

ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการแก้ไขปัญหา
การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและ
ไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน :
กรณีศึกษาอ่าวตราด จังหวัดตราด*

The Effect of Enforcement of the Measure for
Solving the Illegal Unreported and Unregulated
on the Community-Based Fisheries : A Case
Study of Trad Bay, Trad Province

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ ออยุธยา**

Pimprapai Snitwong Na Ayudhya

ชัยณรงค์ เครือنوان***

Chainarong Krueanuan

* บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมิโนแควอ่าวตราด จังหวัดตราด” ได้รับการอุดหนุนการวิจัยจากเงินรายได้ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Department of Law, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

*** ดร. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Dr. Department of Political Science Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทย ได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการ และปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไข การทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบ สหภาพยุโรป ที่ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง ผิดกฎหมายฯ รวมทั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมง สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหา ของรัฐบาลไทย เป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงกฎหมายประมง กฎหมายลำดับรอง การออกคำสั่งจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ บางประเด็น ได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญาบัตร การทำประมง ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง เรือประมงพื้นบ้าน เรือไร้สัญชาติ เป็นต้น ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออกมาตรการ แก้ไขปัญหา การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และการบรรเทาผลกระทบจากการประกาศ ใช้มาตรการในรูปแบบต่างๆ

คำสำคัญ: ผลกระทบ, ชาวประมงพื้นบ้าน, ประมงผิดกฎหมาย

Abstract

This research aims to study the cause of Thailand has been warned by European Union includes the measure analysis and the problem from the promulgation of illegal fishing toward the community-based fisheries, also recommendations for the resolution its problems. The result of study reveal that the cause of receiving the official warning was Thailand didn't follow the European Commission which established a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing. Besides, the situation of the human trafficking in the fishing industry. The measure for solving the problem by Thai Government found that the structure of improving the fisheries laws, the secondary law and the order from others authority. Which made the effect of fishing on the community-based fisheries such as, the problems concerning the fishery license, the definition of the offshore, the fishing boats, and the stateless boat etc. Furthermore, the resolution its problem is the involved person should realize the method of solving problem measure, the marine resources management and relieving the effect from promulgation the various measure pattern.

Keywords: the effect, the community-based fisheries, the illegal fishing

บทนำ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าประเภสัตว์น้ำในลำดับต้นของโลก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้าประเภตกุ้ง หมึก ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทูน่า มากกว่าสามแสนล้านบาท ดังนั้น การประมงจึงถือเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร ที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศอันดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม การทำประมงที่ผ่านมา ต้องประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งในรูปความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เนื่องจากมีผู้ประกอบการประมงเพิ่มขึ้น กระทั่งเกิดการทำการประมงที่มากเกินไป (Overfishing) สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว รวมทั้งผิดต่อกฎหมายสากลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเล (วิริยะ คล้ายแดง, 2558; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

ด้วยเหตุนี้ การประกอบการประมงในประเทศไทยที่ผ่านมา จึงไม่เป็นไปตามระเบียบที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการการประมง (Committee on Fisheries: COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) การไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ทำให้กลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป (EU) ประกาศว่าจะงดนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมาการประกอบการประมงของไทย ยังไม่มีมาตรการป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำรายงานและไร้การควบคุม (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

เมื่อสหภาพยุโรปประกาศใช้มาตรการเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกมาตรการแก้ไข ปัญหาหลากหลายรูปแบบ ทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การตราพระราชกำหนด การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ต่อมารัฐบาลเริ่มมีการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายฯ อย่างจริงจัง และเข้มงวด โดยผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนจะต้องถูกดำเนินการตามมาตรการปกครอง และการได้รับโทษทางอาญา

ผลจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเช่นนี้ เป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและผู้ประกอบการประมง กล่าวโดยเฉพาะการทำประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด ผลจากการประกาศใช้มาตรการของรัฐบาลไทย ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบในหลายมิติ เช่น

“การห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ออกทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (สามไมล์ทะเล)” ทำให้ชาวประมงหลายร้อยครอบครัวในพื้นที่อ่าวตราด ไม่สามารถออกเรือหาปลาได้ ส่งผลต่อสถานะและสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ เนื่องจากชาวประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ “เป็นคนหาเช้ากินค่ำ” สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ชาวประมงบางรายตัดสินใจขายเรือประมงของตนเองเพื่อแสวงหาอาชีพใหม่ (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559) เช่นเดียวกับปัญหา “อาชญาบัตร” ที่มีการระบุว่าเรือประมงลำใดไม่ขึ้นทะเบียน ไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีอาชญาบัตรจะไม่สามารถออกจับปลาได้ ประเด็นดังกล่าวทำให้เรือประมงหลายร้อยลำที่ไม่มีอาชญาบัตรหรือมีอาชญาบัตรแต่ผิดประเภทไม่สามารถออกเรือได้ เป็นต้น (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2559)

สภาพปัญหาและผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด นำไปสู่การตั้งคำถามของภาคประชาชนในท้องถิ่นต่อผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ทั้งการตั้งคำถามต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือการตั้งคำถามต่อฐานคิดของรัฐและกลไกรัฐในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของผู้คนในประเทศ (หลักความจำเป็น) กับหลักมาตรฐานสากล (หลักความเป็นสากล) ว่าจะสามารถเดินไปพร้อมกันได้ได้อย่างไร สถานการณ์ที่ดำรงอยู่เช่นนี้ เป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่าการที่ประเทศไทยได้รับการเตือนกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้นเกิดขึ้นมาจากสาเหตุใดบ้าง และภายหลังการแจ้งเตือนผู้เกี่ยวข้องมีมาตรการในแก้ไขปัญหาอย่างไร โดยมาตรการเหล่านั้นสร้างปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านในรูปแบบใดบ้าง และภายใต้ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ควรมีแนวทางในการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมลักษณะอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. เพื่อวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไข การทำประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน
3. เพื่อสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไข การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) ที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีศึกษาใดกรณีหนึ่ง ซึ่งการวิจัยจากกรณีศึกษาเปรียบเสมือนการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยใช้พื้นที่อ่าวตราด* เป็นพื้นที่ศึกษา สำหรับระยะเวลาในการศึกษาคครั้งนี้ จะเริ่มทำการศึกษาภายหลังจากที่สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย เนื่องจากสหภาพยุโรปเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเปลี่ยน (Turning Point) สำคัญของการบริหารจัดการประมงในประเทศไทย การศึกษาคครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรปกรณีการทำประมงผิดกฎหมายฯ มาตรการและปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาอันเป็นผลตามมาจากมาตรการต่างๆ รวมทั้งการสร้างข้อเสนอในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการศึกษา

การทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์และปฏิบัติการทางสังคมครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำความเข้าใจผ่านกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการสำรวจองค์ความรู้ทำให้เห็นว่าการกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในบริบทของสังคมไทยและต่างชาติ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 6-7 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

(ก) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ความคิดในการจัดการทรัพยากรมีต้นก่อดัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional State) โดยรัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่ที่เป็นเขตแดนของประเทศ ผ่านการใช้กฎหมายในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) เพื่อจัดการทรัพยากรภายใต้อาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง

* ประกอบด้วย ตำบลหาดเล็ก ตำบลคลองใหญ่ ตำบลไม้รูด ตำบลแหลมกลัด ตำบลขำราก ตำบลตะกาด ตำบลท่าพริก ตำบลเนินทราย ตำบลหนองคันทรัง ตำบลหัวน้ำขาว ตำบลอ่าวใหญ่ ตำบลหนองโสน ตำบลแหลมออบ

(ข) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน ความคิดในการจัดการทรัพยากรมิตินี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์ และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กล่าวได้ว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ที่ได้รับการกล่าวอ้างมากที่สุดในวงวิชาการ ก็คือ การจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource) ภายใต้ฐานคิดของเอลิเนอร์ ออสตรอม (Elinor Ostrom) ทั้งนี้แนวคิดที่มีความใกล้เคียงกับการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ก็คือ “แนวคิดสิทธิชุมชน (Community Rights)”

(ค) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม ความคิดในการจัดการทรัพยากรมิตินี้ เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าจัดการทรัพยากรส่วนรวม ไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ตรงกันข้ามควรมีการใช้อำนาจและสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Power and Responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ภาคประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น

วิธีวิทยาและการดำเนินการวิจัย

แนวทางการศึกษา (Methodological Approach) ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ตามหลักทวิภาววิธี (Dialectic) ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (Agency) และพลังของโครงสร้างสังคม (Structure) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2560, หน้า 117) โดยการศึกษาครั้งนี้อาศัยการแสวงหาความรู้แนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสลายพรมแดนระหว่างสาขาวิชา ภายใต้ความเชื่อที่ว่าสาขาวิชาต่างๆ นั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกมาตั้งแต่ต้น ตรงกันข้ามแต่ละสาขาวิชาล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สำหรับกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ อาศัยการศึกษาเอกสารและตัวบท การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสังเกตการณ์ (Observation) และใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

ผลการศึกษา

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง สาเหตุที่ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติ (United Nations : UN) จึงอยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุกๆ ด้าน รวมถึงพันธกรณีด้านการประกอบประมงซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการการประมง (Committee on Fisheries : COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลรายใหญ่ของโลก โดยถือเป็นหนึ่งในสี่ส่วนของการบริโภคอาหารทะเลของโลก หรือเกือบร้อยละ 70 ที่มีการนำเข้าอาหารทะเล ปริมาณสัตว์น้ำ 1,000 กิโลกรัมต่อวัน ที่ถูกนำเข้ามายังในตลาดยุโรป แต่ผู้บริโภคไม่สามารถทราบได้ว่าสัตว์น้ำเหล่านี้ถูกจับมาด้วยวิธีการใด และมีกระบวนการในการเก็บรักษาอย่างไร กว่าที่จะนำมาขายในตลาด (The EU IUU Regulation, 2016, pp. 4-5) ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการยุโรป จึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008 โดยให้มีการตรวจสอบและสามารถการนำเข้าสัตว์น้ำไปในสหภาพยุโรปได้ เฉพาะกรณีที่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) เพื่อยืนยันว่าสัตว์น้ำดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงหรือเรือประมงที่ผิดกฎหมายตามระเบียบ เมื่อพบว่าประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ประกอบกับขาดการติดตาม ควบคุมกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังประเทศในแถบยุโรป ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2558 สหภาพยุโรปจึงประกาศแจ้งเตือนโดยการให้ “ใบเหลือง” (Yellow Card) แก่ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ

IUU ของสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากสองสาเหตุหลัก คือ

(ก) คำวินิจฉัยกรรมการสหภาพยุโรปในการดำเนินการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการรายงาน และไม่มีการควบคุมของประเทศไทย จากประกาศระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ส่วนที่ 6 กำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการแจ้งเตือนและระบุประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน IUU สำหรับประเทศไทย กรณีที่ไม่ดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำตาม ตามข้อ 20 (1) ของกฎระเบียบ IUU ในฐานะรัฐเจ้าของธง แต่กระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น การจับปลาโดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในชายฝั่ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบ ตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากการไทย อีกทั้งมีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการลงทะเบียน ชัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบตามระเบียบ นอกจากนี้ เรือประมงบางลำ ยังไม่มีการบันทึกและรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของสหภาพยุโรปประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์ (ไทยพับลิก้า, 2015; Council Regulation (EC) No 1005/2008, 2008, pp. 13-18)

(ข) สถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมงของประเทศไทย ใน “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Report : TIP Report)” ของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม 2 หรือ “Tier 2 Watch List” คือรัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่า รัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นระยะเวลา 4 ปี ติดต่อกัน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 หรือ Tier 3 สถานะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มี ความพยายาม

อย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว กล่าวได้ว่าการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TIP) มีผลผูกพันกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) ของสหภาพยุโรป เพราะสหภาพยุโรปนำมาตรการทางด้านการค้ามนุษย์มาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ป้องกัน มิให้สินค้าที่เกิดขึ้นจากการค้ามนุษย์เข้าสู่ตลาดในประชาคมยุโรป (แสงจันทร์ มาน้อย, 2557, หน้า 10-13; หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 2555, หน้า 14; สันติพจน์ กลับดี, 2015)

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของรัฐบาลไทย ภายหลังจากถูกลดระดับลงมาอยู่เพียง 3 รัฐบาลไทยพยายามปรับปรุงการใช้แรงงานบนเรือประมงให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าประมงได้ อย่างไรก็ตามแล้วแต่ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใด ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในช่วงเวลาเพียงแค่ 1 ปี กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สหภาพยุโรปประกาศให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย ส่งผลให้อุตสาหกรรมประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารแปรรูปจากอาหารทะเล รวมถึงสินค้าอื่นๆ ถูกกีดกัน เนื่องจากเป็นสินค้าของประเทศกลุ่มเพียง 3 หรือถูกเรียกว่า “สินค้าจากการค้ามนุษย์” ต่อมารัฐบาลไทยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในรูปแบบต่างๆ ให้มีผลบังคับใช้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวดและเป็นรูปธรรมมากขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้ยกระดับการจัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List (Department of State, United States of America, 2017, pp. 287-392)

ภายหลังจากประเทศไทยได้ “ใบเหลือง” จากคำวินิจฉัยกรรมาธิการยุโรป และต้องรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU ต่อคณะกรรมาธิการยุโรปภายใน 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาลไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ฉบับเดิมซึ่งมีผลบังคับใช้มาเกือบ 70 ปี รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถบังคับใช้ในการจัดการปัญหา IUU ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับกฎหมายสากลที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมถึงการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคี ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่า

เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของ FAO (FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลในการนำมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้แก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยถือเป็นการดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาล ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคประมงไทยทั้งระบบ และการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ว่ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ว่ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือ UN Fish Stock Agreement (UNFSA) ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์กรจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

2. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้ มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน พบว่า ภายหลังจากประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการออกคำสั่งจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปการตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กว่า 255 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2560) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการทำประมง หรือการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 เพื่อแสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทย ต่อความพยายามป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงผิดกฎหมายฯ ขณะเดียวกันก็มีการปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการด้านประมง (System & Management) เช่น แผนการ

บริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย หรือนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562 เป็นต้น (กรมประมง, 2558)

สำหรับมาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน ปรากฏให้เห็นในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน เช่น การนิยามรูปแบบประมงพื้นบ้าน การควบคุมและกำกับกับการทำประมงพื้นบ้าน ดังกรณีการกำหนดเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดให้การทำประมงพื้นบ้านต้องอยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง หรือกรณีใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ เช่นเดียวกับ การกำหนดมาตรการทางปกครอง ที่มีกรณินิยามการฝ่าฝืนกฎหมายของเรือประมงพื้นบ้าน ทั้งการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง การทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง การดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง การจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่า กำหนดขึ้นเรือประมง ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษผู้ทำการประมงพื้นบ้านที่ทำผิดกฎหมายทั้งการปรับและจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายในระดับรองที่เกี่ยวข้องกับ การทำประมงพื้นบ้านอีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง เช่น การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) อีกหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้และบริเวณพื้นที่และระยะเวลาในการทำการประมงที่ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนเคย ที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2559, การกำหนดเครื่องมือทำการประมง รูปแบบ และพื้นที่ทำการประมงของเครื่องมือประมงคราดหอยที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560, การกำหนดขนาดเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านและประมงน้ำจืดที่ไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ พ.ศ. 2560, การกำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น รวมทั้งการออกประกาศกรมประมง (ออกตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เช่น ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558, การกำหนด

ขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559, การกำหนดประเภทและขนาดเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช่เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2559, การกำหนดแบบและรายการหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

หากวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงของรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นได้อย่างชัดเจนว่าฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการบริหารจัดการประมงนั้น รัฐบาลและกลไกรัฐได้นำกรอบคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกภายใต้หลักการ “การทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด และเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY)” มาใช้ วิธีคิดในการจัดการประมงลักษณะนี้ แม้จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้างปัญหาและความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข (Conditions)” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหาในลักษณะต่างๆ ข้างต้น ก็เป็นการแก้ปัญหาแบบสั่งการและควบคุม โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจาก “ใบเหลือง” ของสหภาพยุโรป มากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนหรือทำการประมงที่มีความรับผิดชอบ และการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายฯ ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน ผู้วิจัยเห็นว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ “การปรับตัว” ของชาวประมงพื้นบ้าน ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่าง “เข้มงวด” และ “โดยฉับพลัน” เนื่องจากที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงของกลไกรัฐ เป็นไปในลักษณะ “ผ่อนปรน” มาโดยตลอด กระทั่งเกิดแรงผลักดัน (Push Factor) จากสหภาพยุโรป ทำให้มีรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับ แก้ และกำหนดกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงขึ้นใหม่ หลังจากนั้นก็มี การบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรทำการประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตร หรือบางครั้งมีอาชญาบัตร แต่เป็นอาชญาบัตรผิดประเภท เนื่องจากวิถีของชาวประมงพื้นบ้านจะมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือการประมงของตนเองให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทสัตว์น้ำ ทำให้

ชาวประมงพื้นบ้านรายเดียวมีเครื่องมือทำการประมงหลากหลายแบบ ดังนั้น การกำหนดให้เรือประมงหนึ่งลำมีใบอนุญาตหนึ่งใบ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวประมงพื้นบ้าน และหากทำการประมงต่อไปชาวประมงที่ไม่มีใบอนุญาตหรือมีใบอนุญาตไม่ตรงประเภทก็จะเข้าข่ายการกระทำผิดกฎหมายทั้งสองกรณี ดังที่ชาวประมงพื้นบ้านนิยามว่า “มีใบอนุญาตก็ผิด หรือไม่มีใบอนุญาตก็ผิด” (ชาวประมงพื้นบ้านอำเภอตราด, ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559; สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560)

(ข) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (ต่อมามีการระบุว่าวันแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) ข้อห้ามเช่นนี้เปรียบเสมือนการจำกัดสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากวิธีการทำประมงพื้นบ้านที่ผ่านมาไม่มีขอบเขตด้านพื้นที่เข้ามาจำกัด แต่จะอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนาดและศักยภาพของเครื่องมือทำการประมง เป็นเครื่องกำกับขอบเขตและระยะทางในการทำการประมงแต่ละครั้ง ดังนั้น ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้านจึงเห็นว่าการจำกัดขอบเขตการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง เป็นการอาศัยหลักการและองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำการประมง ขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเงื่อนโซ่ ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรบริเวณชายฝั่งทะเล และไม่ทำให้เกิดการทำประมงอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะจะทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมดในจังหวัดตราดต้องเข้ามาประกอบการประมงในเขตทะเลชายฝั่งทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจุกตัวในการประกอบการประมงบริเวณเขตชายฝั่งทะเล รวมทั้งเกิดการแย่งชิงทรัพยากรและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพื้นบ้าน ขณะเดียวกัน ชาวประมงพื้นบ้านบางกลุ่มก็เห็นว่าเขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นเขตเฝ้าระวัง เพื่อป้องกันมิให้เรือประมงที่มีเครื่องมือทำการประมงซึ่งมีศักยภาพสูงเข้ามาทำการประมง มากกว่าการใช้เพื่อจำกัดขอบเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์ 25 มิถุนายน 2560; ชาตรี วงษ์ลำดับ, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559; วัชรระ มั่นทิว, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

(ค) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ตามกฎหมายนิยามเรือประมงพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง และหากเทียบเคียงกับนิยามเรือประมงพาณิชย์แล้ว เรือประมงพื้นบ้าน ก็คือ เรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส การนิยามรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน โดยใช้ขนาดเรือประมงเป็น

เกณฑ์ ซึ่งละเอียดบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะรูปแบบหรือวิธีการทำประมง เครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้านที่มีอย่างหลากหลาย อาจทำให้เรือประมงขนาดเล็กแต่มีเครื่องมือและเทคโนโลยีจับสัตว์น้ำซึ่งมีศักยภาพสูง เช่น เรือปั่นไฟ อวนลาก อวนรุน อวนล้อม เป็นต้น เข้ามาทำการประมงในเขตอนุรักษ์ได้ (แม้ช่วงหลังกลไกรัฐจะมีประกาศเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง) (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559; สมะแอ เจมุดอ, สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2559)

(ง) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนิยามเรือไร้สัญชาติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะในช่วงที่ไม่มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการกำหนดขนาดเรือที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาตินั้น ส่งผลให้เรือประมงพื้นบ้านทุกประเภทและทุกขนาดที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้ ด้วยเหตุนี้วิธีการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงรายย่อยที่ทำการประมงในลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” หรือชาวประมงที่ใช้เรือเล็กตกกุ้ง ตกปลาเพื่อการยังชีพ จึงได้รับผลกระทบในช่วงรอยต่อระหว่างการออกประกาศฯ กระทั่งชาวประมงพื้นบ้านบางรายต้องหยุดทำการประมงชั่วคราว เพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีจากรัฐ ส่งผลกระทบต่อรายได้และความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559)

(จ) การขาดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ในระยะหลังแม้จะมีมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ แต่สำหรับชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อ่าวตราด กลับเห็นว่ามาตรการเหล่านี้เปรียบเสมือนวิธีการชดเชยแบบ “เหมารวม” ชาวประมงทุกประเภทเข้าด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการชดเชยหรือเยียวยาที่เกิดขึ้นไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน เนื่องจากเรือประมงพาณิชย์และเรือประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ แตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพการทำประมง ขณะเดียวกันมาตรการเยียวยาหลายมาตรการก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพภูมินิเวศในแต่ละพื้นที่ เพราะเป็นมาตรการซึ่งใช้วิธีคิดแบบรวมศูนย์และสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) หรือบางมาตรการก็ไม่ตอบสนองต่อวิธีการทำประมงพื้นบ้าน ที่ชาวประมงเคยยึดถือและปฏิบัติสืบต่อกันมาจากรุ่นสู่รุ่น ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การตั้งคำถามของชาวประมงในพื้นที่อ่าวตราด ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาและเยียวยา

ชาวประมงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในมิติความพร้อม ความเหมาะสม ความเป็นธรรมและความสอดคล้องกับวิถีการทำประมงพื้นบ้าน (ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด, 7 ธันวาคม 2559; ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง, 8 พฤศจิกายน 2559; สมนึก หงส์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560; สุเทพ ปันจามนทร์, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560)

3. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา 3 มิติ คือ

(ก) **ข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม** ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) **จัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)** การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกภาคส่วนแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผล ความจำเป็นและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, หน้า 2/6)

(2) **การถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย** เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย เช่น การศึกษาตัวแบบการแก้ไขปัญหาจากประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย หรือกรณีประเทศเกาหลีใต้ ที่สหภาพยุโรปใช้เป็นตัวแบบในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม เป็นต้น (เพลินพิศ โพธิสัตย์, 2559, หน้า 27-28)

(ข) **ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทย และพื้นที่อ่าวตราด** ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) **การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifts) ในการจัดการทรัพยากรประมง** โดยการนำหลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) โดยเฉพาะการประสานแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกัน เนื่องจากการจัดทรัพยากรส่วนรวม ไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่น

หรือหน่วยงานของรัฐ เพราะทั้งสองภาคส่วนต่างมีจุดแข็ง จุดอ่อนแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ เป็นการจัดการทรัพยากรที่มีความเป็นทางการและชอบธรรม แต่ที่ผ่านมากลับเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาเรื่องการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน กฎหมายที่ถูกตราขึ้นก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่อยู่บนฐานวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดกลไกของกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ สำหรับจุดเริ่มต้นในการจัดการทรัพยากรร่วม อาจอาศัยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือการเปิดเวทีเพื่อสร้างกฎ กติกา ในการจัดการทรัพยากรร่วมระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อทำให้กติกาในการจัดการทรัพยากรมีลักษณะแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งจะทำให้กติกาเหล่านั้น ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละท้องถิ่น (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, หน้า 16)

(2) การสร้างความสมดุลเกี่ยวกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากร

ประมง โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างฐานคิดการอนุรักษ์ ฐานคิดทางเศรษฐกิจและฐานคิดทางสังคม เช่น การประสานหลักการทำให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY) เข้ากับหลักการจับสัตว์น้ำที่ให้ผลกำไรสูงสุด (Maximum Economic Yield : MEY) และการสร้างความเท่าเทียม รวมทั้งโอกาสในการประกอบการประมง เป็นต้น หรือการสร้างสมดุลในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง ระหว่างมาตรการที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรการประมง กับมาตรการที่มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์สำหรับการทำประมง เช่นเดียวกับการสร้างความสมดุลระหว่างหลักความจำเป็นและหลักความเป็นสากล (Anthony Charles, 2001; เรื่องไร โตกฤษณะ, 2558, หน้า 148-153)

(3) การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการ

บริหารจัดการประมง เนื่องจากมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ผ่านมา รัฐใช้มาตรการเชิงสั่งการและควบคุม ทั้งในรูปการห้ามใช้เครื่องมือบางประเภท การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การห้ามทำการประมงในบางพื้นที่การออกใบอนุญาตให้ทำการประมง การเก็บภาษี ซึ่งข้อจำกัดของมาตรการเช่นนี้ คือ ประสิทธิภาพในการสั่งการและควบคุม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ควบคู่กับมาตรการเชิงสั่งการและ

ควบคุม ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการประกอบกิจกรรมและสร้างแรงจูงใจ (Disincentive) ในการทำประมงที่ถูกกฎหมาย ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ในรูปของสิทธิการเข้าใช้ (Use Right) ทรัพยากรทางทะเลให้มีความชัดเจน การสร้างระบบตลาด (Market Creation) ผ่านการกำหนดโควตาการทำประมงที่โอนุญาตให้ซื้อขายกันได้ (Individual Transferable Fishing Quota), การใช้เครื่องมือทางการเงิน (Financial Instrument) ทั้งการให้เงินอุดหนุน จัดกองทุน กู้ยืม ให้เงินทุน การสร้างแรงจูงใจ (ในการเลิกทำการประมง) การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และการจ่ายค่าชดเชย, การใช้เครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Instrument) โดยเฉพาะการใช้อัตราภาษีที่ต่างกันเพื่อสร้างแรงจูงใจ การเก็บค่าสัมปทาน, การกำหนดภาระความรับผิดชอบ (Liability System) โดยการปรับหากมีการละเมิดกฎ ระเบียบที่วางไว้ หรือการวาง-คืนมัดจำ (Band an Deposit Refund System) เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำประมงที่ละเมิดกฎหรือกติกาของสังคม เป็นต้น (เรื่องโร โตกฤษณะ, 2559, หน้า 155-156)

(4) การยกร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมใน

การทำประมงพื้นบ้าน โดยกระบวนการร่างกฎหมายต้องสร้างความชัดเจนว่าทรัพยากรประมงควรเป็นของใคร รัฐ หรือประชาชนหรือเป็นเจ้าของร่วมกัน หรือใครบ้างที่เป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรม และขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ควรเป็นเช่นใด ทั้งนี้ รูปแบบของกฎหมาย ควรเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบการจัดการร่วม โดยนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลองค์รวมเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 320-321)

(ค) ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ เพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การผ่อนปรนหรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลายให้กับการทำประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้อง อาจใช้วิธีการควบคุมเครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน โดยการระบุให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใดได้บ้าง เพื่อให้เกิด

ความสอดคล้องระหว่าง วิธีการทำประมงที่ผู้คนแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น กับหลักการทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพปัญหาและเงื่อนไขทางสังคมทั้งในและต่างประเทศ ที่บีบบังคับ

(2) การแก้ไขหรือผ่อนผันการจำกัดพื้นที่ทำการประมงพื้นบ้าน

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง เขตทะเลชายฝั่ง ควรถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูง ไม่สามารถเข้ามาทำการประมงได้มากกว่าการกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่ง เป็นพื้นที่ประกอบการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน และสอง การให้ความสำคัญกับสิทธิความเท่าเทียม และความ เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้าน สามารถทำการประมงในเขต ทะเลนอกชายฝั่ง โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพราะระยะทาง ทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน จะถูกจำกัดโดยศักยภาพของเรือและเครื่องมือในการ ทำการประมง

(3) การแก้ไขนิยามประมงพื้นบ้าน เนื่องจากเป็นนิยามที่เกิดขึ้น โดยการใช้ขนาดเรือประมงเป็นเครื่องมือจัดแบ่งประเภท (Classify) เรือประมงพื้นบ้านและ เรือประมงพาณิชย์ ทำให้มองข้ามวิธีการทำประมงพื้นบ้าน และไม่ให้ความสำคัญกับเครื่องมือทำ การประมง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับขนาดของเรือประมง เครื่องมือทำการประมง วิธี และรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน รวมทั้งสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองจากกฎหมาย เป็นฐานคิดเบื้องต้น ในการกำหนดนิยามประมงพื้นบ้าน

(4) การช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ในบาง พื้นที่อาจมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคู่กับการประมงพื้นบ้าน เพื่อให้ชาวประมง พื้นบ้านมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้และความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ หรือในบางพื้นที่อาจเปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถจดทะเบียนเรือเพื่อประกอบ อาชีพ ทั้งการประมงและการท่องเที่ยวควบคู่กันไป ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการตรวจเรือ ในช่วงที่เปลี่ยนอาชีพเพื่อให้เกิดความปลอดภัย รวมทั้งการจัดตั้งกองทุน เพื่อช่วยเหลือหรือเยียวยา ชาวประมงพื้นบ้าน หรือการให้รัฐบาลรับซื้อเรือประมงคืน เช่นเดียวกับที่รัฐบาลรับซื้อเรือประมง พาณิชย์ เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ม.ป.ป.)

(5) การกระจายอำนาจในการจัดการประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกรัฐ

และชุมชนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจที่เป็นทางการใน 2 มิติ คือ มิติแรกเป็นการกระจายอำนาจ (รวมถึงการเพิ่มอำนาจ) ในการตัดสินใจ (Decision-making Authority) ให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีคุณสมบัติเฉพาะของระบบนิเวศ และมีคุณสมบัติเฉพาะของทรัพยากรแต่ละประเภท มิติที่สองการทำให้กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (Decision-making Autonomy) และยืดหยุ่น ตามเงื่อนไขเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคมและความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น โดยเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนรัฐบาลกลาง มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการทรัพยากร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติ

(6) การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้แก่

ชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อเป็นเงื่อนไขไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐควรสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่น สามารถจัดตั้ง “องค์กรเพื่อบริหารจัดการการประมงพื้นบ้าน” หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ ในการบริหารจัดการทรัพยากรแก่องค์กรชุมชน และส่งเสริมให้เกิดการประสานองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากวิทยาการสมัยใหม่เข้ากับองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้มีวิธีการหรือกลไกที่เหมาะสมเพื่อบริหารความขัดแย้งภายใน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ใช้ทรัพยากรประมง ตลอดจนจนถึงการปรับโครงสร้างด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ และการบริหารงานของกลไกรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้รองรับการบริหารจัดการประมงในแต่ละท้องถิ่น (เรื่องไร โตฤกษ์, 2558, หน้า 169; อุธร ฤทธิลิก, 2556, หน้า 132-135)

การอภิปรายผล

หากใช้ฐานคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวทางเพื่ออภิปรายปรากฏการณ์ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สะท้อนความคิดการจัดการทรัพยากรประมงที่ถูกผูกขาดโดยรัฐและกลไกรัฐ เพื่อวางโครงสร้างการจัดการประมงของประเทศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า ทรัพยากรประมงเป็นสมบัติของชาติ และเป็นสมบัติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารจัดการจึงเป็นไปในลักษณะป้องกัน รักษา

ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายและระเบียบในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) การใช้ทรัพยากรประมงอย่างเข้มงวด หลังจากที่ได้รับคำเตือนจากสหภาพยุโรป

วิธีคิดและการจัดการทรัพยากรประมงในมิตินี้ ผู้วิจัยเห็นว่าก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) กล่าวคือ การที่รัฐสมัยใหม่มีอธิปไตยเป็นอำนาจอันชอบธรรมภายในดินแดนที่แน่นอน ทำให้รัฐสมัยใหม่ต้องใช้วิธีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ แต่ในทางปฏิบัติรัฐจะจัดสรรอำนาจออกไปยังสถาบันการเมือง ทั้งในส่วนกลางหรือระดับชาติ (Central or National Institution) และสถาบันนอกส่วนกลางหรือท้องถิ่น (Peripheral or Local Institution) ฐานคิดเช่นนี้ ทำให้รัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตแดนของตนเอง ปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการรับเอาระบบกฎหมายตะวันตก และการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกลไกรัฐในระดับต่างๆ กระทั่งเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “กระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่ (Territorialization)”

เมื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของการจัดการทรัพยากรประมงโดยรัฐ ดังความพยายามแก้ไข ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ทำให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางนั้น เป็นการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว (Linear System of Management) ด้วยการพึ่งพากลไกรัฐโดยเฉพาะการออกกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการและการควบคุมที่อยู่เหนือพื้นที่และเวลา (Space and Time) กระทั่งละเลยความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) ในแต่ละพื้นที่ เป็นเหตุให้ระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาในการจัดการทรัพยากรประมงที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้คนในท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันมาตรการเหล่านี้ก็สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อระบบจารีต ประเพณี ที่ดำรงอยู่ในแต่ละท้องถิ่น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะหลักการที่แฝงอยู่ในกฎ กติกาของรัฐ อยู่ภายใต้หลักการแบบวิทยาศาสตร์ เน้นการจัดการทรัพยากรเพื่อเป้าหมายในเชิงพาณิชย์ เป็นผลให้กฎกติกาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

ขณะที่การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ก็มีปัญหาในภาคปฏิบัติหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนของรัฐ หรือการขาดอำนาจที่ชอบธรรมและเป็นทางการเพื่อลงโทษผู้ละเมิดกฎ กติกาในท้องถิ่น เช่นเดียวกับสมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือกติกาทางสังคมที่ชุมชนมีส่วนร่วมกัน ประกอบกับการแตกตัวทางสังคม (Social Differentiation) ทำให้ชุมชนเริ่มขาดความเป็นเอกภาพ และไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

ภายใต้ข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรของรัฐและชุมชน นำมาสู่ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ในกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงนั้น หากใช้กระบวนทัศน์แบบเดิม (Paradigms) คือ การให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจนำ และใช้หลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุน แม้เปรียบเสมือนเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Condition) แต่อาจไม่ใช่เงื่อนไขเพียงพอ (Sufficient Condition) ที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของทรัพยากร และตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ของผู้คนที่อยู่ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าการมีส่วนร่วมในสังคมไทย มีลักษณะที่ใช้ “กลไกรัฐเป็นตัวตั้ง” โดยชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ต่อรอง ด้วยเหตุนี้กลไกรัฐจึงเป็นผู้กำหนด “เกม” และ “ทิศทาง” ของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หากชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็งพลังอำนาจในการต่อรองก็จะมีมาก ตรงกันข้ามหากชุมชนหรือภาคประชาชนอ่อนแอ กลไกรัฐก็จะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการมีส่วนร่วมในบางครั้งจึงเป็นเพียง “พิธีกรรม” ในเชิงสัญลักษณ์ หรือเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม ในกระบวนการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น

ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigms Shift) ในการจัดการทรัพยากรประมงไปสู่การบริหารจัดการร่วม (Co-management) ระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนทัศน์ดังกล่าวพยายามเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ให้ผู้กระทำการทางสังคม (Actors) ได้มีโอกาสคิด ตัดสินใจและปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน ภายใต้หลักการความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Partnerships) และบนพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ผู้กระทำการทุกฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน ปฏิบัติการเช่นนี้ในทางรัฐศาสตร์ ถือเป็นปฏิบัติการภายใต้ตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขณะที่ในทางนิติศาสตร์เปรียบเสมือนกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสร้างกฎ กติกา ทางสังคมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษาวิจัย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเอกภาพและเสริมสร้างศักยภาพในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย
 2. การชี้แจงความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมาย รวมถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหา เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย
 3. การแก้ไขปัญหาเรือประมงพื้นบ้าน กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรใช้หลักการทางรัฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการทางนิติศาสตร์ เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบน้อยที่สุด
-

รายการอ้างอิง

- กรมประมง. (2558). *แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมง*
ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562. ม.ป.ท.
- กรมประมงต่างประเทศ. (2552). *ความเป็นมา IUU*. วันที่ค้นข้อมูล 7 กรกฎาคม 2560, จาก
<https://www.fisheries.go.th/fpo-trang/IUU/kampenma.pdf>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2560). *ไทยยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลง*
สหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์. วันที่ค้นข้อมูล 3 มิถุนายน 2560, จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7157&filename=index_
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (ม.ป.ป.). *บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่องร่างพระราชบัญญัติ*
การประมง พ.ศ... วันที่ค้นข้อมูล 5 กันยายน 2560, จาก [http://www.lrct.go.th/?](http://www.lrct.go.th/?wpfb_dl=8098)
[wpfb_dl=8098](http://www.lrct.go.th/?wpfb_dl=8098)
- ไทยพับลิก้า. (2015). *คำวินิจฉัยกรรมาธิการยุโรปกรณี IUU (1) : รายงานการตรวจเยี่ยมฉบับ*
สมบูรณ์ปี'57 ระบุ การแก้ไขข้อบกพร่องปี '54 “มีน้อยหรือไม่มีเลย”. วันที่ค้นข้อมูล 13
ธันวาคม 2560, จาก <https://thaipublica.org/2015/09/iuu-1/>
- ชล บุนนาค. (2555). *แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิด*
ประเทศไทย. ชุดหนังสือโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: คณะเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2560). *โครงสร้างอำนาจและการกระจุกตัวของ*
ความมั่งคั่งในท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก. *วารสารการเมือง การบริหาร*
และกฎหมาย, 9(3), 111-136.
- ชาติรี วงษ์ลำดับ (2559, 11 กุมภาพันธ์). *ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตราด. ให้สัมภาษณ์รายการ*
เสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเล ขีดเส้นชีวิตประมงพื้นบ้าน.
- ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง. (2559, 8 พฤศจิกายน). *สภาพปัญหาและความต้องการของ*
ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง. การเสวนากลุ่มย่อย.
- ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด. (2559, 7 ธันวาคม). *สภาพปัญหาและความต้องการของชาวบ้านใน*
ตำบลแหลมกลัด. การเสวนากลุ่มย่อย.

- นวนลภา ศรประดิษฐ์. (2559, 8 พฤศจิกายน). แขนงนำภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองคันทรอง อำเภอเมือง จังหวัดตราด. สัมภาษณ์.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2558). การประมงไทยกับ IUU: มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก. วันที่ค้นข้อมูล 9 ธันวาคม 2560, จาก <http://prachatai.com/journal/2015/07/60439>
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2559, 8 พฤศจิกายน). ชาวประมงพื้นบ้านอำเภอตราด. สัมภาษณ์.
- เพลินพิศ โปธิสสัย. (2559). การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม. รายงานการวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะ สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 15. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข. (2559, 11 กุมภาพันธ์). ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ. ให้สัมภาษณ์รายการเสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเลขีดเส้นชีวิต ประมงพื้นบ้าน.
- เรืองโร โตกฤษณะ. (2558). โครงการปรับทัศนสถานภาพความรู้ เรื่อง การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทรัพยากรประมงทะเล. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- วัชร มันทวิล. (2559, 11 กุมภาพันธ์). ชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดตราด. ให้สัมภาษณ์รายการเสียงประชาชนเปลี่ยนประเทศไทย ตอนขีดเส้นทะเล ขีดเส้นชีวิตประมงพื้นบ้าน.
- วิริยะ คล้ายแดง. (2558). การประมงที่ผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ. วันที่ค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม 2560, จาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt.../ewt_dl_link
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สันติพจน์ กลับดี. (2558). รู้จัก Tier 1 Tier 2 และ Tier 3 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์. วันที่ค้นข้อมูล 13 ธันวาคม 2560, จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4391&filename=index
- แสงจันทร์ มาน้อย. (2557). การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4(15).

สมมะแอ เจมมุดอ. (2559, 3 มิถุนายน). ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และนายกสมาคมสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย. ให้สัมภาษณ์ในรายการเวที สาธารณะ : เล็กเล็ก ประมงโลก.

สมนึก หงษ์วิเศษ. (2560, 25 มิถุนายน). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลแหลมกลัด. สัมภาษณ์.

สุเทพ ปันจามนธ์. (2560, 13 กรกฎาคม). ชาวประมงในจังหวัดตราด. สัมภาษณ์.

สมนึก หงษ์วิเศษ. (2559, 7 ธันวาคม). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แหลมกลัด. สัมภาษณ์.

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ. (2555, 15-17 ตุลาคม). แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทาง รอดสุดท้ายอุตสาหกรรมประมง-กุ้งไทย. ฉบับที่ 4462. หน้า 14.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). มิติชุมชน วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการ ทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงพื้นบ้าน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุธร ฤทธิลิก. (2556). การจัดการทรัพยากรประมง. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

Charles A. T. (2001). *Sustainable Fishery Systems*. New York: Blackwell Science.

Council Regulation (EC) No 1005/2008. (2008). *Official Journal of the European Union*. Retrieved January 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1005>

Department of State, United States of America. (2017). *Trafficking in persons report*. Retrieved February 11, 2018, from <http://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

The EU IUU Regulation. (2016). *Building on success EU on the global fight against illegal fishing*. March 3, 2018, from http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/02/IUU_report_090216_web.singles.pdf