



รายงานการวิจัย  
เรื่อง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน  
และไร้การควบคุม: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด  
Problems Concerning Illegal, Unreported and Unregulated Fishing:  
A Case Study of Ao Trat Geo-ecology in Trat Province

โดย  
พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา  
ชัยณรงค์ เครือนวน

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
กรกฎาคม 2561

สัญญาเลขที่ วจ 008/2560

รายงานการวิจัย

เรื่อง

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน  
และไร้การควบคุม: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด

Problems Concerning Illegal, Unreported and Unregulated Fishing:  
A Case Study of Ao Trat Geo-ecology in Trat Province

โดย

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

ชัยณรงค์ เครือนวน

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

## คำนำ

งานวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด” (Problems Concerning Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: A Case Study of Ao Trat Geo-ecology in Trat Province) คณะผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และการสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชาวประมงพื้นบ้านเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย รวมถึงได้ข้อเสนอเพื่อดำเนินมาตรการในการป้องกันต่อต้านและการจัดการทำประมงผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

คณะผู้วิจัย  
กรกฎาคม 2561

## บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะกรณีศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป รวมทั้งการวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายดังกล่าว การวิจัยอาศัยกรอบคิดสถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีวิทยาในการวิเคราะห์แบบโครงสร้างและผู้กระทำการภายใต้หลักทฤษฎีวิถี ผลการศึกษา พบว่า

สาเหตุที่ได้รับใบเตือนครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมง ซึ่งตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยอยู่กลุ่มที่ 2 ต่อมาถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 สำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายเป็นไปในรูปแบบของการปรับปรุงกฎหมายประมง เช่น การตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกรมประมง เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายของรัฐเหล่านั้น บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมงที่ชาวประมงพื้นบ้านโดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตรหรือบางครั้งมีอาชญาบัตร แต่อาชญาบัตรผิดประเภท เช่นเดียวกับปัญหาเกี่ยวกับการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งห้ามไม่ให้ชาวประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง หรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เป็นต้น สภาพปัญหาและผลกระทบเช่นนี้ดำรงอยู่พร้อมกับการขาดมาตรการที่ชัดเจน เพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ส่วนข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับวิธีการออกมาตรการแก้ไขปัญหากการทำประมงผิดกฎหมาย เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย เป็นต้น ขณะเดียวกันกลไกรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องอาจต้องทบทวนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลใหม่ เช่น การนำเอาหลักบริหารจัดการร่วมมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม การสร้างความสมดุลเกี่ยวกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากรประมง การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการประมง การยกร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมในการทำประมงพื้นบ้าน เป็นต้น การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ต้องเกิดขึ้นควบคู่กับการลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหากการทำประมงผิดกฎหมายแก่ชาวประมงพื้นบ้าน เช่น การผ่อนปรนหรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลาย การแก้ไขหรือผ่อนผันการจำกัดพื้นที่ทำการประมง การแก้ไขนิยามประมงพื้นบ้าน การช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมง

พื้นบ้าน การกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำการประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกรัฐและชุมชน  
ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างพลังอำนาจให้แก่ประมงพื้นบ้าน เป็นต้น

## Abstract

This research is the qualitative research with the case study. The objective in this research is to study the cause of Thailand has been warned by European Union includes with the measure analysis and the problem from the measure enforcement in the title of the corrective measure in the illegal fishery and lacking of reporting, uncontrollable toward the local fishermen, and created the suggestion for solving the problem which were the result from the solving problem measure of the illegal fishery. The research uses the conceptual framework that is the roles in managing the natural resources as the base for understanding with the social phenomenon by using the structural analysis and acting under the dialectic method.

The result found that the cause of receiving the notices paper was Thailand didn't follow the European Union's regulations (EC) No 1005/2008 in the issue of preventing, suppressing and eliminating the illegal fishery and the situation of the human trafficking in the fishery business. As the human trafficking in Thailand report found that Thai is in group 2, and has been decreased to group 3. For the measure in solving the illegal fishery problem has been following the pattern of fishery law edition such as, the legislation of the fishery act, B.E.2558, legislating of ministerial regulation, announcing of Ministry of Agriculture and Cooperatives, announcing of fisheries. Some of these legal measures created the problems and impacted to the local fisherman such as, the problem that related to the equipment of fishery license or the fishery license which most of the local fisherman don't have the license, or sometime they have the license, but with the wrong category. It is the same problem about the definition of the offshore which don't allow the local fisherman to do the fishery in the offshore area, or the problem that relates to the definition of the local fisherman boat, the problem that relates to the stateless boat. The statement of problem and the impact are still there together with the lacking of the obviously measure for guaranteeing or healing the local fisherman who have been affected from the solving problem in the illegal fishery.

The suggestion of solving the problem, the involved person should give the important to the method of releasing the measure for solving the problem in illegal fishery such as, the analyzing the affect in legislating the law, or the lesson learned visualizing from the oversea that achieved in the problem solving in the illegal fishery in order to be the guideline for solving the problem in Thailand. In the mean times, the mechanic state and the involved person might need to review the guideline of the marine resource such as, using the co-management for creating the balance about the

concept in the fishery resources management, using the economics for being one of the fishery management and drafting the law for the co- resources management in the local fishery. Proceeding in that appearance needs to occur together with the affect decreasing from the problem solving in the illegal fishery to the local fisherman such as, lessening or releasing the various licenses, solving or lessening the limited space for doing the fishery, editing the definition of the local fishery, assisting or healing the local fishery, decentralization in managing about doing the local fishery to the mechanic state and the local community includes with creating the authorize power to the local fishery.

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ข
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
<b>บทที่</b>	
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 การสำรวจองค์ความรู้.....	6
สถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.....	6
เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	26
นियามศัพท์เฉพาะ.....	38
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	39
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	39
การตรวจสอบข้อมูล.....	40
วิธีวิทยาในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	40
4 ผลการศึกษา.....	42
สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม.....	42
มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน.....	80
ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ เพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน.....	125

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	129
ข้อค้นพบจากการวิจัย.....	129
อภิปรายผลการศึกษา.....	140
ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย.....	142
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	142
บรรณานุกรม.....	143
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	153

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	บทบาทของผู้กระทำการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	24
2	กฎหมายระหว่างประเทศด้านการประมง.....	51
3	รายชื่อรัฐเจ้าของธงที่อยู่ในสถานะต่าง ๆ ตามประกาศของคณะกรรมการยุโรป.....	68
4	รูปแบบกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในช่วงปี พ.ศ. 2558-2560.....	81
5	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประมงพื้นบ้านเพื่อแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม.....	84
6	ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมาจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม.....	99
7	จำนวนเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสที่ใช้เครื่องมือทำการประมงพาณิชย์ และใช้เครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านที่ต้องขออนุญาต.....	111
8	ระดับและรูปแบบของแนวทางในการจัดการร่วมระหว่างรัฐและชุมชน.....	120

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1	ประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบริหารจัดการร่วม..... 18
2	ลักษณะการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร..... 21
3	รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่น..... 21
4	กลไกการจัดการประมงร่วมระหว่างรัฐบาลกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรจัดการประมงของชุมชน..... 23
5	ส่วนได้เสียในการจัดการร่วมด้านการประมง..... 23
6	การเชื่อมโยงการจัดการประมง IUU โดยใช้แผนปฏิบัติการสากล ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ..... 57
7	องค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) ต่าง ๆ ของโลก..... 58
8	การบริโภคผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของสหภาพยุโรป..... 60
9	กระบวนการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค..... 61
10	มาตรการป้องกันการนำเข้าสินค้าประมงที่เข้ามาในตลาดสหภาพยุโรป โดยต้องผ่านการตรวจสินค้าตามกฎระเบียบ IUU..... 63
11	ลักษณะการประมง IUU ในอาณาเขตทางทะเล..... 65
12	ข้อมูลของประเทศที่เคยได้รับ “ใบเหลือง/ใบแดง” และปัจจุบันได้รับ “ใบเขียว”..... 69
13	การจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย..... 75
14	เขตทะเลชายฝั่งจังหวัดตราดตามกฎหมายกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560..... 104
15	เปรียบเทียบจำนวนของเรือประมงพื้นบ้านและจำนวนเรือประมงพาณิชย์ในประเทศไทยกับพื้นที่ทำการประมงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558..... 108

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

ประเทศไทยนับเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำลำดับต้น ๆ ของโลก โดยมีมูลค่าการส่งออกในหมวดสินค้ากุ้ง หอม กุ้ง ปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทูน่ามากกว่าสามแสนล้านบาท ดังนั้น การประมงถือเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศอันดับต้น ๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องตามมาอีกมากมาย อย่างไรก็ตามแล้วแต่การทำประมงที่ผ่านมามีต้องประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล ทั้งความเสื่อมโทรมตามธรรมชาติและความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ กล่าวโดยเฉพาะสาเหตุจากมนุษย์นั้น เกิดขึ้นจากการทำประมงที่มุ่งหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูง ส่งผลให้มีผู้สนใจเข้ามาประกอบอาชีพประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทั่งเกิดสถานการณ์การทำประมงมากเกินไป (Overfishing) ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนและประสิทธิภาพของเรือ เครื่องมือประมง โดยเฉพาะเครื่องมืออวนลาก อวนรุน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจับสัตว์น้ำหน้าดินและเป็นเครื่องมือที่มีการทำลายสูง เพราะไม่สามารถคัดเลือกสัตว์น้ำเป้าหมายได้ (Non-selective Gear) รวมทั้งในกระบวนการประมงมีการขูดรีดแรงงานอย่างเข้มข้น สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็วและผิดต่อกฎหมายสากลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลในทุก ๆ ด้าน<sup>1</sup> (วิริยะ คล้ายแดง, 2558; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

ด้วยเหตุนี้ การประกอบการประมงในประเทศไทยที่ผ่านมาจึงไม่เป็นไปตามระเบียบที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของคณะกรรมการอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Committee on Fisheries: COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)<sup>2</sup> ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป (EU) ประกาศว่าจะงดนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมามีการประกอบการประมงของไทยยังไม่มีมาตรการป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำรายงาน และไร้การควบคุม (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

---

<sup>1</sup> อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2525

<sup>2</sup> FAO มีการประชุมในปี ค.ศ. 1991 ว่าควรมีแนวทางในการจัดการและอนุรักษ์สัตว์น้ำทางทะเล เพราะในช่วงเวลานั้น มีการทำประมงเกินขนาดจนประชาคมระหว่างประเทศเกรงว่าจะเกิดปัญหาการขาดแคลนอาหาร และมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป กระทั่งในปี ค.ศ. 1995 ที่ประชุมของ FAO จึงได้มีการออกตราสารระหว่างประเทศที่เรียกว่า “Code of Conduct for Responsible Fisheries” และในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการออกแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU (IPOA-IUU)”

เมื่อสหภาพยุโรปประกาศใช้มาตรการเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกมาตรการแก้ไข ปัญหาผ่านการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยการจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการ แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์และมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเป็นคณะทำงาน รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในหลาย ๆ มิติ

ต่อมารัฐบาลเริ่มมีการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวด มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการออกมาตรการควบคุมเรือประมง เช่น หากเรือประมงลำใดไม่ขึ้นทะเบียน เรือ ไม่มีใบอนุญาตทำการประมง หรือ “อาชญาบัตร” จะไม่สามารถออกจับปลาได้ การห้ามใช้เรือ อวนลาก การกำหนดให้ติดตั้งเครื่องมือติดตามเรือประมงนอกน่านน้ำ สำหรับเรือประมงขนาด 60 ตัน กรอสขึ้นไป และการใช้ระบบควบคุมการแจ้งเข้าออกของเรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป เป็นต้น ทั้งนี้หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนจะต้องถูกดำเนินการตามมาตรการปกครองและการได้รับโทษ ทางอาญา

ผลจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเช่นนี้ เป็นเหตุให้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐ และผู้ประกอบการประมง เพราะเรือประมงส่วนใหญ่ในประเทศไทยไม่มีใบอนุญาตและ หากต้องการทำให้เรือถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้อาชญาบัตรในการประกอบการประมง เรือประมง เหล่านั้นต้องลงทุนเพิ่มประมาณลำละสองแสนถึงห้าแสนบาท รวมทั้งผลกระทบที่เกี่ยวข้องตามมาใน มิติต่าง ๆ เช่น เรือประมงจำนวนกว่า 3,000 ลำ<sup>3</sup> ไม่สามารถประกอบกิจการประมงได้ ลูกเรือประมง ขาดรายได้ในการดำเนินชีวิต ธุรกิจหรือผู้ประกอบการต้นทาง ไม่ว่าจะเป็นโรงงานน้ำแข็ง ผู้ค้ำน้ำมัน ผู้ค้าวัสดุและอุปกรณ์การประมงขาดรายได้หรือมีรายได้ลดลง ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ประมง ทั้งทำเทียบเรือ องค์กรสะพานปลา แพงปลา และห้องเย็นขาดแคลนวัตถุดิบ เป็นต้น (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 2558)

กล่าวโดยเฉพาะการทำประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมิเขตนอ่าวตราด ผลจากการประกาศใช้ มาตรการเช่นนี้ของรัฐบาลไทย นำมาซึ่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงในหลาย ๆ มิติ เช่น “การห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านออกทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (สามไมล์ทะเล)” กรณีดังกล่าวทำให้ชาวประมงหลายร้อยครอบครัวในพื้นที่ภูมิเขตนอ่าวตราด ไม่สามารถออกเรือหาปลาได้ ส่งผลต่อสถานะและสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ เพราะชาวประมงเรือ พื้นบ้านโดยส่วนใหญ่ “เป็นคนหาเช้ากินค่ำ” กระทั่งชาวประมงบางรายตัดสินใจขายเรือประมงของ ตนเองทิ้งเพื่อแสวงหาอาชีพใหม่ (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559) หรือปัญหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับ “อาชญาบัตร” ที่รัฐบาลระบุว่าเรือประมงลำใดที่ไม่ขึ้นทะเบียน ไม่มีใบอนุญาต หรือ อาชญาบัตรจะไม่สามารถออกจับปลาได้ ประเด็นดังกล่าวทำให้เรือประมงหลายร้อยลำที่ไม่มี

<sup>3</sup> ดังกรณีของจังหวัดสงขลา มีเรือประมงอยู่ประมาณ 1,000 ลำ แต่มีเรือที่ต้องตามกฎหมายประมง เพียง 100 กว่าลำ ดังนั้น จึงมีเรือจอดเทียบท่ากว่า 800 ลำ หรือกรณีของจังหวัดปัตตานี นครศรีธรรมราช สตูล ตรัง ที่มีเรือประมาณร้อยละ 80 หยุดการทำประมง เป็นต้น

ใบอาชญาบัตรหรือมีใบอาชญาบัตรแต่ผิดประเภทไม่สามารถออกเรือหาปลาได้ (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2559)

รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เช่น การระบุให้แรงงานในเรือไม่ว่าจะเป็นใต้เรือ นายท้ายเรือ ช่างเครื่องจะต้องมีบัตรประชาชน ทั้งนี้ นายท้ายเรือ นายช่างเครื่องต้องมีใบประกาศ ส่วนภายในเรือต้องมีทะเบียนลูกจ้าง ใบอนุญาตทำงาน สัญญาจ้างของแรงงาน และบังคับให้ใต้เรือ นายท้ายเรือจะต้องเป็นคนไทยเท่านั้น (ส่วนช่างเครื่องให้ผ่อนผันเป็นคนต่างด้าวได้ แต่ต้องไปแก้ไข กฎระเบียบแรงงานที่กำหนดไว้ว่าคนต่างด้าวต้องเป็นกรรมกรหรือแม่บ้าน) หรือในกรณีของประมง พื้นบ้านผ่อนผันให้นายท้ายเรือและนายช่างเครื่องเป็นคนเดียวกันได้แต่ต้องเป็นคนไทยเท่านั้น หรือ การที่เรือประมงขนาดเล็กต้องเสียภาษีเท่ากับเรือประมงขนาดใหญ่ กรณีเหล่านี้ส่งผลต่อต้นทุนและ การบริหารจัดการของผู้ประกอบการเรือประมง ทำให้เรือประมงบางลำไม่สามารถออกเรือหาปลาได้ บางรายต้องเลิกจ้างแรงงาน บางรายไม่สามารถหาใต้เรือที่เป็นคนไทยได้

จากตัวอย่างของปัญหาทางกฎหมายประมงที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพของ ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมิวิเศษณ์อ่าวตราดเช่นนี้ นำไปสู่การตั้งคำถามของภาคประชาสังคมใน ชุมชนท้องถิ่นที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) และมาตรการของรัฐ โดยเฉพาะประเด็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดการทรัพยากร รวมทั้งฐานคิดของรัฐและกลไกรัฐ ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ว่าความสมดุล ระหว่างวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ของผู้คนในประเทศ (หลักความจำเป็น) กับหลัก มาตรฐานสากล (หลักความเป็นสากล) จะสามารถเดินหน้าไปพร้อม ๆ กันได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัย จึงสนใจที่จะศึกษาว่าประเทศไทยได้รับการเตือนกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาด การรายงาน และไร้การควบคุมนั้นเกิดขึ้นมาจากสาเหตุใดบ้าง และภายหลังจากแจ้งเตือนผู้เกี่ยวข้องมี มาตรการในแก้ไขปัญหาอย่างไร โดยมาตรการเหล่านั้นสร้างปัญหาหรือส่งผลกระทบต่อชาวประมง พื้นบ้านในรูปแบบใดบ้าง และภายใต้ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในกรณีการทำ ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. เพื่อวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน
3. เพื่อสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขการทำประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาลไทย ทั้งสาเหตุภายในที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการทำประมงของไทยที่ผ่านมาที่ถูกปล่อยปละละเลยไม่มีการควบคุม ตรวจสอบ และสาเหตุภายนอก โดยเฉพาะการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าประมงของไทยภายใต้หลักความเป็นสากล หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจุดเน้นในการวิเคราะห์จะอยู่ที่ มาตรการในการแก้ไขปัญหาเรือประมงพื้นบ้าน และชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตามมาจากการประกาศใช้มาตรการของรัฐต่อชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคอาเซียน อ่าวตราด ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งข้อเสนอในการออกมาตรการ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ข้อเสนอเชิงหลักการที่บริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลฯ และข้อเสนอเชิงปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ

### 2. ขอบเขตด้านเวลา

คณะผู้วิจัยจะเริ่มทำการศึกษาดังแต่ช่วงเวลาที่เหมาะสมยุโรป (EU) ให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย เนื่องจากสหภาพยุโรปเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะป้องกันและขจัดปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้เพราะ ช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเปลี่ยน (Turning Point) สำคัญในการบริหารจัดการประมงในประเทศไทยและใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อหาความเชื่อมโยงถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปประกาศมาตรการนี้ กับประเทศไทย

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) ที่มุ่งเจาะลึกสาระใน รายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีใดกรณีหนึ่ง เกี่ยวกับปัจเจกชนหนึ่งคน กลุ่มหนึ่งกลุ่ม องค์กร หนึ่งองค์กร ขบวนการทางสังคมหนึ่งขบวนการ เหตุการณ์หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งการวิจัยจาก กรณีศึกษาเปรียบเสมือนการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยใช้พื้นที่ ภูมิภาคอาเซียน อ่าวตราด ซึ่งประกอบด้วยตำบลขนาดเล็ก ตำบลกลางใหญ่ ตำบลไม้รูด ตำบลแหลมหลัด ตำบลขำราก ตำบลตะกาด ตำบลท่าพริก ตำบลเนินทราย ตำบลหนองคันทรัง ตำบลห้วยน้ำขาว ตำบลอ่าวใหญ่ ตำบลหนองโสน ตำบลแหลมงอบ เป็นกรณีศึกษา เพื่อใช้กรณีศึกษาดังกล่าวเป็นตัว แทนที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามมาจากความพยายาม แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนทางเลือกในการแก้ไขปัญหามาจากผู้คนที่ ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านในชุมชนท้องถิ่นภาคตะวันออก

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจร่วมระหว่างรัฐและชาวประมงพื้นบ้านเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. คาดว่าผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่การสร้างข้อเสนอเพื่อดำเนินมาตรการในการป้องกันต่อต้าน และการจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

## บทที่ 2

### การสำรวจองค์ความรู้

การสำรวจองค์ความรู้ในครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจกับวิถีคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ความเชื่อที่ว่าความจำกัดและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการดูแลทรัพยากรที่ไม่ดีพอ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขีดจำกัด กระทั่งระบบทรัพยากร (Resource System) ที่ทำการผลิตทรัพยากรนั้นเสื่อมสภาพลง ด้วยเหตุนี้เอง การจัดการทรัพยากรที่ดีควบคู่กับการใช้ทรัพยากรให้เหมาะสม จึงเปรียบเสมือนหลักประกันในการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ การสำรวจองค์ความรู้ครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะทำการสำรวจสถาบันหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากนั้นจะศึกษางานวิจัยหรือผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อวิเคราะห์ถึงขอบข่ายและพรมแดนขององค์ความรู้ที่มีต่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในสังคมไทย

#### สถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กระบวนการจัดการทรัพยากรนั้น มิได้มีแต่รัฐที่อาศัยอำนาจที่เป็นทางการเท่านั้น ตรงกันข้ามยังมีชุมชนที่อาศัยจารีต ประเพณี และศาสนาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรเหล่านั้น กล่าวได้ว่าการจัดการทรัพยากรโดยรัฐและชุมชนล้วนแล้วแต่มีจุดแข็งจุดอ่อนแตกต่างกันไปภายใต้สถานการณ์และข้อจำกัดของสถาบันทั้งสอง ทำให้ปัจจุบันมีการนำเสนอทางเลือกในรูปของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นผ่านแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม ดังนั้นหากพิจารณาถึงสถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 สถาบันหลัก ๆ คือ รัฐ ชุมชน และการจัดการทรัพยากรร่วม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### 1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ

การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional State) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547) การที่รัฐสมัยใหม่มีอธิปไตยเป็นอำนาจอันชอบธรรมภายในดินแดนที่แน่นอน ทำให้รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไม่มากก็น้อย แต่ในการดำเนินงานของรัฐในภาคปฏิบัตินั้น อำนาจการปกครองจะถูกจัดสรรออกไปยังสถาบันการเมืองในส่วนกลางหรือระดับชาติ (Central or National Institution) กับสถาบันนอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น (Peripheral or Local Institution) ฐานคิดเช่นนี้ทำให้รัฐมีหน้าที่ในการปกครองดูแลกิจการในเขตของตน โดยรัฐพยายามขยายอำนาจไปให้เต็มพื้นที่ซึ่งเป็นเขตแดนของประเทศ ทั้งเข้าไปควบคุมการปกครองท้องถิ่น การควบคุมที่ดินและพื้นที่ป่า การรับเอาระบบกฎหมายตะวันตก และความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง ปฏิบัติการทางการเมืองเช่นนี้ทำให้เกิดการขยายอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรที่ดินและป่าเพิ่มมากขึ้น ผ่านการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการสร้าง

อาณาเขตของรัฐ กระบวนการทั้งหมดมีเป้าหมายเพื่อสนองต่อความมั่นคงของรัฐและความเติบโตทางเศรษฐกิจ (อูตมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 30)

กล่าวได้ว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐมีความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ (ปีทมาวดี ชูชุกิ และชล บุนนาค, 2552, หน้า 323-326; นิตยา โพธิ์นอก, 2557, หน้า 24-25; ชล บุนนาค, 2555, หน้า 20)

ก. ความล้มเหลวของกลไกตลาด เนื่องจากกลไกตลาดจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินที่ชัดเจน (Well-defined Property Right) โดยการผลิตหรือการบริโภคไม่ก่อให้เกิดผลกระทบจากภายนอก สินค้าหรือบริการไม่เป็นสินค้าสาธารณะ แต่ในกรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นทรัพย์สินร่วม (Communal Property) หรือทรัพย์สินที่เปิดให้ทุกคนเข้าถึงได้ (Open Access) ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากในการตั้งราคาของการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากร ทำให้การใช้ทรัพยากรเปรียบเสมือนของฟรี หรือหากมีราคาก็มักจะเป็นราคาต่ำกว่าต้นทุนและประโยชน์แท้จริงของสังคม ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรเกินระดับที่เหมาะสม กลไกตลาดจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการดูแลจัดการทรัพยากร โดยการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย กระทั่งรัฐมีอำนาจสั่งการและควบคุม

ข. เป้าหมายของสังคมกับการจัดสรรทรัพยากรเป็นที่ยอมรับกันว่าการจัดสรรทรัพยากรมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด (Maximize Social Welfare) หลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุสวัสดิการสังคมสูงสุด คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเสมอภาค (Equity) กรณีประสิทธิภาพและความเสมอภาคในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามทฤษฎีตะวันตก และกฎหมายแบบดั้งเดิมออกแบบให้รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญ ในทางปฏิบัติรัฐอาจจะให้สัมปทานแก่เอกชน หรือกำหนดมาตรการหรือดำเนินนโยบายในทางที่ทำให้ระบบตลาดเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้และจัดสรรทรัพยากรบางชนิดได้ แต่ในทางเศรษฐศาสตร์กลับมีการตั้งข้อสังเกตว่าในบางครั้งรัฐอาจล้มเหลว (Government Failure) เนื่องจากการที่รัฐมีสิทธิ์หรืออำนาจหน้าที่บางอย่างที่คนทั่วไปไม่มี เจ้าหน้าที่รัฐจึงแสวงหาประโยชน์ส่วนตน แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) และไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Principal-agent Problem)

ค. ความชอบธรรมของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นตัวแทนของประชาชนโดยส่วนใหญ่ มีที่มาของอำนาจที่ชอบธรรมและมีกฎหมายที่เป็นทางการในการรองรับการใช้อำนาจ ประกอบกับในประเทศกำลังพัฒนา การที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศเปรียบเสมือนแนวทางที่ดีที่สุดในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศจาก “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (Tragedy of the Commons) เนื่องจากการใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนทำให้เกิดความเสื่อมโทรม ตัวอย่างโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม เช่น การจับปลาในทะเลเป็นจำนวนมาก ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ ปลาถูกจับไปมากเกินกว่าที่จะวางไข่ เมื่ออัตราการจับสูงกว่าอัตราการเติบโตปลาก็จะหมดไปจากทะเล เป็นต้น

ง. หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคลใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการควบคุมทรัพยากรเหล่านี้ก็จะถูกใช้จนหมดสิ้น ดังนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทในฐานะที่เป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกบุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการละเมิดกฎ กติกา เพราะรัฐมีข้อมูลที่สมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฎ กติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐที่ผ่านมา พบว่า รัฐใช้แนวทางในการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (แบ็งค์ งามอรุณโชติ, 2556, หน้า 37)

ก. การออกกฎหมายในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นต้น

ข. การออกกฎหมายในการจำกัดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ค. การออกกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดตั้งเขตป่าสงวนเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรอื่น ๆ ภายในป่า เป็นต้น

ง. การมอบสิทธิแก่เอกชน โดยการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นสินค้าเอกชนผ่านการมอบสิทธิให้แก่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนให้ทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาภายใต้ความเชื่อที่ว่าเมื่อทรัพยากรร่วมกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว จะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี เช่น การให้สิทธิแก่เอกชนผ่านสัญญาสัมปทาน (Concession) หรือการแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract) เป็นต้น

กล่าวโดยเฉพาะสังคมไทย การจัดการทรัพยากรของรัฐตั้งแต่อดีตมีเป้าหมายเพื่อวางโครงสร้างของทรัพยากรให้เป็นไปตามมาตรฐานของนานาชาติโดยถือว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติและเป็นสมบัติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารจัดการจึงเป็นไปในลักษณะของการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ของชาติ ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น สำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐไทยมีพัฒนาการมาทั้งหมด 4 ยุคใหญ่ ๆ คือ ยุคแรก เป็นยุคที่ชุมชนต่าง ๆ มีสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นอิสระ โดยรัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะประเด็นความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ยุคที่สอง เป็นยุคที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบ กฎ ระเบียบ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐส่วนกลางในการควบคุมจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นต่าง ๆ ยุคที่สาม เป็นยุคที่รัฐไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และยุคที่สี่ เป็นยุคที่รัฐรับรองสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการร่วม โดยที่รัฐยังคงมีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 17-18)

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ถูกตั้งข้อสังเกตจากอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544, หน้า 221-222, 2543, หน้า 8-10) นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรของไทยว่าเป็นการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว (Linear System of Management) ด้วยการพึ่งพากลไกรัฐ โดยเฉพาะการออกกฎหมายเพื่อการควบคุม ขณะเดียวกันรัฐเองก็ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรร่วมประเภทที่ต้องใช้ร่วมกัน (Common Property) กล่าวคือ การมองทรัพยากรร่วมว่าเป็นทรัพยากรที่มีต้นทุนสูงมากในการจัดการควบคุม ทำให้หน่วยงานรัฐหน่วยงานเดียวไม่สามารถ

แบบรับภาระได้ กระทั่งเกิดการปล่อยให้เข้าถึงทรัพยากรในลักษณะเปิด (Open Access) จนนำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรงภายใต้สถานการณ์เข้าถึงทรัพยากรแบบเปิดนี้ รัฐกลับใช้นโยบายที่ขัดแย้งกัน โดยมีมติหนึ่งสนับสนุนกลไกตลาดด้วยการเพิ่มประโยชน์ด้านต่าง ๆ แต่อีกมติหนึ่งกลับเพิ่มมาตรการอนุรักษ์อย่างเข้มข้นด้วยการขยายพื้นที่อนุรักษ์ แม้ที่ผ่านมารัฐไทยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรส่วนรวมอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรชายฝั่ง ทรัพยากรประมงทะเล และสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้รัฐมีอำนาจบังคับและควบคุมทั้งในด้านการใช้และการจัดการเป็นหลัก แต่กลับมีปัญหากับการบังคับใช้กฎหมาย เพราะการมองทรัพยากรแต่ละประเภทแยกออกจากกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายมักให้อำนาจหน่วยราชการเพียงหน่วยงานเดียว มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรประเภทใดประเภทหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานและความต้อยประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร การที่ข้อบัญญัติของกฎหมายมองทรัพยากรส่วนรวมแต่ละประเภทแยกออกจากกันเช่นนี้ เกิดขึ้นจากการยึดหลักการที่เน้นแง่มุมเฉพาะด้านผลประโยชน์ของทรัพยากรเป็นสำคัญ ทำให้ทรัพยากรในมุมมองของกฎหมายมีเพียงมิติในเชิงกายภาพเท่านั้น โดยมองข้ามมิติในเชิงคุณค่าและวัฒนธรรมของทรัพยากรตามความเข้าใจของท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรจึงไม่ยอมรับจารีตท้องถิ่น ในฐานะกฎเกณฑ์หนึ่งที่เป็นทางเลือกสำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพราะหลักการที่แฝงอยู่ในการบังคับใช้กฎหมายยึดมั่นอยู่กับระบบความรู้ที่เน้นการจัดการทรัพยากรเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์เป็นหลัก เป็นผลให้กฎหมายถูกนำมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มในสังคมและห่างไกลจากสภาพความเป็นจริง ดังเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรได้อย่างแท้จริง เช่นเดียวกับชล บุนนาค (2555, หน้า 20-21) ที่วิเคราะห์ว่าในสถานการณ์ที่เป็นจริงของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐค่อนข้างที่จะขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กติกาและไม่สามารถจับและลงโทษผู้ที่ละเมิดกติกาที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐได้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีคนทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพเปิดกว้าง ไม่มีกรรมสิทธิ์และจบลงด้วยโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม ขณะที่การให้สัมปทานแก่เอกชนก็ไม่มีหลักประกันต่อความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์

การวิพากษ์การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ยังปรากฏให้เห็นจากการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ชุมชนในนโยบายจัดการทรัพยากรของยศ สันตสมบัติ (2543, หน้า 136-140) ที่ชี้ให้เห็นว่า การให้สิทธิ์แก่รัฐในการจัดการทรัพยากรนั้น ก่อให้เกิดความลักลั่นขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่ออกโดยรัฐและประเพณี ซึ่งกลายเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐ ขณะเดียวกันระบบจัดการทรัพยากรโดยรัฐก็มีรูปแบบรวมศูนย์ ทำให้รัฐบังคับใช้หลักเกณฑ์ กฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการ และการควบคุมเป็นการทั่วไปทั่วทั้งประเทศโดยไม่จำกัดพื้นที่ ในขณะที่ทรัพยากรและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลาย เช่นเดียวกับความลักลั่นขัดแย้งของนโยบายรัฐ เช่น นโยบายด้านความมั่นคงซึ่งรัฐและชนชั้นนำมองว่าการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องของความมั่นคงและแยกไม่ออกกับอำนาจอธิปไตย รวมทั้งต้องมีอำนาจตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดเหนือดินแดน ทรัพยากร และประชาชน แต่ประชาชนกลับมองว่าความมั่นคงในชีวิตอยู่ที่การมีสิทธิในการใช้ทรัพยากร ซึ่งผูกพันกับระบบการผลิตและการทำมาหากิน ด้วยเหตุนี้มุมมองและนโยบายของรัฐในเรื่องความมั่นคง จึงก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตและความเป็นอยู่ของ

ประชาชน เป็นต้น หรือการยึดระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายตะวันตกในการจัดการทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ทำให้รัฐอ้างสิทธิเหนือทรัพยากรทั้งหมดเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด ระบบดังกล่าวจึงเป็นการลิดรอนสิทธิชุมชนในการจัดการ ดูแล รักษาทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน เพราะชุมชนไม่มีอำนาจจัดการตามกฎหมาย ขณะเดียวกันระบบดังกล่าวยังทำให้ทรัพยากรส่วนรวมกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่รัฐกลับไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านั้น กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขให้ผู้มีอิทธิพลเข้าไปตักตวงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐได้ เป็นเหตุให้ทรัพยากรส่วนรวมถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว

ข้อสังเกตต่อการจัดการทรัพยากรของรัฐ ยังสะท้อนให้เห็นจากการศึกษาของโพลีลูพาณิซย์กุล (2543, หน้า 317-318) ที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรของรัฐผ่านการใช้กฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ นั้น เป็นการมองทรัพยากรอย่างแยกส่วน ส่งผลให้วิธีการในการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่องของส่วนราชการแต่ละส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ เมื่อนำประเด็นปัญหาเหล่านี้โยงเข้ากับปัญหาของระบบราชการยิ่งกลายเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ มักหวงอำนาจของตนเองเอาไว้ โดยใช้กฎหมายของส่วนราชการโต้แย้งกันและกัน ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายของผู้เกี่ยวข้องที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะในส่วนของทรัพยากรที่อยู่ในภาวะขาดแคลนหรือเกิดความขัดแย้ง การบังคับใช้กฎหมายก็กลายเป็นประเด็นที่ถูกตั้งข้อสงสัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

หรือข้อสังเกตของอุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ (2557, หน้า 18) ที่เห็นว่านโยบายรัฐในการจัดการทรัพยากรมุ่งเน้นกระบวนการจัดการที่เป็นการสั่งการจากเบื้องบน (Top-down) มากกว่าที่จะเปิดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยนโยบายเหล่านี้มุ่งตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจตามอุดมการณ์ทุนนิยม เพื่อให้สังคมไทยเข้าสู่สังคมทันสมัย กระทั่งกลายเป็นเหตุผลให้รัฐเข้าครอบครองพื้นที่และทรัพยากร โดยใช้อำนาจตามกฎหมายออกประกาศเพื่อครอบครองพื้นที่และทรัพยากรภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ รัฐได้ครอบครองพื้นที่และทรัพยากรเป็นของรัฐผ่านการใช้อำนาจความรู้เชิงวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่เป็นองค์ความรู้เชิงเดียวในการจัดการทรัพยากรภายใต้วิธีคิดที่ติดกับหน่วยพื้นที่ทางกายภาพ กระทั่งละเลยองค์ความรู้อื่น ๆ ในท้องถิ่น เช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิของกลุ่ม หรือทรัพยากรร่วม เป็นต้น ทำให้ที่ผ่านมารัฐใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรของชาติ โดยเปิดให้ภาคเอกชนเข้าจัดการทรัพยากรบางประเภทด้วยระบบการเปิดสัมปทาน ด้วยเหตุนี้การจัดการทรัพยากรของรัฐ จึงเป็นเพียงการจัดการภายใต้ระบบสิทธิเชิงเดียวที่หากมิใช่เป็นการจัดการภายใต้สิทธิของรัฐ ก็เป็นการจัดการภายใต้สิทธิของเอกชน มิได้มีหลักการที่เป็นการจัดการภายใต้สิทธิของชุมชนแต่อย่างใด

## 2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน

ความคิดในการจัดการทรัพยากรแนวนี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับความคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดียว กล่าวคือ การสร้างเครื่องมือเพื่อจัดการการใช้ทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ทั้งเครื่องมือที่เป็นกฎหมาย หรือเทคโนโลยีเพื่อป้องกันไม่ให้นมนุษย์ทำลายทรัพยากรเหล่านั้น หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปจนเกินความสามารถที่ทรัพยากร

จะแบกรับได้ เครื่องมือดังกล่าวเปรียบเสมือนกลไกสากลที่คล้ายคลึงกันทั่วโลกและเป็นกลไกกลางของระบบสังคมทั้งหมด ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึง ระบบตลาดและระบบรัฐมากกว่าการให้ความสำคัญกับกลไกของสังคมย่อย หรือชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ร่วมกับระบบนิเวศนั้น อย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้กลไกที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรของรัฐ จึงไม่ได้รับความสนใจและไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ภายในของระบบย่อยที่มีชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยและติดอยู่กับธรรมชาติ จนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าวจะสามารถอยู่ร่วมกันมาได้อย่างมั่นคงและยาวนานเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้การจัดการทรัพยากรของรัฐ จึงแทบจะมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 6-7, 13)

อาจกล่าวได้ว่า แนวทางการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนที่ได้รับการกล่าวอ้างมากที่สุดในการวิชาการปัจจุบัน ก็คือ ผลงานของอีลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวสถาบันนิยมใหม่ (Institutionalist Political Economy) เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource) ทั้งนี้ทรัพยากรร่วมตามความหมายของออสโตรม ก็คือ สินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะบางประการเหมือนกับสินค้าเอกชน และบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ เนื่องจากทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมาก เพราะขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ ในขณะที่ตัวทรัพยากรเองก็มีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภคและยังบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมากจำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อย ๆ ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากการที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากไป และปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี จึงเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วม ประกอบกับผู้ใช้ก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษา เพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาจากการใช้ทรัพยากรได้

ฐานคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยการให้อำนาจแก่ชุมชนนั้น (Self-governance Community) เกิดขึ้นจากข้อค้นพบเชิงประจักษ์ในภาคสนามของออสโตรม ที่พบว่า ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถเรียนรู้และพยายามหาทางออกที่ดีขึ้นในการจัดการทรัพยากร ขณะเดียวกันผู้ใช้ทรัพยากรก็มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชนที่เปรียบเสมือนมาตรการกำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากร เมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ พวกเขาเหล่านั้นก็มีโอกาสสร้างเอาตีกานนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งภายในตัว (Internal Norm) ดังนั้นผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนที่อยู่กับทรัพยากรมาอย่างยาวนานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และสภาพทรัพยากร ทำให้พวกเขาสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>4</sup> ข้อค้นพบนี้ทำให้ออสโตรมเห็นว่ากติกาในการจัดการทรัพยากรนั้น ควรมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 3 ระดับ คือ (ชล บุนนาค, 2555, หน้า 38-39)

ก. กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) คือ กติกาที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะต้องเผชิญในทุก ๆ วัน ซึ่งเป็นกติกาที่กำหนดว่า ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้เครื่องมืออะไรในการเข้าถึงทรัพยากรและใช้ประโยชน์อย่างไร ในปริมาณเท่าใด

<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามแล้วแต่ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย กล่าวคือ หากพวกเขา กำลังเผชิญสภาวะวิกฤติด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้คนเหล่านั้นอาจตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากรและอาจใช้ทรัพยากรร่วมอย่างสิ้นเปลืองแทน

ข. กติกากำกับทางเลือกร่วม (Collective-choice Rules) เป็นกติกาที่ใช้โดยผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ ในการออกแบบนโยบายว่าทรัพยากรจะถูกบริหารจัดการอย่างไร กติการะดับนี้จะมีผลทางอ้อมต่อกติกาในระดับปฏิบัติการ

ค. กติการะดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rules) เป็นกติกาที่กำหนดว่าใครบ้างที่มีสิทธิ์เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกากำกับทางเลือกร่วม และกติกาที่ใช้ในการออกแบบและสร้างกติกากำกับทางเลือกร่วม

กติการะดับต่าง ๆ ข้างต้นนี้ นำมาซึ่งสิทธิในการจัดการทรัพยากรหลากหลายรูปแบบ ทั้งสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากร (Access) สิทธิในการใช้ประโยชน์ (Withdrawal) สิทธิในการจัดการ (Management) ซึ่งเปรียบเสมือนสิทธิที่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนสภาพของระบบทรัพยากรได้ รวมถึงการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) ที่กำหนดว่าใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากรได้ และสิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิ ทั้งสิทธิในการเข้าถึง สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการจัดการ สิทธิในการกีดกัน โดยสิทธิแต่ละประเภทผู้กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น สิทธิบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนด สิทธิบางประเภทอาจถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนประสบความสำเร็จ ออسترอมได้เสนอหลักการในการออกแบบกติกาเพื่อจัดการทรัพยากร (Design Principle) เอาไว้ 8 หลักการ คือ (ชล บุณนาค, 2555, หน้า 41-43)

ก. ความชัดของขอบเขต (Boundaries) คือ การบ่งบอกว่าใครบ้างที่มีหรือไม่มีสิทธิในทรัพยากรนั้น และการแบ่งแยกขอบเขตระหว่างขอบเขตของระบบทรัพยากรที่ชุมชนดูแลกับระบบสังคมนิเวศที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องดูแล

ข. ความสอดคล้อง (Congruence) คือ ความสอดคล้องระหว่างกฎกติกาของชุมชนว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงความสอดคล้องระหว่างประโยชน์ที่สมาชิกได้รับกับต้นทุนที่เสียไป

ค. ในการจัดการทรัพยากรจะต้องเปิดให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกติกา (Collective-choice Arrangements) ทั้งนี้เพราะหากคนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พวกเขาก็จะขาดแรงจูงใจที่จะร่วมดูแลรักษาทรัพยากร

ง. การสอดส่องดูแลที่มีประสิทธิผล (Effective Monitoring) ต้องมีกลไกการสอดส่องดูแลว่า สมาชิกใช้ทรัพยากรตามกติกาที่ตกลงร่วมกันหรือไม่เพียงใด และคอยสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ จะได้สามารถปรับเปลี่ยนกติกาได้อย่างทันที่

จ. หากมีการละเมิดกติกา การลงโทษที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) กล่าวคือ คนที่ละเมิดกติกาครั้งแรก ๆ จะถูกลงโทษค่อนข้างเบา ถ้าทำผิดซ้ำซากจะถูกลงโทษรุนแรงขึ้น

ฉ. มีกลไกจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) ที่มีต้นทุนต่ำและเข้าถึงได้ง่าย ทั้งกลไกระหว่างผู้ใช้กันเองและกลไกระหว่างผู้ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ

ช. รัฐให้การยอมรับในสิทธิของชุมชน (Recognition of Rights) กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องรับรู้และให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกรอบกติกาการใช้และการจัดการทรัพยากร

ข. กฎ กติกาในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นจะต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) ทั้งนี้เพราะระบบทรัพยากรและการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นตั้งอยู่และเชื่อมโยงกับระบบนิเวศเชิงสังคมที่ใหญ่กว่า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วระบบการจัดการและกติกาที่ชุมชนท้องถิ่นสร้างขึ้นจะต้องสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า

เป้าหมายของการนำเสนอแนวคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน (Self-governance Community) ของออสโตรอม ก็คือ การสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรแบบหลายศูนย์ (Polycentric Governance) กล่าวคือ คือ ระบบการจัดการที่มีศูนย์กลางในการตัดสินใจหลาย ๆ ศูนย์ ซึ่งเป็นการตัดสินใจภายใต้ระบบทรัพยากรหนึ่ง ๆ โดยแต่ละศูนย์ก็จะมีสิทธิที่เป็นอิสระและมีข้อจำกัดในเวลาเดียวกัน พร้อมทั้งดำเนินการภายใต้ชุดของกฎกติกาที่ครอบงำอยู่ (Ostrom 2010; Aligica & Tarko, 2012)

ข้อเสนอและหลักการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนของออสโตรอม ถูกวิพากษ์และตั้งข้อสังเกตจากนักวิชาการในสำนักคิดที่เรียกตัวเองว่า “กลุ่มวิพากษ์สถาบันนิยม (Critical Institutionalism)” โดยนักคิดของสำนักนี้ มองว่าแนวคิดของออสโตรอม มีจุดอ่อนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ (Cleaver & De Koning, 2015, pp. 1-18)

ก. การมองข้ามความหลากหลายทางสังคมของผู้คนในชุมชน ทั้งในมิติสังคมที่ผู้คนในชุมชนมีสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกันอย่างมาก หรือมิติเศรษฐกิจที่ต่างคนต่างมีความต้องการและเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนกัน ทำให้มองไม่เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในชุมชนที่มีสถานภาพทางสังคมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ความเป็นชุมชนของออสโตรอมจึงมีลักษณะเหมือนกันทุกหนแห่ง (Universal Theory of Community )

ข. การละเลยการวิเคราะห์อำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในฐานะปัจจัยสำคัญที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จและความล้มเหลวในการสร้างความยั่งยืนให้แก่ธรรมชาติ ทั้งการวิเคราะห์อำนาจและอิทธิพลที่เป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างที่เหลื่อมล้ำกันทางด้านทรัพย์สินสมบัติและส่วนแบ่งของรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มคนในชุมชน รวมทั้งละเลยการวิเคราะห์พลังอำนาจการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นในฐานะจักรกลที่เป็นทั้งแรงสนับสนุนหรืออุปสรรคในการจัดการทรัพยากร

ค. การละเลยการวิเคราะห์บริบทของขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากความเชื่อทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเป็นหนึ่งเดียวและเอกภาพของชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนของออสโตรอมค่อนข้างอยู่อย่างเลื่อนลอยโดดเดี่ยวไร้บริบท (Context)

กล่าวโดยเฉพาะสังคมไทย แนวคิดที่มีความใกล้เคียงกับการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน ก็คือ “แนวคิดสิทธิชุมชน (Community Rights)” ซึ่งเปรียบเสมือนอำนาจในการบริหารจัดการชุมชนที่ผู้คนในชุมชนได้กำหนดคุณค่าแบบหนึ่งให้กลายเป็นสิ่งที่ชุมชนยึดถือร่วมกัน จนพัฒนาเป็นแบบหรือกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กลับเป็นข้อบัญญัติอันศักดิ์สิทธิ์ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ แบบแผนดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับ “ขอบเขตอำนาจ” ที่สมาชิกแต่ละคนพึงมีและได้รับเพื่อการดำเนินชีวิตร่วมกัน

ทั้งนี้อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544) ได้ชี้ให้เห็นว่า สิทธิชุมชนเป็นทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความชอบธรรม และฐานคิดในการแสดงอัตลักษณ์และตัวตนของกลุ่มชนต่างในสังคมที่ประกอบขึ้นอย่างหลากหลายซับซ้อน โดยสิทธิชุมชนสามารถแสดงออกให้เห็นในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. สิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Communal Rights) หรือ “สิทธิหน้าหมู่” ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนรวมต่าง ๆ โดยหลักการนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งการเปิดโอกาสให้ทุกคนในชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือจะต้องอยู่ภายใต้การจัดการร่วมกันของชุมชนที่เข้ามาควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ เช่น กรณีป่าชุมชน เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็คือ สิทธิของส่วนรวม ซึ่งใช้จัดการและควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่น

ข. สิทธิการใช้ (Usufruct Rights) หมายถึง สิทธิของสมาชิกชุมชน ผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง ประโยชน์จากทรัพยากรคงมีสิทธิในทรัพยากรนั้นตราบเท่าที่เขาจะใช้ประโยชน์อยู่ แต่จะสูญเสียสิทธิไปเมื่อทรัพยากรนั้นได้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติ เช่น การทำไร่หมุนเวียนที่มีการพักดินไว้ โดยผู้อื่นสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์แทนได้ก็ต่อเมื่อผู้ใช้เดิมไม่ย้อนกลับมาใช้ตามเวลาที่กำหนด เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิการใช้ ก็คือ สิทธิเกิดขึ้นจากการกระทำ เช่น เมื่อชาวบ้านคนหนึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ ชาวบ้านคนนั้นก็จะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรนั้น แต่ผู้ใช้ไม่สามารถผูกขาดสิทธิไว้ได้ตลอดไป เพราะสิทธิจะหมดไปเมื่อหยุดการใช้ประโยชน์ไปแล้ว เป็นต้น ในแง่นี้สิทธิการใช้จึงไม่ได้ผูกติดอยู่กับกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลแต่จะปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองตลอดเวลา

ค. สิทธิเชิงซ้อน (Complexity Rights) หมายถึง การอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยงาน สังคมหลายหน่วยในพื้นที่เดียวกัน เช่น สิทธิในการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนในพื้นที่เดียวกัน หรือตามหลักจารีตของสังคมชนบทไทยยอมให้มีการผสมผสานระหว่างสิทธิเอกชนและสิทธิส่วนรวมในนาผืนเดียวกันได้ เป็นต้น ตามนัยดังกล่าว สิทธิในลักษณะนี้จึงเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ

ทั้งนี้ สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamism of Rights) ที่สามารถปรับตัวกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิชุมชนในมิติเกี่ยวกับระบบคุณค่าร่วมกันของชุมชน หรือทุนทางสังคมของท้องถิ่น โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและจารีตกฎเกณฑ์ ซึ่งไม่ได้หยุดนิ่งแบบอุดมคติ เพราะระบบคุณค่าที่ถือเป็นมาตรฐานศีลธรรมนั้นจะปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสังคมผ่านการขัดแย้งทางความคิดและวาทกรรมชุดต่าง ๆ หรือกระบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มชนในสังคม ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมสามารถระดมความร่วมมือในการพัฒนากฎเกณฑ์และสร้างความชอบธรรมของสิทธิขึ้นมาใหม่ในสังคม กระทั่งกลายเป็นสิทธิชุมชนในความหมายใหม่ที่มีนัยเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มชนที่สามารถแสดงความเป็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ขึ้นมาใหม่

ความคิดเรื่องสิทธิชุมชนของอานันท์ กาญจนพันธุ์ (2547) ปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่งในการบรรยายเรื่อง “สิทธิชุมชน ชุมชนไม่มีสิทธิ์” โดยอานันท์ กาญจนพันธุ์ได้อธิบายว่า “สิทธิชุมชน” เป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงอยู่กับเรื่องอุดมการณ์ คุณค่า และศีลธรรมในฐานะที่เป็นความชอบธรรมของสังคมและมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างสังคมอื่น ๆ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้สิทธิชุมชนจึงไม่ได้ผูกติดกับหน่วยสังคมที่มีอยู่แล้ว สิทธิชุมชนเป็นเรื่องที่ต้องร่วมสร้างขึ้น ด้วยปฏิบัติการต่อรอง การต่อสู้ทางสังคมเพื่อให้เกิดการยอมรับ โดยอานันท์ กาญจนพันธุ์ได้จำแนกลักษณะของสิทธิชุมชนเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ก. สิทธิชุมชนเป็นเรื่องการเปิดพื้นที่ใหม่ทางสังคมการเมือง โดยเฉพาะการไม่ยอมให้กลไกทางการเมืองผูกขาดพื้นที่นี้ เพราะพื้นที่เช่นนี้เป็นพื้นที่ของการแสดงความเป็นมนุษย์ผ่านการเคลื่อนไหวสังคม

ข. สิทธิชุมชนเป็นสิ่งที่ต้องสร้าง โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างให้สิทธิชุมชนเป็นจริงผ่านกระบวนการที่สำคัญ คือ

(1) การผลักดันให้เกิดกฎหมายเชิงซ้อน คือ การยอมรับกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐควบคู่กับกฎจารีตประเพณีในแต่ละท้องถิ่น

(2) การเปลี่ยนแปลงกลไกเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะกลไกเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เนื่องจากกลไกเชิงเศรษฐกิจดังกล่าว บิดเบือนจากความเป็นจริงและเป็นเครื่องมือในการดูดซับทรัพยากรของชาวบ้านท้องถิ่นไปแจกจ่ายให้แก่บุคคลอื่น

(3) การทำลายมายาคติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความชอบธรรมให้กับอุดมการณ์หลัก พร้อมทั้งสร้างความชอบธรรมให้กับอุดมการณ์และคุณค่าใหม่ ๆ เช่น สิทธิในการสร้างตัวตน สิทธิในการมีส่วนร่วม เป็นต้น

(4) การเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านการทำลายสิทธิชุมชนทุกรูปแบบ เพราะการคัดค้านการทำลายสิทธิชุมชนเปรียบเหมือนการสร้างสิทธิชุมชนขึ้นในเวลาเดียวกัน

หากวิเคราะห์สิทธิชุมชนตามนิยามของอานันท์ กาญจนพันธุ์แล้ว ก็พบว่า สิทธิชุมชนจะมุ่งเน้นถึงพันธะหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันภายในชุมชนเองและระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนัยนี้สิทธิชุมชนจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือหรือกลไกของความสมดุลต่อกระแสอำนาจและผลประโยชน์ เพื่อสร้างหลักประกันการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนที่สุด (วิวัฒน์ คติธรรมนิത്യ, 2536, หน้า 35)

ทั้งนี้ ความคิดเรื่อง สิทธิชุมชน ถูกทำให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นในการศึกษาของอุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2558) ที่ได้สังเคราะห์สิทธิชุมชนในมุมมองของนักวิชาการหลากหลายท่าน เช่น ฤกษ์ญา บุญชัย ที่มีความเห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ได้กั้นการมีส่วนร่วมจากภายนอกชุมชน แต่ต้องการให้ภายนอกมาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับ ซึ่งสิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิครอบครองเป็นเจ้าของอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของรัฐที่เจ้าของสิทธิใช้สิทธิที่ตนเองมีอยู่กีดกันการเกี่ยวข้องจากภายนอกอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามสิทธิชุมชนก็ได้สร้างเงื่อนไขและกติกาที่มีการควบคุมการใช้จากภายนอกและป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชน ด้วยเหตุนี้สิทธิชุมชนจึงให้ความสำคัญกับผู้ดูแลทรัพยากร เพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้การกีดกันคนภายนอกอาจจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือการแย่งชิงทรัพยากร หรือในโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียม โดยฤกษ์ญา บุญชัยเห็นว่าสิทธิชุมชนเปรียบเสมือนขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน การรวมศูนย์อำนาจ การครอบงำทางวัฒนธรรม ดังนั้นสิทธิชุมชนจึงเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจ สร้างตำแหน่งแห่งที่ให้ชุมชน อันจะนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรม การเคารพในความหลากหลาย โดยที่ท้องถิ่นมีเสรีภาพในการกำหนดกติกา วิถีชีวิต เศรษฐกิจ และแบบแผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับระบบนิเวศ วัฒนธรรมของตน หรือที่เสนอให้จามริกให้ความเห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นระเบียบกฎหมายระดับชุมชน ซึ่งเป็นกฎหมายแบบจารีตประเพณีและมีบทบาทสำคัญต่อการยึดถือปฏิบัติในวิถีชุมชนทั่วไป ในบางพื้นที่มีอำนาจ

บังคับมากกว่าระเบียบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับยศ สันตสมบัติที่ให้ภาพของสิทธิชุมชน ในลักษณะของสิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยสิทธิชุมชนจะให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นแม้ว่าในเชิงทฤษฎีสมาชิกของชุมชน ทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรร่วม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎหมายโดย คำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขที่จะทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรนั้น ประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. การยอมรับ “สิทธิชุมชน” สิทธิชุมชนในที่นี้ คณะผู้วิจัย หมายถึง การที่ชุมชน สามารถแสดงออกโดยอิสระ เพื่อรักษาทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นตามระบบคุณค่าที่ชุมชนยึดถือ ซึ่งสิทธิชุมชนมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากร การกำหนดทิศทางและทางเลือกในการพัฒนา ท้องถิ่น การเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับผู้คนในชุมชนท้องถิ่น การขยายตัวของอำนาจรัฐและกลไกรัฐ ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาได้ทำลายและกดทับสิทธิของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น ทำให้อำนาจรัฐมี อำนาจเหนือชุมชน รัฐจึงดำเนินการตามความคิดแบบรวมศูนย์อำนาจด้วยการผูกขาดในการออก กฎหมายไว้ที่ตัวรัฐและกลไกรัฐ เช่น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร การผูกขาด การแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากร เป็นต้น ขณะเดียวกันก็กีดกันผู้คนในชุมชนท้องถิ่นออกจาก กระบวนการดังกล่าว กระทั่งสิทธิชุมชนบนฐานจารีตประเพณีดั้งเดิมไม่ได้รับการรับรองในทาง กฎหมาย ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขบั่นทอนศักยภาพของชุมชน โดยเฉพาะอำนาจในการต่อรอง ควบคุม และจัดการตนเองเป็นเหตุให้ในช่วงเวลาหนึ่งของสังคมความคิดการกระจายอำนาจและรับรองสิทธิ ชุมชน ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องของภัยต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของรัฐ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543, หน้า 12; ปัทมาวดี ชูชุกิ, 2552, หน้า 335-336)

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการไม่ยอมรับ “สิทธิชุมชน” ของรัฐไทย ก็คือ กรณี “ป่าชุมชน” ที่ยศ สันตสมบัติ (2543, หน้า 8) ซึ่งให้เห็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านใน ชุมชนท้องถิ่น คือ การยอมรับว่าป่าเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชน ป่าจึงมิใช่ของรัฐหรือของ บุคคลภายนอก สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นจึงมีอำนาจถึงสิทธิและหน้าที่ในการดูแลจัดการและ ใช้ประโยชน์จากป่า แต่อุดมการณ์และปฏิบัติการเช่นนี้เริ่มมีศักยภาพลดลง เพราะสิทธิชุมชน ของชาวบ้านไม่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อป่าที่ชาวบ้านรักษาถูกประกาศเป็น “ที่ดิน” ของรัฐในรูปของอุทยานหรือป่าสงวนแห่งชาติ ชุมชนที่เคยดูแลรักษาป่ามาหลายชั่วอายุคน จึงมีความรู้สึกว่าตนไร้อำนาจ บางชุมชนเริ่มปล่อยให้สมาชิกของชุมชนและชาวบ้านจากที่อื่นบุกรุกป่า โดยปราศจากการควบคุม

ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัย จึงเชื่อว่าสิทธิชุมชนจะเกิดขึ้นได้จริงต้องมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไข เชิงโครงสร้าง เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมรับผิดชอบของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเท่าเทียมและ เป็นธรรม ซึ่งการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในที่นี้ ไม่ใช่การให้ชุมชนท้องถิ่นแบกรับภาระนี้แต่เพียงฝ่าย เดียว หรือให้ท้องถิ่นแบงเบาภาระของหน่วยงานรัฐเท่านั้น ตรงกันข้ามปฏิบัติการเช่นนี้ควรถือเป็น ภาระหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะดำเนินการร่วมกัน ขณะที่การให้สิทธิชุมชนต้องไม่ใช่เรื่อง ของการมีส่วนร่วม การต่อรอง และคานอำนาจเท่านั้น แต่ต้องเปิดพื้นที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจใน

การตัดสินใจและกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2549, หน้า 97; ปัทมาวดี ชูชุกิ, 2552, หน้า 366)

ข. เงื่อนไขภายในชุมชน ไม่ว่าจะจะเป็นชุมชนต้องมีโครงสร้างที่เข้มแข็ง ชัดเจน และเพียงพอที่จะสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันชุมชนก็ต้องมีกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันและมีผลบังคับใช้กับสมาชิกให้ปฏิบัติโดยทั่วกัน (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 252)

เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นภายใต้หลักการสิทธิชุมชนในทางทฤษฎี พบว่า สิทธิชุมชนเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าชุมชนมีสิทธิพื้นฐานในการบริหารจัดการภายในชุมชน สิทธิรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งเรียกว่า “สิทธิตามสภาพ (De Facto Right)” แต่ไม่ใช่ “สิทธิตามกฎหมาย (De Jure Right)” ทำให้ที่ผ่านมามีการบริหารจัดการทรัพยากรตามแนวคิดสิทธิชุมชนเผชิญกับปัญหาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ยศ สันตสมบัติ, 2548, หน้า 277-278; เลิศชาย ศิริชัย, 2546; นิตยา โพธิ์นอก, 2557, หน้า 28-29; ปัทมาวดี ชูชุกิและชล บุนนาค, 2552, หน้า 317-318)

ก. การขาดกฎหมายรองรับในการใช้สิทธิชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากร ทำให้การตีความขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรคลุมเครือ เพราะเกิดปัญหาว่าชุมชนสามารถใช้ จัดการ และรักษาทรัพยากรได้มากน้อยเพียงใด

ข. สิทธิชุมชนไม่ได้รับการยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนจากกลไกรัฐ โดยเฉพาะหลักประเพณี จารีต และความเชื่อของชุมชน ซึ่งเปรียบเสมือนการทำลายจิตวิญญาณของชุมชนที่เป็นเครื่องมือในการยึดเหนี่ยวให้ชุมชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นเมื่อชุมชนไม่สามารถใช้อำนาจของตนเองในการจัดการดูแลทรัพยากรเพื่อเป็นฐานในการดำเนินชีวิต ชุมชนจึงเกิดความสั่นคลอนทางระบบความคิด ความเชื่อ ประเพณี และจารีตที่ชุมชนเคยยึดถือและปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาก็เริ่มถูกทำลายหรือต่อต้าน

ค. กลไกในการบังคับใช้ที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ชุมชนไม่สามารถปรับกฎเกณฑ์ใหม่ได้ทัน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการขยายตัวของประชากรในชุมชน ในขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การเข้ามาของบุคคลภายนอกที่อาจมีแนวคิดหรือวิธีปฏิบัติที่แตกต่างจากสมาชิกเดิมในชุมชน และที่สำคัญ คือ กลไกการบังคับใช้ที่เป็นทางการ ได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบที่ออกโดยรัฐ อาจจะขัดกับกลไกบังคับใช้ดั้งเดิมของชุมชน

สภาพปัญหาเช่นนี้ ดำรงอยู่พร้อมกับการที่สมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกติกาทางสังคมที่ชุมชนร่วมกันสร้างขึ้น ขณะเดียวกันชุมชนก็ไม่มีความสามารถที่จะจัดการกับสมาชิกของชุมชนที่ละเมิดกฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมได้ นอกจากนี้ความกดดันจากประชากรที่เพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรกลับมีจำกัดก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่มั่นคงในชุมชน เช่นเดียวกับการที่ชุมชนขาดความสามารถและเครื่องมือที่จะสกัดกั้น การรุกรานทรัพยากรท้องถิ่นจากบุคคลภายนอก (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 252-253)

### 3. การบริหารจัดการร่วม (Co-management)

การบริหารจัดการร่วมในที่นี้ หมายถึง การใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Power and Responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร (เช่น ภาคเอกชน เป็นต้น) ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น โดยเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรนั้นเป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Carlson & Berkes, 2005, p. 66) โดย

เป้าหมายของการจัดการทรัพยากร ก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรและการสร้างข้อตกลงร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ตัวแบบของการจัดการทรัพยากรร่วมระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชนท้องถิ่น สามารถแสดงได้ ดังรูปที่ 1



ภาพที่ 1 ประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบริหารจัดการร่วม

ฐานคิดการบริหารจัดการร่วมเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าจัดการทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากทั้งสองภาคส่วนต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการและควบคุมภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ให้บริการในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ด้วยเหตุนี้จึงมีความคิดที่จะบูรณาการแนวทางการจัดการทรัพยากรโดยรัฐและชุมชน รวมถึงผู้ใช้ทรัพยากรฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน กระทั่งเกิดเป็นแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน (Co-management) โดยการสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมา ทำหน้าที่เป็นกลไกและกฎเกณฑ์เพื่อจัดวางความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรในรูปของระบบกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเปิดให้ระบบสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิโดยรัฐ สิทธิส่วนรวม และสิทธิส่วนบุคคลสามารถอยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกัน เพราะมองสิทธิในลักษณะที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่สิทธิแบบเปิดเสรีไปจนถึงสิทธิที่ปิดกั้นให้เฉพาะปัจเจกบุคคล (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 16; อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 51-52)

การบริหารจัดการร่วม ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ หนึ่ง หลักการมีส่วนร่วมผ่านการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการจัดการทรัพยากร สอง เป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ขนบธรรมเนียม และประเพณีท้องถิ่น รวมทั้งสภาพที่เป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองท้องถิ่น และสาม เป็นการจัดการทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนฐานของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการ ซึ่งอาจมีการปรับปรุง กฎ ระเบียบ กติกาต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนอาจมีระดับที่แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็น แต่มีเป้าหมายเพื่อไปสู่ข้อตกลงร่วมทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 68)

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการร่วม อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 54, 66-67)

ก. เป็นแนวทางพหุนิยมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ รวมทั้งความรับผิดชอบจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น

ข. เป็นกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ผ่านจารีต ประเพณี และหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ค. เป็นกระบวนการดำเนินการของสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งไม่ใช้การผูกขาดอำนาจ การจัดการโดยฝ่ายใดหรือเป็นการจัดการเชิงเดี่ยว แต่เป็นการจัดการความต้องการที่แตกต่างกันหลากหลายเป็นองค์รวม โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้สมัยใหม่บนฐานวิทยาศาสตร์

ง. รัฐเป็นหุ้นส่วนหนึ่งในกระบวนการมีบทบาทในการดำเนินการจัดการร่วม และไม่ใช้ผู้ขึ้นำกระบวนการหรือเป็นผู้ควบคุมสั่งการ

จ. มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมโดยฝูงชน ในฐานะของหุ้นส่วนการจัดการที่มีบทบาทหลักในพื้นที่ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์และแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นต้น

ฉ. มีความเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองของผู้เป็นหุ้นส่วนจัดการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในหลายมิติ เพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในการดำเนินการที่มีความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาสังคม

ช. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของกลุ่ม (Collective Rights) มากกว่าการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคล (Private Rights) โดยการใช้สิทธิดังกล่าวขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับที่สูงกว่าและที่ต่ำกว่าในทุกระดับ เช่น การใช้สิทธิการเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำนโยบายในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้การบริหารจัดการร่วมจึงเป็นการจัดการทรัพยากรที่มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม เป็นผลให้การจัดการทรัพยากรร่วมกันค่อนข้างเป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรที่มีความชอบธรรม ในทางการเมืองที่มองว่าเป็นการประสานวิธีการจัดการของชุมชนเข้ากับการจัดการของรัฐ หรือในมิตินิติศาสตร์ที่เห็นว่าการจัดการ

ทรัพยากรร่วม เปรียบเสมือนการยอมรับและนำหลักความร่วมมือมาใช้ในการจัดการทรัพยากร อันเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความชอบธรรมของการจัดการที่เป็นไปตามกติกาทางกฎหมาย เช่นเดียวกับมิติเศรษฐศาสตร์ที่เห็นว่าการจัดการทรัพยากรร่วมเป็นแนวทางจัดการต้นทุนการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถลดต้นทุนการผลิตในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายดำเนินการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 67)

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการร่วมเปรียบเสมือนการจัดสรรและแบ่งปัน ความรับผิดชอบระหว่างชุมชนท้องถิ่น (ในฐานะผู้ใช้ทรัพยากร) ทั้งนี้ Pomeroy and Rivera-Guieb (2005) ได้จัดประเภทการบริหารจัดการร่วมที่สำคัญออกเป็น 5 รูปแบบใหญ่ ๆ ตามบทบาทและความรับผิดชอบรัฐและชุมชน (แต่การตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรทั้งหมดจะอยู่ที่รัฐบาล) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

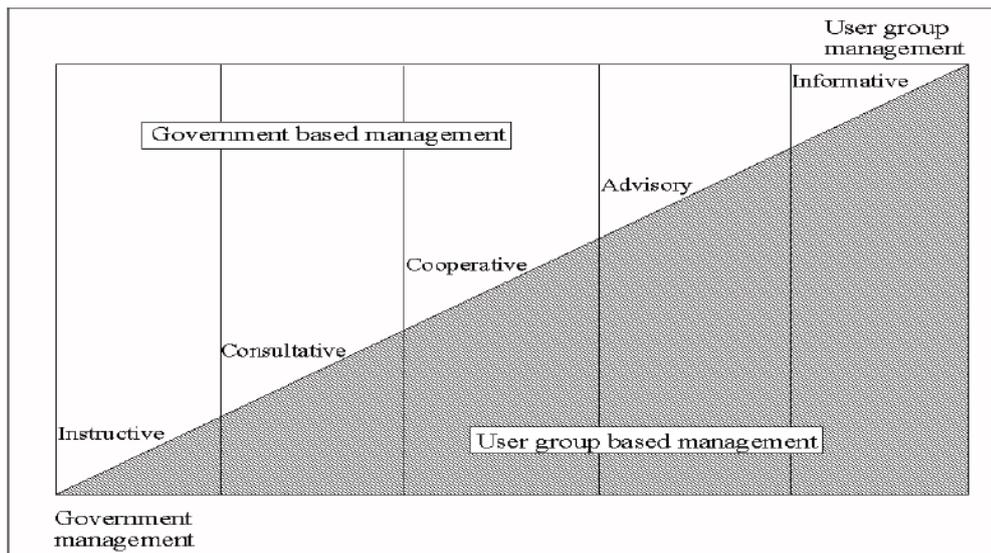
ก. การร่วมจัดทรัพยากรแบบการให้คำแนะนำ (Instructive) โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับฟัง ข้อเสนอและความเห็นจากผู้ใช้ทรัพยากร ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการจัดการ ทรัพยากร ดังนั้น การร่วมจัดทรัพยากรลักษณะนี้รัฐจึงกลายเป็นผู้มีบทบาทนำ

ข. การร่วมจัดทรัพยากรแบบการให้คำปรึกษา (Consultative) รัฐยังคงมีบทบาทนำ โดยเฉพาะการสร้างกลไกเพื่อนำไปสู่การหารือแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ใช้ ทรัพยากร โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ผู้ใช้ทรัพยากร แต่ท้ายที่สุดอำนาจการตัดสินใจใน การจัดการทรัพยากรจะอยู่ที่รัฐบาล

ค. การร่วมจัดทรัพยากรแบบการสร้างความร่วมมือ (Cooperative) โดยรัฐและ ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้ตัดสินใจร่วมกันในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันในรูปของการใช้อำนาจร่วมกัน (Power Sharing)

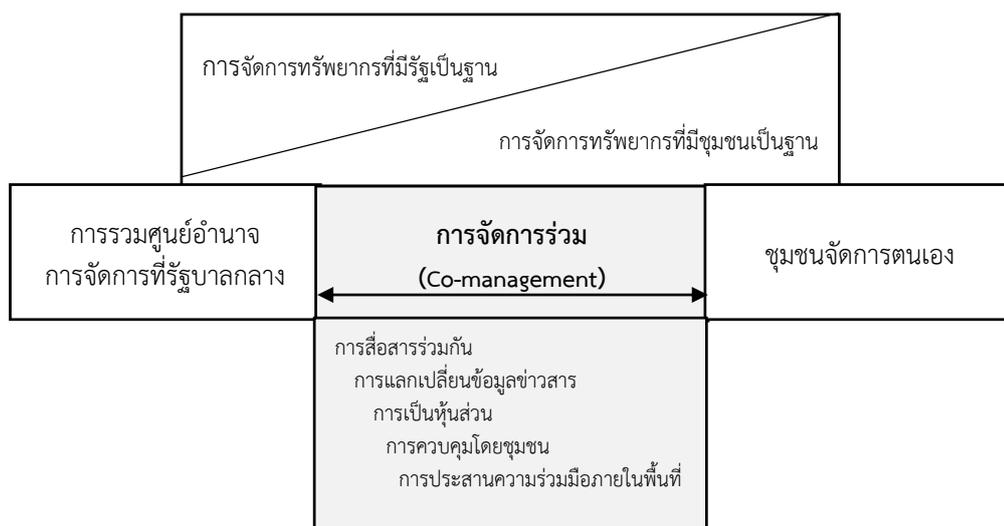
ง. การร่วมจัดทรัพยากรแบบที่ปรึกษา (Advisory) การร่วมจัดทรัพยากรในลักษณะนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการตัดสินใจ ส่วนกระบวนการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาล

จ. การร่วมจัดทรัพยากรแบบการให้ข้อมูล (Informative) โดยรัฐมอบอำนาจใน การตัดสินใจให้กับผู้ใช้ทรัพยากร ภายหลังจากตัดสินใจผู้ใช้ทรัพยากรจะแจ้งผลให้แก่รัฐบาลรับทราบ



ภาพที่ 2 ลักษณะการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร

นอกจากการจัดการร่วมในลักษณะข้างต้นแล้ว การร่วมจัดทรัพยากรอาจดำเนินการในรูปแบบอื่น ๆ ได้ เช่น การสื่อสารร่วมกัน (Communication) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information Exchange) การปฏิบัติการร่วม (Joint Action) การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) การควบคุมโดยชุมชน (Community Control) การประสานความร่วมมือภายในพื้นที่ (Inter-area Coordination) เป็นต้น ดังรายละเอียดในรูปที่ 3



ภาพที่ 3 รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่น  
ที่มา : ปรับปรุงจาก Pomeroy and Rivera-Guieb, 2005, p. 9

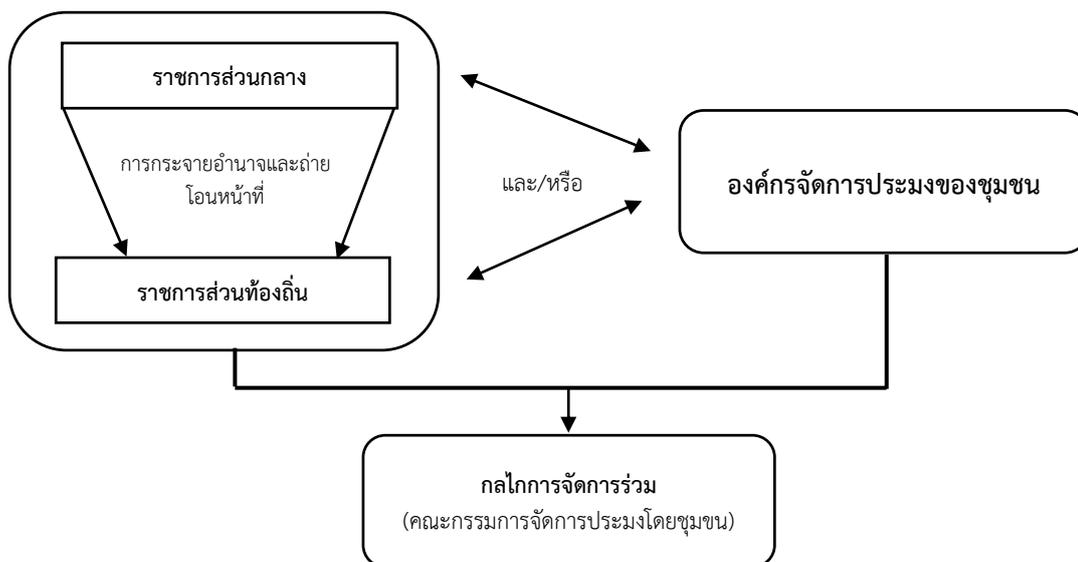
การเลือกใช้รูปแบบการร่วมจัดทรัพยากรแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง การปกครองที่สัมพันธ์กับความคิดการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลต่ออำนาจในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น (Pomeroy, 1995, p. 150)

ทั้งนี้ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fisheries Development Center: SEAFDEC) และโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (Coastal Habitats and Resources Management Project) ได้นำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการประมงร่วมไว้ ประเด็น 3 คือ

ประเด็นแรก หลักการจัดการประมงร่วม คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่เหมาะสมจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแล้วแต่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นส่วนมาก อาจมีข้อจำกัดด้านเทคนิคและงบประมาณในการจัดการประมง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรผู้ใช้ทรัพยากรในระดับชุมชน เพื่อกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการไปสู่ชุมชน ซึ่งการดำเนินงานในมิติเปรียบเสมือนการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผนวกเข้ากับการจัดการประมงร่วม

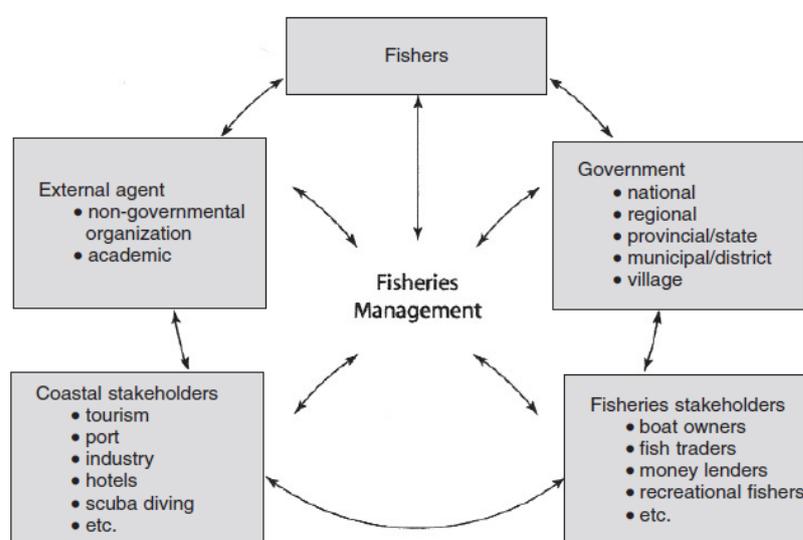
ประเด็นที่สอง การจัดการประมงร่วมเป็นวิธีการจัดการที่ภาครัฐแบ่งหรือกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะในการจัดการทรัพยากรประมงให้ผู้ใช้ทรัพยากร ซึ่งมีฐานะเสมือนหุ้นส่วนในการจัดการ ในกรณีไม่มีองค์กรเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงในระดับชุมชน ควรมีการจัดตั้งองค์กรตัวแทนของผู้ใช้ทรัพยากรขึ้นในชุมชน โดยให้ผู้ใช้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดตั้งและขอรับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารจากหน่วยงานราชการ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางว่าด้วยการได้มา บทบาทหน้าที่ในการจัดการประมง และโครงสร้างขององค์กรการจัดการประมงของชุมชนให้ชัดเจนและโปร่งใส

ประเด็นที่สาม บทบาทของรัฐบาลในการจัดการประมงภายใต้แนวทางการจัดการร่วม หลังจากถ่ายโอนอำนาจให้แก่ผู้ใช้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ก็คือ การวางกรอบกฎหมายและนโยบาย ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านเทคนิคในระดับปฏิบัติ



ภาพที่ 4 กลไกการจัดการประมงร่วมระหว่างรัฐบาลกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรจัดการประมงของชุมชน

ทั้งนี้ Pomeroy and Rivera-Guieb (2006, p. 8) ได้แบ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรประมงออกเป็นกลุ่มชาวประมง ผู้กระทำภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง เช่น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เป็นต้น รัฐบาลทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับทรัพยากรชายฝั่ง เช่น ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ท่าเรือ ภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการโรงแรม เป็นต้น และผู้มีส่วนได้เสียในกิจการประมง เช่น เจ้าของเรือ ผู้ค้าอาหารทะเล เป็นต้น ดังแสดงได้ในภาพที่ 4



ภาพที่ 5 ส่วนได้เสียในการจัดการร่วมด้านการประมง

บทบาทของผู้กระทำการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายในการจัดการร่วมด้านการประมง สามารถแสดงตัวอย่างได้ในขั้นตอนก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 บทบาทของผู้กระทำการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเภทผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	บทบาท
กลุ่มชาวประมง	การอภิปราย หรือแลกเปลี่ยนความเห็นในการทำการประมง
	การนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง
	ผลักดันปัญหาเข้าสู่ระบบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา
ผู้นำกลุ่มชาวประมง	การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรประมง
	การแสวงหาความร่วมมือและขอความช่วยเหลือ
	การจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากร
	การจัดประชุมเพื่อระดมความเห็นในกลุ่มชาวประมง
	การจัดทำกฎ ระเบียบ กติกา ข้อตกลงเบื้องต้น
	การสร้าง พัฒนา และเชื่อมโยงเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการประมง
	การจัดทำข้อเสนอแนะในการจัดการทรัพยากร
รัฐบาล	การให้ข้อมูลด้านทรัพยากรประมง
	การจัดกลุ่มสภาพปัญหาและให้การช่วยเหลือ
	การจัดประชุมเพื่อระดมความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
	การจัดทำกฎ ระเบียบ กติกา ข้อตกลง
	การเข้าร่วมประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ
	การสนับสนุนการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน
	การสร้าง พัฒนา และเชื่อมโยงเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการประมง
	การจัดทำข้อเสนอแนะและสนับสนุนงบประมาณในการจัดการทรัพยากร
ผู้กระทำภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง	การให้ข้อมูลด้านทรัพยากรประมง
	การจัดกลุ่มสภาพปัญหาและให้การช่วยเหลือ
	การจัดประชุมเพื่อระดมความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
	การจัดทำกฎ ระเบียบ กติกา ข้อตกลง
	การเข้าร่วมประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ
	การพัฒนาความเชื่อมโยงและเครือข่ายด้านการประมง
	การจัดทำข้อเสนอแนะและสนับสนุนงบประมาณในการจัดการทรัพยากร

ที่มา : สรุปรจาก Pomeroy and Rivera-Guieb, 2005, p. 46

บทบาทหน้าที่ของผู้กระทำการแต่ละฝ่ายในการจัดการทรัพยากรร่วมถูกทำให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเอกสารเรื่อง “แนวทางระดับภูมิภาคในการจัดการประมงร่วม โดยวิธีการกำหนดสิทธิประมงให้ผู้ใช้ทรัพยากรที่มีลักษณะกลุ่มในการทำประมงขนาดเล็กในประเทศสมาชิกอาเซียน” (Regional Guidelines for Co-management Using Group User Rights for Small-scale Fisheries in Southeast Asia) ซึ่งถูกจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Fisheries Development Center: SEAFDEC) และโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง (Coastal Habitats and Resources Management Project) ที่ได้รับบุงถึงบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการประมงร่วมไว้ ดังต่อไปนี้

ก. หน่วยงานราชการส่วนกลาง ควรเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายการจัดการประมงร่วมของประเทศและสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการของระบบการจัดการประมงร่วมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการกำหนดกรอบนโยบายการจัดการประมงร่วมระดับประเทศต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างโปร่งใส ขณะเดียวกันควรมีการระบุบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้มีส่วนร่วมในการจัดการประมงและหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรมีการกำหนดข้อกำหนดที่เหมาะสมและกฎหมายที่ระบุถึงการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการประมงจากรัฐบาลกลางไปให้กับรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยราชการท้องถิ่นและองค์การจัดการประมงของชุมชน

ทั้งนี้ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการของระบบผ่านการติดตามความก้าวหน้าของกิจกรรมที่มอบให้กับท้องถิ่นดำเนินการอย่างใกล้ชิด รวมถึงการประสานงานกับภาคส่วนอื่น ๆ และให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและสนับสนุนงบประมาณตามความเหมาะสม นอกจากนี้ควรกำหนดนโยบายการจัดตั้งองค์กร/สถาบันของผู้ใช้ทรัพยากรในระดับชุมชน เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงร่วม และควรมีการกำหนดหรือพัฒนานโยบาย กฎระเบียบว่าด้วยการควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดสิทธิประมงสำหรับผู้ใช้ทรัพยากรที่มีลักษณะกลุ่ม พร้อมทั้งเข้ามาแก้ปัญหาการจัดการประมงที่เกินความสามารถและอยู่นอกเขตความรับผิดชอบขององค์กรระดับท้องถิ่น เช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงที่มาจากต่างพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้บทบาทในลักษณะดังกล่าวแล้ว หน่วยงานที่มีส่วนในการจัดการประมงร่วมจากฝ่ายรัฐบาล (ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น) ควรมีการทบทวนอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการประมงของชุมชนตามผลการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรนั้น ๆ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงองค์กร ทั้งในด้านการบูรรวมหรือการจัดภาระหน้าที่ใหม่ก็สามารถทำได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและงบประมาณขององค์กร

ข. หน่วยงานราชการท้องถิ่นควรกำหนดกรอบการจัดการประมงร่วมระดับท้องถิ่น การทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องการใช้ทรัพยากรประมงและพื้นน้ำ การประสานงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมง รวมถึงการเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการประมงระหว่างองค์กรจัดการประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง นอกจากนี้ควรมีการติดตามกิจกรรมเกี่ยวกับการทำประมงและรายงานให้หน่วยงานราชการส่วนกลางทราบเป็นระยะ เพื่อให้เกิดการประสานและแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาต่อไป

ค. องค์กรผู้ใช้ทรัพยากรระดับชุมชนควรมีการจัดตั้งองค์กรจัดการประมงของชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรของผู้ใช้ทรัพยากร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการประมงในพื้นที่ที่เป็นสิทธิประมงของชุมชน ทั้งนี้การดำเนินงานขององค์กรต้องเป็นไปภายใต้กรอบนโยบายการจัดการประมงร่วมระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรประมงชุมชนควรทำแผนการจัดการประมงและแผนบริหารองค์กร ตลอดจนแผนกิจกรรมทางเศรษฐกิจขององค์กรที่เหมาะสมและควรมีการประสานงานภายในและระหว่างองค์กรจัดการประมงของชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรบริหารงานชุมชนองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นของภาครัฐ เพื่อช่วยการดำเนินงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่อาจทำให้แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมไม่ประสบความสำเร็จนั้น อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2557, หน้า 176) ได้วิเคราะห์ไว้ 6 ประการ คือ

ประการแรก มาตรการจัดการร่วมอาจไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลายในลักษณะและจารีตของแต่ละท้องถิ่นได้

ประการที่สอง การจัดการทรัพยากรร่วมเป็นการจัดการที่ต้องการภาวะความเป็นผู้นำและศักยภาพขององค์กรท้องถิ่น แต่บางท้องถิ่นอาจขาดความพร้อม

ประการที่สาม อาจมีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบ สร้างแรงกดดัน ความเสี่ยง และอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์การจัดการทรัพยากรประมงของชุมชนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

ประการที่สี่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งในแง่ของเวลาและทรัพยากรในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วม อาจจะไม่คุ้มค่า หากเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

ประการที่ห้า ยังไม่มีหลักประกันการจัดการองค์กรใด ๆ ว่าชุมชนจะสามารถจัดการองค์กรด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐ การรับรองโดยหน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายของรัฐที่ให้การรับรอง

ประการที่หก ข้อจำกัดจากลักษณะเฉพาะของทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น รูปแบบการเคลื่อนย้ายของฝูงปลาบางชนิดที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น หรือในบางกรณีอาจทำให้การจัดการโดยชุมชนท้องถิ่น ไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง เป็นต้น

## เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในสังคมไทยการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเลปรากฏให้เห็นเป็นจำนวนมาก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้มีจุดเน้นและหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) แตกต่างกันไป ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขของระยะเวลา ขอบเขตการศึกษา ทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถสำรวจการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเลได้ทั้งหมด ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นข้อจำกัดเช่นนี้ ทำให้แนวทางการสำรวจเอกสารวิชาการและงานวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ยึดเอาวัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด” เป็นกรอบในการสำรวจองค์ความรู้ ด้วยเหตุนี้ประเด็นในการสำรวจองค์ความรู้ประเภทผลงานวิจัยและเอกสารวิชาการจึงแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ๆ คือ หนึ่ง งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับพันธะทางกฎหมาย

ระหว่างประเทศที่รัฐไทยจะต้องดำเนินการ สอง งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสาม งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางและทางเลือกในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับพันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐไทยจะต้องดำเนินการ

ตัวอย่างของงานวิจัยที่พยายามศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐไทยกับองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการทรัพยากรประมงของไทย ประกอบไปด้วยงานวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

ทัศนีย์ ชัยเจริญ (2541) ทำการศึกษาเรื่อง “ผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยของการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงและทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล” งานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงสาระสำคัญและผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยของการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตรหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงและทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล ผลจากการศึกษา พบว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยในการดำเนินการตามกรอบนโยบายของมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นที่ปรึกษาทางสากลและมีความสอดคล้องกับนโยบายทางด้านประมงที่สนับสนุนชาวประมงไทยออกไปทำประมงในทะเลหลวง อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฯ จะทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุรักษ์ตามความตกลงฯ โดยกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงที่มีอยู่และสามารถรองรับการบังคับใช้มาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามความตกลงฯ ได้เป็นอย่างดี คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 การเข้าร่วมเป็นภาคีตามความตกลงฯ จะส่งผลทำให้ประเทศไทยต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรจัดการประมงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการประมง ไม่ว่าจะในระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคอีกด้วย อันจะเป็นการทำให้การประมงของประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นการให้สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการร่างกฎระเบียบเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการประมงของประเทศไทยและยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืนได้ด้วย

ชวลิต ชูขจร (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยในทะเลหลวง: ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง” ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าร่วมจะเกิดผลเสีย คือ ในฐานะรัฐภาคี ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องควบคุมดูแลเรือประมงที่รัฐของตนอนุญาตให้ทำการประมงในทะเลหลวงอย่างเคร่งครัด เพราะโดยหลักการของความตกลงฉบับนี้ รัฐเจ้าของธงจะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เรือประมงดังกล่าวต่อการละเมิดที่เกิดขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร ประกอบกับยังมีเรือประมงไทยเข้าไปทำ

การประมงในทะเลหลวงน้อย สำหรับผลดีที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงฯ ฉบับนี้ยังไม่ชัดเจนนัก แต่ในส่วนของชาวประมงไทยที่ออกไปทำการประมงในทะเลหลวงอาจจะมีผลดีอยู่บ้างตรงที่สามารถขายสัตว์น้ำที่จับได้ให้แก่เรือประมงของรัฐสมาชิกอื่น โดยไม่ต้องแล่นกลับมาขึ้นท่าเรือที่ประเทศไทย ซึ่งทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายที่ลดลง แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงในทะเลหลวงแล้ว จะเห็นว่ายังไม่คุ้มค่าเพราะมีจำนวนน้อยและยังไม่มีแนวโน้มว่าจะพัฒนาขึ้นเป็นกองเรือขนาดใหญ่ได้ในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับผลทางกฎหมายที่ประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมได้

กฤษ กัณทรานนท์ (2553) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน” ผลการวิจัยครั้งนี้ ชี้ให้เห็นว่าการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ยังไม่เป็นที่ไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในบางเรื่อง นอกจากนี้ พบว่า การที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางทะเลหลายหน่วยงาน แต่ขาดงบประมาณในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ทำให้ไม่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหางานซ้ำซ้อนและขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลหลายฉบับ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและยุ่งยากในทางปฏิบัติประเทศไทยจึงยังไม่พร้อมที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 เนื่องจากจะเกิดผลกระทบต่อฝ่ายเจ้าของเรือ คนงานประมงทะเล กิจการประมงทะเล เศรษฐกิจสังคม และความมั่นคง อย่างไรก็ตามประเทศไทยควรพิจารณานำมาตรฐานบางประการในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลตามกฎหมายของไทยมีการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลที่ดีขึ้น อันจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้ประกอบการประมงทะเล และฝ่ายลูกจ้างประมงทะเล

นิชดา เศรษฐะทัตต์ (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “หลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าในกฎหมายทะเล ศึกษากรณีประมง” งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาการนำหลักการป้องกันไว้ก่อนมาช่วยแก้ปัญหาความยากในการปฏิบัติของมาตรการจัดการทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยเฉพาะกรณีการจัดการประมง การศึกษาครั้งนี้ ชี้ให้เห็นในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือ UNCLOS 1982 มิได้มีข้อตกลงใดโดยตรงที่กล่าวถึงหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) แต่ได้กำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ในด้านการประมงในการอนุรักษ์และการสงวนสิ่งมีชีวิตในทะเลเพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำมาปรับใช้ แต่มาตรการเหล่านั้นยากที่จะนำมาปฏิบัติได้จริง เนื่องจากเครื่องมือและวิธีการที่ให้รัฐนำไปปฏิบัติ เช่น รัฐต้องจัดหาข้อมูลที่ดีที่สุดทางวิทยาศาสตร์เพื่อการคำนวณโควตาการจับปลา ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีและความรู้ ระยะเวลาพอสมควรซึ่งไม่ทันเวลากับการทำลายสิ่งมีชีวิตในทะเลโดยการประมงที่มีมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องพิจารณาวิธีการเพื่อให้มาตรการของ UNCLOS 1982 ปฏิบัติได้จริง ดังนั้นน่าจะมีการดำเนินการออกกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ พร้อมกับเรื่อง

เตือนภัยในการอนุรักษ์การทำประมงหรืออย่างน้อยก็เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์แก่รัฐชายฝั่งอื่น ๆ ในการนำไปออกกฎหมายภายในที่จะดำเนินการปฏิบัติได้จริง ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การปฏิบัติตาม มาตรการอนุรักษ์และสงวนที่กำหนดโดย UNCLOS อย่างสมบูรณ์แบบ จึงเห็นว่าหลักการป้องกันไว้ ก่อนล่วงหน้า (Precautionary Principle) เป็นทางเลือกที่ดีและเหมาะสมในการจัดการกับประมง เพื่อการทำประมงเป็นไปด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรในเวลาเดียวกัน จากปัญหาด้านการปฏิบัติตาม มาตรการของ UNCLOS 1982 สะท้อนให้เห็นว่าจริง ๆ แล้ว เรื่องการอนุรักษ์การประมงอยู่ใกล้ชิดกับ การรักษาสีงแวดล้อมด้วยโดยเฉพาะทางทะเล และหากมาตรการใด ๆ ที่จะช่วยเยียวยาความเสียหาย แล้ว มาตรการป้องกันไว้ดีกว่าแก้หรือหลักการป้องกันไว้ก่อนน่าจะนำมาใช้ก่อนดีที่สุด แม้ว่าจะมีได้ ปรากฏใน UNCLOS 1982 โดยตรงก็ตาม นอกจากนี้จะยิ่งดีหากไม่ต้องการคำนึงถึงความเป็นภาคี หรือไม่ ถ้าจะนำแนวทางการกันไว้ดีกว่าแก้ไปปรับใช้พร้อมมาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏใน อนุสัญญาต่าง ๆ มาเป็นหลักสำคัญในการออกกฎหมายภายในด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการประมง ให้มีความชัดเจนและปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมที่สุดต่อไป

## 2. งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบในการจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง

ตัวอย่างของงานวิจัยที่มีจุดเน้นในการศึกษาอยู่ที่ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะ ผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ประกอบไปด้วยงานวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2559) ในการศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากรประมง” ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมง ประกอบ ไปด้วยกฎหมายในกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การคุ้มครอง ระบบนิเวศและชนิดพันธุ์พืช และการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง โดยสภาพปัญหาทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการทรัพยากรประมง ประกอบไปด้วย หนึ่ง กฎหมายมีลักษณะแยกส่วน การจัดการ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายและ การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการแตกต่างกัน รวมทั้ง การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรประมงที่พึง การจัดการแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบ สอง ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ ซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างของกฎหมายการจัดการแบบเดิมที่มีลักษณะแยกส่วน เกิดการทับซ้อนของ อำนาจหน้าที่ มีปัญหาเรื่องการประสานงาน สาม การขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการอนุมัติ อนุญาต พร้อมทั้ง กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่อนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด ทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเพียง การมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธียังไม่ชัดเจนเพียงพอ และสี่ ปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐที่ขาด การมีส่วนร่วม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจะเป็นผู้วางแผนและสั่งการให้หน่วยงานใน พื้นที่เป็นผู้ปฏิบัติการที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือ

โครงการของรัฐในท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการไม่เข้าใจระบบการจัดการในท้องถิ่นและแผนจัดการประมงที่ลงไปในพื้นที่ มักส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและแรงจูงใจของชุมชนและชาวประมงท้องถิ่น

ยานยนต์ สราญรมย์ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล” งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางที่จะมาควบคุมและดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล ปัญหาการออกกฎที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการในการดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมงทางทะเล ฝ่ายบริหารได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาค่าขออาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงอวนลากอวนรุน เฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมือดังกล่าวในปีที่ผ่านมาเท่านั้น การออกระเบียบดังกล่าวมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเป็นการออกกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงเห็นควรนำเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลียที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทย ควรยกเลิกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลาก อวนรุน พ.ศ. 2539 เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมง โดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่ขัดกับทฤษฎีการออกกฎ และควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

พรพันธุ์ เชมคุณาศัย (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายรัฐและความขัดแย้งของชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งทะเลตะวันออกภาคใต้” งานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยชี้ให้เห็นว่า บริบทและรูปแบบการเข้าถึงทรัพยากรชายฝั่ง พบว่า ก่อนการพัฒนาประมงทะเลของรัฐ ชาวประมงบ้านเฉอะใช้ระบบการแบ่งปันเป็นฐานคิดในการให้ความหมายพื้นที่เพื่อช่วยลดความขัดแย้งจากที่มีคนหลายกลุ่มเข้าไปทำประมงในพื้นที่เดียวกัน ส่วนชาวประมงบ้านดาโต๊ะใช้ระบบความเชื่อศาสนาอิสลามเป็นพื้นที่ในการให้ความหมาย รูปแบบการเข้าถึงทรัพยากรของชาวประมงทั้งสองชุมชนเป็นแบบส่วนร่วมหลังการพัฒนาของรัฐ การให้ความหมายพื้นที่ของชาวประมงบ้านดาโต๊ะซึ่งมีฐานคิดมาจากระบบความเชื่อศาสนาจะมีความคงทนมากกว่าการให้ความหมายของชาวประมงบ้านเฉอะที่มาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเชิงศีลธรรม ตลอดห้าทศวรรษของการพัฒนาประมงทะเลชาวประมงบ้านดาโต๊ะแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากอ่าวปัตตานีและไม่ได้ปรับตัวยอมรับนโยบายการพัฒนาของรัฐ โดยยังคงดำรงชีพสัมพันธ์กับสภาพธรรมชาติและเข้าถึงทรัพยากรแบบส่วนรวม ส่วนชาวประมงบ้านเฉอะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเข้าถึงทรัพยากรไปตามนโยบายการพัฒนาของรัฐ ทั้งการเข้าถึงแบบเปิดและการเข้าถึงแบบเอกชน ทั้งนี้ความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายรัฐ กลยุทธ์ในการต่อรอง และการปรับตัว พบว่า การขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจของรัฐเข้าไปในเขตประมงชายฝั่งทำให้ทะเลในเขตนี้กลายเป็นพื้นที่ที่เปิดให้คนหลายกลุ่มทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นเข้าไปช่วงชิงผลประโยชน์จนนำไปสู่ความขัดแย้งในชุมชนชาวประมงทั้งสองกลุ่มชาติพันธุ์ ชาวประมงบ้านเฉอะมีการปรับตัวจากชาวประมงพื้นบ้านไปสู่ชาวประมงพาณิชย์ และเป็นเจ้าของฟาร์มหอยรายย่อยในทะเล มีการต่อรองทั้งแบบปัจเจกและแบบกลุ่ม รวมทั้งการรุกทะเลออกไปเรื่อย ๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติและกฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงทรัพยากรภายใต้ผลประโยชน์ของปัจเจก ส่วนชาวประมงบ้านดาโต๊ะมีการต่อรองเพื่อเข้าถึงทรัพยากรระดับชุมชนทั้งการเพิ่มความเคร่งครัดในศาสนาอิสลาม การหวนกลับไปสู่ความเชื่อดั้งเดิม และการใช้สิทธิเหนือทะเลหน้าบ้าน ทั้งนี้เพื่อดำรงอยู่ในวิถีการทำประมงแบบประเพณี นอกจากนี้ชาวประมงแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้มีการตอบรับนโยบายการพัฒนาของรัฐเหมือนกันทั้งหมด รัฐควรจะหันกลับไปมองมิติอื่น ๆ ในการจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนรวมยังมีความจำเป็นท่ามกลางความเหลื่อมล้ำทางฐานะเศรษฐกิจของคนในสังคม และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรยังเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีความสลับซับซ้อนอยู่ในพื้นที่

### 3. งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางและทางเลือกในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

งานวิจัยในมิตินี้ถือเป็นงานวิจัยที่มีจำนวนที่สุด เมื่อเทียบกับงานวิจัยในสองประเด็นข้างต้น หากพิจารณาและแบ่งประเด็นในการศึกษามิตินี้อย่างรายละเอียดแล้ว พบว่า ทางเลือกในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งปรากฏให้เห็นในสองมิติใหญ่ ๆ คือ มิติแรก เป็นการจัดการทรัพยากรโดยรัฐที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ ปกป้อง พื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนมิติที่สอง เป็นแนวทางและทางเลือกในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนและการจัดการร่วม โดยแนวคิดการจัดการทรัพยากรในลักษณะนี้ ถือเป็นแนวคิดที่ถูกกล่าวถึงในวงวิชาการและถูกทำให้เห็นว่า จะเป็นเงื่อนไขไปสู่การจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน สอดคล้องกับภูมิเวศน์และวิถีวัฒนธรรมของผู้คนในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.1 แนวทางและทางเลือกในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยอาศัยกลไกกฎหมาย ตัวอย่างงานวิจัยในมิตินี้ ประกอบไปด้วย

เอกทัณฑ์ ทองดี (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีท้องถื่นภาคใต้” โดยงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่า ธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมารวมตัวกันเป็นชุมชนจะทำให้เกิดการปรับตัวในการดำรงชีวิตตามสภาพแวดล้อม เป็นเหตุให้ชุมชนมีวิถีชีวิตร่วมกันในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ตนเองและเป็นผลให้ชุมชนมีการกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงเจตนาแทนกลุ่มโดยมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิร่วมกันในนามชุมชนจากฐานความคิด ความเชื่อ และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อรักษาและคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนจนกลายเป็นจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับของชุมชนเรียกว่า “สิทธิชุมชน” ชุมชนชาวเลท้องถื่นภาคใต้บริเวณชายฝั่งทะเลของไทยมีฐานทรัพยากรทางทะเลเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการก่อเกิด การเลี้ยงชีพ การดำรงอยู่ และการพัฒนาชุมชน โดยการที่ชุมชนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลร่วมกันจึงทำให้เกิดการแสดงเจตนาแทนกลุ่ม ซึ่งเป็นกระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับทะเลที่สามารถเรียกได้ว่า “สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้ในการทำประมงชายฝั่ง” ด้วยเหตุนี้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางชีวภาพ ในขณะเดียวกันยังเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาให้มั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ การนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์รับรองกระบวนการและหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการทำประมงชายฝั่งให้สามารถเป็นหลักการที่บังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน” งานวิจัยชิ้นนี้ ชี้ให้เห็นว่าการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าทรัพยากรประมงเป็นทรัพยากรสาธารณะที่เปิดให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดการเพียงลำพังส่งผลให้ทรัพยากรประมงเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากร อย่างไรก็ตามสิทธิชุมชนสามารถเปลี่ยนทรัพยากรที่เข้าถึงโดยเสรีให้กลายเป็นระบบทรัพย์สินรวมเพื่อจัดการร่วมกันได้ โดยใช้หลักการแบบการจัดการร่วมที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ อาทิ ลักษณะของทรัพยากร ผู้ใช้ทรัพยากร เงื่อนไขความต้องการในตัวทรัพยากร และระบบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรดังกล่าวได้เพียงใด โดยงานวิจัยชิ้นนี้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรก เป็นการศึกษาแนวคิดและหลักการของการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อทางกฎหมายหากนำมาตราการจัดการร่วมมาใช้กับการทำประมงทะเลพื้นบ้านของไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายและกรณีศึกษาของต่างประเทศในประเด็นหลัก ได้แก่ สิทธิในทรัพยากรประมงว่าควรจะเป็นของใคร ข้อตกลงการจัดการ

ร่วม การจัดองค์กรการจัดการร่วม และกระบวนการจัดการร่วม และในส่วนที่สอง เป็นบทวิเคราะห์ บทสรุป และข้อเสนอแนะ โดยทำการวิเคราะห์ในประเด็นหลักดังกล่าว พร้อมทั้งสังเคราะห์ ผลการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในบริบทของประเทศไทยต่อไป ผลการศึกษา พบว่า ภายใต้ระบบ สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร โดยชุมชนมีสิทธิการเข้าถึงและสิทธิการใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรที่ถือเป็นสิทธิเชิงซ้อน อันเป็นการซ้อนทับของสิทธิ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ สิทธิ ครอบครอง และสิทธิเก็บกินในทรัพยากรประมง โดยใช้มาตรการการจัดการร่วมในการทำประมง ทะเลพื้นบ้านที่รัฐและชุมชนท้องถิ่นจัดทำข้อตกลงการจัดการร่วมกัน มีการจัดองค์กรการจัดการร่วม ที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากภาครัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ อย่าง เท่าเทียม และการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันนั้น สามารถแก้ไขปัญหามาตรการการจัดการประมงทะเลพื้นบ้านได้อย่างยั่งยืน การพัฒนากฎหมายสำหรับ การจัดการร่วมในประมงทะเลพื้นบ้านของไทย ควรสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบ มีส่วนร่วมที่มีการกำหนดโครงสร้างอำนาจขององค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ฝ่ายต่าง ๆ อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิ และความรับผิดชอบของหุ้นส่วนจัดการ การบูรณาการสิทธิและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการประมงร่วมกัน โดยกำหนด ความชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ หนึ่ง รัฐเป็นเจ้าของและมีอำนาจจัดการทรัพยากรประมง สอง ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงในท้องถิ่น สาม รัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข การจัดการร่วมที่ชอบธรรม และสี่ ขอบเขตการแบ่งปันอำนาจการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐ กับชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียที่เท่าเทียมกัน

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558” ข้อค้นพบที่สำคัญจากการศึกษาวิจัย คือ หนึ่ง การจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในระดับชาติและระดับจังหวัด โดยมีกรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่ในการประสานงานนั้น ถือเป็นประสานการบริหารจัดการทรัพยากร ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเข้าร่วม แต่กลไกเช่นนี้ก็มี ข้อจำกัดที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีหน้าที่เพียงการเสนอแนะ แต่ไม่มีอำนาจใน การดำเนินมาตรการที่จำเป็นด้วยตนเอง สอง การรับรองสถานะและบทบาทของประชาชนและชุมชน ชายฝั่งให้เป็นองค์กรส่วนหน้า เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรนั้น ก่อให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่การได้รับความช่วยเหลือในกิจกรรมของชุมชนชายฝั่ง กลับเป็นดุลพินิจของ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องใดเรื่องหนึ่งกลับกลายเป็นให้รัฐมี อำนาจนำในการจัดการทรัพยากร และอาจทำให้การสนับสนุนจากภาครัฐไม่เป็นไปอย่างทั่วถึง สาม มาตรการกำหนดพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ เช่น พื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นต้น ถือเป็นมาตรการควบคุมการใช้ ทรัพยากรให้อยู่ในระดับเหมาะสมกับศักยภาพของทรัพยากร แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลและ ชายฝั่งทั้งหมด และสี่ มาตรการจัดการความเสียหายต่อทรัพยากรทั้งความเสียหายร้ายแรงและที่ ร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ เป็นการกำหนดภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความชัดเจน โดยกรมฯ จะเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานอื่น แต่การประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่

ความรับผิดชอบโดยตรง น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมักก่อให้เกิดความขัดแย้งเรื่องอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนความเสียหายร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤติ มีปัญหาว่ากรณีใดที่จะถือได้ว่าเป็นความเสียหายร้ายแรงเข้าชั้นวิกฤติ

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2556) ในบทความวิชาการเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน” ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติ ประกอบกับปัญหาการจัดการบูรณาการของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากร ขณะเดียวกันการปรับแก้กฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่กระทำได้อย่างยากเนื่องจากกฎหมายมีลักษณะแยกส่วน กระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของปัญหาที่แตกต่างจากการจัดการทรัพยากรอื่น โดยผู้เขียนได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายที่จะจัดทำขึ้นมีหลักการและมาตรการที่สำคัญ 9 ประการ คือ (1) การกำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ พัฒนา ปันฟู และปรับปรุงทรัพยากรชายฝั่ง (2) การกำหนดหลักเกณฑ์การฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่เสียหาย (3) การกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน (4) การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากร (5) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการชายฝั่งทะเล (6) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติ (7) การกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในลักษณะเชิงป้องกัน (8) การกำหนดหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพ และ (9) การกำหนดหลักเกณฑ์การบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มานิตา มัตนาวี (2560) ในการศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองทางทะเลและชายฝั่งบังคับใช้เพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมาเป็นระยะเวลาอย่างยาวนาน แต่ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่การตีความกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้เขียนได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก

### 3.2 แนวทางและทางเลือกในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนและการจัดการร่วม ตัวอย่างงานวิจัยในมิตินี้ ประกอบไปด้วย

ภัทริยา สวรรค์นชัย และคณะ (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การจัดการประมงชายฝั่งโดยชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในอ่าวปะทิว จังหวัดชุมพร” ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรพื้นที่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นกิจกรรมหนึ่ง ที่ดำเนินการภายใต้โครงการจัดการประมงชายฝั่งโดยชุมชนที่ อ.ปะทิว จ.ชุมพร เพื่อแก้ปัญหา ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงผู้จับสัตว์น้ำและผู้เลี้ยงสัตว์น้ำที่ใช้พื้นที่ชายฝั่งทะเลพื้นที่เดียวกัน กลยุทธ์การจัดการร่วม (Co-management Approach) เป็นกลยุทธ์ที่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวบ้าน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดสรรพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำ โดยทำการปรึกษาหารือในชุมชน ทั้งนี้ทุกฝ่ายได้ถ่ายทอดข้อมูล แนวความคิดให้แก่กันและ กัน โดยใช้กลวิธีแบบมีส่วนร่วมในการประเมินทรัพยากร (PRA) เพื่อการประเมินการใช้สอยประโยชน์ ของพื้นที่ชายฝั่งโดยใช้แผนที่ ชาวบ้านได้เสนอในที่ประชุมว่า พื้นที่อนุญาตสำหรับเลี้ยงหอยและพื้นที่ สำหรับเลี้ยงปลาควรมีพื้นที่ประมาณ 600 ไร่ และ 300 ไร่ ตามลำดับ มีการเลือกตัวแทนจากชาวบ้าน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐมาเป็นคณะกรรมการการจัดสรรพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งได้ ร่วมกันจัดทำร่างแผนที่แสดงตำแหน่งพื้นที่เพื่อการเลี้ยงปลา พื้นที่เพื่อการเลี้ยงหอย และพื้นที่จอด เรือหลบมรสุมของเรือประมงขนาดเล็ก ร่างแผนที่นี้ได้ถูกนำเสนอในที่ประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน เพื่อแจ้งให้ทราบ และเพื่อรับข้อตกลงของชาวบ้าน หลังจากนั้น อบต.ปากคลองนำเสนอข้อตกลงของ ชุมชนต่อสำนักงานประมงจังหวัด เพื่อเสนอต่อสำนักงานจังหวัดชุมพร เพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ประกาศเป็นพื้นที่อนุญาตเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

วิสุทธิ์ ทองย้อย (2559) ในการศึกษาเรื่อง “รูปแบบการจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งร่วมในพื้นที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อน 4 หมู่บ้าน (เขตเล-เสบ้าน) จังหวัดตรัง” ผลการวิจัย ครั้งนี้ พบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2540 หน่วยงานรัฐมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางทะเลชายฝั่ง ฝ่ายเดียว ขณะเดียวกันในพื้นที่ก็มีการทำประมงโดยใช้เครื่องมือประเภทอวนลาก อวนรุน อวนล้อม หาด ยาเปื้อ และการระเบิดปลาส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำ ป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการังใน พื้นที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยชุมชน ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2548 ทรัพยากรจึงได้รับการฟื้นฟูและเลิกใช้เครื่องมือประมงที่ทำลาย ทรัพยากรในปี พ.ศ. 2547 ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 จึงมีการพัฒนากลไกการจัดการทรัพยากรร่วมและมีการ ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อการบริหารจัดการเขตเล-เสบ้านอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2550 และประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลลิบงว่าด้วยการอนุรักษ์พะยูน ในปี พ.ศ. 2554 ส่วนรูปแบบการจัดการพื้นที่ร่วม พบว่า เป็นการจัดการร่วมแบบร่วมมือกัน ซึ่งรัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการทำงานและตัดสินใจร่วมกัน

วิสุทธิ์ ทองย้อย (2559) ในการศึกษาเรื่อง “การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ร่วมโดยมีศูนย์กลางที่ชุมชน กรณีศึกษาบ้านน้ำราบ จังหวัดตรัง” ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบ้านน้ำราบมีแรงผลักดันจากการที่ต้องเผชิญกับปัญหาความเสื่อม โทรมของทรัพยากร อันเป็นผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว สถานการณ์ ดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่กับการเรียนรู้การจัดการทรัพยากรของชุมชนในการเชื่อมร้อยหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องเพื่อการทำงานร่วมกัน โดยที่ชุมชนสามารถรักษาเอกลักษณ์การทำงานที่ชุมชนเป็นแกนหลักในการทำงานได้ ทั้งนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายที่เข้าทำงานร่วมกันในการจัดการทรัพยากรของชุมชน มีทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันทางวิชาการ และหน่วยงานภาคเอกชน อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการจัดการร่วมในครั้งนี้ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย แต่มีปัจจัยหลักที่สำคัญ คือ การมีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งที่พร้อมจะยืนหยัดในแนวทางที่สามารถสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรของชุมชน และวิถีการดำรงชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน พร้อมที่จะเปิดรับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความตั้งใจในการพัฒนาชุมชนร่วมกัน ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการจัดการทรัพยากรร่วมในพื้นที่บ้านน้ำราบอยู่ในลักษณะของการจัดการร่วมแบบร่วมมือกันในลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการร่วมโดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ชุมชน (Community-centered Co-management)”

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2556) ในบทความเรื่อง “วิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ...” ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า เนื้อหากฎหมายฉบับนี้ โดยนำเอาหลักการกระจายอำนาจและสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ โดยการนำเอาหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาปรับและบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อกระจายสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้แก่ชุมชนประชาชน และผู้มีส่วนร่วมได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวมและบูรณาการ โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานให้เกิดการบูรณาการบริหารจัดการ ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ คือ การจัดทำกฎหมายเชิงนโยบาย (Policy Law) ที่แตกต่างจากกฎหมายในเชิงควบคุมบัญชา (Command and Control Law) ทั้งนี้ร่างกฎหมายนี้ มีความคิดแตกต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้อยู่หลายประการ กล่าวคือ กฎหมายนี้จะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์รวม สนับสนุน และส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น โดยมีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการจัดการทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และประชาชนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง บทบาทหน้าที่เช่นนี้จึงไม่ใช่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดดังเช่นกฎหมายอื่น

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ (2556) ในการศึกษาเรื่อง “การเศรษฐกิจสีเขียวของชุมชนภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก” ได้ชี้ให้เห็นว่า ในบริบทของสังคมไทยมีตัวอย่างในการ “การจัดการทรัพยากรร่วม” (Common Pool Resources) ตามแนวคิดของเอลิเนอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) ดังกรณีของชุมชนบางสระเก้า อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรีที่ชุมชนมีปฏิบัติการทางสังคมหลายแบบเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น (1) ชุมชนพยายามสร้างความชัดเจนว่าใครบ้างที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนได้ ซึ่งในที่นี้ก็คือ ชาวบ้านในชุมชนบางสระเก้าเป็นหลัก ขณะเดียวกันพวกเขาก็พยายามแยกแยะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคเห็นว่า ป่าชุมชน คือ

สิ่งที่ชาวชุมชนบางสระเกล้าจะช่วยกันดูแลรักษา ส่วนระบบนิเวศทั้งหมด (เช่น ทรัพยากรชายฝั่งทั้งหมด) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ รักษา หรือดูแลเพราะเป็นเรื่องที่เกินกว่าศักยภาพของชาวบ้าน (2) ชุมชนได้สร้างเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนและป่าชุมชน เช่น สามารถตัดต้นไม้ได้บางประเภท เป็นต้น ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างกฎ กติกา (ในลักษณะของวัฒนธรรม) ในการอนุรักษ์เพื่อการรักษาป่าชายเลนเอาไว้ ดังเช่น กรณีการกำหนดให้มีการปลูกไม้ทดแทน เป็นต้น (3) ชุมชนพยายามสอดส่องดูแล การใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนโดยมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านบ้านล่าง หมู่ที่ 4 (เป็นพื้นที่ป่าชุมชน) เป็นผู้สอดส่องดูแลคนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าชายเลน รวมถึงการสอดส่องดูแลเพื่อการฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่า (4) ชุมชนได้กำหนดกฎ กติกา ซึ่งเป็นเสมือนบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน เช่น ในกรณีที่เข้าไปตัดต้นไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้นำชุมชน ก็จะมีการลงโทษจากเขาไปหาหนักในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากวิธีการว่ากล่าวตักเตือน (5) หากมีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ชุมชนจะใช้กลไกภายในชุมชนเพื่อบริหารจัดการความขัดแย้ง กลไกที่ว่านี้สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของการมีคนกลาง เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อาวุโสในชุมชนที่ได้รับ การยอมรับจากผู้คนในชุมชนเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติความขัดแย้ง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่า ความพยายามของชาวบ้านบางสระเกล้าโดยการออกแบบเครื่องมือและสร้างกติกาในการบริหารจัดการ ทรัพยากรท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่อยู่บนพื้นฐานที่ว่าคนในชุมชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันจะมีความผูกพันใกล้ชิดกับทรัพยากรเหล่านั้นมายาวนาน ย่อมมีความรู้และรู้จักทรัพยากรเหล่านั้นเป็นอย่างดี ดังนั้นพวกเขาจึงน่าจะจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ อำนาจจากส่วนกลางเพื่อการวางกรอบกติกาในการจัดการทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

ชนัญชิตา ทิพย์ญาณ (2560) ในบทความวิชาการเรื่อง “การจัดการทรัพยากรร่วมเพื่อลดความขัดแย้ง “เมื่อทะเลมีเจ้าของ” กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้าน อ่าวบ้านดอน สุราษฎร์ธานี” บทความชิ้นนี้ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวบ้านดอน ทั้งความขัดแย้งระหว่างชาวประมงพื้นบ้านและชาวประมงพาณิชย์ หรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวประมงจับสัตว์น้ำและกลุ่มชาวประมงเพาะเลี้ยง รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างชาวประมงกับภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนนั้นส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายรัฐ เนื่องจากในอดีตนโยบายรัฐเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจเอกชนเป็นผลให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น ส่งผลกระทบต่อวิถีประมงพื้นบ้าน เช่นเดียวกับระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการที่เกิดจากภาครัฐที่เอื้อให้ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ผลึกชาวประมงพื้นบ้านให้ออกไปจากพื้นที่ นอกจากนี้พื้นที่อ่าวบ้านดอนยังได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคใต้ เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (อำเภอท่าชนะ) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวล (อำเภอท่าฉาง) โครงการก่อสร้างโรงกำจัดขยะ (อำเภอกาญจนดิษฐ์) โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก เป็นต้น ปัจจัยข้างต้นเกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น โครงสร้างรัฐ เศรษฐกิจ และตลาด เป็นต้น ที่เข้าครอบงำชีวิตส่วนตัวและสมบัติสาธารณะ ทำให้ “ทะเลมีเจ้าของ” ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดของออสโตรอม ในเรื่องของ “การออกแบบสถาบัน” ภายใต้สมมติฐานที่ว่าหากสามารถออกแบบกติกาอย่างเหมาะสมแล้ว

การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนจะกลายเป็นทางเลือกที่ดีต่อความยั่งยืนของทรัพยากร และแนวคิดดังกล่าวอาจเป็นทางเลือกหนึ่งของชุมชนอ่าวบ้านดอนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลเพื่อให้ทะเลเป็นของทุกคน

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หมายถึง นิยามการทำประมงผิดกฎหมายตามกฎหมายของ รัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการทำประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมงเอง หรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของรัฐเจ้าของแหล่งประมง หรือการทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค แต่ขัดต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการตามมติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศเหล่านั้นมีข้อผูกพัน หรือขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือการทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศ หรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

2. การทำประมงที่ขาดการรายงาน หมายถึง นิยามการทำประมงที่ขาดการรายงานตามกฎหมายของ รัฐ ซึ่งนิยามดังกล่าวเป็นไปในรูปของการทำประมงโดยไม่ได้แจ้ง หรือไม่รายงาน หรือรายงานเท็จต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของรัฐ หรือการทำประมงในพื้นที่ที่ความรับผิดชอบขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค โดยไม่แจ้ง หรือไม่รายงาน หรือรายงานข้อมูลเท็จ อันเป็นการขัดต่อวิธีปฏิบัติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค

3. การทำประมงไร้การควบคุม หมายถึง นิยามการทำประมงไร้การควบคุมตามกฎหมายของ รัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการเข้าทำประมงในเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค โดยเรือที่ไม่แสดงสัญชาติ (ไม่ชักธง) หรือเรือชักธงของชาติใด ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค หรือการทำประมงในลักษณะที่ไม่สอดคล้อง หรือฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และการจัดการขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค หรือการเข้าทำประมงในพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำประเภทที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์ หรือมาตรการในการจัดการรองรับและการทำกิจกรรมการประมงในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลตามข้อผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการแสวงหาความรู้แนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะสลายพรมแดนระหว่างสาขาวิชาภายใต้ความเชื่อที่ว่าสาขาวิชาต่าง ๆ นั้นไม่ได้มีการแบ่งแยกมาตั้งแต่เริ่มต้น ในทางตรงกันข้ามสาขาวิชาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง สาขาวิชาหนึ่งย่อมมีจุดกำเนิดมาจากสาขาวิชาอื่น เพื่อทำให้เกิดการเติมเต็มซึ่งกันและกัน (Disciplinary) ที่เป็นเช่นนั้นเพราะสภาพปัญหาหรือสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ในสังคม ปัจจุบัน มีความสลับซับซ้อน ทำให้การวิเคราะห์สังคมโดยการใช้ศาสตร์หรือสาขาวิชาเดียวอาจมีข้อจำกัด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจำเป็นต้องมีความหลากหลายทางกระบวนทัศน์ (Paradigms) ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยกระบวนกรวิจัยมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในส่วนของการเก็บรวบรวมข้อมูลของวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะทำการรวบรวมข้อมูลผ่าน 3 กระบวนการ คือ

ก. การศึกษาเอกสารและตัวบท เอกสารที่จะใช้ในงานวิจัยครั้งนี้มี 2 ประเภท คือ เอกสารขั้นต้น (Primary Data) เช่น บันทึกของทางราชการ เป็นต้น และเอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เช่น งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ เป็นต้น รวมถึงการศึกษาตัวบทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เอกสาร เช่น วิดีทัศน์ สารคดีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นต้น

ข. การสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) การกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักจะใช้เทคนิคการเก็บตัวอย่างในเชิงคุณภาพ คือ การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยพิจารณาจากลักษณะของการมีข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัยและกระบวนการสัมภาษณ์จนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว (Data Satiation)

ค. การสังเกตการณ์ (Observation) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสังเกตได้ 2 ประเภท คือ

(1) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participative Observation) คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมเรียนรู้ พัฒนารูปแบบของระบบให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การเข้าร่วมประชุม การตั้งประเด็น การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การทดลองปฏิบัติระบบแลกเปลี่ยนสินค้า และการสังเกตการณ์พฤติกรรมของสมาชิกที่เข้าร่วมกิจกรรม

(2) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participative Observation) คือ การที่ผู้วิจัยสังเกตการณ์ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในฐานะของผู้สังเกตการณ์ แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์จริง

## การตรวจสอบข้อมูล

สำหรับการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการ ดังนี้

ก. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบของข้อมูลนั้น จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล

(1) การตรวจสอบแหล่งเวลา หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกัน เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้รับในช่วงเวลาต่าง ๆ นั้นเหมือนกันหรือไม่

(2) การตรวจสอบสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่

(3) การตรวจสอบบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

ข. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลที่ได้จากเอกสาร โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากเอกสารหลากหลายแหล่ง มีความสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้คณะผู้วิจัยจะใช้การวิพากษ์ภายนอก ซึ่งเป็นการตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นควบคู่กับการวิพากษ์ภายใน ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อมูลในเอกสาร

ค. การเปรียบเทียบจากการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หรืออาจซักถามผู้ให้ข้อมูลหลังจากสรุปผลการศึกษาเพื่อความแน่นอนว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่

## วิธีวิทยาในการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับวิธีวิทยาในการวิเคราะห์ข้อมูล (Methodological Approach) คณะผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ภายใต้หลักการหลักวิชาวิธี (Dialectic) ที่เน้นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (Agency) และพลังของโครงสร้างทางสังคม (Structure) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยการวิเคราะห์จะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผู้กระทำการทางสังคม (Social Actor) กระบวนการทางสังคม (Social Process) และโครงสร้างสังคม (Social Structure) ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2556, หน้า 30-32)

ก. ผู้กระทำการทางสังคม หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีเจตจำนงในการปฏิบัติการทางสังคมที่อาจแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

(1) กลุ่มสังคม (Social Group) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีสำนึกถึงอัตลักษณ์ร่วมกัน และดำเนินกิจกรรมภายใต้แนวทางที่ได้จัดตั้งขึ้นมา

(2) ชนชั้นทางสังคม (Social Class) เป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมอันเดียวกัน กล่าวคือ อยู่ในความสัมพันธ์ทางการผลิตของสังคม

(3) องค์การทางสังคม (Social Organization) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการเพื่อการใช้อำนาจอันชอบธรรม

(4) ขบวนการทางสังคม (Social Movement) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลจำนวนมากที่มีความพยายามร่วมกันในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงระบบสังคมที่เป็นอยู่ โดยมุ่งท้าทายอำนาจของสถาบันที่เป็นทางการ

ทั้งนี้ในกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนั้น ผู้กระทำการดังกล่าวอาจมีการรวมตัวในรูปของพันธมิตร (Alliance) เพื่อระดมทรัพยากรร่วมกันในการปฏิบัติการทางสังคม

ข. โครงสร้างทางสังคม หมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องระดับหนึ่ง (Pattern of Social Relationship) ดังนั้น ฐานคิดเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมในที่นี้ จึงถือว่าโครงสร้างเป็นสิ่งที่สามารถถูกปรับเปลี่ยนหรือสืบทอดได้ โดยการเคลื่อนไหวของมนุษย์ผู้กระทำการนั่นเอง เนื่องจากโครงสร้างเป็นผลผลิตที่มนุษย์สร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์โครงสร้างสังคม จึงสามารถวิเคราะห์ตั้งแต่การก่อรูปโครงสร้าง (Production) การผลิตซ้ำหรือการสืบทอดโครงสร้าง (Reproduction) หรือการเปลี่ยนรูปโครงสร้าง (Transformation) นอกจากนี้การใช้ฐานคิดอยู่บนหลักทวิภาวะวิธีในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคม ก็จะมีลักษณะสองด้านของโครงสร้าง (Duality of Structure) คือ โครงสร้างสังคมมีทั้งด้านที่สร้างข้อจำกัดให้เกิดการดำรงอยู่ และด้านที่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากโครงสร้างสังคมมีความสามารถเป็นทั้งผลผลิต (Product) และเงื่อนไข (Condition) ในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ กล่าวคือ

(1) โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตจากการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างสังคมมีใช้สิ่งที่หยุดนิ่งตายตัว แต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จากการเคลื่อนไหวระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ ที่มีการแข่งขันต่อสู้กันทางสังคม การแข่งขันต่อสู้ทางสังคมในที่นี้ สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการมีทั้งที่มีความขัดแย้งและความร่วมมือกัน

(2) โครงสร้างสังคมในด้านที่เป็นเงื่อนไขทั้งการจำกัดหรือเปิดโอกาสการกระทำทางสังคม ซึ่งการจำกัดหรือเปิดโอกาสนี้ขึ้นอยู่กับผู้กระทำการทางสังคมว่า มีสถานภาพยืนอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ตรงไหนในโครงสร้างสังคม เนื่องจากสถานภาพดังกล่าวจะทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคมแตกต่างกัน

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด” จะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน โดยมีจุดเน้นในการวิเคราะห์สภาพปัญหาในพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด ท้ายที่สุดคณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคือเป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยแบ่งข้อเสนอออกเป็น 3 มิติ คือ ข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทยและภูมินิเวศน์อ่าวตราด และข้อเสนอเชิงปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาคือการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน ดังนั้น ประเด็นหลักที่จะนำเสนอในบทนี้จึงประกอบด้วยเนื้อหาต่อไปนี้

1. สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม
2. มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน
3. ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคือเป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

### สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในกรณีการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม กระทั่งทำให้รัฐบาลไทยต้องประกาศใช้มาตรการหลากหลายรูปแบบเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องมาจากการทำประมงทะเลเป็นอาชีพหลักที่มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยรองจากการเกษตรกรรม สัตว์น้ำซึ่งมีความสำคัญมากต่อความมั่นคงทางอาหารและทำรายได้ให้ประเทศไทยอย่างมหาศาล แต่จากสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเลในปัจจุบันที่อยู่ในระดับวิกฤต ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายได้ทันต่อสถานการณ์ การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงยังไม่มีความเป็นเอกภาพขาดการบูรณาการ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนใน

ท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทะเลเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรมลง (ยานยนต์ สราญรมย์, 2557)

ทั้งนี้บนโลกมีพื้นที่ทางทะเลครอบคลุมอยู่ประมาณ 3 ใน 4 หรือคิดเป็น 71% ของพื้นผิวเกือบทุกประเทศทั่วโลกที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลต่างมุ่งแสวงหาโอกาสที่จะได้ใช้ทะเลอย่างเต็มที่ในอดีตมหาอำนาจต่างชาติ เช่น อังกฤษ สเปน โปรตุเกส ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ต่างแข่งขันกันยึดครองอำนาจทางทะเล ทั้งนี้ก็เพื่อจุดมุ่งหมายในการสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับประเทศของตน เพราะทุกประเทศต่างตระหนักดีว่าทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และยังเป็นช่องทางที่จะเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งความร่ำรวยได้ ปัจจุบันแม้ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวไม่อาจใช้ยุทธวิธีดังเช่นในอดีตเพื่อครอบครองสิทธิการใช้ทะเล เนื่องด้วยกฎหมายสากลได้จำกัดขอบเขตอำนาจไว้ แต่การพัฒนาประเทศในทุกภูมิภาคทั่วโลกยังคงมุ่งเน้นที่จะสร้างผลประโยชน์จากการใช้ทะเลอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ได้มุ่งเพียงแค่ว่าจะใช้ทะเลภายในเขตอำนาจของรัฐตนเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงการใช้ทะเลนอกเขตอำนาจของรัฐ (น่านน้ำของรัฐต่างชาติและน่านน้ำสากล) ด้วยเช่นกัน และเนื่องจากทะเลมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ประเทศที่เห็นความสำคัญในจุดนี้ส่วนใหญ่จึงมียุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการการใช้ทะเลเป็นแนวทางอย่างชัดเจน (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561)

ประเทศไทยประกอบด้วยชายฝั่งอ่าวไทยและชายฝั่งอันดามันยาวรวมกันประมาณ 2,800 กิโลเมตร และมีจังหวัดถึง 23 จังหวัดจากทั้งหมด 76 จังหวัดในประเทศที่มีอาณาเขตติดกับทะเล (ศุภิชัย ตั้งใจตรง และศรีสุดา จารยะพันธุ์, 2548) มีอาณาเขตทางทะเล (Maritime zones) โดยรวมประมาณ 320,000 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่มีอาณาเขตบนบกทั้งหมดประมาณ 513,000 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2558) ในอดีตทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่หล่อเลี้ยงชีวิตคนไทยทั้งประเทศด้วยดีเสมอมา คนไทยจึงใช้ทะเลอย่างมากทั้งทะเลภายในเขตอำนาจรัฐและทะเลนอกเขตอำนาจรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งนับวันการใช้ยิ่งเพิ่มมากขึ้น (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561)

โดยการใช้ทะเลของคนไทยก็มีหลายระดับตั้งแต่ระดับครัวเรือนไปจนถึงระดับประเทศ ในระดับของครัวเรือน ชาวบ้านก็ใช้แค่ทำอาชีพประมงในพื้นที่บริเวณชายฝั่ง ในขณะที่ผู้ใช้ระดับชุมชนหรือกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสหกรณ์ ห้าง ร้าน หรือบริษัทต่าง ๆ การใช้ทะเลก็จะเพิ่มปริมาณและพื้นที่อาณาเขตการใช้มากขึ้น เช่น การทำประมงในเขตน่านน้ำไทย ซึ่งประกอบด้วยน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือการทำประมงนอกเขตน่านน้ำไทย ผู้ใช้ในระดับกลุ่มจังหวัดหรือภูมิภาค ซึ่งเป็นการใช้เพื่อผลประโยชน์กับคนจำนวนมากขึ้น เช่น การสร้างท่าเรือจังหวัด ส่วนผู้ใช้ในระดับประเทศก็จะมีขนาดของการใช้ที่ใหญ่ขึ้นและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากขึ้น คาดหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของประเทศที่สูงขึ้น เช่น การสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อการส่งออกสินค้า การให้สัมปทานสร้างแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเพื่อการพัฒนาพลังงานของประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้ทะเลแต่ละระดับบางครั้งก็อาจมีการซ้อนทับกันของผลประโยชน์ หรือไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลยระหว่างผู้ใช้ทะเล และบางครั้ง

ผู้ใช้ทะเลก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะคนในพื้นที่ชายฝั่งทะเล คนในพื้นที่แผ่นดินก็มีโอกาสที่จะใช้ทะเลได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน นอกจากคนไทยแล้ว คนต่างชาตก็ก็มีโอกาสเข้ามาใช้ทะเลไทยได้ หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ไทยกำหนด ซึ่งก็เป็นไปในทางเดียวกับที่คนไทยก็อาจไม่ได้ใช้ทะเลเฉพาะในเขตน่านน้ำไทย แต่มีโอกาสเข้าไปใช้น่านน้ำของประเทศอื่น หรือน่านน้ำสากลด้วยเช่นกัน แต่ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วผู้ใช้ทะเลก็มักคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองเป็นหลักตามจุดมุ่งหมายของการใช้ และมักจะมองข้ามหรือให้ความสำคัญน้อยกว่ากับผลกระทบต่อคนกลุ่มอื่น (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561)

### 1. พันธกรณีของประเทศไทยด้านการใช้ทะเลกับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ

แนวความคิดเรื่องกฎหมายทางทะเลถือกำเนิดขึ้นมาจากวิวัฒนาการของการใช้อำนาจของรัฐสองกลุ่ม คือ ประเทศที่มีอำนาจและต้องการที่จะครอบครองพื้นที่ทางทะเล ซึ่งเป็นกลุ่มที่ใช้แนวความคิดของการปิดทะเล (Close Sea หรือ Mare Clausum) ด้วยตระหนักดีว่าทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและยังเป็นช่องทางที่จะเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งความร่ำรวยได้จนกระทั่ง เซอร์ วอลเทอะ รอล-ลี (Sir Walter Raleigh) แม่ทัพเรือและรัฐบุรุษอังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า “ผู้ใดครองทะเล จะได้ครองการค้า ผู้ใดครองการค้าของโลก จะได้ครองความร่ำรวยของโลก และจะได้ครองโลกด้วย” (Whosoever commands the sea, commands the trade, whosoever commands the trade of the world, commands the riches of the world, and consequently the world itself) (สมบุรณ์ สุขพันธ์, 2549) ส่วนกลุ่มซึ่งสนับสนุนหลักเสรีภาพในการเดินเรือและเสรีภาพในการทำประมง ซึ่งสนับสนุนแนวความคิดในการเปิดทะเล (Open Sea หรือ Mare Liberum) มีแนวคิดที่หักล้างกันอย่างมากระหว่างกัน โดยมักจะเป็นกลุ่มประเทศที่ไม่มีชายฝั่งหรือไม่มีอำนาจทางทะเลก็จะใช้ Mare Liberum ในการอ้างสิทธิเพื่อการใช้ประโยชน์ทางทะเล

หลังจากที่ Mare Liberum ได้ถูกเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง ก็ทำให้หลักการนี้เป็นที่นิยมชมชอบและสังเกตได้ว่า หลักการนี้กำลังก่อให้เกิดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากถูกเขียนขึ้นมาจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ยังไม่มียกบังคับกับนานาประเทศ กล่าวคือ Mare Liberum จะถูกบังคับใช้กับนานาประเทศต่อเมื่อประเทศนั้น ๆ มีความเห็นชอบและยินยอมต่อภาระผูกพันในผลของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งจะต้องมีความจำเป็นในการที่จะนำหลักการนี้ใช้เป็นกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีและจะต้องผสมกลมกลืนไปกับระเบียบของกฎหมายระหว่างประเทศโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีมาดั้งเดิมหรือมีมาก่อนหน้านั้น เพราะอาจจะทำให้กฎหมายระหว่างประเทศหมดความน่าเชื่อถือ ไม่มีความแน่นอน และอาจเกิดความสับสนขึ้นได้ (กวีพล สว่างแผ้ว, 2560, หน้า 125)

เมื่อกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่เป็นแม่บทในการบังคับใช้ทั่วโลกจะต้องมีความน่าเชื่อถือในสายตานานาประเทศและมีสภาพบังคับได้จริง แต่ขณะเดียวกันสถานะทางกฎหมายของสังคมนานาชาติต้องอาศัยความเห็นชอบและยินยอมของแต่ละรัฐต่อภาระผูกพันในผลของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะเกิดขึ้น การที่แต่ละรัฐจะอ้างสิทธิเพื่อการใช้ประโยชน์ทางทะเล แต่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติร่วมกัน โดยการออกกฎหมายภายในรัฐของตนให้สอดคล้อง

กับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ อันทำให้เกิดกลไกตามทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายใน ซึ่งนักนิติศาสตร์ก็มีทัศนคติทางทฤษฎีที่แตกต่างกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ระบบกฎหมายทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกันตามความเห็นของนักนิติศาสตร์ โดยกลุ่มแรกเรียกว่า ฝ่ายเอกนิยม (Monism) ซึ่งเห็นว่าในสังคมโลกมีระบบกฎหมายเดียว ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบลำดับศักดิ์ กล่าวคือ ระบบกฎหมายหนึ่งอยู่ภายใต้อีกระบบกฎหมายหนึ่ง (จตุรนต์ ธีระวัฒน์, 2558, หน้า 64) กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้โดยตรงในระเบียบกฎหมายของรัฐต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องแปลงกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่ถือหลักว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกว่ากฎหมายภายใน หรือที่เรียกว่า ฝ่ายเอกนิยมแบบดั้งเดิม (Classical Monism) ในขณะที่มีฝ่ายเอกนิยมแบบกลับ (Inverted Monism) ซึ่งมีแนวคิดว่ากฎหมายภายในอยู่เหนือกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น หากรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาหนึ่งสัญญาใดจะบังคับภายในรัฐได้ต้องมีการอนุวัติการสนธิสัญญาหรือประกาศใช้หรือลงพิมพ์ในหนังสือราชการก่อน และหากเกิดความขัดแย้งระหว่างกฎหมายทั้งสองชั้น ต้องเลือกใช้กฎหมายภายในก่อน

กลุ่มที่สอง คือ ฝ่ายทวินิยม (Dualism) มีแนวคิดว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในไม่ใช่ระบบเดียวกัน ไม่สามารถยึดได้ว่ากฎหมายใดมีลำดับศักดิ์เหนือกว่ากัน เนื่องจากในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ซึ่งต่างมีฐานะเท่ากันด้วยเป็นรัฐอธิปไตย ส่วนกฎหมายภายในของแต่ละรัฐสามารถบังคับใช้ในตัวรัฐเป็นสำคัญอยู่แล้ว หากกฎหมายภายในขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายดังกล่าวยังสามารถใช้ได้ทั้งคู่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศในการใช้บังคับกฎหมายภายในของตน ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาคมระหว่างประเทศ จึงสะท้อนให้เห็นว่าหากรัฐไม่ต้องการให้เกิดผลร้ายหรือต้องรับผิดชอบการกระทำนั้น รัฐจำต้องแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ (Daillier & Pellet, 2002, pp. 95-96) หรือหากจะให้กฎเกณฑ์ใดของกฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับให้ได้โดยตรงเหมือนกับกฎหมายภายในก็ต้องการแปลงรูป (Transformation) กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในตามกระบวนการนิติบัญญัติหรือตามกระบวนการที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของตนให้กลายเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจึงจะสามารถใช้บังคับภายในรัฐของตนได้ สำหรับประเทศไทยยึดถือทฤษฎีทวินิยม สนธิสัญญาย่อมไม่อาจถือเป็นกฎหมายที่คู่ความหรือศาลจะหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นกฎหมายที่บังคับแก่กรณีได้ จะต้องมีการแปลงรูปกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติจึงจะสามารถนำกฎเกณฑ์นั้นมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในรัฐได้ (อรกานต์ บุญสุทธิ, 2555, หน้า 17-21)

### 1.1 ความร่วมมือของประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ต้องผูกพันในพันธกรณีด้านต่าง ๆ ตามที่องค์การสหประชาชาติได้มีความมุ่งหมายและหลักการไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ หนึ่งในเรื่องประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ ด้านการใช้ทะเล เนื่องจากกายภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐชายฝั่ง<sup>5</sup> และ “ทะเล” มีสถานะเป็นทรัพยากรชนิดหนึ่งที่ใช้กลับไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในประเทศ แต่ยังคงเชื่อมโยงไปถึงการใช้ทะเลในระดับภูมิภาคและระดับโลกด้วย จึงทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในเรื่องของการใช้ทะเลที่ผูกพันอยู่กับสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับทั้งที่เข้าเป็นภาคีแล้ว และยังอยู่ในระหว่างขั้นตอนดำเนินการเข้าเป็นภาคี

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS 1982) เกิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ในระหว่างปี ค.ศ. 1973 - 1982 อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวมเอากฎหมายจารีตประเพณีด้านการใช้ทะเลและแนวทางปฏิบัติทางทะเลของรัฐต่าง ๆ มาจัดทำในรูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ สนธิสัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็น Law Making Treaty จึงเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทะเลของโลก

ปัจจุบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้าน โดยประเทศไทยได้ลงนามรับรอง (Signature) ในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) สถานภาพของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเล ปัจจุบันมีจำนวน 168 ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว (ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2560) ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกลำดับที่ 162 ที่ได้ให้สัตยาบัน UNCLOS 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 จึงมีผลบังคับกับไทยตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2012 เป็นต้นไป โดยประเทศไทยได้ทำคำประกาศตามข้อ 310 ของ UNCLOS 1982 ว่าประเทศไทยจะทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญานี้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคำประกาศนั้นจะต้องไม่มีความหมายให้ตัดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลทางกฎหมายของบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ที่ใช้บังคับกับประเทศไทย และได้แสดงท่าทีเพื่อรักษาสติเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ และตามข้อ 298 ของ UNCLOS 1982 ว่าประเทศไทยไม่ยอมรับวิธีดำเนินการภาคบังคับที่มีผลบังคับเกี่ยวกับข้อพิพาทบางเรื่อง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความ UNCLOS 1982 การกำหนดขอบเขตทางทะเล ข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมทางทหาร เป็นต้น (อรกานต์ บุญสุทธิ, 2555, หน้า 22-25)

<sup>5</sup> ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) กว่า 350,000 ตารางกิโลเมตร ความยาวของชายฝั่งทะเล รวมฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาดอนเหนือ รวมความยาวชายฝั่งทะเลในประเทศไทยทั้งสิ้นกว่า 3,148.23 กิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัด (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2562)

อย่างไรก็ดี สถานะของประเทศไทยก่อนที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้น ถูกกำหนดพันธกรณีตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 18 สำหรับรัฐที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขแห่งการให้สัตยาบันไว้ว่า จะต้องงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจมีผลทำให้วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาดตกเป็นอันไร้ผล ตราบเท่าที่รัฐนั้นยังมีได้แสดงเจตจำนงที่จะไม่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่มาจากหลักสุจริต (Bona Fide) เนื่องจากเมื่อลงนามแล้วแม้สนธิสัญญายังไม่ผูกพันเนื่องจากยังมีได้ให้สัตยาบัน แต่การลงนามก็แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบางประการว่าอย่างน้อยก็ต้องเห็นชอบด้วยกับวัตถุประสงค์ อันเป็นสาระสำคัญของสนธิสัญญา มิฉะนั้นรัฐคงไม่ลงนามในสนธิสัญญา ดังนั้น แม้สนธิสัญญายังไม่มีผลผูกพันก็ตาม รัฐที่ลงนามก็ผูกพันตามหลักสุจริตซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีจากความประพฤติของรัฐ (Obligation of Conduct) ขึ้น ดังกล่าว (ประสิทธิ์ เอกบุตร, 2551, หน้า 80-81) การออกและบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยจึงต้องไม่เป็นการทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไร้ผลแต่อย่างใด ตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปี ประเทศไทยจึงเร่งศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายทะเลระหว่างประเทศพร้อมกับเตรียมร่างกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ จนกระทั่งมีความพร้อมที่จะเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาด้วยวิธีการให้สัตยาบัน (Ratification)

ถึงแม้ว่าประเทศไทยเพิ่งจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเทศต่าง ๆ ในโลกรวมทั้งประเทศไทยก็ได้ยึดถือและปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯ อยู่แล้ว เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) ของโลกไปแล้ว รวมทั้งหากพิจารณาเนื้อหาสาระในอนุสัญญาฯ แล้วส่วนใหญ่มีรายละเอียดอยู่ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 (Geneva Conventions 1958) จำนวน 4 ฉบับ<sup>6</sup> นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาทางทะเลอื่น ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561)

1. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources)
2. ด้านการประมง (Fisheries)
3. ด้านการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport)

โดยแต่ละกลุ่มก็ยังประกอบไปด้วยอนุสัญญาต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวางกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศร่วมกันเฉพาะเจาะจงรายละเอียดในแต่ละเรื่อง อาทิเช่น

- อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas)

---

<sup>6</sup> ประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone : TSC) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (Convention of High Seas : HSC) อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas : FC) และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental shelf : CSC)

- อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)
- อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat : Ramsar)
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage: The World Heritage)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation : OPRC)
- จรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) รวมทั้ง International Plan of Actions ทั้ง 4 ฉบับ

สนธิสัญญาดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างของพันธกรณีที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและเป็นรูปธรรม โดยการสร้างนโยบายและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการใช้ทะเลอย่างเป็นระบบและเหมาะสมเพื่ออนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศทางทะเลในองค์รวม อีกทั้งเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีอันเกิดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีหรือให้การรับรอง ในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นเฉพาะแต่ในเรื่องที่ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับด้านการประมง โดยเฉพาะจรรยาบรรณในเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO - Code of Conduct for Responsible Fisheries)

นอกจากนี้แนวคิดตามกฎหมายระหว่างประเทศสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดใน UNCLOS 1982 คือ (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

(1) หลัก “Responsibility for Transboundary Harm” กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่มีอยู่ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของรัฐอื่นหรือบริเวณอื่นนอกเขตอำนาจรัฐของตน

(2) หลัก “Precautionary Principle” นำมาใช้ในการป้องกันเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งประเทศสมาชิกต้องดำเนินการร่วมกันใช้มาตรการป้องกันไว้ก่อน หลักการนี้ปรากฏในความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องนำมาตราการป้องกันไว้ก่อนมาใช้ในการอนุรักษ์ บริหารจัดการ และการแสวงหาประโยชน์ในมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้ปลาเหล่านี้สูญพันธุ์ในอนาคต

(3) หลัก “Prevention” เป็นหลักการที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศในการที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกในการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและต้องประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตจาก UNCLOS 1982 ไม่มีการบัญญัติศัพท์คำว่า Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing หรือ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือการประมงเถื่อนไว้อย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงการวางกรอบแนวทางกว้าง ๆ ไว้สำหรับควบคุมเรือประมงและการประมงในทะเลหลวงและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐเท่านั้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1991 คณะกรรมการการประมง (Committee on Fisheries: COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ร่วมกับประเทศเม็กซิโกจัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (International Conference on Responsible Fishing) ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก จึงประกาศ “ปฏิญญาแคนคูน ค.ศ. 1992” (Cancun Declaration 1992) โดยเรียกร้องให้มีการพัฒนาแนวความคิดใหม่ในเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Responsible, Sustained Fisheries) จากนั้นจึงทำให้เกิดความตกลงอย่างเป็นทางการในการจัดทำร่างจรรยาบรรณการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing: CCRF) ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างหลักการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อป้องกันขัดขวางและขจัดการประมง IUU อย่างชัดเจน ปฏิญญาสากลแห่งแคนคูน ค.ศ. 1992 เป็นหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นกฎหมายลักษณะขาดสภาพการบังคับหรือไม่ผูกพัน (Non-legal Binding หรือ Soft Law) แต่ก็ได้รับการพัฒนาเป็นแผนปฏิบัติการนานาชาติเพื่อต่อสู้กับการประมง IUU ในเวลาต่อมา (อิสระ ชาญราชกิจ, พิษณุ ศิริพิชญตระกูล, นุชรัตน์ หวังดี และศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, 2550, หน้า 18)

ภายหลังการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 : UNCLOS 1982 จึงเกิดการขยายตัวของ การประมงพาณิชย์ตามความต้องการของผู้บริโภค ประกอบกับแรงจูงใจทางเศรษฐกิจจากมูลค่าสินค้าประมงบางจำพวกที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น ปลาทูน่า ซึ่งประเทศไทยได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งจากการรับซื้อปลาทูน่าจากทั่วโลก จึงสามารถส่งออกสินค้าทูน่ากระป๋องและแปรรูปร้อยละ 95 ของโครงสร้างราคาในการส่งออกปี พ.ศ. 2561 (ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, พฤษภาคม 2561) รวมถึงพัฒนาการในด้านเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมง ส่งผลให้แนวทางการบริหารจัดการประมงของรัฐบนพื้นฐานของพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่เดิมไม่เพียงพอสำหรับการควบคุมปัญหาการทำประมงที่มีความสลับซับซ้อนและข้อจำกัดมากขึ้น ทำให้เกิดความร่วมมือภายใต้กรอบการดำเนินงานขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO)<sup>7</sup> ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งที่เล็งเห็น

<sup>7</sup> FAO เป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายสำคัญในการยกระดับการบริโภคอาหารและมาตรฐานการครองชีพของประชากรโลกให้ดีขึ้น โดยเพิ่มสมรรถนะในการผลิตและการจัดสรรผลิตผลการเกษตร

ความสำคัญในเรื่องนี้โดยเฉพาะจรรยาบรรณในเรื่องการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (FAO - Code of Conduct for Responsible Fisheries) มาตรา 1 (1.1) ที่ปรากฏลักษณะและขอบเขตของจรรยาบรรณครอบคลุมทั่วโลกและมุ่งหมายต่อประเทศ ทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่มชิกของ FAO รวมทั้งองค์การทางการประมง องค์การระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ตาม รวมทั้งบุคคลทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง การจัดการและการพัฒนาการประมง เช่น ชาวประมง ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปและการตลาดของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมทั้งผู้ใช้สิ่งแวดล้อมทางน้ำที่เกี่ยวข้องกับการประมงอื่น ๆ (Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995, p. 1) การที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกของสหประชาชาติอยู่แล้ว จึงทำให้ถูกผูกพันในพันธกรณีตามกฎหมายที่ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามลักษณะของการที่รัฐซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ FAO แต่ก็ยอมผูกพันในการใช้ทรัพยากรประมงไปด้วยเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าบัพญญัติหรือกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ นั้น ถือเป็น Erga Omnes กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและมีผลใช้บังคับต่อรัฐอื่นที่มีได้เป็นภาคีในสนธิสัญญาก็ตาม เนื่องจากหลักในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศทุกรัฐถือว่ามิผลประโยชน์ร่วมกันทางกฎหมายในการให้หรือได้รับความคุ้มครอง รวมถึงแนวคิดในด้านการใช้ทะเลกับทรัพยากรประมงเป็นของมวลมนุษยชาติทุกรัฐมีสิทธิใช้สอยแต่ก็ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิของรัฐอื่น รวมถึงคำนึงถึงด้านการอนุรักษ์ การบริหารจัดการ และการพัฒนาร่วมกัน

ดังนั้น บทบาทและความสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมง และประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะโดยฐานะที่เป็นรัฐภาคีหรือต้องเคารพตามหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 2 กฎหมายระหว่างประเทศด้านการประมง

กฎหมาย/ข้อตกลง/แผนปฏิบัติการ	สถานภาพ (อนุสัญญา)	สถานภาพประเทศไทย (Thailand)	
		Signature	Ratification/ Accession
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982)		10/12/1982	15/05/2011
Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the UNCLOS 1982			15/05/2011
ความตกลงเพื่อส่งเสริมการควบคุม เรือประมงที่ทำการประมงในทะเล ให้ปฏิบัติตามมาตรการสากล เพื่อการอนุรักษ์และจัดการประมง ค.ศ. 1993 (Agreement to Promote Compliance with International Cooperation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas or FAO Compliance Agreement)			

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

กฎหมาย/ข้อตกลง/แผนปฏิบัติการ	สถานภาพ (อนุสัญญา)	สถานภาพประเทศไทย (Thailand)	
		Signature	Ratification/ Accession
<p>ความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตาม บทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากร ของสัตว์น้ำ ชนิดพันธุ์ที่ข้ามเขต และอพยพย้ายถิ่นไกล ค.ศ. 1995 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : UNFSA)</p>			28/04/2017
<p>ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการทูน่าแห่งมหาสมุทร อินเดีย ค.ศ. 1993 (Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission, 1993)</p>			17/03/1997

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กฎหมาย/ข้อตกลง/แผนปฏิบัติการ	สถานภาพ (อนุสัญญา)	สถานภาพประเทศไทย (Thailand)	
		Signature	Ratification/ Accession
จรรยาบรรณในเรื่องการทำประมง อย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและ การเกษตรแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1995 (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)	เป็นข้อตกลงที่ ประเทศสมาชิก FAO รับรองและ นำไปปฏิบัติด้วย ความสมัครใจไม่มี ผลบังคับใช้เป็น กฎหมายระหว่าง ประเทศ	ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของ FAO ต้องปฏิบัติตาม จรรยาบรรณฉบับนี้	
แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลดและเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ไม่ปรากฏรายงาน และการประมงที่ไร้กฎเกณฑ์ (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU)	เป็นปฏิบัติการ สากลซึ่ง FAO ได้จัดทำขึ้นจาก จรรยาบรรณที่ ประเทศสมาชิก FAO นำมาเป็น แนวทางอ้างอิงใน การจัดทำแผน ปฏิบัติการระดับ ชาติในประเด็น ดังกล่าว (NPOA- IUU) ต่อไป	ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของ FAO ต้องปฏิบัติตามแผนฉบับนี้	
แผนต้นแบบของ FAO สำหรับมาตรการ ที่รัฐเจ้าของท่าพึงใช้เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ค.ศ. 2005 (FAO Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2005)			

ตารางที่ 2 (ต่อ)

กฎหมาย/ข้อตกลง/แผนปฏิบัติการ	สถานภาพ (อนุสัญญา)	สถานภาพประเทศไทย (Thailand)	
		Signature	Ratification/ Accession
ความตกลงของ FAO ว่าด้วยมาตรการ ของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และ ขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ค.ศ. 2009 (FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (PSMA) 2009)			10/05/2016
แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการจัดการ ความสามารถในการจับปลา (International Plan of Action on Management of Fishing Capacity: IPOA-CAPACITY)	เป็นปฏิบัติการ สากลซึ่ง FAO ได้จัดทำขึ้น มีที่มาจาก จรรยาบรรณที่ ประเทศสมาชิก FAO นำมาเป็น แนวทางอ้างอิงใน การจัดทำ แผนปฏิบัติการ ระดับชาติใน ประเด็นดังกล่าว (NPOA-IUU)	ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของ FAO ต้องปฏิบัติตามแผนฉบับนี้	
แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ นกทะเลจากการทำประมงเบ็ดราว (International Plan of Action on Conservation of Seabird in Long-line Fishing: IPOA-SEABIRDS)			
แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วย การอนุรักษ์ปลาดฉลาม (International Plan of Action on Conservation of Shark: IPOA- SHARKS)			

ที่มา : ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, ม.ป.ป.

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงประเด็นแรก คือ กฎหมายระหว่างประเทศหลัก ๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องในการสนับสนุนแนวทางการดำเนินการกับการทำประมงที่ผิดกฎหมายนั้น ปรากฏหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาหรือความตกลงที่เป็นระดับพหุภาคีหรือทวิภาคี ประการที่สอง คือ ลักษณะของอนุสัญญาหรือความตกลงในระดับสากลที่มีสภาพบังคับที่เรียกว่า “Hard

Law” (หรือ Lex Lata) และที่ไม่มีสภาพบังคับที่เรียกว่า “Soft Law” (หรือ Lex Ferenda) (Combacau & Sur, 2016, pp. 47-54) ซึ่งอนุสัญญาที่มีสภาพบังคับเมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาหรือความตกลงใด ย่อมถือเป็นรัฐภาคีจะต้องนำพันธกรณีตามความตกลงไปอนุวัติการตามกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแต่ละฉบับที่รัฐของตนผูกพันเข้าเป็นภาคี ส่วนความตกลงที่ไม่มีสภาพบังคับก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละรัฐว่าจะนำไปบังคับใช้หรือไม่ เช่น จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ เป็นต้น แต่บางอนุสัญญาแม้ว่าจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีก็มีสภาพบังคับ เช่น อนุสัญญาปี ค.ศ. 1995 (สมปรารถนา อุปันันท์, 2555, หน้า 5) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแนวโน้มของการนำกฎหมาย Soft Law มาเป็นมาตรฐานในทางระหว่างประเทศมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนประเด็นสุดท้าย การเข้าร่วมเป็นภาคีแต่เพียงการลงนาม (Signature) อย่างเดียวแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ (Ratification/Accession) ของประเทศไทยในแต่ละอนุสัญญาหรือความตกลงย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยที่มีความพยายามจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาการใช้ทรัพยากรประมงและป้องกัน ควบคุมปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ตามกฎเกณฑ์สากลระดับโลกมาโดยตลอด

นอกจากนี้องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ยกร่างแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ (International Plan of Action : IPOA) ในเรื่องต่าง ๆ<sup>8</sup> โดยในปี ค.ศ. 2001 ได้กำหนดแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU) หรือที่เรียกว่า IPOA-IUU เพื่อกำหนดขอบเขตของสภาพปัญหาการทำประมงและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ร่วมกันของรัฐ บนพื้นฐานของการดำเนินการตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการแสวงประโยชน์ในทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน โดยให้ทุกประเทศได้นำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปปรับใช้ในทางปฏิบัติบนพื้นฐานของความสมัครใจให้เหมาะสมกับภูมิภาคและภายในรัฐของตน

IPOA-IUU มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ต่อต้าน และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสให้แต่ละประเทศ รวมทั้งองค์การบริหารจัดการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ โดยเป็นแผนการที่มุ่งเน้นเรื่องมาตรการ ดังนี้ (กองประมงต่างประเทศ, 2552)

(1) รัฐเจ้าของธง (Flag State Measures) ต้องดำเนินการจดทะเบียนเรือประมงที่ซีกธงของตนทุกลำ โดยให้มีระบบการจดทะเบียน การออกใบอนุญาตการทำประมง พัก หรือถอนทะเบียนอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรือประมง และมีระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System : VMS) เพื่อตรวจสอบและติดตามการทำประมงของเรือเหล่านั้น รวมถึงมีการให้รายงานข้อมูลการทำประมงด้วย

<sup>8</sup> IPOA for Reduction Incidental Catch of Sea Birds in Longline Fisheries (IPOA-Sea birds), IPOA for Conservation and Management of Sharks (IPOA-sharks), IPOA of Management for Fishing Capacity (IPOA-Capacity) และ IPOA to prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)

(2) รัฐท่าเรือ (Port State Measures) ควรกำหนดมาตรการให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมเรือประมงเข้าเทียบท่า ต้องมีระบบตรวจสอบหลักฐานการทำประมงของเรือประมงหรือสินค้าประมงว่ามาจากการทำประมง IUU หรือไม่ และต้องปฏิเสธการนำเข้าสินค้าประมงจากเรือประมง IUU หรือที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU รัฐท่าเรือควรมีระบบการตรวจสอบและเก็บข้อมูลเรือประมง และไม่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ของเรือประมง IUU เหล่านั้น<sup>9</sup> นอกจากนี้ควรแจ้งไปยังรัฐเจ้าของธงด้วย

(3) รัฐชายฝั่งเจ้าของทรัพยากร (Coastal State Measures) ต้องปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายทะเล 1982 ในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยควรกำหนดมาตรการป้องกัน IUU Fishing โดยควรปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) มาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ (Internationally Agreed Marketing-related Measures) รัฐควรดำเนินการป้องกันมิให้สินค้าประมงจากการประมง IUU เข้าสู่ตลาดค้าขายและขึ้นท่าได้ รัฐควรให้ความร่วมมือกับ RFMOs<sup>10</sup> ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินมาตรการทางการค้าในการต่อต้าน IUU โดยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของ WTO ควรมีมาตรการห้ามและควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า IUU

ดังนั้น เมื่อ IPOA-IUU กำหนดกรอบแผนแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมทั่วโลกแล้ว ประกอบกับข้อบัญญัติที่ 63 และ 64<sup>11</sup> แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) และความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยมวลสัตว์น้ำ ค.ศ. 1995 ที่กำหนดให้มีการก่อตั้งองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations : RFMOs) ขึ้น และวางแนวทางที่องค์การนี้สามารถกระทำได้เกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การประเมินประชากร

<sup>9</sup> เช่น การเติมน้ำมัน เสีียง การเข้าท่าขนถ่ายสัตว์น้ำ ที่ท่าเรือของรัฐตน เป็นต้น

<sup>10</sup> องค์การบริหารจัดการทรัพยากรประมงระดับภูมิภาค

<sup>11</sup> ข้อ 63 “มวลสัตว์น้ำที่มีภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่าหรือทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น

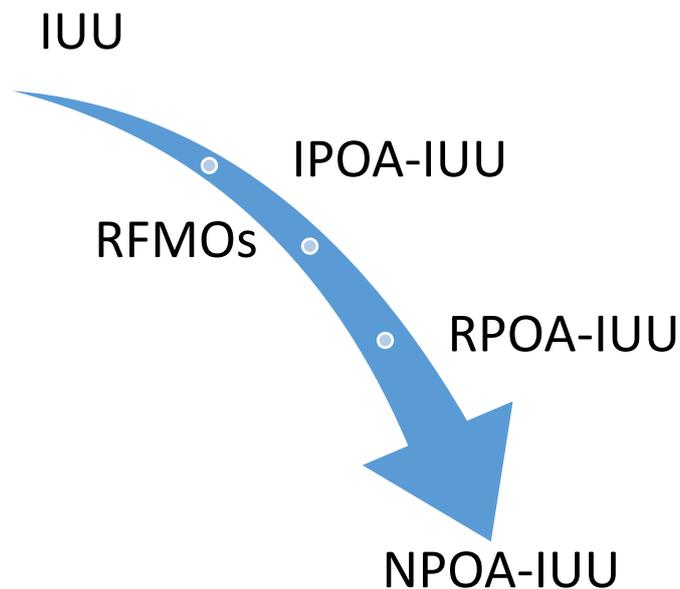
(1) ในกรณีที่มีมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกันหรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่า รัฐเหล่านี้จะหาทางตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับอนุภูมิภาคที่เหมาะสมในการวางมาตรการที่จำเป็นต่อการประสานงานและการประกันให้มีการอนุรักษ์และการพัฒนามวลสัตว์น้ำเช่นว่านั้น โดยไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อบัญญัติอื่นของภาคนี้

(2) ในกรณีที่มีมวลสัตว์น้ำชนิดเดียวกัน หรือบรรดามวลสัตว์น้ำของชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นที่ทำการประมงมวลสัตว์น้ำเช่นว่าในบริเวณที่ประชิดกันจะหาทางตกลงกันโดยตรงหรือโดยผ่านองค์การระดับภูมิภาคหรือภูมิภาคที่เหมาะสมในการวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ในบริเวณที่ประชิดกัน”

ข้อ 64 “ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

(1) รัฐชายฝั่งและรัฐอื่น ซึ่งคนชาติของตนทำการประมงในภูมิภาคเพื่อจับชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอตามบัญชีรายชื่อในภาคผนวกที่ 1 จะร่วมมือกันโดยตรงหรือผ่านองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม โดยมุ่งที่จะประกันการอนุรักษ์และส่งเสริมจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์เช่นว่าตลอดภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป ในภูมิภาคที่ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เหมาะสม รัฐชายฝั่งและรัฐอื่นซึ่งคนชาติของตนจับชนิดพันธุ์เหล่านี้ในภูมิภาคนั้นจะร่วมกันจัดตั้งองค์การเช่นว่าและเข้าร่วมงานขององค์การ”

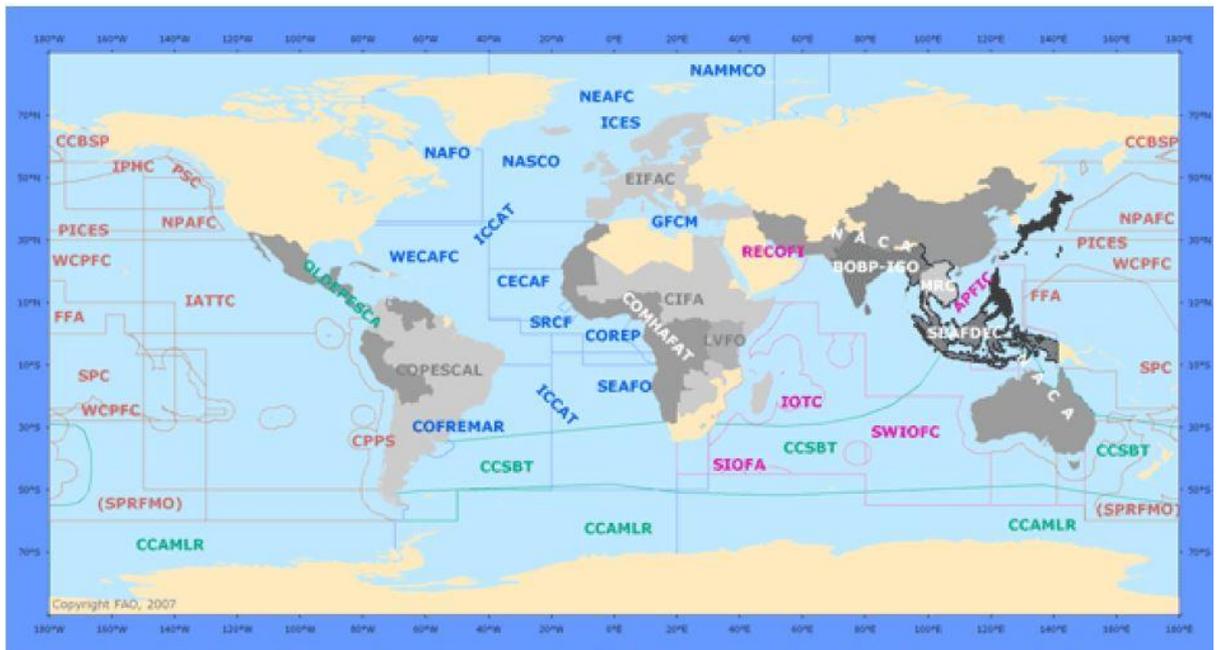
สัตว์น้ำ การติดตามตรวจสอบ การเฝ้าระวังการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการให้ความสำคัญอย่างชัดเจนในการประสานงานและเป็นหลักประกันให้มีการอนุรักษ์และการพัฒนา มวลสัตว์น้ำ ตลอดจนเป็นการวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำเหล่านี้ และส่งเสริม จุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์สูงสุดจากชนิดพันธุ์เช่นว่าตลอดภูมิภาค ทั้งภายในและที่เลยเขต เศรษฐกิจจำเพาะ RFMO ที่มีภารกิจหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรที่สำคัญของโลก ในปัจจุบันมี องค์การดังกล่าวที่เกิดขึ้นโดยอนุสัญญาสหประชาชาติ (UN-linked) ซึ่งบางองค์การมีความเข้มแข็งจน สามารถแยกตัวออกมาดำเนินการโดยเอกเทศได้ (Self-administration) แต่นโยบายการบริหาร จัดการทรัพยากรยังคงยึดถือนโยบายแม่บทจากองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (อิสระ ชาญราชกิจ, พิษณุ ศิริพิชญตระกูล, นุชรัตน์ หวังดี และศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ, 2550, หน้า 9)



ภาพที่ 6 การเชื่อมโยงการจัดการประมง IUU โดยใช้แผนปฏิบัติการสากล ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

เมื่อจัดตั้งองค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) ขึ้นก็ต้องมีแผนปฏิบัติการ ระดับภูมิภาค (Regional Plan of Action: RPOA) เพื่อขยายและเสริมสร้างการจัดการประมง ทุกกระดับในภูมิภาคให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ ต้นเหตุของ ปัญหาการทำลายล้างทรัพยากรประมงบางประเภทสามารถจัดการได้ในระดับชาติ แต่ส่วนใหญ่ต้อง อาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคเท่านั้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศพึ่งพากันและกัน มีพื้นที่ทางทะเลติดต่อกัน และมีพื้นที่ในการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำกลุ่มเดียวกัน โดยองค์ความรู้ของ ประเทศต่าง ๆ จะเป็นบทบาทสำคัญขององค์การระดับภูมิภาคในการเพิ่มพูนขีดความสามารถด้าน

การอนุรักษ์และจัดการประมงในภูมิภาค รวมถึง FAO/APFIC, WCPFC, IOTC, The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), ASEAN, INFOFISH, The South East Asian Fisheries Development Centre (SEAFDEC) และ WorldFish Centre มาตรการต่าง ๆ ที่ได้รับการส่งเสริม โดยองค์กรเหล่านี้ สามารถนำไปปรับใช้ได้กับแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (เทวัญ ธนมาลารัตน์, ม.ป.ป., หน้า 1-3)



ภาพที่ 7 องค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) ต่าง ๆ ของโลก

ที่มา : Centre Technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), 2012

ในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและมีทรัพยากรประมงที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของมวลมนุษยชาติ แหล่งสร้างรายได้ และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพส่งผลให้มีการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเพื่อการพัฒนาทางการประมงอย่างยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างรับผิดชอบในภูมิภาค จึงได้มีการก่อตั้งศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ Southeast Asian Fisheries Development Center : SEAFDEC เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2510 โดยมีประเทศสมาชิก 11 ประเทศ ประกอบด้วย บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และเวียดนาม (SEAFDEC Training Department, 2017)

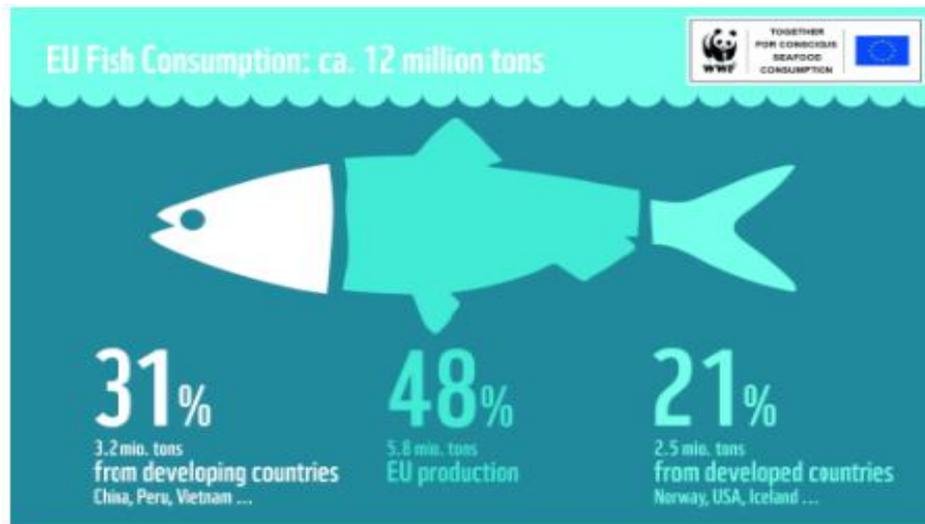
SEAFDEC ได้รับมอบหมายให้พัฒนาและจัดการทรัพยากรประมงของภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างสมเหตุสมผล เพื่อความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหารทะเลต่อมวลมนุษยชาติ และบรรเทาความยากจนตลอดจนเผยแพร่และถ่ายทอดข้อมูลเทคโนโลยีการทำประมงใหม่ ๆ รวมถึงผลจากการทำงานวิจัย (SEAFDEC Training Department, 2017)

## 1.2 บทบาทสำคัญของสหภาพยุโรปกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

จากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของหลายคนที่เข้าใจว่า IUU เป็นมาตรการที่มาจากสหภาพยุโรป ทั้ง ๆ ที่มาตรการ IUU เกิดจากคณะกรรมการประมง (Committee on Fisheries: COFI) ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations) หรือ FAO ซึ่งมีการประชุมกันในปี ค.ศ. 1991 ว่าควรมีแนวทางในการจัดการและอนุรักษ์สัตว์น้ำทางทะเลเพราะว่าในช่วงเวลานั้น มีการทำประมงมากเกินไป (Overfishing) ส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงปัญหาการขาดแคลนอาหารและมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 ที่ประชุม FAO ก็ได้ออกตราสารระหว่างประเทศชื่อว่า Code of Conduct for Responsible Fisheries ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 ได้ออกแผนปฏิบัติการ International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU (IPOA-IUU) ซึ่งลักษณะของหลักเกณฑ์ทั้งสองไม่มีผลผูกพันอย่างสนธิสัญญา แต่ให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

ดังนั้น สหภาพยุโรปหรืออียู (European Union : EU) ถือเป็นหนึ่งในมหาอำนาจที่สำคัญระดับโลก โดยเฉพาะเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้สหภาพยุโรปพยายามมีบทบาทเป็นผู้นำในการกำหนดมาตรฐาน (Trend Setter) ด้านการค้า รวมถึงการกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบต่อภาครัฐและองค์กรธุรกิจต่อประเด็นด้านสังคม เช่น สวัสดิภาพแรงงาน สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หนึ่งในประการสำคัญที่สหภาพยุโรปต้องการใช้มาตรการทางการค้าก็เพื่อกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าไปยังสหภาพยุโรปต้องรับผิดชอบต่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานมากขึ้น และประเทศคู่ค้ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตาม หากต้องการทำการส่งออกสินค้านำเข้ามายังสหภาพยุโรป และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหภาพยุโรปเป็นตลาดสินค้าประมงขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของโลก ประกอบกับสถานะสมาชิกของสหภาพยุโรปในองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) จึงมีบทบาทสำคัญในกิจการประมงที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการจัดทำแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทำประมง IUU (IPOA-IUU) โดยแก้ไขปรับปรุงมาตรการบังคับตามนโยบายการทำประมงร่วม (Control Systems) ภายใต้กรอบการปฏิรูปนโยบายการทำประมงร่วมของสหภาพยุโรปให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกันกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ตามแผน IPOA-IUU ประกอบกับการบังคับใช้กฎระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งระบบประชาคมเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation No 1005/2008 Establishing a Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) หรือ “กฎระเบียบ IUU” เพื่อผลักดันให้แต่ละรัฐร่วมมือกันดำเนินงานให้

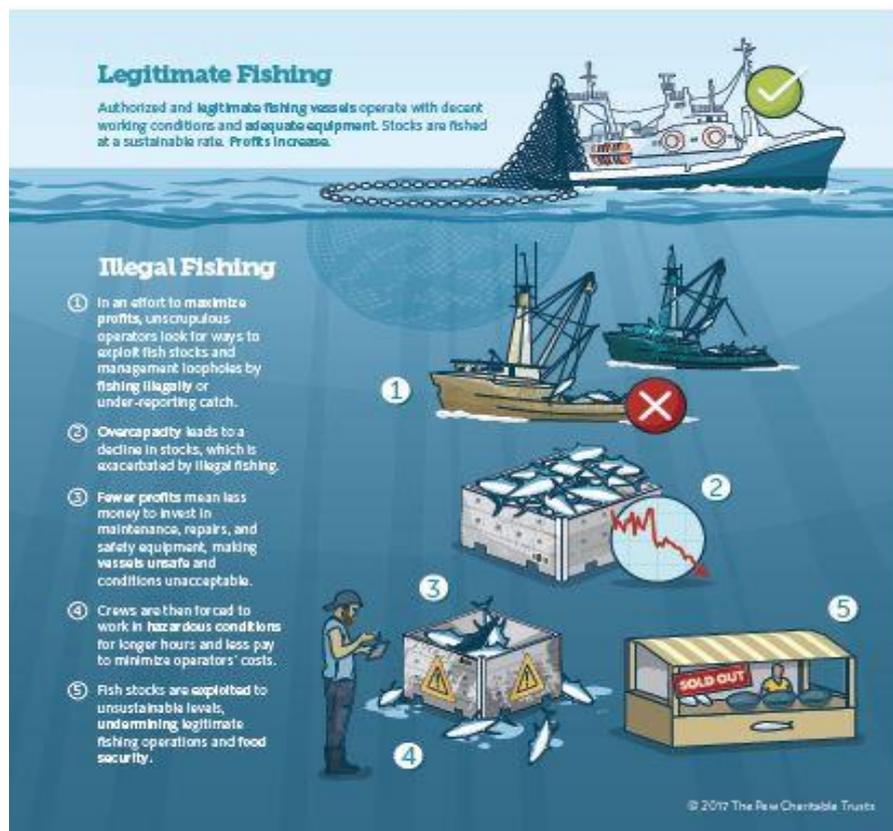
สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลตามแผน IPOA-IUU กล่าวคือ มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าประมง ภายใต้เงื่อนไขของการตรวจสอบและรับรองแหล่งที่มาของสินค้าประมงตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยใบรับรองการจับสัตว์น้ำ มาตรการควบคุมการตรวจสอบความสัมพันธ์ในการทำประมง IUU ของเรือประมงต่างชาติที่เข้าทำการเทียบท่าเรือภายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป เพื่อบังคับใช้ มาตรการจำกัดการเข้าเทียบท่าของเรือหรือการนำเข้าสินค้าประมงจากเรือประมงที่มีความเกี่ยวข้องกับ การทำประมง IUU และมาตรการจัดทำบัญชีรายชื่อเรือประมง ซึ่งเกี่ยวข้องในการทำประมง IUU และ บัญชีรายชื่อประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU บนพื้นฐานของ ความบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งใช้บังคับพร้อมกันกับมาตรการจำกัด ความร่วมมือหรือความช่วยเหลืออย่างใด ๆ โดยเฉพาะมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากเรือประมง หรือประเทศที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว (พินทิพา เอี่ยมสุทธา, 2554, หน้า 1; นฤตรา ประเสริฐศิลป์, 2557, หน้า 2)



ภาพที่ 8 การบริโภคผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของสหภาพยุโรป  
ที่มา : World Wide Fund for Nature (WWF), 2016

จากภาพที่ 8 แสดงให้เห็นถึงการบริโภคผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำของสหภาพยุโรปที่นำเข้ามา จากกลุ่มประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก การใช้บังคับมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU โดยเฉพาะมาตรการว่าด้วยใบรับรองการจับสัตว์น้ำในการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศที่สาม และ มาตรการขึ้นบัญชีรายชื่อประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือ ยังเป็นไปบนพื้นฐานทางปฏิบัติอย่าง เดียวกัน ทั้งในระหว่างสินค้าประมงนำเข้าจากประเทศที่สามและระหว่างสินค้าประมงนำเข้ากับสินค้า ประมงของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยในทางปฏิบัติของคณะกรรมการยุโรปได้ออก ใบรับรองการจับสัตว์น้ำของแต่ละประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงที่มีความแตกต่างกัน แต่สอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ว่าด้วยข้อมูลพื้นฐานของใบรับรองการจับสัตว์น้ำตามภาคผนวก 2 ของกฎระเบียบ IUU และความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับไปยังแหล่งที่มาของสินค้าประมงตลอดสายของ

กระบวนการผลิต (Traceability) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับการเข้าสู่ตลาดสินค้าประมงของประเทศสมาชิกยุโรปตามกฎระเบียบว่าด้วยการติดฉลากสินค้าและผลิตภัณฑ์ประมง จึงเป็นผลให้การใช้บังคับมาตรการว่าด้วยใบรับรองการจับสัตว์น้ำในการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศที่สามตามกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือโดยอำเภอใจ รวมถึงไม่ได้มีการแอบแฝงเพื่อการกีดกันทางการค้าตามความตกลงแกตต์ (GATT) ค.ศ. 1994 แต่อย่างใด (นฤตรา ประเสริฐศิลป์, 2557, หน้า 4-5)



ภาพที่ 9 กระบวนการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค  
ที่มา : Parliamentarians for Global Action (PGA), 2017

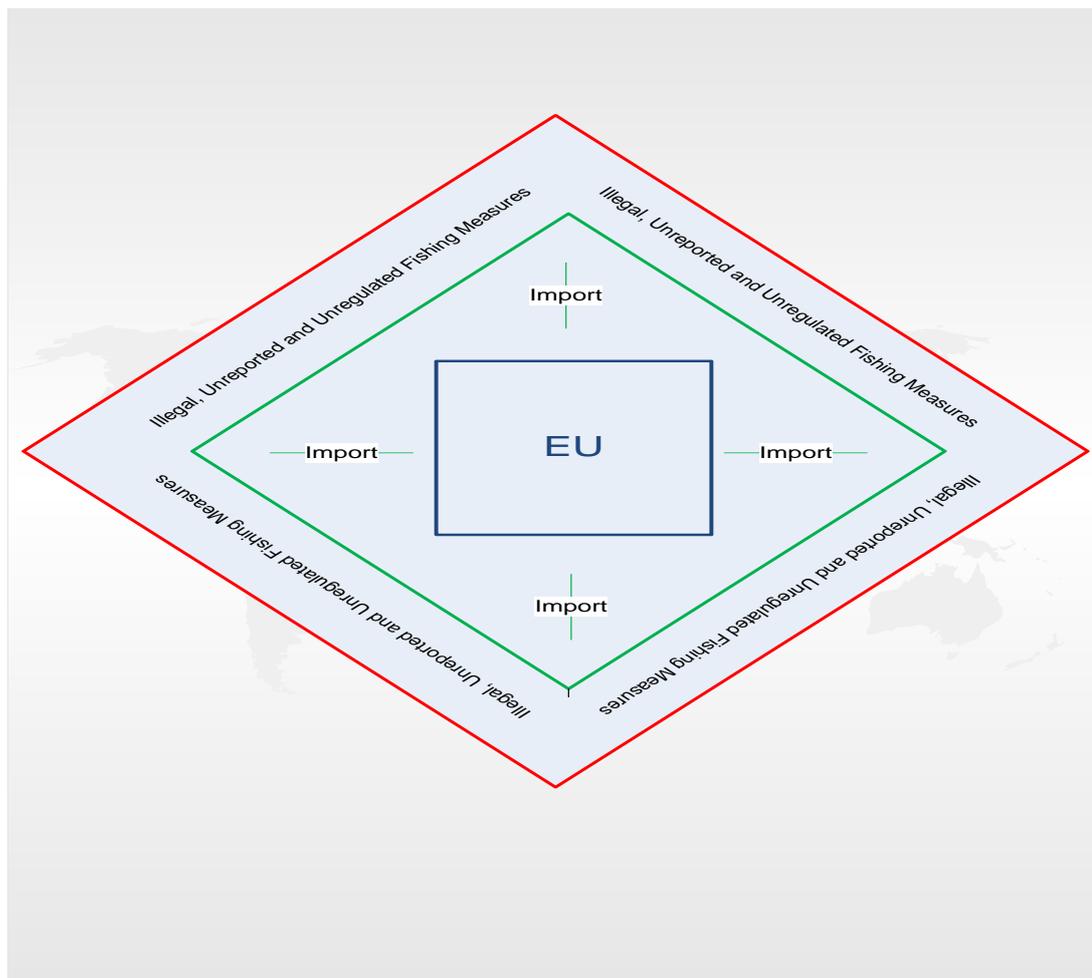
เมื่อสหภาพยุโรปต้องการให้ผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ประมง ซึ่งนำเข้ามาจากที่ต่าง ๆ ทั่วโลก นั้นได้มาจากการทำประมงที่ถูกต้องตามกฎหมายสากล จากภาพที่ 9 จะแสดงให้เห็นกระบวนการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค โดยเริ่มจาก หนึ่ง ความต้องการที่จะแสวงหากำไรสูงสุดจากการทำประมงโดยปราศจากการคำนึงวิธีการทำประมงที่ถูกต้องและไม่ได้ตระหนักถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง สอง เมื่อจับสัตว์น้ำมาได้ปริมาณมาก แต่ไม่ได้คุณภาพทำให้ต้องคัดออกสาม นักลงทุนในกิจการประมงมักลงทุนโดยใช้เรือประมงและอุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมายเพื่อลดต้นทุน อันแสดงให้เห็นถึงการประมงที่ไม่ยั่งยืน สี่ แรงงานประมงที่ถูกบังคับให้ทำงานในสภาวะที่เสี่ยงอันตรายตลอดชั่วโมงการทำงานบนเรือที่ยาวนานเกินไปโดยไม่ได้พักผ่อน และได้รับค่าจ้างน้อย

และห้า เมื่อนำผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ไม่มีคุณภาพเหล่านี้ไปออกขายในตลาด จึงเป็นวัตถุดิบที่ไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ทั้ง ๆ ที่สินค้าเหล่านี้จะต้องได้รับรองมาตรฐานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายและถูกจัดอยู่ในระดับการทำประมงที่ยั่งยืน ในขณะที่การทำประมงที่ขบด้วยกฎหมายต้องมีกระบวนการที่ถูกต้อง โดยเรือประมงต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายพร้อมทั้งการจ้างแรงงานประมงในเงื่อนไขที่เหมาะสม และการใช้เครื่องมือประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงจะถือได้ว่าเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน และสุดท้ายจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่มากขึ้นร่วมกันของมนุษย์

ดังนั้น หลังจากที่สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป นับว่าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศแรกของโลกที่มีมาตรการออกมาดำเนินการอย่างจริงจังกับการทำประมง IUU โดยนานาประเทศก็ยังไม่สามารถโต้แย้งมาตรการดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีจุดประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลอย่างจริงจัง ประเทศมหาอำนาจที่เป็นผู้มีอิทธิพลในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา<sup>12</sup> ญี่ปุ่น เกาหลี จึงเริ่มประกาศว่าจะมีมาตรการด้านการป้องกันปราบปรามการประมง IUU ออกมาบ้าง เพื่อสร้างระบบการควบคุมเรือประมงและการตรวจรับรองสินค้าประมงของตนให้มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ (กรมประมง, 2553)

---

<sup>12</sup> มีหน่วยงาน *National Ocean and Atmospheric Administration* หรือ NOAA ภายใต้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา ได้เสนอออกกฎระเบียบเกี่ยวกับ IUU



ภาพที่ 10 มาตรการป้องกันการนำเข้าสินค้าประมงที่เข้ามาในตลาดสหภาพยุโรป โดยต้องผ่านการตรวจสอบสินค้าตามกฎระเบียบ IUU

อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบ IUU ต่าง ๆ ของนานาชาติที่พยายามนำมาเป็นมาตรการป้องกันสินค้าประมงที่นำเข้ามาผิดกฎหมายจะมีวัตถุประสงค์เดียวกันดังภาพที่ 10 เพื่อสร้างระบบตรวจสอบย้อนกลับของสินค้าประมงทุกประเภทที่เข้ามาค้าขายกับสหภาพยุโรป โดยใช้ครอบคลุมทุกขั้นตอนกระบวนการผลิต เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสินค้าประมงทุกประเภทสามารถตรวจสอบย้อนกลับจากอวนจับปลาสู่จานอาหาร (From Net to Plate) โดยระเบียบฯ ของสหภาพยุโรประบุห้ามนำเข้าสินค้าประมงโดยจะอนุญาตให้นำเข้าเป็นราย ๆ ไป หากมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำแนบมาด้วย ต่างจากกฎระเบียบ IUU ของสหรัฐฯ จะอนุญาตนำเข้าได้ ยกเว้นเฉพาะประเทศที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ IUU โดยจะมีการหารือกับประเทศนั้น ๆ ก่อน ดังนั้น ระเบียบ IUU ของสหรัฐฯ จะไม่ยุ่งยากและไม่นำกังวลมากเท่ากับระเบียบฯ ของสหภาพยุโรป (พันทิพา เอี่ยมสุทธา, 2554; กรมประมง, 2553)

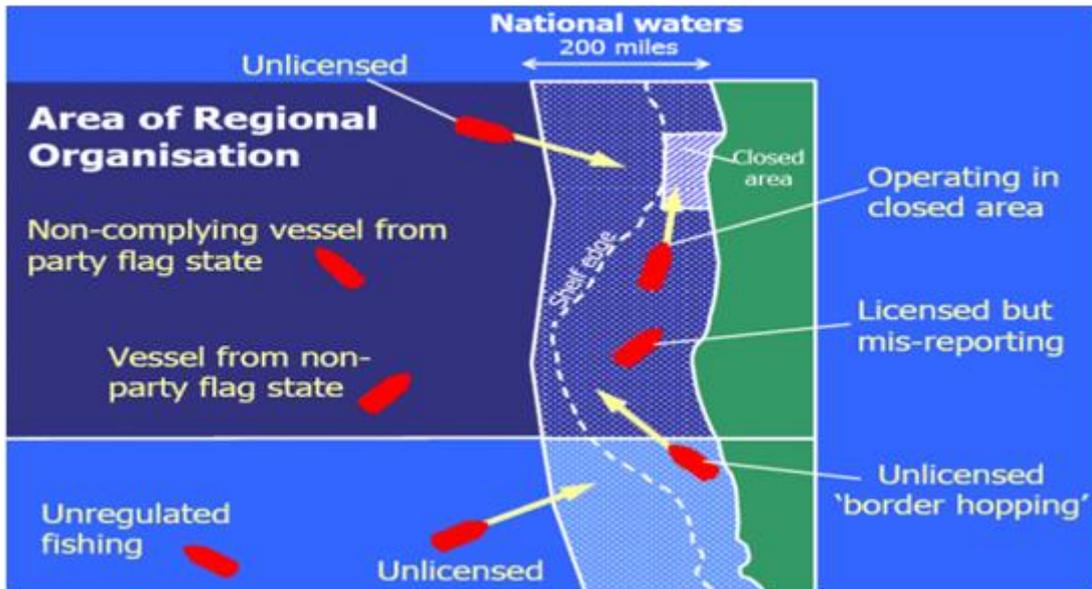
ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สหภาพยุโรปพยายามผลักดันให้กฎระเบียบ IUU ได้รับการพัฒนาและรับรองเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยดำเนินการผลักดันผ่าน FAO เพื่อให้ทุกประเทศต้องบังคับใช้กฎที่เหมือนกัน โดยเฉพาะเมื่อปี 2011 ในการประชุม International Forum on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUUF) ครั้งที่ 6 คณะกรรมาธิการยุโรป โดยกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries: DG MARE) ได้แจ้งผลการบังคับใช้กฎระเบียบ IUU ในปีแรกที่ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง โดยพบว่าผู้ประกอบการเริ่มหันไปซื้อสินค้าประมงจากบริษัทที่มั่นใจว่าปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ประเทศคู่ค้าของสหภาพยุโรป 90 ราย ได้ปฏิบัติตาม Catch Certification Scheme แล้ว และแผนงานหลักในอนาคตในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ สหภาพยุโรปจะพยายามผลักดันผ่าน FAO และองค์การประมงระดับภูมิภาคให้มีระบบใบรับรองการจับสัตว์ที่ใช้ทั่วโลก (World-wide Catch Certification System) เพื่อให้มีการค้าสินค้าประมงที่เป็นธรรม รวมถึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Commitment) ที่จะต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งการประมงที่เพียงพอ เนื่องจากประมง IUU เป็นปัญหาของโลกและมีผลกระทบต่อทุกประเทศในทุกภูมิภาค (พันทิพา เอี่ยมสุทธา, 2554, หน้า 27-28)

## 2. เหตุและปัจจัยที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย

“การปฏิวัติทางทะเล” (Blue Revolution) ก่อให้เกิดกระบวนการผนึกรวมการประมงของประเทศไทยเข้าสู่ตลาดการค้าโลกและการพัฒนาเรือประมงพาณิชย์ได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการจับสัตว์น้ำอย่างมหาศาล ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจประมงซึ่งใช้เทคโนโลยีทันสมัยและทุนสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ กำไร การสะสมทุน และการแสวงหาประโยชน์สูงสุด ประกอบกับระบบเศรษฐกิจและทรัพยากรทางทะเลมีลักษณะเปิดและส่งเสริมให้การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำกันได้อย่างไม่มีขีดจำกัด สำหรับการประมงพาณิชย์ (กลุ่มนักธุรกิจ) ย่อมมีศักยภาพในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ผลลัพธ์ที่ได้ คือ การจับสัตว์น้ำที่เกินขนาด ปริมาณสัตว์น้ำมีจำนวนลดลง และนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลในที่สุด (วัฒนา สุกันศีล, 2543, หน้า 13)

การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรประมงในเชิงพาณิชย์ โดยการพัฒนาเทคนิคเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล ประการแรก เป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างชาวประมงขนาดเล็กกับกลุ่มชาวประมงพาณิชย์ที่เข้ามาจับสัตว์น้ำในเขตชายฝั่ง ซึ่งเป็นสถานที่อนุบาลสัตว์น้ำที่มีราคา สอง การทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำจากชาวประมงที่ใช้อุปกรณ์เครื่องมือจับสัตว์น้ำผิดกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนและภายในชุมชนชายฝั่งด้วยกันเอง เนื่องจากการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ และทำลายล้างทรัพยากรประมงให้ลดน้อยลง ดังนั้น ลักษณะของการประมง IUU คือ การทำประมงที่ขัดขวาง ละเมิด หรือทำลายมาตรการอนุรักษ์จัดการในพื้นที่ประมงใด ๆ และไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเก็บรวบรวมข้อมูลการประมง ตลอดจนไม่รายงานข้อมูลเกี่ยวกับเรือทำการประมงและการทำประมง หรือรายงานข้อมูลอันเป็นเท็จแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐและองค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO) ทำให้การประมง IUU อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในเรือประมงขนาดใหญ่ที่ทำการประมงในมหาสมุทร จนถึงเรือประมงขนาดเล็กบริเวณชายฝั่ง ซึ่งอยู่ในทะเลอาณาเขต

หรือน่านน้ำภายใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งหรือทะเลหลวง จึงแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการจัดการจัดการประมง IUU มีความเกี่ยวพันในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับนานาชาติ ภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และระดับประเทศ (วัฒนา สุกัญศีล, 2543, หน้า 3; อิศระ ชาญราชกิจ, พิษณุ ศิริพิชญตระกูล, นุชรรัตน์ หวังดี และศรีณย์ เพ็ชรพิรุณ, 2550, หน้า 9)



ภาพที่ 11 ลักษณะการประมง IUU ในอาณาเขตทางทะเล

ที่มา : Centre Technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), 2012, p. 9

จากภาพที่ 11 แสดงลักษณะการประมง IUU ในอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ของรัฐชายฝั่งสำหรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone : EEZ) คือ บริเวณที่วัดจากเส้นฐาน (Base Line) ออกไปจากชายฝั่งทะเล 200 ไมล์ทะเล พบการประมงที่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมง การทำประมงโดยไม่รายงาน ทำการประมงในพื้นที่คุ้มครอง ละเมิดจำนวนหรือโควตาการจับสัตว์น้ำ และการประมง IUU ในเขตทะเลหลวง (High Seas) คือ อาณาเขตทะเลที่อยู่ถัดจาก 200 ไมล์ทะเลหรือบริเวณที่ต่อจากเขต EEZ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นบริเวณที่ปราศจากอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่สามารถพบการประมงที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการขององค์การบริหารจัดการทรัพยากรระดับภูมิภาค (RFMO)

ส่วนปัญหาในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทะเล ซึ่งจัดว่าเป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการ พบว่า กฎหมายทางทะเลของประเทศไทยยังขาดกรอบการใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล (Legal Framework) ที่ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งทั่วโลกยอมรับว่าเป็นกฎหมายแม่บททางทะเลของโลก และถึงแม้ว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในการเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แล้วเมื่อ ค.ศ. 2011 นอกจากนี้ในเรื่องของสิทธิหน้าที่การใช้ทะเลของประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระหว่างประเทศก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ โดยจะเห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยประกาศเขตเศรษฐกิจ

จำเพาะไปแล้ว ทำให้ประเทศไทยต้องอนุวัติการกฎหมายทางทะเลภายในประเทศให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และกฎข้อบังคับสากลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกักิจกรรมทางทะเล ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับปรุงกฎหมายภายในเพิ่มเติมเพื่อรักษาสิทธิอธิปไตยและการปกป้องผลประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือเขตไหล่ทวีปนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรโดยตรงมีความรู้ความเข้าใจตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้เกิดความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับชาวประมงพื้นบ้านขึ้น (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561; ฤชงค์ ประดิษฐ์ธีระ, 2555, หน้า 25)

ณ ปัจจุบันกฎหมายไทยที่รองรับต่อการดำเนินงานตามพันธกรณีด้านการประมงที่เกี่ยวข้องกักิจกรรมการใช้ทะเลมีอยู่หลายฉบับ โดยแบ่งออกได้เป็นด้านสิ่งแวดล้อม การพาณิชย์เกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิต ทรัพยากรไม่มีชีวิต เกี่ยวกับสิทธิในเขตต่อเนื่อง เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล และที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรมีชีวิตในทะเลที่มีบทบัญญัติอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 บัญญัติเรื่องการทำประมงในเขตการประมงของไทย ซึ่งไม่ได้หมายความเฉพาะน่านน้ำไทยเท่านั้น แต่รวมถึงน่านน้ำของประเทศอื่นภายใต้ความตกลงระหว่างกันหรือที่มีจารีตประเพณีระหว่างประเทศกำหนดไว้ พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 บัญญัติห้ามมิให้ทิ้งสิ่งใดที่จะเป็นอันตรายแก่ “ที่จับสัตว์น้ำ” ซึ่งรวมถึงทะเล และให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเกณฑ์สำหรับเครื่องมือในการทำประมง กำหนดฤดูกาลทำประมง กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนของสัตว์น้ำที่จะทำประมง ซึ่งเป็นจำกัดการทำประมงอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สัตว์น้ำให้มีเพียงพอที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) (ประทีป มีคติธรรม, 2557)

ถึงแม้ความพยายามของประเทศไทยในการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ผ่านมาก็เกือบ 10 ปี หลังจากการประกาศใช้บังคับกฎระเบียบ IUU กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมงในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (Competent Authority) ได้ดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อเตรียมรับกฎระเบียบดังกล่าวให้ทันตามกำหนดระยะเวลา เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อส่งออกสินค้าประมงของไทยไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นตลาดหลักอันดับที่ 3 รองจากตลาดสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น หรือเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนได้ 61% ของมูลค่าการส่งออกสินค้าประมง ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้ติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการเพื่อรองรับกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการประมง IUU ขึ้น อีกเหตุผลสำคัญที่สหภาพยุโรปมักอ้างถึงที่มาของการออกกฎระเบียบ IUU คือการทำประมงที่ผิดกฎหมายถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง เพราะทำลายความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรประมง ความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาว ขัดขวางกลไกการตลาดด้วยการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทำลายความเชื่อมั่นของชาวประมงที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ

ทำให้ตลาดประมงที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกอย่างสหภาพยุโรปถูกดึงดูดสินค้า IUU เข้ามาได้โดยง่าย (พันทิพา เอี่ยมสุทธา, 2554, หน้า 2, 15)

ในขณะที่ การดำเนินงานของสหภาพยุโรปหลังจากได้ออกกฎระเบียบคณะกรรมการธิการ (EC) ฉบับที่ 1010/2009 (Commission Regulation (EC) No. 1010/2009) ซึ่งได้กำหนดกฎเกณฑ์อย่างละเอียดเพื่อการดำเนินการกฎระเบียบฉบับที่ 1005/2008 ต่อมาจึงได้ออกกฎระเบียบฉบับที่ 395/2010 ซึ่งแก้ไขระเบียบและระบบด้านการบริหาร (Amending the Administrative Arrangements) เกี่ยวกับใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificates) นอกจากนี้คณะกรรมการสหภาพยุโรปยังได้ออกคู่มือว่าด้วยการนำกฎระเบียบว่าด้วยการประมงที่ผิดกฎหมายฯ ฉบับต่าง ๆ ไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ (Practical Applications of the IUU Regulations) โดยมีหน่วยงาน DG MARE ที่รับผิดชอบด้านการประมงที่ผิดกฎหมายฯ ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้จัดคณะเจ้าหน้าที่เพื่อเดินทางไปยังรัฐเจ้าของธง (Flag State Countries) และดำเนินการตรวจสอบระบบของประเทศเหล่านั้นที่ใช้ในการควบคุมการประมงที่ผิดกฎหมายฯ หากรัฐเจ้าของธงไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบของตนตามที่จำเป็น คณะกรรมการฯ อาจเสนอต่อสภาและรัฐสหภาพยุโรป (The Council and the European Parliament) เพื่อออกใบเหลือง (Yellow Card) สถานะใบเหลืองนี้จะยังคงสภาพต่อไปจนกว่าจะได้มีการนำระบบที่เหมาะสมมาดำเนินการ ในกรณีที่รัฐเจ้าของธงไม่ให้ความร่วมมือและดำเนินการปรับปรุงตามที่ร้องขอ คณะกรรมการฯ อาจเสนอให้ออกใบเหลืองหรือใบแดง (Red Card) โดยจะต้องมีการอภิปรายในคณะกรรมการบริหารจัดการ (Management Committee) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่จากรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปทุกรัฐ หากคณะกรรมการบริหารจัดการอนุมัติข้อเสนอของคณะกรรมการให้ออกใบเหลืองหรือใบแดง การดำเนินการขั้นตอนต่อไป คือ การเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (The Council of Ministers) และรัฐสภายุโรป เพื่อการพิจารณาและอนุมัติ (Scrutiny and Approval) อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบนี้ได้กำหนดให้มีทางเลือกในการลงโทษเฉพาะบางภาคส่วนของอุตสาหกรรมประมงแทนที่จะลงโทษอุตสาหกรรมทั้งหมด (วอลเตอร์ แอนเซอร์, 2559)

ตารางที่ 3 รายชื่อรัฐเจ้าของธงที่อยู่ในสถานะต่าง ๆ ตามประกาศของคณะกรรมการยุโรป

Country	Pre-Identification	Pre-Identification Revoked	Identification	Listing	Delisting
Belize	November 2012	N/A	November 2013	March 2014	December 2014
Cambodia	November 2012	N/A	November 2013	March 2014	
Comoros	October 2015	N/A	May 2017	July 2017	
Curaçao	November 2013	February 2017			
Ecuador	October 2019				
Fiji	November 2012	October 2014			
Ghana	November 2013	October 2015			
Kiribati	April 2016				
Korea	November 2013	April 2015			
Liberia	May 2017				
Panama	1. November 2012 2. December 2019	October 2014			
Papua New Guinea	June 2014	October 2015			
Philippines	June 2014	April 2015			
Republic of Guinea	November 2012	N/A	November 2013	March 2014	October 2016
Sierra Leone	April 2016				
Solomon Islands	December 2014	February 2017			
Sri Lanka	November 2012	N/A	October 2014	February 2015	June 2016
St Kitts and Nevis	December 2014				
St Vincent and Grenadines	December 2014	N/A	May 2017	July 2017	
Taiwan	October 2015	June 2019			
Thailand	April 2015	January 2019			
Togo	November 2012	October 2014			
Trinidad and Tobago	April 2016				
Tuvalu	December 2014	July 2018			
Vanuatu	November 2012	October 2014			
Vietnam	October 2017				

ที่มา : [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf)

นับถึงปัจจุบันมีรัฐเจ้าของธงที่ยังคงสถานะได้รับใบเหลืองอยู่จำนวน 9 ประเทศ ได้แก่ คิริบาส (Kiribati) ไลบีเรีย (Liberia) เซียร์ราลีโอน (Sierra Leone) เซนต์คิตส์และเนวิส (St Kitts and Nevis) ไต้หวัน (Taiwan) ไทย (Thailand) ตรินิแดดและโตเบโก (Trinidad and Tobago) ตูวาลู (Tuvalu) วานูอาตู (Vanuatu) and เวียดนาม (Vietnam) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่ประเทศที่ได้รับใบเหลืองนั้น มาจากประเทศที่อยู่ในแถบมหาสมุทรแปซิฟิกหรือประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก (Pacific Island Countries: PICs) มากกว่าประเทศจากทวีปอื่นในโลก เนื่องจากจำนวนประชากรและสถานะส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (Blaha, 2015, p. 34) สำหรับรัฐเจ้าของธงที่ได้รับใบแดงอันเนื่องมาจากการที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ DG MARE มีเพียง 3 ประเทศจากทวีปเอเชีย

แอฟริกา และอเมริกาใต้ ได้แก่ กัมพูชา (Cambodia) คอโมโรส (Comoros) และเซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ (St Vincent and Grenadines) ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่เคยได้รับใบเหลืองหรือจนกระทั่งได้รับใบแดง แต่ได้รับการอนุญาตให้ผ่านเกณฑ์การตรวจสอบตามระบบของคณะกรรมการการยุโรปจึงได้รับใบเขียว (Green Card) แล้ว เช่น เบลีซ (Belize) กานา (Ghana) และเกาหลีใต้ (South Korea)



ภาพที่ 12 ข้อมูลของประเทศที่เคยได้รับ “ใบเหลือง/ใบแดง” และปัจจุบันได้รับ “ใบเขียว”  
 ที่มา : <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/02/Third-country-carding1.pdf>

ประเทศเบลีซเคยได้รับใบเหลืองในปี ค.ศ. 2012 ต่อมาต้นปี ค.ศ. 2014 ก็ได้รับใบแดงเนื่องจากไม่ปฏิบัติตาม IUU โดยเฉพาะในเรื่องการจดทะเบียนเรือให้ถูกต้องตามกฎหมายในฐานะรัฐเจ้าของธง แต่ยังมีลักษณะเป็นประเทศที่ใช้ระบบเรือชักรงสะดวก (Flag of Convenience: FOC) หรือระบบการจดทะเบียนเรือแบบเปิด กล่าวคือ รัฐที่อำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนเรือส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีขนาดเล็กหรือเป็นหมู่เกาะ ซึ่งมุ่งหารายได้เข้าประเทศจากค่าธรรมเนียม เพื่อมาถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียน โดยไม่สนใจต่อบทบาทหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาคมโลกหรือต่อประเทศอย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือจึงไม่เคร่งครัดหรือเข้มงวด (สุนันทา เจริญปัญญาอัย, ม.ป.ป.) จึงส่งผลกระทบในเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ IUU อย่างไรก็ดี ประเทศเบลีซได้เร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันท่วงที ทำให้ได้รับใบเขียวมาภายในปี ค.ศ. 2014 เช่นกัน ส่วนประเทศกานาและเกาหลีใต้ได้รับใบเหลืองพร้อม ๆ กันในปี ค.ศ. 2013 และด้วยความกระตือรือร้นในการเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการประมงให้เป็นไปตาม IUU ภายในเวลา 2 ปี ทั้งสองประเทศก็ได้รับใบเขียว สามารถส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปได้

สำหรับประเทศไทย หลังจากที่หน่วยงาน DG MARE ที่รับผิดชอบด้านการประมงที่ผิดกฎหมายฯ ได้เดินทางมาดำเนินการตรวจสอบระบบที่ใช้ในการควบคุมการประมงที่ผิดกฎหมายฯ ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบของตนตามที่จำเป็น ในที่สุดคณะกรรมการการฯ จึงเสนอต่อสภาและรัฐสหภาพยุโรป เพื่อออกใบเหลืองให้แก่ประเทศไทยในปี ค.ศ.

2015 ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่า มีเหตุและปัจจัย ดังนี้

## 2.1 คำวินิจฉัยกรรมการยุโรปในการดำเนินการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มี การรายงาน และไม่มีการควบคุมของประเทศไทย

คณะกรรมการยุโรปมีคำวินิจฉัยการดำเนินการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการรายงาน และไม่มีการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated fishing: IUU) เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบสหภาพยุโรป (EC) No.1005/2008 โดยประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย พร้อมทั้งมีหนังสือให้ประเทศไทยแก้ปัญหา IUU เมื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยดังกล่าว พบว่า มีข้อสรุป ดังนี้

### (1) ประเทศไทยกับความเป็นรัฐเจ้าของธง

ตามข้อกำหนดของกฎระเบียบ IUU ข้อที่ 20 คณะกรรมการฯ ได้รับประกาศความเป็นรัฐเจ้าของธงของราชอาณาจักรไทยเมื่อปี ค.ศ. 2009 โดยการสนับสนุนของหน่วยงานควบคุมการทำประมงยุโรป (European Fisheries Control Agency: EFCA) ประเทศไทยจึงมีหน้าที่แสดงให้เห็นการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นปัจจุบันตามกฎระเบียบ IUU มาตั้งแต่ ค.ศ. 2011 โดยหนึ่ง มีร่างพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและพร้อมที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สอง มีโครงการจัดทำระบบติดตามเรือประมงไทย (Vessel Monitoring System Program) ที่มีการเปิดตัวและมีแผนที่จะดำเนินการในปี ค.ศ. 2013 และสาม มีร่างแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และกำจัด การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมฉบับสมบูรณ์

### (2) การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission: IOTC) และ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) ทำให้ตามข้อกำหนดของกฎระเบียบ IUU ข้อที่ 22 ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของตลาดและเป็นที่ยอมรับโดยองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO) ซึ่งพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายหลักที่จะใช้ในการจัดการ ด้านการประมงของไทย ณ ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติ การประมง ฉบับแก้ไข เดือนมกราคม พ.ศ. 2558 และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ในปีเดียวกัน รวมทั้งยังมี กฎกระทรวงและประกาศอื่น ๆ ที่ครอบคลุมการจัดการประมงในด้านต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง พบว่า กฎหมายบังคับใช้มาอย่างยาวนานโดยที่ไม่ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์สากลปัจจุบัน

### (3) ประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Possibility of Identifying as Non-cooperating Country)

ตามข้อกำหนดของกฎระเบียบ IUU ข้อที่ 31 (3) คณะกรรมาธิการฯ ทบทวนบทบาทหน้าที่ของประเทศไทยในการนำรายชื่อบรรจุไว้ในบัญชี (รายชื่อประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อที่ 31 (4) และ (7) เนื่องจากการทำผิดซ้ำของเรือที่ทำการประมงผิดกฎระเบียบ IUU และการค้าผลิตภัณฑ์ประมงที่ได้จากการทำประมงแบบ IUU โดยประการแรก เรือไทยจับปลาโดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง ใบอนุญาตหรือเอกสารอนุญาตที่ออกโดยรัฐเจ้าของธง หรือรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง สอง ทำการประมงโดยไม่มี การติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในรัฐชายฝั่ง สาม นำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากทางการไทย และ การนำผลิตภัณฑ์ประมงที่ผิดกฎระเบียบ IUU นั้นเข้ามายังสหภาพยุโรป สี่ มีการปลอมแปลงหรือ ปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการลงทะเบียน ชัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐชายฝั่งใน การตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์และการจัดการ นอกจากนี้เรือประมงไทยบางลำยัง ไม่มีการบันทึกและรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลการจับสัตว์น้ำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่ กำหนด ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ กรมประมงของประเทศไทยมีการสอบสวนเพียงกรณีเดียว แต่ไม่มี หลักฐานอื่นใดมาแสดงแก่คณะกรรมาธิการฯ

ดังนั้น จากการตรวจเยี่ยมประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้า เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีความก้าวหน้าในประเด็นความกังวลที่คณะกรรมาธิการฯ ได้เสนอแนะไป ไม่มีความก้าวหน้าของร่างพระราชบัญญัติการประมงที่จะให้อำนาจในการดำเนินงานและการบังคับใช้เพื่อ แก้ไขปัญหาการจัดการประมงและเครื่องมือในการตรวจสอบย้อนกลับไปยังบังคับใช้ การใช้ระบบ ติดตามเรือ (VMS) ครอบคลุมจำนวนเรือน้อยลง และการวิเคราะห์กระบวนการออกใบรับรองการจับ สัตว์น้ำในประเทศไทย ยังคงมีความเสี่ยงที่ผลิตภัณฑ์ประมงที่เกิดจากการทำประมง IUU จะเข้าไปใน ตลาดสหภาพยุโรปได้ ประเทศไทยจึงล้มเหลวในการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนในการบริหาร จัดการ การดำเนินการทางเทคนิคและสังคมเหนือกองเรือประมงของตนตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 นอกจากนี้ สมรรถนะของประเทศไทยในการดำเนินการตามตราสารระหว่างประเทศ ไม่สอดคล้องกับคำแนะนำตามที่กำหนดไว้ในข้อที่ 10 ของแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) ซึ่งแนะนำรัฐในเรื่องลำดับความสำคัญ การให้สัตยาบัน การยอมรับหรือยอมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลง สหประชาชาติว่าด้วยประชากรของสัตว์น้ำ (The United Nations Fish Stocks Agreement: UNFSA) สำหรับประเทศไทยมีกองเรือประมงที่สำคัญในกิจกรรมการทำประมงเกี่ยวกับการจับปลา สายพันธุ์ที่ย้ายถิ่นข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกลอยู่เสมอ ส่วนใหญ่เป็นปลาทูน่าในพื้นที่ คณะกรรมาธิการทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (IOTC) แต่ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของ ตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์ น้ำตามกฎระเบียบ IUU ข้อที่ 31 (3) และ (6)

เมื่อกฎระเบียบ IUU ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นการป้องกันปัญหาเรื่องการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงด้านอาหาร ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การแข่งขัน ทางการค้า ซึ่งไม่อาจเพิกเฉยต่อสถานการณ์แวดล้อมอื่น ๆ ที่อาจเป็นปัจจัยภายนอกหรืออาจจะเป็น

ปัญหาที่เชื่อมโยงกันในการทำประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากกลุ่มนักธุรกิจประมงมุ่งแสวงหากำไรจากการทำประมงซึ่งต้องมีกระบวนการผลิต หรือการได้ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเหล่านั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ถึงสถานการณ์อื่น ๆ เช่น แรงงานประมง ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการประมงผิดกฎหมายโดยตรง ถึงแม้จะไม่ได้ปรากฏเนื้อหาของเรื่องนี้ในกฎระเบียบ IUU ก็ตาม แต่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศที่สาม

## 2.2 สถานการณ์การค้ามนุษย์กับบทบาทของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (TIP Report and EU - IUU)

ถึงแม้ว่าในสังคมระหว่างประเทศมีแนวคิดที่มุ่งเน้นการใช้หลักความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากวิเคราะห์จากทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศกับแนวคิด Hard Power ประเทศมหาอำนาจอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา และการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป ซึ่งมักจะเป็นผู้นำของโลกในการริเริ่มก่อตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานระดับโลก ดังนั้น สำหรับเรื่องการค้ามนุษย์ที่ผ่านมายังไม่มีประเทศใดในโลกที่คำนึงถึงการจัดอันดับการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง สหรัฐอเมริกามีการจัดอันดับการค้ามนุษย์ ที่เรียกว่า รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report: TIP Report)<sup>13</sup> เป็นรายงานที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการยุติการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act: TVPA) ซึ่งได้รับอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ. 2000 และมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons) สังกัดกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน้าที่ตรวจสอบ ป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งในสหรัฐอเมริกาเอง และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงมีหน้าที่จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เพื่อรายงานต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาเป็นประจำทุกปี (สันติพจน์ กลัปดี, 2558)

<sup>13</sup> รายงานสถานการณ์การจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (Tier) หรือ TIP Report แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

Tier 1 คือ รัฐบาลของประเทศนั้นได้ดำเนินการป้องกันการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA Minimum Standards) โดยสมบูรณ์

Tier 2 คือ รัฐบาลของประเทศนั้นดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว

Tier 2 Watch List คือ รัฐบาลของประเทศนั้นดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

Tier 3 คือ ประเทศที่รัฐบาลของประเทศนั้นดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว

Special Case คือ ประเทศที่มีข้อบ่งชี้บางประการว่ามีการค้ามนุษย์

ดังนั้น การจัดอันดับการค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านและกดดันให้ประเทศนั้น ๆ ดำเนินการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ โดยเปรียบเทียบสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของทั่วโลก จนกระทั่งในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็นมาตรฐานเดียวที่หลายประเทศสามารถนำไปใช้อ้างอิง (สันติพจน์ กลับดี, 2558)

อย่างไรก็ดีรูปแบบของการค้ำมนุษย์ในปัจจุบันสามารถแบ่งได้ ดังนี้ (แสงจันทร์ มาน้อย, 2557, หน้า 4)

(1) การค้ำมนุษย์รูปแบบที่พบเห็นเป็นประจำ เช่น การค้าบริการทางเพศ ซึ่งพบเห็นบ่อยมาก เยื่ออาจอยู่ในภาวะจำยอมหรือถูกบังคับขู่脅ให้ขายบริการทางเพศ

(2) การค้ำมนุษย์เพื่อใช้แรงงานเยี่ยงทาส เยื่อจำนวนมากที่ทำงานในสวน ฟาร์ม บ้าน โรงงาน ต้องทำงานหนัก ไม่ได้รับการพักผ่อน ถูกทารุณ ฯลฯ

(3) การค้ำมนุษย์เพื่อการแต่งงาน ปรากฏในรูปแบบของการจัดหาคู่เพื่อการรับจ้างแต่งงาน มีนายหน้าสืบเสาะหาหญิงเพื่อแต่งงานกับชายที่ไม่รู้จัก หลังจากแต่งงานหญิงจำนวนหนึ่งกลายเป็นเมียทาส อยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้ายในเรื่องเพศ ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ

(4) การค้ำมนุษย์เพื่อการขอราน ซึ่งเป็นรูปแบบที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยนายหน้าติดต่อพาเด็ก คนชรา คนพิการ เดินทางออกจากบ้านเกิดไปขอรานในเมืองใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเยื่อจะถูกบังคับให้ขอราน

(5) การค้ำมนุษย์เพื่อการทำผิดกฎหมาย ซึ่งเยื่อมักเป็นเด็กที่พบเห็น คือ การนำเด็กไปเป็นเครื่องมือในการส่งยาเสพติดให้กับผู้ค้ารายย่อย

นอกจากนี้ปัจจุบันมีรูปแบบการค้ำมนุษย์ที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากบริบทความเป็นมาของสังคมไทยที่มีลักษณะการค้าทาสมาตั้งแต่อดีตส่งมติดต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาแรงงานประมงที่มีการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสบนเรือประมง ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ประกอบด้วยชายฝั่งอ่าวไทยและชายฝั่งอันดามัน มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าหรือราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้ทะเลบางครั้งก็อาจมีการซ้อนทับกันของผลประโยชน์ หรือไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลยระหว่างผู้ใช้ทะเล และบางครั้งผู้ใช้ทะเลก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะคนในพื้นที่ชายฝั่งทะเล คนในพื้นที่แผ่นดินก็มีโอกาสที่จะใช้ทะเลได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน นอกจากคนไทยแล้ว คนต่างชาติก็มีโอกาสเข้ามาใช้ทะเลไทยได้ หากได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ไทยกำหนด ซึ่งก็เป็นไปในทางเดียวกับที่คนไทยก็อาจไม่ได้ใช้ทะเลเฉพาะในเขตน่านน้ำไทย แต่มีโอกาสเข้าไปใช้น่านน้ำของประเทศอื่น หรือน่านน้ำสากลด้วยเช่นกัน แต่ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วผู้ใช้ทะเลก็มักคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองเป็นหลักตามจุดมุ่งหมายของการใช้และมักจะมองข้ามหรือให้ความสำคัญน้อยกับผลกระทบอันเกิดขึ้นจากการใช้ของตนต่อคนกลุ่มอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะเส้นทางผ่านของกระบวนการกระทำคามผิดทางกฎหมายต่าง ๆ มักอาศัยประเทศไทยเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการขนส่งหรือลำเลียงสินค้า รวมถึงการค้ำมนุษย์อีกด้วย (โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน, 2561)

ดังนั้น การทำประมงจึงต้องใช้เรือประมงที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งมีลูกเรือซึ่งมาจากการจ้างแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะสามารถออกเรือได้ แต่ปัจจุบันคนไทยไม่นิยมทำงานบนเรือ ทำให้ลูกเรือประมงค่อนข้างหายากจึงมีนายหน้าที่ทำหน้าที่แสวงหาลูกเรือ ปัญหาที่พบคือ การทำงานบนเรือมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการทำงานบนบก เมื่อออกเรือไปแล้วลูกเรือต้องเผชิญกับคลื่นทะเล เมาเรือ ทนไม่ไหว และไม่ยอมทำงาน นายจ้างหรือนายเรืออาจมีการบังคับกตขี เอาเปรียบในเรื่องของเวลาพักผ่อน รวมถึงมีการซ้อม ทูบตี หรือทำร้ายร่างกาย เนื่องจากมีการจ่ายค่านายหน้าไปแล้ว อีกทั้งโดยส่วนมากเป็นแรงงานต่างด้าว จึงกลายเป็นเรื่องของการค้ามนุษย์ อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 TIP Report จัดประเทศไทยอยู่กลุ่ม 2 หรือ Tier 2 Watch List คือ รัฐบาลของประเทศไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ<sup>14</sup> โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นระยะเวลา 4 ปีติดต่อกันจนกระทั่งปี ค.ศ. 2014 ประเทศไทยถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 หรือ Tier 3 กล่าวคือ รัฐบาลของประเทศไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว

<sup>14</sup> มาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ มีดังนี้

- (1) รัฐบาลควรห้ามมิให้มีการค้ามนุษย์และควรลงโทษพฤติกรรมการค้ามนุษย์
- (2) ควรกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง กรณีเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ
- (3) การกระทำที่เจตนาเพื่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ควรมีบทลงโทษที่เข้มงวดและรุนแรงพอที่จะยับยั้งมิให้มีการค้ามนุษย์อีกในอนาคต
- (4) รัฐบาลควรใช้และคงไว้ซึ่งความพยายามอย่างจริงจัง



ภาพที่ 13 การจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่ที่เยียร์ 3 ในปี ค.ศ. 2014 ในการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (Tier) หรือ Trafficking in Persons (TIP) แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของประเทศไทยไม่สะท้อนความพยายามและความก้าวหน้าในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงปี ค.ศ. 2013 - 2014 ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีการจับกุมและดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าแรงงานมนุษย์เป็นจำนวนมาก เช่น การแก้ปัญหาใช้แรงงานเด็ก การจดทะเบียนและคุ้มครองแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวที่ยังคงเข้ามาทำงานในไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการใช้แรงงานประมง ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลยังต้องปรับให้แรงงานประมงต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากออกเรือไปต้องมีระบบติดตามตรวจสอบย้อนกลับถูกต้อง เนื่องจากการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TIP) มีผลผูกพันกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures)<sup>15</sup> ซึ่งนำโดยสหภาพยุโรปที่นำมาตรการทางด้านการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้สินค้าที่ได้มาจากการทำประมง IUU จากประเทศต่าง ๆ เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปได้ ดังนั้น การรายงานสถานการณ์ทั้ง TIP และ IUU จึงมีผลผูกพันกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

<sup>15</sup> ที่มาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ข้อ 61 ที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ และข้อ 62 ที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน และจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries: CCRF)

ปี ค.ศ. 2014 เมื่อประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่ที่ยูเอช 3 จึงเป็นสัญญาณเตือนให้การใช้แรงงานบนเรือประมงจะต้องมีการปรับปรุงการใช้แรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าประมงได้ ในขณะที่เดียวกันสหภาพยุโรปก็ได้ประกาศเตือนการให้ใบเหลือง หรือที่เรียก “Yellow Card” แก่ประเทศไทย แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประกอบกับความรีบเร่งของการประกาศใช้บังคับกฎหมายอย่างทันทีทันใดนั้น ทำให้ยากต่อการที่ประเทศไทยจะสามารถแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในช่วงเวลาเพียงแค่ 1 ปี ดังภาพที่ 13 ผลกระทบที่ตามมาทันทีในปี ค.ศ. 2015 คือ สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และเป็นการยืนยันผลที่ผูกพันกันระหว่าง TIP และ IUU การรายงานการจัดอันดับการค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยยังคงระดับอยู่ที่ยูเอช 3 เป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน ส่งผลให้อุตสาหกรรมการประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารที่แปรรูปจากอาหารทะเล รวมถึงสินค้าอื่น ๆ ถูกกีดกันในการส่งออกเนื่องจากเป็นสินค้าของประเทศกลุ่มยูเอช 3 หรือที่ถูกเรียกกันว่า สินค้าดังกล่าวมาจากการค้ามนุษย์

จากสถานการณ์วิกฤติในปี ค.ศ. 2015 ทำให้รัฐบาลไทยเร่งดำเนินการแก้ปัญหาค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีผลบังคับใช้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2016 สหรัฐอเมริกายกระดับการจัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม 2 แบบจับตาเผื่อระวัง หรือ Tier 2 Watch List<sup>16</sup> อย่างไรก็ตามก็ยังถือว่าประเทศไทยอยู่ในระดับมาตรฐานที่ต่ำในเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยยังต้องมีมาตรการในการปราบปรามเพิ่มเติม เนื่องจากจำนวนการค้ามนุษย์ยังมีปริมาณมาก รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายควบคุมและปราบปรามอย่างเข้มงวด และเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 2017 เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเผยแพร่รายงานการค้ามนุษย์ ประจำปี 2560 (Trafficking in Persons (TIP) Report 2017) ปรากฏว่าครั้งนี้รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังคงให้ประเทศไทยอยู่ในระดับเดิม คือ ยูเอช 2 ต้องจับตา หรือประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำไม่ครบถ้วน แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านั้น (ไทยอยู่ระดับเดิม ยูเอช 2 ต้องจับตา สหรัฐเปิดรายงานการค้ามนุษย์ 2017, 2560)

ดังนั้น การที่ประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่ยูเอช 3 ในปี ค.ศ. 2014 ในการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) โดยสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในปี ค.ศ. 2015 เมื่อสินค้าประมงของประเทศไทยไม่สามารถส่งออกไปยังสหภาพยุโรปได้ ส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียมูลค่าการส่งออกนับแสนล้านบาท ทั้งผู้ประกอบการต้นทางและปลายทาง เจ้าของกิจการเรือประมง รวมถึงแรงงานทั้งไทยและต่างด้าว ประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างมาก เป็นเหตุให้ประเทศไทย

<sup>16</sup> การจัดอันดับ 2016 TIP Report จัดเก็บข้อมูลของทุกประเทศระหว่างวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2015 ถึง 31 มีนาคม ค.ศ. 2016 (สหรัฐยกระดับค้ามนุษย์ในไทยขึ้น Tier 2 Watch List - ก.ต.ย.น.ไทยมุ่งสานต่อเต็มที่, 2559)

ต้องเร่งแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, 2561)

### 3. การอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทย

จากแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทำประมง IUU (IPOA-IUU) ที่ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU บนพื้นฐานการดำเนินงานของรัฐตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือพันธกรณีตามจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO Code of Conduct) รวมถึงความตกลงระหว่างประเทศอื่นใดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีข้อสังเกตว่า แม้ Code of Conduct, IPOA-IUU และข้อมติของสหประชาชาติจะไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาก็ตามแต่หลักการหลายข้อของ Code of Conduct, IPOA-IUU และข้อมติฯ ก็อิงอยู่กับอนุสัญญากฎหมายทะเล 1982 ฉะนั้น การทำความเข้าใจตราสารดังกล่าวต้องศึกษาควบคู่ไปกับอนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าตามขั้นตอนในการลงนาม หรือให้สัตยาบัน รวมถึงการภาคยานุวัติ เพื่อเป็นภาคีในอนุสัญญาต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นตัวกำหนดความชัดเจนในการที่รัฐนั้นผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตนเข้าร่วมเป็นภาคี (Pacta Sunt Servanda)<sup>17</sup> แต่สำหรับแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทำประมง IUU ยังกำหนดให้รัฐมีพันธกรณีในการละเว้นการดำเนินงานอย่างใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่มีตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (นฤตรา ประเสริฐศิลป์, 2557, หน้า 16; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558)

จากความสำคัญของการใช้ทะเลในระดับโลกมาสู่ความจำเป็นของการใช้ทะเลภายในประเทศที่ต้องคำนึงถึงพันธกรณีที่มีต่อประชาคมโลก สถานการณ์ที่แสดงออกถึงความชัดเจนของประเทศไทยในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลเกิดขึ้นที่กระบวนการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งใช้เวลายาวนานถึง 27 ปี (ตั้งแต่ที่ลงนามรับรองในปี พ.ศ. 2525) นับเป็นประเทศที่ 162 ของสมาชิกสหประชาชาติ (UN) โดยใช้วิธีการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยการจัดทำประกาศ<sup>18</sup> (Declaration) ในการให้สัตยาบันแทนที่จะรอการออก

<sup>17</sup> “สัญญาต้องเป็นสัญญา” กฎหมายระหว่างประเทศนั้น ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในข้อ 26 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) และข้อ 26 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations) ซึ่งมีข้อความเดียวกันว่า “สนธิสัญญาทุกรายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมผูกพันภาคีแห่งสนธิสัญญารายนั้น และต้องได้รับการปฏิบัติโดยภาคีนั้นอย่างสุจริต” (Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.)

<sup>18</sup> การทำคำประกาศคล้าย ๆ กับข้อสงวนแนบท้าย แต่สาเหตุที่ไม่เรียกว่า “ข้อสงวน” เนื่องจากในการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ไม่อนุญาตให้ประเทศใดจัดทำข้อสงวน (Wikipedia, 2019)

กฎหมายรองรับหรือแก้กฎหมายภายในก่อน ทั้งนี้ การจัดทำคำประกาศของประเทศไทยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรุงเทพฯ ประดิษฐาน, 2555, หน้า 22-23)

(1) ประเทศไทยจะดำเนินการทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในของตน เพื่อให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 อย่างค่อยเป็นค่อยไป

(2) ประเทศไทยไม่ผูกพันคำประกาศหรือการแสดงท่าทีที่มีวัตถุประสงค์เป็นการตัดหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางกฎหมายตามบทบัญญัติ และไม่ผูกพันโดยกฎหมายภายในใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(3) การให้สัตยาบันของไทยไม่เป็นการรับรองหรือยอมรับการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ของภูมิภาคใด ๆ

(4) รัฐบาลไทยเข้าใจว่า ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะการใช้เสรีภาพในการเดินเรือที่สอดคล้องกับบทบัญญัติจะไม่รวมถึงการใช้ทะเลในทางไม่สันติโดยปราศจากความยินยอมของรัฐชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางทหารหรือกิจกรรมที่กระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และไม่รวมถึงการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบุรณภาพแห่งดินแดนเอกราชทางการเมือง สันติภาพหรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง

(5) ประเทศไทยสงวนสิทธิที่จะทำคำประกาศที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในการตีความหรือการใช้สนธิสัญญาฯ เมื่อเวลาที่เหมาะสม

ดังนั้น ผลจากการเป็นภาคีใน UNCLOS 1982 และคำประกาศที่มีสาระสำคัญตามข้อที่ (1) ทำให้ภายหลังจากวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายภายใน หรือที่เรียกว่า อนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์สากลทางทะเลต่าง ๆ อย่างไรก็ดี เมื่อสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นการเร่งแก้ไขปัญหา IUU ด้านกฎหมาย ประเทศไทยจึงได้ประกาศให้ภาคยานุวัติในความตกลงขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติสำหรับมาตรการที่รัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2552 (2009 FAO Agreement on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (PSMA)) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของท่า มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายสากล เพื่อตรวจสอบควบคุมเรือประมงต่างประเทศและป้องกันการนำเข้าสินค้าประมง IUU โดยประเทศไทยสามารถเพิ่มความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการต่อต้านการทำประมง IUU กับประเทศสมาชิกความตกลงได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น (องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2556; กระทรวงการต่างประเทศ, 2558)

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2560 มีการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือ UN Fish Stock Agreement (UNFSA) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์การจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค การเข้าเป็นภาคี

UNFSA จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งที่มีมวลปลาย้ายถิ่น และในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือที่ทำการประมงมวลปลาย้ายถิ่นให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่ไทยมีอยู่ในฐานะรัฐภาคี UNCLOS 1982 ในเรื่องการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรมวลปลาย้ายถิ่น อีกทั้งยังทำให้ไทยได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกลไกระหว่างประเทศเพื่ออนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทะเลหลวง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจและความดูแลของรัฐใดเป็นการส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบและช่วยรักษาปริมาณทรัพยากรประมงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศอย่างยั่งยืน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

การเข้าเป็นภาคีความตกลง UNFSA ยังเป็นการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) ที่จัดทำขึ้นตามแผนปฏิบัติการขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) และพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงของไทยในการจัดการประมงผิดกฎหมาย และการเดินหน้าปฏิรูปภาคประมงของไทย เพื่อการทำการประมงอย่างยั่งยืนและมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค และเพื่อให้การทำการประมงนอกน่านน้ำและในทะเลหลวงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการควบคุมและอนุรักษ์ตามมาตรฐานสากลต่อไป (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกันยับยั้งและจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ซึ่งหากไม่มีการแก้ปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนภายในหกเดือน อาจมีผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศไทยในอนาคตและความมั่นคงของประเทศไทยในภาพรวม ซึ่ง ณ ขณะนั้น รัฐบาลไทยโดยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (อาศัยอำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)) ตามมาตรา 44 (ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557) ซึ่งมีหลักการว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นเป็นการจำเป็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการแก้ปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการได้อย่าง ยั่งยืนและเป็นระบบ และยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมง อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากมิได้มีการป้องกันและแก้ไขโดยเร่งด่วน จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศได้ เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) จึงออกคำสั่งที่ 10/2558 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหา การทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ในขณะเดียวกันนั้น เพื่อเป็นการผลักดันกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับการแก้ไข ปัญหา IUU รัฐบาลไทยจึงประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายหลักของไทยที่กำหนดมาตรการอนุรักษ์ การควบคุมการทำ ประมง และการต่อต้านการประมงผิดกฎหมาย โดยกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตและ การควบคุมเรือประมงทั้งระบบ ทั้งเรือที่ชักธงไทยซึ่งทำการประมงในน่านน้ำและนอคน่านน้ำไทย และเรือประมงต่างชาติที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือน่านน้ำไทย ตลอดจนการควบคุมการนำเข้าสัตว์น้ำ โดยเป็นกฎหมายซึ่งรองรับมาตรการต่าง ๆ ทั้งในฐานะ รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของธง และรัฐเจ้าของท่า โดยมีบทบัญญัติที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งสามารถ รองรับการปฏิบัติของไทยตามพันธกรณีภายใต้ UNFSA ได้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2560)

ดังนั้น ผลกระทบจากการได้รับใบเหลืองของประเทศไทยส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้อง พยายามดำเนินการตรวจสอบและควบคุมกระบวนการที่ก่อให้เกิดการประมง IUU อย่างเร่งด่วน โดย ประกาศบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ทำให้ทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคเอกชนต้อง เตรียมตัวรับในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้ประกอบการ เกี่ยวกับกิจการประมงหรือชาวประมงที่ภาครัฐต้องหาวิธีการสื่อสาร ทำความเข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้อย่างเร่งด่วนในครั้งนี้ เพื่อให้ผลการดำเนินงานแก้ไขการประมงผิดกฎหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ในทันที

### **มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน**

การนำเสนอในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดเน้นในการวิเคราะห์ที่มาตรการในการแก้ไข ปัญหา เรือประมงพื้นบ้าน และสอง การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการประกาศใช้ มาตรการของรัฐต่อชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคอาเซียนด้วยประการนี้

ภายหลังประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการ ป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการในการแก้ไข ปัญหา หลากหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

ก. การปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการออกคำสั่งจาก ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปของการตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด การออกคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่งและประกาศ ของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กว่า 255 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม 2560) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะของสหภาพ ยุโรป และเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และตรวจสอบการทำประมง ซึ่งจะเป็น การป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งการทำประมงโดยฝ่าฝืน กฎหมาย การทำประมงที่ไม่ได้รายงาน และการทำการประมงโดยไร้กฎเกณฑ์ เป้าหมายของมาตรการ

ทั้งหมดนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยตระหนักถึงภัยคุกคามของการทำประมงผิดกฎหมาย การขาดรายงาน และไร้การควบคุมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรประมงทั้งในระดับชาติ และในระดับนานาชาติ รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการประมงอย่างยั่งยืนของโลก ซึ่งได้ประมาณการว่าผลการจับสัตว์น้ำที่ได้เกือบหนึ่งในสามของปริมาณการจับทั้งหมดในโลก ได้มาจากการทำประมงผิดกฎหมาย การขาดรายงาน และไร้การควบคุม (กรมประมง, 2558ก)

ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา มีกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรองที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ดังสรุปได้ต่อไปนี้

ตารางที่ 4 รูปแบบกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในช่วงปี พ.ศ. 2558 - 2560

ลำดับที่	ประเภท	จำนวน (ฉบับ)
1	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	6
2	พระราชบัญญัติ	1
3	พระราชกำหนด	2
4	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	5
5	กฎกระทรวง	16
6	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	1
7	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	5
8	ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	42
9	คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	4
10	ประกาศกรมประมง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	6
11	ประกาศกรมประมง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี	1
12	ประกาศกรมประมง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	2
13	ประกาศกรมประมง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	134
14	ประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	3

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ลำดับที่	ประเภท	จำนวน (ฉบับ)
15	ระเบียบกรมประมง ที่อาศัยอำนาจตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี	3
16	ระเบียบกรมประมง ที่อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	7
17	ประกาศศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย	15
18	คำสั่งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย	2

ข. การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 โดยแผนดังกล่าวประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 6 หลักการ คือ

หนึ่ง ความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐ (All State Responsibilities) โดยประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐได้กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลให้เกิดความสมดุลระหว่างทรัพยากรสัตว์น้ำ สิ่งแวดล้อมทางทะเล เศรษฐกิจ สวัสดิภาพสังคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีบทบาทและหน้าที่สนับสนุนและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามพันธกรณีและความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎ ระเบียบ ด้านการประมงขององค์การบริหารระดับภูมิภาค เพื่อให้ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนโดยสอดคล้องและเป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่มีร่วมกัน

สอง ความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง (Thailand's Coastal State Responsibilities)

สาม ความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง (The Responsibilities of Thailand as Flag State) ในฐานะรัฐเจ้าของธง ประเทศไทยมีพันธกรณีในการดำเนินการควบคุมการทำประมงของเรือประมงชังกงไทยให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบการทำประมงภายในประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมทั้งกิจกรรมการทำประมงผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สี่ มาตรการรัฐเจ้าของท่าเรือของไทย (Thailand's Port State Measures) ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือได้กำหนดมาตรการ ระเบียบการปฏิบัติ และการควบคุมในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการป้องกันการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ห้า มาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ (Internationally-agreed Market Related Measures) โดยประเทศไทยได้จัดให้มีกลไกในการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการใช้มาตรการด้านการค้าระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล ทั้งการห้ามนำเข้า ส่งออก และการขนถ่ายสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำการประมงผิด

กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งเพื่อการบริโภคภายในประเทศหรือแปรรูปเพื่อการส่งออก รวมทั้งสินค้าสัตว์น้ำนำเข้าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญา CITES ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

หก ความร่วมมือกับองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาคและนานาชาติ ในการบริหารจัดการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Regional Fisheries Management Organization: RFMOs)

ทั้งนี้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะแสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทยอย่างเป็นทางการต่อความพยายามร่วมกันของโลก เพื่อป้องกันยับยั้งและจัดการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ค. การปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการด้านประมง (System & Management) ทั้งที่อยู่ในรูปของแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562 โดยแผนการบริหารจัดการประมงทะเล มีเป้าหมายในการลดศักยภาพการทำประมงและลดระดับการลงแรงประมง เพื่อจำกัดการจับสัตว์น้ำให้ได้ถึงหรือให้ใกล้เคียงกับผลจับสูงที่ยั่งยืนหรือการทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY)” เป้าหมายเฉพาะในการลดศักยภาพการทำประมง ได้แก่ สัตว์น้ำหน้าดิน ลดร้อยละ 40 ในอ่าวไทย และร้อยละ 10 ในทะเลอันดามัน และปลาผิวน้ำ ลดร้อยละ 30 ในอ่าวไทย และร้อยละ 20 ในทะเลอันดามัน มาตรการหลักที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย คือ การเพิกถอนเรือประมงพาณิชย์ที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันออกไป รวมทั้งการห้ามทำการประมงชั่วคราว เพื่อลดระดับการลงแรงประมงส่วนเกิน โดยจะมีมาตรการชดเชย รวมทั้งแผนการซื้อเรือคืน นอกจากนี้แผนการบริหารจัดการประมงทะเลได้จัดทำขึ้นเพื่อลดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมให้ได้ถึงระดับที่สามารถควบคุมได้โดยการผ่านการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) แบบปกติในอนาคตได้ มาตรการการจำเพาะเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการเสริมสร้างประสิทธิภาพมาตรการการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง โดยการปรับเปลี่ยนด้านองค์กรและเพิ่มการสนับสนุนด้านทรัพยากรและขีดความสามารถด้านการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง และปรับปรุงการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนเรือประมง เพื่อให้เรือทุกลำมีการจดทะเบียนและได้รับอนุญาตการทำประมง เรือประมงลำใดที่มีประวัติการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมจะไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียน (กรมประมง, 2558ข) หรือการจดทะเบียนเรือและการออกใบอนุญาต การตรวจควบคุมการเฝ้าระวังการทำประมงผิดกฎหมายและการดำเนินการควบคุมการเข้า-ออก (Port In-Port Out) โดยการตรวจอาชญาบัตร การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) โดยปรับปรุง Logbook และหนังสือกำกับการขายสัตว์น้ำ (Marine Catch Purchasing Document: MCPD) การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อร่วมวางมาตรการอนุรักษ์และจัดการด้านการประมงของประเทศ เป็นต้น

### 1. มาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน ประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประมงพื้นบ้าน เพื่อแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
<p>พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 (ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราช กำหนดการประมง พ.ศ. 2558)</p>	<p><b>หมวดที่ 1 การบริหารจัดการด้านการประมง</b></p> <p>มาตรา 9 ที่ระบุว่า เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และ การใช้ ประโยชน์ อย่างยั่งยืน จากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตประมงทะเลชายฝั่ง ให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่อง</p> <p>(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทยให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำการประมง</p> <p>(2) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น</p> <p>(3) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมของชุมชน</p> <p>(5) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ</p> <p>มาตรา 11 ที่ระหว่างองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นที่ได้รับการขึ้นทะเบียน มีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการออกประกาศต่อคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p><b>หมวดที่ 2 เขตการประมง</b></p> <p><u>ส่วนที่ 1 การกำหนดเขตการประมง</u></p> <p>มาตรา 39 ระบุว่า เขตการประมงทะเลชายฝั่ง ได้แก่ เขตที่จับสัตว์น้ำในทะเลที่อยู่ในน่านน้ำไทยนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล (วรรคสอง ระบุว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ให้รัฐมนตรีใช้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตประมงทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปได้ไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล)</p> <p><u>ส่วนที่ 2 การทำการประมงในเขตการทำประมง</u></p> <p>มาตรา 42 ระบุว่า ผู้ใดจะใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงทำการประมงในเขตประมงน้ำจืดและเขตประมงชายฝั่งต้องได้รับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงนั้นจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (วรรคสอง ระบุว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการออกใบอนุญาต รวมทั้งการขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง)</p> <p>มาตรา 43 วรรคสาม ระบุว่า ให้ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมือทำการประมงที่มีใบอนุญาตทำการประมงในเขตประมงชายฝั่งหรือเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต</p> <p>มาตรา 44 ผู้รับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงในเขตประมงชายฝั่งต้องชำระค่าอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>มาตรา 88 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 42 มาตรา 43 ต้องระวางจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 <sup>19</sup> และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	<p>มาตรา 5 ระบุว่า ทะเลชายฝั่ง หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล</p> <p>ประมงพื้นบ้าน หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์</p>

<sup>19</sup> สำหรับวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขึ้นมาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 คือ

(1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้อง

(2) เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น

(3) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการสัตว์น้ำ

(4) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง

(5) มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด เพื่อให้การบริหารจัดการสัตว์น้ำนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษามวลของระบบนิเวศ และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลผลิตสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

(6) เพื่อป้องกันและจัดการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิตและขีดความสามารถในการทำประมงส่วนเกิน ตลอดจนควบคุมมิให้มีการทำประมงมีผลบั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ

(7) เพื่อบังคับใช้มาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้อย่างเป็นระบบ

(8) ส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่น ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(9) เพื่อคุ้มครองสวัสดิการในการทำงานของแรงงานในภาคประมง

(10) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงให้มีประสิทธิภาพ

(11) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและความสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำได้ตั้งแต่การทำประมงไปจนถึงผู้บริโภค

(12) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาได้สัดส่วนและเหมาะสม เพื่อป้องกันการกระทำผิด

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>เรือไร้สัญชาติ เดิม หมายความว่า เรือที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือเรือที่มีตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไป หรือเรือที่เปลี่ยนธงในระหว่างการเดินเรือ ต่อมา มีการแก้ไขว่า เรือไร้สัญชาติ หมายความว่า เรือที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือเรือที่มีตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไป หรือเรือที่เปลี่ยนธงในระหว่างการเดินเรือ แต่ไม่รวมถึงเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืด ซึ่งมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด <u>เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม</u> คือ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและยกเว้นมาตรการควบคุมให้กับเรือที่ใช้ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่มีขนาดเล็ก ซึ่งไม่กระทบต่อหลักสากล</p> <p><b>หมวด 3 การทำการประมงในน่านน้ำไทย</b></p> <p>มาตรา 30 ระบุว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการ ควบคุม และกำกับดูแลการทำการประมง และแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำกับการทำการประมงพื้นบ้าน ให้ผู้เกี่ยวข้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการผลิตของธรรมชาติ โดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาจุดอ้างอิง เพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืนและประชาชนมีแหล่งอาหารได้ตามสมควร</p> <p>มาตรา 32 เดิม ระบุว่า ผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด ต่อมา มีการแก้ไขเป็น โดยการออกใบอนุญาตให้ ออกสำหรับเรือประมงแต่ละลำ และต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงไว้ในใบอนุญาตด้วย ต่อมา มีการแก้ไขเป็น ผู้ใดทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมง หรือเครื่องมือที่มีขนาด หรือลักษณะตามที่อธิบดีกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงที่อธิบดีประกาศกำหนด โดยการออกใบอนุญาตต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง พื้นที่ทำการประมง หรือเงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนบริหารจัดการการประมง และในกรณีเป็นการทำประมงโดยใช้เรือประมงให้ออกให้แก่เจ้าของเรือประมงและสำหรับเรือประมงแต่ละลำ โดยจะออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดเกินจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมิได้ <u>สาเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติม</u> คือ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตทำการประมงสำหรับประมงพื้นบ้านให้เหมาะสมยิ่งขึ้น</p> <p>มาตรา 33 ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบ อธิบดีจะกำหนดให้ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้และพื้นที่ที่ทำการประมงก็ได้ ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องเก็บรักษาสมุดบันทึกการทำประมงไว้และพร้อมที่จะแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนำเรือประมงกลับเข้าฝั่ง</p> <p>มาตรา 34 เดิม ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ต่อมามีการแก้ไขเป็น <u>ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง</u> เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการอนุญาตดังกล่าวอธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้ <u>สาเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติม</u> คือ เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านสามารถออกไปทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งได้</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>มาตรา 40 ระบุว่า ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต (คัดมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน)</p> <p>มาตรา 41 ระบุว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านนำใบอนุญาตติดไว้ในเรือประมง หรือมีบัตรที่กรมประมงออกให้เพื่อใช้แทนใบอนุญาตติดตัวให้สามารถตรวจสอบได้ (คัดมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน)</p> <p>มาตรา 42 ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมงให้ผิดไปจากลักษณะของเครื่องมือที่ระบุไว้ในใบอนุญาต (คัดมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน)</p> <p>มาตรา 44 เดิม ระบุว่า ใบอนุญาตทำการประมงจะโอนกันมิได้เว้นแต่เป็นการโอนให้บุพการี คู่สมรส หรือผู้สืบสันดาน ต่อมามีการแก้ไขเป็นใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านให้โอนกันได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้รับโอนใบอนุญาตไม่มีลักษณะต้องห้าม (ตามมาตรา 39)</li> <li>- กรณีเรือประมงที่จะขอรับโอนใบอนุญาตเคยถูกใช้ในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ผู้ขอรับโอนใบอนุญาตต้องมีหลักฐานแสดงว่าเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงของเรือที่ใช้ในการกระทำความผิดไม่มีผลประโยชน์ได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือมีอำนาจควบคุมเรือประมงดังกล่าวอีกต่อไป</li> <li>- เรือประมงที่จะขอรับโอนใบอนุญาตต้องไม่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดี</li> <li>- ผู้ขอรับโอนใบอนุญาตต้องมีหลักฐานแสดงว่ามีกรรมสิทธิ์ในเรือที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำการประมงมาแสดง หรือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง</li> </ul> <p><u>สาเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติม</u> คือ เพื่อให้มีการโอนใบอนุญาตทำการประมงได้ (คัดมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน)</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p><b>หมวด 5 มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ</b></p> <p>มาตรา 56 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีประกาศกำหนด เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย</p> <p>มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่ารัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมง</p> <p>มาตรา 67 เดิม ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เครื่องมือโพงพาง ร้วโซ่พานหรือก้นชูร้วโซ่พาน เครื่องมือถี่ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน</li> <li>- เครื่องมือลอบพับได้หรือไถ่โง่งที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำ สลับซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้างใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ</li> <li>- เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนก้นถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด</li> <li>- เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์ เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย</li> </ul> <p>ทั้งนี้มิให้ใช้บังคับกับเครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ ขนาดเรือ วิธีการทำการประมง พื้นที่ทำการประมง และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด เพื่อประโยชน์ในการทำการประมงพื้นบ้าน ต่อมามีการแก้ไขเป็นห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เครื่องมือโพงพาง ร้วโซ่พาน หรือก้นชูร้วโซ่พาน เครื่องมือถี่ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน</li> <li>- เครื่องมือลอบพับได้หรือไถ่โง่งที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำ สลับซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้างใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ</li> <li>- เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนก้นถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศกำหนด</li> </ul>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>- เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์ เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย</p> <p>มาตรา 68 ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนรุนเคยที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้ บริเวณ พื้นที่ หรือระยะเวลาในการทำการประมง</p> <p>มาตรา 69 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนเล็กกว่าสองจุดห้าเซนติเมตร ทำการประมงในเวลากลางคืน</p> <p>มาตรา 70 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงในพื้นที่และในระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อน หรือระยะเวลาอื่นใดที่จำเป็นต่อคุ้มครองสัตว์น้ำตามที่อธิบดีประกาศกำหนด เว้นแต่จะใช้เครื่องมือ วิธีการทำการประมง และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นบรรดาที่อธิบดีกำหนด</p> <p><b>หมวด 10 มาตรการทางปกครอง</b></p> <p>มาตรา 114 การกระทำได้ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง การใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตทำการประมงหรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่ากำหนดไว้ขึ้นเรือประมง ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง (คัดมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่บ้าน)</p> <p><b>หมวด 11 บทกำหนดโทษ</b></p> <p>มาตรา 125/1 ผู้ทำการประมงที่บ้านผู้ใดทำการประมงโดยใช้เครื่องมือไม่ตรงกับประเภทที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง ทำการประมงนอกพื้นที่ทำการประมง หรือผิดเงื่อนไขอื่นใดที่กำหนดในใบอนุญาตตามมาตรา 32 หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าของสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>มาตรา 126 ผู้ทำการประมงพื้นบ้านผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท</p> <p>มาตรา 127 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 (ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า</p> <p>มาตรา 131 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 41 (ให้ผู้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน นำใบอนุญาตติดไว้ในเรือประมง หรือมีบัตรที่กรมประมงออกให้เพื่อใช้แทนใบอนุญาตติดตัวให้สามารถตรวจสอบได้) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท</p> <p>มาตรา 132 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 42 (ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมงให้ผิดไปจากลักษณะของเครื่องมือที่ระบุไว้ในใบอนุญาต) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า</p>
กฎกระทรวง	<p><b>กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ประเด็นที่สำคัญในกฎกระทรวงฉบับนี้มีข้อประกอบไปด้วย (ข้อ 1) ผู้ใดประสงค์จะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงหรือเครื่องมือทำการประมงที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีกำหนดต้องขออนุญาตตามมาตรา 32 ไม่ว่าจะใช้เรือประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีมอบหมาย พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ (ข้อ 7) กรณีที่เป็นการทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงและใช้เครื่องมือทำการประมงการออกใบอนุญาตให้ออกสำหรับเรือประมงแต่ละลำ และต้องระบุ</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>ประเภท ชนิด ขนาด ลักษณะและจำนวนของเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงไว้ในใบอนุญาต โดยใบอนุญาตให้มีอายุสองปีนับตั้งวันที่ออกใบอนุญาต (ข้อ 10) การพิจารณาอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมง หรือเพิ่มเติมเครื่องมือทำการประมงที่จะใช้ทำการประมงให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ หนึ่ง ใบอนุญาตต้องไม่สิ้นอายุ สอง เครื่องมือทำการประมงที่จะขออนุญาตใช้ทำการประมงต้องมีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด และสาม เครื่องมือทำการประมงที่จะขออนุญาตใช้ทำการประมงต้องไม่เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงตามมาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 71 (1) ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (ข้อ 14) ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะโอนใบอนุญาตให้แก่บุพการี คู่สมรส หรือผู้สืบสันดานของตนให้ยื่นคำขอโอนใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย</p> <p><b>กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งในจังหวัดต่าง ๆ เช่น กำหนดให้จังหวัดชลบุรีมีเขตทะเลชายฝั่งดังต่อไปนี้ (1) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง (2) ระยะหนึ่งจุดหกไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินชายเกาะหรือกรณีจังหวัดตราด มีเขตทะเลชายฝั่ง ดังต่อไปนี้ (1) ระยะห้าไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง (2) ระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ เป็นต้น ทั้งนี้เขตทะเลชายฝั่งไม่รวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p><b>กฎกระทรวงกำหนดค่าอากรและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประมง พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดค่าอากรใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภทเครื่องมือทำการประมงประเภทต่าง ๆ เช่น อวนติดตาทำการประมงพื้นบ้าน เมตรละ 0.50 บาท เบ็ดยาวตั้งแต่ 100 เมตรขึ้นไปที่ใช้ในการทำประมงน้ำจืดและทำการประมงพื้นบ้าน สายละ 50 บาท ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ฉบับละ 100 บาท ใบอนุญาตทำการประมงโดยไม่ใช่เรือประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ฉบับละ 500 บาท เป็นต้น</p>
<p>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)</p>	<p><b>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือวิธีที่ใช้และบริเวณพื้นที่ในที่ทำทำการประมงที่ผู้ทำการประมง ด้วยเครื่องมืออวนรุนเคยที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้เครื่องมืออวนรุนเคยประกอบเรือยนต์ที่ใช้ทำการประมงจะต้องเป็นเครื่องมืออวนที่มีลักษณะคล้ายถุงอวน จะต้องทำด้วยเนื้ออวนชนิดโพลีเอทิลีน (Polyethylene: PE) โพลีเอไมด์ (Polyamide: PA) หรือโพลีแอสเตอ์ (Polyester: PES) ตาอวนมีลักษณะเป็นตาสี่เหลี่ยมจัตุรัสแบบไม่มีปม ขนาดช่องตาอวนไม่เกินสองคูณสอง มิลลิเมตร โดยห้ามติดโซ่หรือถ่วงน้ำหนักบริเวณเชือกคร่าวล่างปากอวน ยกเว้นการติดถ่วงน้ำหนักให้ทำได้เฉพาะบริเวณปลายคันรุน รวมทั้งมีการกำหนดขนาดเรือและพื้นที่ในการใช้เครื่องมืออวนรุนเคยประกอบเรือยนต์ทำการประมงในสองรูปแบบ คือ กรณีเรือยนต์ที่ใช้ประกอบเครื่องมืออวนรุนเคยที่มีขนาดต่ำกว่าสิบตันกรอส ห้ามทำการประมงระยะ 1,000 เมตร จากขอบน้ำตามชายฝั่งขณะทำการประมง ส่วนกรณีเรือยนต์ที่ใช้ประกอบเครื่องมืออวนรุนเคยมีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปต้องทำการประมงนอกเขตทะเลชายฝั่ง โดย</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p> <p><b>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนด เครื่องมือทำการประมง รูปแบบ และพื้นที่ทำการประมง ของเครื่องมือประมงคราดหอยที่ห้ามใช้ทำการประมงใน ที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 โดยห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมือคราดหอยประกอบเรือกล ทำการประมง ในที่จับสัตว์น้ำบริเวณน่านน้ำภายในและทะเล ชายฝั่ง รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมือคราดหอยประกอบ เรือกลที่มีรูปแบบของเครื่องมือขนาดของเรือประมง ตาม เงื่อนไขต่อไปนี้ ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำในบริเวณนอก ชายฝั่ง (1) เครื่องมือคราดหอยที่มีความกว้างของปากคราด เกินกว่า 3.5 เมตร (2) เครื่องมือคราดหอยที่มีขนาดช่องซี่ คราดต่ำกว่า 1.2 เซนติเมตร (โดยวัดจากด้านในของซี่คราด หนึ่งไปยังด้านในของอีกซี่คราดหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้กัน) (3) ความ ยาวของเรือกลที่ใช้ประกอบกับเครื่องมือคราดหอยต้องไม่เกิน 18 เมตร (4) จำนวนของเครื่องมือคราดหอยต้องไม่เกิน 3 อัน (หน่วย) ต่อเรือกล 1 ลำ ทั้งนี้เงื่อนไขทั้งสี่ข้อดังกล่าวมิให้ บังคับกรณีการใช้เครื่องมือคราดหอยของผู้ที่ได้รับอนุญาตทำ การประมงพาณิชย์ก่อนหน้าวันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ โดยประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p> <p><b>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาด เรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านและประมง น้ำจืดที่ไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ พ.ศ. 2560</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2560 โดยให้เรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือ ประมงน้ำจืด ซึ่งมีขนาดไม่เกินสามตันกรอสส์ไม่ถือเป็นเรือไร้อสัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ โดยประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต ่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560</p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 โดยห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมือทำการประมง ดังต่อไปนี้</p> <p>ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง (1) อวนลากทุกชนิดที่ใช้ประกอบเรือกล (2) อวนล้อมจับที่มีสายमान (3) อวนติดตาปลาที่มีความยาวอวนเกินกว่า 2,500 เมตรต่อเรือประมงหนึ่งลำ (4) อวนปูที่มีความยาวอวนเกินกว่า 3,000 เมตรต่อเรือประมงหนึ่งลำ (5) อวนลอยกึ่งสามชั้นที่มีความยาวอวนเกินกว่า 2,500 เมตรต่อเรือประมงหนึ่งลำ (6) อวนหมึกที่มีความยาวอวนเกินกว่า 2,500 เมตรต่อเรือประมงหนึ่งลำ (7) ลอบปูที่มีขนาดตาอวนโดยรอบเล็กกว่า 2.5 นิ้ว หรือใช้ทำการประมงมากกว่า 300 ลูกต่อเรือประมงหนึ่งลำ (8) ลอบหมึกที่ใช้ทำการประมงมากกว่า 100 ลูกต่อเรือประมงหนึ่งลำ (9) ลอบหมึกสายที่ใช้ทำการประมงมากกว่า 2,000 ลูกต่อเรือประมงหนึ่งลำ (10) อวนครอบ อวนช้อน หรืออวนยกหมึก ที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (เครื่องปั่นไฟ) (11) อวนครอบ อวนช้อน หรืออวนยกปลากระตักที่ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (เครื่องปั่นไฟ) (12) เครื่องมือทำการประมงทุกชนิดที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (เครื่องปั่นไฟ) ทำการประมงโดยใช้ไฟใต้น้ำเพื่อล่อสัตว์น้ำ โดยประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ประกาศกระทรวงฉบับนี้ใช้แทน (ยกเลิก) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2559 ที่ห้ามใช้เครื่องมือจำนวน 8 ชนิดเพื่อจับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง)</p>

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
<p>ประกาศกรมประมง ที่ออกตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)</p>	<p><b>ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ประกาศฉบับนี้ ได้นิยามองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นและได้ขึ้นทะเบียนตามประกาศนี้ ส่วนชุมชนประมงท้องถิ่น หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนหรือทำกิจกรรมร่วมกัน มีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ประกอบด้วย (ข้อ 8) ที่ระบุว่า องค์กรซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงในท้องถิ่นนั้น และมีสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่าเจ็ดคน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น และสมาชิกขององค์กรต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย เป็นผู้ประกอบอาชีพการประมงและมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพการประมงอยู่ในเขตพื้นที่ชุมชนประมงท้องถิ่นนั้น สำหรับเจตนารมณ์ในการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในพื้นที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง</p> <p><b>ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 โดยระบุให้ยกเลิกประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2558 ที่กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับ</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเภทกฎหมาย	สาระสำคัญ
	<p>ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ดังนี้ (1) อวนติดตาที่มีความยาวตั้งแต่ 400 เมตรขึ้นไป (2) อวนช้อน อวนยก หรืออวนครอบ (3) ลอบทุกชนิด (4) เบ็ดราวยาวตั้งแต่ 500 เมตรขึ้นไป</p> <p><b>ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 โดยระบุว่า ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ปฏิบัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงอย่างเคร่งครัด</p> <p><b>ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช่เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2559</b></p> <p>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 โดยระบุว่า ให้เครื่องมือต่อไปนี้ทุกขนาดเป็นเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช่เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมง (1) ประเภทเครื่องมือโปะ (2) บาม (3) ยอขันช่อ (4) ช้อนปึก ยอปึก (5) ไชนั่งหรือลอบกึ่ง ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p><b>ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดแบบและรายการหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560</b> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2560 โดยระบุว่า (ข้อ 1) ให้ผู้ทำการประมงพื้นบ้านจัดทำหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน (ตามที่ประกาศฉบับนี้กำหนด) ให้แก่ผู้ซื้อและกรอกรายการในหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้านให้ถูกต้องครบถ้วน (ข้อ 2) ให้คำที่ซื้อสัตว์น้ำจากผู้ทำการประมงพื้นบ้านกรอกข้อมูลในหนังสือกำกับการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้านตามข้อ 1 เมื่อขายหรือส่งมอบสัตว์น้ำนั้นให้บุคคลอื่น</p>

หากวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการบริหารจัดการประมงนั้นรัฐบาลได้นำกรอบคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกภายใต้หลักการ “การทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY)” วิธีคิดในการจัดการประมงในลักษณะนี้ แม้จะเป็นวิธีคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้างปัญหาและสร้างความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะเดียวกันมาตราในการแก้ไขปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ข้างต้น ก็เป็นการแก้ไขปัญหาแบบสั่งการและควบคุม (Command and Control Measures) โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจาก “ใบเหลือง” ของสหภาพยุโรป มากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้การทำประมงเป็นไปอย่างยั่งยืนหรือรับผิดชอบ และการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ตามวัตถุประสงค์ของมาตรการสากลในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ด้วยเหตุนี้เป้าหมายของมาตรการต่าง ๆ จึงถูกวิจารณ์จากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าเป็นไปเพื่อรักษาตลาดส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงในสหภาพยุโรป เพราะหากไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุโรปแล้ว ประเทศไทยจะถูกลดสถานะจากการให้ “ใบเหลือง” ไปเป็นการให้ “ใบแดง” ซึ่งจะทำให้ไทยไม่สามารถส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงไปจำหน่ายในตลาดของสหภาพยุโรป อันส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดความน่าเชื่อถือในสายตาประชาคมโลก

ผลของมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมอย่างเร่งด่วนทั้งในรูปของการออกกฎหมาย ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการกระทำผิด ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมง (โดยเฉพาะประมงพาณิชย์) และผู้ทำกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการประมงทั้งระบบในหลากหลายรูปแบบ โดยสมาคมประมงแห่งประเทศไทยได้ประเมินผลกระทบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่การที่รัฐบาลไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปเป็นต้นมา ว่าได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประมงและกิจการต่อเนื่อง ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมาจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ประเภทกิจการ	มูลค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ (ล้านบาท)
ผู้ประกอบการกิจการประมง	35,000
ผู้บริโภคขาดแคลนสัตว์น้ำ	15,000
โรงงานแช่แข็งที่ไม่สามารถขายน้ำแข็งได้	1,100
โรงงานแปรรูปเบื้องต้น แปรรูปขนาดเล็ก ปลาเค็ม ปลาตากแห้ง ขาดแคลนวัตถุดิบ	6,000
โรงงานแปรรูปขนาดใหญ่ขาดแคลนวัตถุดิบ	10,000

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเภทกิจการ	มูลค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ (ล้านบาท)
โรงงานห้องเย็นขาดแคลนสินค้ารับฝาก	600
โรงงานผู้ผลิตปลาปนขาดแคลนวัตถุดิบ	2,250
สะพานปลา ตลาดปลา แพปลา และท่าเทียบเรือขาดแคลนสัตว์น้ำผ่านท่าหรือเข้าสู่ตลาด	5,000
สถานีน้ำมันไม่สามารถขายน้ำมันดีเซลให้กับเรือประมง	4,800
เกษตรกรผู้ผลิตอาหาร	2,190
มูลค่าการนำเข้าสัตว์น้ำเพื่อการบริโภค	30,000
ลูกเรือประมงที่เดือดร้อนจากการจอดเรือ	6,000
<b>รวม</b>	<b>117,940</b>

ที่มา : สมาคมประมงแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป. อ้างถึงใน 3 ปี “ประมงไทย” อ่วมพิชช IUU จักรู้งแก้กฎหมาย-ลดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ, 2561

นอกจากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการประมงพาณิชย์และผู้ประกอบการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับประมงแล้ว กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านที่เปรียบเสมือนผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคน “หาเช้ากินค่ำ” มีวิธีการทำประมงที่มีลักษณะเฉพาะสืบทอดจากภูมิปัญญาและองค์ความรู้ท้องถิ่นและแตกต่างกันไปตามสภาพในแต่ละภูมิภาค ก็ถือเป็นอีกกลุ่มคนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมในหลายมิติ ปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน คือ ประเด็นที่คณะผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

## 2. ปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหา การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมต่อชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคอันแอวดรตาด

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาลนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับ “การปรับตัว” ของชาวประมงพื้นบ้านเพื่อรับมือกับมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่าง “เข้มงวด” และโดย “ฉับพลัน” ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผ่านของหน่วยงานรัฐก็เป็นไปในลักษณะการ “ผ่อนปรน” มาโดยตลอด กระทั่งรัฐบาลไทยได้รับการแจ้งเตือนจากสหภาพยุโรป ซึ่งหากรัฐบาลไม่มีการแก้ปัญหาลักษณะเช่นนี้จริงจังกายใน 6 เดือนก็จะมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของไทยที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 30,000 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ การเตือนหรือที่รู้จักกันในนามของ “การให้ใบเหลือง” จากสหภาพยุโรปจึงเปรียบเสมือนแรงผลักดัน (Push Factor) ที่ทำให้มีรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับ แก้ และกำหนดกฎ กติกาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงขึ้นใหม่ รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งในระยะแรกมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน

ในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้หากพิจารณามาตรการเพื่อแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาล (ภายใต้คำแนะนำของสหภาพยุโรป) อาจกล่าวได้ว่ามีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาอยู่ที่การ “ปลดล็อก” ใบเหลือง ซึ่งจะมีผลต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการทั้งหมดพุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้ประกอบการ “ประมงพาณิชย์เพื่อการส่งออก” เป็นหลัก

อย่างไรก็ตามแต่มาตรการที่ถูกบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อในเชิงเชื่อมโยง (Linkage-effects) ต่อประมงพื้นบ้านหรือประมงชายฝั่ง กล่าวโดยเฉพาะจังหวัดตราดจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งให้เห็ว่ามีเรือประมงจำนวนทั้งสิ้น 2,969 ลำ แบ่งเป็นเรือประมงพื้นบ้าน 1,424 ลำ คิดเป็นร้อยละ 47.96 และเรือประมงพาณิชย์ 1,545 ลำ คิดเป็นร้อยละ 52.04 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมด และมีเรือที่รอการจดทะเบียนจากสำนักงานเจ้าท่าจำนวน 716 ลำ โดยผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านได้รับจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาล สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 32 วรรคแรก ระบุว่าผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด ส่วนวรรคสองระบุว่า การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ออกสำหรับเรือประมงแต่ละลำ และต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงไว้ในใบอนุญาตด้วย<sup>20</sup>

มาตรการดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตรหรือบางครั้งมีอาชญาบัตรแต่อาชญาบัตรผิดประเภท เนื่องจากวิถีของชาวประมงพื้นบ้านจะมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือการประมงของตนเองให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทสัตว์น้ำ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านรายเดียวอาจจะมีเครื่องมือทำการประมงหลากหลายแบบ ดังนั้น การกำหนดให้เรือประมงหนึ่งลำมีใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงเพียงชนิดเดียว จึงไม่สอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มชาวประมงขนาดเล็กที่ทำการประมงชายฝั่ง วิธีการทำประมงพื้นบ้านและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในกรณีใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมง เช่นนี้ ถูกถ่ายทอดให้เห็นในลักษณะที่ว่า

<sup>20</sup> ต่อมาในวรรคสอง ถูกแก้ไขโดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ฉบับที่ 2 เป็น “การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงพื้นที่ทำการประมง หรือเงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนบริหารจัดการการประมง และในกรณีเป็นการทำการประมงโดยใช้เรือประมงให้ออกให้แก่เจ้าของเรือประมงและสำหรับเรือประมงแต่ละลำ โดยจะออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดเกินจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมิได้”

“เดิมขอให้มีอาชญาบัตรก็พอ ทางกรเขาก็ไม่ได้เข้มงวดอะไรมากนัก เราก้ทำมาหากินของเราไปเรื่อย คือ ประมงพื้นบ้านอย่างเราถ้าช่วงที่มีปูเยอะเราก้ทำอวนปู ถ้ามีปลาเราก้ทำอวนปลา ถ้ามีเคยเราก้ออกไปรุนเคย เราทำมาหากินกันมาอย่างนี้” (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559)

หรือ

“ประมงพื้นบ้านทำอาชีพประมงตามฤดูกาล มันไม่ใช่ทำลอกปูอย่างเดียว อวนกุ้งอย่างเดียว ปลาอย่างเดียว มีหลายอย่าง แต่อาชญาบัตรต้องทำทีละอย่าง ถ้าเราทำลอกปูต้องทำอาชญาบัตรลอกปู ถ้าเป็นอวนกุ้งก็เป็นอาชญาบัตรอวนกุ้ง คือ อาชญาบัตรมันออกเพียงประเภทเดียว ในกรณีนี้ถ้าชาวบ้านออกไปแล้วมีการตรวจก็เป็นปัญหาว่าอาชญาบัตรผิดประเภท อย่างนี้เขาก็ไม่มีช่องทางหากิน” (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560)

ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้เรือประมงทุกลำต้องมีอาชญาบัตรและต้องทำการประมงให้ตรงตามประเภทอาชญาบัตร จึงส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านทั้งที่เคยมีอาชญาบัตรและไม่เคยมีอาชญาบัตร ซึ่งจะเข้าข่ายการกระทำผิดกฎหมายทั้งสองกรณี ในลักษณะที่ชาวประมงพื้นบ้านนิยามว่า “มีใบอาชญาบัตรก็ผิด หรือไม่มีใบอาชญาบัตรก็ผิด” เนื่องจากการทำประมงพื้นบ้านจะมีเครื่องมือหลากหลายประเภท ซึ่งตามมาตราการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ชาวประมงพื้นบ้านกลุ่มนี้มีแนวโน้มจะถูกนิยามว่า “มีอาชญาบัตรผิดประเภท” และอาจถูกดำเนินการตามมาตรการทางปกครองตามมาตรา 111 ที่ระบุว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนด หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตที่กำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน รวมทั้งมาตรา 114 ที่ระบุว่า การกระทำต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง (ตามมาตรา 113<sup>21</sup>) เช่น การทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตทำการประมงหรือไม่มี

<sup>21</sup> มาตรา 113 ระบุว่า ผู้ใดทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีอำนาจสั่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงนั้นหรือเครื่องมือทำการประมง
- (2) ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (3) สั่งพักใช้ใบอนุญาตที่กำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะสั่งห้ามมิให้ใช้เรือประมงนั้นจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการพักใช้ใบอนุญาตด้วยก็ได้
- (4) เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) กักเรือประมง

ใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง (ตามมาตรา 32) การดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง (ตามมาตรา 42<sup>22</sup>) เป็นต้น ควบคู่กับการได้รับโทษทางอาญาตาม 125/1 ที่ระบุว่า ผู้ทำการประมงพื้นบ้านผู้ใดทำการประมงโดยใช้เครื่องมือไม่ตรงกับประเภทที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมงหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตตามมาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (พระราชกำหนดการประมง, 2558)

ทั้งนี้ การเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านให้ตรงกับอาชญาบัตรที่มีอยู่ทำให้ชาวประมงมีต้นทุนในการประกอบการประมงสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ช่วงแรกหลังการบังคับใช้มาตรการอย่างเข้มงวด ชาวประมงบางรายจึงเลือกที่จะหยุดการทำการประมงโดยหันไปประกอบอาชีพรับจ้างหรือทำการเกษตรกรรมแทน ภาพของต้นทุนในการประกอบการประมงสูงขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นจากชาวประมงพื้นบ้านรายถึงที่ว่า

“ตอนนี้ชาวประมงพื้นบ้านแย่มาก เพราะว่าถูกบังคับเครื่องมือทำกินส่วนมากจะทำกินประมงอวนลาก ที่นี้กฎหมายบังคับใช้ว่าไม่มีอาชญาบัตรอวนลากไม่ได้ ถ้าทำตามกฎหมายที่เขาบังคับมาต้องเปลี่ยนเครื่องมือทำกิน ที่นี้เปลี่ยนเครื่องมือทำกิน เครื่องมือแต่ละอย่างมันใช้ทุนแพงอย่างน้อย ๆ ลากอวนกึ่ง ลงทุนน้อยแต่ก็ต้องมีหลักห้าหมื่น ถ้าว่าลกรอกอย่างน้อยก็เป็นหลักสี่แสนขึ้น” (กาญจนา บัวก่อน, 2558 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2558)

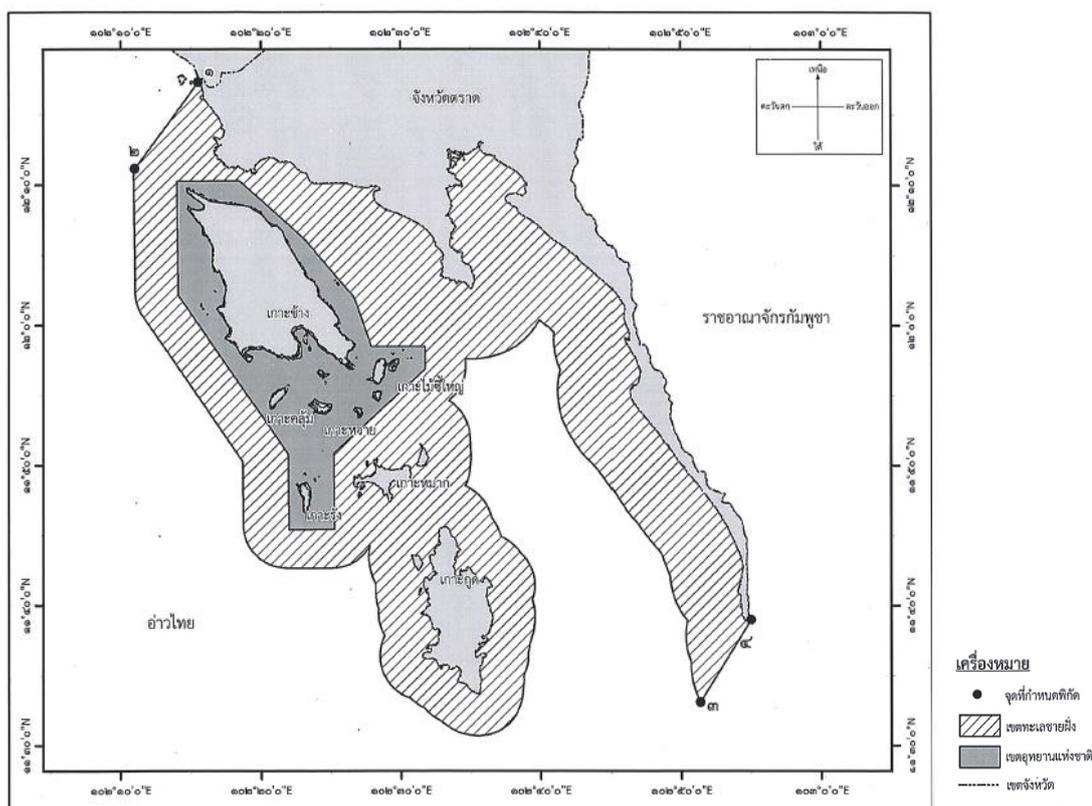
## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ที่ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง” และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้”

การสั่งยึดเครื่องมือทำการประมงตาม (1) หรือกักเรือประมงตาม (5) เจ้าของเรือจะวางประกันแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนดก็ได้ แต่ถ้ามีการนำเครื่องมือทำการประมงหรือเรือประมงนั้นไปใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอีก ให้เงินประกันนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และจะขอวางเงินประกันแทนอีกไม่ได้

<sup>22</sup> มาตรา 114 ผู้วิจัยยกตัวอย่างเฉพาะการทำการประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้านเท่านั้น

ทั้งนี้ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560<sup>23</sup> กำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งของจังหวัดตราด คือ ระยะห้าไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งและระยะสามไมล์ทะเลนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ<sup>24</sup> (กฎหมายกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง, 2560, หน้า 16)



ภาพที่ 14 เขตทะเลชายฝั่งจังหวัดตราด ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560

<sup>23</sup> กฎกระทรวงฉบับนี้ออกตามความในบทนิยามคำว่า “ทะเลชายฝั่ง” ในมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่ระบุว่า ทะเลชายฝั่ง หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยกว่าหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดหน้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย และมาตรา 6 ที่ระบุว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาตามพระราชกำหนดฉบับนี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอากรและค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชกำหนด ลดหรือยกเว้นค่าอากรและค่าธรรมเนียมและกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

<sup>24</sup> กรณีของจังหวัดตราด มีการเรียกร้องจากผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ให้ปรับเปลี่ยนเขตทะเลชายฝั่ง จาก 5 ไมล์ทะเลให้เหลือ 3 ไมล์ทะเล ทั้งบริเวณชายฝั่งและบริเวณชายเกาะ ประเด็นดังกล่าวทางประมงจังหวัดตราดได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้ประกอบการประมงพาณิชย์และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านในตำบลต่าง ๆ ของจังหวัดตราด ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

การกำหนดเขตทะเลชายฝั่งระยะห้าไมล์จากบริเวณชายฝั่งทะเลและสามไมล์ทะเลจากบริเวณชายเกาะเช่นนี้ ชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคนี้แอ่งตราดและในจังหวัดตราด เห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากวิธีการทำประมงพื้นบ้านที่ผ่านมา ชาวประมงจะออกทำการประมงโดยไม่มีขอบเขตด้านพื้นที่ทำการประมงเข้ามาจำกัด แต่จะอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนาดและศักยภาพของเครื่องมือทำการประมงเป็นเครื่องกำกับขอบเขต และระยะทางในการทำการประมงแต่ละครั้ง ภาพของการทำประมงในลักษณะเช่นนี้ ถูกถ่ายทอดให้เห็นจากประสบการณ์ของชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดตราดที่ว่า

“จริง ๆ แล้ว เรือประมงพื้นบ้านเขารู้ว่าออกไปได้ไกลขนาดไหน เขารู้สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ว่าถ้าอย่างนี้ควรออกไปไกลขนาดไหน หรือฤดูนี้ควรไปไกลแค่ไหน หน้ามรสุมควรออกไปไกลไม่ไกล เขารู้หมด จริง ๆ ก็ไม่ควรเอากฎหมายมากำหนดเขา บางคนเขามีกำลังออกเรือนอกเขตได้ ก็ไม่ควรมาจำกัดเขาไว้ตรงนี้” (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560)

หรือ

“ออกไปหากินแต่ละวัน มันต้องใช้ระยะทาง มันกำหนดไม่ได้ คือว่ามันต้องลากไปเรื่อย เจอหมึกตรงไหนมันก็ต้องเวียนตรงนั้นไปจนกว่าจะเจอหมึก... อย่างเรือผมหากินบางที่เป็นสิบไมล์” (ชาติรี วงษ์ลำดับ, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ก)

ดังนั้น ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้าน จึงเห็นว่าการจำกัดขอบเขตการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเพียงเขตทะเลชายฝั่งเป็นการอาศัยหลักการและองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีการและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำประมง ตัวอย่างของการขัดกันระหว่างองค์ความรู้พื้นฐานวิชาการ (แบบวิทยาศาสตร์) กับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการประมงนั้นมิให้เห็นอยู่ทั่วไปในพื้นที่ภูมิภาคนี้แอ่งตราด เช่น กรณีการคาดหมายที่ชาวประมงเห็นว่ามันวิชาการและกรมประมง ไม่มีความรู้หรือรู้คนละอย่างกับชาวประมง กล่าวคือ นักวิชาการมีความรู้เรื่องการเพาะเลี้ยง ส่วนชาวประมงมีความรู้ด้านวิธีการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นต้น (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2555, หน้า 208)

นอกจากนี้ มาตรการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตทะเลชายฝั่งให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน ผ่านการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่งและกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งของจังหวัดตราด มีระยะห้าไมล์จากบริเวณชายฝั่งทะเลและสามไมล์ทะเลจากบริเวณชายเกาะนั้น ยังเปรียบเสมือนเงื่อนไข (Condition) ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรบริเวณชายฝั่งทะเล และไม่ทำให้เกิดการทำประมงอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากมาตรการดังกล่าวจะส่งผลให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมดในจังหวัดตราด ต้องเข้ามาประกอบกิจการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง

ทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจุกตัวในการประกอบการประมงบริเวณเขตชายฝั่งทะเล รวมทั้งเกิดการแย่งชิงทรัพยากรและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพื้นบ้านประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่ประกอบการประมง ขณะเดียวกันก็จะส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านประกอบอาชีพด้วยความยากลำบากมากขึ้น เพราะบริเวณเขตทะเลชายฝั่งมีพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งกฎหมายห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำทุกชนิด และพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำที่สามารถใช้เครื่องบางประเภทในการจับสัตว์น้ำ ดังความรู้สึกของชาวประมงพื้นบ้านที่ระบุว่า

“แถบชายทะเลมีเรือประมงพื้นบ้านถึง 85% ถ้าประกาศให้มาอยู่แค่ 3 ไมล์ทะเล ก็ถือว่า 85% ต้องมาแย่งทรัพยากรกันเอง และอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ต้องมาทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน ซึ่งอยู่ในเขต 3 ไมล์ทะเลทั้งนั้น เพราะฉะนั้นการประกาศเช่นนี้ จึงกระทบกับการฟักตัวของสัตว์น้ำวัยอ่อน และจำกัดสิทธิของคนไทยด้วยกัน... ความสามารถของประมงพื้นบ้านนั้นไม่เท่ากัน โดยอาชีพแล้วบางคนออกไปไม่ต่ำกว่า 5 ไมล์ทะเลหรือ 10 ไมล์ทะเล แล้วแต่ความสามารถของแต่ละบุคคล เพราะภูมิปัญญาทุกคนไม่เท่ากัน บางคนเก่ง บางคนมีวิธีหากุ้ง หาปลาที่ออกไปไกล” (วัชร มันทวิล, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ก)

หรือ

“ถามว่าสามไมล์หรือห้าจุดสี่กิโลเมตรสำหรับประมงพื้นบ้าน มันมีพื้นที่อนุรักษ์เกือบสองกิโลฯ บางหมู่ก็หนึ่งกิโลฯ อย่างแหลมกลัดมีตั้งสองกิโลฯ สามกิโลฯ หรือบางที่ก็ห้าร้อยเมตร ที่นี้บางที่เขาก็เหลือพื้นที่หากินแค่สองหรือสามกิโลฯ” (สมนึก หงษ์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560)

ทั้งนี้ หากผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านออกทำการประมงนอกเขตทะเลชายฝั่ง (โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) จะต้องได้รับโทษตามพระราชกำหนดประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 125/1 โดยต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ขณะที่มาตรา 127 ระบุว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (พระราชกำหนดการประมง, 2558, หน้า 40)

ด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายและบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง หากเรือประมงพื้นบ้านออกทำการประมงนอกเขตทะเลชายฝั่งเป็นเหตุให้เกิดการรวมตัวของชาวประมงในพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราดและชาวประมงในพื้นที่อื่น ๆ ของจังหวัดตราด มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการยกเลิกข้อความในมาตรา 34 ของพระราชกำหนดการประมงภายใต้เหตุผลที่ว่าพระราชกำหนดการประมงฉบับดังกล่าว ประกาศใช้อย่างเร่งรีบและขาดการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านและผลของพระราชกำหนดดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงรายย่อยหรือ

ประมงพื้นบ้านในหลายมิติ (ผู้จัดการออนไลน์, 2559) สภาพปัญหาและความเดือดร้อนของชาวประมงในครั้งนี้ถูกถ่ายทอดให้เห็นจากตัวแทนชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมิวิเวศน์อ่าวตราดที่เข้าร่วมชุมนุมในครั้งนั้นว่า

“ชาวประมงพื้นบ้านไม่เห็นด้วยกับมาตรการ 34 ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขังชาวประมงพื้นบ้านไม่ให้ออกไปทำประมงเกิน 3,000 เมตร แต่กลับกันยังมีประมงพาณิชย์ที่ลักลอบทำการประมงในเขต 3,000 เมตร โดยที่หน่วยงานรัฐไม่สามารถทำอะไรได้เลย ถึงแม้จะขยายเขตการทำประมงพื้นบ้านไปแล้ว แต่ชาวประมงพื้นบ้านก็ยังได้รับผลกระทบอยู่ ซึ่งหากมาตรา 34 ไม่ได้รับการแก้ไข ชาวประมงพื้นบ้านจะอดตายไร้ที่ทำกิน และจะสู้จนกว่าได้ตามที่ต้องการ” (ทัต จิตรสถาพร, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2559)

หรือ

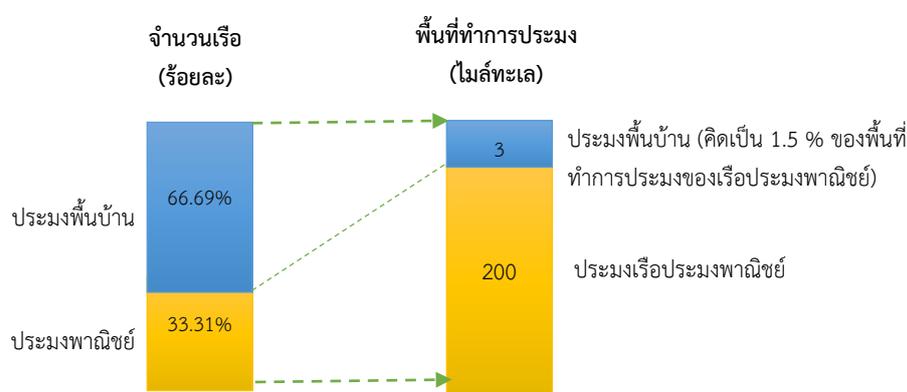
“ไม่เห็นด้วยกับมาตรา 34 เนื่องจากมาตรา 34 ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ ซึ่งต้องการให้แก้ไขมาตรา 34 ให้เรือประมงพื้นบ้านขยายเขตการทำประมงออกไป” (ทม บันทิตเสถียร, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ผู้จัดการออนไลน์, 2559)

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายผ่านการกำหนดเขตทะเลชายฝั่งและการห้ามไม่ให้ผู้ได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง จึงไม่ใช่มาตรการที่จะเป็นเครื่องกักรันตีถึงความยั่งยืนของทรัพยากรทางทะเล เพราะพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลเปรียบเสมือนแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำและเป็นฐานของทรัพยากรทางทะเล ด้วยเหตุนี้การจำกัดขอบเขตให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของเรือประมงในพื้นที่ภูมิวิเวศน์อ่าวตราด สามารถทำการประมงได้เฉพาะบริเวณเขตทะเลชายฝั่ง จึงเป็นการทำลายความอุดมสมบูรณ์และลดทอนความยั่งยืนของทรัพยากรชายฝั่งทะเลในระยะยาว

ขณะเดียวกันชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่บางกลุ่มก็เห็นว่า เขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นเขตเฝ้าระวัง เพื่อป้องกันมิให้เรือประมงที่มีเครื่องมือทำการประมงซึ่งมีศักยภาพสูง เข้ามาทำการประมง ไม่ว่าจะเป็นเรือประมงพื้นบ้าน หรือเรือประมงพาณิชย์ หรือเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้กับเรือประมงพื้นบ้านมากกว่าการใช้เพื่อจำกัดขอบเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน (เวทีประชาคมห้วงน้ำขาว, 2560) นอกจากนี้ยังมีการนำนิยาม “ทะเลชายฝั่ง” ไปเปรียบเทียบกับนิยาม “ทะเลนอกชายฝั่ง”<sup>25</sup> ที่เปรียบเสมือนพื้นที่ทำการประมงของเรือประมง

<sup>25</sup> ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ทะเลนอกชายฝั่ง หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรที่พ้นจากทะเลชายฝั่งจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย หรือสุดเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ สุดแต่เขตใดจะไกลกว่า

พาณิชย์ โดยพื้นที่ดังกล่าวมีระยะทางกว่า 200 ไมล์ทะเล (หรือประมาณ 370 กิโลเมตร) หากนับจากทะเลชายฝั่ง ซึ่งในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคนี้เห็นว่า ในสถานการณ์ที่เป็นจริงพื้นที่ดังกล่าวควรถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่จับสัตว์น้ำที่ชาวประมงทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมตามศักยภาพของเรือประมง ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้านกลุ่มนี้จึงเห็นว่าการนิยามเพื่อแบ่งแยกเขตการทำประมงในลักษณะดังกล่าว เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เรือประมงพาณิชย์ที่มีจำนวนเรือน้อยกว่าเรือประมงพื้นบ้าน แต่มีพื้นที่ทำการมากกว่าเรือประมงพื้นบ้านกว่าสองร้อยไมล์ทะเล ขณะที่เรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นเรือประมงกลุ่มใหญ่กลับถูกจำกัดให้ทำการประมงอยู่ในพื้นที่สามไมล์ทะเล



ภาพที่ 15 เปรียบเทียบจำนวนของเรือประมงพื้นบ้านและจำนวนเรือประมงพาณิชย์ในประเทศไทยกับพื้นที่ทำการประมงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558<sup>26</sup>

ในเชิงวิชาการ การจำกัดพื้นที่ทำประมงของชาวประมงพื้นบ้านตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ถูกนำไปเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อชี้ให้เห็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของเรือประมงพื้นบ้าน เนื่องจากก่อนการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมงฉบับนี้ ไม่มีการกำหนดหรือจำกัดพื้นที่ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้านตรงกันข้ามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 กลับระบุให้เรือประมงพื้นบ้านหรือผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้าน (ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด) สามารถทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต (พระราชบัญญัติการประมง, 2558, หน้า 13) การจำกัดสิทธิของชาวประมงพื้นบ้านผ่านการตราพระราชกำหนดการประมงฉบับนี้ ถูกถ่ายทอดให้เห็นจากผู้จัดการโครงการประมงพื้นบ้าน-สัตว์น้ำอินทรีย์ มูลนิธิสายใยแผ่นดิน ที่ว่า

<sup>26</sup> หมายเหตุ : จากข้อมูลของกรมเจ้าท่า สำนักมาตรฐานทะเบียนเรือ พบว่า ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2559 ในประเทศไทยมีเรือในระบบ จำนวน 41,107 ลำ แบ่งเป็นเรือประมงพื้นบ้าน จำนวน 27,413 ลำ และเรือประมงพาณิชย์ จำนวน 13,694 ลำ

“ตอนนี้ที่น่าเป็นห่วงมากที่สุด ก็คือ มาตรา 34 ซึ่งชาวประมงพื้นบ้าน ออกมายืนยันเจตนาว่ามาตรานี้มีผลกระทบต่อเขาอย่างรุนแรง เพราะกลับไป ดู พรบ.ประมง เรามีมาตรา 43 ที่พี่น้องชาวประมงพื้นบ้านหรือประมงชายฝั่ง สามารถจะออกไปทำประมงนอกเขตชายฝั่งทะเลได้... แต่พอกลับกลายมาเป็น พรก.2558 มาตรา 34 ออกมากลับทางกันเลย... ซึ่งทำให้เป็นการละเมิดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร และก็ขณะเดียวกันก็กำลัง “ดัม” ชาวประมงจำนวนมาก ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ประมาณ 80% ลงไปอยู่ในเขตชายฝั่ง ซึ่งมันสมควรเป็นเขตอนุรักษ” (สุภาภรณ์ อนุชिरาชีวะ, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559)

ด้วยเหตุนี้ในเชิงวิชาการจึงมีการตั้งข้อสังเกตว่า พระราชกำหนดฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเร่งรีบ เพื่อ “ปลดล็อก” ใบบล๊อคจากสหภาพยุโรปผ่านวิธีคิดและความพยายามในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาการประมงที่สะสมมาอย่างยาวนาน ซึ่งวิธีคิดและความพยายามดังกล่าว ก็ไม่สามารถสร้างหลักประกันว่าจะเป็นหนทางไปสู่การแก้ไขปัญหาและสร้างความยั่งยืนทางด้านทรัพยากรของประเทศเสมอไป หรืออาจแก้ปัญหาหนึ่งได้แต่อาจสร้างเงื่อนไขให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เนื่องจากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีหรือจารีตทางสังคม (สุภาภรณ์ อนุชिरาชีวะ และ เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559)

### 2.3 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน

ตามพระราชกำหนด พ.ศ. 2558 ได้แบ่งรูปแบบการทำประมงไว้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ประมงน้ำจืด ประเภทที่สอง ประมงพื้นบ้าน ซึ่งถูกนิยามว่า เป็นการทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้มีไซ้เป็นประมงพาณิชย์ ประเภทที่สามประมงพาณิชย์ หมายถึง การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ลิบตัน กรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด<sup>27</sup> (พระราชกำหนดการประมง, 2558) นัยยะเช่นนี้ถูกทำให้เห็นว่าเป็นการนิยามรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน โดยใช้ขนาดเรือประมงเป็นเกณฑ์ ซึ่งละเลยบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะรูปแบบหรือวิธีการทำประมง เครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้านที่มีอย่างหลากหลาย ในทางตรงกันข้ามการนิยามที่ใช้ขนาดเรือเป็นเกณฑ์เช่นนี้ อาจทำให้เรือประมงขนาดเล็กแต่มีเครื่องมือและเทคโนโลยีจับสัตว์น้ำ ซึ่งมีศักยภาพสูง เช่น เรือปั่นไฟ อวนลาก อวนรุน อวนล้อม เป็นต้น<sup>28</sup> เข้ามาทำการประมงในเขตอนุรักษได้ ดังข้อกังวลของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติสองท่านที่ว่า

<sup>27</sup> ต่อมาพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) ได้มีการเพิ่มนิยามประมงพาณิชย์ ให้มีความหมายว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ลิบตันกรอสขึ้นไป หรือที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้เรือประมงโดยมีหรือใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภท วิธี จำนวนแรงงานที่ใช้หรือลักษณะการทำการประมงที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงการใช้เรือประมงดังกล่าวทำการประมงปลั้วสัตว์น้ำไม่ว่าจะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม

<sup>28</sup> ในเวลาต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมง

“...ในส่วนที่ต้องคุยกันมาก ก็คือ ความไม่เข้าใจในวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน ไม่ใช่ชาวประมงพื้นบ้าน คือ คนที่ใช้เรือต่ำกว่า 10 ตันกรอส ก็ถือว่าเป็นชาวประมงพื้นบ้าน คือ วัดที่ขนาดไม่ได้ เราต้องไปดูวิถีชีวิต และก็เครื่องมือที่เขาใช้ ซึ่งอาจจะต้องประกอบกัน แต่วามันจะไปวัดว่าเรือขนาดนี้กินตรงนี้ ตรงนี้ไปตรงนี้ มันไม่ได้... เราต้องเข้าใจพื้นบ้านของกลุ่มคนที่ทำประมงว่าวิถีชีวิตเขาเป็นอย่างไร ในการทำประมงพื้นบ้านเราต้องส่งเสริม เพราะเขาใช้เครื่องมือที่หลากหลายและจับสัตว์น้ำเลือกชนิด” (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ก)

หรือ

“...สิบตันกรอส เป็นเรือประมงขนาดใหญ่ เก้าตันกรอสเป็นเรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งการนิยามแบบนี้ไม่ได้คำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเรือ เครื่องยนต์ เครื่องมือ แรงงานที่อยู่บนเรือ ซึ่งต้องมองในภาพรวม” (สะมะแอ เจมมุดอ, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ข)

ทั้งนี้จากข้อมูลของกรมประมง พบว่า เรือประมงในประเทศไทยที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส มีจำนวนทั้งสิ้น 27,774 ลำ (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560) แบ่งเป็นเรือประมงที่มีขนาดน้อยกว่า 3 ตันกรอส มีจำนวน 17,683 ลำ เรือประมงขนาด 3 - 5 ตันกรอส มีจำนวน 2,684 ลำ และเรือประมงขนาด 5 - 8 ตันกรอส มีจำนวน 1,257 ลำ ซึ่งเรือประมงขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสที่มีเครื่องมือทำการแบบประมงพาณิชย์ มีจำนวน 1,236 ลำ ขณะที่เรือบางลำเป็นเรือประมงพื้นบ้าน แต่ใช้เครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับการอนุญาต (กรมประมง, 2560 อ้างถึงใน ประมง 2 หมื่นลำ ไร้สัญชาติ อ่อนเปิดจดทะเบียนเรือใหม่-ผวาโทษหนัก, 2560) ดังรายละเอียดในตารางที่ 7

---

ในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2559 ที่ห้ามใช้เครื่องมือทำการประมง 8 ประเภทในพื้นที่ชายฝั่ง แต่ต่อมา มีประกาศกำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมง ในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 ซึ่งออกมาเพื่อยกเลิกประกาศฯ ปี พ.ศ. 2559

ตารางที่ 7 จำนวนเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสที่ใช้เครื่องมือทำการประมงพาณิชย์และใช้เครื่องมือทำการประมงพื้นบ้านที่ต้องขออนุญาต

จำนวนเรือประมงขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส			
เครื่องมือประมงพาณิชย์	จำนวน (ลำ)	เครื่องประมงพื้นบ้าน	ขนาดที่ต้องขออนุญาต
อวนลากแผ่นตะเฆ่	470	อวนติดตาปลา น้อยกว่า 150 ตาอวนขึ้นไป	2,500 เมตร
อวนลากคานถ่าง	45	อวนติดตาปลาอวนลึก ตั้งแต่ 150 ตาอวนขึ้นไป	2,500 เมตร
อวนลากคู่	5	อวนปู	2,500 เมตร
อวนล้อมจับ	80	อวนลอยกุ้ง 3 ชั้น	2,500 เมตร
อวนล้อมจับปลากะตัก	62	อวนหมึก	2,500 ลูก
อวนครอบปลากะตัก	194	ลอบปู	1,000 ลูก
คราดหอยประกอบเรือกล	158	ลอบหมึก	100 ลูก
เรือช่วยทำการประมง (เรือปั่นไฟ)	222	ลอบหมึกสาย	2,000 ลูก
รวม	1,236	-	-

## 2.4 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ

ตามพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 28 มิถุนายน พ.ศ. 2560) ได้นิยามเรือไร้สัญชาติว่าหมายถึง เรือที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือเรือที่มีตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไป หรือเรือที่เปลี่ยนธงในระหว่างการเดินเรือ แต่ไม่รวมถึงเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดซึ่งมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด<sup>29</sup> (พระราชกำหนดการประมง, 2558, หน้า 5) ผลจากการนิยามเรือไร้สัญชาติลักษณะนี้ ในระยะแรกส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านจำนวนมาก เพราะไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจดทะเบียน ความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือ การใช้ความเคยชินมากกว่าการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือในบางกรณีจากระบบบริหารจัดการของหน่วยราชการ ทั้งในรูปของการแยกระบบการจดทะเบียนระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมประมง กระทั่งเกิดความยุ่งยากในการจดทะเบียนและการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือบางครั้งระบบบริการไม่เพียงพอต่อจำนวนเรือประมงทั้งหมด รวมทั้งไม่มีการเปิดการจดทะเบียนเรือรอบใหม่สำหรับเรือประมงพื้นบ้านที่ตกหล่นไม่ได้จด

<sup>29</sup> ตามพระกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (ฉบับแรก) นิยาม “เรือไร้สัญชาติ” มีหมายความว่า เรือที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือเรือที่มีตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไป หรือเรือที่เปลี่ยนธงในระหว่างการเดินเรือ (พระราชกำหนดฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558)

ทะเบียน ขณะที่มีส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่พร้อมและความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น มาตรการดังกล่าวถูกตั้งข้อสังเกตว่า เป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อควบคุมการทำประมงพื้นบ้านที่ส่วนใหญ่เป็นเรือไร้สัญชาติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปต่อการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม แต่รัฐบาลไทยพยายามดำเนินการเพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมประมงทั้งระบบ (“อียู” ยินยัดสถานะไทยใบเหลือง, 2560)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาในช่วงเวลาที่ไม่มีการออกประกาศกระทรวงเกี่ยวกับกำหนดขนาดเรือที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาติจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เรือประมงพื้นบ้านทุกประเภทและทุกขนาดที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้ ด้วยเหตุนี้วิธีการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงรายย่อยที่ทำการประมงในลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” หรือชาวประมงที่ใช้เรือเล็กตกกุ้งตกปลาเพื่อการยังชีพ จึงได้รับผลกระทบในช่วงรอยต่อระหว่างการออกประกาศฯ ทำให้ชาวประมงบางรายต้องหยุดทำการประมงเป็นการชั่วคราว (นวลนภา ศรประดิษฐ์, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559) สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่การเคลื่อนไหวของสมาคมสมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ในการเรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวประมงพื้นบ้าน กระทั่งในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2560 มีการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ พ.ศ. 2560 โดยระบุว่า “ให้เรือของผู้มีสัญชาติไทยทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืด ซึ่งมีขนาดไม่เกินสามตันกรอสไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ” (ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560, หน้า 13)

ปัญหาดังกล่าว แม้ในเวลาต่อมาจะได้รับการแก้ไขด้วยการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ระบุให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสามตันกรอส ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนเรือไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสามตันกรอสสามารถทำการประมงได้โดยไม่ต้องจดทะเบียนเรือ อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ในลักษณะนี้เปรียบเสมือนหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่สะท้อนถึงความเร่งรีบในการแก้ไขปัญหา กระทั่งมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน ตรงกันข้ามในช่วงแรกกลับเป็นมาตรการซึ่งบังคับใช้กับเรือประมงทุกประเภท หลังจากนั้นจึงใช้วิธีการผ่อนปรนภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้มาตรการและวิธีการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมทั้งในรูปแบบของการออกพระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และประกาศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงถูกตั้งคำถามจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการประมงทั้งความเร่งรีบในการแก้ไขปัญหา ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม หรือบางมาตรการเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองแรงกดดันจากสหภาพยุโรปโดยมีเป้าหมายเพื่อการส่งออก แต่ไม่ได้นำไปสู่การบริหารจัดการการประมงเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรทางทะเล ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คงสะท้อนความริบเร่อย่างเดียว หรือว่าเพื่อบรรลุผล โดยไม่ได้ปรึกษาหารือหลาย ๆ ส่วนที่เกี่ยวข้อง ก็คงจะเป็นประเด็นที่จะต้องใส่ใจเป็นพิเศษ คือ ว่าอาจจะไปมองในแง่ของการจัดการแล้วใช้กฎหมายมาจัดการ มันก็สะท้อนมาตั้งแต่อดีตว่าไม่สามารถสร้างหลักประกันได้ว่ามันจะแก้ปัญหาได้...” (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ก)

หรือ

“...หลังจากที่ พรก.ฉบับใหม่ ออกมาภายใต้ความกดดันของประเด็นปัญหา เรื่องใบเหลืองจากอียู ทำให้หน้าตาของ พรก.ได้พลิกโฉมของ พรบ.ประมงไทย อย่างมาก ถ้าไปอ่านดี ๆ มีหลายประเด็นที่มีปัญหาว่าไม่ตอบโจทย์เรื่องของการแก้ปัญหาทรัพยากรไทยให้มีใช้อย่างยั่งยืน...” (สุภาภรณ์ อนุชิราชีวะ, 2559 ให้สัมภาษณ์ใน ไทยพีบีเอส, 2559ก)

## 2.5 การขาดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ผลจากการการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดโดยเฉพาะช่วงแรก ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมิวิเวศน์อ่าวตราดหลายรายไม่กล้าออกทำการประมง เพราะเกรงกลัวต่อบทลงโทษทางกฎหมายที่ค่อนข้างรุนแรง ประกอบกับความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้ชาวประมงพื้นบ้านตัดสินใจหยุดทำการประมงเป็นการชั่วคราว เช่น ชาวประมงพื้นบ้านในตำบลหนองคันทรงกว่า 48 ครั้วเรือนที่ไม่สามารถออกทำการประมงได้เพราะไม่มีอาชญาบัตร หรือกรณีชาวประมงในตำบลแหลมกลัด ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านต้องปฏิบัติตามได้ ทำให้บางรายตัดสินใจหยุดทำการประมงเพื่อรอความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามมาตรการของหน่วยงานราชการ ขณะที่บางรายตัดสินใจต่ออาชีพประมงพื้นบ้านและผันตัวไปเป็นแรงงานรับจ้างในชุมชน เป็นต้น (ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2559)

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการของหน่วยงานราชการที่ถูกนำมาใช้เพื่อชดเชยหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้าน เช่น โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือชาวประมงหรือประมงไทยก้าวไกลสู่สากล ในกรอบวงเงิน 500 ล้านบาท เพื่อปล่อยให้นำเงินไปปรับปรุงการทำประมง เปลี่ยนเครื่องมืออุปกรณ์การทำประมงให้ถูกกฎหมาย หรือการปรับเปลี่ยนอาชีพ โครงการรับซื้อเรือจากชาวประมง (ในราคาร้อยละ 50 ของราคาประเมินเรือและไม่คิดค่าเครื่องยนต์หรืออุปกรณ์อื่น) (รัฐบาลกำหนด 3 แนวทางบรรเทาความเดือดร้อนเรือประมงอวนรุน, 2559; ครม. ไฟเขียวให้ชาวประมงกู้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเปลี่ยนอาชีพอื่น, 2559) หรือในกรณีของจังหวัดตราดที่มีการส่งเสริมการประกอบอาชีพใหม่ให้แก่ชาวประมงหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเลี้ยงปลาในกระชัง การเลี้ยงหอย การแปรรูปสัตว์น้ำ เป็นต้น

แม้จะมีมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ แต่สำหรับชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด กลับเห็นว่ามาตรการเหล่านี้เปรียบเสมือนวิธีการชดเชยแบบ “เหมารวม” ชาวประมงทุกประเภทเข้าด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการชดเชยหรือเยียวยาที่เกิดขึ้นไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน เนื่องจากชาวประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพการทำงานประมง ขณะเดียวกันมาตรการเยียวยาหลายมาตรการกลับไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพภูมินิเวศน์ในแต่ละพื้นที่ เพราะเป็นมาตรการซึ่งใช้วิธีคิดแบบรวมศูนย์ และสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) เช่นเดียวกับบางมาตรการที่ไม่ตอบสนองต่อวิถีการทำประมงพื้นบ้านที่ชาวประมงเคยยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เช่น การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุง หรือเปลี่ยนเครื่องมือทำประมงให้สอดคล้องกับใบอนุญาตทำการประมง แต่สภาพความเป็นจริงของการทำประมงพื้นบ้านที่ผ่านมานั้น ชาวประมงกลับใช้เครื่องมือทำการประมงที่หลากหลาย และเปลี่ยนเครื่องมือไปตามฤดูกาลหรือประเภทของสัตว์น้ำ มากกว่าการทำประมงด้วยเครื่องมือทำการประมงเพียงประเภทเดียว เป็นต้น (ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด, สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2559; สมนึก หงส์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560; สุเทพ ปันจันนทร์, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560)

ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การตั้งคำถามของชาวประมงในพื้นที่จังหวัดตราดต่อมาตรการแก้ไขปัญหาและเยียวยาชาวประมงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในมิติความพร้อมและความเหมาะสมของมาตรการ หรือความเป็นธรรมและความสอดคล้องกับวิถีการประมงพื้นบ้านที่ถูกกำกับด้วยขนบธรรมเนียม จารีต และประเพณีในท้องถิ่น (สมนึก หงส์วิเศษ, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2560; สุเทพ ปันจันนทร์, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560)

ความไม่ชัดเจนของมาตรการเยียวยาซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมงที่ชาวประมงเคยยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมา ถูกถ่ายทอดจากความรู้สึกของชาวประมงในพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราดและในจังหวัดตราดผ่านถ้อยคำในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

“...ที่ผ่านมารัฐเคยควบคุมหรือไม่ เคยออกกฎว่าไม่ให้ทำหรือไม่ รัฐเคยหยวนมาโดยตลอด มาถึงวันหนึ่งรัฐบอกให้หยุด ไม่มีมาตรการรองรับพวกเราเลย เกาหลีให้ใช้เวลา 2 ปี ฟิลิปปีนส์ปีครึ่ง เมืองไทยหกเดือน คิดว่ามันเหมาะสมกับเราหรือไม่ ทำมา 30 กว่าปี โดยไม่มีมาตรการรองรับ...” (ชาวประมงจังหวัดตราด, 2558 ให้สัมภาษณ์ใน สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย, 2558)

หรือ

“หน่วยงานราชการได้ส่งเสริมให้ชาวประมงเลี้ยงหอย เพื่อทดแทนการประกอบอาชีพประมง แต่สภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย ทำแล้วมันก็ได้ผลอย่างที่เราต้องการ ราชการไม่เข้าใจ เพราะโครงการที่รัฐบาลส่งมามีกรอบมาหมดแล้ว” (ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง, สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2559)

หรือ

“จุดมุ่งหมายดี แต่ระหว่างทางเดินจะไป ทำไมไม่ประคองพวกเราเลย คือ เร็วเกินไปทางการแก้ปัญหา มันก็ควรจะทำอย่างไรจะให้ชาวประมงเดือดร้อนน้อยที่สุด” (สุเทพ ปันจันนท์, สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560)

สภาพปัญหาและผลกระทบข้างต้น คือ สิ่งที่ชาวประมงพื้นบ้านในภูมิภาคนี้ (และอาจรวมถึงชาวประมงพื้นบ้านในอีกหลายจังหวัดของประเทศไทย) ต้องเผชิญภายหลังจากการออกมาตรการของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ผลจากมาตรการดังกล่าว ทำให้ชาวประมงบางรายต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำประมงจากระบบวิถีท้องถิ่นสู่การทำประมงภายใต้กรอบกฎหมายตามหลักสากล ขณะที่ชาวประมงบางรายมีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนอาชีพ หากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงมาตรการที่เข้มงวดและไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมงที่ผู้คนยึดถือปฏิบัติสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น

จากสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่นนี้ ทำให้คณะผู้วิจัยพยายามสังเคราะห์ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยตัวแบบของต่างประเทศและการแก้ไขปัญหาภายใต้บริบทของสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ เป็นข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรประมงทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

## ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

สำหรับข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม คณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา 3 มิติ คือ มิติแรก เป็นข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มิติที่สอง เป็นข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทยและภูมิภาคนี้ และมิติที่สาม เป็นข้อเสนอเชิงปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. ข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

1.1 จัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) แนวคิดการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับใด ๆ ฉบับหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ

ต้องชี้แจงเหตุผล ความจำเป็นและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ทั้งนี้หลักการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น ผู้เกี่ยวข้องอาจอาศัยเกณฑ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยเกณฑ์ดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญ 10 ประการ ดังต่อไปนี้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, หน้า 2/6)

(1) ลักษณะของปัญหาที่ทำให้มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายมีความชัดเจนหรือครบถ้วนหรือไม่ โดยผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและระดับของความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งระบุเหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว

(2) การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ โดยการวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนของการแทรกแซงของรัฐ และทางเลือกอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหา

(3) การออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่ และหากไม่มีการออกกฎหมายจะมีวิธีการในการแทรกแซงด้วยวิธีอื่น ๆ หรือไม่อย่างไรและวิธีการเหล่านั้นมีประโยชน์หรือต้นทุนอย่างไร ทั้งนี้การเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ควรรวมถึงขนาดและการกระจายตัวของผลประโยชน์ ต้นทุนที่เกิดจากกฎระเบียบ และกลไกทางการปกครองที่ต้องรองรับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว

(4) กฎระเบียบที่จะตราขึ้นสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่น ๆ หรือไม่ เช่น กฎหมายที่ประเทศผูกพันไว้กับองค์การนานาชาติ สัญญาการค้า กฎหมายว่าด้วยวิธีการปกครอง กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ รวมทั้งการพิจารณาว่าความสอดคล้องในการออกกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่

(5) หน่วยงานภาครัฐใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบในการดำเนินการ เช่น ในกรณีที่มีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องหลายส่วน ควรมีการออกแบบวิธีการในการประสานงานหรือบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นต้น

(6) ผลประโยชน์ที่ได้จากการออกกฎหมายเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบในมิตินี้ทำได้โดยการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎระเบียบที่เสนอเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ

(7) มีการประเมินผลกระทบต่อบุคคลต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจ อันเป็นผลให้อาจมีบางกลุ่มได้ประโยชน์และบางกลุ่มเสียประโยชน์ ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากการออกกฎหมายต่อสาธารณชนให้ทราบอย่างทั่วถึง

(8) ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้อกฎหมายและประชาชนหรือไม่ โดยหน่วยงานภาครัฐผู้ออกกฎหมายควรมีการประเมินว่าผู้ใช้อกฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

(9) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

(10) กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างไร โดยหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้นำเสนอกฎหมายควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

**1.2 การถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย** เช่น กรณีของประเทศฟิลิปปินส์หลังจากที่ได้รับ “ใบเหลือง” ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 กรมการเกษตรของฟิลิปปินส์ได้ดำเนินมาตรการเชิงรุก โดยการเข้าเป็นภาคีความร่วมมือระดับทวิภาคีกับประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิก เพื่อให้สามารถติดตามการทำประมงของเรือสัญชาติฟิลิปปินส์ในพื้นที่นอกอาณาเขตทางทะเลและได้ปรับปรุงกฎหมาย Philippine Fisheries Code of 1998 โดยเพิ่มบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิด และเพิ่มมาตรการบังคับบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งการตรวจสอบย้อนกลับ การแก้ไขปัญหาเช่นนี้ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ต่างกับประเทศไทยซึ่งที่ผ่านมาเน้นเพียงการยับยั้งไม่ให้เรือผิดกฎหมายออกเดินเรือเท่านั้น แต่ยังไม่มีการลงโทษที่ชัดเจนหรือกรณีของประเทศอินโดนีเซีย กระทรวงกิจการด้านทะเลและการประมงได้บังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยสิ่งห้ามการใช้อุปกรณ์จับปลาประเภทอวนลาก อวนล้อม ในเขตการบริหารการประมงแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยมีความเข้มงวดในการกวาดล้างจับกุม และระเบิดทำลายเรืออวนลาก อวนล้อมที่ฝ่าฝืนจำนวนหลายลำ นอกจากนี้อินโดนีเซียยังได้ออกกฎกระทรวงด้านประมงใหม่ 4 ฉบับ เพื่อจัดระเบียบเรือประมงต่างชาติ โดยห้ามลอบล่าเข้าน่านน้ำของประเทศเด็ดขาด และหากจับได้ก็จะถือเป็นเรือเถื่อนพร้อมจมเรือเหล่านั้นทิ้ง ซึ่งในปี พ.ศ. 2558 มีการยึดและทำลายเรือผิดกฎหมายกว่า 40 ลำ ตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา “ใบเหลือง” จากสหภาพยุโรปอีกประเทศหนึ่ง ก็คือ ประเทศเกาหลีใต้ หลังจากที่ได้รับใบเตือนกระทรวง Ministry of Ocean and Fisheries ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการปรับปรุงกฎหมายและระบบการตรวจสอบ เช่น การเพิ่มบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีโทษจำคุก การยึดใบอนุญาตทำการประมง การเพิ่มมาตรการควบคุมเรือประมง การปรับปรุงแผนปฏิบัติการระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นต้น หรือการปรับปรุงระบบการควบคุม สอดส่องดูแล และบังคับใช้กฎหมาย เช่น การบังคับเรือประมงทุกลำต้องติดตั้งระบบติดตามเรือ (VMS) การเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบกับรัฐเจ้าของท่า การลดช่วงระยะเวลารายงานการจับจากทุกเดือนเป็นทุกสัปดาห์ เป็นต้น เช่นเดียวกับพยายามสร้างความน่าเชื่อถือในระบบการออกใบรับรองการจับ (Catch Certification) โดยการตรวจสอบไขว้ระหว่างข้อมูลที่ได้รับจากระบบติดตามเรือ (VMS) และสมุดปูมเรือ (Fishing Log) การหยุดออกใบรับรองการจับ การจัดทำคู่มือในการออกใบรับรอง การจัดทำคู่มือในการออกใบรับรองและอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการออกใบรับรอง นอกจากนี้ยังมีมาตรการลงโทษผู้ที่ทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม และมีการพัฒนาช่องทางในการติดต่อประสานงานระหว่างรัฐชายฝั่ง (Coastal State) กับเจ้าหน้าที่ทรัพยากรที่เรือเกาหลีใต้เข้าไปทำการประมง รวมถึงการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ผลจากการดำเนินมาตรการเช่นนี้ ทำให้สหภาพยุโรปมีมติถอดรายชื่อเกาหลีใต้ออกจากกลุ่มประเทศที่

ได้รับการเตือน และใช้มาตรการแก้ไขปัญหาของเกาหลีใต้เป็นตัวแบบในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (เพลินพิศ โปธิสสัย, 2559, หน้า 27-28)

## 2. ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทยและ ภูมินิเวศน์อ่าวตราด

### 2.1 การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifts) ในการจัดการทรัพยากรประมง

โดยการนำเอาหลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนทัศน์ในการจัดการทรัพยากรประมงที่ผ่านมาอยู่ภายใต้ฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์ อันเป็นผลให้วิธีคิดในการจัดการฯ เน้นไปที่การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสภาพแวดล้อมกายภาพ ขณะเดียวกันฐานคิดดังกล่าวก็ยังเห็นว่าแนวทางในการจัดการฯ มีหลักการหรือแนวทางที่เป็นสากล แม้ว่าระบบนิเวศที่มีอยู่ตามธรรมชาติจะมีความแตกต่างและหลากหลายตามบริบทของแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นจึงสามารถแยกกระบวนกรบริหารจัดการฯ ออกจากระบบสังคมและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในแต่ละท้องถิ่นได้ หรืออีกนัยหนึ่งการจัดการทรัพยากรประมง ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งไม่เกี่ยวข้องหรือขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลจึงขึ้นอยู่กับความสามารถแสวงหาประโยชน์และควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ด้วยความรู้ทางเทคโนโลยี มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วมนุษย์จึงสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ด้วยการสร้างเครื่องมือขึ้นมาจัดการกับการใช้นั้นให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด โดยเครื่องมือเหล่านี้อาจสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของระเบียบ กฎ กติกา และนวัตกรรมที่ถูกสร้างขึ้นจากกลไกรัฐ (เน้นการสั่งการและควบคุม) หรือกลไกตลาด (เน้นการสร้างแรงจูงใจ) เพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ทำลายทรัพยากร หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจนมากเกินไปเกินความสามารถที่ทรัพยากรเองจะแบกรับได้ กระบวนทัศน์เช่นนี้จึงเป็นการมองข้าม ไม่สนใจ และไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ภายในของระบบสังคมย่อย ๆ ที่มีชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยและผูกติดอยู่กับธรรมชาติ จนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าว จะสามารถอยู่ร่วมกันมาได้อย่างมั่นคงและอย่างยาวนานสักเพียงใดก็ตาม (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543)

สำหรับกระบวนทัศน์ใหม่ที่ควรถูกนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรประมง ก็คือ การใช้แนวคิด “การบริหารจัดการร่วม (Co-management)” เนื่องจากการจัดทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะทั้งสองภาคส่วนต่างมีจุดแข็งจุดอ่อนแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการทรัพยากรที่มีความเป็นทางการและชอบธรรม แต่ที่ผ่านมากลับเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการและควบคุมภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต และประเพณีท้องถิ่นก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคง และไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประสานอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกัน เนื่องจากชุมชนไม่มีอำนาจที่ชอบธรรมหรือเป็นทางการ แต่มีอำนาจแบบจารีตและคนในชุมชน

สามารถสอดส่องดูแลพื้นที่ได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 16) การจัดการทรัพยากรร่วมอาจดำเนินการภายใต้หลักการที่สำคัญ 3 รูปแบบ คือ (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557, หน้า 51-52, 68)

หนึ่ง หลักการมีส่วนร่วมผ่านการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเลือกแนวทางในการจัดการทรัพยากร

สอง เป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ขนบธรรมเนียม และประเพณีท้องถิ่น รวมทั้งสภาพที่เป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่น

สาม เป็นการจัดการทรัพยากรที่ตั้งอยู่บนฐานของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการ ซึ่งอาจมีการปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกติกาต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ระดับการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและชุมชนอาจมีระดับที่แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและความจำเป็น แต่มีเป้าหมายเพื่อไปสู่ข้อตกลงร่วมทั้งในแง่กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

ทั้งนี้ กระบวนการในการดำเนินการจัดการทรัพยากรร่วมอาจดำเนินการได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ต่อไปนี้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2543; Pomeroy, McConney & Mahon, 2003)

หนึ่ง การจัดการร่วมแบบปรึกษาหารือ (Consultative Co-management) ที่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา แต่อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการอยู่ที่รัฐและกลไกรัฐ

สอง การจัดการร่วมแบบร่วมมือกัน (Collaborative Co-management) โดยรัฐ กลไกรัฐ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ทำงานอย่างใกล้ชิดและแบ่งอำนาจในการตัดสินใจหรือมีการตัดสินใจร่วมกัน

สาม การจัดการร่วมแบบมอบอำนาจตัดสินใจ (Delegated Co-management) โดยรัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ (ซึ่งอาจจัดตั้งโดยชุมชนท้องถิ่น) ให้เป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินการแบบใดแบบหนึ่ง

ตารางที่ 8 ระดับและรูปแบบของแนวทางในการจัดการร่วมระหว่างรัฐและชุมชน

รัฐและกลไกรัฐ มีอำนาจใน	การจัดการร่วม แบบปรึกษาหารือ (Consultative Co-management)	การจัดการร่วม แบบร่วมมือกัน (Collaborative Co-management)	การจัดการร่วม แบบมอบอำนาจ ตัดสินใจ (Delegated Co-management)	ประชาชนมี อำนาจใน
ควบคุม (Government has the most control)	กลไกรัฐและชุมชน ท้องถิ่นมี ปฏิสัมพันธ์กัน แต่อำนาจ การตัดสินใจอยู่ที่ รัฐและกลไกรัฐ	รัฐ กลไกรัฐ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกฝ่าย ทำงาน อย่างใกล้ชิด โดยแบ่งอำนาจใน การตัดสินใจ หรือมีการตัดสินใจ ร่วมกัน	รัฐมอบอำนาจ ให้แก่องค์กรที่ ถูกจัดตั้งขึ้น อย่างเป็นทางการ ให้เป็นผู้ตัดสินใจ	การควบคุม (People have most control)

ที่มา : ปรับปรุงจาก Pomeroy, McConney and Mahon, 2003, p. 5

กล่าวโดยเฉพาะกรณีการทำประมงพื้นบ้าน การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการร่วมถือได้ว่าเป็นหนทางในการจัดการทรัพยากรทางประมงและชายฝั่งที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 248-249)

ก. การจัดการทรัพยากรประมงที่รวมศูนย์ที่ส่วนกลางยังขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรประมงทั้งมิติอำนาจ รูปแบบ และวิธีการจัดการ

ข. การบริหารจัดการประมงที่ผูกขาดโดยรัฐเป็นที่ประจักษ์ว่าได้นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงมากกว่าการแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟู

ค. การจัดการร่วมทำให้เกิดความร่วมมือในการจัดการและแก้ไขปัญหาทรัพยากรทางประมงและชายฝั่ง ซึ่งเกินกว่าศักยภาพที่กลไกรัฐปกติจะดำเนินการได้

ง. การจัดการประมงโดยชุมชนอาจมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพหรือองค์ความรู้ทางเทคนิคและวิทยาการต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้การสนับสนุนและความร่วมมือจากกลไกรัฐ จึงเป็นแนวทางที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรประมงและชายฝั่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จ. ความขัดแย้งระหว่างการทำประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลและเลือกใช้วิธีการจัดการที่ตนเองจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามาพูดคุย ตัดสินใจ และแสวงหาฉันทามติร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ซึ่งน่าจะเป็นทางออกในระยะยาว

สำหรับจุดเริ่มต้นในการสร้างกระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมกัน อาจอาศัยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือการเปิดเวทีเพื่อสร้างภาคีในการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อทำให้ภาคีในการจัดการทรัพยากรนั้นเป็นกติกาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งจะทำให้ภาคีเหล่านั้นตอบสนองต่อสภาพปัญหาและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละท้องถิ่น ดังตัวอย่างของพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราดที่กลไกรัฐในระดับพื้นที่ได้อาศัยกระบวนการประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เกี่ยวกับการกำหนดเครื่องมือทำการประมงที่ห้ามใช้ในพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบริเวณอ่าวตราด จากเวทีประชาคมนำมาสู่ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการทำการประมงในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ข้อกำหนดและเงื่อนไขทำการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำตำบลห้วงน้ำขาว

(1) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ หมู่ที่ 1 จำนวน 26 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้น เบ็ดมือ ลอบปู ลอบปลา อวนปู เป็นต้น

(2) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบ้านเปร็ดใน หมู่ที่ 2 จำนวน 100 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท (ตลอดทั้งปี)

(3) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบ้านอ่าวกรูด หมู่ที่ 3 จำนวน 11 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้น การใช้เบ็ดมือ

(4) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบ้านคันทนา หมู่ที่ 5 จำนวน 120 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้นการใช้ลอบปูขนาด 2.5 นิ้วและอวนปู

ข. ข้อกำหนดและเงื่อนไขทำการประมงในเขตพื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำตำบลแหลมกลัด

(1) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำอ่าวระวะ หมู่ที่ 1 จำนวน 825 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้นเบ็ดมือ อวนปลากระบอก อวนปลาเห็ดโคน สายเคย การเก็บหอยบางประเภท เช่น หอยตะโคง เป็นต้น

(2) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ หมู่ที่ 2 จำนวน 2 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้น การตกปลา เดินเก็บหอยทุกชนิด

(3) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ หมู่ที่ 5 จำนวน 1,400 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้น ลอกปู อวนปู

(4) พื้นที่อนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ หมู่ที่ 5 - 9 จำนวน 100 ไร่ และกำหนดให้ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงทุกประเภท ยกเว้น เบ็ดก้ามมือ อวนปลาเกิน 6 นิ้ว การเดินเก็บหอยตะโคง อวนปลา สายเคย อวนปู ลอกปู การดำน้ำต๋อยหอย

ข้อเสนอที่ได้จากการจัดประชาคมเช่นนี้ จะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการประมงจังหวัด เพื่อออกประกาศคณะกรรมการประมงจังหวัด ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อชาวประมงในพื้นที่อ่าวตราดที่จะต้องปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้การนำแนวคิดการบริหารจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการทรัพยากร คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นหนทางในการช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบหรือกติกา ซึ่งจะเป็นข้อผูกมัดในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนเอง ขณะเดียวกันจะทำให้การจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติเกิดความยั่งยืน เพราะกรอบกติกาที่เป็นทางการจะถูกควบคุมด้วยระบบจารีตประเพณีในท้องถิ่น และเป็นกติกาที่ตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาที่ดำรงอยู่ในแต่ละพื้นที่

**2.2 การสร้างความสมดุลเกี่ยวกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากรประมง โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างฐานการอนุรักษ์ ฐานคิดทางเศรษฐกิจ และฐานคิดทางสังคม** โดยแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงในแต่ละมิติสามารถสรุปได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (Charles, 2001)

(ก) ฐานคิดการจัดการทรัพยากรมิตินอนุรักษ์ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยั่งยืนของการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ โดยให้ความสำคัญกับหลักการทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY) ซึ่งมีแนวทางการจัดการในรูปของการอาศัยข้อมูลทางชีววิทยา สถิติการประมง เพื่อเป็นฐานข้อมูลและประเมินสถานะของทรัพยากรประกอบการตัดสินใจ ซึ่งมักจะอยู่ในรูปแบบของการกำหนดปริมาณการจับสัตว์น้ำ ช่วงเวลาที่ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงและการจำกัดเครื่องมือประมงบางชนิด

(ข) ฐานคิดการจัดการทรัพยากรมิติเศรษฐกิจ มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ โดยให้ความสำคัญกับหลักการการจับสัตว์น้ำที่ให้ผลกำไรสูงสุด (Maximum Economic Yield: MEY) หรือการสร้างผลตอบแทนสูงสุดจากการลงทุน โดยเน้นการลดจำนวนเรือประมง จำนวนชาวประมง รวมทั้งการจัดสรรโควตา (Individual Quotas) ในการจับสัตว์น้ำเพื่อให้เกิดกำไรสูงสุด

(ค) ฐานคิดการจัดการทรัพยากรมิติสังคมและวัฒนธรรม มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเท่าเทียมและโอกาสในการประกอบการประมง โดยให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตและวิถีวัฒนธรรมของชาวประมง เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการประมง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย รวมทั้งการเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรประมง เนื่องจากระบบการบริหารทรัพยากรประมงที่เป็นอยู่ละเมิดสิทธิชุมชน เพราะมุ่งรับรองสิทธิปัจเจกชนในการทำการประมง ซึ่งขัดแย้งกับวิถีท้องถิ่นของการทำประมง โดยเฉพาะการทำประมงพื้นบ้าน

ทั้งนี้ หากสามารถสร้างความสมดุลระหว่างฐานคิดข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยเชื่อว่าจะเป็นหนทางที่ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำการประมงทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐ กลไกรัฐ ผู้ประกอบการประมง นักวิชาการ และชุมชนประมงท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายที่แต่ละฝ่ายต้องการภายใต้เงื่อนไขที่ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

หรือการสร้างสมดุลในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างมาตรการที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรการประมง ซึ่งประกอบด้วย การห้ามใช้เครื่องมือบางประเภท (Gear Restriction) การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล การห้ามทำการประมงในบางพื้นที่ (Closed Area) และการกำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่ยอมให้ทำการประมงได้ (Quota) และมาตรการที่มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งประกอบไปด้วย การออกใบอนุญาตให้ทำการประมง (Licensing) การเรียกเก็บภาษี และการกำหนดปริมาณผลจับที่แต่ละรายจะทำการประมงได้ (Individual Fishing Quota) โดยในการจัดการประมงควรนำมาตรการเพื่อการฟื้นฟูผนวกเข้ากับ

มาตรการควบคุมการลงแรงทำประมง เพื่อให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ สำหรับการทำประมงในระดับที่เหมาะสม (เรื่องโร โตกฤษณะ, 2558, หน้า 148-153)

นอกจากนี้การสร้างสมดุลในที่นี้ ยังรวมถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างหลักความจำเป็นและหลักความเป็นสากล เช่น ในกรณีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับหลักความเป็นสากลเหนือกว่าความจำเป็น แม้การให้ความสำคัญกับหลักการเช่นนี้ถือว่าจำเป็น เนื่องจากประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีกับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกฎกติกาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยองค์กรเหล่านั้น อย่างไรก็ตามแล้วแต่ในกรณีของการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จะเห็นได้ว่า มาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่ “การปลดปล่อยคิโบเหลือง” จากคณะกรรมการยุโรปให้เร็วที่สุด เพื่อสร้างภาพลักษณ์ในเวทีประชาคมโลก ซึ่งจะมีผลต่อการส่งออกสินค้าประมงของไทย แต่มาตรการในการแก้ไขปัญหาภายใต้หลักความเป็นสากลเช่นนี้ กลับส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านในหลายมิติ เนื่องจากการประกอบการประมงของผู้คนกลุ่มนี้อยู่ภายใต้ชุดความรู้ที่แตกต่างไปจากองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์และวิธีคิดแบบตะวันตก ขณะเดียวกันเป้าหมายของการประกอบอาชีพประมงก็เพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจมากกว่าการสะสมทุนหรือสร้างความมั่งคั่งภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ทำให้รูปแบบการประกอบการประมงไม่สอดคล้องกับระเบียบ กฎ กติกาที่ถูกออกแบบโดยรัฐบาลกลาง เช่น การเปลี่ยนเครื่องมือการทำประมงไปตามฤดูกาลและประเภทของสัตว์น้ำ การทำการประมงนอกเขตชายฝั่งทะเล (ตามนิยามของรัฐ : เนื่องจากเงื่อนไขความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ) การใช้เครื่องมือที่ถูกนิยามจากรัฐว่าเป็นเครื่องมือทำลายล้าง (เช่น โพงพาง เป็นต้น) หรือกรณีที่ชาวประมงพื้นบ้านไม่เห็นด้วยกับการนำเอากฎหมายแรงงานมาใช้กับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ที่ทำมาหากินโดยอาศัยแรงงานในครอบครัวและเครือญาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ภายใต้เงื่อนไขความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่ลดลง และความจำเป็นในการดำเนินชีวิต พวกเขาจึงต้องทำการประมงตามภูมิปัญญาท้องถิ่น และอาศัยประสบการณ์ที่ได้รับจากถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งปัจจุบันการประกอบการประมงและการใช้เครื่องมือการทำประมงภายใต้บริบทดังกล่าว (บางประเภท) ถูกนิยามว่า “เป็นสิ่งผิดกฎหมาย” เป็นต้น

**2.3 การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการประมง** เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการบริหารจัดการประมงที่ผ่านมา พบว่า รัฐใช้มาตรการเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) ทั้งในรูปของการห้ามใช้เครื่องมือบางประเภท การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล หรือการห้ามทำการประมงในบางพื้นที่ การออกใบอนุญาตให้ทำการประมง การเก็บภาษี ข้อจำกัดของมาตราเช่นนี้ คือ ประสิทธิภาพในการสั่งการและควบคุม สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะมาตรการในเชิงบังคับอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันหน่วยงานรัฐก็ขาดกำลังคนและงบประมาณในการเฝ้าระวังและติดตาม รวมทั้งขาดความสามารถในการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงมีการเสนอให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) ควบคุมมาตรการในเชิงสั่งการและบังคับ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการประกอบการประมงและสร้างแรงจูงใจ (Disincentive) ในการทำประมงที่ถูกกฎหมาย โดยมาตรา

ทางเศรษฐศาสตร์ควรถูกนำมาใช้อาจเป็นไปได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (เรื่องไร โดกฤษณะ, 2558, หน้า 155-156)

(ก) การกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ในรูปของสิทธิการเข้าใช้ (Use Right) ทรัพยากรทางทะเลให้มีความชัดเจน

(ข) การสร้างระบบตลาด (Market Creation) เช่น การกำหนดโควตาการทำประมง ที่อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ (Individual Transferable Fishing Quota) เป็นต้น

(ค) การใช้เครื่องมือทางการเงิน (Financial Instrument) ในการจัดการทรัพยากร ประมง เช่น การให้เงินอุดหนุน จัดกองทุนกู้ยืม ให้เงินทุน การสร้างแรงจูงใจ (ในการเลิกทำ การประมง) การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และการจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น ในกรณีของประเทศไทยที่ ผ่านมามาตรการทางเงินมักถูกใช้เป็เครื่องมือเพื่อช่วยเหลือชาวประมงมากกว่าที่จะเป็นมาตรการ เพื่อการจัดการหรือควบคุมการทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

(ง) การใช้เครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Instrument) เช่น การใช้อัตราภาษีที่ ต่างกันเพื่อสร้างแรงจูงใจ การเก็บค่าสัมปทาน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การลดหย่อนภาษี การลงทุนและการอุดหนุน เป็นต้น

(จ) การกำหนดภาระความรับผิดชอบ (Liability System) ทั้งในรูปของการเรียก เก็บค่าปรับหากมีการละเมิดกฎระเบียบที่วางไว้ การเรียกเก็บค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการจับสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นต้น

(ฉ) การวาง-คืนมัดจำ (Band an Deposit Refund System) เพื่อเป็นการประกัน ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำประมงที่ละเมิดกฎหรือกติกาของสังคม

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้น หลายประเทศได้มีการประยุกต์ใช้สอดคล้องกับ บริบททางสังคมของแต่ละประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ใช้ระบบโควตาทำการประมงแต่ละรายที่ถ่ายโอน ได้ (Individual Transferable Fishing Quota) เพื่อลดการลงแรงทำการประมง โดยให้โควตา แก่ชาวประมงแต่ละรายตามสัดส่วนผลการจับสัตว์น้ำที่ผ่านมา ซึ่งชาวประมงจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ในการรับโควตา หรือกรณีบราซิล ศรีลังกา และโคตดิวอร์ที่มีการจัดการประมงโดยใช้สิทธิทำประมงที่ ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ดั้งเดิมในลักษณะของประเพณีสิทธิชุมชน ทั้งในรูปแบบของการแบ่งเขตและเวลา ทำประมงตามจันทรคติ ใช้เครื่องมือประมงที่สอดคล้องกับพื้นที่ การไม่ทำการประมงนอกเขตหมู่บ้าน การกำหนดเครื่องมือในการทำการประมง โดยสิทธิการทำประมงนี้ในบางพื้นที่สามารถถ่ายโอนให้แก่ ทายาทหรือชาวประมงในรุ่นต่อไปได้ เป็นต้น (เรื่องไร โดกฤษณะ, 2558, หน้า 156-157)

**2.4 การยกร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมในการทำประมง พื้นบ้าน** ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างยั่งยืน การดำเนินการใน ประเด็นดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดโครงสร้างของ องค์กรและสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ หรือการกำหนดความชัดเจนของขอบเขต อำนาจจัดการ สิทธิในทรัพยากรประมง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินมาตรการ สิทธิและหุ้นส่วน ความรับผิดชอบของหุ้นส่วนการจัดการ การผสมผสานสิทธิ กฎเกณฑ์ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการจัดการประมงร่วมกัน ทั้งนี้ในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องสร้างความชัดเจนว่าทรัพยากร ประมงควรเป็นของใคร รัฐ หรือประชาชนหรือเป็นเจ้าของร่วมกัน หรือใครบ้างที่เป็นผู้มีสิทธิใช้

ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรมและขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ควรเป็นเช่นใด ทั้งนี้รูปแบบของกฎหมายควรเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบของการจัดการร่วม โดยนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลองค์รวมเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง รวมทั้งทำให้นโยบายมีผลผูกพันกับหน่วยงานรัฐในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557, หน้า 320-321)

## ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ เพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน

สำหรับข้อเสนอเชิงปฏิบัติการในที่นี้ เปรียบเสมือนมาตรการในการช่วยเหลือกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยเฉพาะการออกมาตรการแบบ “ฉับพลัน” ในการแก้ไขปัญหากระทั่งชาวประมงพื้นบ้านไม่สามารถปรับตัวได้ภายใต้หลักการ “การปฏิบัติต่อผู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ด้วยมาตรการที่เท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” (Equality Among the Unequal is Unequal) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การผ่อนปรนหรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลายให้กับการทำประมงพื้นบ้าน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เครื่องมือในการประกอบการประมงของชาวประมงพื้นบ้านนั้น ค่อนข้างมีหลากหลายประเภท ผันแปรไปตามฤดูกาลและประเภทสัตว์น้ำ ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านต้องประกอบการประมงตรงอาชญาบัตรที่มีอยู่ จึงส่งผลกระทบต่อวิถีการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างวิถีในการทำประมงที่ผู้คนแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นตามขนบธรรมเนียมและจารีตของท้องถิ่นกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพปัญหาและเงื่อนไขทางสังคม ทั้งในและต่างประเทศที่บีบบังคับ กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการผ่อนปรน หรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลายแก่ชาวประมงพื้นบ้าน โดยผู้เกี่ยวข้องอาจใช้วิธีการควบคุมเครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้านโดยการระบุให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใดได้บ้าง

2. การแก้ไขหรือผ่อนผันการจำกัดพื้นที่ทำการประมงพื้นบ้าน ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน ก็คือ การจำกัดสิทธิในการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง มาตรการดังกล่าวเปรียบเสมือนการบีบให้ชาวประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของชาวประมงในประเทศไทยทำการประมงได้ประมาณ 3 ไมล์ทะเล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เพราะชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และอนุบาลสัตว์น้ำ ดังนั้น กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประมงมาตรา 34 ที่บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตนอกชายฝั่ง (เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการอนุญาตดังกล่าวอธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้

โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้” แนวทางในการแก้ไขอาจดำเนินการภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ

หนึ่ง เขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูง (ไม่ว่าจะเป็นเรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงพื้นบ้าน) ไม่สามารถเข้ามาทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าวได้ มากกว่ามีการกำหนดให้พื้นที่ทะเลชายฝั่งเป็นพื้นที่ประกอบการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน

สอง การให้ความสำคัญกับสิทธิ ความเท่าเทียม และความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้าน สามารถทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพราะระยะทางในการประกอบการประมงของเรือประมงพื้นบ้านจะถูกจำกัดโดยศักยภาพของเรือและเครื่องมือในการทำการประมง

**3. การแก้ไขนิยามประมงพื้นบ้าน** จากนิยามประมงพื้นบ้านเดิมหมายถึง การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง หรือเรือประมงที่ไม่ใช่ประมงพาณิชย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เรือประมงที่ทำการประมงโดยใช้เรือที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส ถือเป็นเรือประมงพื้นบ้านทั้งหมด นิยามประมงพื้นบ้านเช่นนี้ ผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าเป็นนิยามที่เกิดขึ้นจากการใช้ขนาดของเรือประมงเป็นเครื่องมือในการจัดแบ่งประเภท (Classify) โดยมองข้ามวิธีการทำการประมงพื้นบ้านและละเอียดที่จะให้ความสำคัญกับเครื่องมือทำการประมง กล่าวคือ เรือประมงบางลำแม้จะมีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส แต่กลับใช้เครื่องมือที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูง เช่น กรณีเรือปั่นไฟ อวนลาก อวนล้อม ซึ่งเป็นเรือประมงที่มีขนาดเล็ก แต่ใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีในการจับสัตว์น้ำที่มีประสิทธิภาพสูง ดังนั้น หากกำหนดให้เรือประเภทนี้สามารถทำการประมงบริเวณเขตชายฝั่งทะเลได้แล้ว ย่อมส่งผลต่อสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง เป็นต้น<sup>30</sup> ประกอบกับนิยามในลักษณะดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานหรือวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการทำประมงที่ใช้เครื่องมือหลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลหรือประเภทสัตว์น้ำ จากสภาพปัญหาและเงื่อนไขในการประมงพื้นบ้านข้างต้น ผู้เกี่ยวข้องควรมีการแก้ไขนิยามของการทำประมงพื้นบ้าน โดยให้ความสำคัญกับขนาดของเรือประมง เครื่องมือทำการประมง วิธีและรูปแบบการทำประมง สิทธิชุมชนที่ถูกรับรองจากกฎหมาย เป็นฐานคิดเบื้องต้นในการกำหนดนิยามประมงพื้นบ้าน

**4. การช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้าน** ผลจากการประกาศใช้มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้น ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านหลายรายไม่สามารถประกอบการประมงได้ดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติควรมีแนวทางในการช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมหรือภูมิโนเวศน์ในแต่ละพื้นที่ เช่น ในบางพื้นที่อาจมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคู่กับการประมงพื้นบ้าน เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น

<sup>30</sup> ต่อมา มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้เรือประมงทุกขนาดประกอบเครื่องมือทำการประมงบางประเภทเป็นประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2560 โดยมีการระบุว่า การทำการประมงโดยเรือประมงทุกขนาดที่ใช้เครื่องมือประเภทต่าง ๆ ดังนี้ อวนลากคู่ อวนลากแผ่นตะเฒ่ อวนลากคานถ่าง อวนอ้อมจับ (มีสายมาน) อวนอ้อมจับปลาเกตุคัก คราดทุกชนิดประกอบเรือยนต์ เรือประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (เรือปั่นไฟ) เป็นประมงพาณิชย์ (ประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา)

ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือในบางพื้นที่อาจเปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถจดทะเบียนเรือเพื่อประกอบอาชีพ ทั้งการประมงและการท่องเที่ยวควบคู่กันไปภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการตรวจเรือในช่วงที่เปลี่ยนอาชีพเพื่อให้เกิดความปลอดภัย เช่นเดียวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน หรือการให้รัฐบาลรับซื้อเรือคืนเช่นเดียวกับการที่รัฐบาลรับซื้อเรือประมงพาณิชย์<sup>31</sup> สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะเรือประมงพื้นบ้านบางลำไม่สามารถทำการประมงได้ เนื่องจากถูกนิยามว่าเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาว ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชาวประมงพื้นบ้าน โดยกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนว่าอาจเกิดขึ้นจากเงินค่าธรรมเนียมเงินค่าภาคหลวง หรือเงินสัมปทาน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือ ขดเซย อุดหนุนหรือส่งเสริมชาวประมงพื้นบ้าน รวมทั้งใช้กองทุนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล ทั้งในรูปแบบของการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของชุมชนในการจัดการ การใช้ประโยชน์และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล เพื่อสร้างความสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนสร้างความมั่นคงทางอาหารและเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นและประเทศ เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ม.ป.ป.)

**5. การกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำการประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น**<sup>32</sup> โดยการกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้านในที่นี้หมายถึง การกระจายอำนาจที่เป็นทางการใน 2 มิติ คือ มิติแรก เป็นการกระจายอำนาจ (รวมถึงการเพิ่มอำนาจ) ในการตัดสินใจ (Decision-making Authority) ให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นเพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณสมบัติเฉพาะของระบบนิเวศ และมีคุณสมบัติเฉพาะของทรัพยากรแต่ละประเภท มิติที่สอง การทำให้กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (Decision-making Autonomy) และยืดหยุ่นตามเงื่อนไขเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น โดยเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้คนในท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ การกำกับดูแลการจัดการทรัพยากร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>31</sup> มาตรการดังกล่าวถูกเปิดเผยจากประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย (ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ) ว่าได้มีการประกาศรายชื่อเรือประมงที่อยู่ในแผนการจัดซื้อเรือคืนของรัฐบาล จำนวน 735 ลำ ซึ่งเป็นเรือที่มีขนาดไม่เกิน 150 ตันกรอส จำนวนเรือ 630 เรือ ส่วนจำนวนเรือที่มีขนาดเกิน 150 ตันกรอส (จำนวน 105 ลำ) รองบประมาณการจัดซื้อในปีต่อไป ในกรณีของจังหวัดตราดมีเรือประมงพาณิชย์ที่แสดงเจตจำนงในการขายเรือให้แก่รัฐบาลจำนวน 16 ลำ โดยขนาดเรือที่เล็กที่สุด ซึ่งจะขายคืนให้แก่รัฐบาล คือ 12.35 ตันกรอสและขนาดใหญ่ที่สุด คือ 64.40 ตันกรอส

<sup>32</sup> ที่ผ่านมา พบว่า หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรหลายประการ เช่น เขตพื้นที่ทะเลและชายฝั่งที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ไม่มีอำนาจในการดูแลเนื่องจากกรมประมงไม่ได้แต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงที่ซ้อนทับกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ดังกรณีหน่วยงานที่มีอำนาจในการดูแลชายฝั่ง คือ กรมเจ้าท่า ส่วนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กลับมีอำนาจในการดูแลชายฝั่งและทะเลในขอบเขต 3,000 เมตร ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน หรือเกิดการผลักภาระในการแก้ไขปัญหา ข้อจำกัดเช่นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการจับกุม ลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นต้น

และประโยชน์ของประเทศชาติ ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้ง กฎ กติกาที่ถูกสร้างขึ้นโดยกลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นหากไม่จำเป็น ด้วยเหตุนี้ในแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกันอาจมีกฎกติกาหรือวิธีการบริหารจัดการในการประกอบกิจการประมงพื้นบ้านที่แตกต่าง กัน ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในการกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำการประมงพื้นบ้าน ให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้กับจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกฎ กติกา เพื่อใช้บังคับตามสภาพปัญหา เป็นต้น

**6. การสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ประมงพื้นบ้าน** เพื่อเป็นเงื่อนไขไปสู่ การจัดการประมงโดยชุมชนท้องถิ่น โดยรัฐควรสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง “องค์กรเพื่อ บริหารจัดการการประมงพื้นบ้าน” หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของชาวประมงพื้นบ้านในแต่ละ ท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ ในการบริหารจัดการทรัพยากร แก่องค์กรชุมชน และส่งเสริมให้เกิดประสานองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากวิทยาการสมัยใหม่เข้ากับองค์ ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้มีวิธีการหรือกลไกที่เหมาะสมในการบริหาร ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ใช้ทรัพยากรประมง ตลอดจนการปรับ โครสร้างด้านนโยบาย กฎระเบียบ และการบริหารงานของกลไกรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่นให้รองรับการบริหารจัดการประมงของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้ การดำเนินการที่เป็น รูปธรรมในกรณีนี้ อาจเป็นไปได้ในลักษณะที่รัฐจะต้องมีการตรากฎหมายหรือใช้กฎหมายที่มีอยู่ สนับสนุนการจัดตั้งหรือการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรเหล่านี้ มีบทบาทในการจัดการประมงให้สอดคล้องกับภูมิภาคในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งการให้สิทธิในการทำ การประมง โดยการกำหนดขอบเขตของแหล่งประมงพื้นบ้าน จากขอบเขตทางภูมิศาสตร์ควบคู่กับ ฐานของระบบนิเวศทรัพยากรประมงและจารีตประเพณีดั้งเดิมของท้องถิ่น ส่วนสิทธิของสมาชิกที่ สังกัดในองค์กรเพื่อบริหารจัดการการประมงพื้นบ้าน ว่าใครมีสิทธิทำการประมงประเภทใด ในพื้นที่ใด จะต้องมีการสร้างกติกาของชุมชนที่มาจากความเห็นร่วมของสมาชิกในองค์กร<sup>33</sup> (เรื่องไร โตกฤษณะ, 2558, หน้า 169; อูธร ฤทธิลิก, 2556, หน้า 132-135)

<sup>33</sup> เงื่อนไขที่จะไปสู่ความสำเร็จในกรณีนี้ คือ หนึ่ง รัฐต้องสนับสนุนให้ชุมชนอยู่ใต้นฐานทรัพยากร โดยอาศัยภูมิปัญญาของชุมชนในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรดังกล่าว และไม่เพียงแต่รัฐจะยอมรับระบบความรู้ ของชุมชนเท่านั้น แต่รัฐต้องสร้างหลักประกันว่าชุมชนสามารถใช้ภูมิปัญญาของตนเองได้จริง กล่าวคือ รัฐจะต้อง ยอมรับให้ชุมชนอยู่ร่วมกับทรัพยากรตามวิถีของชุมชนที่เป็นมาในอดีต รวมทั้งคอยป้องกันไม่ให้อำนาจจากภายนอก เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชน และสอง รัฐจะต้องยอมรับระบบอำนาจในการจัดการทรัพยากรว่าไม่ใช่มีเฉพาะ ระบบของรัฐที่ทำงานผ่านกฎหมายในการกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ชุมชนก็มีอำนาจของตนเองในการควบคุม ดูแลทรัพยากรผ่านระบบความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือกฎจารีตของชุมชน

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัดตราด” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ การวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การวิเคราะห์มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน และการสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคือเป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การศึกษาคั้งนี้เป็น การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยกรอบคิดเกี่ยวกับสถาบันที่มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น การศึกษาคั้งนี้เป็น การวิจัยในลักษณะกรณีศึกษา (Case Study) กล่าวคือ ที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดของเหตุการณ์หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาค โดยอาศัยตรรกะในเชิงอุปนัย คือ การสรุปจากรูปธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะไปสู่ข้อสรุปนามธรรมทั่วไป ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจะใช้วิธีวิทยาการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ภายใต้หลักทวิภาควิธี (Dialectic) ที่เน้นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการทางสังคม (Agency) และพลังทางโครงสร้างสังคม (Structure) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งการศึกษาคั้งนี้เป็น การแสวงหาความรู้แนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary) สำหรับประเด็นสำคัญที่จะนำเสนอในบทนี้ประกอบด้วย

1. ข้อค้นพบจากการวิจัย
2. อภิปรายผลการศึกษา
3. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย
4. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

#### ข้อค้นพบจากการวิจัย

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรป ในการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกสหประชาชาติ (United Nations : UN) อันมีพันธกรณีด้านการประกอบการประมงซึ่งต้องปฏิบัติตามที่เรียกว่า “Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)” ของ คณะกรรมาธิการประมง (Committee on Fisheries: COFI) แห่งองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) แต่ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเลรายใหญ่ของ

โลก โดยถือได้หนึ่งในสี่ส่วนของการบริโภคอาหารทะเลของโลก หรือเกือบร้อยละ 70 ที่มีการนำเข้าอาหารทะเล ปริมาณสัตว์น้ำ 1,000 กิโลกรัมต่อวันที่ถูกนำเข้ามายังตลาดยุโรป แต่ผู้บริโภคไม่สามารถทราบวาสัตว์น้ำเหล่านี้ถูกจับมาด้วยวิธีการใด และมีกระบวนการในการเก็บรักษาอย่างไร กว่าจะนำมาขายในตลาด เมื่อปี ค.ศ. 2008 สหภาพยุโรปโดยคณะกรรมการการยุโรปจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation Establishing a Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) ฉบับที่ 1005/2008 เพื่อตรวจสอบการนำเข้าสัตว์น้ำไปยังสหภาพยุโรปได้เฉพาะกรณีที่มีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) เพื่อยืนยันว่าสัตว์น้ำดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงหรือเรือประมงที่ผิดกฎหมายตามระเบียบ เมื่อพบว่าประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของเรือ (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ยังขาดการติดตาม ควบคุมกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่นำเข้ามาเพื่อแปรรูปและส่งออกไปยังประเทศในแถบยุโรป เมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปจึงประกาศแจ้งเตือนให้ “ใบเหลือง” (Yellow Card) แก่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Possibility of Identifying as Non-cooperating Country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทยนั้น พบว่า มีสองสาเหตุหลัก คือ

**(ก) คำวินิจฉัยกรรมการการยุโรปในการดำเนินการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มี การรายงาน และไม่มี การควบคุมของประเทศไทย**

จากประกาศระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ส่วนที่ 6 กำหนดให้คณะกรรมการการยุโรป จะดำเนินการแจ้งเตือนและระบุประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้าน IUU สำหรับประเทศไทย กรณีที่ไม่ดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำตาม ตามข้อ 20 (1) ของกฎระเบียบ IUU ในฐานะรัฐเจ้าของธงแต่กระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง เช่น การจับปลาโดยไม่ใช้อาณูบัตรที่ถูกต้อง ทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบการติดตามเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวงและในชายฝั่ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์ความถูกต้องของแหล่งที่จับสัตว์น้ำอย่างเป็นระบบตามมาตรา 94 ของ UNCLOS 1982 และข้อ 24 ของแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาดเกี่ยวกับพื้นที่ประมงที่ได้รับอนุญาตให้จับสัตว์น้ำจากทางประเทศไทย และการนำผลิตภัณฑ์ประมงนั้นเข้ามายังสหภาพยุโรป อีกทั้งมีการปลอมแปลงหรือปกปิดเครื่องหมาย สถานะ หรือการลงทะเบียน ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบตามระเบียบ นอกจากนี้เรือประมงบางลำยังไม่มี การบันทึกและรายงานการเข้า-ออก และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งตามที่กำหนด กรมประมงไทยมีการสอบสวนเพียงกรณีเดียว แต่ไม่มีหลักฐานในกรณีอื่น ๆ ที่จะสามารถชี้แจงคณะกรรมการฯ ได้ ประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎระเบียบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ตามกฎระเบียบ IUU ข้อ 31 (3) และ (6)

### (ข) สถานการณ์การค้ามนุษย์ในกิจการประมงของประเทศไทย

ด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นเส้นทางผ่านแรงงานประมงข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงกลายเป็นปัญหาการค้ามนุษย์อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ในขณะที่การรวมตัวกันของสหภาพยุโรปและประเทศมหาอำนาจอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งมักจะเป็นผู้นำของโลกในการริเริ่มก่อตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานระดับโลกโดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) สำหรับเรื่องการค้ามนุษย์ที่ผ่านมายังไม่มีประเทศใดในโลกที่คำนึงถึงการจัดอันดับการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง สหรัฐอเมริกาก็จัดทำ “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Report: TIP Report) เพื่อรายงานต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกาเป็นประจำทุกปี

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 TIP Report จัดประเทศไทยอยู่กลุ่ม 2 หรือ Tier 2 Watch List คือ รัฐบาลของประเทศไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นระยะเวลา 4 ปีติดต่อกันจนกระทั่งปี ค.ศ. 2014 ประเทศไทยถูกลดระดับลงไปอยู่กลุ่ม 3 หรือ Tier 3 กล่าวคือ รัฐบาลของประเทศไทยดำเนินการไม่ได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว หลังจากที่ประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่ที่ยูเอชอาร์ 3 ในปี ค.ศ. 2014 ในการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (Tier) หรือ Trafficking in Persons (TIP) ปัญหาด้านแรงงานประมงต่างด้าวที่ยังคงเข้ามาทำงานในไทยอย่างต่อเนื่อง และช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลยังต้องปรับให้แรงงานประมงต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากออกเรือไปต้องมีระบบติดตามตรวจสอบย้อนกลับถูกต้อง เนื่องจากการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TIP) มีผลผูกพันกับมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) ซึ่งนำโดยสหภาพยุโรปที่นำมาตราการทางด้านการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้สินค้าที่ได้มาจากการทำประมง IUU จากประเทศต่าง ๆ เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปได้ ดังนั้น การรายงานสถานการณ์ทั้ง TIP และ IUU จึงมีผลผูกพันกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปี ค.ศ. 2014 เมื่อประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่ที่ยูเอชอาร์ 3 จึงกระตุ้นให้มีการปรับปรุงการใช้แรงงานบนเรือประมงที่ต้องถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าประมงได้ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับความริบแรงของการประกาศใช้บังคับกฎหมายอย่างทันทีทันใด ทำให้ยากต่อการที่ประเทศไทยจะสามารถแสดงให้นานาชาติเห็นถึงผลลัพธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในช่วงเวลาเพียงแค่ 1 ปี ผลกระทบที่ตามมาทันทีในปี ค.ศ. 2015 คือ สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และเป็นที่ยืนยันผลที่ผูกพันกันระหว่าง TIP และ IUU การรายงานการจัดอันดับการค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยยังคงระดับอยู่ที่ยูเอชอาร์ 3 เป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน ส่งผลให้อุตสาหกรรมประมงอาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารที่แปรรูปจากอาหารทะเล รวมถึงสินค้าอื่น ๆ ถูกกีดกันในการส่งออกเนื่องจากเป็นสินค้าของประเทศกลุ่มยูเอชอาร์ 3 หรือที่ถูกเรียกกันว่า สินค้าดังกล่าวมาจาก

การค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีผลบังคับใช้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด และเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2016 สหรัฐอเมริกายกระดับการจัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของประเทศไทยขึ้นมาอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List ต่อเนื่องมาในปี ค.ศ. 2017 ประเทศไทยอยู่ในระดับเดิม ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์จากกรอบระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ขนานกับช่วงที่ประเทศไทยถูกลดระดับลงมาอยู่เทียร์ 3 ในปี ค.ศ. 2014 ในการจัดอันดับการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาได้ส่งผลกระทบต่อมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Measures) เป็นเหตุให้สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในปี ค.ศ. 2015

เมื่อประเทศไทยได้ใบเหลืองจากคำวินิจฉัยกรมการยุโรปตามกฎระเบียบ IUU ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการยุโรปภายใน 6 เดือน ส่งผลให้รัฐบาลไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ฉบับเดิมซึ่งมีผลบังคับใช้มาเกือบ 70 ปี รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถบังคับใช้ในการจัดการปัญหา IUU ได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับกฎหมายสากลที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมถึงการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่า เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของ FAO (FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) เมื่อ ค.ศ. 2016 ถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาลในการนำมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้แก้ปัญหากการทำประมงผิดกฎหมาย และส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยถือเป็นการดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคประมงไทยทั้งระบบ และการยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ ค.ศ. 1995 หรือ UN Fish Stock Agreement (UNFSA) ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการร่วมกันจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำและการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างนานาประเทศและองค์กรจัดการประมงทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

**2. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง** มาตรการและปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน ผลการศึกษา พบว่า ภายหลังจากประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎหมายประมงและกฎหมายลำดับรอง

รวมทั้งการออกคำสั่งจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปของการตราพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การประกาศใช้กฎกระทรวง ประกาศกรม การออกคำสั่ง และประกาศของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กว่า 255 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรป และเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบการทำการประมง หรือการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 - 2562 เพื่อแสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทยต่อความพยายามป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และการปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการด้านประมง (System & Management) ทั้งที่อยู่ในรูปของแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทยและนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 - 2562

สำหรับมาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน แสดงออกให้เห็นทั้งในรูปการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน เช่น การนิยามรูปแบบประมงพื้นบ้าน การควบคุมและกำกับทำการประมงพื้นบ้าน ดังกรณีกำหนดเครื่องมือในการประกอบทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดให้การทำการประมงพื้นบ้านต้องอยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง ใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน หรือการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ เช่นเดียวกับการกำหนดมาตรการทางปกครองที่มีการนิยามรูปแบบของการฝ่าฝืนกฎหมายของเรือประมงพื้นบ้านในรูปของการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมงทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตหรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่ากำหนดไว้ขึ้นเรือประมง ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษผู้ทำการประมงพื้นบ้านที่ฝ่าฝืนกฎหมายทั้งการปรับและจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการตรากฎหมายในระดับรองที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้านอีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง เช่น การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) อีกหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือวิธีที่ใช้และบริเวณพื้นที่ในทำการประมงที่ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนเคยที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ 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 หลักเกณฑ์

การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558 กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 กำหนดประเภทและขนาดเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช่เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2559 กำหนดแบบและรายการหนังสือกำกับการจัดและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

หากวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการบริหารจัดการประมงนั้นรัฐบาลได้นำกรอบคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกภายใต้หลักการ “การทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY)” วิธีคิดในการจัดการประมงในลักษณะนี้ แม้จะเป็นวิธีคิดที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้างปัญหาและสร้างความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมงโดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะเดียวกันมาตรการในการแก้ไขปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ข้างต้นเป็นการแก้ปัญหาแบบสั่งการและควบคุม (Command and Control Measures) โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และเพื่อทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจาก “ไบเบิลลิ่ง” ของสหภาพยุโรปมากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้เกิดการทำประมงที่มีความรับผิดชอบต่อธรรมชาติและอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมของรัฐบาล คณะผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับ “การปรับตัว” ของชาวประมงพื้นบ้านเพื่อรับมือกับมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่าง “เข้มงวด” และโดย “ฉับพลัน” ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผ่านของหน่วยงานรัฐก็เป็นไปในลักษณะการ “ผ่อนปรน” มาโดยตลอด กระทั่งเกิดแรงผลักดัน (Push Factor) จากสหภาพยุโรปทำให้มีรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับ แก้ และกำหนดกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงขึ้นใหม่ รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งในระยะแรกมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงพื้นบ้านในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### (ก) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง ส่งผลกระทบต่อเรือประมงพื้นบ้านที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชญาบัตรหรือบางครั้งมีอาชญาบัตรแต่อาชญาบัตรผิดประเภท เนื่องจากวิถีของชาวประมงพื้นบ้านจะมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงของตนเองให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทสัตว์น้ำ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านรายเดียวอาจจะมีเครื่องมือทำการประมงหลากหลายแบบ ดังนั้นการกำหนดให้เรือประมงหนึ่งลำมีใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงเพียงชนิดเดียว จึงไม่สอดคล้องกับสภาพวิถีชีวิตดั้งเดิมของชาวประมงพื้นบ้าน ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้เรือประมงทุกลำต้องมีอาชญาบัตรและต้องทำการประมงให้ตรงตามประเภทอาชญาบัตร จึงส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านทั้งที่เคยมีอาชญาบัตรและไม่เคยมี

อาชญาบัตร ซึ่งจะเข้าข่ายการกระทำผิดกฎหมายทั้งสองกรณี ในลักษณะที่ชาวประมงพื้นบ้านนิยามว่า “มีใบอาชญาบัตรก็ผิด หรือไม่มีใบอาชญาบัตรก็ผิด”

### (ข) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง ซึ่งห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง (ต่อมามีการระบุว่าเว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) ข้อห้ามเช่นนี้เปรียบเสมือนการจำกัดสิทธิในการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน เนื่องจากวิธีการทำประมงพื้นบ้านที่ผ่านมาชาวประมงจะออกทำการประมงโดยไม่มีขอบเขตด้านพื้นที่ทำการประมงเข้ามาจำกัด แต่จะอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนาดและศักยภาพของเครื่องมือทำการประมงเป็นเครื่องกำกับขอบเขตและระยะทางในการทำประมงแต่ละครั้ง ดังนั้น ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้านจึงเห็นว่า การจำกัดขอบเขตการทำประมงพื้นบ้านให้อยู่ในเพียงเขตทะเลชายฝั่งเป็นการอาศัยหลักการและองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีการและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการทำประมง ขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเงื่อนไข (Condition) ที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรบริเวณชายฝั่งทะเล และไม่ทำให้เกิดการทำประมงอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะจะทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเรือประมงทั้งหมดในจังหวัดตราดต้องเข้ามาประกอบการประมงในเขตทะเลชายฝั่งทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจุกตัวในการประกอบการประมงบริเวณเขตชายฝั่งทะเล รวมทั้งเกิดการแย่งชิงทรัพยากรและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเรือประมงพื้นบ้าน ขณะเดียวกันชาวประมงพื้นบ้านบางกลุ่มก็เห็นว่า เขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นเขตเฝ้าระวังเพื่อป้องกันมิให้เรือประมงที่มีเครื่องมือทำการประมงซึ่งมีศักยภาพสูงเข้ามาทำการประมง ไม่ว่าจะ เป็นเรือประมงพื้นบ้านหรือเรือประมงพาณิชย์ หรือเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้กับเรือประมงพื้นบ้านมากกว่าการใช้เพื่อจำกัดขอบเขตการทำประมงของเรือประมงพื้นบ้าน

### (ค) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งตามกฎหมายนิยามเรือประมงพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง และหากเทียบกับการนิยามเรือประมงพาณิชย์ เรือประมงพื้นบ้าน ก็คือ เรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส การนิยามรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน โดยใช้ขนาดเรือประมงเป็นเกณฑ์ ซึ่งละเลยบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะรูปแบบหรือวิธีการทำประมง เครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้านที่มีอย่างหลากหลาย ในทางตรงกันข้ามการนิยามที่ใช้ขนาดเรือเป็นเกณฑ์เช่นนี้ อาจทำให้เรือประมงขนาดเล็กแต่มีเครื่องมือและเทคโนโลยีจับสัตว์น้ำซึ่งมีศักยภาพสูง เช่น เรือปั่นไฟ อวนลาก อวนรุน อวนล้อม เป็นต้น เข้ามาทำการประมงในเขตอนุรักษ์ได้ (แม้ช่วงหลังกลไกรัฐจะมีประกาศเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในพื้นที่ชายฝั่งทะเล)

### (ง) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนิยามเรือไร้สัญชาติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ไม่มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับกำหนดขนาดเรือที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาติ ทำให้เรือประมงพื้นบ้านทุกประเภทและทุกขนาดที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไม่สามารถออกทำ

การประมงได้ ด้วยเหตุนี้วิธีการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงรายย่อยที่ทำการประมงในลักษณะ “หาเช้ากินค่ำ” หรือชาวประมงที่ใช้เรือเล็กตักกุ้ง ตกปลาเพื่อการยังชีพ จึงได้รับผลกระทบในช่วงรอยต่อระหว่างการออกประกาศฯ กระทั่งชาวประมงบางรายต้องหยุดทำการประมงเป็นการชั่วคราว เพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีจากรัฐ ส่งผลกระทบต่อรายได้และความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว

**(จ) การขาดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม**

แม้จะมีมาตรการเยียวยาจากภาครัฐ แต่สำหรับชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด กลับเห็นว่ามาตรการเหล่านี้เปรียบเสมือนวิธีการชดเชยแบบ “เหมารวม” ชาวประมงทุกประเภทเข้าด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการชดเชยหรือเยียวยาที่เกิดขึ้นไม่ได้ระบุกลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน เนื่องจากชาวประมงพาณิชย์และชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพการทำประมง ขณะเดียวกันมาตรการเยียวยาหลายมาตรการกลับไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพภูมินิเวศน์ในแต่ละพื้นที่ เพราะเป็นมาตรการซึ่งใช้วิธีคิดแบบรวมศูนย์และสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) เช่นเดียวกับบางมาตรการที่ไม่ตอบสนองต่อวิถีการทำประมงพื้นบ้านที่ชาวประมงเคยยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การตั้งคำถามของชาวประมงในพื้นที่จังหวัดตราด ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาและเยียวยาชาวประมงที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในมิติความพร้อมและความเหมาะสมของมาตรการหรือความเป็นธรรมและความสอดคล้องกับวิถีการทำประมงพื้นบ้านที่ถูกกำกับด้วยขนบธรรมเนียม จารีต และประเพณีในท้องถิ่น

**3. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม** ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม คณะผู้วิจัยนำเสนอข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา 3 มิติ คือ

**(ก) ข้อเสนอในการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม** ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผล ความจำเป็น และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย

(2) การถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย เช่น การศึกษาตัวแบบการแก้ไขปัญหาจากประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย และโดยเฉพาะประเทศเกาหลีใต้ที่สหภาพยุโรปใช้เป็นตัวแบบในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นต้น

**(ข) ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลในประเทศไทยและ  
ภูมิเขื่อนอ่าวตราด ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้**

(1) การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifts) ในการจัดการทรัพยากรประมง โดยการนำเอาหลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) โดยเฉพาะการประสานอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าด้วยกัน เนื่องจากการจัดทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะทั้งสองภาคส่วนต่างมีจุดแข็งจุดอ่อนแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรโดยรัฐ เป็นการจัดการทรัพยากรที่มีความเป็นทางการและชอบธรรม แต่ที่ผ่านมากลับเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการและควบคุมภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น ขณะเดียวกันกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต และประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ สำหรับจุดเริ่มต้นในการสร้างกระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมนั้น อาจอาศัยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หรือการเปิดเวทีเพื่อสร้างภาคีในการจัดการทรัพยากรร่วมระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อทำให้เกิดภาคีในการจัดการทรัพยากรนั้นเป็นภาคีแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งจะทำให้ภาคีเหล่านั้นตอบสนองต่อสภาพปัญหาและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละท้องถิ่น

(2) การสร้างความสมดุลเกี่ยวกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากรประมง โดยเฉพาะการสร้างสมดุลระหว่างฐานคิดทางอนุรักษ์ ฐานคิดทางเศรษฐกิจ และฐานคิดทางสังคมเข้าด้วยกัน เช่น การประสานหลักการทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY) เข้ากับหลักการการจับสัตว์น้ำที่ให้ผลกำไรสูงสุด (Maximum Economic Yield: MEY) และการสร้างความเท่าเทียม รวมทั้งโอกาสในการประกอบการประมง เป็นต้น หรือการสร้างสมดุลในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างมาตรการที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรประมงกับมาตรการที่มุ่งควบคุมการลงแรงทำประมงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์สำหรับการทำประมง เช่นเดียวกับการสร้างความสมดุลระหว่างหลักความจำเป็นและหลักความเป็นสากล

(3) การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการประมง เนื่องจากมาตรการในการจัดการทรัพยากรประมงที่ผ่านมา รัฐใช้มาตรการเชิงสั่งการและควบคุม (Command and Control) ทั้งในรูปของการห้ามใช้เครื่องมือบางประเภท การห้ามทำการประมงในบางฤดูกาล หรือการห้ามทำการประมงในบางพื้นที่ การออกใบอนุญาตให้ทำการประมง การเก็บภาษีข้อจำกัดของมาตรการเช่นนี้ คือ ประสิทธิภาพในการสั่งการและควบคุมจากข้อจำกัดดังกล่าว กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรนำมาตราทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ควบคู่กับมาตรการเชิงสั่งการและควบคุม ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการประกอบการประมง และสร้างแรงจูงใจ (Disincentive) ในการทำประมงที่ถูกกฎหมาย ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) ในรูปของสิทธิการเข้าใช้ (Use

Right) ทรัพยากรทางทะเลให้มีความชัดเจน การสร้างระบบตลาด (Market Creation) ในรูปของการกำหนดโควตาการทำประมงที่โอนุญาตให้ซื้อขายกันได้ (Individual Transferable Fishing Quota) การใช้เครื่องมือทางการเงิน (Financial Instrument) ทั้งในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุน จัดกองทุนกู้ยืม ให้เงินทุน การสร้างแรงจูงใจ (ในการเลิกทำการประมง) การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน และการจ่ายค่าชดเชย การใช้เครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Instrument) โดยเฉพาะการใช้อัตราภาษีที่ต่างกันเพื่อสร้างแรงจูงใจ การเก็บค่าสัมปทาน การกำหนดภาระความรับผิดชอบ (Liability System) โดยเก็บค่าปรับหากมีการละเมิดกฎระเบียบที่วางไว้ หรือการวาง-คืนมัดจำ (Band and Deposit Refund System) เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำประมงที่ละเมิดกฎหรือกติกาของสังคม เป็นต้น

(4) การยกร่างกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมในการทำประมงพื้นบ้าน เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมงร่วมกันอย่างยั่งยืน การดำเนินการในประเด็นดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องสร้างความชัดเจนว่าทรัพยากรประมงควรเป็นของใคร รัฐ หรือประชาชน หรือเป็นเจ้าของร่วมกัน หรือใครบ้างที่เป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรประมง รัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดเงื่อนไขการจัดการร่วมที่ชอบธรรมและขอบเขตการแบ่งปันอำนาจในการจัดการทรัพยากรประมงระหว่างรัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ควรเป็นเช่นใด ทั้งนี้รูปแบบของกฎหมายควรเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่กำหนดแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงของชาติในรูปแบบของการจัดการร่วม โดยนำเอาทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางทะเลองค์รวมเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งประสานการจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในแนวทางการจัดการทรัพยากรประมง

**(ค) ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบจากการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน** ประกอบด้วยข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การผ่อนปรนหรือออกอาชญาบัตรที่หลากหลายให้กับการทำประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องอาจใช้วิธีการควบคุมเครื่องมือทำการประมงของเรือประมงพื้นบ้าน โดยการระบุให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทใดได้บ้าง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างวิถีในการทำประมงที่ผู้คนแต่ละท้องถิ่นปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นตามขนบธรรมเนียมและจารีตของท้องถิ่นกับหลักการทางกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพปัญหาและเงื่อนไขทางสังคมทางสังคมทั้งในและต่างประเทศที่บีบบังคับ

(2) การแก้ไขหรือผ่อนผันการจำกัดพื้นที่ทำการประมงพื้นบ้าน แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจดำเนินการภายใต้หลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง เขตทะเลชายฝั่งควรถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เรือประมงพาณิชย์หรือเรือประมงที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูงไม่สามารถเข้ามาทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าวได้ มากกว่าการกำหนดให้พื้นที่ทะเลชายฝั่งเป็นพื้นที่ประกอบการประมงของชาวประมงพื้นบ้าน และสอง การให้ความสำคัญกับสิทธิ ความเท่าเทียม และความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถทำการประมงในเขตประมงทะเลนอกชายฝั่งได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพราะระยะทางใน

การประกอบการประมงของเรือประมงพื้นบ้านจะถูกจำกัดโดยศักยภาพของเรือและเครื่องมือในการทำการประมง

(3) การแก้ไขนิยาม “ประมงพื้นบ้าน” เนื่องจากเป็นนิยามที่เกิดขึ้นจากการใช้ขนาดของเรือประมงเป็นเครื่องมือในการจัดแบ่งประเภท (Classify) โดยมองข้ามวิธีการทำประมงพื้นบ้านและละเอียดที่จะให้ความสำคัญกับเครื่องมือทำการประมง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับขนาดของเรือประมง เครื่องมือทำการประมง วิธีและรูปแบบการทำประมงพื้นบ้าน รวมทั้งสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองจากกฎหมายเป็นฐานคิดเบื้องต้นในการกำหนดนิยามประมงพื้นบ้าน

(4) การช่วยเหลือหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ในบางพื้นที่อาจมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคู่กับการประมงพื้นบ้าน เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านมีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือในบางพื้นที่อาจเปิดโอกาสให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถจดทะเบียนเรือเพื่อประกอบอาชีพ ทั้งการประมงและการท่องเที่ยวควบคู่กันไปภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการตรวจเรือในช่วงที่เปลี่ยนอาชีพเพื่อให้เกิดความปลอดภัย เช่นเดียวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน หรือการให้รัฐบาลรับซื้อเรือคืนเช่นเดียวกับการที่รัฐบาลรับซื้อเรือประมงพาณิชย์ เป็นต้น

(5) การกระจายอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการทำการประมงพื้นบ้านให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่เป็นทางการใน 2 มิติ คือ มิติแรก เป็นการกระจายอำนาจ (รวมถึงการเพิ่มอำนาจ) ในการตัดสินใจ (Decision-making Authority) ให้แก่กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณสมบัติเฉพาะของระบบนิเวศ และมีคุณสมบัติเฉพาะของทรัพยากรแต่ละประเภท มิติที่สอง การทำให้กลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ (Decision-making Autonomy) และยืดหยุ่นตามเงื่อนไขเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น โดยเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้คนในท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ การกำกับดูแลการจัดการทรัพยากร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติ

(6) การสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ประมงพื้นบ้าน เพื่อเป็นเงื่อนไขไปสู่การจัดการประมงโดยชุมชนท้องถิ่น โดยรัฐควรสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดตั้ง “องค์กรเพื่อบริหารจัดการการประมงพื้นบ้าน” หรือส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของชาวประมงพื้นบ้านในแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ในการบริหารจัดการทรัพยากร แก่องค์กรชุมชน และส่งเสริมให้เกิดประสานองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากวิทยาการสมัยใหม่เข้ากับองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้มีวิธีการหรือกลไกที่เหมาะสมในการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ใช้ทรัพยากรประมง ตลอดจนจนถึงการปรับโครงสร้างด้านนโยบาย กฎระเบียบ และการบริหารงานของกลไกรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้รองรับการบริหารจัดการประมงของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้

## อภิปรายผลการศึกษา

หากใช้ฐานคิดเกี่ยวกับสถาบันในการจัดทรัพยากรธรรมชาติ เป็นกรอบการอภิปรายปรากฏการณ์ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ จะทำให้เห็นว่าการออกมาตราการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สะท้อนความคิดในการจัดทรัพยากรประมง ซึ่งถูกผูกขาดโดยรัฐและกลไกรัฐ เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรประมงที่เกิดขึ้น ก็เพื่อวางโครงสร้างการจัดการทรัพยากรของประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศภายใต้ความเชื่อที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติและเป็นสมบัติที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารจัดการจึงเป็นไปในลักษณะของการป้องกัน รักษา ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ของชาติ ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายและระเบียบในเชิงของการสั่งการและควบคุม (Command and Control) การใช้ทรัพยากรประมงอย่างเข้มงวด หลังจากที่ได้รับบาดเจ็บจากสหภาพยุโรป ดังจะเห็นได้จากการยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขึ้นมาบังคับให้แทน ทั้งนี้เพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทย และน่านน้ำทั่วไป การป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในสถานะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน การรักษาสภาพแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิการของคนประจำเรือและป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ผลของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ นำมาซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการทำการประมงทั้งในรูปของการออกกฎกระทรวง คำสั่งหรือการออกประกาศกรมประมง หรือมีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงการปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการด้านประมง

กล่าวได้ว่า การจัดการทรัพยากรโดยรัฐก่อตัวและพัฒนาขึ้น พร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) การที่รัฐสมัยใหม่มีอธิปไตยเป็นอำนาจอันชอบธรรมภายในดินแดนที่แน่นอน ทำให้รัฐสมัยใหม่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ แต่ในการดำเนินงานในภาคปฏิบัติ รัฐจะจัดสรรอำนาจออกไประหว่างสถาบันการเมืองในส่วนกลางหรือระดับชาติ (Central or National Institution) และสถาบันนอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น (Peripheral or Local Institution) ฐานคิดเช่นนี้ทำให้รัฐพยายามขยายอำนาจไปให้เต็มพื้นที่ ซึ่งเป็นเขตแดนของประเทศเข้าไปควบคุมที่ดินและพื้นที่ป่า พร้อมทั้งการรับเอาระบบกฎหมายตะวันตกและมีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ กระทั่งเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “กระบวนการสร้างอำนาจเหนือพื้นที่ (Territorialization)”

เมื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ ดังความพยายามแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมก็จะทำให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางนั้น เป็นการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยว (Linear System of Management) ด้วยการพึ่งพากลไกรัฐโดยเฉพาะการออกกฎหมาย นโยบาย การบริหารจัดการ และการควบคุมที่อยู่เหนือพื้นที่และเวลา (Space and Time) กระทั่งละเลยความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) ในแต่ละพื้นที่ เป็นเหตุผลให้ระเบียบ กฎเกณฑ์ และกติกาในการจัดการทรัพยากรประมงที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้คนในท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันมาตรการเหล่านี้ก็สร้าง

ปัญหาและส่งผลกระทบต่อระบบจารีตและประเพณีที่ดำรงอยู่ในแต่ละท้องถิ่น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะหลักการที่แฝงอยู่ในกฎกติกาของรัฐอยู่ภายใต้หลักการแบบวิทยาศาสตร์ และเน้นการจัดการทรัพยากรเพื่อเป้าหมายในเชิงพาณิชย์เป็นผลให้กฎกติกาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

ในขณะที่การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนก็มีปัญหาในภาคปฏิบัติหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ หรือการขาดอำนาจที่ชอบธรรม และเป็นทางการในการจัดการกับปัญหาหรือผู้ละเมิดกฎ กติกาในท้องถิ่น เช่นเดียวกับสมาชิกในชุมชนไม่ยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกติกาทางสังคมที่ชุมชนร่วมกัน ประกอบกับการแตกตัวทางสังคม (Social Differentiation) ที่ทำให้ชุมชนเริ่มขาดความเป็นเอกภาพ และไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรประมงนั้น หากใช้กระบวนทัศน์แบบเดิม (Paradigms) คือ การให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจนำ และใช้หลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสนับสนุน แม้เปรียบเสมือนเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) แต่อาจไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ (Sufficient Condition) ในฐานะที่หลักประกันแห่งความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ของผู้คนที่อยู่ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมในบริบทของสังคมไทยที่ผ่านมา นั้นมีลักษณะที่ใช้ “กลไกรัฐเป็นตัวตั้ง” โดยชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ต่อรอง ด้วยเหตุนี้กลไกรัฐจึงเป็นผู้กำหนด “เกม” และ “ทิศทาง” ของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หากชุมชนหรือภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็ง พลังอำนาจในการต่อรองก็จะมีมาก ตรงกันข้ามหากทั้งสองภาคส่วนมีความอ่อนแอ กลไกรัฐก็จะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมในบางครั้งจึงเป็นเพียง “พิธีกรรม” ในเชิงสัญลักษณ์ หรือเป็นเทคโนโลยีทางอำนาจ (Technology of Power) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมการออกมาตรการหรือนโยบายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเท่านั้น

ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดเช่นนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigms Shift) ไปสู่การบริหารจัดการร่วม (Co-management) ระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนทัศน์ดังกล่าวได้พยายามเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ให้ผู้กระทำการทางสังคม (Actors) ได้มีโอกาสคิด ตัดสินใจ และปฏิบัติการทางสังคมร่วมกันบนหลักการความเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Partnerships) และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ผู้กระทำการทุกฝ่ายมีสถานะเท่าเทียมกัน ปฏิบัติการเช่นนี้ในทางรัฐศาสตร์เปรียบเสมือนปฏิบัติการภายใต้ตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขณะที่ในทางนิติศาสตร์ก็เปรียบเสมือนกับกระบวนการที่สร้างกฎกติการ่วม ซึ่งจะมีผลผูกพันและผูกมัดให้สมาชิกในสังคมต้องปฏิบัติตามร่วมกัน

## ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนโยบายเชิงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินการให้เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็วและตอบสนองต่อสภาพปัญหา รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงพื้นบ้าน
2. การชี้แจงความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมาย รวมถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมแก่ชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย
3. การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยเฉพาะกรณีเรือประมงพื้นบ้าน กลไกรัฐที่เกี่ยวข้องควรใช้หลักการทางรัฐศาสตร์ควบคู่กับหลักการทางนิติศาสตร์ เพื่อให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

## ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยครั้งนี้ มีประเด็นที่ควรนำไปสู่การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการทรัพยากรประมงหรือทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ระหว่างกลไกรัฐและชุมชนท้องถิ่น
2. การวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ (Cost-benefit Analysis) จากออกมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อใช้ข้อมูลจากงานวิจัยเป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะรวมทั้งปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาที่เป็นผลตามมาจากมาตรการของรัฐและกลไกรัฐ

## บรรณานุกรม

- “อียู” ยื่นหยัดสถานะไทยใบเหลือง. (2560, 18 กรกฎาคม). *ไทยรัฐออนไลน์*. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/content/1007899>.
- 3 ปี “ประมงไทย” อ่วมพิช IUU จีรัฐแก้กฎหมาย-ลดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ. (2561, 4 มกราคม). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-95972>.
- กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง. (2560, 31 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 16.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2558). *ข้อมูลภูมิสารสนเทศทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับปรับปรุงข้อมูลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2562). *อาณาเขตทางทะเลไทย*. เข้าถึงได้จาก [http://km.dmcr.go.th/th/c\\_54](http://km.dmcr.go.th/th/c_54).
- กรมประมง. (2553). *กฎระเบียบ IUU ของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: กลุ่มความร่วมมือกับต่างประเทศ กองประมงต่างประเทศ กรมประมง.
- กรมประมง. (2558ก). *แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติ ด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562*. ม.ป.ท.
- กรมประมง. (2558ข). *แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562*. ม.ป.ท.
- กรมประมงต่างประเทศ. (2552). *ความเป็นมา IUU*. เข้าถึงได้จาก <https://www.fisheries.go.th/fpo-trang/IUU/kampenma.pdf>.
- กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่า ด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982*. เข้าถึงได้จาก <http://mrpolicy.trf.or.th/Portals/0/Document/%E0%B8%BABook/UNCLOS-Thai.pdf>.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558). *ไทยยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์ และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล 1995*. เข้าถึงได้จาก [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=7157&filename=index\\_](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7157&filename=index_).
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2560, 3 พฤษภาคม). *ไทยยื่นภาคยานุวัติสารเพื่อเข้าเป็นภาคีความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์ และจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล 1995*. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/77299>.
- กฤษ กลันทรานนท์. (2553). *อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 : ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบใน การที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย.
- กวีพล สว่างแผ้ว. (2560). *กฎหมายทะเล ตอนที่ 1*. ชลบุรี: คณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (ม.ป.ป.). *บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ...* . เข้าถึงจาก [http://www.lrc.go.th/th/?wpfb\\_dl=8098](http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=8098).
- คณะกรรมการการยุโรป. (2558). *คำวินิจฉัยคณะกรรมการการยุโรป ว่าด้วยการแจ้งให้ประเทศที่สามารถรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม.* (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ และคณะ, แปล). เข้าถึงได้จาก <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/09/COMMISSION-DECISION-TH-EN-9-Sep-15-with-highlight-1.pdf>
- กรม. ไฟเขียวให้ชาวประมงกุ๊สสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อเปลี่ยนอาชีพอื่น. (2559, 29 พฤศจิกายน). *ไทยรัฐออนไลน์*. เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/content/797142>.
- โครงการสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน. (2561). *สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของประเทศไทยกับการใช้ทะเลอย่างยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก <http://marinepolicy.trf.or.th/>
- จตุรนต์ ธิระวัฒน์. (2558). *กฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2561). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่มที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชนัญชิตา ทิพย์ญาณ. (2560). การจัดการทรัพยากรร่วมเพื่อลดความขัดแย้ง “เมื่อทะเลมีเจ้าของ” *กรณีศึกษาชุมชนประมงพื้นบ้าน อ่าวบ้านดอน สุราษฎร์ธานี*. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 2(1). 73-88.
- ชล บุนนาค. (2555). *แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดประเทศไทย*. ชุดหนังสือโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ : คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.
- ชวลิต ชูขจร. (2544). *ผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยในทะเลหลวง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมให้เรือประมงที่ทำประมงในทะเลหลวงปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2556). *การสะสมทุนและโครงสร้างอำนาจชั่วคราวชั่วคราวในจังหวัดชลบุรี*. โครงการวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง. (2559, 8 พฤศจิกายน). *สภาพปัญหาและความต้องการของชาวบ้านในตำบลหนองคันทรัง*. การเสวนากลุ่มย่อย.
- ชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด. (2559, 7 ธันวาคม). *สภาพปัญหาและความต้องการของชาวบ้านในตำบลแหลมกลัด*. การเสวนากลุ่มย่อย.
- ชื่นสุมน รัตนจันทร์. (2542). *เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือเรือประมงต่างชาติที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาด้านการประมง*. เข้าถึงได้จาก [http://www.mkh.in.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58&Itemid=345&lang=en](http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=345&lang=en).
- ทม บันทิตเสถียร. (2559, 18 มกราคม). ประมงพื้นบ้านบ้านอ่าวใหญ่ ตำบลหนองคันทร้ง อำเภอมือเมือง จังหวัดตราด ให้สัมภาษณ์ใน ผู้จัดการออนไลน์. เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/local/viewnews.aspx?NewsID=9590000005845>
- ทัต จิตรสถาพร. (2559, 18 มกราคม). ประธานกลุ่มอนุรักษ์โลมาบ้านสะพานหิน ตำบลแหลมกลัด อำเภอมือเมือง จังหวัดตราด. ให้สัมภาษณ์ใน ผู้จัดการออนไลน์. เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/local/viewnews.aspx?NewsID=9590000005845>
- ทัศนีย์ ชัยเจริญ. (2541). *ผลทางกฎหมายต่อการประมงไทยของการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำด้วยกฎหมายทะเล 10 ธันวาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจำพวกคร่อมเขตระหว่างเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงและทรัพยากรสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทวัญ ธนมาลารัตน์. (ม.ป.ป.). *แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาค (RPOA-IUU) Regional Plan of Action (RPOA) to Promote Responsible Fishing Practices (Including Combating IUU Fishing) in the Region*. กรุงเทพฯ: กลุ่มกฎหมายระหว่างประเทศ กองประมงต่างประเทศ กรมประมง.
- ไทยพีบีเอส (ผู้ผลิต). (2558, 10 สิงหาคม). *เปิดปม ตอน ประมงต้องห้าม* [วิดีโอ]. เข้าถึงได้จาก [https://www.youtube.com/watch?v=SXsHI\\_Shzc8](https://www.youtube.com/watch?v=SXsHI_Shzc8).
- ไทยพีบีเอส (ผู้ผลิต). (2559ก, 11 กุมภาพันธ์). *เสียงประชาชน เปลี่ยนประเทศไทย : ชิดเส้นทะเล ชิดเส้นชีวิต ประมงพื้นบ้าน* [วิดีโอ]. เข้าถึงได้จาก <https://www.youtube.com/watch?v=9QDGcCdCFsE>.
- ไทยพีบีเอส (ผู้ผลิต). (2559ข, 3 มิถุนายน). *เวทีสาธารณะ : เรือเล็ก ประมงโลก* [วิดีโอ]. เข้าถึงได้จาก [https://www.youtube.com/watch?v=\\_3eYB6L6bZU](https://www.youtube.com/watch?v=_3eYB6L6bZU).
- ไทยอยู่ระดับเดิม เทียร์ 2 ต้องจับตา สหรัฐเปิดรายงานค้ำมนุษย์ 2017. (2560, 27 มิถุนายน). *ข่าวสด*. เข้าถึงได้จาก [https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news\\_420598](https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news_420598).
- ธนวรรธ กล้าปราบศึก. (2555). *การทำเหมืองแร่ใต้ทะเลลึกกับบทบาทขององค์การพื้นดินท้องทะเล ลีกระหว่างประเทศในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด แนวคิดพื้นฐาน เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นฤตรา ประเสริฐศิลป์. (2557). *ปัญหาและผลกระทบข้ามแดนจากการใช้มาตรการของสหภาพยุโรป เกี่ยวกับการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมกับความสอดคล้องกับมาตรา XX GATT 1994*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- นวนลภา ศรประดิษฐ์. (2559, 8 พฤศจิกายน). แคนนำภาคประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองคันทร้ง อำเภอมือง จังหวัดตราด. สัมภาษณ์.
- นิชดา เศรษฐะทัตต์. (2551). *หลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าในกฎหมายทะเลศึกษากรณีประมง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิตยา โพธิ์นอก. (2557). *ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- แบงค์ งามอรุณโชติ. (2556). *ความยุติธรรม คำพิพากษา ปัญหาสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: เปนไท. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดขนาดเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียนเรือ พ.ศ. 2560 (2560, 6 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 13.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2559. (2559, 19 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 15.
- ประมง 2 หมื่นลำไร้สัญชาติ อ่อนเปิดจดทะเบียนเรือใหม่-ผวาโทษหนัก. (2560, 5 สิงหาคม). *ฐานเศรษฐกิจ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thansettakij.com/content/187955>.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2558). *การประมงไทยกับ IUU: มุมมองทางกฎหมายทะเลและองค์การการค้าโลก*. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2015/07/60439>.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2559). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2551). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และคณะ. (2556). *เศรษฐกิจสีเขียวของชุมชนภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : กรณีศึกษาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันออก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค. (2552). *โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไทย*. ใน *เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักทำพระจันทร์*. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2559, พฤศจิกายน). ชาวประมงพื้นบ้านอ่าวตราด. สัมภาษณ์.
- แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทางรอดสุดท้ายอุตสาหกรรมประมง-กุ้งไทย. (2555, 15-17 ตุลาคม). *ประชาชาติธุรกิจ*. หน้า 14. เข้าถึงได้จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/70891/70891.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/70891/70891.pdf).
- พรพันธุ์ เขมคุณาศัย. (2549). *นโยบายรัฐและความขัดแย้งของชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกภาคใต้*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาโทศึกษามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. (2560, 28 มิถุนายน) *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-18.

- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. (2558, 13 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-45.
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558. (2558, 28 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-26.
- พวงทอง อ่อนอรุณ. (2556). *ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของทำเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม*. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พันทิพา เอี่ยมสุทธา. (2554). *กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing-IUU) : ผลกระทบและโอกาสสำหรับประเทศไทย*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักรับราชการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.
- เพลินพิศ โปธิสสัย. (2559). *การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม*. รายงานการวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะ สำหรับนักรับราชการระดับสูง รุ่นที่ 15. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพสิฐ พาณิชยกุล. (2543). *ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้: กฎหมายและประเพณีท้องถิ่น*. ใน อานันท์ กาญจนพันธ์ (บรรณาธิการ), *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ภัทริยา สวรรค์ตันชัย และคณะ. (2547). *การจัดการประมงชายฝั่งโดยชุมชน : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรพื้นที่เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในอ่าวปะทิว จังหวัดชุมพร*. ใน *เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 42 : สาขาวิทยาศาสตร์ สาขาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม*.
- ภูชงค์ ประดิษฐ์ธีระ. (2555). การเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 ของไทย. *นาวิกศาสตร์* 95(2). 22-25.
- ม.44 ฟาดหาง “ประมงพื้นบ้าน” ฝ่าด่านหินแก๊ส IUU หนีใบแดง. (2558, 13 สิงหาคม). *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. เข้าถึงได้จาก [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1439448542](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1439448542).
- มานิตา มัตนาวี. (2560). *มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง*. *วารสารการเมือง กฎหมาย และการบริหาร*, 9(2). 513-547.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2555). *การศึกษานโยบายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ อบต. และชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน.
- ยศ สันตสมบัติ. (2548). *มนุษย์กับวัฒนธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยศ สันตสมบัติ. (2543). *รัฐ ชุมชน และนโยบายการจัดการทรัพยากร: บทสำรวจองค์ความรู้*. ใน อานันท์ กาญจนพันธ์ (บรรณาธิการ), *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ยานยนต์ สราญรมย์. (2557). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ  
การทำประมงทางทะเล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะ  
นิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-90.
- รัฐบาลกำหนด 3 แนวทางบรรเทาความเดือดร้อนเรือประมงอวนรุน. (2559, 3 พฤศจิกายน).  
ฐานเศรษฐกิจ. เข้าถึงได้จาก <http://www.thansettakij.com/content/111279>.
- เรืองโร โตกฤษณะ. (2558). *โครงการปริทัศน์สถานภาพความรู้ เรื่อง การจัดการทรัพยากรทางทะเล  
และชายฝั่ง ทรัพยากรประมงทะเล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- เลิศชาย ศิริชัย. (2546). ชุมชนท้องถิ่นภาคใต้กับปัญหาสิทธิชุมชน. ใน ชลธิชา สัตยารัตนา  
(บรรณาธิการ), *สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้*. กรุงเทพฯ: แชนพ็อพพรีนติ้ง.
- วอลเตอร์ แอนเซอร์. (2552). *กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการ  
รายงาน และไร้การควบคุม (ไอยูยู) ฉบับที่ 1005/2008 ลงวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2009*  
เข้าถึงได้จาก [https://www.thaituna.org/home/download/report-  
fishery/Mr.%20Walter%20Anzer%20\(Thai\)%2024%20May%202016.pdf](https://www.thaituna.org/home/download/report-fishery/Mr.%20Walter%20Anzer%20(Thai)%2024%20May%202016.pdf).
- วัฒนา สุกันต์สีล. (2543). ชุมชนประมง ปัญหา และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ. ใน วัฒนา สุกันต์สีล,  
สมยศ พุ่มหว่า, นฤมล หิฎฐิระนันท์ และกิตติ อมตชีวิน (บรรณาธิการ). *ประเด็นพลวัต  
และความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม (กลุ่ม E2)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2558). *ประเมินผลการดำเนินการและมาตรการการแก้ไขปัญหา  
การทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ของประเทศไทยในรอบ 5 เดือน  
(พ.ค.-ก.ย.2558)*. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2015/10/wichan-iuu-6/>.
- วิริยะ คล้ายแดง. (2558). *การประมงที่ผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ*. เข้าถึงได้จาก  
[www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt.../ewt\\_dl\\_link](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt.../ewt_dl_link).
- วิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์. (2536). *สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สถาบัน  
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- วิสุทธิ์ ทองย้อย. (2559). รูปแบบการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมในพื้นที่เขตอนุรักษ์  
พันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อน หมู่บ้าน (เขตเล-เสบ้าน). ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติและ  
นานาชาติ ครั้งที่ 7 มหาวิทยาลัยหาดใหญ่*. (หน้า 604-601). สงขลา: มหาวิทยาลัย  
หาดใหญ่.
- เวทีประชาคมตำบลหนองคันทร้ง. (2560, 13 กรกฎาคม). การบริหารจัดการพื้นที่ทะเลชายฝั่งและ  
น่านน้ำภายในเพื่อการประมง. การสังเกตการณ์.
- เวทีประชาคมตำบลห้วยน้ำขาว. (2560, 13 กรกฎาคม). การบริหารจัดการพื้นที่ทะเลชายฝั่งและ  
น่านน้ำภายในเพื่อการประมง. การสังเกตการณ์.

- สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ผู้ผลิต). (2558, 12 กรกฎาคม). *เวทีเสียงประชาชน คนตราด* [วีดิทัศน์].
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมนึก หงษ์วิเศษ. (2559, 7 ธันวาคม). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมกลัด. สัมภาษณ์.
- สมนึก หงษ์วิเศษ. (2560, 25 มิถุนายน). อดีตชาวประมงและอดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมกลัด. สัมภาษณ์.
- สมบูรณ์ สุขพันธ์. (2549). *คลองกระ ประตุสู่ความมั่นคง และความมั่นคงแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thai-canal.com/PDF%20file/Gen.%20Somboon%20T.pdf>.
- สมปรารถนา อุปนันท์. (2555). *ปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง. *แนวทางระดับภูมิภาคในการจัดการประมงร่วม โดยวิธีการกำหนดสิทธิประมงให้ผู้ใช้ทรัพยากรที่มีลักษณะกลุ่ม ในการทำประมงขนาดเล็ก ในประเทศสมาชิกอาเซียน*. เข้าถึงได้จาก [www.rebyc-cti.org/downloads/doc\\_download/157-ref-06](http://www.rebyc-cti.org/downloads/doc_download/157-ref-06).
- สหรัษฎ์ระดับค้ำมนุษย์ในไทยขึ้น Tier 2 Watch List -ก.ต.ย.ันไทยมุ่งแสงต่อเต็มที่ (2559, 1 กรกฎาคม). *ไทยทริบูน*. เข้าถึงได้จาก [http://www.thaitribune.org/contents/detail/304?content\\_id=21176&rand=1468583428](http://www.thaitribune.org/contents/detail/304?content_id=21176&rand=1468583428).
- สันติพจน์ กลับดี. (2558). รู้จัก Tier 1 Tier 2 และ Tier 3 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์. เข้าถึงได้จาก [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=4391&filename=index](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4391&filename=index).
- สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี. (2561, 27 มกราคม). *รัฐบาลยืนยันส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล ชี้ฮิวแมนไรตวอตช์เลือกรายงานข้อมูลไทยติดลบ ย้ำทุกองค์กรควรเคารพสิทธิของผู้อื่น โปร่งใส เป็นธรรม*. เข้าถึงได้จาก <https://spm.thaigov.go.th/CRTPRS/spm-sp-layout6>.
- สุเทพ ปันจันนท์. (2560 13 กรกฎาคม). *ชาวประมงในจังหวัดตราด*. สัมภาษณ์.
- สุนันทา เจริญปัญญาอิง. (ม.ป.ป.). *สัญชาติเรือ : ความสำคัญของการมีสัญชาติเรือ*. เข้าถึงได้จาก <http://www.tri.chula.ac.th/triresearch/nationalityship/nationalityship.html>.
- แสงจันทร์ มาน้อย. (2557). *การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

- องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ. (2556). *ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม*. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- อรกานต์ บุญสุทธิ. (2555). *การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์นาวีและแนวทางการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). *มติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). *สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร: บทสังเคราะห์ผลของการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2549). *วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจในเศรษฐกิจไร้วัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ). (2543). *พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : สถานการณ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อิสระ ชาญราชกิจ, พิษณุ ศิริพิชญตระกูล, นุชรัตน์ หวังดี และศรัณย์ เพ็ชรพิรุณ. (2550). *การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม*. Capture Fisheries Technology Division, Training Department Southeast Asian Fisheries Development Center.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก [http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive\\_journal/jan\\_mar\\_13/pdf/aw15.pdf](http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/jan_mar_13/pdf/aw15.pdf).
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *วิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ... . วารสารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 33(4). 13-25.*
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2557). *มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2558). *ชุมชนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน*. *วารสารนักบริหาร, 35(1). 104-113.*
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 9(1). 7-26.*
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2560). *มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 10(1). 141-165.*
- อุธร ฤทธิลิก. (2556). *การจัดการทรัพยากรประมง*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- เอกทัน ทองดี. (2555). *การนำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาปรับใช้กับการประมงชายฝั่งของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีท้องถื่นภาคใต้*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Aligica, P & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*, 25(2). 237-262.
- Blaha, F. (2015). Impacts of the European Commission Yellow Cards in the Pacific. *SPC Fisheries Newsletter*.148 (September-December). 34-40.
- Carlson, L. & Berkes, F. (2005). Co-management: Concepts and Methodological Implication. *Journal of Environmental Management*, 75(1), 65-76.
- Centre Technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA). (2012). *Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : Impacts et défis pour les pays ACP*. Retrieved from <https://brusselsbriefings.files.wordpress.com/2012/10/reader-br-10-iuu-fisheries-fre.pdf>.
- Charles, A. T. (2001). *Sustainable Fishery Systems*. New York: Blackwell Science.
- Cleaver, F.D. & De Koning, J. (2015). Furthering Critical Institutionalism. *International Journal of the Commons*. 9(1), 1-18.
- Code of Conduct for Responsible Fisheries. (1995). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Rome.
- Combacau, J. & Sur, S. (2016). *Droit International Public*. (12ème edition). Paris: L.G.D.J.
- Daillier, P. & Pellet, A. (2002). *Droit International Public (Nguyen Quoc Dinh)*. (7ème edition). Paris: L.G.D.J.
- Department of State, United States of America. (2017). *Trafficking in Persons Report*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>.
- European Commission. (n.d.). *Illegal Fishing: The EU Rules to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal\\_fishing\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (n.d.). *Fisheries and Aquaculture Department*. Retrieved from <http://www.fao.org/fishery/en>.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *SCIENCE*, 162(13). 1243-1248.
- McConney, P. & Mahon, R. (2003). *Comparative Analysis of Coastal Resource Co-management in the Caribbean*. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.536.2848&rep=rep1&type=pdf>.
- Official Journal of the European Union. (2008). *Council Regulation (EC) No 1005/2008*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1005>.

- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(June 2010). 641-672.
- Parliamentarians for Global Action (PGA). (2017). *How Illegal Fishing Threatens the Safety of Crews*. Retrieved from [http://www.pgaction.org/pdf/campaigns/How\\_Illegal\\_Fishing\\_Threatens\\_Safety.pdf](http://www.pgaction.org/pdf/campaigns/How_Illegal_Fishing_Threatens_Safety.pdf).
- Pomeroy, S. & Rivera-Guieb, R. (2005). *Fishery Co-management: A Practical Handbook*. International Development Research Centre, Ottawa: Canada.
- Pomeroy, S. (1995). Community-base and Co-management Institution for Sustainable Coastal Fisheries Management in Southeast Asia. *Ocean & Coastal*, 27(3). 143-162.
- Schlager, E & Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3). 249-262.
- SEAFDEC Training Department. (2017, 15 June). *Southeast Asian Fisheries Development Center*. Retrieved from <http://www.seafdec.or.th/home/about-td>
- The EU IUU Regulation. (2016). *Building on Success EU on the Global Fight Against Illegal Fishing*. Retrieved from [http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/02/IUU\\_report\\_090216\\_web.singles.pdf](http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/02/IUU_report_090216_web.singles.pdf).
- Wikipedia. (2019). *Pacta sunt servanda*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Pacta\\_sunt\\_servanda](https://en.wikipedia.org/wiki/Pacta_sunt_servanda).
- World Wide Fund for Nature. (n.d.). *OCEANS*. Retrieved from [http://www.wwf.eu/what\\_we\\_do/oceans/iuu/](http://www.wwf.eu/what_we_do/oceans/iuu/).
- Young, M. (1979). *The Ethnography of Malinowski: The Trobriand Islands 1915-18*. Routledge & Kegan Paul. London, Boston and Henley.