



ผลกระทบภายใต้การแก้ไขปัญหการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้
การควบคุม: กรณีศึกษาชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี*

THE IMPACTS OF ADDRESSING ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED
FISHING: A CASE STUDY OF FISHING COMMUNITIES AT LAEM SING DISTRICT IN
CHANTHABURI PROVINCE

อาทิตยา โภคสุทธิ¹, วิศิษฐ์ศักดิ์ เนืองนอง^{1*}, ภูวดล คำสนิท¹, ภักกร แซ่ห่าน¹, ปุณณดา วรณิตวิวัฒน์², ศุนงค์นุช ศรีวิพันธ์³

Athidtaya pokkasut¹, Visitsak Nueangnong¹, Puvadol Damsanit¹, Phakaporn Shaehan¹, Punnada Worranitiwattana²,
Sunongnut Sriwiphan³

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี ประเทศไทย

¹Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi, Thailand

²คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี ประเทศไทย

²Faculty of Law, Rangsit University, Pathum Thani, Thailand

³นักวิชาการอิสระ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

³Independent Scholar, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: Visitsak.n@rbru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ รวมถึงการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากชาวประมงในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบภายใต้การบังคับใช้กฎหมายประมงนั้น ทำให้เกิดปัญหาในส่วนของ การปฏิบัติของชาวประมงและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มงวด ความไม่ชัดเจน ซับซ้อนของบทบัญญัติกฎหมาย ทั้งไม่สอดคล้องกับภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของชาวประมงในแต่ละพื้นที่ ชาวประมงต้องตกอยู่ในสภาวะล่มสลาย โดยรัฐไม่มีมาตรการดูแล ช่วยเหลือ หรือเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า ควรมีแนวทางในการพัฒนาโดยการกำหนดแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ที่มีความเหมาะสมในการป้องกันและยับยั้งการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งในระดับภูมิภาค ประเทศ สู่การประมงที่ยั่งยืน ตลอดจนการดูแลแก้ไขผลกระทบที่มีต่อวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ และความอยู่รอดของชาวประมงไทย ให้เหมาะสมและเป็นธรรม



คำสำคัญ: ผลกระทบ, การทำประมงที่ผิดกฎหมาย, ขาดการรายงานและไร้การควบคุม, ชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์

Abstract

This study aims to examine the impacts of law enforcement on the fishing communities in Laem Sing District, Chanthaburi Province, and to propose recommendations for improving legislation related to illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing. A qualitative research methodology was employed, involving documentary research from books, theses, and academic articles, and field data collection through in-depth interviews with local fishermen in the affected areas.

The findings reveal that enforcing fisheries laws has led to challenges in the practices of both local fishermen and relevant government officials. These issues stem from the strict enforcement, lack of clarity, and complexity of the legal provisions, which are often misaligned with fishermen's traditional knowledge and livelihoods in different areas. As a result, many fishermen have found themselves in a state of hardship and collapse. At the same time, the government has failed to implement adequate measures to support, assist, or provide fair compensation to those affected. The study recommends the development of an appropriate National Action Plan to prevent and deter illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing at the regional and national levels, as a pathway toward sustainable fisheries. Furthermore, it emphasizes the need for effective measures to address the impacts on Thai fishermen's livelihoods, occupations, and overall well-being fairly and equitably.

Keywords: Impacts, Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Laem Sing District Fishing Communities

บทนำ

การทำประมงถือได้ว่าเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นลำดับต้น ๆ ทั้งในด้านของการผลิตและส่งออกให้กับประเทศต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นแหล่งหาเลี้ยงปากท้องและสร้างรายได้ให้กับชาวประมง ตลอดจนก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องตามมาอีกมากมาย อย่างไรก็ตามการทำประมงที่ผ่านมายังคงประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำทะเล ซึ่งมีสาเหตุหลักจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ที่มุ่งหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ การมีผู้ประกอบการประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกิดสถานการณ์การทำประมงมากเกินไป ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนเรือประมง เครื่องมือการทำประมงที่มีประสิทธิภาพสูง การใช้เครื่องมือในการจับสัตว์น้ำที่มีการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน รวมถึงการบริหารจัดการการประมงของภาครัฐที่ไม่คำนึงถึงบริบทของ



ผู้ประกอบการประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนของการกำกับดูแลในเรื่องการทำการประมงในระดับสากลนั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) คือ 1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 : UNCLOS 1982) ซึ่งมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งว่าด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล อันประกอบด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล การอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรทางทะเล (ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, 2562) 2. จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries : FAOs CCRF) ซึ่งจะใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแล และการจัดการอนุรักษ์รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลให้มีความเหมาะสมอย่างยั่งยืนได้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2542) และ 3. กฎระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรป เพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนี้ ได้มีข้อกำหนดไว้ว่า ให้รัฐมีหน้าที่นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อให้เห็นว่ารรัฐนั้นมีการนำเอาหลักการและแนวทางในการบริหารจัดการทั้งด้านการอนุรักษ์ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลได้อย่างยั่งยืนตามหลักที่สากลได้วางแนวทางไว้ (กรมประมง, 2558)

บทบัญญัติหลักดังกล่าวข้างต้นได้เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารจัดการการประมงของไทย เพราะประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการแจ้งเตือนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย พร้อมทั้งได้มีการแนะนำให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้สอดคล้องกับหลักสากล เมื่อพ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการออกประกาศแจ้งเตือน หรือเรียกว่าการให้ “ใบเหลือง” กับประเทศไทย อันเนื่องมาจากประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือ (Flag State) ที่ต้องมีการจดทะเบียนเรือประมง และควบคุมดูแลเรือที่ได้มีการจดทะเบียน รัฐเจ้าของท่า (Port State) ที่ควรจะมีการตรวจสอบและมีการเก็บข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมงในประเทศของตน รัฐเจ้าของตลาด (Market State) ในการที่จะต้องกำหนดมาตรการทางการค้าเพื่อการป้องกันที่เหมาะสมว่าประเทศไทยนั้นไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล รวมถึงประเทศไทยไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกัน ยับยั้งและกำจัดการทำการประมง IUU และปล่อยให้เรือประมงที่ติดธงไทยมีการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ไม่ว่าจะเป็นในบริเวณน่านน้ำทั้งภายในและต่างประเทศ โดยไม่ได้มีการกำกับดูแล ควบคุมการทำการประมงทะเลในน่านน้ำไทย และไม่สามารถติดตามควบคุม ดูแลกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทั้งที่นำเข้ามาเพื่อการแปรรูปและส่งไปจำหน่ายยังประเทศในเครือสหภาพยุโรปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ประมง IUU มิให้มีการซื้อขายผ่านประเทศไทยและส่งออกไปยังตลาดประชาคมยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปในฐานะรัฐเจ้าของตลาดมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกันยับยั้งและการกำจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยตามกระบวนการนั้น คณะกรรมาธิการฯ จึงได้ออกประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการโดยการให้ ใบเหลือง พร้อมทั้งให้คำแนะนำรัฐบาลไทยในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อให้สินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์



น้ำของไทยที่จะส่งไปยังสหภาพยุโรปไม่เป็นสินค้าที่เกิดจากการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (กองประมงต่างประเทศ, 2552)

หลังจากการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน โดยได้ดำเนินการออกกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายในลำดับรองต่าง ๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการประมง ในการออกกฎหมายรวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการประมงที่มีปัญหาสะสมมานาน โดยในทางวิชาการ (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) มีการศึกษาพบว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติบางมาตราที่อาจจะขัดต่อหลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการประกอบอาชีพของประชาชน การเลือกปฏิบัติ ขาดความเสมอภาค รวมทั้งมีบทกำหนดโทษที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม การดำเนินการมีความซ้ำซ้อน ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ต่อชาวประมงพาณิชย์ ชาวประมงพื้นบ้าน ผู้ประกอบกิจการประมง และธุรกิจต่อเนื่องในภาคประมงไทย (ชวนพิศ จันทรวราทิตย์, 2560)

ชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี เป็นชุมชนประมงที่มีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดจันทบุรี มีการทำประมง ไม่ว่าจะเป็นประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของชุมชนมาแต่บรรพบุรุษในการประกอบอาชีพ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การทำประมงในพื้นที่ประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ข้อกำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงผลจากการบังคับใช้กฎหมายภายใต้การแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยใช้ชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์เป็นพื้นที่กรณีศึกษาว่าการบังคับใช้มาตรการนี้เกิดผลกระทบต่อการทำประมงในระดับชุมชนอย่างไร และภายใต้ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นควรมีแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ตั๋วบทกฎหมาย รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกจากชาวประมงในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง คือ ชุมชนประมงตำบลเกาะเปริด และชุมชนประมงตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึง



ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย อันนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัย

การสรุปผลการวิจัยนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาผลกระทบภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี

จากการศึกษาพบว่า ประการที่หนึ่งผลกระทบของกฎหมายจากการบังคับใช้กฎหมายประมงต่อชุมชนประมงตำบลเกาะเปริด อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี คือ มีการกำหนดเขตพื้นที่ทำการประมง การกำหนดเครื่องมือต่าง ๆ ในการทำการประมง ที่ไม่มีความสอดคล้องกับบริบทของชุมชน วิถีชีวิต เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างหลากหลายทางภูมิโนเวศ มีการจำกัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นธรรม โดยกฎหมายได้กำหนดการจับสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสม ทั้งในการประกอบอาชีพประมงนั้นชาวประมงไม่สามารถที่จะกำหนดการจับ ขนาด ชนิดของสัตว์น้ำได้ เพราะสัตว์น้ำบางชนิดส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่ปะปนในแหล่งน้ำเดียวกัน ชาวประมงไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือเลือกจับสัตว์น้ำใดโดยเฉพาะได้ มีการกำหนดอายุผู้ที่จะสามารถทำงานในเรือประมง ที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวประมง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะติดตามไปออกเรือตั้งแต่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ส่งผลให้บุคคลในครอบครัวชาวประมงที่อายุน้อยไม่ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถออกทะเลเพื่อไปทำงานได้ ส่งผลให้เสียประโยชน์ในการประกอบอาชีพประมงที่มีมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และปัญหาในเชิงปฏิบัติเนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของกฎหมาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายยังมีความทับซ้อนกัน ทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันของทั้งของเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองและของชาวประมง ทั้งระบบในการติดตามเรือ และการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากก่อนนำเรือออกจากท่าเรือ และเจ้าหน้าที่ที่มีปริมาณที่ไม่เพียงพอและไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดที่ครบถ้วนชัดเจน ส่งผลให้ชาวประมงต้องใช้เงินทุนที่เพิ่มมากขึ้น และมีอุปสรรคต่อการทำประมงอย่างไม่เหมาะสม ทั้งในการที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดนั้น ชาวประมงไม่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินหรือชดเชยใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากรัฐแต่อย่างใด (ชินะกานต์ แสงอำนาจ และคณะ, 2558)

ประการที่สองผลกระทบของกฎหมายจากการบังคับใช้กฎหมายประมงต่อชุมชนประมงตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี คือ พบปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเข้มงวด มีความไม่ชัดเจน ทับซ้อนของบทบัญญัติกฎหมาย ทำให้ชาวประมงขาดความรู้ความเข้าใจต้องได้รับโทษอย่างรุนแรง และการดำเนินการต่าง ๆ เป็นการเพิ่มภาระแก่ชาวประมง ไม่ว่าจะเป็นเอกสารก่อนนำเรือออกจากท่าเรือ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานข้อจำกัดทางด้านกฎหมายต่าง ๆ เช่น การจับสัตว์น้ำวัยอ่อน และมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงสวนทางกับรายได้ของชาวประมง อีกทั้งไม่มีมาตรการใด ๆ ในการช่วยเหลือเยียวยาให้แก่ชาวประมง ทำให้หลายครัวเรือนมีภาระหนี้สินส่งผลต่อเศรษฐกิจภายในชุมชน



2. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

จากการศึกษาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อการส่งเสริมการประมงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น ในปัจจุบันพบว่า มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่บังคับใช้อยู่ ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง ตลอดจนบริบทของชุมชนประมงนั้น ในการนำเสนองานวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่มีต่อชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี ตลอดจนแนวทางการพิจารณาแก้ไขเนื้อหาในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถแยกได้ดังนี้ คือ ในด้านการบริหารจัดการด้านการประมง บทบัญญัติต่างๆในประเด็นนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านการประมง ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง (ธวัชชัย สุวรรณพานิช และคณะ, 2560) สามารถสรุปได้ว่าในบทบัญญัติในด้านการบริหารจัดการด้านการประมงเพื่อให้มีหลักการที่ดีขึ้นนั้น ในการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประมงในทุกภาคส่วนนั้น ควรมีการส่งเสริมสนับสนุนและให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการมีส่วนร่วมของชาวประมงผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาใช้เป็นฐานในการกำหนดแนวทางการทำประมง และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำที่เหมาะสม ประการที่สองในด้านการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน ในประเด็นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำ และระบบนิเวศ พบประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ คือ 1) การจับสัตว์น้ำขนาดเล็ก 2) เครื่องมือทำการประมง 3) การควบคุม เฝาระวัง ตรวจสอบ 4) พนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถสรุปได้ว่า ในการที่จะกำหนดขนาดของสัตว์น้ำ เพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำวัยอ่อนหรือการป้องกันมิให้มีการจับสัตว์น้ำที่เป็นลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจหรือสัตว์น้ำวัยอ่อนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์นั้น ควรมีข้อพิจารณาว่าในการกำหนดขนาดของสัตว์น้ำ ต้องตั้งบนพื้นฐานของข้อมูลทางวิชาการเป็นหลัก เนื่องจากจะต้องมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็ก สัตว์น้ำวัยอ่อน หรือสัตว์น้ำขนาดเล็กที่โตเต็มวัยแล้ว เพื่อสนับสนุนในการกำหนดข้อกำหนดที่มีความจำเป็น สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ข้อมูลในศึกษาวิจัยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเจริญเติบโต ที่อยู่ ภูมินิเวศ การอพยพเคลื่อนย้ายในแต่ละช่วงนั้น จะมีความเชื่อมโยงกับขนาดของสัตว์น้ำชนิดต่าง ๆ ในการประกาศกำหนดเกี่ยวกับสัตว์น้ำ (พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2561) ควรส่งเสริมการดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับสัตว์น้ำเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างรอบด้าน มีการรับฟังความคิดเห็นของชาวประมงผู้ที่เกี่ยวข้องและสามารถยอมรับร่วมกัน จึงออกประกาศเพื่อให้มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ในด้านการพิจารณาเครื่องมือในการทำประมง ควรให้มีการศึกษาวิจัยเครื่องมือประเภทต่าง ๆ เพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการที่เพียงพอ เนื่องจากบริบทของพื้นที่แต่ละพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกัน และในส่วนของบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม เฝาระวัง การป้องกันและการยับยั้งการประมงที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ มีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ข้อกำหนดการนำเรือออกจากท่าและการนำเรือกลับเข้าเทียบท่า ดังนั้นหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ควรจะต้องมีการปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพตามสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)



อภิปรายผล

จากการวิจัย สามารถอภิปรายผลโดยนำเสนอได้ดังนี้

1. ในด้านสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมง จากการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายนั้น รัฐไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบอาชีพประมง สร้างความเสียหายต่อภาคการประมงอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ และชาวประมงส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายในเชิงปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐควรให้ความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นแนวคิดที่จะแสดงให้เห็นถึงหลักการของกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายในทุกส่วน เพื่อใช้ในการพัฒนาและการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายให้เหมาะสมนั้น และนับได้ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะเป็นต้นทางในที่ดี เพื่อการที่จะทำให้นโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐดำเนินการไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการนี้รัฐควรมีการรับฟัง และเคารพต่อความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากผู้มีประสบการณ์ รวมถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเนื่องในทุกมิติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจความเข้าใจในกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายในเชิงปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพ และในการออกกฎหมายภาครัฐควรจะต้องมีการชี้แจงเหตุผลตลอดจนความสำคัญความจำเป็นในการที่จะออกกฎหมายดังกล่าว ว่าด้วยเหตุสำคัญอย่างไร ตลอดจนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ภายใต้การออกกฎหมายดังกล่าว ในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางกฎหมายนี้ (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2559) จะถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อันจะส่งผลให้กฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ของชาวประมง ตลอดจนภาคการประมงในทุกภาคส่วน ผู้เกี่ยวข้องนั้น เพื่อให้ได้รับการแก้ไขด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม

2. ในด้านการพัฒนาการประมง ซึ่งจะเห็นว่าได้เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาการประมงนั้นจะต้องสร้างความยั่งยืนอย่างสมดุลในทุกมิติ รวมตลอดถึงการให้ความสำคัญอย่างยิ่งของทรัพยากรสัตว์น้ำ และหากยังมีการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ เช่นในการทำการประมงที่มากเกินไปจนธรรมชาติไม่อาจจะผลิตทดแทนได้ทันห้วงเวลาเช่นปัจจุบัน จะส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมานานให้ถูกทิศทาง ควรได้รับการแก้ไขทั้งระบบตั้งแต่ ต้นน้ำ กลางน้ำจนถึงปลายน้ำ ซึ่งรากฐานของปัญหาทั้งหมดนั้นมากจากการบริหารจัดการของภาครัฐ ในการนี้ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับผลในระยะยาว ซึ่งยังพบว่าเรื่องปัญหาการประมงได้รับการบรรจุอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จึงควรมีหลักในการบริหารจัดการและที่จะต้องคำนึงถึง ความยั่งยืนของระบบทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศ บริบทของชุมชนประมงในแต่ละพื้นที่ รวมถึงสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน ชาวประมงพาณิชย์ในการที่จะเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงควรมีการบริหารจัดการประมงที่ดี ทั้งในระดับชุมชน และทุกส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนและรอบด้าน

ในการนี้ยังพบว่า ในเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ยังมีผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวมาก่อนหน้านี้ คือ



1. งานศึกษาวิจัยของ Soyer, B., Leloudas, G. and Miller, D. ศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม: การพัฒนาเพื่อตอบสนองกฎหมายในลักษณะองค์รวม (Tackling IUU Fishing : Developing a Holistic Legal Response) จากผลการศึกษาพบว่า การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมนั้น ปัญหาระดับโลกซึ่งคุกคามระบบนิเวศทางทะเล นอกเหนือจากความเสี่ยงทางด้านการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและความมั่นคงในภูมิภาค ซึ่งเชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการก่ออาชญากรรม มาตราการทางกฎหมาย เช่น การแนะนำระบบแผ่นระบุหรือปฏิเสธรการให้บริการแก่เรือที่มีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ถูกนำมาใช้ในระดับชาติและระดับนานาชาติเพื่อต่อสู้กับการปัญหาดังกล่าว เพื่อยับยั้งการประมงแบบ IUU Fishing ในการเข้าถึงการประกันภัยสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องควรจะมีข้อกำหนดบางอย่าง และมีการปรับปรุงกระบวนการประเมินความเสี่ยงของผู้จัดจำหน่าย (พวงทอง อ่อนอุระ, 2561) อย่างไรก็ตามมีการสนับสนุนว่าแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการปฏิรูปของสหภาพยุโรปหรือกฎหมายภายในประเทศที่ผู้ให้บริการประกันภัยรับผิดชอบภายใต้ข้อผูกพันในเชิงบวกที่ชัดเจนครอบคลุมในการปฏิเสธผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมงแบบ IUU Fishing (Soyer, B., Leloudas, G., & Miller, D., 2017)

2) งานศึกษาวิจัยของ ชุมสิน ชมชูชื่น ศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาวิจัยนั้นพบว่า ในประเด็นจากการแก้ไขปัญหการทำประมงนั้นคือ ความไม่เข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นของชาวประมง ชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมานั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนั้นรัฐไม่มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตตัวเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยที่ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพประมงของตัวเอง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อเอกสาร เครื่องมือ ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ชาวประมงต้องดำเนินการโดยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งบางอย่างมีราคาสูง ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือในราคาที่เหมาะสม เพราะชาวประมงต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในส่วนนี้เอง และที่สำคัญชาวประมงมองว่าปัญหาการออกนโยบายดังกล่าวเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ (ชุมสิน ชมชูชื่น, 2561)

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า การทำการประมงในแต่ละพื้นที่นั้น เครื่องมือในการทำประมงชุมชนประมง มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างตามวิถีชีวิตที่มีมาแต่ในอดีต ไม่ว่าจะเป็นสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรสัตว์น้ำ และบริบทของพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ ในการนี้ภาครัฐควรมีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่รอบด้าน เพื่อการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาภาคการประมงอย่างถูกต้องทิศทาง และในการดำเนินการจัดทำกฎหมายประมงอย่างเร่งด่วน ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อภาคการประมงและผู้ประกอบอาชีพในห่วงโซ่อุตสาหกรรมในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ควรนำหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบ โดยมี



การรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงและมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละพื้นที่อย่างทุกมิติ ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับวิถีชีวิตและชุมชน ที่เป็นฐานรากของสังคม

สรุป/ข้อเสนอแนะ

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาผลกระทบภายใต้การบังคับใช้กฎหมายประมงที่มีต่อชุมชนประมงอำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรีแล้ว มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขกฎหมายอย่างเร่งด่วนนั้น ขณะเดียวกันรัฐควรเพิ่มการให้ความรู้ ความเข้าใจ กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีการแจ้งล่วงหน้าและให้เวลากับผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีเวลาในการเตรียมการ ตลอดจนมีมาตรการในการดูแลแก้ไขผลกระทบต่อวิถีชีวิต การประกอบอาชีพและความอยู่รอดของชุมชน ช่วยเหลือ เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
2. การกำหนดนโยบายที่เข้มงวดนั้น ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียเคารพต่อความคิดเห็นของชาวประมง รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ครบทุกมิติ ในการแก้ไขปัญหาการประมง
3. รัฐควรจัดตั้งศูนย์กลางในการควบคุมตลอดจนการบริหารจัดการประมงทะเลอย่างเหมาะสม สร้างบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอ และเพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับทะเลและการประมงทะเล ตลอดจนเรื่องกฎกติกาการทำประมงระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของกรมประมงรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. มีการดำเนินปรับปรุงแผนการดำเนินการติดตามตรวจสอบ ควบคุม การเฝ้าระวัง ระบบรายงานการทำประมง และบังคับใช้กฎหมายที่เพียงพอ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อการทำประมงที่ผิดกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับข้อกำหนดของหลักสากล

เอกสารอ้างอิง

- กรมประมง. (2558). แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562. เข้าถึงได้จาก กลุ่มเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กรมประมง : <https://www4.fisheries.go.th/doffile/fkey/ref17314>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2542). จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ. เรียกใช้เมื่อ 15 เมษายน 2568 จาก กองกฎหมาย กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์: <https://www.fisheries.go.th/law/web2/images/international/>
- กองประมงต่างประเทศ. (2552). กฎระเบียบของสหภาพ ยุโรปเกี่ยวกับ IUU Fishing. เข้าถึงได้จาก กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์: https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20170301102510_file.pdf



- ชวนพิศ จันทรวราหิตย์. (2560). รายงานวิจัยเรื่องแนวทางการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม. กรุงเทพมหานคร: กอง ประมงต่างประเทศ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ชินะกานต์ แสงอำนาจ และคณะ. (2558). รายงานวิจัยการศึกษาปัญหากฎหมายชาวประมงในอำเภอขลุง จังหวัด จันทบุรี. จันทบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2562). รายงานวิจัยโครงการศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชุมสิน ชมชูชื่น. (2561). นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี. วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์, 1(1), 27-48.
- ธวัชชัย สุวรรณพาณิชย์ และคณะ. (2560). การศึกษาโครงการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 8(1), กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 12-28. เข้าถึงได้จาก <https://repository.seafdec.or.th/>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). 3ปี “ประมงไทย” อ่วมพิช IUU จักรัฐแก้กฎหมาย-ลดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ. เข้าถึงได้จาก ประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์: <https://www.prachachat.net/economy/news-95972>
- พวงทอง อ่อนอุระ. (2561). การแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตามหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของตราสารระหว่างประเทศ. วารสารการประมง อีเล็กทรอนิกส์, 1(2), 72-92.
- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ. (2561). รายงานวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำ ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศน์อ่าวตราด จังหวัด ตราด. ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออก กฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. (2559). คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โครงการ การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก สำนักงานกิจการ ยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: https://www.oja.go.th/wp-content/uploads/2017/03/RIA_Manual.pdf
- Soyer, B., Leloudas, G., & Miller, D. (2017). Tackling IUU Fishing: Developing a Holistic Legal Response. Transnational Environmental Law, 7(1). doi:10.1017/S2047102517000267