให้เรือของประเทศที่สามทุกลำที่เข้าทำการประมงต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ ประเทศไทยมีการจัดทำร่างแผนงานการติดตั้งดาวเทียมระบบติดตามเรือสำหรับกองเรือไทย (เรือทุกลำที่มีขนาด 30 ตันกรอส ขึ้นไป) ความล้มเหลวของประเทศไทยในการใช้ระบบติดตามเรือที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามมาตรา 94 UNCLOS 1982 และคำแนะนำในข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงเชื่อว่า ประเทศไทยไม่สามารถทำให้แน่ใจได้ว่าจะมีการตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังเรือประมงที่ติดธงไทยได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ (ข้อ 73)

38. ความสัมพันธ์ของการตรวจพิสูจน์รายงานการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สามมายังประเทศไทยที่ดำเนินการแล้วเสร็จโดยเจ้าหน้าที่เพียง 2-3 กรณี (ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 64) แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความร่วมมือในเชิงรุกกับประเทศที่สาม เพื่อให้แน่ใจถึงความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ประมง ซึ่งทำให้ความโปร่งใสของห่วงโซ่การตรวจสอบย้อนกลับและความสามารถของกรมประมงในการตรวจสอบการละเมิดและดำเนินการบังคับใช้ที่เหมาะสมอ่อนแอลง (ข้อ 74)

39. ในมุมมองของสถานการณ์ที่อธิบายไว้ในมาตรานี้ และบนพื้นฐานของทุกองค์ประกอบของข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการฯ เป็นผู้รวบรวม ประกอบกับหลักฐานข้อชี้แจงทั้งหมดที่จัดทำขึ้นโดยราชอาณาจักรไทย อาจยอมรับตามข้อ 31 (3) และ (5) ของกฎระเบียบ IUU ได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศได้นั้นเกี่ยวข้องกับความร่วมมือ และความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 77)

40. ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 31(6) (b) ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 คณะกรรมการฯ ได้วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) ประเด็นปัญหาหลัก คือ การจับกุมเรือประมงที่ติดธงไทยที่เข้าทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมอริเชียส (Mauritian EEZ) โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมีอาชญาบัตร ในปี 2554 และเป็นไปได้ว่ามีการทำละเมิดในกรณีวางเบ็ดราวปลาทูน่า ในระหว่างการขนถ่ายสินค้าระหว่างเรือในทะเล ในปี 2556 ประเทศไทยได้ทำการตรวจสอบ และดำเนินการชี้แจงแสดงหลักฐานเป็นที่น่าพอใจในกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2556 แต่กรณีที่เกิดขึ้นในปี 2554 กลับไม่ได้รับการชี้แจง และไม่มีการรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนของเรื่องดังกล่าว การดำเนินการดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา UNCLOS 1982 มาตรา 94 ที่รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการเพื่อตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดของเรือของตน และมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐ (ชายฝั่ง) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามอนุสัญญา UNCLOS 1982 มาตรา 118 ส่วนประเด็นปัญหาเรื่องอื่น ๆ กรณีการส่งข้อสังเกตและข้อมูลการจับสัตว์น้ำที่รายงานล่าช้า แต่ข้อมูลทั้งหมดส่งได้ภายในเวลากำหนด (ข้อ 79)

41. บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับปัจจุบัน ยังไม่เพียงพอต่อความซับซ้อนของการทำกิจกรรมประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมงที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่

41.1 นิยามของคำจำกัดความที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังไม่เพียงพอเนื่องจากไม่มีการให้คำจำกัดความของกิจกรรมที่จัดเป็นการทำประมงแบบ IUU หรือการกระทำที่เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรง

41.2 กรอบของประมงกำหนดไว้แคบเกินไป โดยในพระราชบัญญัตินี้ มีการครอบคลุมเพียงการจัดการกิจกรรมการทำประมงเฉพาะในน่านน้ำไทย และพื้นที่นอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยเพียง 3 เขต ที่ในปัจจุบันไม่มีข้อตกลงหรือได้รับอนุญาตให้ประเทศไทยทำการประมง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพกรอบของกฎหมายประมงควรมีการปรับให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการของเรือประมงทั้งในและน่านน้ำไทย

41.3 ร่างพระราชบัญญัตินี้ จัดทำขึ้นก่อนที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติ UNCLOS 1982 ในปี 2554 และเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่มีหลักการ

สำคัญของอนุรักษ์และการบริหารจัดการสากล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61-64 ของอนุสัญญาฯ UNCLOS 1982

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถูกร่างขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนากฎหมายหรือข้อตกลงในการจัดการด้านการประมงระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น แผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ในปี 2544 ดังนั้นพระราชบัญญัติฯ จึงไม่ได้รวมหลักการและนิยามที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางดังกล่าวนี้ไว้ ถึงแม้ว่าจะมิได้เป็นข้อความที่ผูกพันในลักษณะบังคับ ประการสุดท้าย ไม่ปรากฏแผนการป้องกันและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสากล ซึ่งเป็นการทำลายความสามารถของประเทศไทยในการดำเนินการตามมาตรา 73 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 และแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ข้อ 21 ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ (ข้อ 80)

42. มาตรา 62 (1) ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 บัญญัติให้รัฐชายฝั่งจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในภูมิภาคและในเขตทะเลหลวง เพื่อให้แน่ใจต่อความยั่งยืนในระยะยาวของจำนวนประชากรของการจัดการสัตว์น้ำชนิดสายพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและสัตว์น้ำชนิดสายพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลอยู่เสมอ และเพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่กรอบกฎหมายของไทยกำหนดมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการไว้จำกัดแต่เพียงเฉพาะในน่านน้ำไทยเท่านั้น (ข้อ 81)

43. เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับปลาทูน่า และปลาที่คล้ายกับสายพันธุ์ปลาทูน่าที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่น พบว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นการบ่อนทำลายความพยายามในการปฏิบัติตามพันธกรณีในด้านความร่วมมือภายใต้อนุสัญญา UNCLOS (มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 116 มาตรา 117) (ข้อ 82)

44. ข้อบกพร่องในส่วนของการดำเนินงานในด้านระบบติดตามเรือยังไม่ได้รับการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ข้อ 24(3) ที่กำหนดเงื่อนไขให้รัฐควรมีการตรวจสอบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง ให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการทำประมง ไปจนถึงจุดที่มีการขนถ่ายสัตว์น้ำขึ้นท่าเทียบเรือ เชื่อมโยงไปจนปลายทางสุดท้าย รวมทั้งการใช้ระบบติดตามเรือที่มีมาตรฐานสอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคหรือสากล การให้สัตยาบันและอนุมัติมาตรการการอนุรักษ์และการจัดการให้เป็นไปตามตราสารระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะป้องกันกองเรือประมงไทยจากการถูกระบุว่า อาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (ข้อ 83)

45. การขาดการรับรู้ในหลักการสำคัญเหล่านี้ของกรมประมงในการประชุมเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2557 ยืนยันข้อสรุปเบื้องต้นของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับความล้มเหลวของไทยให้แน่ใจว่ามีความชัดเจนของการขาดกฎระเบียบที่ครอบคลุมและมีความโปร่งใส และวิธีการปฏิบัติ (ตามที่อธิบายไว้ในข้อ 80) นอกจากนี้ความล้มเหลวในการตรวจสอบย้อนกลับ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 3.1 ของคำวินิจฉัยนี้ สอดคล้องกับหลักการในข้อ 11(1) (11) ของจรรยาบรรณของ FAO ซึ่งแนะนำให้รัฐดำเนินการให้เกิดความแน่ใจว่าสินค้าประมง และผลิตภัณฑ์ประมงที่มีการซื้อขายกัน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการ โดยผ่านการตรวจสอบใบรับรองแหล่งที่มาของสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์ประมง เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการแปรรูปสินค้าประมงที่ใหญ่ที่สุด

การประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าวจะดูเหมือนว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ในการสร้างความมั่นใจเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรที่อยู่อาศัยทั้งในชายฝั่งทะเล และในเขตทะเลหลวงอย่างยั่งยืน ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 61, 117 และ 119 ของอนุสัญญา UNCLOS 1982 (ข้อ 84)

46. สมรรถนะของประเทศไทยในการดำเนินการตามตราสารระหว่างประเทศไม่สอดคล้องกับคำแนะนำตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ซึ่งแนะนำรัฐในเรื่อง ลำดับความสำคัญ การให้สัตยาบัน การยอมรับหรือยอมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงสหประชาชาติว่าด้วย ประชากรของสัตว์น้ำ (The United Nations Fish Stocks Agreement : UNFSA) (ข้อ 85)

47. จากสถานการณ์ที่อธิบายไว้ในส่วนนี้ของคำวินิจฉัย และบนพื้นฐานของทุกองค์ประกอบ ของข้อเท็จจริงที่รวบรวมโดยคณะกรรมการฯ ตลอดจนหลักฐานการชี้แจงที่ประเทศไทยจัดทำขึ้น ระบุว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน ในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามกฎระเบียบ IUU ข้อ 31 (3) และ (6) (ข้อ 86)

48. ในมุมมองของสถานการณ์ที่อธิบายไว้ในส่วนนี้ และบนพื้นฐานของทุกองค์ประกอบของ ข้อเท็จจริงที่รวบรวมโดยคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกับหลักฐานข้อชี้แจงทั้งหมดที่จัดทำขึ้นโดย ประเทศไทย จึงเห็นควรระบุตามข้อกำหนดของกฎระเบียบ IUU ข้อ 31(7) ว่าระดับการพัฒนาประเทศ ของไทย ไม่มีผลต่อสถานะการพัฒนาและประสิทธิภาพโดยรวมในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ ประมงของไทย (ข้อ 91)

49. ในมุมมองของข้อสรุปในเรื่องเกี่ยวกับความล้มเหลวของประเทศไทยในการปฏิบัติ หน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ทั้งในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง หรือรัฐ เจ้าของตลาด การดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงแบบ IUU ประเทศไทยที่ควร จะได้รับการแจ้งให้ทราบตามที่กำหนดไว้ในข้อ 32 ของกฎระเบียบ IUU ว่ามีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทย จะถูกระบุโดยคณะกรรมการฯ ว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการการทำประมง ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (ข้อ 92)

จากประเด็นหลักจำนวน 49 ข้อ ดังกล่าวข้างต้นที่ชี้ประเด็นปัญหาของไทยจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ชี้พุ่งตรงไปที่ประสิทธิภาพ การทำงาน การดำเนินการต่าง ๆ ที่ล้มเหลวของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐเจ้าของตลาด ไม่สามารถใช้มาตรการเพื่อ ปรับปรุงความโปร่งใสของตลาดของตนได้ ความผิดเกี่ยวกับเรือประมง ความคืบหน้าในการ ดำเนินการของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของไทยนับตั้งแต่ปี 2554 นั้นมีน้อยหรือไม่มีเลย การที่ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามกฎระเบียบ IUU และ สมรรถนะของประเทศไทยในการดำเนินการตามตราสารระหว่างประเทศไม่สอดคล้องกับคำแนะนำ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 ของแผนปฏิบัติการสากล IPOA-IUU ฯลฯ ซึ่งทุกประเด็นล้วนชี้ให้เห็นถึง ความบกพร่องในการดำเนินงานของรัฐเป็นหลัก อันเป็นที่มาของการได้รับใบเหลือง

4.5.2 ความคิดเห็นของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาการประมง

IUU

นอกเหนือจากสาระสำคัญของเอกสารคำวินิจฉัยคณะกรรมการการยุโรป วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามารถรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามารถที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ฆาตการรายงาน และไร้การควบคุม ยังมีข้อมูลของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยโดยนายมงคล สุขเจริญคณา ประธานสมาคมฯ ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงคณะกรรมการการยุโรป เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2560 เรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงทะเลของไทยให้ปลอดจากการทำประมงผิดกฎหมาย ฆาตการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ฆาตการรายงานและไร้การควบคุม ซึ่งมีข้อความดังต่อไปนี้ (ไทยพับลิก้า, 18 สิงหาคม 2560)

นับตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน 2558 ที่คณะกรรมการการยุโรป ได้มีคำประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการหรือให้ใบเหลือง เพื่อให้รัฐบาลไทยเร่งปรับปรุงการประกอบกิจการประมงทะเลของไทยให้ปลอดจากการทำประมงผิดกฎหมาย ฆาตการรายงาน และไร้การควบคุม ตามมาตรการที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการและกลไกในการกำกับดูแลการจัดการด้านการประมงของตนเพื่อให้การนำทรัพยากรสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างยั่งยืน และเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) พร้อมทั้งแนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ฆาตการรายงาน และไร้การควบคุม โดยกำหนดเวลาให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อเสนอแนะให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ มีคำประกาศแจ้งเตือน นั้น

ในฐานะที่เป็นองค์กรเอกชนซึ่งเป็นผู้แทนผู้ประกอบการประมงและธุรกิจต่อเนื่องทั่วประเทศมาเป็นเวลากว่า 50 ปี สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้เห็นพัฒนาการของเครื่องมือและเทคโนโลยีการทำประมงที่ทำให้จับสัตว์น้ำได้คราวละมาก ๆ เพื่อให้ทันต่อความต้องการในการบริโภคสัตว์น้ำของประชากรโลกจนเป็นผลให้เกิดการทำประมงเกินขนาด เราขอชื่นชมและขอบคุณคณะกรรมการการยุโรปที่ให้ความสำคัญต่อการทำประมงอย่างยั่งยืนและรับผิดชอบ การมีแผนการจัดการทรัพยากรประมงแห่งชาติ การดำเนินการเพื่อขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ฆาตการรายงาน และไร้การควบคุมให้หมดสิ้นไป และที่สำคัญคือการกระตุ้นให้ประเทศไทยเกิดความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวจนทำให้รัฐบาลไทยให้ความสนใจและเร่งแก้ไขปัญหาการประมงของประเทศที่หมักหมมมาอย่างยาวนาน

ตระหนักดีว่าการประมงทะเลของประเทศไทยนั้นมีปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดลงของทรัพยากรสัตว์น้ำจนเกินกว่าธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนได้ทัน (Overfishing) เช่นเดียวกับอีกหลาย ๆ ประเทศในโลกรวมทั้งสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ห่วงโซ่

อาหาร ความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร แต่ยังคงผลกระทบถึงความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคตอีกด้วย

จึงเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าประเทศไทยจะต้องเร่งจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งสนับสนุนให้มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ มีการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมายที่ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเสมอภาคและยั่งยืนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยความยั่งยืนของสภาพแวดล้อมทางทะเล ทรัพยากรสัตว์น้ำ ชุมชน สังคม ผู้ประกอบการประมงและธุรกิจต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามจากการติดตามการแก้ไขปัญหาการประมงทะเลของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นอันเป็นสาเหตุที่มาของใบเหลืองที่คณะกรรมการยุโรปได้แจ้งเตือนประเทศไทย ซึ่งเห็นว่าการดำเนินการของรัฐบาลไทยตลอดช่วงเวลา 2 ปีเศษที่ผ่านมาเป็นการ “เดินมาอย่างผิดทาง” แม้ว่ารัฐบาลจะใช้อำนาจรัฐอธิปไตยที่มีอยู่อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายด้าน ทั้งการเร่งรัดออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำประมง การจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การปรับปรุงแผนการและการดำเนินการด้านการตรวจสอบ ควบคุมและเฝ้าระวังรวมทั้งการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาด้านการประมงของไทย ให้เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุโรปจนสร้างปัญหาความเดือดร้อน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติอย่างรวดเร็วและรุนแรงก็ตาม

แต่จนถึงวันนี้ (19 กรกฎาคม 2560) รัฐบาลไทยก็ยังไม่สามารถนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากใบเหลืองของสหภาพยุโรปได้สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเห็นว่าสาเหตุที่ทำให้เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจาก

1. รัฐบาลและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับความจริงว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น คือ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านการประมงและงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ขาดองค์ความรู้ ข้อมูล สารสนเทศและความเข้าใจในเรื่องการทำประมงทะเลอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจในเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล จรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ตลอดจนตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมอีกหลายฉบับ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน แต่ประเทศไทยละเลยในการนำมาใช้เป็นแนวทางในตรากฎหมาย กำหนดแผนงาน และมาตรการการทำประมงของไทย รวมทั้งการดำเนินการให้สอดคล้องตามพันธกรณีดังกล่าว

2. รัฐบาลออกกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กับการทำประมง โดยไม่คำนึงถึงบริบทการทำประมง สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ตลอดจนขาดความเข้าใจในปัญหาของภาคการประมงของไทยอย่างถ่องแท้ เนื่องจากปัญหาของภาคการประมงของไทยนั้น

เป็นปัญหาที่สั่งสมมายาวนานกว่า 50 ปี มีความซับซ้อนทั้งในเรื่องวิถีและวิธีการทำประมง นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางการประมงและความหลากหลายทางชีวภาพของชนิดและสายพันธุ์ของสัตว์น้ำของไทยแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่อยู่ในเขตนาน การกำหนดกฎ ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ โดยดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุโรปหลายประการ ผู้ประกอบกิจการประมงของไทยจึงไม่สามารถดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็ส่งผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญ คือ ประเทศไทยมีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงบังคับใช้อยู่เป็นจำนวนมาก และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่ต่างฝ่ายต่างยึดถือกฎหมายของตนเป็นหลักซึ่งกฎหมายบางฉบับก็ไม่สอดคล้อง หรือขัดแย้งกัน จึงเป็นการยากที่ชาวประมงจะสามารถปฏิบัติตามได้ทั้งหมด

3. รัฐบาลขาดความรอบคอบ รอบด้านในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เนื่องจากภาคการประมงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับด้านอื่น ๆ ในหลายมิติ ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของชาติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิทธิชุมชน แรงงาน สิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ ฯลฯ การออกกฎหมาย การกำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงโดยมุ่งหวังเพียงเพื่อจะปลดใบเหลือง จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ ดังเช่น 2 ปีเศษที่ผ่านมา

4. เป้าประสงค์ของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มิใช่เพื่อการทำประมงอย่างยั่งยืนและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมาตรการสากลในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตลอดจนการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน แต่เป็นไปเพื่อรักษาตลาดส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงในสหภาพยุโรป โดยเกรงว่าหากไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุโรปแล้ว ประเทศไทยจะถูกถอดสถานะจากการให้ใบเหลืองไปเป็นการให้ใบแดงซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงเข้าไปจำหน่ายในตลาดของสหภาพยุโรปได้แล้ว ยังส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดความน่าเชื่อถือในสายตาประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่คณะรัฐบาลผู้ปกครองประเทศมิได้มีที่มาจากระบวนการประชาธิปไตยซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ ดังนั้นจึงทำให้สามารถคิดไปได้ว่า รัฐบาลไทยอาจคาดหวังว่าหากสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมได้สำเร็จลุล่วงตามที่ผู้แทนคณะกรรมการยุโรปให้คำแนะนำทั้งหมดแล้ว นอกจากจะสามารถปลดใบเหลืองได้แล้ว ยังอาจจะทำให้คณะกรรมการยุโรปยอมรับสถานะของรัฐบาลไทยชุดปัจจุบันอีกด้วย

5. รัฐบาล และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบมิได้ฟังเสียงของประชาชน ไม่รับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็นและข้อเสนอใด ๆ ของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการประมง ชุมชน องค์กร หรือแม้กระทั่งสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบการประมง ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุโรป ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลและหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านการแก้ไขปัญหาประมงทะเล เลือกรับฟังแต่เฉพาะข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง โดยเฉพาะกรมประมงที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการประมงทะเลที่จำกัด และขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นปัจจุบันนอกจากนี้ ยังเลือกรับฟังแต่ข้อมูล ข้อคิดเห็น เฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น เช่น NGOs ที่อ้างตนว่าเป็นประมงพื้นบ้านและมีอคติกับผู้ประกอบการประมงพาณิชย์

กลุ่ม NGOs ระหว่างประเทศที่ไม่หวังดีต่อประเทศไทย และใช้ข้อมูลที่ปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์มากล่าวหา โจมตีผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ของไทยเพื่อประโยชน์ในการขอรับเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ

6. รัฐบาลไม่มีการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ แผนงาน หรือมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการประมงทั้งไม่มีการกำหนดทางออก ทางเลือก หรือมาตรการชดเชยใด ๆ ไม่แม้กระทั่งการให้เวลาในการปรับตัวหรือดำเนินการให้ถูกต้อง กฎหมาย กฎ ระเบียบ แผนงาน หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ประกาศมักมีผลบังคับใช้ในวันถัดจากการออกประกาศแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกำหนดการประมงทั้ง 2 ฉบับ

7. มาตรการลงโทษที่กำหนดได้ตามกฎหมายประมงฉบับปัจจุบัน มีการกำหนดโทษปรับไว้ในอัตราที่สูงมาก โดยให้เหตุผลว่าเป็นการปรับในอัตราเดียวกับสหภาพยุโรป ที่มีค่าเงินและสภาพทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกับประเทศไทยมาก การกำหนดบทลงโทษไม่มีความเสมอภาคกันระหว่างผู้กระทำความผิดด้วยเรือของคนในชาติ กับผู้กระทำความผิดด้วยเรือของคนต่างชาติ รวมทั้งมีการละเมิดสิทธิ ในทรัพย์สินและสิทธิในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษที่ซ้ำซ้อนกันจนทำให้ผู้ประกอบการประมงแทบจะไม่มีโอกาสกลับมาประกอบอาชีพประมงได้อีกต่อไป

จากการศึกษาเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป สหภาพยุโรป ลงวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (2015/C142/06) สมัชชาการประมงแห่งประเทศไทยเข้าใจว่าจุดมุ่งหมายสำคัญที่คณะกรรมการสิทธิการยุโรปต้องการ คือ การเร่งรัดให้ประเทศไทยจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแผนงาน มาตรการที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรการและจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงอย่างยั่งยืน ทั้งในระดับภูมิภาคและสากลที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมตลอดจนมีความก้าวหน้าในพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยผ่านกลไกของการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ และปราศจากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และเป็นไปตามกติกาสากล ดังเช่นที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว โดยคาดหวังว่าประเทศไทย จะสามารถจัดทำแผนงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากที่ได้รับคำประกาศแจ้งเตือนและที่สำคัญมีเชื่อมั่นว่า คณะกรรมการสิทธิการยุโรปได้มีความประสงค์ที่จะให้ประเทศไทยดำเนินการกวาดล้างการทำประมงผิดกฎหมายให้หมดสิ้นไปในทันที ดังเช่นที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการมาตลอดในช่วงเวลา 2 ปีเศษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการทำลายอุตสาหกรรมประมงของไทย และที่เกี่ยวข้องทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จนเกือบล่มสลายทั้งหมด

จากการติดตามการตรวจเยี่ยมของคณะผู้แทนคณะกรรมการสิทธิการยุโรปและการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ของประเทศไทยต่อรัฐบาล ทำให้สงสัยในเจตนารมณ์ของคณะกรรมการสิทธิการยุโรปในการให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยว่าเกิดจากเหตุผลใด ระหว่าง

1. การนำมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ และรักษาประโยชน์ให้กับชาวประมงในสหภาพยุโรป

2. ต้องการให้ประเทศไทย มีการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน และใช้ประโยชน์อย่างรับผิดชอบ ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล โดยใช้มาตรการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นเครื่องมือ

3. ต้องการตอบโต้รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองของประเทศไทย เพื่อปกป้องให้คินอำนาจให้กลับคืนสู่ประชาชนเช่นอารยประเทศโดยเร็ว สาเหตุที่ทำให้สมาคมการค้าประมงแห่งประเทศไทยเกิดความสงสัยในเจตนารมณ์ของคณะกรรมการการยุโรปนั้นมาจากการผลการดำเนินงานของรัฐบาลตลอดระยะเวลา 2 ปีเศษที่ผ่านมาคณะกรรมการการยุโรปได้ทำการ คุกคามอำนาจอธิปไตยของไทย ก้าวล่วงและคุกคามการบริหารจัดการกิจการภายในของประเทศไทย เร่งรัดให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างรวดเร็วและไม่เป็นธรรม ตามแนวทางที่คณะกรรมการการยุโรปกำหนด โดยไม่คำนึงถึงบริบทของประเทศไทยที่แตกต่างจากสหภาพยุโรป ทั้งที่ทราบดีว่าการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ หลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชน และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งแม้แต่ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มสมาชิกประชาคมยุโรป คณะกรรมการการยุโรปก็ใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกันนี้นานกว่า 30 ปี และใช้งบประมาณในการแก้ไขมากกว่า 5 แสนล้านบาท

3.4 เข้ามาตรวจสอบร่างกฎหมายประมง เรือ และแรงงานประมง รวมทั้งการกำหนดมาตรการและการทำงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงลึกเกินกว่าที่มีตรประเทศพึงปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งแนะนำให้รัฐบาลไทยแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการยุโรป โดยไม่คำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศไทย ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรทางการประมง ฯลฯ ทั้งที่ FAO ซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถนำมาตรการที่กำหนดไว้ ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศตนได้

3.5 ปล่อยให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง ซึ่งเป็นหลักการสากลในการแก้ไขปัญหา โดยมีได้หักท้วงหรือแนะนำเป็นผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลตลอด 2 ปีเศษที่ผ่านมา นอกจากจะไม่สามารถนำพาประเทศไทยหลุดพ้นจากสถานะประเทศที่มีค่าประภาคแจ้งเตือนได้แล้ว ยังทำให้ภาคการประมงของไทยเกือบจะล่มสลายทั้งระบบ

3.6 ไม่ให้โอกาสกับรัฐบาลไทยในการทำความเข้าใจ และให้เวลาในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมายทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ซึ่งบางกรณีโดยข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาอันสั้น รวมถึงผู้บริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวขาดองค์ความรู้ด้านการประมงทะเล ซึ่งเป็น

เงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นในการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งเป็นปัญหาทางเทคนิคและองค์ความรู้เฉพาะทางจึงทำให้สามารถคิดไปได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจเกิดจากการที่ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีได้มีที่มาจากระบบประชาธิปไตย ซึ่งไม่สอดคล้องกับความคิดเห็นในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนที่นานาอารยประเทศได้ให้การรับรอง

3.7 มีการนำประเด็นของการค้ามนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เจตนารมณ์ของมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่ FAO กำหนดขึ้นนั้นคือการอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ (Fish Stock) ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดความยั่งยืน และเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคตตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งไม่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

การนำประเด็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินการควบคุมกันไปทำให้ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องแก้ไขมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และต้องใช้เวลาแก้ไขปัญหาเพิ่มขึ้น หากพิจารณาด้วยความเป็นธรรมแล้วแม้แต่ในสหภาพยุโรปเองยังมีหลายประเทศที่มีปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งปรากฏตามสื่อต่าง ๆ อยู่เสมอหรือแม้แต่อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานสากล (ILO) ฉบับที่ C188 ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล ที่สหภาพยุโรปพยายามผลักดันให้ประเทศไทยดำเนินการให้สัตยาบันโดยเร็ว นั้น มีประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมยุโรป เพียง 2-3 ประเทศ จาก 28 ประเทศสมาชิกเท่านั้นที่ให้ความสำคัญ และดำเนินการให้สัตยาบัน

3.8 การตรวจประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้น คณะผู้แทนคณะกรรมการยุโรปมีความเข้มงวด รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขและข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับประเทศไทยมากกว่าประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับใบเหลือง หรือมีคำประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการซึ่งทำให้คิดไปได้ว่าสาเหตุมาจากการที่ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีได้มีที่มาจากระบอบประชาธิปไตย

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเห็นว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการยุโรปไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหา ซึ่งจากการศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ของประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของสหภาพยุโรปนั้น สหภาพยุโรปใช้เวลาในการพัฒนามาตรการต่าง ๆ เป็นเวลานาน และใช้เวลาในการดำเนินการลดการลงแรงประมงนานกว่าสามสิบปี โดยใช้งบประมาณในการดำเนินการไปแล้วมากกว่า 5 แสนล้านบาทซึ่งสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเชื่อว่า คณะกรรมการยุโรปทราบดีว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทย “เดินมาอย่างผิดทาง” มีการเร่งรัดการดำเนินการอย่างไม่รอบคอบ รอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ฟังเสียงประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง แต่คณะกรรมการยุโรปนิ่งไม่ทักท้วงกลับพยายามเพิ่มความกดดันและบีบคั้นให้รัฐบาลดำเนินการต่อไปทั้งที่ทราบดีว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ชาวประมงไทย ครอบครัว ผู้ประกอบการในธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศชาติ

อย่างรวดเร็วและรุนแรงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สิ่งเหล่านี้จึงตอกย้ำถึงความครางแคลงใจในเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคณะกรรมการยุโรปว่าต้องการเห็นการประมงทะเลของประเทศไทยปราศจากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จริงหรือไม่อย่างไร

ในฐานะที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เป็นตัวแทนชาวประมงที่ประกอบกิจการประมงทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำไทย เป็นเวลากว่า 50 ปี เราขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทย เพื่อให้ไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืน และรับผิดชอบที่เหมาะสมกับบริบท สภาพปัญหา สภาพแวดล้อมและทรัพยากรทางการประมงของประเทศไทย โดยขอให้คณะกรรมการยุโรป โปรดพิจารณาและดำเนินการ ดังนี้

1. ขอให้คณะกรรมการยุโรปได้ให้ความเคารพต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ในการดำเนินการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยตามกฎบัตรสหประชาชาติ และพันธกรณีระหว่างประเทศ

2. ขอให้คณะกรรมการยุโรปยุติการกดดันและบีบบังคับให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตามแนวทางที่คณะกรรมการเสนอแนะ หรือกำหนดโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต สภาพปัญหา สภาพแวดล้อมและทรัพยากรทางการประมงของประเทศไทย

3. ขอให้คณะกรรมการยุโรปให้ความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการในภาคการประมงและอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย โดยการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง เรือ และแรงงานประมง เพื่อให้ประเทศไทยมีการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ให้หมดสิ้นไป มีแผนการจัดการทรัพยากรประมงแห่งชาติ มีการทำประมงทะเลได้อย่างยั่งยืน และมีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมและเป็นไปได้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่แท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ด้วยมาตรการและแนวทางที่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต สภาพปัญหา สภาพแวดล้อมและทรัพยากรทางการประมงของประเทศไทย รวมทั้งรับฟังและนำความคิดเห็นและข้อเสนอของชาวประมงและผู้เกี่ยวข้องไปพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดแนวทาง และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ของประเทศไทยต่อรัฐบาล

4. ขอให้คณะกรรมการยุโรปในฐานะประเทศที่มีประสบการณ์และประสบความสำเร็จ ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ได้ติดตาม เฝ้าระวัง ให้กำลังใจ และให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อรัฐบาลไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่ FAO กำหนดบนพื้นฐานของการเคารพในความแตกต่าง และประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าวมาก่อน

5. ขอให้คณะกรรมการยุโรปพิจารณาให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในการฝึกอบรม บุคลากรทั้งในด้านองค์ความรู้และการฝึกฝนประสบการณ์ด้านการประมงทะเล การศึกษาวิจัย การจัดการ การควบคุม และการกำกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลให้เกิดความยั่งยืน และเกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของ UNCLOS 1982

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเชื่อมั่นโดยสุจริตใจว่า หากรัฐบาลไทยเร่งดำเนินการจัดให้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการร่วมกันระหว่างภาครัฐ สถาบันวิชาการด้านการประมง และผู้ประกอบการประมงในทุกประเภททุกระดับภายใต้กรอบเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์น้ำ เรือ และเครื่องมือประมงชนิดต่าง ๆ ที่สมบูรณ์ชัดเจน รอบคอบและรอบด้าน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทั้งโดยการแต่งตั้งผู้แทนสมาคมและชาวประมงให้เข้าร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการประมง และการฟังเสียงประชาชน ชาวประมง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่าง ๆ อย่างจริงจัง และนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อความยั่งยืนในอนาคตแล้ว

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเชื่อว่า ประเทศไทยจะสามารถแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ให้หมดสิ้นไปในอนาคตอันใกล้นี้ ทั้งยังสามารถบริหารจัดการการประมงทะเลของไทยอย่างรับผิดชอบ เพื่อความยั่งยืนได้ตลอดไปด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ประกาศแจ้งเตือนใบเหลืองที่ประเทศไทยได้รับเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการยุโรปเมื่อเริ่มตรวจพบว่าประเทศไทยได้อยู่ในข่ายที่จะต้องปรับปรุงการดำเนินการ คณะกรรมาธิการยุโรปจะเริ่มต้นด้วยการเจรจาและแจ้งเตือนล่วงหน้า แต่หากยังละเลยหรือไม่เร่งดำเนินการจึงมีคำประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการ ดังคำวินิจฉัยของคณะกรรมการยุโรปวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามารถรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงานและไร้การควบคุม มีจำนวน 94 ข้อ และจากจดหมายเปิดผนึกของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยถึงคณะกรรมการยุโรป เมื่อเดือนสิงหาคม 2560 พบว่า

1. คณะกรรมาธิการยุโรปต้องการเพียงความชัดเจนเกี่ยวกับแผนและการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ไม่ใช่ให้ประเทศไทยแก้ปัญหาตามที่แจ้งทั้งหมดไปแล้วเสร็จภายใน 6 เดือน

2. สาระสำคัญของใบเหลืองคือการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหา 5 ข้อ ได้แก่

2.1 ปรับปรุง พ.ร.บ. การประมงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการสากล

2.2 ปรับปรุงระบบตรวจสอบข้อมูลย้อนหลังสินค้าประมง เช่น ชนิดปลา จำนวนที่จับได้น้ำหนักที่จับปลา

2.3 ติดตั้งเครื่องติดตามตำแหน่งเรือ

2.4 จัดทะเบียนเรือประมง และ

2.5 จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU Fishing (NPOA-IUU)

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนว่า ปัญหาประมงไทยที่เกิดขึ้นมีต้นตอสำคัญมาจากภาครัฐที่ไม่ได้แสดงความร่วมมือในการดูแลการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในประเทศ เพราะไม่ออก

กฎหมายใด ๆ มารองรับ เช่น ก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับให้ติดตั้งเครื่องติดตามตำแหน่งเรือ และกรมประมงก็ไม่มีระบบรับรองการติดตามหรือการจัดทำ NPOA-IUU ซึ่ง FAO ได้ประกาศไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เพื่อกำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ลด และเลิก การประมง IUU ในสถานะของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของตลาด ให้รัฐสมาชิกรับไปเป็นแนวทางในการจัดทำ NPOA-IUU ของรัฐตน แต่รัฐบาลไทยไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ซึ่งเมื่อได้รับใบเหลืองกลับกล่าวโทษว่ามีสาเหตุหลักมาจากชาวประมงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จนทำให้ชาวประมงตกเป็นจำเลยของสังคมตามปรากฏในสื่อสาธารณะ

4.6 การปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรองในการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

หลังจากที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง รัฐบาลโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หรือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่ให้อำนาจกับหัวหน้า คสช. ในการออกคำสั่งใด ๆ ก็ได้ที่มีผลในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รัฐบาล คสช. จึงยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีกรอบเนื้อหาที่เน้นมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในน่านน้ำไทยและนอคน่านน้ำไทยเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการการประมงในเรื่องการแก้ไขปัญหาเรือประมงที่ผิดกฎหมาย การขาดการรายงานของการทำประมง การไร้การควบคุมในเรือประมง การค้ามนุษย์ในเรือประมง โดยมีการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2560 มีการออกพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพิ่มรายละเอียดจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การใช้แรงงานในโรงงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมง การบันทึกตรวจสอบข้อมูลในสมุดบันทึกการทำประมง ข้อกำหนดการทำประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย 11 หมวด ดังนี้ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การบริหารจัดการด้านการประมง หมวด 3 การทำประมงในน่านน้ำไทย หมวด 4 การทำประมงนอคน่านน้ำไทย หมวด 5 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ หมวด 6 การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หมวด 7 การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ หมวด 8 สุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ หมวด 9 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมวด 10 มาตรการทางปกครอง และหมวด 11 บทกำหนดโทษ

ทั้งนี้หลังจากที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง รัฐบาลแสดงความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหา โดยดำเนินการปรับปรุงและออกกฎหมายทั้งในรูปของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด การออกคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กว่า 255 ฉบับ จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลกฎหมายระหว่างประเทศข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรป และเพิ่มมาตรการในการควบคุมเฝ้าระวังสืบค้นและตรวจสอบการทำประมงซึ่งจะเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป้าหมายของมาตรการทั้งหมดนี้เพื่อแสดง

ให้เห็นว่าประเทศไทยจะหนักถึงภัยคุกคามของการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรประมงทั้งในระดับนานาชาติและระดับชาติ รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการประมงอย่างยั่งยืน (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2561 : 79-80)

ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 ได้นำเสนอประเด็นปัญหาของการทำการประมง IUU ในประเทศไทย ดังนี้ (กรมประมง, 2558)

1. การทำการประมงของเรือประมงไทยในเขตน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต
2. การรุกล้ำเข้าไปทำการประมงในพื้นที่และฤดูกาลที่ห้ามทำการประมง
3. การใช้เครื่องมือทำการประมงในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่มีอาชญาบัตรทำการประมง
4. การไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมงและขนถ่ายสัตว์น่านอกน่านน้ำไทย
5. การทำการประมงโดยเรือประมงที่ใช้ใบอนุญาตหมดอายุ การไม่ได้รับอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตที่ถูกต้องที่ประเทศไทยออกให้หรือโดยรัฐชายฝั่ง
6. การทำการประมงในทะเลหลวงโดยเรือประมงไทยที่มีได้ติดตั้งระบบการแจ้งตำแหน่งเรือโดยอัตโนมัติบนเรือ และการทำการประมงในเขตรัฐชายฝั่งอื่น ซึ่งมีข้อกำหนดให้เรือประมงต่างชาติทุกลำต้องติดตั้งระบบการแจ้งตำแหน่งเรือ
7. การแจ้งข้อมูลเท็จเกี่ยวกับพื้นที่ทำการประมงโดยผู้ประกอบการเรือประมงไทย เพื่อให้ได้ใบรับรองการจับสัตว์น้ำจากเจ้าหน้าที่ เพื่อนำเข้าผลิตภัณฑ์ไปยังสหภาพยุโรป
8. การปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการจดทะเบียน โดยเรือประมงไทย
9. ขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐชายฝั่งในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบในการปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และการบริหารจัดการ
10. การไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับการแจ้งเข้า-ออก และการบันทึกข้อมูลการจับของผู้ประกอบการเรือประมงไทยต่อเจ้าหน้าที่รัฐชายฝั่ง
11. การให้ข้อมูลที่ไมถูกต้องของผู้ประกอบการในการใช้ระบบเอกสารเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับที่ได้พัฒนาขึ้น ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะมีการนำระบบไปใช้โดยมิชอบจากการแจ้งข้อมูลที่เกินจริง
12. สุขอนามัยและสภาพแรงงานประมงบนเรือประมงไทยต่ำกว่ามาตรฐาน

ปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการที่ภาครัฐได้ออกกฎหมายประมง และกฎหมายลำดับรองที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2558-2560 สามารถสรุปเป็นตารางที่ 4.3 ดังนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตารางที่ 4.3 รูปแบบกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ในช่วงปี พ.ศ. 2558-2560

ลำดับที่	ประเภท	จำนวน (ฉบับ)
1	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	6
2	พระราชบัญญัติ	1
3	พระราชกำหนด	2
4	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	5
5	กฎกระทรวง	16
6	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	1
7	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	5
8	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชกำหนดการประมงพ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	42
9	คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	4
10	ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	6
11	ประกาศกรมประมงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี	1
12	ประกาศกรมประมงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ	2
13	ประกาศกรมประมงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด การประมงพ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	134
14	ประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	3
15	ระเบียบกรมประมงที่อาศัยอำนาจตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	3
16	ระเบียบกรมประมงที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	7
17	ประกาศศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย	15
18	คำสั่งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย	2
รวม		255

ที่มา : (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2561)

จากการที่การทำประมงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
กิจกรรม และกิจการต่อเนื่องจากการแก้ไขปัญหาการประมงของภาครัฐ ซึ่งยังไม่มีหน่วยราชการใดทำ
การจัดเก็บมูลค่าความเสียหายเหล่านี้ ทั้งที่เป็นความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนที่อยู่ในภาค

การประมงอย่างต่อเนื่อง มีเพียงสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้รวบรวมข้อมูลและมีการเผยแพร่ข้อมูลไว้ ดังนี้

ตารางที่ 4.4 มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจในกิจกรรมและกิจการต่อเนื่องจากการแก้ไขปัญหาการประมงของภาครัฐ

ประเภทกิจการ	มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจ : ปี (ล้านบาท)
ผู้ประกอบการประมง	35,000
ผู้บริโภคขาดแคลนสัตว์น้ำ	15,000
โรงงานน้ำแข็งไม่สามารถขายน้ำแข็งได้	1,100
โรงงานแปรรูปเบื้องต้น แปรรูปขนาดเล็ก ปลาเค็ม ปลาตากแห้ง ขาดแคลนวัตถุดิบ	6,000
โรงงานแปรรูปขนาดใหญ่ขาดแคลนวัตถุดิบ	10,000
โรงงานห้องเย็นขาดแคลนสินค้ารับฝาก	600
โรงงานผู้ผลิตปลาปนขาดแคลนวัตถุดิบ	2,250
สะพานปลา ตลาดปลา แพปลา และท่าเทียบเรือ ขาดแคลนสัตว์น้ำผ่านท่าหรือเข้าสู่ตลาด	5,000
สถานีน้ำมันไม่สามารถขายน้ำมันดีเซลให้กับเรือประมง	4,800
เกษตรกรผู้ผลิตอาหาร	2,190
มูลค่าการนำเข้าสัตว์น้ำเพื่อการบริโภค	30,000
ลูกเรือประมงที่เดือดร้อนจากการจอดเรือ	6,000
รวม	117,940

ที่มา : (ประชาชาติธุรกิจ, 2561)

กล่าวได้ว่า ในส่วนของการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยราชการต่าง ๆ ภายหลังจากการได้รับใบเหลืองเป็นการออกกฎหมายในทุกระดับและจำนวนมาก ภายในระยะเวลา 2 ปี ออกกฎหมายประมงถึง 255 ฉบับ เสมือน “การออกกฎหมายรายวัน” จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีอาชีพใดในประเทศไทยที่ต้องอยู่ภายใต้การสั่งการและการควบคุมโดยกฎหมายมากมายเช่นนี้ นอกจากนั้นยังเป็นมาตรการที่ฉับพลัน เข้มงวด และไม่สอดคล้องกับบริการทำการประมงจึงได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อผู้ประกอบการประมงและธุรกิจต่อเนื่องนับแสนล้านบาทต่อปี

สรุปได้ว่า จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 คือ เพื่อศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมระดับสากลที่สำคัญ ได้แก่ 1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 2) จรรยาบรรณ

ในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และ 3) กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยในบทบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดหลักการสำคัญว่ารัฐทั้งปวงมีหน้าที่ออกมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจได้ว่ารัฐนั้น ๆ มีหลักการและแนวทางในการบริหารจัดการทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลได้อย่างยั่งยืน โดยก่อนได้รับใบเหลือง ปี พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้เคยส่งผู้แทนมาตรวจประเมินการทำประมง IUU มาแล้วจำนวน 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2554-2555 และ พ.ศ. 2557 และในครั้งที่ 3 นี้เป็นที่มาของการให้ใบเหลือง โดยแจ้งว่าเป็นเหตุจากความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของไทยนับตั้งแต่ปี 2554 นั้น มีน้อยหรือไม่มีเลย และมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลไทยการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรปไม่เป็นสินค้าที่เกิดจากการประมง IUU ซึ่งหมายความว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ภาครัฐไม่ได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นหน้าที่ของตนตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประมง IUU แต่ในการสื่อสารต่อสังคม ภาครัฐกลับกล่าวโทษว่าเป็นความผิดจากพฤติกรรมของชาวประมงที่ทำให้ประเทศไทยได้รับใบเหลือง และเร่งรัดการปลดใบเหลืองโดยการออกทั้งกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 และกฎหมายรองอื่น รวม 255 ฉบับ ภายในช่วง พ.ศ. 2558-2560 มาบังคับใช้อย่างเร่งด่วน โดยขาดการพิจารณาความเหมาะสมตามบริบทและข้อเท็จจริงตามวิถีชีวิตของชาวประมง และออกกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางลบซึ่งเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างใหญ่หลวงที่มีต่อภาคการประมงทั้งในระดับบุคคล คริวเรือ ชุมชน และประเทศ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 5

ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงของไทย

ในการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำประมงของไทย ตามมาตรการการประมง IUU Fishing หรือการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยเก็บข้อมูลภาคสนาม จากกรณีศึกษาการทำประมงของชุมชนประมงชายฝั่งภาคตะวันออก ได้แก่ ตัวแทนของประมงพาณิชย์คือ ชุมชนประมงแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และชุมชนประมงตำบลเกาะเต่า อำเภอนาตาล จังหวัดสุรินทร์ ตัวแทนประมงพื้นบ้าน คือ ชุมชนประมงบางชัน อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามมาจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของภาครัฐ และเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำประมง โดยนำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

- 5.1 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
- 5.2 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลเกาะเต่า อำเภอนาตาล จังหวัดสุรินทร์
- 5.3 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลบางชัน อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

5.1 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

5.1.1 บริบทชุมชนประมงตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

พื้นที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นชุมชนประมงขนาดใหญ่ที่สุดของภาคตะวันออก โดยตำบลแสมสารมีพื้นที่ชายฝั่งเป็นน้ำลึก มีบริเวณที่สามารถหลบลมมรสุมหรือจอดพักเรือได้จึงมีการสร้างสะพานยื่นออกไปในทะเลสำหรับจอดและขึ้นของ ปัจจุบันการทำประมงในตำบลแสมสารยังคงมีทั้งประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน

ตำบลแสมสารอยู่ในพื้นที่การปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน คือ

1. บ้านช่องแสมสาร หมู่ที่ 1
2. บ้านหนองน้ำเค็ม หมู่ที่ 2
3. บ้านหัวแหลม หมู่ที่ 3
4. บ้านหนองกระเจิง หมู่ที่ 4

การทำประมงของชุมชนประมงแสมสารมีพัฒนาการ ดังนี้ (อัครวิน แก้วพิทักษ์, 2563 : 261-266)

การทำประมงในอดีตเริ่มต้นจากการทำประมงพื้นบ้าน เรือที่ใช้ในการทำประมง คือ เรือแจว และเรือใบ เครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง ได้แก่ โป๊ะดักปลา ลอบ และอวน เป็นต้น ปลาที่จับได้มีหลากหลายชนิดและมีจำนวนมาก อาทิ ปลาข้างเหลือง ปลากระบอก ปลาทุบแด้ ปลาเก๋ ปลากล้วย ฯลฯ ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลริเริ่มให้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 ซึ่งมี

นโยบายสำคัญหนึ่งคือการเพิ่มปริมาณการผลิตในประเทศและการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้นการประมงจึงเริ่มพัฒนาเป็นการประมงเชิงพาณิชย์มากขึ้นเป็นลำดับ โดยภาครัฐสนับสนุนการนำเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงจากต่างประเทศมาใช้ เช่น เครื่องมืออวนลาก เรือยนต์ และออกทะเลไปไกลขึ้น ประมาณ 30 ไมล์ทะเล ต่อมาประมาณ พ.ศ. 2510 เริ่มมีการจ้างแรงงานนอกพื้นที่มาเป็นลูกเรือ เนื่องจากเรือมีขนาดใหญ่ขึ้น

การทำประมงของชุมชนแสมสารมีการขยายขนาดขึ้นด้วยปัจจัยด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค ที่สำคัญคือการสร้างถนนเข้ามาในตำบล เมื่อ พ.ศ. 2515 ทำให้มีรถวิ่งเข้ามาเพื่อรับซื้อปลาบริเวณท่าเรือและไปส่งตลาดที่จังหวัดชลบุรี ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2520 เริ่มมีการใช้เรืออวนลากซึ่งเป็นของคนในพื้นที่เองและเป็นเรือที่มาจากจังหวัดสมุทรสาครและสมุทรสงคราม

ด้านสภาพปัญหาในการทำประมงครั้งใหญ่ ๆ ที่ชาวประมงต้องประสบในช่วงที่ผ่านมา พ.ศ. 2532 การเกิดพายุไต้ฝุ่น “เกย์” ที่ทำให้มีผู้สูญเสียชีวิตและผู้สูญหาย เกิดการขาดแคลนแรงงาน พ.ศ. 2550 เริ่มมีปัญหาราคาน้ำมันแพง ประกอบกับทรัพยากรทางทะเลลดน้อยลง ทำให้เจ้าของเรือหลายรายเริ่มประสบภาวะขาดทุน และ พ.ศ. 2558 ปัญหาประมง IUU ที่รัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ทำการควบคุมการทำประมงโดยกฎระเบียบที่ทำให้ชาวประมงโดยเฉพาะประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ไม่สามารถออกเรือได้ต้องยุติการประกอบอาชีพพร้อมกับ “การหมดตัว” และภาระหนี้สินจำนวนมากจากการถูกจับปรับค่าเนคติ ภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการออกเรือ การถูกยึดเครื่องมือทำการประมง การถูกยึดสัตว์น้ำ การถูกสั่งกักเรือประมง การถูกดำเนินคดีอาญากับเจ้าของเรือ ใต้กั้งและลูกเรือ โดยชาวประมงแสมสารได้รับการควบคุมเกี่ยวกับการทำประมงจากหน่วยงานภาครัฐ คือ ฐานทัพเรือสัตหีบอย่างเข้มข้นเพราะกองทัพเรือได้รับมอบหมายจากรัฐบาล คสช. ให้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการประมง IUU โดยศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายหรือ ศปมผ. ในทางปฏิบัติประกอบด้วย ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออกเรือประมงชลบุรี และจุดตรวจส่วนหน้า อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความชบเซาของชุมชนและการล่มสลายของอาชีพประมงของชาวแสมสาร อันมีผลต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

5.1.2 สถานการณ์ปัญหาในการทำการประมง

งานวิจัยนี้ศึกษาการทำประมงของชุมชนตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ในฐานะตัวแทนประมงพาณิชย์ จากหลักเกณฑ์และวิธีทำการประมงที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พบประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาหลักในการทำการประมงพาณิชย์ของชาวแสมสาร ได้แก่ 1) การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง มาตรา 82 2) การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System : VMS) มาตรา 81(1) 3) ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 83 4) บทกำหนดโทษ มาตรา 129 และ 5) มาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพประมง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 82 ก่อนนำเรือประมงออกตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เจ้าของเรือ หรือผู้ควบคุมเรือ นำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อ และหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสาร และหลักฐานตามวรรคหนึ่งหรือการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้”

การนำเรือประมงออกไปทำการประมงได้ต้องดำเนินการหนังสือรับรองหลัก 3 ฉบับ คือ 1) ใบทะเบียนเรือ ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อรับรองว่าเป็นทรัพย์สินของเจ้าของเรือ 2) ใบอนุญาตใช้เรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อให้สามารถใช้เดินเรือได้ และ 3) อาชญาบัตรหรือใบอนุญาตทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อทำการประมงได้ประกอบด้วยรายละเอียด คือ

1.1 ใบทะเบียนเรือ ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในการปฏิบัติงานของกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการออกใบทะเบียนเรือ นอกจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วยังได้มีการออกกฎหมายลำดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก ได้แก่ พระราชกำหนด กฎกระทรวง เศรษฐกรระเบียบกรมเจ้าท่า ประกาศกระทรวงคมนาคม ประกาศกรมเจ้าท่า ประกาศกระทรวงคมนาคม รวมกว่า 26 ฉบับ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับใบทะเบียนเรือที่ของเจ้าของเรือต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด อาทิ แบบแจ้งจุดจอดเรือและมาตรการควบคุมเรือ แบบคำขอเคลื่อนย้ายเรือ คำร้องและใบรับแจ้งเรื่องขอใช้เรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ คำขอเคลื่อนย้ายเรือ บันทึกชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีต่าง ๆ รายงานการตรวจสอบเรือ รายการตรวจสอบระหว่างการแยกชิ้นส่วนหรือทำลายเรือ หลักฐานภาพถ่ายหรือไฟล์เอกสาร รายการตรวจสอบหลังจากเสร็จสิ้นการแยกชิ้นส่วนหรือทำลายเรือ หนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตัวเรือหรือเครื่องจักรของเรือประมง โดยหากพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า หลักฐานเกี่ยวกับเรือไม่ครบถ้วน เจ้าของเรือห้ามเคลื่อนย้ายเรือ และหากไม่แสดงตนต่อเจ้าท่าภายในกำหนดระยะเวลา เจ้าท่าสามารถดำเนินการยึดหรืออายัด และควบคุมเรือ เครื่องประกอบเรือ รวมทั้งทรัพย์สินที่อยู่ในเรือได้ และหากต้องการขอคืนเรือต้องชำระค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด ควบคุม ดูแลและรักษาเรือ เครื่องประกอบเรือ และทรัพย์สินที่อยู่ในเรือ

1.2 ใบอนุญาตใช้เรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เจ้าท่าและพนักงานตรวจเรือมีอำนาจตรวจและออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ ขั้นตอนที่เจ้าของเรือต้องดำเนินการคือ เมื่อใบอนุญาตใช้เรือสิ้นอายุ ให้ยื่นคำขอให้

ตรวจเรือต่อเจ้าพนักงานตรวจเรือและยื่นคำขอใบอนุญาตใช้เรือต่อนายทะเบียนเรือ ที่สำนักมาตรฐานทะเบียนเรือหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา

1.3 อาชญาบัตรหรือใบอนุญาตทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรมประมงจะกำหนดให้ผู้ประสงค์ทำการประมงพาณิชย์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ของปีการประมง โดยกำหนดให้ระยะเวลาการยื่นประมาณ 1 เดือน หลังจากนั้นจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน พิจารณาจัดสรรใบอนุญาตและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบและดำเนินการตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องต่อไป เอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอ อาทิ บัตรประจำตัวประชาชน หรือหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หนังสือรับรองสุขอนามัยในเรือประมง แบบแจ้งชื่อเรือพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ ภาพถ่ายหรือภาพถ่ายดิจิทัล

นอกจากนั้นยังมีใบรับรองหรือใบอนุญาตอื่นที่ออกโดยกรมประมง กรมเจ้าท่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งประเภทใบที่ไม่มีกำหนดอายุ และมีกำหนดอายุที่ต้องมีการต่ออายุทุก 1-5 ปี อีกประมาณ 20 กว่าฉบับ อาทิ ใบรายงานตัวลูกจ้างในงานประมงทะเล ใบรายงานผลการตรวจวัดขนาดเรือประมง ใบประกาศนายท้ายเรือกลเดินทะเล ใบจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุด ใบสำเนาพาสปอร์ตแรงงานต่างด้าว ใบสำเนาหนังสือคนประจำเรือของคนต่างด้าว ใบสำเนาหนังสือคนประจำเรือของคนไทย ฯลฯ โดยเอกสารทั้งหมดนี้ต้องรวบรวมจัดเก็บให้มีความพร้อมตลอดเวลาเพื่อในการตรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ชาวประมงมีความเห็นว่า มีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมงทั้ง 3 ฉบับข้างต้น ทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันของทั้งของเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองและของชาวประมง เจ้าหน้าที่แต่ละคนหรือแต่ละครั้งที่ไม่มียื่นเอกสารบางครั้งก็แจ้งไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงต้องจัดทำ จัดเตรียม รวบรวมเอกสารเหล่านี้ให้ครบถ้วน ถูกต้อง เป็นระบบระเบียบเพื่อการแสดงต่อเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่สร้างภาระความยุ่งยากซ้ำซ้อนเกินกว่าเหตุ บางฉบับยื่นไปแล้วก็คิดว่าไม่ต้องยื่นซ้ำ แต่เจ้าหน้าที่กลับแจ้งว่าต้องยื่นซ้ำก็ทำให้เอกสารไม่ครบถ้วน ต้องใช้เวลาในการหา การรวบรวมหรือเดินทางไปหน่วยงานอีกครั้ง เป็นลักษณะ “ยื่นแล้ว ยื่นอีก ตรวจแล้วตรวจอีก” และต้องเก็บเอกสารจำนวนมากนี้ไว้ที่เรือประมงด้วยซึ่งพื้นที่ในเรือเป็นพื้นที่แคบ ไม่ได้เหมาะสำหรับการเก็บเอกสาร อีกทั้งชาวประมงส่วนใหญ่จบเพียงการศึกษาภาคบังคับ และไม่ได้อ่านหรือเขียนหนังสือบ่อย ๆ จึงไม่สามารถอ่านทำความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ขั้นตอน หรือเขียนกรอกข้อมูลในแบบฟอร์มต่าง ๆ รวมทั้งจัดเตรียมเอกสารประกอบหรือรูปถ่ายประกอบได้ บางครั้งจึงต้องจ้างคนมาช่วยทำซึ่งก็เป็นภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากค่าต่อใบอนุญาตหรือค่าปรับต่าง ๆ ที่เป็นภาระทางการเงินมากอยู่แล้ว และในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ หลายครั้งก็มีความล่าช้า ส่วนที่รอรับได้ก็ต้องใช้เวลาในการรอหลายชั่วโมง บางอย่างรอคิวนานนับสัปดาห์ จึงเป็น “การเสียเวลาทำมาหากิน” ของชาวประมงเป็นอย่างมาก และหากเกิดความผิดพลาดก็เป็นความผิดของเจ้าของเรือที่ต้องเสียผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพหรือต้องรับเป็นผู้กระทำความผิด

2. การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 81 เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และคูแลร์กษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด”

บทบัญญัตินี้การกำหนดให้เรือประมงพาณิชย์ขนาด 30-60 ตันกรอส ดำเนินการติดตั้ง VMS ภายใต้ประกาศของกรมประมง ซึ่งชาวประมงเข้าใจในความสำคัญของการควบคุมการออกเรือประมงของภาครัฐ โดยก่อนประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับและกรมประมงก็ไม่มีระบบรับรอง จึงเป็นข้อบังคับที่เร่งด่วนและใช้ความเข้มงวดในการควบคุม จึงก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนด้านภาระค่าใช้จ่าย การติดขัดด้านความรู้ทางเทคโนโลยี และความไม่สมเหตุสมผลของช่วงเวลาการเปิดสัญญาณแจ้งเตือน ดังนี้

1) ในการติดตั้ง VMS เป็นสิ่งที่มีต้องมีค่าใช้จ่ายแรกเริ่มคือค่าใช้จ่ายในการติดตั้งอุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายต่อเนื่องคือค่าบริการระบบเครือข่าย ค่าบริการระบบดาวเทียม ค่าซ่อมบำรุง และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องปั่นไฟในเรือ ซึ่งทำให้เป็นต้นทุนการทำประมงที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากค่าน้ำมันซึ่งมีราคาแพงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2) เนื่องจากระบบ VMS เป็นอุปกรณ์เทคโนโลยีใหม่ จึงทำให้ชาวประมงบางส่วนเกิดความขัดข้องในการใช้งานจึงเกิดความล่าช้าและความยุ่งยากในการเตรียมความพร้อมเพื่อการออกเรือ และเวลาเกิดความขัดข้องก็ต้องใช้เวลาในการรอช่างที่มีความรู้มาช่วยในการแนะนำแก้ไข

3) กรมประมงกำหนดให้เปิดสัญญาณแจ้งเตือนตลอดเวลาจึงเป็นภาระที่จะต้องคอยดูแลระบบอยู่ตลอดเวลา ซึ่งชาวประมงมีความเห็นว่าทำให้เสียเวลาและเสียเงินในการปั่นไฟโดยไม่สมเหตุสมผล เพราะช่วงเวลาที่เรือจอด ไม่ได้ออกทำการประมงจึงไม่น่ามีความจำเป็นต้องกำหนดเช่นนี้ เพราะคิดว่าไม่น่าจะมีประโยชน์อะไรในการควบคุมเรือที่จอดอยู่ที่ท่า และหากพนักงานเจ้าหน้าที่สุ่มตรวจและเกิดความขัดข้องทางเทคนิคของสัญญาณแจ้งเตือนซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา แม้ชาวประมงจะคอยดูแลแล้วก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถแจ้งเอาผิดได้ ชาวประมงได้จึงเห็นว่ากรณีความความขัดข้องและเข้มงวดตลอดเวลา โดยไม่มีความยืดหยุ่นกรณีเหตุสุดวิสัยเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อชาวประมง

3. ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 83 ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 83 คนประจำเรือต้องมีหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และในกรณีคนประจำเรือไม่มีสัญชาติไทย ต้องได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ตามที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 83 กำหนดให้การทำงานของคนต่างด้าวต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงาน

ของคนต่างด้าวนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลัก 2 ฉบับ คือ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติ อาทิ การกำหนดต้องจ่ายเงินเดือนล่วงหน้าโดยนำเข้าฝากในบัญชีของลูกเรือโดยตรง โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันในการได้รับค่าแรงตามที่กฎหมายกำหนด แต่แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานกัมพูชาเองก็ไม่ชอบการจ่ายผ่านธนาคารที่ต้องไปเปิดบัญชี เสียค่าธรรมเนียมหลายร้อยบาทซึ่งถือว่าเป็นเงินจำนวนมากเมื่อเทียบกับค่าแรงรายวันและไม่คุ้นเคยกับการกดเงินจากตู้เอทีเอ็มไม่ว่าจะเป็นการจำรหัสผ่าน การกดปุ่มตามขั้นตอน การไปหาตู้เอทีเอ็ม จึงสะดวกในการรับเป็นเงินสดมากกว่า หรือการกำหนดอายุแรงงานที่ทำงานบนเรือประมงไว้ที่ขั้นต่ำ 18 ปี ทำให้ไม่สามารถรับเด็กฝึกงานหรือลูกหลานชาวประมงที่จะเข้าสู่อาชีพประมงในอนาคต

นอกจากนี้หากเปรียบเทียบการจ้างแรงงานในภาคการประมงกับอาชีพอื่น พบประเด็นความไม่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย อาทิ 1) การจ้างงาน อาชีพประมง ต้องจ้างรายปี อาชีพอื่นจ้างโดยอิสระรายวัน/รายเดือน/รายปี 2) การจ่ายค่าจ้าง อาชีพประมง ต้องเข้าบัญชีธนาคาร อาชีพอื่นไม่กำหนด 3) การจ้างแรงงานเด็ก อาชีพประมง อายุเกิน 18 ปี อาชีพอื่น อายุเกิน 16 ปี 4) การสำแดงรายละเอียดลูกจ้าง อาชีพประมง ต้องแจ้งก่อนออกทำการประมงทุกเที่ยวเรือ/เมื่อมีการตรวจ/เมื่อกลับเข้าฝั่งพร้อมสลิบเงินเดือน อาชีพอื่น เฉพาะเมื่อมีการตรวจ 5) บทลงโทษกรณีใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อาชีพประมง ปรับ 400,000-800,000 บาทต่อคน อาชีพอื่น 10,000-100,000 บาทต่อคน เป็นต้น

4. บทกำหนดโทษ

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 36 ผู้ใดจะทำการประมงพาณิชย์ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์จากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ออกสำหรับเรือแต่ละลำ และในใบอนุญาตต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงพื้นที่ทำการประมง ปริมาณสัตว์น้ำสูงที่อนุญาตให้ทำการประมง หรือช่วงเวลาที่กำหนดให้ทำการประมงได้ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการทำการประมง และปริมาณผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงอย่างยั่งยืนที่กำหนดไว้ในแผนบริหารจัดการการประมง โดยจะออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดเกินจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมิได้”

“มาตรา 129 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอสต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงร้อยห้าสิบตันกรอสต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหกล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือตั้งแต่ร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไปต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

บทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง ทำให้เกิดข้อจำกัดในการจับสัตว์น้ำในทะเลที่มีหลากหลายชนิด ซึ่งการจำกัดดังกล่าวทำให้ได้สัตว์น้ำไม่คุ้มค่างับค่าใช้จ่ายในการออกเรือ และโทษปรับมีจำนวนที่สูงเกินฐานะของชาวประมงที่มีรายได้น้อย

5. มาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง

จากปัญหาของการทำการประมงตามที่กล่าวข้างต้น ได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง การจัดทำใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและบทกำหนดโทษที่มีโทษปรับเป็นเงินจำนวนมาก หากเกิดความไม่ถูกต้องตามระเบียบ นอกจากความยุ่งยากในการทำความเข้าใจและจัดเตรียมเอกสารแล้ว ยังมีปัจจัยสำคัญคือเงินทุนที่ต้องใช้ในการปรับปรุงเรือและดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาตต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามข้อกำหนดการออกเรือ ทำให้ต้นทุนการออกเรือสูงขึ้นมากเป็นสาเหตุของการที่ชาวประมงส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุนจากการประมง ทำให้ไม่มีทุนในการออกเรือในครั้งต่อไปและหลายครอบครัวต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้ทั้งในส่วนของเรือและการเสียค่าปรับที่เกิดจากการกระทำความผิดในข้อกฎหมายต่าง ๆ จนเกิดสภาวะที่เรียกว่า “ทำต่อไม่ไหว” ทำให้ชาวประมงอยากให้รัฐบาลมีมาตรการในการช่วยเหลือ เช่น การให้กู้ หรือการรับซื้อเรือตามแนวคิดการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐเพื่อทำให้ชาวประมงสามารถประกอบอาชีพต่อไปได้หรือมีเงินทุนจากการขายเรือแล้วไปประกอบอาชีพอื่น

5.1.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง

จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในวิถีการทำประมงหลังการใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพบว่า ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประมงในชุมชนแสมสารในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

1. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจเมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงแสมสารด้านเศรษฐกิจ พบว่าทำให้เศรษฐกิจชุมชนในภาพรวมอยู่ในภาวะซบเซา เนื่องจากเจ้าของเรือไม่มีรายได้หรือรายได้ลดน้อยลง เกิดภาวะหนี้สินของเจ้าของเรือเพราะมีภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายมากขึ้น ภาวะหนี้สินของลูกเรือเนื่องจากไม่มีการจ้างแรงงาน ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกสถานการณ์และสาเหตุได้ ดังนี้

1.1 การไม่มีรายได้เนื่องจากการไม่สามารถออกเรือได้ เพราะกระบวนการสำรวจเรือที่เอกสารไม่ครบถ้วนมีความล่าช้า พบว่าเรือขนาดใหญ่ที่ไม่มีใบอนุญาตหรือขาดใบอนุญาตไม่ตรงกับเครื่องมือทำการประมงตามข้อเท็จจริงไม่สามารถออกทำการประมงได้ ต้องจอดเรืออย่างไม่มีกำหนดเพื่อทำการตรวจสอบจากทางภาครัฐถึงความถูกต้องและข้อกำหนดตามกฎหมายประมง ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ต้องจอดเรือเป็นระยะเวลานานโดยไม่สามารถกำหนดเวลาแล้วเสร็จได้ เจ้าของเรือต้องอยู่ในภาวะ “ไม่มีเงินเข้ามานานหลายเดือนหรือเป็นปี ต้องอาศัยกินเงินเก่า” ในส่วนของลูกเรือ

ทำให้ลูกเรือหลายคนต้องออกจากงานไปทำงานกับเรือลำอื่นหรือเปลี่ยนอาชีพไปทำอย่างอื่น เนื่องจากในระหว่างที่รอนั้นเจ้าของเรือก็ไม่มีเงินจ้าง ลูกเรือเองก็ “ต้องกินต้องใช้ทุกวัน”

ถึงแม้ว่าการที่เรือประมงของผู้ประกอบการบางรายไม่มีอาชญาบัตรหรืออาชญาบัตรไม่ตรงกับเครื่องมือทำประมงนั้นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายจริง แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาฉบับปีเจ้าหน้าที่ไม่มีการเคร่งครัดในเรื่องเอกสารเหล่านี้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ผ่านมามีด้วย เนื่องจากในการต่อใบอาชญาบัตรและใบอนุญาตใช้เรือแต่ละปีไม่มีการมาตรวจสอบขนาดเรือหรือเครื่องมือ แม้แต่การทำทะเบียนประวัติเรือที่ผิดกฎหมายเป็นลักษณะการปล่อยปละละเลยมาโดยตลอด แต่ในปัจจุบันกลับทำการตรวจสอบเรือที่ไม่มีอาชญาบัตรหรือเรือที่มีอาชญาบัตรไม่ตรงกับเครื่องมือทำการประมงอย่างเคร่งครัด และมีบทลงโทษที่รุนแรงจึงทำให้การประกอบอาชีพประมงหยุดชะงักอย่างกะทันหัน โดยภาครัฐไม่สนใจถึงความเดือดร้อนของประชาชน โทษเพียงแต่ว่าชาวประมงฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่เคารพกฎหมาย สามารถสะท้อนได้จากคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าของเรือที่ว่า

“พอกฎหมายออกมาเรือประมงในแสมสารต้องจอดเป็นแถว รอการตรวจสอบอย่างเข้มงวด ส่วนใหญ่รอจนลูกน้องหนีหมด ลูกน้องเองไม่มีรายได้ก็อยู่ไม่ได้เพราะต้องกินต้องใช้ทุกวัน ตัวเราเองก็ไม่มีรายได้ เอาตัวเองไม่รอดเหมือนกัน เป็นสิ่งที่เราไม่ได้คาดคิดมาก่อนหน้านั้นเลยว่าจะต้องมาเจอแบบนี้” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 1, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2566)

“ก่อนหน้านั้นเรือทำเทียบเรือในแสมสารมีเรือเข้า-ออกเป็นพันลำ แต่ตอนนี้น่าจะเหลือไม่ถึงสามร้อย คนงานเกือบสามหมื่น ตอนนี้เหลือแค่หลักพัน” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 2, สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2566)

1.2 รายได้ลดน้อยลงจากการถูกกำหนดวันออกทำการประมง พบว่าเรือประมงส่วนใหญ่ของแสมสารเป็นเรืออวนลากขนาดใหญ่ที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป ซึ่งทางกฎหมายจะต้องแจ้งเข้าออกต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออกประจำในจังหวัดชลบุรี กล่าวคือในอดีตเรือประมงในแสมสารสามารถเข้าออกได้ตามวิถีของการทำประมงที่เจ้าของเรือวางแผนหรือกำหนดได้เอง คือ ประมาณ 10-15 วัน หรือ 20-30 วันต่อหนึ่งเที่ยว ภายหลังจากที่ต้องมีการแจ้งเข้า-ออก และทำประมงตามเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดวันออกเรือได้เองเหมือนดังอดีตที่เมื่อมีมรสุมหรือคาดว่ามรสุมจะเข้าก็จะหยุดทำการประมง แต่กฎหมายให้ออกทำการประมงได้ในระยะเวลาที่มีมรสุม แต่พอไม่มีมรสุมกลับออกเรือไม่ได้ ซึ่งการกำหนดของทางราชการไม่ตรงกับวิถีการทำมาหากินของชาวประมงจึงเกิดผลกระทบเกี่ยวกับรายได้จากการทำประมงที่ลดน้อย ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าของเรือประมงท่านหนึ่งที่ว่า

“เรือประมงส่วนใหญ่ของแสมสารเป็นเรืออวนลากขนาดใหญ่ พอมีกฎหมายใหม่ที่บังคับวันทำประมง ทำให้ช่วงที่ควรออกได้ก็ไม่ได้ ออก ช่วงที่จะหยุดก็ต้องออกทำให้ชาวประมงส่วนใหญ่กำหนดการออกเรือลำบาก ไม่ตรงกับวิถีชีวิตเดิมที่ดูสภาพอากาศ ลมมรสุม ไม่สามารถหาปลาได้ตาม

ช่วงจังหวะเวลาตามสภาพลมฟ้าอากาศที่จะจับปลาได้ดี ทำให้ขาดรายได้ไปเยอะ ขายปลาได้ไม่พอกับที่ลงทุนไป” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 1, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2566)

1.3 ภาวะหนี้สิน พบว่าเจ้าของเรือต้องแบกรับภาระหนักเรื่องค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิมตามกฎระเบียบที่มากขึ้นและเคร่งครัดขึ้น อาทิ ค่าดำเนินการเกี่ยวกับเอกสาร ได้แก่ ค่าต่อทะเบียนเรือ ค่าใบประมงพาณิชย์ ค่าจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ค่าจดทะเบียนลูกเรือ ค่าดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงเรือ ได้แก่ ค่าติดตั้งระบบติดตามเรือ ค่าปรับเปลี่ยนขนาดเรือให้ถูกต้องตามใบอนุญาตเพื่อทำให้เรือกลับมาออกทำการประมงได้ ชาวประมงหลายรายอยากจะเลิกอาชีพประมงเนื่องจากไม่มีทุนเพียงพอ แต่ยังไม่เห็นหนทางในการปรับเปลี่ยนอาชีพจึงยอมกู้หนี้ยืมสินมาลงทุน โดยหวังว่าอาจได้รายได้เข้ามาทดแทนได้ ซึ่งหลายรายประสบภาวะการขาดทุนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดเป็นภาวะหนี้สินเรื้อรัง จึงทำให้ชาวประมงที่แต่ก่อนเคยเป็นคนมีฐานะดีหรือฐานะปานกลาง กลักลับกลายเป็นคนที่หนี้สินติดตัว ไม่สามารถส่งเสียลูกหลานให้เรียนหนังสือหรือไม่มีเงินพอใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ดังคำกล่าวของเจ้าของเรือท่านหนึ่งที่ว่า

“ตอนนี้แสมสารมีคนยากจน หมดตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีความรู้สึกเหมือนถูกรัฐบาลฟันแซนฟันขา ออกท่ามาหากินไม่ได้ พอเกิดปัญหาที่ไม่มีหน่วยงานรัฐเข้ามาช่วยเหลือ บางรายอยากจะขายเรือเพื่อปลดภาระหนี้สินแต่ก็ไม่มีใครรับซื้อ ยังไม่รู้ว่าจะเป็นอย่างไรกันต่อ มองไปยังเห็นทางออก” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 3, สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2566)

2. ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงแสมสาร ด้านสังคมและวัฒนธรรม พบว่าเกิดการล่มสลายของชุมชนประมง ความห่างเหินในความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชน และการมีทัศนคติในเชิงลบต่อรัฐบาล ระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกสถานการณ์และสาเหตุได้ดังนี้

2.1 การล่มสลายของชุมชนประมง พบว่ามีการเลิกอาชีพประมงด้วยความท้อแท้สิ้นหวัง และไม่สนับสนุนให้ลูกหลานประกอบอาชีพประมงต่อจากตนเอง ผลกระทบที่ตามมาของชาวประมงในแสมสารคือ ผู้ประกอบการบางรายที่มีทุนจากการทำประมงในอดีตใช้ทุนนั้นมาเริ่มเปลี่ยนอาชีพเป็นทำรีสอร์ทหรือบ้านพัก ร้านอาหาร ร้านขายของฝาก เพราะไม่กล้าเสี่ยงกับการลงทุนออกเรือที่มีโอกาสถูกจับได้ตลอดเวลาเพราะผิดกฎหมาย ซึ่งบางครั้งไม่ได้มีเจตนารวมทั้งไม่สนับสนุนให้ลูกหลานสานต่อการทำอาชีพประมง เพราะไม่มั่นใจว่าอาชีพประมงจะสร้างฐานะความเป็นอยู่ที่ดีให้กับลูกหลานและครอบครัวได้ในอนาคต นอกจากนี้ความคึกคักของชุมชนที่ประกอบไปด้วยลูกเรือประมง คนขายของ คนเดินซื้อของ กลักลับกลายเป็นความซบเซา เนื่องจากลูกเรือประมงและผู้ประกอบการธุรกิจต่อเนื่องลดน้อยลง ความภาคภูมิใจของลูกเรือประมงที่เป็นหลักในการหารายได้เลี้ยงปากเลี้ยงท้อง คนในครอบครัวหรือส่งเงินให้พ่อแม่ก็สูญสลายไปด้วยเช่นกัน ดังคำกล่าวของเจ้าของเรือท่านหนึ่งที่ว่า

“ตอนนี้ปล่อยเรือจมทิ้งไป ไม่กู้ ไม่ฟื้นฟูอะไรแล้ว ไม่มีเงินไปลงทุนแล้วหรือถ้ามีเงินลงทุนไปจมไปหมดเหมือนเรือที่จอดอยู่ที่กำลังค่อย ๆ จม ลู้มากจนสู้ต่อไม่ไหวแล้วแสมสารเงียบ

เหมือนป่าช้ากลายเป็นเหมือนเมืองร้าง ยังไม่ทันมืดก็ไม่มีผู้คนแล้ว พอเห็นแบบนี้แล้วเปรียบเทียบกับเมื่อก่อนทำให้จิตใจห่อเหี่ยว แต่ก่อนปลาซึ้นทั้งวันทั้งคืน ไฟสว่างไสวทุกที่ คนเดินกันตลอดวันตลอดคืน” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 3, สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2566)

2.2 ความห่างเหินในความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชนสถานการณ์นี้เกิดขึ้นจากผลของฐานะทางเศรษฐกิจ หากเป็นในอดีตการจัดงานบุญ งานสังสรรค์ต่าง ๆ จะมีการเชิญแขกและจัดงานกันอย่างใหญ่โต เป็นสิ่งหนึ่งที่สร้างความสัมพันธ์ ก่อให้เกิดการพบปะพูดคุยกันอยู่เนื่อง ๆ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซา งานบุญ งานมงคลต่าง ๆ จัดน้อยลง จัดงานเล็กลงเชิญเฉพาะญาติสนิทหรือเพื่อนสนิท รวมถึงชาวประมงที่อยู่ในภาวะความเครียด ภาวะหนี้สินจากการประกอบอาชีพที่ไม่อยากออกไปพบปะสังสรรค์เหมือนแต่ก่อน จึงทำให้เริ่มเกิดความห่างเหินแบบ “ต่างคนต่างอยู่ บ้านใครบ้านมัน” เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งแตกต่างกับสมัยก่อนที่มีความรู้จักมักคุ้นกันในชุมชน นำไปสู่การช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน เช่น ใครออกเรือประมงไปแล้วกลับผิดเวลาเพราะเรือล่มอยู่กลางทะเลชาวบ้านจะออกไปช่วยคนที่เรือล่มปลอดภัยกลับมา ดังคำกล่าวของเจ้าของเรือท่านหนึ่งที่ว่า

“ตอนนี้ได้ก็ช่วยร่นรวมถึงคนเริ่มทำงานไม่มีใครอยู่บ้านเพราะไม่มีอะไรทำ ทำให้ขาดช่วงในการรู้จักมักคุ้นกัน คนร่นปุ๋ยไม่ค่อย ๆ ทายอล้มหายตายจาก ดังนั้นคนร่นหลัง ๆ จะไม่มีใครรู้จักใคร ต่างคนต่างอยู่” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 1, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2566)

2.3 การมีทัศนคติในเชิงลบต่อรัฐบาล ระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากสถานการณ์การควบคุมการทำประมงอย่างเข้มงวด และเป็นการออกกฎหมายบีบบังคับใช้อย่างกระทันหัน โดยไม่สอดคล้องกับบริบทและความเป็นมาของการทำการประมง การออกบทลงโทษที่รุนแรง ความล่าช้าของการอนุมัติเอกสาร ความล่าช้าของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในบางกรณีมีการเรียกรับผลประโยชน์ หรือการต้องเสนอผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ หรือที่เรียกว่าเป็นคนให้เอง เพื่อให้เอกสารหรือการตรวจต่าง ๆ ผ่านได้อย่างรวดเร็ว การต้องนอนนอมน้อยมากต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หรือต้องมีการจัดเลี้ยงดูปูเสื่อ เนื่องจากในหลายกรณีเป็นอำนาจที่อยู่ในดุลยพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนั้นภาครัฐยังไม่เคยมาแสดงความสนใจต่อความเดือดร้อนที่ชาวประมงได้รับ สิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวประมงมีทัศนคติในเชิงลบต่อภาครัฐในการบริหารจัดการการประมง

“การออกกฎหมายของรัฐบาลออกเหมือนนอนตื้นมาแล้วนี่ก็ได้ก็ออกกฎหมายเพิ่มมาทุกวันโดยไม่สนใจว่าใครเดือดร้อน ถือว่าตัวเองมีอำนาจ บางอย่างให้เวลาทำแค่ 2 วัน อีก 2 วัน มาตรวจ ถ้าใครไม่ทำก็มาปรับ อีก 2 วัน มายกเลิก เช่น ช่วงปี 58-59 สั่งให้ซื้อพลู ซื้อเครื่องปั้มน้ำ ชาวประมงก็ลงทุน ตระเวนหาซื้อกันพอซื้อเสร็จก็ยกเลิกระเบียบนี้ ซึ่งทุกอย่างใช้เงิน ใช้เวลาเป็นต้นทุนทั้งนั้น” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 3, สัมภาษณ์ 11 มกราคม 2566)

สรุปได้ว่า สถานการณ์และผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงพาณิชย์ของชุมชนแสมสารจากบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพบประเด็นปัญหาหลักในการทำประมง ได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว บทกำหนดโทษ และมาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง ทำให้ชาวประมงพาณิชย์เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามข้อกำหนดตามระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมงและบริบทของการทำประมง เกิดผลกระทบทางลบต่อด้านเศรษฐกิจทำให้ชาวประมงหลายรายหมดเนื้อหมดตัวและเป็นหนี้เป็นสิน ทำให้ความภูมิใจของความเป็น “เจ้าของเรือ” ที่ได้จากการต่อสู้ด้วยความพากเพียรของคนในครอบครัวกลับกลายเป็นความท้อแท้ ความสิ้นหวัง ชาวแสมสารดั้งเดิมและผู้ที่อยู่พหุมาตั้งถิ่นฐานในแสมสารจึงต้องดิ้นรนปรับเปลี่ยนอาชีพเพื่อความอยู่รอดด้านสังคมและวัฒนธรรม เกิดการล่มสลายของชุมชนประมง ความห่างเหินในความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชน และการมีทัศนคติในเชิงลบต่อรัฐบาล ระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

5.2 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี

5.2.1 บริบทชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี

พื้นที่ตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี มีลักษณะเป็นชุมชนประมงที่มีการผสมผสานระหว่างประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้าน และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เนื่องจากมีภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 4 กิโลเมตร เรียกว่าบริเวณปากน้ำแฉมหนู จึงทำให้เกิดชุมชนที่มีการทำประมงมานานนับ 100 ปี

หลักฐานการตั้งถิ่นฐานแรกเริ่มของตำบลตะกาดเจ้าไม่มีปรากฏชัดเจน แต่ประมาณการได้ว่าน่าจะเริ่มก่อตั้งชุมชนมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือช่วงประมาณ พ.ศ. 2367-2394 ที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างค่ายเนินวงในพื้นที่ตำบลบางกะจะ อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี

ตำบลตะกาดเจ้า อยู่ในพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลตะกาดเจ้า ประกอบด้วย 10 หมู่บ้านคือ

1. บ้านตะกาดเจ้า หมู่ 1
2. บ้านตะกาดเจ้า หมู่ 2
3. บ้านตะกาดเจ้า หมู่ 3
4. บ้านตะกาดเจ้า หมู่ 4
5. บ้านท่าไต้ หมู่ 5
6. บ้านศรีอาวุธหมู่ 6
7. บ้านถนนมะกอก หมู่ 7
8. บ้านคลองตาสังข์ หมู่ 8
9. บ้านปากน้ำแฉมหนู หมู่ 9
10. บ้านสามง่าม หมู่ 10

พื้นที่ที่เป็นชุมชนประมง คือ บริเวณบ้านปากน้ำแฉมหนู หมู่ 9 ประกอบด้วยประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน

5.2.2 สถานการณ์ปัญหาในการการทำประมง

งานวิจัยนี้ศึกษาการทำประมงของชุมชนตำบลตะกาดเง้า อำเภอน้ำใหม่ จังหวัดจันทบุรี ในฐานะตัวแทนชุมชนขนาดเล็กที่มีประมงพาณิชย์ จากหลักเกณฑ์และวิธีทำการประมงที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาหลักในการทำการประมงพาณิชย์ของชาวประมงตะกาดเง้า เช่นเดียวกับชาวประมงแสมสาร ได้แก่ 1) การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง มาตรา 82 2) การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง (VMS) มาตรา 81(1) 3) ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 83 4) บทกำหนดโทษ มาตรา 129 และ 5) มาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง จึงทำให้เกิดการเลิกอาชีพและไม่มีการสานต่อของลูกหลานในการทำประมงพาณิชย์ ซึ่งคาดว่าในอนาคตประมงพาณิชย์อาจหมดไปจากชุมชน

5.2.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง

จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในวิธีการทำประมงหลังการใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประมงในชุมชนตะกาดเง้า ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

1. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงตะกาดเง้าด้านเศรษฐกิจ พบว่าเกิดปัญหาการไม่มีรายได้และรายได้ลดลง โดยเฉพาะในช่วง 1-3 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากชาวประมงไม่กล้านำเรือออก เนื่องจากที่ผ่านมาเรื่องการทำเรือให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าของเรือไม่ได้ให้ความสนใจเพราะไม่มีการตรวจจับและเสียค่าปรับ ในช่วงนั้นจึงทำให้เจ้าของเรือและลูกเรือไม่มีรายได้ บางรายที่มีเงินเก็บไม่มากหรือไม่มีเงินเก็บ จำเป็นต้องมีการหยิบยืมหรือกู้หนี้ยืมสินกันเพื่อนำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรือส่วนใหญ่ยังคงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับปรุงเรือ และการจัดทำเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน เพื่อให้สามารถออกเรือได้ซึ่งเป็นภาระค่าใช้จ่ายและความยุ่งยากในการดำเนินการ นอกจากนี้เมื่อเวลาผ่านไปเรือที่จอดอยู่เริ่มผุพัง ซ่อมไม่ไหวหรือไม่คุ้มค่าซ่อม จึงปล่อยให้เรือจมไป ผลกระทบด้านเศรษฐกิจนี้ เป็นดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าของเรือท่านหนึ่งที่ว่า

“ช่วงนั้นลำบากกันมาก เศรษฐกิจไม่ดีเลย ไม่มีรายได้ มีแต่ค่าใช้จ่าย จะออกเรือหาปลา ก็ไม่กล้าออก บางทีทำผิดนิดเดียวแต่ถูกปรับ บางคนต้องไปกู้ดอกแพง ๆ มาจ่ายค่าปรับ ได้ไม่คุ้มเสีย” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 4, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2566)

2. ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงตะกาดเง้าด้านสังคมและวัฒนธรรม พบว่าสภาพความเป็นชุมชนประมงที่มีโอกาสเติบโตเป็นชุมชนประมงที่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้นหมดไป ชาวประมงที่อายุมากเช่น 50-60 ปีขึ้นไปเลิกอาชีพ บ้างอยู่บ้านเฉย ๆ เพราะไม่มีอะไรทำ ส่วนผู้ที่ยังอายุน้อยยังมีภาระต้องดูแลสร้างครอบครัวปรับเปลี่ยนอาชีพมาทำการค้าขาย

ทำสวนรับจ้าง ซึ่งกล่าวได้ว่ายังคงมีทางเลือกอาชีพในชุมชนอยู่บ้าง ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้าน ตำบลตะกาดเจ้าท่านหนึ่งที่ว่า

“บางคนยังมีหนทาง เช่น มาทำสวนกับภรรยา ไปช่วยดูแลร้านค้าให้ลูก ยังทำให้คงมีรายได้ มีงานทำ แต่ภาพที่ว่าจะเห็นชุมชนปากน้ำแฉมหนูเป็นชุมชนประมงที่ใหญ่ขึ้น เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวแบบชุมชนประมงที่มีทั้งประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้าน ส่วนนี้ไม่น่าจะเป็นไปได้แล้ว เพราะเลิกอาชีพกันไปเยอะ” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 4, สัมภาษณ์ 25 กุมภาพันธ์ 2566)

ในเรื่องการสานต่ออาชีพประมงให้ลูกหลานจะเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้อีกต่อไป เนื่องจากการกำหนดอายุลูกเรือประมงที่ไม่ต่ำกว่า 18 ปี ดังนั้นจึงไม่สามารถฝึกลูกหลานให้ทำอาชีพประมงต่อไป ซึ่งจะเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้อาชีพประมงขาดการสืบทอดต่อไปในชุมชน ดังคำสัมภาษณ์กรรมการประมงจังหวัดจันทบุรี ฝ่ายผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นท่านหนึ่งที่ว่า

“กฎหมายออกมาไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตการทำประมง การฝึกออกเรือต้องทำแต่ยังเด็ก รอให้อายุ 18 นั้นไม่ทันอย่างแน่นอน เป็นเรื่องน่าเสียดายเพราะมีลูกหลานหลายคนชอบออกเรือตามพ่อ ซึ่งปัจจุบันหาเด็กชอบออกเรื่อนั้นยากอยู่แล้ว เพราะทั้งร้อนทั้งเหนื่อยทั้งลำบาก กฎหมายออกมาแบบนี้จะสานต่ออาชีพประมงในชุมชนได้อย่างไร ยังไม่เห็นทางเลย” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 5, สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2566)

สรุปได้ว่า สถานการณ์และผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงพาณิชย์ของชุมชนตะกาดเจ้าจากบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พบประเด็นปัญหาหลักในการทำประมง ได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว บทกำหนดโทษ และมาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง ทำให้ชาวประมงพาณิชย์เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามข้อกำหนดตามระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมงและบริบทของการทำประมง ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับชุมชนประมงแสมสาร ส่วนเกิดผลกระทบทางลบต่อด้านเศรษฐกิจ ทำให้ชาวประมงขาดรายได้ รายได้ลดน้อยลง มีภาวะหนี้สิน ชาวประมงบางส่วนที่ยังพอมีช่องทางอื่นจึงปรับเปลี่ยนอาชีพด้านสังคมและวัฒนธรรม เกิดการหยุดชะงักของการเติบโตของการเป็นชุมชนประมงในระยะยาว ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อสถานะการทำประมงตามวิถีชีวิตจริง

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

5.3 กรณีศึกษาชุมชนประมงตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี

5.3.1 บริบทชุมชนประมงตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี

พื้นที่ตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี มีลักษณะเป็นชุมชนประมงพื้นบ้าน มีลักษณะเด่นคือ การทำประมงที่ใช้เครื่องมือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่คนในชุมชนยึดเป็นอาชีพหลักในการดำรงชีพสืบทอดมาอย่างยาวนาน

ประวัติหลักฐานการตั้งถิ่นฐานพบจากการสำรวจของ อองรี มูโอ นักสำรวจและนักธรรมชาติวิทยาชาวฝรั่งเศส ที่สำรวจพื้นที่โดยเดินทางจากกรุงเทพฯ เลียบชายฝั่งมาจันทบุรี เกาะช้าง เกาะกูด และไปยังกัมพูชา โดยบันทึกว่าเดินทางมาที่บางชัน เมื่อ พ.ศ. 2401 ในสมัยรัชกาลที่ 4 พบครอบครัวชาวจีน ประมาณ 5 ครัวเรือน อาศัยอยู่ในบริเวณนี้เรียกว่า แขวงขลุ่ยบุรี หรือปากแม่น้ำเวฬุ หรือบ้านโรงไม้ เพราะประกอบอาชีพตัดไม้โก่งกาง เมาถ่าน จากการที่กรมป่าไม้เปิดสัมปทานโรงไม้ และส่งไปกรุงเทพฯ โดยเรือกลไฟหรือเรือเมย์ หลังจากนั้นเริ่มมีผู้คนทั้งคนจีนและคนจากกรุงเทพฯ มาตั้งถิ่นฐานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปี พ.ศ. 2441 พบหลักฐานการเสด็จประพาสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาบริเวณพื้นที่วัดบางชันจากใบวิสุงคามสีมาของโบสถ์วัดบางชัน (อศวิน แก้วพิทักษ์, 2563 : 98-99)

ตำบลบางชัน อยู่ในพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางชัน ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน ได้แก่

1. บ้านเกาะจิก หมู่ 1
2. บ้านปากน้ำเวฬุหรือบ้านโรงไม้ หมู่ 2
3. บ้านอิเทพ หมู่ 3
4. บ้านเทพาหย่าง หมู่ 4
5. บ้านนากุ้ง หมู่ 5
6. บ้านสีลาเทียนหรือบ้านน้ำแดงหรือบ้านตาโตนหมู่ 6

ปัจจุบันบ้านโรงไม้ หมู่ 2 มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวที่เป็นที่รู้จักระดับประเทศในชื่อ “หมู่บ้านไร่แผ่นดิน” เนื่องจากลักษณะทางภูมิวิเศษเป็นพื้นที่ที่ไม่มีพื้นดินและไม่มีไอนด มีลักษณะเป็นป่าชายเลนติดทะเล การเดินทางไปหมู่บ้านใช้ทางเรือได้เพียงอย่างเดียว ไม่มีถนนที่จะเข้าถึงหมู่บ้านได้ การจัดการท่องเที่ยวเป็นที่พักแบบโฮมสเตย์พร้อมบุฟเฟต์อาหารทะเล แหล่งท่องเที่ยว คือ การล่องแพชมทะเลแหวกและเหยี่ยวแดง สินค้าของตำบลเป็นอาหารทะเลแปรรูป อาทิ กุ้งแห้ง กะปิ หมึกแห้ง ปลาตากแห้ง ปลาเค็ม เป็นต้น

ชื่อ “หมู่บ้านไร่แผ่นดิน” เป็นจุดขายที่มีลักษณะเด่นที่ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความสงสัย เพราะชื่อที่มีความแปลกนั้นมีความหมายว่าอย่างไรและทำให้จดจำได้ แต่ในทัศนะของชาวชุมชน ชื่อนี้มีความเป็นมาที่สะท้อนถึงปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้มีหลักฐานการตั้งถิ่นฐานของคนบางชันนานกว่าร้อยปี โดยพื้นที่ตำบลบางชันถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ มีมติคณะรัฐมนตรี ใน พ.ศ. 2534 อนุมัติให้อยู่อาศัยได้ การอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถได้รับงบประมาณในการก่อสร้างหรือจัดหาสาธารณูปโภคพื้นฐานได้ในส่วนที่ได้มาแล้ว อาทิ สะพานทางเดิน ไฟฟ้า ต้องอาศัยการร้องขอต่อหน่วยราชการหลายครั้ง ในระยะเวลา

ที่ยาวนานจึงจะได้มา และยังคงมีเรื่องน้ำประปาที่ยังคงไม่ได้ซึ่งเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายการซื้อน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของทุกครัวเรือนในชุมชน และเป็นต้นทุนที่สูงสำหรับผู้ประกอบการโฮมสเตย์

ลักษณะทางเศรษฐกิจของตำบลบางชัน ประกอบอาชีพด้านการประมงเป็นหลัก ได้แก่ การทำการประมง โฮมสเตย์ การขายสินค้าชุมชน การแปรรูปอาหารทะเล นอกจากนี้ก็เป็นการค้าขายช่างก่อสร้าง งานรับจ้างต่าง ๆ โดยการปรับตัวของชุมชนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเชิงวิถีชีวิต ชาวประมงทะเล ทำให้เกิดผู้ประกอบการโฮมสเตย์ การขายอาหารทะเลแปรรูป เรือโดยสาร การล่องแพ การทำอาหารบริการนักท่องเที่ยว การก่อสร้าง การรับซื้อกุ้ง หอย ปู ปลา จากชาวประมง และเกิดการจ้างแรงงานในการรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งสะท้อนความสามารถของชุมชนในการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมตามกระแสการท่องเที่ยวของไทยได้เป็นอย่างดี

5.3.2 สถานการณ์ปัญหาในการทำการประมง

หลักเกณฑ์และวิธีทำการประมงที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม พบประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาหลักในการทำการประมงพื้นบ้านของชุมชนบางชัน ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ 1) ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน มาตรา 32 2) พื้นที่ทำการประมง มาตรา 34 3) เครื่องมือทำการประมง มาตรา 67 4) บทกำหนดโทษ มาตรา 125/1 และ 5) สิทธิชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 32 ผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมง หรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงพื้นที่ทำการประมง หรือเงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนบริหารจัดการการประมง และในกรณีเป็นการทำการประมงโดยใช้เรือประมงให้ออกให้แก่เจ้าของเรือประมง และสำหรับเรือประมงแต่ละลำ โดยจะออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดเกินจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมิได้”

บทบัญญัติใบอนุญาตทำการประมงหรืออาชญาบัตรส่งผลกระทบต่อประมงพื้นบ้าน เพราะมีเรือจำนวนหนึ่งที่ไม่มีใบอนุญาตหรือการใบอนุญาตผิดประเภท แต่ที่ผ่านมาจะเป็นการได้รับการผ่อนปรนมาโดยตลอด ด้วยความรู้สึกเคยชินต่อความไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงทำให้ชาวประมงบางส่วนละเลยการจดทะเบียนให้ถูกต้องโดยรู้สึกว่าเป็น “ไม่เป็นไร ไม่ต้องรีบ จะจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนไม่เป็นไร”

ในการกำหนดให้ระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือซึ่งกำหนดให้มีเพียงชนิดเดียวนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพราะชาวประมงจะมีเครื่องมือทำการประมงหลายประเภทปรับเปลี่ยนเครื่องมือให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทของสัตว์น้ำไม่ว่าจะเป็น ปู ปลา กุ้ง เคย จะมีเครื่องมือลอบปู อวนปลา อวนกุ้ง อวนรุนเคย ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป

การกำหนดใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านและต้องทำการประมงให้ตรงตามประเภทจึงเป็นข้อจำกัดในการทำมาหาเลี้ยงชีพในบริบทของชาวประมงพื้นบ้าน ยิ่งกว่านั้นลักษณะทางเศรษฐกิจของชาวประมงจำนวนมากยังมีลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” ดังนั้นบทบัญญัตินี้จึงก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อชาวประมง แต่หากพิจารณาในด้านการนำเรือประมงพื้นบ้านเข้าระบบเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการประมงของภาครัฐ ก็ถือว่าเป็นข้อบังคับที่เหมาะสม

2.2 พื้นที่ทำการประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตเป็นการทั่วไปก็ได้โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้”

“มาตรา 5 “ทะเลชายฝั่ง” หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเล และไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

บทบัญญัติการกำหนดเขตพื้นที่การประมงพื้นบ้านตามกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศของตำบลบางชัน เนื่องด้วยชายฝั่งของพื้นที่เป็นดินเลนบริเวณกว้าง ทำให้พื้นที่ทำการประมงเหลือเพียงจำนวนน้อย และการกำหนดไม่ให้เกินเขตนั้นทำให้ชาวประมงต้องหยุดติดตามสัตว์น้ำเป้าหมายที่ตามอยู่หากสัตว์น้ำนั้นว่ายออกเกินเขต ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีประมงที่มีลักษณะของการไล่ล่าตามจับสัตว์น้ำ ในวิธีการออกเรือทำประมง ชาวประมงทุกคนมีการเรียนรู้และมีประสบการณ์ที่จะทำให้รู้ว่าศักยภาพของเรือและคลื่นลมในแต่ละฤดูกาลจะสามารถออกเรือไปได้ไกลแค่ไหนที่ยังคงมีความปลอดภัย เพราะถ้าออกเรือไปไกลจะไม่คุ้มความเสี่ยงกับชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นปัจจัยด้านศักยภาพของเรือ ประสิทธิภาพของเครื่องมือ ทักษะการออกเรือของชาวประมงแต่ละคน และลักษณะอากาศจะเป็นตัวกำหนดเขตพื้นที่ในการทำประมงของชาวประมงอยู่แล้ว

การกำหนดเขตพื้นที่ไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของพื้นที่ทำการประมงของคนในตำบลด้วยกันเอง นอกจากจะทำให้แต่ละคนจับสัตว์น้ำได้น้อยลงส่งผลถึงรายได้ที่ลดลงแล้ว ยังอาจมีผลต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนที่อยู่ในบริเวณทะเลชายฝั่งที่มากขึ้นด้วย ดังนั้นการให้เหตุผลว่าการกำหนดเขตพื้นที่มีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งการอนุบาลสัตว์น้ำ จึงอาจเกิดผลในทางตรงกันข้ามคือการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติในระยะยาวก็เป็นได้

2.3 เครื่องมือทำการประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 67 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงดังต่อไปนี้

(1) เครื่องมือโพงพางรื้อโซมานหรือกันชูรื้อโซมาน เครื่องมือลี หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน

(2) เครื่องมือลอบพับได้หรือไอโง้ที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำสลบซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้างใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ

(3) เครื่องมือควรลากที่มีช่องตาอวนกันถุ่นเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด

(4) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย

ความในวรรค (1) และ (3) มิให้ใช้บังคับแก่การศึกษาวิจัยซึ่งกระทำโดยทางราชการเพื่อประโยชน์ในการหาขนาดช่องตาอวนที่เหมาะสมที่ประชาชนพึงใช้ได้และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้ว

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือขนาดเรือ วิธีการทำการประมงพื้นที่ทำการประมงและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด

การขออนุญาตผ่อนผันการอนุญาตระยะเวลาการผ่อนผันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

ในพื้นที่บางชั้น เครื่องมือหลักของชาวประมงพื้นบ้าน คือ “หลักเคย” เป็นการกางอวนโดยใช้เสาไม้สองเสาเป็นตัวยึดอวน ไม้สองเสานี้จะตั้งเป็นลักษณะถาวรจนกว่าไม้จะผุใช้งานไม่ได้ในแต่ละช่องจะเรียกว่าดัก วิธีการทำการประมงคือชาวประมงจะมากางอวนและมาเก็บตามระยะเวลาแล้วแต่ช่วงเวลาขึ้นลงของสภาพน้ำ เครื่องมือนี้ไม่สามารถใช้ได้ตลอดเวลาเพราะจะมีช่วงเวลาที่ระดับน้ำต่ำสุดเรียกว่าช่วงน้ำเสียหรือน้ำตายก็ไม่สามารถใช้เครื่องมือนี้ได้

“หลักเคย” นี้ ในทางกฎหมายนิยามว่าเป็นเครื่องมือโพงพาง ตามตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 67(1) ซึ่งการกำหนดว่าโพงพางเป็นเครื่องมือที่กฎหมายห้ามไม่ให้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 โดยมีเหตุผลว่าเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน แต่ในความคิดเห็นของชาวประมงบางชั้นมีข้อโต้แย้ง โดยมีเหตุผลในเชิงประจักษ์ว่าเครื่องมือโพงพางนั้น ชาวบางชั้นใช้กันมานับร้อยปี หากเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนจริง คงไม่มีสัตว์น้ำคงเหลือให้จับอย่างต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน อีกประการหนึ่งหากโพงพางมีส่วนในการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนจริง แต่ก็จะเป็นการทำลายที่ยังอยู่ในภาวะที่สามารถฟื้นตัวหรือผลิตทดแทนได้เองโดยธรรมชาติ เนื่องจากชาวประมงไม่สามารถใช้โพงพางเป็นจำนวนมาก อย่างไม่จำกัดพื้นที่หรือตลอดทั้งปีได้ เพราะการใช้โพงพางถูกจำกัดโดยธรรมชาติจากสภาพพื้นที่ ช่วงเวลาน้ำขึ้นน้ำลง และฤดูกาล

2.4 บทกำหนดโทษ

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม

“มาตรา 125/1 ผู้ทำการประมงพื้นบ้านผู้ใดทำการประมงโดยใช้เครื่องมือไม่ตรงกับประเภทที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงทำการประมงนอกพื้นที่ทำการประมงหรือผิดเงื่อนไขใดที่กำหนดในใบอนุญาตตามมาตรา 32 หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

“มาตรา 146 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 67(1) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

การกำหนดโทษปรับจำนวนมากเช่นนี้ ทำให้ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมาย ชาวประมงส่วนใหญ่ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมาย และไม่แน่ใจในระดับหรือช่วงเวลาในความเอาใจจริงเอาใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่มีทุนสำรองมากพอในการชำระค่าปรับจึงต้องหยุดออกเรือทำการประมง ส่งผลถึงความเคร่งเครียดทางจิตใจเนื่องจากความจำเป็นด้านภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของครอบครัว จึงเป็นช่วงเวลาที่ยากลำบากเป็นอย่างมากของชาวชุมชนประมงพื้นบ้านตำบลบางชัน

2.5 สิทธิชุมชน

จากบทบัญญัติการกำหนดเขตพื้นที่การประมงพื้นบ้านไม่เกิน 3 ไมล์ทะเลที่ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศของพื้นที่บริเวณตำบลบางชัน และบทบัญญัติที่กำหนดให้เครื่องมือโพงพาง ซึ่งเป็นเครื่องมือประมงจากภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมารุ่นต่อรุ่นนับร้อยปี เป็นเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว หากพิจารณาในมิติของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางภูมินิเวศและภูมิปัญญาท้องถิ่นตามบริบทของแต่ละพื้นที่ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายสะท้อนถึงการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐที่เข้ามาผูกขาดการใช้อำนาจการจัดการทรัพยากรซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

5.3.3 ผลกระทบที่มีต่อชุมชนประมง

จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในวิธีการทำประมงหลังการใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพบว่า ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประมงในชุมชนบางชันในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

1. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงบางชันด้านเศรษฐกิจพบว่า เกิดภาวะการไม่มีรายได้ รายได้ลดน้อยลง และภาวะหนี้สิน เช่นเดียวกับชุมชนกรณีศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับปัญหาหลักของชุมชนประมงบางชันคือเรื่องเครื่องมือโพงพางที่ผิดกฎหมาย ทำให้ในช่วงที่มีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายต้องมีการรื้อถอน และเกิดข้อพิพาทกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านในหลายครั้ง ถึงแม้ว่าจะมีการผ่อนผัน เสรจขาดกลางกันได้บางส่วน แต่ก็ทำให้ในช่วง 1-3 ปีแรกหลังประกาศใช้พระราชกำหนด ทำให้เกิดความเดือดร้อนเพราะอย่างน้อยในการทำประมงได้มากได้น้อยก็ยังพอมาทำอาหารกินกันในครอบครัว หลายครอบครัวต้องมีการ “ซื้อเชื่อ” หรือติดเงินกับร้านค้าในชุมชนมากินใช้ก่อน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านและกรรมการประมงจังหวัดจันทบุรีท่านหนึ่งที่ว่า

“ช่วงได้ใบเหลืองใหม่ ๆ บางชันก็ถือได้ว่าเป็นที่แรก ๆ ที่โดนเพ่งเล็ง เพราะเราโดยเรื่องโพงพางมานาน ดังนั้นต้องหยุดต้องรื้อ เสียหายกันพอสมควรซึ่งน่าเห็นใจเพราะชาวบ้านที่เป็นประมงพื้นบ้านไม่ได้มีทุนรอน ไม่ได้มีเงินเก็บ เป็นลักษณะการหาเช้ากินค่ำ ถึงจะขาดรายได้แค่ช่วงเวลาสั้น ๆ ก็เดือดร้อนกันแล้ว” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 6, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2566)

2. ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของชุมชนประมงบางชั้น ด้านสังคมและวัฒนธรรมพบว่า เกิดทัศนคติในเชิงลบต่อภาครัฐที่มากขึ้น เนื่องจากชาวชุมชนรวมตัวเรียกร้องเรื่องการใช้โพงพางมาเป็นระยะเวลานานหลายสิบปี นอกจากจะไม่ผ่อนคลายหรือยกเว้นการใช้เครื่องมือให้กับชุมชนแล้ว ยังกลับเคร่งครัดมากขึ้นอีกด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เราต่อสู้เรื่องโพงพางกันมานาน ในทุกเวทีที่มีโอกาส ผมนำเสนอตลอดว่า จะเหมารวมว่าเครื่องมือโพงพางทั้งประเทศผิดกฎหมายไม่ได้ เพราะในแต่ละพื้นที่ก็จะมีลักษณะการใช้ข้อจำกัดด้านสภาวะพื้นที่ที่ไม่เหมือนกัน โพงพางที่บางชั้นถูกกำหนดจำนวนจากสภาพแวดล้อมอยู่แล้ว ทำมากกว่านี้ไม่ได้ และที่ผ่านมการใช้เครื่องมือก็ไม่ได้ทำให้สัตว์น้ำลดน้อยลง กฎหมายออกมาที่หลัง โดยไม่สอดคล้องกับวิถีดั้งเดิมของบ้านเรา เราเลยกลายเป็นคนทำผิดกฎหมาย” (ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 6, สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2566)

สรุปได้ว่า ผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงของชุมชนตำบลบางชั้นนั้น บทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้ชาวประมงในตำบลบางชั้นประสบปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน พื้นที่ทำการประมง และเครื่องมือทำการประมง เป็นข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนทั้งในด้านวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ภูมินิเวศ สิทธิชุมชน ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงมาก ไม่สอดคล้องกับรายได้ของชาวประมงพื้นบ้านที่พออยู่พอกิน มีรายได้ไม่แน่นอนหรือบางครั้งก็อยู่ในฐานะยากจนและมีภาระหนี้สิน ส่งผลกระทบบางด้านเศรษฐกิจคือทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตำบลบางชั้นอยู่ในภาวะความไม่มั่นคงทางอาชีพด้านสังคมและวัฒนธรรม ทำให้เกิดทัศนคติในเชิงลบต่อภาครัฐ ทั้งในเรื่องการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

สรุปได้ว่า จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาผลกระทบในภาคการประมงของไทยที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยเก็บข้อมูลภาคสนาม กรณีศึกษาชุมชนประมงพาณิชย์และชุมชนประมงพื้นบ้าน พบคำตอบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม คือ ทำให้การทำประมงประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ การมีกฎเกณฑ์เป็นจำนวนมาก ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากสำหรับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การออกเรือ มีภาระด้านเอกสารเป็นจำนวนมาก มีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าฐานะทางเศรษฐกิจของชาวประมง มีข้อกำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง และไม่มีการช่วยเหลือทางการเงินตามแนวคิดการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของคนชุมชนคือ รายได้ลดน้อยลง การไม่มีรายได้ ความยากจน ความไม่มั่นคงทางอาชีพ การอยู่ในภาวะหนี้สิน ทางด้านสังคมและวัฒนธรรมคือ อาจเกิดการล่มสลายของความเป็นชุมชนประมงพื้นบ้าน เนื่องจากการเลิกอาชีพ การไม่มีการสานต่ออาชีพไปยังคนรุ่นลูกหลาน ความห่างเหินของความสัมพันธ์ทางสังคม และการมีทัศนคติในเชิงลบต่อรัฐบาล ระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

บทที่ 6

การเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ เริ่มจากการนำเสนอสถานการณ์การประมงของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นฉายาปรากฏการณ์ในภาพรวมของการประมงไทย ต่อด้วยการศึกษามาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ในบทนี้จึงแบ่งการนำเสนอเป็น 5 หัวข้อ คือ

6.1 พัฒนาการการประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

6.2 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป

6.3 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของญี่ปุ่น

6.4 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

6.5 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

6.1 พัฒนาการการประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

การประมงเป็นวิถีชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ตามริมแม่น้ำ ลำคลอง และทะเลมาดั้งเดิม การจับสัตว์น้ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของการหาอยู่หากินที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นสั่งสมสืบทอดกันมา การทำประมงจะใช้วิธีจับ ตี แวง ตัก วิด ต่อมาเริ่มมีการพัฒนาใช้วิธีการดัก ล่อ และประดิษฐ์เครื่องมือช่วยอย่างง่าย ๆ จากวัสดุธรรมชาติตามลักษณะของสัตว์น้ำและบริบทของแต่ละพื้นที่ ต่อมาเมื่อมีการจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณมากขึ้น ทำให้เกิดการบริโภค การซื้อขาย การแปรรูป มีการพัฒนา เรือ เครื่องมือ อุปกรณ์การจับสัตว์น้ำ กลายเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์

กิจการประมงทะเลของไทยเป็นกิจการที่มีการเจริญเติบโตและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนตามชายฝั่งทะเล และสร้างรายได้ให้แก่ประเทศในการส่งออกสินค้าไปจำหน่ายยังต่างประเทศจึงถือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในพัฒนาการการประมงทะเลของไทยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและมาตรการการบริหารจัดการการประมงจึงนำเสนอเป็นลำดับพัฒนาการในแต่ละช่วงเวลาดังต่อไปนี้ (อัศนีชัย มั่นประสิทธิ์ และอิสระ ชาญราชกิจ, 2563)

1. การประมงทะเลของไทยยุคก่อนการใช้ยาสั่งเคราะห์มาประกอบเครื่องมือประมง (ก่อน พ.ศ. 2495)

ยุคก่อน พ.ศ. 2495 ก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ความเจริญของเมืองกระจุกตัวอยู่ตามริมแม่น้ำสายใหญ่ ๆ และปากแม่น้ำการคมนาคมระหว่างเมืองใหญ่ทางบกไม่สะดวกนัก ดังนั้นการเดินทางโดยใช้เรือเป็นพาหนะจึงเป็นการคมนาคมหลักของประเทศ การเดินทางและการขนส่งสินค้าจะอาศัย

พาหนะเรือที่เรียกว่าเรือเมล์เป็นหลักในช่วงนี้เป็นการทำประมงเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและท้องถิ่น เป็นสำคัญ ซึ่งมีความต้องการทางการตลาดไม่สูงนัก และทรัพยากรสัตว์น้ำในยุคนั้นก็ยังอุดมสมบูรณ์ การทำประมงจึงใช้วิธีง่าย ๆ เช่น ดัก จับ แหง ล่อ ด้วยมือ หรือเครื่องมือประมงแบบง่ายที่ประกอบขึ้น ด้วยวัสดุจากธรรมชาติ ได้แก่ กิ่งไม้ ไม้ไผ่ ป่าน ปอ ด้ายดิบ เถาวัลย์ โยมะพร้าว เช่น แหล่น ฉมวก ตะขอ สุ่ม ชั่งเลง ลี กระซอน ตะแกรง สวิง โพงพาง ไชชนิดต่าง ๆ และโป๊ะ เป็นต้น

การทำประมงทะเลมีการทำประมงในบริเวณปากแม่น้ำ ป่าชายเลน และทะเลชายฝั่งทั่วไป ซึ่งมี สัตว์น้ำมากมายหลากหลายชนิดตามสภาพที่อยู่อาศัย เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา สาหร่าย ไข่จะระเม็ด (ไข่เต่า) เป็นต้น จากสภาพความแตกต่างหลากหลาย และกว้างขวางของแหล่งทำประมงทะเลดังกล่าว ทำให้ชาวประมงคิดประดิษฐ์เครื่องมือจับสัตว์น้ำเค็มหรือสัตว์ทะเล เช่น ตะขอ แหล่น ซ่อม สุ่ม ไช ชั่งเลง ลอบ ยอ จั่น สวิง ระวังะ ชิบ บาม แห โพงพาง รั้วโซมาน โปะ ละคร เบ็ดชนิดต่าง ๆ อวนติดตา อวนผืนกลางเป็นถูงมีปีกยาวที่เรียกว่าอวนทับตลิ่งหรืออวนเข็น เป็นต้น

การทำประมงทะเลในยุคนีจึงต้องใช้ทักษะความชำนาญ และประสบการณ์ของชาวประมง เป็นอย่างสูง เช่น การควบคุมเรือ การเดินเรือ การตรวจหาตำแหน่งและชนิดของฝูงปลาโดยจะมี “ไต๋ก๋ง” เป็นชื่อที่ใช้เรียกชาวประมงที่มีความสามารถและความชำนาญสูงเป็นผู้ควบคุมการทำประมง บนเรือ และในการทำประมงบางชนิดจำเป็นต้องใช้ความชำนาญและความสามารถบางอย่างเป็นพิเศษด้วย เช่น การสังเกตและการฟังเสียงใต้น้ำจึงสามารถจำแนกชนิดเสียงและตำแหน่งของฝูงปลา ใต้น้ำได้ดีอีกด้วย ที่เรียกกันว่า “กาน้ำ” ซึ่งในยุคนั้นกาน้ำผู้ชำนาญมักจะเป็นชาวประมงจากทาง ภาคใต้ทางปลายแหลมมะลายู ซึ่งจะใช้ในการทำประมงอวนล้อมเป็นหลัก การทำประมงอวนล้อม ในยุคนั้นจะเป็นอวนล้อมชายฝั่งชนิดต่าง ๆ ที่เรียกว่า อวนลาด อวนชน อวนดั่งเก เป็นต้น การทำประมง จะทำการค้นหาฝูงปลาบริเวณชายฝั่งซึ่งสามารถสังเกตได้ด้วยสายตาจากลักษณะสีของน้ำทะเลที่ แตกต่าง และการวางทางมะพร้าวแขวนไว้ในทะเลให้สัตว์น้ำเข้ามาอาศัยที่ชาวประมงเรียกกันว่า “ซั้ง” หรือที่ชาวประมงภาคใต้เรียกว่า “อุนหย้า”(ภาษามลายู)

ดังนั้นการทำประมงในยุคนีจึงเป็นการทำประมงแบบพื้นบ้านเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือประมง หลักขนาดใหญ่จะเป็น โปะ โพงพาง รั้วโซมาน และเผือกกรัง ซึ่งมีบันทึกโดยกรมประมงในปี พ.ศ. 2483 จำนวน 280, 340 และ 106 ราย ตามลำดับ และเพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. 2490 โดยเพิ่มจำนวนเป็น 823, 1286 และ 287 ราย ตามลำดับ ซึ่งขณะนั้นมีอวนดั่งเก และอวนลาดรวมบันทึกไว้จำนวน 16 และ 161 ราย ในปี พ.ศ. 2468 อวนดั่งเกจากประเทศจีนตอนใต้ จากอ่าวตังเกี๋ย เดินทางทำประมงลงมา ทางใต้จนเข้ามาถึงในอ่าวไทย และในขณะเดียวกันนั้นก็มีการประมงญี่ปุ่นจากเกาะโอกินาวานำอวนชื่อ “มูโรอามิ” (ชาวประมงไทยเรียกว่า “อวนญี่ปุ่น”) เข้ามาทำประมงในอ่าวไทยด้วย

เครื่องมือประมงประเภทอวนในยุคแรกที่ได้มีบันทึกไว้ชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญมากจนรัฐบาลสยาม ได้ตรากฎหมายเพื่อการควบคุมบริหารจัดการ ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ ทรัพยากรสัตว์น้ำฉบับแรกของไทย คือ “อวนผืนกลางเป็นถูง และมีปีกยาว” ซึ่งเข้าใจว่าเป็นประเภท อวนกางกั้นแล้วดิ่ง (อวนทับตลิ่ง หรืออวนเข็น หรือ Seine Net) ซึ่งนิยมใช้กันมากตามชายฝั่งและ บริเวณทะเลสาบสงขลา จนเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นได้เสนอให้ออกกฎหมายอากรค่าน้ำ ในปี พ.ศ. 2476 โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทั้งนี้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์น้ำในทะเลสาบและชายฝั่ง และในขณะนั้นก็มีคนต่างด้าวเข้ามาทำประมงในประเทศไทยมากขึ้น เจ้าหน้าที่จึงได้เสนอออกกฎหมาย

สิทธิการจับสัตว์น้ำในเขตการจับสัตว์น้ำประเทศสยามปี พ.ศ. 2477 ห้ามชาวต่างด้าวเข้าทำประมงในน่านน้ำไทย

2. การประมงทะเลของไทยยุควิวัฒนาการเครื่องมือประมงจากวัสดุธรรมชาติสู่ใยสังเคราะห์ (พ.ศ. 2495-2505)

การประมงของไทยเริ่มมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในช่วง พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการทำประมงร่วมกับต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่บริษัทญี่ปุ่นได้นำเครื่องมือประมงที่ประกอบขึ้นด้วยเส้นใยสังเคราะห์ “อวนไนลอน” (Nylon) ที่มีชื่อองค์ประกอบทางเคมีว่า Polyamide (PA) เข้ามาใช้ประกอบเครื่องมือประมงในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2497 วัสดุประเภทไนลอนนี้ทำให้เครื่องมือประมงมีความทนทาน แข็งแรง ง่ายต่อการดูแลและบำรุงรักษามากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการจับสูงขึ้นด้วย ในช่วงแรกนำอวนลอยไนลอนเข้ามาทำประมงปลาอินทรีและปลาผิวน้ำอื่น ๆ เช่น ปลาสลัด ปลาหน้าดอกไม้ เป็นต้น จากนั้นเส้นใยสังเคราะห์ “อวนไนลอน” จึงแพร่กระจายไปยังอวนล้อม อวนลาก โป๊ะ โพงพาง และเครื่องมือประมงประเภทอื่น ๆ อย่างรวดเร็ว ผลจากการใช้เส้นใยสังเคราะห์มาประกอบเป็นเครื่องมือประมง ทำให้การประมงไทยมีการพัฒนาตัวเครื่องมือ และวิธีการประมงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ผลิตผลทางประมงของประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ในยุคนี้อุตสาหกรรมสัตว์น้ำของไทยยังคงเป็นเพื่อการบริโภคในท้องถิ่น และภายในประเทศเท่านั้น สัตว์น้ำเป้าหมายยังคงเป็นปลาผิวน้ำ ปลาทุ ก ปลาอินทรี ปลาสลัด ปลาหน้าดอกไม้ และสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่ใช้บริโภคในครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันยุคนี้อีกก็เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเครื่องมือประมงที่ เช่น โป๊ะ โพงพาง ที่ใช้แต่ดั้งเดิมไปเป็นเครื่องมือเคลื่อนที่ เช่น อวนล้อม อวนลอย อวนลากมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นยุคเริ่มต้นของอวนลากหน้าดินในประเทศไทย โดยมีอวนลากคู่จากประเทศจีนเข้ามาทดลองทำประมงในอ่าวไทยเป็นครั้งแรกระหว่างปี พ.ศ. 2496-2503 แต่ในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จนัก และต่อมารกรมประมงได้นำอวนลากหน้าดินแบบแผ่นตะเฒ่าจากประเทศเยอรมันเข้ามาทดลองทำการประมงในอ่าวไทย และประสบความสำเร็จได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. ยุคการบุกเบิกของอวนลากหน้าดิน (พ.ศ. 2505-2515)

ด้วยเหตุที่อวนลากหน้าดินเป็นเครื่องมือที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน รวมทั้งแหล่งประมงในอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีระดับน้ำไม่ลึกนัก และมีความอุดมสมบูรณ์มาก อวนลากหน้าดินจึงเป็นเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูงมาก การทำประมงอวนลากจึงได้รับความนิยม และแพร่กระจายไปอย่างรวดเร็วจนส่งผลกระทบต่อการทำประมงชายฝั่งแบบดั้งเดิมชนิดอื่น ๆ เช่น โป๊ะในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วอ่าวไทย โดยทำให้จำนวนโป๊ะลดลงอย่างต่อเนื่อง จนรัฐบาลต้องออกมาตรการจัดการการทำประมงอวนลากขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2506 โดยกำหนดเขตทำการประมงของอวนลาก ต้องห่างฝั่งเกิน 10 ไมล์ทะเล และต้องห่างโป๊ะมากกว่า 1 ไมล์ทะเลขึ้นไป ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขมาเป็นห้ามทำประมงอวนลากในเขต 3,000 เมตร หรือประมาณ 1.6 ไมล์ทะเลจากฝั่ง และต้องห่างจากโป๊ะมากกว่า 400 เมตรและใช้เป็นกฎหมายตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490

การขยายตัวของการทำประมงอวนลากของไทยได้ขยายขีดความสามารถการทำประมงออกไปยังน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบด้วย ซึ่งก่อนปี พ.ศ. 2515 ทะเลอาณาเขตของประเทศต่าง ๆ นับเพียงแค่ห่างจากชายฝั่ง 12 ไมล์ทะเลเท่านั้น การประมงอวนลากของไทยจึงขยาย

ออกไปถึงบริเวณนอกน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบด้วย จนกระทั่งเริ่มมีการร่างกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone : EEZ) ในทะเลระหว่างปี พ.ศ. 2516-2538 จึงเกิดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านบ่อยครั้งขึ้น จนที่สุดประเทศไทยก็ต้องประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเรือประมงอวนลากของไทยหลังจากที่ต้องถูกจับในประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นประจำจึงจำเป็นต้องยอมรับกติกาสากลนี้และต้องใช้วิธีการทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นตามข้อตกลงและสัญญาที่ให้ไว้แก่กันโดยการจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบและวิธีต่าง ๆ

จนถึงปี พ.ศ. 2538 มีการประกาศใช้สนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่เป็นกฎหมายทะเลเต็มรูปแบบ คือ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีเขตอำนาจ (Jurisdiction) เกี่ยวกับการสร้างและใช้เกาะเทียม การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่ห่างฝั่ง 200 ไมล์ทะเล ส่งผลทำให้ประเทศต่าง ๆ เพิ่มความเข้มงวดและกีดกันของการทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้เรืออวนลากไทยจำนวนมากที่ไม่สามารถบรรลุความตกลงการทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านได้จึงเดินทางกลับเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำไทยเพิ่มขึ้นอีก ส่งผลกระทบกับทรัพยากรทะเลในน่านน้ำไทยอย่างหนัก รัฐบาลจึงต้องออกมาตรการลดจำนวนเรือประมงอวนลากในอ่าวไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา

ผลกระทบของอวนลากต่อทรัพยากรสัตว์น้ำในระยะแรกของการพัฒนาการประมง ส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นการเพิ่มผลผลิตประมงอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะสัตว์น้ำหน้าดิน จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศสัตว์น้ำในระยะต่อมา และกระทบต่อไปยังการทำประมงชนิดอื่น กล่าวคือในระยะแรกอวนลากมีเป้าหมายที่ปลาหน้าดินขนาดใหญ่ เช่น ปลาเก๋า ปลากระพง ปลาสิ่กุน ซึ่งปลาเหล่านั้นอยู่ในระดับบนของห่วงโซ่อาหารในทะเล จนปลาเหล่านั้นมีประชากรลดลงมาก จึงส่งผลให้ประชากรสัตว์น้ำระดับรองที่เคยเป็นอาหารของปลาใหญ่เหล่านั้นเพิ่มประชากรของตนมากขึ้น เช่น กุ้ง ปลาหมึก เป็นต้น ชาวประมงก็เปลี่ยนแปลงการทำประมงไปมีเป้าหมายที่สัตว์ที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น เช่น เรือประมงอวนลากกุ้งในปี พ.ศ. 2510-2520 และเรือประมงเด็มหึก ในปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา และการประมงอวนลากเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำลายสภาพและระบบนิเวศพื้นที่อ่าวทะเลอย่างรุนแรงด้วย

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้การประมงอวนล้อมจับเริ่มมีการพัฒนาทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ และวิธีการทำประมง เช่น อวนล้อมซั้ง อวนตะเกียง เป็นต้น ปลาโอซึ่งเป็นสัตว์น้ำที่สำคัญมากในปัจจุบันซึ่งเดิมเป็นปลาไม่มีราคาไม่มีตลาดภายใน ประชาชนไม่นิยมบริโภคมีราคาเพียงกิโลกรัมละ 1.50 ถึง 5 บาทเท่านั้น แต่เมื่อมีความต้องการจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น เริ่มมีการตั้งโรงงานปลาโอรมควันในประเทศไทย ความต้องการปลาโอมีมากขึ้น ราคาปลาโอก็เพิ่มสูงขึ้นทันทีเป็นกิโลกรัมละกว่า 10 บาท ชาวประมงอวนล้อมจำนวนมากจึงเพิ่มการจับปลาโอเป็นปลาเป้าหมายอีกชนิดหนึ่งและการพัฒนาอวนล้อมจึงเป็นไปเพื่อการไล่ล่าปลาโอมากขึ้น เช่น เพิ่มขนาดและดัดแปลงเครื่องมือใหญ่ขึ้น เรือประมงใหญ่ขึ้น เพิ่มอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ทันสมัยบนเรือมากขึ้น การไล่ล่าปลาโอของชาวประมงไทยได้เริ่มขึ้นในยุคนี้

4. ยุคเริ่มต้นการทำประมงโดยใช้แสงไฟล่อ (พ.ศ. 2520-2530)

ในอดีตการใช้แสงไฟในการทำประมงเป็นการใช้แสงไฟจากเชื้อเพลิงธรรมชาติ จากเปลือกต้นไม้ และยางไม้ประกอบเป็นคบเพลิง ใช้เพื่อการส่องสว่างเพื่อทำการจับสัตว์น้ำที่สามารถมองเห็นตัวได้ เช่น ปู กุ้ง ปลาหมึก และปลาชนิดต่าง ๆ หรือไฟลูกใช้เพื่อเป็นสัญญาณบอกตำแหน่งของเครื่องมือประมงในทะเล และเรือเพื่อการสัญจรในเวลากลางคืนเป็นหลัก ต่อมามีการใช้ตะเกียงชนิดต่าง ๆ ซึ่งใช้เชื้อเพลิงเป็นน้ำมันก๊าด และแก๊สอะเซทิลีนจากสารประกอบแคลเซียมคาร์ไบด์ (Calcium Carbide หรือ CaC_2) เริ่มมีการใช้แสงไฟจากตะเกียงมาใช้ล่อสัตว์น้ำให้เข้ามารวมกลุ่ม แล้วใช้เครื่องมือประมงทำการจับต่อไป เช่น ยอกระดก ลอบกุ้ง สวิง และแหครอบปลาหมึก เป็นต้น ต่อมามีการใช้ตะเกียงจ้ำวพายุ (Pressure Lamp) จึงถูกนำมาใช้กับเครื่องมือประมงที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เช่น อวนช้อน อวนยก อวนล้อม เป็นต้น

ในราวปี พ.ศ. 2520 มีการริเริ่มนำไดนาโมลงไปที่ติดตั้งกับเครื่องยนต์ของเรือทำการประมงปลาหมึกที่ใช้เครื่องมือเหยื่อล่อ สวิง และแห เพื่อสร้างกระแสไฟฟ้าไปใช้ทำการล่อสัตว์น้ำกลุ่มปลาหมึก ซึ่งปรากฏว่าได้ผลเป็นอย่างดีจึงได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายกระจายกันไปทั่วประเทศ และได้ชื่อเรียกที่ติดปากกันต่อมาว่า “เรือโต” หรือ “เรือโตหมึก” และเทคนิคการใช้แสงไฟฟ้ามายังเป็นแสงไฟล่อสัตว์น้ำนี้ได้แพร่กระจายไปยังเครื่องมือประมงชนิดอื่นกันอย่างกว้างขวางจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ อวนช้อน อวนครอบ (หรืออวนมุ้ง) แหครอบ อวนล้อมตะเกียง ไปจนถึงอวนล้อมขนาดใหญ่ในปัจจุบัน

5. ยุคการทำประมงเกินศักยภาพของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย (พ.ศ. 2535-2545)

การพัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพิ่มขึ้นดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับความต้องการผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทะเลของตลาดต่างประเทศทำให้ส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย ดังนี้

5.1 แหล่งทำประมงของไทยลดลง จากการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้น ย่อมต้องการพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ยิ่งเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการรุกรานและทำลายแหล่งน้ำซึ่งเป็นแหล่งทำประมงอย่างรุนแรงด้วย และของเสียจากกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นที่ถูกถ่ายเทลงสู่แหล่งน้ำ ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำซึ่งก็เป็นแหล่งประมงด้วยอย่างกว้างขวาง

5.2 ลักษณะของทรัพยากรประมงที่มีหลากหลายชนิด (Multi-species) และมีการใช้เครื่องมือหลายชนิดและหลายประเภท (Multi-gear) ทั้งที่ทำการประมงสัตว์น้ำเป้าหมายกลุ่มเดียวกัน และสัตว์น้ำต่างกลุ่มกันรวมทั้งเรือประมงมีขนาดแตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทำได้ยาก

5.3 การเพิ่มหน่วยการทำประมงในน่านน้ำไทย เหตุอันเนื่องมาจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านและปฏิบัติการตรวจตราที่เข้มงวดยิ่งขึ้น ทำให้เรือประมงไทยที่ทำประมงร่วมอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายต้องกลับเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยเพิ่มมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ เช่น เรือตรวจการประมง การออกมาตรการจัดการร่วมกับชาวประมง การสำรวจและประเมินแหล่งประมงใหม่ ฯลฯ

5.4 ลักษณะทรัพยากรประมงทะเลของไทยว่ามีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม (Common Property Resource) ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากรประมงโดยเฉพาะ หรืออาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรประมงของประเทศใดมีประชาชนของประเทศนั้นเป็นเจ้าของ ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดมีสิทธิ์เด็ดขาดในการใช้ทรัพยากรประมง หรือป้องกันไม่ให้ผู้อื่นมาใช้ได้ในการประกอบกิจการประมงจึงเปิดโอกาสให้ผู้มีทุน

มีความสามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้โดยเสรี (Open Access) ทำให้การเพิ่มหน่วยการทำประมงพื้นบ้านอย่างไม่มีขีดจำกัดอันเนื่องมาจากสถานะกีดกันทางเศรษฐกิจ ยิ่งเพิ่มการใช้ทรัพยากรประมงให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2540 ทำให้แรงงานที่ตกงานจากโรงงานหันไปทำอาชีพการประมงพื้นบ้านเป็นจำนวนมาก

5.5 เรือประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นเรือประมงขนาดเล็กมีการพัฒนามากขึ้นโดยมีการนำเครื่องยนต์ดีเซลหมุนเร็วที่เป็นเครื่องยนต์เก่าของรถยนต์บรรทุกเล็กซึ่งมีขนาดเล็กแต่กำลังแรงม้าสูง ขนาด 40-80 แรงม้า มาใส่แทนเครื่องยนต์เดิมที่เป็นเครื่องสูบน้ำ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า หรือเครื่องยนต์เบนซินขนาดเล็ก ขนาด 8-20 แรงม้า ทำให้เรือมีความเร็วเพิ่มขึ้นสามารถเดินทางได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงลดเวลาการเดินทางถึงแหล่งทำประมงสามารถเพิ่มเวลาทำประมงได้นานขึ้น รวมทั้งสามารถเพิ่มจำนวนเครื่องมือประมงที่ใช้มากขึ้นด้วย เช่น อวนจมปู ลอบปลาหมึก ลอบปลา เบ็ดปลาอินทรี เบ็ดลากปลาหมึก เป็นต้น

5.6 การพัฒนาอุตสาหกรรมด้านอาหาร ด้านการเกษตรและต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความต้องการวัตถุดิบมาป้อนโรงงานมากขึ้น เช่น อาหารทะเลสด อาหารแช่แข็ง และอาหารสัตว์ ทำให้เกิดการลงแรงทำประมงพาณิชย์เพิ่มมากขึ้นประกอบกับที่ผู้ประกอบการประมงมีการใช้แรงงานต่างชาติมากยิ่งขึ้นด้วย

5.7 การเพิ่มเวลาเวลาการทำประมงของเครื่องมือชนิดต่าง ๆ มากขึ้นจากเดิม เช่น อวนลาก อวนล้อม อวนลอย เมื่อมีการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยเข้ามาช่วยทำการประมง เช่น เครื่องหาฝูงปลา (Fish Finder) เครื่องหยั่งน้ำ (Echo-sounder) โซนาร์ (Sonar) และเรดาร์ (Radar) ส่งผลให้การทำการประมงมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อประกอบกับทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงทำให้ชาวประมงต้องเพิ่มเวลาการทำประมงนานขึ้นทั้งจำนวนชั่วโมงต่อครั้งการทำประมง จำนวนครั้งต่อวันและจำนวนวันในหนึ่งเดือน จึงเป็นการเพิ่มการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นอีก

5.8 จากการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยช่วยทำการประมงและการรับรู้และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและกว้างขวางมากขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาระบบการรับรู้และทักษะการทำประมง การปรับปรุงดัดแปลงเครื่องมือ และวิธีการประมงขึ้นอย่างมากมาย ทำให้การทำการประมงมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น เช่น การใช้เครื่องมืออวนเอ็น (Nylon Monofilament) ทั้งกับการประมงพื้นบ้านและการประมงพาณิชย์ ตั้งแต่โดยเรือขนาดเล็กชายฝั่งไปจนถึงเรือประมงขนาดใหญ่เกินกว่า 100 ตัน กลางอ่าวไทย การประมงลอบชนิดต่าง ๆ ที่ได้นำเครื่องกว้านเข้ามาช่วยทุ่นแรงในการทำการประมง และอวนลากได้นำเทคนิคเครื่องมือประมงแบบหน้าอวนยกสูง (High Opening Trawl) จากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

สถานะทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณอ่าวไทยส่วนใหญ่ได้ถูกจับขึ้นมาใช้ประโยชน์จนเต็มศักยภาพการผลิตแล้ว โอกาสที่จะขยายปริมาณการผลิตของการประมงทะเลขึ้นอีกมีอยู่ค่อนข้างน้อย สำหรับฝั่งทะเลอันดามันยังมีโอกาสที่จะขยายตัวได้อีกบางพื้นที่ เช่น บริเวณไหล่ทวีป บริเวณที่มีระดับน้ำลึก และการประมงปลาทุ่นในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย เป็นต้น

ด้วยอาณาเขตของแหล่งทำประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำจำกัด ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและการขัดแย้งเรื่องแหล่งทำประมงมากขึ้น การประมงไทยในยุคนี้จึงมีการบัญญัติกฎหมายประมงขึ้นเพื่อบังคับใช้มากมายจนเกิดความปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชาวประมงเองก็มีการปรับตัวเพื่อแสวงหาแหล่งทรัพยากรที่หลากหลายมากขึ้น ตั้งแต่น่านน้ำภายในประเทศจนถึงการประมงระหว่างประเทศ และน่านน้ำสากล มีการทำประมงอวนล้อมปลาทุ่นในมหาสมุทรอินเดียซึ่งนับได้ว่าเป็นการทำประมงขนาดใหญ่และยุ่งยากซับซ้อนที่สุด แต่สร้าง

รายได้สูงมากเช่นกัน ภาครัฐบาลมีนโยบายมุ่งหาวัตถุดิบมาป้อนโรงงานปลาทุ่นำกระป๋อง ซึ่งขณะนั้น มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมแปรรูปปลาทุ่นำเกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างมาก ประเทศไทยส่งออก ปลาทุ่นำกระป๋องในลำดับต้น ๆ ของโลก

6. ยุคใส่ใจการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (พ.ศ. 2545-2556)

ผลจากการทำประมงจนเกินศักยภาพของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยและใกล้เคียงในช่วงเวลา ที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดผลสะท้อนกลับมากตตันชาวประมงและการประมงของไทยในด้านต่าง ๆ และ เพิ่มความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างผลกระทบ ได้แก่

6.1 เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงด้วยกันเองในพื้นที่ชายฝั่ง อันเนื่องมาจากการแย่งชิง ทรัพยากรในหมู่ชาวประมงด้วยกันเอง ชาวประมงพื้นบ้านกับการประมงพาณิชย์ การใช้ใช้มาตรการ ภาครัฐเป็นเครื่องมือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน รวมถึงความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับ กิจกรรมอื่น ๆ ในทะเล เช่น การท่องเที่ยว การสำรวจและขุดเจาะน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในทะเล ดังมีกรณีพิพาททะเลระหว่างกันมากและบ่อยครั้งขึ้น ทำให้ชาวประมงเองก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตาม กติกา และกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทะเลและแหล่งน้ำร่วมกันมากขึ้น

6.2 ผลผลิตจากการทำประมงลดลง ทำให้ชาวประมงมีรายได้ลดลง รายได้จากการขายสัตว์น้ำ ลดลง เกิดจากปัญหาทางด้านขนาดสัตว์น้ำที่เล็กลงและปริมาณลดลง ในขณะที่ปัจจัยที่จำเป็นต่อ การทำประมงมีราคาสูง ค่าน้ำมันในการออกทำประมงแต่ละเที่ยว ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเรือประมง และเครื่องมือประมงสูงขึ้น ทำให้การทำประมงในรูปแบบเดิมให้ผลไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ชาวประมง จึงจำต้องคิดหาวิธีการต่าง ๆ ให้สามารถคงรายได้เพื่อดำรงกิจกรรมประมงของตนให้อยู่รอดต่อไป เช่น การปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์เรือให้ใช้แก๊สธรรมชาติเหลว การปรับเครื่องยนต์เรือ ใบจักรเรือการซื้อ น้ำมันนอกเขตต่อเนื่องทางทะเลที่อยู่นอกการบังคับใช้กฎหมายศุลกากร การลดการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง โดยการลดเที่ยวเรือที่ใช้ในการเดินทางเข้า-ออกระหว่างท่าเรือกับแหล่งทำประมงลงโดยการพักใน ทะเลจนกว่าจะจับสัตว์น้ำได้เต็มลำ หรือใช้บริการเรือขนถ่ายสัตว์น้ำร่วมกัน (ภาษาชาวประมงที่นิยม เรียกกันว่า เรือลำเลียงหรือเรือทัวร์) รวมถึงการหาทางเพิ่มมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้โดยพยายามนำ วิธีการเก็บรักษาสัตว์น้ำหลังจากการจับมาใช้ตามความเหมาะสม

6.3 การได้รับความกดดันต่อเนื่องมาจากการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำไปยังกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในยุโรป อเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอื่น ๆ ทำให้การทำประมงไทยต้องยอมรับปฏิบัติตามกฎ กติกาสากลมากขึ้น โดยเฉพาะความกดดันจากกลุ่มประเทศผู้ซื้อสินค้าสัตว์น้ำจากประเทศไทย เหล่านั้น ได้ตั้งกติกากการตกลงซื้อขายสัตว์น้ำที่ประเทศไทยจะต้องมีการทำประมงอย่างรับผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อม และผลผลิตสัตว์น้ำต้องสะอาด ปลอดภัย ถูกสุขอนามัยตามมาตรฐานสากล ถึงแม้ว่า กติกาเหล่านั้นแท้จริงอาจเป็นเพียงข้ออ้างในการปกป้องกิจกรรมการค้าขายระหว่างประเทศของตนก็ตาม เช่น อวนลากของไทยจะต้องมีอุปกรณ์และวิธีการในการป้องกันการจับเต่าทะเลและสัตว์น้ำที่ไม่ใช่ เป้าหมาย และล่าสุดยกประเด็นการค้ามนุษย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวบนเรือประมงมา เป็นกติกากที่ผู้ประกอบกิจการประมงที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายสากล ซึ่งก็นับว่าเป็น โอกาสอันดีของประมงไทยที่จะต้องพัฒนาการที่มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และ สังคมมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนั้นแรงกดดันเรื่องปัญหาการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของไทยยังส่งผลกระทบ ไปถึงการทำประมงระหว่างประเทศด้วย ในกรณีสินค้าสัตว์น้ำจะเป็นที่ยอมรับก็ต้องแสดงแหล่งที่มา

ของสัตว์น้ำที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าอื่น ทำให้การทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านหรืออื่น ๆ จะต้องถือปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ลงนามกันไว้อย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักสากลด้วย

การประมงในยุคใหม่มีการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือและบูรณาการการลงแรง เพื่อลดต้นทุนเพิ่มประสิทธิภาพ มูลค่า และคุณภาพของกิจกรรมประมงทั้งภาครัฐและเอกชน มีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายทั้งระดับประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน ทั้งที่เป็นการส่งเสริมโดยภาครัฐบาลและการปรับตัวของภาคเอกชนเอง เช่น การทำประมงร่วมระหว่างประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกต้องตามระเบียบและข้อสัญญา มีการจัดตั้งบริษัททำการประมงเพื่อรองรับการทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และการประมงนอกน่านน้ำมากขึ้น มีการจัดการเรือประมงตามระเบียบสากล ผลผลิตเพื่อการส่งออก มีการตรวจสอบ และรับรองตามมาตรฐานอย่างเป็นทางการ ในส่วนการประมงพื้นบ้านชาวประมงจะมีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการธนาคารปู โครงการบ้านปลา โครงการซั้งกอ และโครงการจัดการประมงพื้นบ้านโดยชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น โครงการศึกษาทดลองร่วมระหว่างชาวประมงกับกรมประมงเรื่อง “โป๊ะเชือกเพื่อการจัดการประมงชายฝั่งอย่างยั่งยืน” เป็นต้น

ภาครัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการฟื้นฟูทรัพยากรประมง โดยการออกพระราชบัญญัติประมงมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และพัฒนาแหล่งประมงชายฝั่ง มีการออกมาตรการปิดอ่าวไทยตอนบนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ การพัฒนาแหล่งประมงชายฝั่งโดยวางปะการังเทียม เป็นต้น มีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทั้งน้ำจืดและน้ำกร่อย ะการเพาะเลี้ยงในทะเล มีการพัฒนาอุตสาหกรรม การแปรรูปสัตว์น้ำในหลากหลายรูปแบบ ทำให้ตลาดสินค้าสัตว์น้ำของไทยขยายไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกกว้างขวางขึ้น ในขณะเดียวกันได้เห็นสัตว์น้ำจากต่างประเทศต่างภูมิภาคของโลกมาวางขายตลาดภายในประเทศหลากหลายยิ่งขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางภูมิอากาศและการพัฒนาด้านการสำรวจค้นหาแหล่งพลังงาน ส่งผลกระทบต่อประมงในน่านน้ำไทยอย่างมากด้วย เช่น ภัยธรรมชาติ น้ำท่วม สึนามิ เอลนีโญ และอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในน่านน้ำไทยด้วยเช่นกัน เช่น ปรากฏการณ์น้ำเปลี่ยนสี (Red Tide) น้ำเบียด (การแบ่งชั้นน้ำที่มีออกซิเจนต่ำ) การขยายแปลงสำรวจขุดเจาะหาน้ำมันและแก๊สธรรมชาติในอ่าวไทย เป็นต้น ขณะเดียวกันการเติบโตและขยายตัวด้านการทำประมงของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการทำประมงรุกล้ำน่านน้ำไทยโดยเรือประมงของประเทศเพื่อนบ้านบ่อยครั้งขึ้นด้วย

7. ยุคการปฏิรูปและภาวะวิกฤตประมงทะเลไทย (ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา)

เมื่อ พ.ศ. 2556 จากความกดดันทางเศรษฐกิจของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปและอเมริกา ผลผลิตด้านประมงของประเทศไทยมีปริมาณส่งเข้าไปสู่ตลาดยุโรป และอเมริกาสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบกับเศรษฐกิจภายในของประเทศเหล่านั้น เพื่อหามาตรการในการปกป้องผู้ประกอบการภายในของแต่ละประเทศ ประเด็นกรณีการทำประมงผิดกฎหมายตามแนวทางปฏิบัติขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ อาทิ IUU Fishing FAO Code of Conduct จึงถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นกติกากลางความพยายามที่จะหยุดยั้งหรือชะลอการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ในขณะที่อีกหลายประเทศยกเอาประเด็นการค้ามนุษย์ขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการยับยั้งการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทยด้วย เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จัดให้ประเทศไทย

อยู่ในระดับประเทศที่ต้องจับตามอง TIER 3 ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นกำลังพยายามแก้ไขอยู่แล้ว โดยการเตรียมการแก้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้ทันกับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ แต่กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองกับการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย เสียก่อน เมื่อไทยมีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลชุดใหม่ จึงมีการเร่งประกาศใช้พระราชบัญญัติประมงฉบับใหม่ปี พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2558 ต่อมาจึงมีการแก้ไขแล้วประกาศใช้เป็นพระราชกำหนด การประมง พ.ศ. 2558 อีกครั้งเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 โดยมีการเพิ่มบทลงโทษ และระบุโทษที่หนักและรุนแรงมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นในทันที

ขณะเดียวกันการดำเนินการจัดการแก้ปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์และแรงงานผิดกฎหมาย บนเรือประมงและธุรกิจภาคประมงก็ได้ปฏิบัติการอย่างเข้มข้นด้วยเช่นกันการดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อตรงกับการประมงทะเลไทยเป็นอย่างมากในทุกด้าน ข้อพิงสังเกตร ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายภาคประมงทะเลอย่างเข้มข้นในทุกระดับ

1. จำนวนการลงแรงประมงหรือ Fishing Effort (เรือทำประมง) อย่างมากโดยทันที โดยเฉพาะพื้นที่ทะเลนอกเขตชายฝั่ง

2. มีการทำประมงในพื้นที่ทะเลชายฝั่งมากขึ้น
3. ผลผลิตประมงโดยรวมลดลง
4. ราคาอาหารทะเลภายในประเทศในตลาดทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น
5. เศรษฐกิจท้องถิ่นภาคประมงทะเลซบเซา
6. ทรัพยากรประมงทะเลในธรรมชาติน่าจะดีขึ้น
7. เกิดความขัดแย้งในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงทะเล
8. มีการรุกรานน้ำทะเลนอกชายฝั่งโดยเรือประมงเพื่อนบ้านมากขึ้น
9. สินค้าประมงนำเข้าเพิ่มมากขึ้นและมีความหลากหลาย
10. อาจมีการรับผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่มากขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมายังไม่มีรายงานสรุปผลการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม อันเกิดจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีเพียงการประกาศปลดสถานะใบเหลืองของภาคประมงไทยโดยสหภาพยุโรปในปี พ.ศ. 2562 เท่านั้น

สรุปได้ว่า การประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สามารถแบ่งพัฒนาการได้เป็น 6 ยุค ได้แก่ 1) การประมงทะเลของไทยยุคก่อนการใช้สังเคราะห์ มาประกอบเครื่องมือประมง (ก่อน พ.ศ. 2495) 2) การประมงทะเลของไทยยุควิวัฒนาการเครื่องมือ ประมงจากวัสดุธรรมชาติสู่สังเคราะห์ (พ.ศ. 2495-2505) 3) ยุคการบุกเบิกของอวนลากหน้าดิน (พ.ศ. 2505-2515) 4) ยุคเริ่มต้นการทำประมงโดยใช้แสงไฟล่อ (พ.ศ. 2520-2530) 5) ยุคการทำประมง เกินศักยภาพของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย (พ.ศ. 2535-2545) 6) ยุคใส่ใจการทำประมง อย่างรับผิดชอบ (พ.ศ. 2545-2556) และ 7) ยุคการปฏิรูปและภาวะวิกฤตประมงทะเลไทย (ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา) พบว่าการประมงไทยมีการพัฒนาด้านเครื่องมือประมงอย่างต่อเนื่อง โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อคุณภาพและปริมาณของการจับสัตว์น้ำในการตอบสนองความต้องการของตลาดโลก และตลาดภายในประเทศ ด้านมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นการดำเนินการ

ลักษณะตามแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะเรื่องตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่มีการเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นในทันทีซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดปัญหาวิกฤติการประมงไทยมาอย่างต่อเนื่อง

6.2 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป

การให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อกว่า 40 ปีที่ผ่านมาของนานาประเทศ แสดงให้เห็นถึงความตระหนักและความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมของโลก เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีอันจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืน

ประชาคมยุโรปถือเป็นองค์กรแนวหน้าที่ให้ความสำคัญดังกล่าวโดยคณะกรรมการยุโรปได้สนับสนุนมาตรการ อาทิ การดำเนินการป้องกันมิให้สินค้าประมงจากการประมง IUU เข้าสู่ตลาดและขึ้นท่าได้ การกำหนดให้สินค้าผ่านการรับรองหรือมีเอกสารการจับสัตว์น้ำแบบ ปรับระบบตลาดในประเทศ เพื่อสามารถสืบย้อนกลับถึงที่มาของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ แต่การดำเนินการต่าง ๆ ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สหภาพยุโรปจึงได้นำมาตรการทางการค้ามาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสินค้าประมง IUU ไม่ให้เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปซึ่งเป็นตลาดใหญ่ของสินค้าประมงโลก จากสถิติ พ.ศ. 2550 ในภาพรวม พบว่ามีการทำประมง IUU ทั่วโลกมีมูลค่าประมาณ 10,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งสามารถทำให้นับได้ว่าการทำประมง IUU เป็นผู้ผลิตสินค้าประมงที่มากเป็นอันดับสองของโลก ประชาคมยุโรปเป็นผู้นำเข้าสินค้าประมงมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกประมาณ 16,000 ล้านดอลลาร์ (กองประมงต่างประเทศ, 2552) จากความเป็นมาข้างต้น จึงทำให้สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรป จึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ฉบับที่ 1005/2008 ลงวันที่ 29 กันยายน 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 เป็นต้นไป เพื่อต่อต้านการทำประมง IUU โดยประมงบังคับกับประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

ในส่วนของการดำเนินการของสหภาพยุโรปเองเกี่ยวกับการบริหารจัดการการประมง IUU มีรายละเอียด ดังนี้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2566)

สหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่เป็นรัฐชายฝั่งทั้งหมดจะต้องลดจำนวนเรือประมงในประเทศของตนให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการระดับประเทศที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งมีวิธีการลดจำนวนเรือประมงที่มีอยู่ 2 วิธี แล้วแต่ว่าประเทศสมาชิกจะเลือกดำเนินการแบบใด หรือใช้ทั้งสองวิธีก็ได้ คือ

1. รัฐบาลลงทุนซื้อเรือหรือจ่ายค่าเรือให้กับชาวประมง (ค่าตัวเรือ และค่าเครื่องมือ) แล้วนำเรือประมงนั้นไปตัดเป็นเศษเหล็ก ส่วนเครื่องยนต์อุปกรณ์และของใช้บางส่วนแยกออกไปขายต่างหาก วิธีการนี้เป็นการลดเรือลงไปเลยโดยไม่เหลือซากเรือให้ต้องกังวลว่าจะมีใครแอบเอาออกไปทำการประมงอีก

2. รัฐบาลไม่ซื้อเรือแต่จ่ายค่าชดเชยราคาเรือให้ใหม่มูลค่าร้อยละ 70-80 ของมูลค่าประกันเรือตามที่บริษัทประกันได้ตีมูลค่าไว้ โดยห้ามเจ้าของเรือเอาเรือออกไปทำการประมง (โดยไม่มีการห้ามเคลื่อนย้ายหรือทาสีขาวแดง (ประจาน) หรือยกเลิกทะเบียนเรือ (ให้เป็นเรือเถื่อนทรัพย์สินเถื่อน)

อย่างไรที่รัฐบาลไทยทำกับเรือประมงที่เป็นทรัพย์สินโดยชอบธรรมของชาวประมงซึ่งไม่มีการชดเชยหรือจ่ายเงินให้เลยแม้แต่บาทเดียว

เนื่องจากเรือประมงในประเทศยุโรปทุกลำจะมีการประกันภัยการจ่ายเงินชดเชยจึงไม่ต้องทะเลาะกันว่าจะตีราคาเรือจำนวนเงินเท่าไร เพราะใช้ราคาประกันเป็นเกณฑ์ เช่น ถ้าบริษัทประกันภัยประเมินว่าเรือลำนี้มีมูลค่าประกันไว้ 100 ล้านบาท และรัฐบาลตกลงว่าจะจ่ายร้อยละ 70 เจ้าของเรือจะได้รับเงิน 70 ล้านบาท จากรัฐบาลโดยมีเงื่อนไขว่าห้ามเรือประมงลำนี้ออกไปทำการประมงอีก วิธีการนี้เจ้าของเรือมักจะเอาเรือของตนไปออกทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศหรือขายออกไปยังประเทศนอกกลุ่ม EU ในราคาถูกเพราะต้นทุนจะเหลือเพียง 30 ล้านบาทเท่านั้น ถ้าขายได้สูงกว่า 30 ล้านบาทจะได้กำไร

ด้วยวิธีการทั้งสองข้างต้นทำให้สหภาพยุโรปสามารถลดเรือประมงที่เคยมีอยู่ 198,121 ลำลงเหลืออยู่ 83,114 ลำ ในปัจจุบัน (ลดลงไปทั้งหมด 115,007 ลำ) ทั้งนี้สามารถประมาณได้ว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994-2020 สหภาพยุโรปใช้เงินเพื่อแก้ปัญหาประมงในกลุ่มประเทศสมาชิกรวมถึงกว่า 14,600 ล้านยูโรหรือกว่า 569,400 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมเงินที่ประเทศสมาชิกจะต้องจ่ายสมทบเองหากส่วนที่ตกลงกันโดยมีเงินที่สหภาพยุโรปนำมาจ่ายมาจากการตั้งกองทุนของสหภาพยุโรปและต่อมาเริ่มให้ประเทศสมาชิกจ่ายเงินสมทบ ปัจจุบันกองทุนนี้มีชื่อว่า European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)

สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ประกอบการประมง อาทิ 1) การประกาศแจ้งล่วงหน้าต่อผู้มีส่วนได้เสีย ตามระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ฉบับที่ 1005/2008 ลงวันที่ 29 กันยายน 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีเวลาในการเตรียมการรับมาตรการ 2) การเสนอทางเลือกแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และ 3) มีการชดเชยเงินอย่างสมเหตุสมผลจากการเสียผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพประมง

6.3 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของโลก จึงทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ทำอุตสาหกรรมประมงใหญ่เป็นอันดับที่ 5 ของโลก การบริหารจัดการด้านการประมงของประเทศญี่ปุ่นถือไว้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีรายละเอียดดังนี้ (ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์ และคณะ, 2560 : 21-22)

แนวทางในการจัดการด้านการประมงกำหนดโดยประเภทของการทำประมง และอาณาเขตที่ทำการประมงซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ประมงน่านน้ำไกลหรือประมงสากล คือ การทำประมงในเขตทะเลหลวง ภายใต้อัตนภิบาลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของต่างประเทศ 2) การประมงนอกชายฝั่ง ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะในญี่ปุ่นตลอดจนภายใต้อัตนภิบาลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน 3) ประมงชายฝั่ง เป็นการทำการประมงที่ดำเนินการภายในน่านน้ำที่อยู่ติดกับหมู่บ้านชาวประมงตามแนวชายฝั่งกว่า 89% ของชาวประมงในญี่ปุ่นเป็นการทำการประมง

ชายฝั่งซึ่งโดดเด่นด้วยระบบการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางที่กำหนดสิทธิต่าง ๆ ในการทำประมงและให้หน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านการบริหารจัดการตนเอง

การบริหารจัดการของการประมงในประเทศญี่ปุ่นถูกออกแบบให้ดำเนินการตามแนวทางการทำประมงที่เหมาะสมโดยมี 3 เครื่องมือที่สำคัญ คือ 1) Input Control หรือ Restriction of Fishing Effort 2) Output Control หรือ Restriction of Catches และ 3) Technical Control หรือ Restriction of Fishing Gear and Areas กฎหมายประมงที่สำคัญคือ กฎหมายประมง 1949 และกฎหมายสมาคมผู้ประกอบการประมง 1984 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง 1951 กฎหมาย The Law Concerning Preservation and Management of Living Marine Resources (1996, revised 2001) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีสถาบันการศึกษาวิจัยการประมงแห่งชาติหรือ The National Research Institute of Fisheries Science ซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายเป็นองค์กรศึกษาค้นคว้าด้านการประมง The Fisheries Research Agency (FRA) ซึ่งถือเป็นสถาบันวิจัยที่เป็นอิสระจากรัฐบาลที่มีบทบาทในการส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์ที่ครอบคลุมการประมงทั้งหมดเพื่อเพิ่มศักยภาพของงานวิจัยให้มีประสิทธิภาพและสามารถจัดการทรัพยากรทางทะเลได้อย่างยั่งยืนผ่านการพัฒนาด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ

สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับ 1) การให้อำนาจกับหน่วยงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองและรัฐบาลกลางที่กำหนดสิทธิการทำประมงในระดับประเทศ 2) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาคเอกชนตั้งกฎหมายสมาคมผู้ประกอบการประมง 1984 และ 3) ส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการประมง

6.4 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้รับการแจ้งเตือนประเด็น IUU Fishing เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560 และยังไม่ได้รับการยกเลิกการแจ้งเตือน มีกรมประมง กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบทเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการประมง IUU ซึ่งมีจังหวัดติดชายฝั่งทะเล 28 จังหวัด หลังจากรัฐบาลเวียดนามได้รับใบเหลืองแล้ว คณะตรวจสอบของ EU ได้มาดำเนินการตรวจสอบในเดือนมิถุนายน 2561 และเดือนพฤศจิกายน 2562 โดยคณะตรวจสอบแจ้งว่า ได้สังเกตเห็นถึงการให้ความร่วมมือ ความโปร่งใสและซื่อสัตย์ในการให้ข้อมูลของรัฐบาลเวียดนาม และพบว่ามีปรับปรุงการตรวจสอบ การควบคุมและเฝ้าระวังเรือประมง การจัดบันทึกกระบวนการจัดการ การจัดระเบียบของเรือประมงผ่านท่าเทียบเรือต่าง ๆ ดำเนินการอย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ และทราบถึงความพยายามในการจัดการควบคุมปริมาณการทำประมงนอกชายฝั่ง โดยเวียดนามได้จัดทำร่างกรอบกฎหมายสำหรับกิจการการประมงและกฎหมายประมง (สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ นครโฮจิมินห์, 2563)

รัฐบาลเวียดนามภายหลังได้รับการแจ้งเตือนใบเหลืองจากสหภาพยุโรปได้ดำเนินการดังนี้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2566)

1. เจรจาต่อรองกับคณะกรรมการยุโรปโดยขอเวลาในการแก้ไขปัญหาเป็นเวลา 8 ปีจนถึง พ.ศ. 2568

2. เชิญตัวแทนภาคเอกชนที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่แท้จริงเป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารระดับสูงและร่วมอยู่ในคณะเจรจาของเวียดนาม เพื่อที่จะสามารถโต้ตอบประเด็นปัญหาทางเทคนิคต่าง ๆ ที่หน่วยงานราชการไม่มีความเข้าใจในสถานการณ์ปัจจุบัน

3. สภาแห่งชาติเวียดนามมีมติรับรองกฎหมายฉบับปรับปรุงที่ได้เพิ่มมาตรการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรกรรมและการพัฒนาชนบทเวียดนามที่สอดคล้องกับคำแนะนำของคณะกรรมการการยุโรป ทั้งนี้กฎหมายที่ปรับปรุงจะมีผลบังคับใช้กับบริษัทส่งออกของเวียดนามและบริษัทของต่างชาติโดยกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่ได้กำหนดค่าปรับกรณีทำประมงผิดกฎหมายในระดับที่สูงมากโดยเจ้าของเรือประมงและกัปตันจะมีโทษปรับสูงสุดถึง 1,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 1.43 ล้านบาท หรือจ่ายค่าปรับ 7 เท่าของมูลค่าสินค้าประมงที่ผิดกฎหมาย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงผิดกฎหมายจะมีโทษปรับสูงสุดถึง 2,000 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 2.86 ล้านบาท รวมทั้งจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมง

4. กำหนดให้ท่าเรือมีอำนาจในการควบคุมการเข้าออกของเรือประมงและปริมาณอาหารทะเลที่ออกจากท่าเรือโดยใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมในการจัดทาระบบข้อมูล รวมทั้งลูกเรือประมงจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการทำประมงผิดกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าว

สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ให้ความสำคัญกับ 1) การรักษาผลประโยชน์ของชาวประมงในประเทศ เห็นได้จากแม้จะได้รับใบเหลืองแต่ก็มีการเจรจา พร้อมกับการวางแผนระยะยาวเพื่อปลดใบเหลืองโดยไม่ส่งผลกระทบต่อชาวประมง 2) รัฐบาลมีความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาการประมง IUU เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง 3) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนหรือชาวประมงในฐานะผู้มีความรู้ทางการประมงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของการประมงมาเป็นพื้นฐานของการหาวิธีการแก้ไขปัญหที่สอดคล้องกับบริบท และ 4) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

6.5 มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับการแจ้งเตือนประเด็น IUU Fishing เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 และได้รับการยกเลิกการแจ้งเตือน เมื่อเดือนเมษายน 2558 ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่สำคัญในอุตสาหกรรมการทำประมงของโลก อุตสาหกรรมการประมงของฟิลิปปินส์ประกอบด้วย การทำประมงในทะเล การทำประมงในน้ำจืด การทำฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ถ้าใช้เกณฑ์ด้านเขตพื้นที่ทำการประมงสามารถแบ่งออกเป็น การทำประมงในเขตเทศบาลหรือเรียกว่าการทำประมงท้องถิ่น และการทำประมงเชิงพาณิชย์

จากข้อกำหนดใน The Philippine Fisheries Code of 1998 นั้น ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของการทำการทำประมงที่สำคัญ ได้แก่ (ธวัชชัย สุวรรณพานิช และคณะ, 2560 : 22-23)

1. การทำประมงท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การจัดการของเทศบาลท้องถิ่นโดยกำหนดให้สามารถทำการประมงประเภทท้องถิ่นภายในระยะ 15 กิโลเมตรจากชายฝั่ง เรียกว่าเขต Municipal Marine Waters และกำหนดให้ใช้เหล็ขนาดไม่เกิน 3 ตันกรอส โดยในการทำประมงพื้นบ้านชาวฟิลิปปินส์

ส่วนใหญ่ใช้เรือพายแบบพื้นบ้าน หรือหากเป็นการจับที่จับโดยลูกเรือไม่เกิน 2 คน ขึ้นอยู่กับขนาดเรือ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการจับ

2. การประมงเชิงพาณิชย์จะต้องทำการประมงในน่านน้ำที่ไกลกว่า 15 กิโลเมตร จากชายฝั่งใช้เรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ตันกรอส โดยการทำการประมงพาณิชย์นั้นแบ่งออกเป็น การทำการประมงเชิงพาณิชย์ขนาดเล็ก กำหนดเรือขนาด 3.1-20 ตันกรอส การทำการประมงพาณิชย์ขนาดกลาง กำหนดเรือขนาด 20.1-150 ตันกรอส และการทำการประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ กำหนดเรือขนาดมากกว่า 150 ตันกรอสขึ้นไป

3. องค์กรที่บริหารจัดการด้านการประมงเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน 2 ระดับ ได้แก่ หน่วยงานระดับบนคือ Bureau of Fisheries and Aquatic Resources มีสำนักงานภูมิภาคในแต่ละภูมิภาค โดยมีอำนาจหน้าที่มีการกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมง หน่วยงานระดับล่างหรือรัฐบาลท้องถิ่น คือ Local Government Units ดำเนินงานภายในขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมายและนโยบายการประมงแห่งชาติ ประสานงานภายในจังหวัดกับเทศบาลและให้การช่วยเหลือสำนักงานภูมิภาค

การดำเนินการของรัฐบาลหลังจากได้รับใบเหลือง ได้ตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการหารือกับคณะกรรมการการยุโรป หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายด้านการประมงใหม่ปรับปรุงชุดตรวจสอบและปรับปรุงระบบตรวจสอบย้อนกลับให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยดำเนินการ ดังนี้ (วิชายุทธ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 5 มีนาคม 2566)

1. ดำเนินการปฏิรูปกรอบกฎหมายอย่างเข้มงวด ปรับแก้กฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการประมงให้เป็นไปตาม Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) และนำมาตราการใหม่ ๆ ไปกำหนดเป้าหมายกิจกรรมของกองเรือนอกน่านน้ำรวมถึงรูปแบบการลงโทษที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับเรือ IUU และการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำและให้การรับรองระบบการตรวจสอบย้อนกลับใหม่ ๆ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการควบคุมผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบซ้ำและการรับรองข้อมูลที่มีอยู่ในใบรับรองการจับของสหภาพยุโรปก่อนการตรวจสอบ

3. ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีเรือประมงฟิลิปปินส์กว่า 200 ลำ ที่ทำการประมงในพื้นที่ที่ควบคุมโดย WCPFC, IOTC และ ICCAT RFMOs ตลอดจนเรือในประเทศและต่างประเทศที่ทำการประมงในน่านน้ำฟิลิปปินส์มีการรายงานข้อมูล VMS แบบเวลาจริงโดยศูนย์เฝ้าระวังการประมงที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะตั้งอยู่ในกรุงมะนิลา

4. สร้างระบบการออกใบอนุญาตอิเล็กทรอนิกส์ และพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรและพัฒนาาระบบงบประมาณที่พร้อมใช้งานสำหรับการบริหารงานด้านประมง รวมถึงการเพิ่มอัตราค่าล้างที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและการออกใบรับรองการจับปลา และเพิ่มงบประมาณในการดำเนินงานให้แก่กรมประมง

5. ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจัดการและควบคุมกับการประมงแบบ IUU โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับปาปัวนิวกินี ทำให้มีการเตรียมการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าจอดและการขนถ่ายสัตว์น้ำและการประสานการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการตรวจสอบย้อนกลับ และการออกใบรับรองการจับปลา

สรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ให้ความสำคัญกับ 1) การกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นบริหารจัดการการทำประมงในระดับท้องถิ่น 2) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และ 3) เพิ่มทรัพยากรการบริหารจัดการทั้งบุคลากรและงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน

จากการศึกษาสถานการณ์การประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กล่าวได้ว่า ทุกประเทศต่างประสบประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลง ซึ่งสวนทางกับความต้องการทางการค้าและการบริโภคที่มากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มประมง เช่น ประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้าน ปัญหาด้านการบริหารจัดการการประมง โดยในปัจจุบันทุกประเทศให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและทำให้เกิดการประมงที่ยั่งยืน ในแต่ละประเทศได้มีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายและปรับปรุงการบริหารจัดการด้วยแนวทางที่ต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ของตน โดยพบว่า หลักคิดสำคัญในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงที่มีประสิทธิภาพคือ การให้อำนาจการบริหารจัดการแก่รัฐบาลระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน การแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มีการชดเชยเงินอย่างสมเหตุสมผลจากการเสียผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพประมง และส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการประมง

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย มีฐานคิดในการนำเสนอคือ การส่งเสริมการทำประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ และสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา ส่งเสริมสนับสนุนผู้ทำการประมงให้ได้รับความสะดวก และได้รับการคุ้มครองในการประกอบอาชีพ ได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ มีการจัดระเบียบการประมงสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัจจุบันกฎหมายหลักเกี่ยวกับการประมงที่บังคับใช้ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในทางปฏิบัติ พบว่ามีการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขกฎหมายการประมงที่บังคับใช้ในปัจจุบันมาอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรภาคประชาสังคม อาทิ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และภาคการเมืองโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากมีความเห็นว่าพระราชกำหนดการประมงได้มีการตรารื้อฟื้นใช้บังคับอย่างเร่งด่วน ทำให้มีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในระดับสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้การนำเสนอในงานวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เป็นเรือประมงไทยที่ทำการประมงในน่านน้ำไทยจะนำเสนอแนวทางการพิจารณาแก้ไขเนื้อหาในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 7.1 การบริหารจัดการด้านการประมง
 - 7.2 การทำการประมงในน่านน้ำไทย
 - 7.3 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ
 - 7.4 การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ
 - 7.5 พนักงานเจ้าหน้าที่
 - 7.6 มาตรการทางปกครอง
 - 7.7 บทกำหนดโทษ
- ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

7.1 การบริหารจัดการด้านการประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 2 การบริหารจัดการด้านการประมง มาตรา 12 และประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ มาตรา 13-25 ส่วนที่ 2 คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด มาตรา 26-29

“มาตรา 12 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และส่งเสริม

การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืนโดยใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด และคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้า ตลอดจนเพื่อรักษาหรือระดับทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยมีการป้องกันและจัดการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิตและขีดความสามารถในการทำการประมงส่วนเกิน เพื่อควบคุมมิให้การทำประมงมีผลบั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ”

จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติด้านการบริหารจัดการด้านการประมงมีหลักการที่ดีคือ การจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการกำหนดแนวทางการทำประมงและบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ

เพื่อทำให้การกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการประมงระดับชาติเป็นองค์คณะที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในภาคการประมง

ข้อเสนอ

1. อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ คือ

1.1 จัดทำนโยบายและแผนบริหารจัดการการประมงโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจ วิจัย และใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อจุดอ้างอิงขีดความสามารถในการทำการประมงและปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่เป็นการทำประมงอย่างยั่งยืน

1.2 พัฒนาการประมงในน่านน้ำไทยให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำการประมง ปริมาณสัตว์น้ำสูงสุดที่จะทำการประมง และให้ความสำคัญกับการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยา สามารถฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิมโดยเร็ว โดยอำนาจหน้าที่ในข้อนี้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ซึ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากร 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กำหนดปริมาณอนุญาตที่พึงให้จับได้ (Total Allowable Catch : TAC) ประการที่สอง การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับซึ่งสามารถอำนวยผลผลิตที่ยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield : MSY) ประการที่สาม การเก็บเกี่ยวให้อยู่ในระดับยั่งยืนสูงสุดที่ประเมินได้ในทางเศรษฐกิจ (Maximum Economic Yield : MEY) ทั้ง 3 ประการนี้เป็นปัญหาด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนด UNCLOS 1982 ของไทย แม้ว่าได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายแล้วก็ตาม เนื่องจากต้องใช้สิ่งสนับสนุนด้านทุนและบุคลากรเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้สารสนเทศจากการวิจัยที่มีคุณภาพที่จะนำมาใช้ได้อย่างถูกต้อง

2. เพื่อทำให้การกำหนดนโยบายด้านการประมงระดับชาติซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และพัฒนาขีดความสามารถในการทำการประมงโดยเน้นการมีส่วนร่วมและการพัฒนาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงควร 1) เพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนสมาคมประมงด้านต่าง ๆ เนื่องจากชาวประมงเป็นกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนเพื่อจะได้เสนอข้อมูลที่

เพียงพอให้กับคณะกรรมการในการตัดสินใจ และกำหนดระเบียบให้สมาคมต่าง ๆ เป็นผู้เสนอชื่อและมอบหมายตัวแทนให้เข้ามาเป็นกรรมการเอง และ 2) เพิ่มจำนวนนักวิชาการที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการประมง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มาจากภาครัฐ เอกชนและประชาสังคม โดยกำหนดวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีที่มาอย่างกว้างขวาง

2. คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด

เพื่อให้การกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการประมงระดับจังหวัดเป็นไปโดยสอดคล้องกับบริบทในระดับพื้นที่ภายในเขตจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในภูมิณีเขต ประเภททรัพยากรสัตว์น้ำ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการประมง

ข้อเสนอ

1. อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด คือ

- 1) รวบรวมข้อเสนอแนะและแนวทางในการส่งเสริมการประมงในเขตพื้นที่
- 2) กำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง
- 3) กำหนดให้มีการเก็บสถิติการประมงเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการด้านประมง

4) จัดทำเป็ยนผู้ประกอบอาชีพการประมงเพื่อควบคุมผู้ประกอบอาชีพประมง โดยควรเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการประมงจังหวัดในการตัดสินใจในเรื่องที่เป็นเฉพาะพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย ในลักษณะของการบริหารจัดการตนเองแบบ “หน้าบ้านใครหน้าบ้านมัน” โดยข้อเสนอนี้สอดคล้องกับมาตรการการบริหารจัดการการประมงของประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับการให้อำนาจกับหน่วยงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง

2. เพื่อส่งเสริมการประมงพื้นบ้านซึ่งมีลักษณะการทำประมงโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีลักษณะหลากหลายตามบริบทของพื้นที่ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น จึงควรให้มีผู้แทนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและให้มีส่วนในการใช้อำนาจตัดสินใจในการออกข้อกำหนดที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตประมงพื้นบ้านตามแนวคิดสิทธิชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นทรัพยากรทางเลือกในการพัฒนาอันหมายถึงสิทธิในการแสวงหาทางเลือกสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง การเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่นเพื่อให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ในส่วนนี้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 51

มาตรา 43 รับรองว่าบุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อปกป้องและจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 กำหนดให้รัฐต้องประกันสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการปกป้องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา 51 กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ยังเป็นไปตามจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : CCRF) มาตรา 6 หลักการทั่วไป ข้อ 6.18 ความว่า โดยตระหนักถึงส่วนบำรุงสำคัญของการประมงพื้นบ้านและการประมงขนาดเล็กต่าง ๆ ในการจ้างงานรายได้ความมั่นคงด้านอาหาร รัฐควรคุ้มครองอย่างเหมาะสมในสิทธิของชาวประมงและคนงานประมง โดยเฉพาะผู้ที่ทำการประมงเพื่อการยังชีพ การประมงขนาดเล็กและการประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้เพื่อความมั่นคง และการดำรงชีพที่ดีรวมทั้งการสนับสนุนสิทธิในการใช้แหล่งประมงพื้นบ้านและทรัพยากรในน่านน้ำภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนตามความเหมาะสม (กรมประมง, 2561)

7.2 การทำการประมงในน่านน้ำไทย

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 3 การทำการประมงในน่านน้ำไทย มาตรา 30-46 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติไว้ในมาตรา 30

“มาตรา 30 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการควบคุมและกำกับดูแลการทำประมง และแก้ไขปัญหาประโยชน์ขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์โดยการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับการทำการประมงตามหมวดนี้ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการผลิตของธรรมชาติโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาจุดอ้างอิงเพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืนและประชาชนมีแหล่งอาหารได้ตามสมควร”

บทบัญญัติในส่วนนี้มีเนื้อหาเพื่อมุ่งแก้ปัญหาเรือประมงที่ผิดกฎหมาย โดยมีแนวคิดว่าการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต้องมีข้อจำกัด ความเข้มงวดในด้านขนาดแรงม้าและชนิดของเครื่องยนต์ จำนวนลูกเรือ ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องมือ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอ

1. ปัจจุบันการทำการประมงในน่านน้ำไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ใช้เรือขนาดไม่เกิน 10 ตันกรอส และประมงพาณิชย์ใช้เรือขนาดไม่เกิน 150 ตันกรอส ทำการประมงอยู่ในเขตทะเลนอกชายฝั่งแต่ไม่เกิน 20 ไมล์ทะเล นับจากแนวชายฝั่งออกไปควรปรับในส่วนของประมงพาณิชย์ออกเป็นประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก ประมงพาณิชย์เพื่อแยกขนาด ข้อกำหนดต่าง ๆ และให้กำหนดเขตประมงให้ชัดเจนเพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเภทประมง คือ

1) ประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล ใช้เรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 5 ตันกรอส โดยข้อกำหนดนี้ควรให้ความสำคัญกับการออกประกาศตามมาตรา 28 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดในการออกประกาศตามมาตรา 71(1) เพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่เฉพาะในเรื่องเครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ วิธีการทำการประมง

พื้นที่ทำการประมง ขนาดของเรือประมงที่ใช้ประกอบการทำประมง และเงื่อนไขอื่นที่ห้ามใช้ทำการประมง ในที่จับสัตว์น้ำ

2) ประมงพาณิชย์ขนาดเล็ก ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ไม่เกิน 20 ไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งออกไป เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือตามกติกาสากลใช้เรือประมงเพื่อการพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 5-15 ตันกรอส

3) ประมงพาณิชย์ ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ใช้เรือประมงเพื่อการพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 15 ตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่เกิน 150 ตันกรอส ในทุกประเภท ให้มีข้อกำหนดการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต้องมีข้อจำกัดและความเข้มงวดในด้านขนาดแรงม้าและชนิดของเครื่องยนต์ จำนวนลูกเรือ ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องมือ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการกำหนดประเภทการประมง ขนาดเรือ ขนาดเครื่องยนต์ เครื่องมือประมง รวมถึงเขตพื้นที่การทำประมงระหว่างประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านยังคงเป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงที่หลากหลาย ดังนั้นข้อเสนอข้างต้นยังคงต้องมีการพิจารณาหาข้อยุติต่อไป โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเข้มข้นเพื่อหาข้อสรุปที่ยอมรับกันได้มากที่สุด รวมถึงการให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ระดับจังหวัดเนื่องจากมีความแตกต่างหลายทางภูมิวิเศศของพื้นที่

2. การนำเรือประมงออกไปทำการประมงได้ต้องดำเนินการหนังสือรับรอง 3 ฉบับ คือ

1) ใบทะเบียนเรือ ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อรับรองว่าเป็นทรัพย์สินของเจ้าของเรือ
2) ใบอนุญาตใช้เรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อให้สามารถใช้เดินเรือได้ และ 3) อาชญาบัตร หรือใบอนุญาตทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อทำการประมงได้ ดังนั้นในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องมีการแยกประเภทเรือตามข้อกำหนดของกฎหมาย 3 ฉบับข้างต้น ดังนี้ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 20 มกราคม 2566)

1) เรือประมงที่ผิดกฎหมาย และทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งไม่มีใบอนุญาตใช้เรือ หมายถึง เรือที่มีสภาพเป็นเรือเพื่อใช้ทำการประมงที่ไม่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นเรือประมงที่ผิดกฎหมายหรือเรือเถื่อน แต่ยังเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนของเจ้าของ ถ้าใช้เรือลำนี้ทำการประมงจะเป็นเรือประมงที่ผิดกฎหมายและทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมทั้งไม่มีใบอนุญาตใช้เรือ

2) เรือที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตใช้เรือ หมายถึง เรือที่มีสภาพเป็นเรือประมงที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นทรัพย์สินของเจ้าของแต่ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ใด ๆ ได้ตามกฎหมายถ้าใช้เรือลำนี้ทำการประมงจะเป็นเรือที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตใช้เรือ

3) เรือที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง เรือที่มีสภาพเป็นเรือประมงที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นทรัพย์สินของเจ้าของ สามารถใช้ประโยชน์อื่นได้ตามกฎหมายแต่ไม่สามารถทำการประมงได้ เพราะไม่ขออาชญาบัตรหรือใบอนุญาตทำการประมง ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ถ้าใช้เรือลำนี้ทำการประมงจะเป็นเรือที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) เรือประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง เรือที่ออกทำการประมงโดยมีใบอนุญาตครบถ้วนทั้ง 3 ฉบับ คือ ใบทะเบียนเรือตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ใบอนุญาตใช้เรือตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และอาชญาบัตรหรือใบอนุญาตทำการประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

นอกจากนี้ยังต้องมีการแยกเรือประมงอีกกลุ่มหนึ่งคือ เรือประมงที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ใช้เครื่องมือผิดประเภทหรือผิดไปจากเครื่องมือที่ได้รับอนุญาต

จากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจประเภทต่าง ๆ ของเรือมาจากพระราชบัญญัติคนละฉบับทำให้เกิดเรือประมงที่ถูกผูกทิ้งไว้เป็น “สุสานเรือ” เป็นการต่อคำทรัพย์สินของประชาชนโดยรัฐ ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 25 มกราคม 2566)

3. ประมงพื้นบ้าน มีประเด็นสำคัญ คือ เครื่องมือ ใบอนุญาตและบันทึกการทำประมง โดย

1) เครื่องมือประมงพื้นบ้าน อาทิ เครื่องมือโพงพาง รั้วไซมาน หรือก้นชูรั้วไซมาน เครื่องมือลือลอบพับได้ ฯลฯ เครื่องมือเหล่านี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ทำการประมงพื้นบ้านที่ได้รับการอนุญาตผ่อนผันให้เครื่องมือ โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดก่อนดำเนินการประกาศกำหนด

2) ใบอนุญาต ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน โดยต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว มีสิทธิในการเป็นเจ้าของเรือรายละ 1 ลำ และห้ามแรงงานต่างด้าวทำงานบนเรือประมงพื้นบ้าน การที่ต้องมีการจำกัดใบอนุญาตทำการประมงให้มีสิทธิเป็นเจ้าของเรือรายละ 1 ลำ เนื่องจากการทำประมงพื้นบ้านอยู่ในเขตทะเลชายฝั่งซึ่งเป็นบริเวณที่พ่อพันธุ์แม่พันธุ์สัตว์น้ำทะเลเกือบทุกชนิดเข้ามาวางไข่ แพร่พันธุ์ อนุบาลและเจริญเติบโต เพราะอาจเกินศักยภาพของทรัพยากรได้

3) บันทึกการทำประมง ผู้ทำการประมงพื้นบ้านในเขตทะเลชายฝั่งต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมงเดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งประกอบด้วยประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้และพื้นที่ที่ทำการประมง การกำหนดให้มีการทำบันทึกการทำประมงเพราะการเก็บสถิติของสัตว์น้ำจะเป็นประโยชน์ในการนำมาคำนวณเป็นผลผลิตภายใต้หลักการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

4. จำนวนการออกใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ กรมประมงต้องพิจารณาจากหลักฐานจุดอ้างอิงไม่เกินปริมาณผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำ หรือผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงอาจถูกลดปริมาณการจับสัตว์น้ำกรณีผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำมีไม่เพียงพอกับการทำประมงอย่างยั่งยืน โดยผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวจากรัฐต้องได้รับการชดเชยจากรัฐตามระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

7.3 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืนไว้ในหมวด 5 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ มาตรา 55-72 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในหมวดนี้ไว้ในมาตรา 55

“มาตรา 55 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ และรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ และระบบนิเวศไว้อย่างยั่งยืน ตามหลักการป้องกันล่วงหน้า โดยผู้ทำการประมงต้องไม่ฝ่าฝืนและปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้”

“มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง”

“มาตรา 70 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงในพื้นที่และในระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ หรือวางไข่เลี้ยงตัวอ่อน หรือระยะเวลาอื่นใดที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสัตว์น้ำตามที่อธิบดีประกาศกำหนด เว้นแต่จะใช้เครื่องมือ วิธีการทำประมง และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นบรรดาที่อธิบดีกำหนด อำนาจตามวรรคหนึ่ง อธิบดีจะมอบหมายเป็นหนังสือให้คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนดก็ได้”

มีประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่

1. การจับสัตว์น้ำขนาดเล็กขึ้นเรือประมง

จาก “มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง” การกำหนดไม่ให้จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กขึ้นเรือประมง เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ในการปฏิบัติ เนื่องจากในการทำการประมงไม่สามารถกำหนดการจับขนาดและชนิดของสัตว์น้ำที่ชัดเจนแม่นยำที่จะได้จากเครื่องมือการทำประมงได้ เพราะสัตว์น้ำบางชนิดว่ายปะปนอยู่ในแหล่งน้ำเดียวกันโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการติดอวนขึ้นมาหรือที่เรียกว่าสัตว์น้ำที่จับได้โดยบังเอิญ

ข้อเสนอ

1. ตัดความที่หมายถึงการนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็ก “ขึ้นเรือประมง” เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ (Unpractical) เพราะเพียงการนำสัตว์น้ำขึ้นเรือประมงเพื่อคัดแยกขนาดเป็นความผิดแล้ว ดังนั้นควรแก้ไขเป็น “มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

2. การกำหนดขนาดของสัตว์น้ำ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำวัยอ่อนหรือการป้องกันมิให้มีการจับสัตว์น้ำที่เป็นลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจหรือสัตว์น้ำวัยอ่อน (Juvenile Fish) เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ก่อนวัยอันควรมีข้อควรพิจารณา คือ ในการกำหนดขนาดของสัตว์น้ำควรอยู่บนข้อมูลทางวิชาการจากการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากต้องมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็ก สัตว์น้ำวัยอ่อน หรือสัตว์น้ำขนาดเล็กที่โตเต็มวัยแล้ว เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดข้อกำหนดที่จำเป็นและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย รวมถึงการศึกษ้อัตราการเจริญเติบโต วัยเจริญพันธุ์ การแพร่กระจาย ถิ่นที่อยู่ สิ่งแวดล้อมทางทะเล สภาพภูมิอากาศ การอพยพเคลื่อนย้าย ฤดูกาลหรือช่วงเวลาการวางไข่และอายุขัย ซึ่งเชื่อมโยงกับขนาดของสัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ

3. ในการประกาศกำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำขนาดเล็ก ควรมีการดำเนินการกำหนดชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำเป้าหมาย ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับสัตว์น้ำเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นครบถ้วน และมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อยุติและยอมรับ จึงออกประกาศเพื่อให้มีผลบังคับใช้

4. เมื่อมีข้อมูลทางวิชาการของสัตว์น้ำเป้าหมายแล้ว นอกเหนือจากการกำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำขนาดเล็กที่ห้ามจับแล้ว ในอนาคตอาจมีการกำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำขนาดใหญ่เกินกำหนดที่

ห้ามจับ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขหรือฤดูกาล พื้นที่ซึ่งเป็นช่วงเวลาผสมพันธุ์หรือวางไข่ ขนาดตาอวน เพื่อเป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์สัตว์น้ำวัยเจริญพันธุ์ (Fertile Age) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเพิ่มจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำ

ทั้งนี้มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการนั้นต้องอยู่ภายใต้ข้อมูลจากวิชาการดังที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 4 กำหนดวัตถุประสงค์ ที่แสดงถึงความสำคัญของข้อมูลวิชาการไว้ คือ

มาตรา 4(1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนถูกต้อง

มาตรา 4(5) มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

กล่าวได้ว่าที่ผ่านมาพบปัญหาด้านข้อมูลทางวิชาการเพราะข้อมูลทางวิชาการที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านการประมงทะเลของไทยมีอยู่เป็นข้อมูลเก่า ล้าสมัย และมีจำนวนน้อยไม่เหมาะสมนำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และยังไม่มี การส่งเสริมการสำรวจหรือวิจัยทางทะเล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สัมภาษณ์ 25 มกราคม 2566)

2. เครื่องมือทำการประมง

“มาตรา 67 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงดังต่อไปนี้

(1) เครื่องมือโพงพาง รั้วไซมานหรือกั้นชู้รั้วไซมาน เครื่องมือลี่ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน

(2) เครื่องมือลอบพับได้หรือไอ้งที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำสลัดซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้าง ใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ

(3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนก้นถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด

(4) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับเครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือขนาดเรือวิธีการทำการประมงพื้นที่ทำการประมงและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดเพื่อประโยชน์ในการทำการประมงพื้นบ้าน”

ข้อเสนอ

1. การพิจารณาห้ามใช้หรืออนุญาตผ่อนผันเครื่องมือประมงพื้นบ้าน อาทิ โพงพาง ลอบพับได้ ขนาดช่องตาอวน ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการที่เพียงพอและเป็นที่ยอมรับของชาวประมงทุกฝ่าย มีกระบวนการของการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเมื่อมีการจัดทำร่างประกาศแล้วควรเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านสามารถเข้าร่วมประชุมและชี้แจง รวมถึงการนำความเห็นชอบคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมาประกอบการพิจารณาเป็นแนวทางหลัก เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือระบบนิเวศตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

2. ในการกำหนดช่องตาอวน ตาม (3) ควรตัดคำว่า “อวนลาก” ออก เพื่อให้มีเนื้อหาครอบคลุมเครื่องมืออวนทุกชนิด

3. ควรมีการจัดเก็บสถิติทางการประมงของการใช้ประเภทเครื่องมือประมงในประเทศไทย ซึ่งกำหนดโดยกรมประมงจำแนกเป็น 13 ประเภท ได้แก่

- 1) ประเภทอวนล้อมจับ
- 2) ประเภทอวนกางกั้นแล้วลาก
- 3) ประเภทอวนลาก
- 4) ประเภทคราด
- 5) ประเภทอวนช้อนหรืออวนยก
- 6) ประเภทอวนครอบ
- 7) ประเภทอวนติด
- 8) ประเภทลอบ
- 9) ประเภทโพงพาง
- 10) ประเภทโป๊ะ
- 11) ประเภทอวนรุน
- 12) ประเภทเบ็ด
- 13) ประเภทเบ็ดเตล็ด

เพื่อประโยชน์ในการออกมาตรการบริหารจัดการประมงหรือการจัดการเครื่องมือประมงที่ได้พัฒนาหรือดัดแปลงขึ้นใหม่ใช้ทดแทนเครื่องมือประมงแบบเก่าที่ขาดประสิทธิภาพ

7.4 การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 7 การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบ ส่วนที่ 1 การควบคุมและเฝ้าระวัง มาตรา 81-89 ส่วนที่ 2 หลักฐานเพื่อการสืบค้น มาตรา 90-93 ส่วนที่ 3 มาตรการในการตรวจสอบ มาตรา 94-97 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติของหมวดนี้ไว้ในมาตรา 80

“มาตรา 80 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการควบคุมเฝ้าระวังและตรวจสอบการทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ และสร้างระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำการประมงจนถึงผู้บริโภครายสุดท้าย”

“มาตรา 81 กำหนดให้เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องมีการดำเนินการ ต่อไปนี้

(1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(2) จัดทำสมุดบันทึกการทำการประมง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วันที่เข้าออกท่าเทียบเรือประมง ประเภทของเครื่องมือที่ใช้ทำการประมง พื้นที่ในการทำการประมงและตำแหน่งเรือในขณะที่จับสัตว์น้ำ จุดจอดเรือ ประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้หรือการทิ้งสัตว์น้ำ การขนถ่ายสัตว์น้ำ

การนำสัตว์น้ำขึ้นทำเทียบเรือประมง ซึ่งต้องรับรองความถูกต้องโดยผู้ควบคุมเรือ และต้องส่งรายงานให้กรมประมงทราบ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(3) แจ้งการเข้าออกทำเทียบเรือประมงทุกครั้ง ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด และกรณี que เข้าทำเทียบเรือเพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือนำสัตว์น้ำ หรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำขึ้นทำเทียบเรือประมง ต่อส่งมอบสำเนาสมุดบันทึกการทำการประมงและเอกสารหลักฐานอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดด้วย

(4) จัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(5) กลับเข้าทำเทียบเรือประมงตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนด”

“มาตรา 82 ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากทำเทียบเรือประมงเจ้าของเรือ หรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อ และหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมงและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบความปลอดภัยสุขอนามัยและสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่งหรือการจัดระบบความปลอดภัยสุขอนามัยและสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากทำเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้”

ข้อเสนอ

1. ในส่วนของบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและเฝ้าระวัง ได้แก่ การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง การจัดทำสมุดบันทึกทำการประมง การแจ้งเข้าออกทำเทียบเรือ ข้อกำหนดการนำเรือออกจากท่าและการนำเรือกลับเข้าเทียบท่า เป็นข้อบัญญัติที่เหมาะสมตามกติกาสากล แต่ในทางปฏิบัติควรมีการปรับปรุงปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีเพียงพอและมีความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดที่ครบถ้วนชัดเจน เพื่อให้กระบวนการเหล่านี้ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของชาวประมงอย่างไม่เหมาะสม

2. กรณีของการกำหนดให้เจ้าของเรือติดตั้งอุปกรณ์ติดตามเรือซึ่งเจตนาของข้อกำหนดในกติกาสากลคือ การติดตามเรือที่มีใบอนุญาตทำการประมงขณะอยู่ในทะเลแล้วมีการทำประมงผิดกฎหมายหรือไม่ อย่างไร แต่ระเบียบของกรมประมงกลับบังคับให้เรือที่จอดอยู่ก็ต้องมีอุปกรณ์นี้ด้วย นอกจากนี้เวลาสัญญาณแจ้งเตือนตำแหน่งที่กรมประมงเกิดดับซึ่งเกิดได้จากหลากหลายสาเหตุ ก็ถือว่าเป็นความผิดของเจ้าของเรือ ดังนั้นควรต้องมีการกำหนดกฎระเบียบโดยทำความเข้าใจเจตนาของระเบียบนั้น ๆ และออกกฎให้เป็นธรรมต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติ

3. จากบทเรียนในช่วง พ.ศ. 2558 ที่กรมประมงกำหนดให้เจ้าของเรือต้องดำเนินการหลังจากที่มีประเด็นการประมง IUU ในการติดตั้งเครื่องมือติดตามเรือ การทำบันทึกการจับปลา การแจ้งเข้า-ออกท่า โดยก่อนหน้านั้นไม่มีการออกระเบียบให้ปฏิบัติ และได้มีการออกระเบียบให้ปฏิบัติอย่างกระชั้นชิด โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้าและประชาสัมพันธ์อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะหากต้องใช้เงินทุนเพราะไม่ใช่เจ้าของเรือทุกคนจะมีความพร้อมทางการเงินตลอดเวลาในการทำตามระเบียบ ก่อให้เกิดความเดือดร้อน

ต่อการประกอบอาชีพอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงการกล่าวโทษว่าชาวประมงเป็นกลุ่มที่ชอบฉ้อฉล ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นการออกระเบียบที่เป็นเรื่องใหม่ ข้อปฏิบัติใหม่ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนควรมีการประชาสัมพันธ์และมีช่วงระยะเวลาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการอย่างเพียงพอ

4. ควรมีประสานขั้นตอน กระบวนการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต การออกใบรับรอง เอกสารประกอบ ภาพถ่ายประกอบ ฯลฯ ให้คงเหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการลดภาระการเตรียมเอกสารของเจ้าของเรือและการตรวจเอกสารของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรวดเร็วและความประหยัดในงานเอกสารธุรการ

5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต ใบรับรองต่าง ๆ ควรมีมาตรการด้านการให้บริการด้วยความสะดวก รวดเร็ว มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จและเคร่งครัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานให้ตรงเวลา เพื่อให้เจ้าของเรือประมง ลูกเรือ ที่ต้องจัดเตรียมเอกสารได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ ไม่เสียเวลาในการประกอบอาชีพที่จะต้องเสียไปกับการรอคอยเอกสารโดยเฉพาะส่วนที่เป็นแรงงานรับจ้างรายวัน

7.5 พนักงานเจ้าหน้าที่

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 9 พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 101-109

“มาตรา 101 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมและเฝ้าระวังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการการประมงมีความครบถ้วนและถูกต้อง”

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามพบปัญหาในทางปฏิบัติ คือ

1. การมีพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการตรวจเรือกลับเข้าท่าเทียบเรือ ซึ่งบ่อยครั้งต้องรอเป็นเวลาหลายชั่วโมง ก่อให้เกิดปัญหาสัตว์น้ำไม่สดใหม่หรือเน่าเสีย ทำให้ขายได้ราคาไม่ดี สูญเสียรายได้ และเป็นการเสียเวลารอคอยของชาวประมงและลูกเรือโดยไม่สมควร

2. ในการบังคับใช้กฎหมาย บางกรณีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่จึงทำให้เกิดช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่สามารถเรียกรับสินบนได้ ในอีกด้านหนึ่งก็มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบการรับโทษหรือเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ดังนั้นควรมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอ

1. หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ควรต้องปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวประมงและลูกเรือ

2. เพิ่มระบบการกำกับ ดูแล และติดตามการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

7.6 มาตรการทางปกครอง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 10 มาตรการทางปกครอง มาตรา 110-120

“มาตรา 110 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางปกครองที่เพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพควบคู่กับการใช้โทษทางอาญาที่ได้กำหนดไว้ในหมวด 11 เพื่อกำหนดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล”

“มาตรา 113 ผู้ใดทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่งดังต่อไปนี้

- (1) ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงนั้นหรือเครื่องมือทำการประมง
- (2) ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (3) สั่งพักใบอนุญาตให้มีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวันโดยจะสั่งห้ามมิให้ใช้เรือประมงนั้นจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการพักใช้ใบอนุญาตด้วยก็ได้
- (4) เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) กักเรือประมง

การสั่งยึดเครื่องมือทำการประมงตาม (1) หรือกักเรือประมงตาม (5) เจ้าของเรือจะวางประกันแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนดก็ได้แต่ถ้ามีการนำเครื่องมือทำการประมงหรือมีประมงนั้นไปใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกให้เงินประกันนั้นตกเป็นของแผ่นดินและจะขอวางเงินประกันแทนอีกไม่ได้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 105 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การสั่งยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำตาม (1) ด้วยโดยอนุโลม

การสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองคำนึงถึงสภาพความร้ายแรงแห่งความผิดการกระทำผิดซ้ำและการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก”

“มาตรา 114 การกระทำดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 113

- (1) ใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมงตามมาตรา 10
- (2) ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตทำการประมงหรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมงตามมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 36 หรือมาตรา 48
- (3) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81
- (4) จัดทำบันทึกการประมงหรือรายงานการทำการประมงโดยใช้เอกสารอันเป็นเท็จหรือทำลายเอกสารหรือหลักฐานในการกระทำความผิด
- (5) ทำการประมงเกิดปริมาณหรือเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 36 หรือทำการประมงในบริเวณที่ห้ามทำการประมงตามมาตรา 56 หรือทำการประมงในห้วงเวลาที่ห้ามทำการประมงตามมาตรา 70
- (6) ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมงตามมาตรา 42 ทำการประมงผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 43 หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ต้องห้ามตามมาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 71(1)

(7) ทำการประมงโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่รัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศกำหนดไว้ตามมาตรา 49

(8) จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดขึ้นเรือประมงตามมาตรา 57

(9) จับสัตว์น้ำหรือสัตว์น้ำตามที่กำหนดไว้ขึ้นเรือประมงตามมาตรา 66

(10) ขนถ่ายสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 87 มาตรา 88 หรือมาตรา 89

(11) ปลอมแปลงปิดบังหรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง

(12) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้สังเกตการณ์ปิดบังซ่อนเร้นหรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่

(13) มีส่วนร่วมสนับสนุนหรือจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่เรือประมงที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(14) กระทำการอันเป็นความผิดในเรื่องอื่นใดที่ไม่ใช่การกระทำตาม (1) ถึง (13) เกินสามครั้งภายในหนึ่งปีไม่ว่าจะเป็นการกระทำเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

“มาตรา 115 ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 111 หรือการเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา 112 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(1) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี

(2) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี”

“มาตรา 153 เจ้าของเรือประมงผู้ใดใช้คนประจำเรือซึ่งไม่มีหนังสือคนประจำเรือหรือไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 83 หรือฝ่าฝืนมาตรา 83/1 ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่าสี่แสนบาทแต่ไม่เกินแปดแสนบาทต่อคน ประจำเรือดังกล่าวหนึ่งคน และให้อธิบดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงของเจ้าของเรือประมง และให้อธิบดีกรมเจ้าท่ามีคำสั่งเพิกถอนประกาศนียบัตรนายเรือของผู้ควบคุมเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วย”

“มาตรา 169 เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ เรือประมง หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด และความผิดนั้นเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 114 ให้ริบเสียทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นกรณีมีการวางประกันให้รับเงินประกันแทน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 96 วรรคห้า มาใช้บังคับแก่สัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ศาลสั่งริบด้วยโดยอนุโลม”

ข้อเสนอ

1. มาตรา 114 กำหนดการกระทำที่เป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง โดยกำหนดไว้ มาตรา 114(8) จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดขึ้นเรือประมงตามมาตรา 57 ข้อกำหนดนี้ควรต้องมีการแก้ไขตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อมาตรการอนุรักษ์และการบริหารจัดการ

2. เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและบริบทการทำประมงของไทย หากชาวประมงถูกดำเนินการตามมาตรการทางปกครอง อาทิ การพักใช้ใบอนุญาตการระงับใบอนุญาตและการเพิกถอน

ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่ได้เจตนาในการกระทำความผิด

3. กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับเครื่องมือทำการประมง สิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นอายุหรือผู้รับใบอนุญาตได้รับการแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตหรือการจับสัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

4. การมีรางวัลนำจับที่มีอัตราสูงกว่ากฎหมายฉบับอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจับกุมผู้กระทำความผิด โดยมีการขอให้ศาลสั่งให้มีการจ่ายรางวัลนำจับตามระเบียบกระทรวงการคลัง จึงเป็นแรงจูงใจให้มีการจับกุมดำเนินคดีกับชาวประมง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อชาวประมง เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับเรือประมงพาณิชย์ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวแฝงอยู่ ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาและจัดทำข้อกำหนดที่มีความเหมาะสมมากขึ้น

7.7 บทกำหนดโทษ

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ในหมวด 11 บทกำหนดโทษ

“มาตรา 121 บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดรวมทั้งการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้”

ในการปรับบทกำหนดโทษ ต้องยึดหลักของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

“มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนีในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องรับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ข้อเสนอ

1. การกำหนดบทลงโทษควรต้องสมควรแก่เหตุ คำนึงถึงลักษณะของการกระทำความผิด องค์ประกอบ เจตนา ข้อจำกัด การกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งบริบทของสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งยังต้องสอดคล้องกับหลักคิดและกติกาสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNCLOS 1982 เช่น การไม่ลงโทษด้วยการยึดเรือ การไม่ลงโทษด้วยการจำคุก

2. ในการลงโทษผู้กระทำความผิด ควรเริ่มต้นด้วยการตักเตือน การลงโทษจากขั้นต่ำและเพิ่มโทษให้สูงขึ้น ทั้งยังคงต้องให้ออกาสแก่ผู้กระทำความผิดโดยไม่เจตนาหรือมีสำนึกในความผิดที่ได้กระทำลงไป และในการกลับกันต้องเพิ่มโทษให้ผู้กระทำผิดซ้ำ ๆ

3. ในการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ควรมีการลงโทษที่ซ้ำซ้อน เช่น การลงโทษทั้งปรับ ทั้งกักเรือ ทั้งยกเลิกใบอนุญาต ทั้งห้ามขอใบอนุญาตในอนาคตในเวลาเดียวกัน

4 กำหนดบทลงโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับความผิดและสถานะทางเศรษฐกิจ โดยมีโทษปรับเป็นหลักโทษที่คณะกรรมการเปรียบเทียบจะพิจารณาลงโทษได้เดือนโดยหนังสือ

5 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษให้เป็นธรรมตามความรุนแรงของการกระทำความผิด สภาพการกระทำผิด เจตนาในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด และการกระทำความผิดซ้ำ

สรุปได้ว่า ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทยพบคำตอบว่า มาตรการทางกฎหมายควรมีเป้าหมายหลักคือ เพื่อการส่งเสริมการทำประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคมและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา ส่งเสริมสนับสนุนผู้ทำการประมงให้ได้รับความสะดวกและได้รับการคุ้มครองในการประกอบอาชีพ ได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ มีการจัดระเบียบการประมงสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนำหลักการพื้นฐานดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายประมงในเรื่องการบริหารจัดการด้านการประมงการทำประมงในน่านน้ำไทย มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการทางปกครองและบทกำหนดโทษ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 8

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นการแสวงหาความรู้แนวสหวิทยาการซึ่งมีจุดเน้นที่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละสาขาวิชาหรือเรียกว่าการศึกษาแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ที่สามารถอธิบาย วิเคราะห์ปรากฏการณ์ และนำไปสู่การสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม ในการวิจัยนี้เป็นการบูรณาการศาสตร์ 2 สาขาวิชา ได้แก่ นิติศาสตร์ และมานุษยวิทยา โดยองค์ความรู้ด้านนิติศาสตร์ใช้ในการศึกษาเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมทั้งในระดับสากล ต่างประเทศและประเทศไทย องค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยาใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาผลกระทบของชาวประมงที่ได้รับจากมาตรการทางกฎหมายของภาครัฐ ทั้งด้านวิถีชีวิต เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายตามบริบทของพื้นที่กรณีศึกษา

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเป็นการแสวงหาความรู้จากหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลหลายมิติของปรากฏการณ์ที่ศึกษาอย่างรอบด้านจึงใช้วิธีการวิจัย 2 วิธีการคือ การวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม

วัตถุประสงค์การวิจัยกำหนดไว้ 4 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลของบทบาทหน้าที่ที่มีต่อประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงของไทย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

การนำเสนอในบทนี้ ประกอบด้วยหัวข้อ คือ

8.1 สรุปผลการวิจัย

8.2 อภิปรายผล

8.3 ข้อเสนอแนะ

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

8.1 สรุปผลการวิจัย

การสรุปผลการวิจัยนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงผลที่มีต่อประเทศไทย

ผลการศึกษา พบว่าบทบัญญัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ระดับสากลที่สำคัญ ได้แก่ 1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 2) จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และ 3) กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

บทบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดหลักการสำคัญว่า รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจได้ว่ารัฐนั้น ๆ มีหลักการและแนวทางในการบริหารจัดการทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลได้อย่างยั่งยืน โดยก่อนได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้เคยส่งผู้แทนมาตรวจประเมินการทำประมง IUU มาแล้วจำนวน 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2557 และในครั้งที่ 3 นี้เป็นที่มาของการให้ใบเหลือง โดยแจ้งว่าเป็นเหตุจากความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของไทยนับตั้งแต่ปี 2554 นั้น มีน้อยหรือไม่มีเลย และมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลไทยการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สินค้าสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของไทยที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรปไม่เป็นสินค้าที่เกิดจากการประมง IUU ซึ่งหมายความว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ภาครัฐไม่ได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นหน้าที่ของตนตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประมง IUU แต่ในการสื่อสารต่อสังคม ภาครัฐกลับกล่าวโทษว่าเป็นความผิดจากพฤติกรรมของชาวประมงที่ทำให้ประเทศไทยได้รับใบเหลือง และเร่งรัดการปลดใบเหลืองโดยการออกทั้งกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 และกฎหมายรองอื่น รวม 255 ฉบับในช่วง พ.ศ. 2558-2560 มาบังคับใช้อย่างเร่งด่วน โดยขาดการพิจารณาความเหมาะสมตามบริบทและข้อเท็จจริงตามวิถีชีวิตของชาวประมง และออกกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางลบซึ่งเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างใหญ่หลวงที่มีต่อภาคการประมงทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชนและประเทศ

2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ต่อการทำประมงของไทย

ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม กรณีศึกษาชุมชนประมงพาณิชย์และชุมชนประมงพื้นบ้าน คือ ทำให้การทำประมงประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีกฎเกณฑ์เป็นจำนวนมาก ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากสำหรับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การออกเรือ มีภาระด้านเอกสารเป็นจำนวนมาก มีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าฐานะทางเศรษฐกิจของชาวประมง มีข้อกำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง และไม่มีการช่วยเหลือทางการเงินตามแนวคิดการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของไทยกับต่างประเทศ

ผลการศึกษาสถานการณ์การประมงของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงก่อนการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงของสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สรุปได้ว่า

ทุกประเทศต่างประสบประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลงซึ่งสวนทางกับความต้องการทางการตลาดและการบริโภคที่มากขึ้น ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้าน ปัญหาด้านการบริหารจัดการการประมง โดยในปัจจุบันทุกประเทศให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และทำให้เกิดการประมงที่ยั่งยืน ในแต่ละประเทศได้มีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย และปรับปรุงการบริหารจัดการด้วยแนวทางที่ต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ของตน โดยพบว่าหลักคิดสำคัญในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการการประมงที่มีประสิทธิภาพ คือ 1) การให้อำนาจการบริหารจัดการแก่รัฐบาลระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชน 2) การแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ชาวประมงและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องได้เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง 3) การชดเชยเงินอย่างสมเหตุสมผลจากการเสียผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพประมง และ 4) การส่งเสริมการวิจัยวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการประมง

4. เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

ผลการศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทยพบคำตอบว่า มาตรการทางกฎหมายควรมีเป้าหมายหลัก คือ เพื่อการส่งเสริมการทำประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคมและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจตนาส่งเสริมสนับสนุนผู้ทำการประมงให้ได้รับความสะดวกและได้รับการคุ้มครองในการประกอบอาชีพ ได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ มีการจัดระเบียบการประมงสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนำหลักการพื้นฐานดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายประมงในเรื่องการบริหารจัดการด้านการประมง การทำการประมงในน่านน้ำไทย มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการทางปกครอง และบทกำหนดโทษ

8.2 อภิปรายผล

การอภิปรายผล นำเสนอใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐต่อการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) ความสำคัญของหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และ 3) ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐต่อการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ทำให้รัฐบาลใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน แสดงความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหาย โดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และออกกฎหมายจำนวนมากที่ภาครัฐเห็นว่าสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศและข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปทำให้ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มากมาย ที่ไม่เปิดโอกาสให้มีเวลาเตรียมการปฏิบัติ มีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์แบบรายวัน มีบทลงโทษรุนแรงเกินกว่าเหตุในหลายเรื่อง ส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการทำประมงและกิจการต่อเนื่อง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐจากกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ สอดคล้องกับผลการวิจัยที่มีการศึกษามาก่อนหน้านี้ อาทิ

1) งานศึกษาของ อัศวิน แก้วพิทักษ์ (2563) ศึกษาเรื่องผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยมประมงไทยในภาคตะวันออก ผลการศึกษา พบว่าในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลักษณะของรัฐที่เรียกว่า รัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการมีลักษณะของการบังคับชาวประมงโดยการออกกฎหมายและมีบทลงโทษที่มีความเข้มงวดและรุนแรงและไม่เหมาะสมกับบริบทของการประมง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงถดถอยและความเดือดร้อนต่อการประกอบอาชีพประมงในทุกประเภท

2) งานศึกษาของ ชุมสิน ชมชูชื่น (2561) ศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษา พบว่าความไม่เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมานั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนั้นรัฐไม่มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตตัวเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยที่ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพประมงของตัวเอง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อเอกสาร เครื่องมือ ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ชาวประมงต้องดำเนินการโดยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งบางอย่างมีราคาสูง ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือในราคาที่เหมาะสม

3) งานศึกษาของ พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ (2561) ศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศอ่าวตราด จังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่ามาตรการกฎหมายเหล่านี้บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เป็นต้น สภาพปัญหา รวมถึงผลกระทบเช่นนี้ดำรงอยู่พร้อมกับขาดมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4) งานศึกษาของ ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี (2559) ศึกษาเรื่องโทษทางอาญาตามพระราชกำหนด การประมง พ.ศ. 2558 ผลการศึกษา พบว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และโทษปรับที่สูงเกินไป จึงควรมีการบัญญัติความผิดให้ชัดเจนและแก้บทกำหนดโทษปรับให้สมเหตุสมผลเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดต่อไป

2. ความสำคัญของหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557 : 2-6) การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งการบริหารจัดการของภาครัฐเอง ภาคเอกชน และภาคประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

จากผลการวิจัยในส่วนของผลกระทบในภาคการประมงของไทยที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีกฎหมายหลัก คือ พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ว่าพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ไม่ได้รับการยอมรับจากชาวประมงซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ เพราะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อการประกอบอาชีพและต่อเศรษฐกิจ สังคม ของภาคการประมงของไทย ทำให้กฎหมายนี้ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการประมงที่ยั่งยืนได้ สาเหตุสำคัญเพราะไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีดำริที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ดังนั้นการจัดทำกฎหมายประมงในอนาคต ควรนำเกณฑ์การตรวจสอบสำคัญดังต่อไปนี้มาพิจารณา ได้แก่

1) มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ ทั้งนี้กฎระเบียบของภาครัฐย่อมส่งผลให้กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจ บางกลุ่มได้ประโยชน์ในขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากกฎระเบียบต่อสาธารณชน

2) ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้อกฎหมายและประชาชนหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรประเมินด้วยว่าผู้ใช้อกฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

3) ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใสจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคธุรกิจ สหภาพการค้า หน่วยราชการในระดับต่าง ๆ เป็นต้น

4) กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้อย่างไรจากองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

จะเห็นว่าแนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงหลักการสำคัญในกระบวนการจัดทำกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรให้ตระหนักเพราะจะเป็นสิ่งที่ทำให้นโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ

3. ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมาย

การศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยามีแนวคิดว่า การศึกษาตามกระแสหลักคือมองกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนของสังคมจึงศึกษาเฉพาะเนื้อหาสาระของกฎหมายและนิติวิธีเท่านั้น ซึ่งเป็นการศึกษาที่ยังขาดมิติของบริบทชุมชน ได้แก่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม การเมือง รวมถึงกฎกติกาของชุมชนในการจัดการทรัพยากร และจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของแต่ละชุมชน ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนมีประวัติความเป็นมาที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ดังนั้นในบางกรณีกฎหมายที่เกิดจากภาครัฐจึงไม่สามารถใช้เป็นกลไกในการจัดการทรัพยากรหรือการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้

ในการบริหารจัดการการประมงเพื่อก่อให้เกิดการประมงที่ยั่งยืนมีการดำเนินการตั้งแต่ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับชาติ รวมถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นจะมีการทำการประมงและ

การจัดการการประมงที่แตกต่างหลากหลาย เนื่องจากชุมชนที่เป็นประมงพื้นบ้านมีลักษณะเฉพาะตามวิถีชีวิตที่สืบทอดมาแต่อดีตโดยใช้แรงงานภายในครัวเรือน ใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้านที่เกิดจากการเรียนรู้ สร้างขึ้น ใช้งานและดัดแปลงให้เหมาะสมกับลักษณะทางสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน รวมถึงระบบจัดการโดยชุมชน โดยใช้กฎกติกาของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการทำการประมงระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง ความขัดแย้งกับชาวประมงต่างถิ่น หรือความขัดแย้งกับภาครัฐ

กรณีประมงพื้นบ้านตำบลบางชัน อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี มีลักษณะเด่น คือ การทำประมงที่ใช้เครื่องมือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่คนในชุมชนยึดเป็นอาชีพหลักในการดำรงชีพสืบทอดมาอย่างยาวนานนับร้อยปี โดยเครื่องมือโพงพางที่ถูกกำหนดว่าเป็นเครื่องมือที่กฎหมายห้ามไม่ให้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 โดยมีเหตุผลว่าเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน แต่จากประสบการณ์และความคิดเห็นของชาวประมงบางชันมีข้อโต้แย้งโดยมีเหตุผลในเชิงประจักษ์ว่า เครื่องมือโพงพางนั้นชาวบางชันใช้กันมานับร้อยปี หากเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำจริง คงไม่มีสัตว์น้ำคงเหลือให้จับอย่างต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ในชุมชนเองมีกฎกติกาของชุมชนในการทำการประมง รวมถึงสภาพทางธรรมชาติที่เป็นข้อกำหนดที่ไม่สามารถวางเครื่องมือได้เป็นจำนวนมากหรือตลอดทั้งปีเพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้อย่างไม่มีข้อจำกัดจึงเป็นกรณีศึกษาในการอธิบายกฎหมายในบริบทที่มาจากวิถีชีวิตจารีตประเพณี และวัฒนธรรมชุมชน ดังนั้น การศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาจึงให้ความสำคัญกับการให้คุณค่าของข้อบังคับหรือกฎกติกาชุมชนว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่ากฎหมายที่มาจากอำนาจรัฐตามแนวคิดกระแสหลักของสำนักกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้นการรับรองคุณค่าและอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นมิติสำคัญหนึ่งของการพัฒนามาตรการทางกฎหมายระดับประเทศ โดยอาจแยกความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการทำให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีความละเอียด ชัดเจน เป็นระบบเพื่อสนับสนุนใน 2 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนของประมงพื้นบ้าน ดังนี้

1) สิทธิการมีส่วนร่วม จากการศึกษาของอุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2559) ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง พบว่าประเทศไทยยังขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการอนุมัติอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่อนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด ทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี

2) สิทธิชุมชน ในมิติของแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2561 : 5-18) เสนอไว้ว่า ต้องมีเงื่อนไขเชิงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะการจัดการโดยชุมชน ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่การยอมรับให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามนัยของกฎหมาย

8.3 ข้อเสนอแนะ

นอกจากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย ตามที่ได้นำเสนอในบทที่ 7 แล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการทำวิจัย ครั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายด้านการประมงของไทย ต้องยึดหลักสำคัญในกติกาสากล 3 ส่วนหลัก คือ 1) กฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) การกำหนดให้สิทธิ์แก่รัฐชายฝั่งในการขยายเขตทะเลของตน ออกไปได้ไกลถึง 200 ไมล์ทะเล โดยรัฐชายฝั่งนั้นจะต้องมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตทะเลดังกล่าวให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 61 ว่าด้วยการ อนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต และข้อ 62 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต 2) จรรยาบรรณ ในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRF) และ 3) กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัด การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

กติกาทั้งสามมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประมงทะเลมีความยั่งยืนเพื่อเป็นแหล่งอาหารของ มนุษย์ สร้างความมั่นคงทางอาหารสำหรับคนรุ่นต่อไปและทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้า ประมงสู่ตลาดต่างประเทศโดยเฉพาะประชาคมยุโรปได้ นโยบายด้านการประมงของไทยต้องอิงทั้ง หลักการสากลและบริบทของภาคประมงไทย จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังนี้

1) สิ่งแวดล้อมในทะเลต้องไม่ถูกทำลายและได้รับการฟื้นฟู

รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปรับปรุง กฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน จัดตั้งกองทุนหรืองบประมาณให้เพียงพอในการฟื้นฟู ดูแล รักษาและอนุรักษ์ โดยให้ชาวประมงในท้องถิ่นมีส่วนร่วม อาทิ การทำธนาคารปูม้า ปะการังเทียม

2) สัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

รัฐบาลและส่วนราชการ ต้องดำเนินการดังนี้

(1) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องจัดให้มีการศึกษาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีความ น่าเชื่อถือและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับชนิด ประเภท ฤดูกาล แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและ อนุญาตให้จับเฉพาะในชนิด เวลา พื้นที่ที่เหมาะสม รวมถึงการให้ความสำคัญกับการเก็บและการนำ ข้อมูลสถิติการประมงเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการด้านการประมง โดยในส่วน การวิจัยนี้ได้ถูกกำหนดไว้แล้วในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 แต่ยังไม่ได้รับการ ดำเนินการอย่างเพียงพอในทางปฏิบัติ

(2) กรมประมงต้องกำหนดปริมาณสัตว์น้ำอนุญาตให้จับ ประเภท ฤดูกาล พื้นที่ และ เครื่องมือ โดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยประมงทะเล อาทิ การประเมินผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MYS) ของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย เพื่อหาจุดอ้างอิงของทรัพยากรสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นระดับที่สัตว์น้ำในน่านน้ำสามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบต่อทรัพยากร และมีความสมดุลกับการผลิตของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ

(3) รัฐบาลและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องจัดตั้งกรมประมงทะเลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการการประมงอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

(4) รัฐบาลต้องจัดตั้งกองทุนพัฒนาการประมง เพื่อเป็นกลไกด้านงบประมาณในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรประมง การฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับปริมาณที่สามารถผลิตทดแทนได้อย่างยั่งยืน อาทิ การจ่ายเงินชดเชยกรณีได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐที่ทำให้ต้องเปลี่ยนอาชีพหรือถูกจำกัดปริมาณการจับสัตว์น้ำ การลดจำนวนเรือโดยการซื้อเรือจากชาวประมง เป็นต้น

3) การกำหนดนโยบายใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากปรากฏการณ์การรวมตัวของชาวประมงและสมาคมด้านการประมงทะเลที่ออกมาชุมนุมเพื่อยื่นข้อเรียกร้องบ่อยครั้งต่อรัฐบาลเนื่องจากประสบปัญหาจากประกอบอาชีพจากมาตรการของภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่ควรต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างหลากหลายของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับบริบทประเภทและพื้นที่การประมงเป็นกฎเกณฑ์ที่ทำได้ในทางปฏิบัติ ป้องกันความขัดแย้งและมีทิศทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการประมงของไทย รวมถึงสอดคล้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับชุมชนประมงท้องถิ่น กรมประมงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่น และการจดทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการจัดการ บำรุงรักษา การอนุรักษ์ พื้นฟู การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามแนวคิดสิทธิชุมชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเสริมพลังให้องค์กรเหล่านี้มีในการแสดงออกซึ่งสิทธิในการเสนอแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง และเสนอแนวทางในการออกประกาศต่อคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ซึ่งจะทำให้ประกาศต่าง ๆ นั้นสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

4) การบริหารจัดการด้านการกำกับดูแลการทำการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดให้มีสำนักงานเดียวให้บริการ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ในการแจ้งเข้า-ออก เรือประมงพาณิชย์ทุกลำ โดยจัดให้มีเจ้าพนักงานที่มีจำนวนเพียงพอสำหรับการดำเนินการอย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพวางระบบรายงานบันทึกการทำประมงให้ชาวประมงรายงานผลการจับสัตว์น้ำที่ได้โดยสะดวก รวมถึงการให้สำนักงานที่เกี่ยวข้องจัดรูปแบบการประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงและเข้าใจได้ง่ายหรือให้การปรึกษาแก่ชาวประมงกรณีมีข้อปรึกษาหรือปัญหาการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้

2. ข้อเสนอแนะการท้าววิจัยในครั้งต่อไป

1) งานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะการทำการประมงในน่านน้ำไทย ได้แก่ การประมงในเขตทะเลชายฝั่ง แนวชายฝั่งทะเล และทะเลนอกชายฝั่ง ดังนั้นเพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับการประมงไทยที่ครบถ้วน จึงควรมีการศึกษาการทำการประมงทะเลนอกน่านน้ำไทย ซึ่งมีกฎหมาย กติกาเกี่ยวกับการทำประมงระหว่างประเทศอีกชุดหนึ่ง ในด้านความเป็นมาคือ พ.ศ. 2558 รัฐบาลมีคำสั่งเรียกเรือประมงนอกน่านน้ำไทยทั้งหมดให้กลับเข้าเทียบท่าและไม่อนุญาตให้ออกไปทำการประมงอีก โดยที่ผ่านมาก่อนหน้านั้น ประเทศไทยมีเรือประมงที่ออกทำการประมงนอกน่านน้ำไทยในเขตประเทศเพื่อนบ้าน เกือบ 4,000 ลำ ทั้งแบบถูกกฎหมายและการลักลอบทำการประมง เรือประมง

เหล่านี้มีการนำสัตว์น้ำกลับมาป้อนตลาดในประเทศไทยไม่ต่ำกว่าปีละ 600,000 ตัน ซึ่งถือเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจและการทำลายศักยภาพการทำประมงนอกน่านน้ำไทย ประเด็นสำคัญที่ควรศึกษา คือมาตรการในการอนุรักษ์ การบริหารจัดการทรัพยากร และการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำนอกน่านน้ำไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่นและองค์กรต่างประเทศ รวมถึงกระบวนการในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของภาคเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันและใช้ประโยชน์การแหล่งประมงนอกน่านน้ำไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2) งานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะการทำประมงโดยเรือประมงพื้นบ้านและเรือประมงพาณิชย์ โดยไม่รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ผลกระทบที่ได้จากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การนำเข้าสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ การขนถ่ายสัตว์น้ำเรือประมงที่ไม่ใช่เรือประมงไทย การส่งออกสัตว์น้ำมายังประเทศไทย สุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ดังนั้นเพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับการประมงไทยที่ครบถ้วน จึงควรมีการศึกษาการทำประมงในทุกรูปแบบ

3) งานวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาถึงลูกเรือประมงที่มีปัญหาด้านการบังคับใช้แรงงาน การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว การจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมและมาตรฐานด้านสุขอนามัยในเรือประมง ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาภาคแรงงานในกิจการประมง โดยมีศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง ได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยแรงงานในกิจการประมงทะเล

4) เพื่อให้การพัฒนาการประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นอาชีพของชาวประมงที่มีทุนทรัพย์น้อยให้เกิดความยั่งยืนบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ควรมีการทำวิจัยทางประมงเกี่ยวกับชนิด จำนวน รูปแบบ วิธีการทำประมงของเครื่องมือประมงพื้นบ้าน แหล่งทำการประมง ความถี่ในการทำประมง ฤดูกาลทำประมง อัตราการจับ องค์กรประกอบชนิด ขนาดของสัตว์น้ำจากเครื่องมือประมงหลัก และกำหนดกฎหมายหรือนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับข้อมูลทางวิชาการที่ครบถ้วนและทันสมัย

ประเด็นการศึกษาและเนื้อหาที่น่าเสนอในงานวิจัยนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ความรู้เกี่ยวกับภาคการประมงของประเทศไทย โดยในการแก้ไขปัญหาก็จะสมமானของภาคการประมงและการกำหนดนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วนในมิติหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับภาคการประมง อาทิ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพและกายภาพ ภูมิศาสตร์ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเติมเต็มองค์ความรู้เพื่อการส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ โดยเฉพาะในเป้าประสงค์ 14.4 ควบคุมการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ และหยุดการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพ การประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศ ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนการจัดการที่กำหนดจากฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรประมงโดยเร็วที่สุด อย่างน้อยให้อยู่ในระดับที่สามารถจับสัตว์น้ำได้อย่างยั่งยืนสูงสุด ตามลักษณะทางชีวภาพของทรัพยากรนั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมประมง. (2558). **แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมพ.ศ. 2558-2562.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www4.fisheries.go.th/doffile/fkey/ref17314>. 15 เมษายน 2565.
- กรมประมง. (2561). **จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.fisheries.go.th/law/web2/images/internationnal/>. 15 เมษายน 2565.
- กองประมงต่างประเทศ. (2552). **กฎระเบียบของสหภาพ ยุโรปเกี่ยวกับ IUU Fishing.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20170301102510_file.pdf. 15 เมษายน 2565.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2561). **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิ ชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2561). **เอกสารประกอบการอธิบายแนวปฏิบัติในการรองรับสิทธิ ชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชวนพิศ จันทร์วราทิตย์. (2560). **รายงานวิจัยเรื่องแนวทางการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้ การควบคุม.** กรุงเทพฯ : กองประมงต่างประเทศ กรมประมง.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2559). **ปฏิบัติการวิจัยทางสังคม.** จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2559). **วิธีวิทยาการวิจัยทางสังคม.** จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชินะกานต์ แสงอำนาจ, มลลิกา พินิจจันทร์ และนิลิตา เศรษฐาไชย. (2558). **รายงานวิจัยการศึกษา ปัญหากฎหมายชาวประมงในอำเภอคลอง จังหวัดจันทบุรี.** จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏ รำไพพรรณี.
- ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2562). **รายงานวิจัยโครงการศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชุมสิน ชมชูชื่น. (2561). **นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี.** วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์, 1(1), 27-48.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอสการ. (2542). **วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกริก.

- ฐิติรัตน์ ยะอนันต์. (2561). สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐพล อังคประเสริฐกุล. (2559). ผลกระทบของชาวประมงในเขตอำเภอเมือง จังหวัดระยอง จากมาตรการการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. งานนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ทัน ทองดี (2555). การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนท้องถิ่นภาคใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไทยพับลิก้า. (2560, 18 สิงหาคม). ประธานสมาคมการประมงยื่น จม.ถึงคณะกรรมการการยุโรป ชักดักคนไทยแก่ IUU ไม่เป็นธรรม ระบุ 2 ปี เดินมาผิดทาง ประมงไทยล่มสลาย. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2017/08/iuu-fishing-18-8-2560/>. 25 ธันวาคม 2565.
- ไทยรัฐ. (2560, 29 สิงหาคม). ทช.เร่งเครื่องภารกิจป้องกันและปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.thairath.co.th/news/local/1052490>. 25 ธันวาคม 2565.
- ธวัชชัย สุวรรณพานิช และคณะ. (2560). “การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558”. วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 8(1), 12-28.
- นิชดา เศรษฐะทัตต์. (2551). หลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าในกฎหมายทะเล ศึกษากรณีประมง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). 3ปี “ประมงไทย” อ่วมพิช IUU จักรัฐแก้กฎหมาย-ลดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/economy/news-95972>. 15 ธันวาคม 2565.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2543). นิเวศเศรษฐศาสตร์และนิเวศวิทยาการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปริญญช ธรรมปิยา และผาณิต เกิดโชคชัย (บรรณาธิการ). (2562). สืบสานสู่การปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืนและเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปัทมา สุกกำปัง. (2559). การเข้า (ให้) ถึงสิทธิชุมชน : การมีสิทธิ มีเสียง และมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและประชาชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 1. (10 มกราคม 2566). ชาวประมงพาณิชย์ ตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.
- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 2. (11 มกราคม 2566). ชาวประมงพาณิชย์ ตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.
- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 3. (11 มกราคม 2566). ชาวประมงพาณิชย์ ตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.
- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 4. (25 กุมภาพันธ์ 2566). ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลตะกาดเง้า. สัมภาษณ์.
- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 5. (26 กุมภาพันธ์ 2566). กรรมการประมงประจำจังหวัดจันทบุรี จากผู้แทน
องค์กรชุมชน. สัมภาษณ์.
- ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 6. (15 กุมภาพันธ์ 2566). ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบางชัน และคณะกรรมการประมง
ประจำจังหวัดจันทบุรี ฝ่ายผู้แทนองค์กรชุมชน. สัมภาษณ์.
- พวงทอง อ่อนอุระ. (2561). การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การ
ควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ.
วารสารการประมง อิเล็กทรอนิกส์, 1(2), 72-92.
- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ. (2561). รายงานวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับ
**การแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่
ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด**. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และชัยณรงค์ เครือนวน. (2561). ผลกระทบจากการบังคับใช้
มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่มีต่อ
ชาวประมงพื้นบ้าน : กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด. **วารสารการเมือง การบริหาร
และกฎหมาย**, 10(2), 399-424.
- ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี. (2559). โทษทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.
การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ยศ สันตสมบัติ. (2547). **นิเวศวิทยาชาติพันธุ์ ทรัพยากรชีวภาพ และสิทธิชุมชน**. เชียงใหม่ :
วิทอินดีไซน์.
- ยานยนต์ สราญรมย์. (2557). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล
และการทำประมงทางทะเล**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วนิดา วาตีเจริญ และคณะ. (2560). **ระเบียบวิธีวิจัย จากแนวคิด ทฤษฎี สู่ภาคปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ :
ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2563). **EU-IUU หลุมพรางการพัฒนาการทำประมงอย่างยั่งยืน : กรณี
ประเทศไทย**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [https://thaipublica.org/2020/12/wicharn-eu-
iuu01/](https://thaipublica.org/2020/12/wicharn-eu-
iuu01/). 12 ธันวาคม 2564.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2565, 12 มกราคม). **6 ปีกับการแก้ IUU Fishing จน “Ship-หาย”
(ตอน3) : คำวินิจฉัยใบเหลืองที่รัฐบาลไทยไม่บอกความจริงกับสังคม**. (ออนไลน์).
แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/2022/01/6-years-iuu-fishing-solutions03/>.
20 เมษายน 2565.

- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (20 มกราคม 2566). อดีตประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา. สัมภาษณ์.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (25 มกราคม 2566). อดีตประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา. สัมภาษณ์.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (5 มีนาคม 2566). อดีตประธานกรรมการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา. สัมภาษณ์.
- ศิริประภา ฐานพงษ์. (2556). **มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประมงพาณิชย์.**
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). **โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบ
ในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis).** กรุงเทพฯ : สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์. (2561). **การพัฒนาที่ยั่งยืน.** พิมพ์ครั้งที่ 21 (จัดปรับใหม่-เพิ่มเติม).
นครปฐม : วัดญาณเวศกวัน.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2561). **ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม.** กรุงเทพฯ : สถาบัน
บัณฑิตบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. (2559). **คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบ
ในการออกกฎหมาย โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้
ในประเทศไทย.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.lawreform.go.th/uploads/files/1570530565-bj5h3-636xt./pdf>. 15 เมษายน 2565.
- สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครโฮจิมินห์. (2563). **เวียดนามเร่งแก้ปัญหา
การทำประมงผิดกฎหมาย.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : https://www.ditp.go.th/contents_attach/597122.pdf. 15 เมษายน 2565.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2563). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ.** พิมพ์ครั้งที่ 25. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ หงส์ทอง. (2552). **มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการทำประมงชายฝั่งของ
ประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ
ละสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัศนีย์ มั่นประสิทธิ์ และอิสระ ชาญราชกิจ. (2563). **การประมงของไทยจากอดีตจนถึงห้วงเวลา
การออกพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา :
<https://repository.seafdec.or.th/>. 12 มกราคม 2566.
- อัศวิน แก้วพิทักษ์. (2563). **ผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยม
ประมงไทยในภาคตะวันออก.** คุษภินิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
การเมืองและการบริหารจัดการ, มหาวิทยาลัยบูรพา.

- อำไพ หรคุณารักษ์ และกาญจนา ยาเสน. (2560). รายงานวิจัยโครงการสำรวจสถานะของ
เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทาง
เศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมายเป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ (Life below Water)
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ :
ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2559). “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง”.
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 9(1), 7-26.
- Gohar A. Petrossian. (2014). Preventing illegal, unreported and unregulated (IUU)
fishing: A situational approach. (online). Available : <http://www.elsevier.com/locate/biocon>. 25 March 2022.
- Soyer, B., Leloudas, G., & Miller, D. (2017). Tackling IUU Fishing: Developing a
Holistic Legal Response. November 2017 Transnational Environmental
Law 7(01) : 1-25.

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	อาทิตยา โภคสุทธิ
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2554	มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเบญจมราชูทิศ จังหวัดจันทบุรี
พ.ศ. 2558	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต
พ.ศ. 2560	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยรังสิต
พ.ศ. 2566	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี