

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

มาตรการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน ดังที่บัญญัติในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน เช่น การนิยามรูปแบบประมงพื้นบ้าน การควบคุมและกำกับการทำประมงพื้นบ้าน ดังกรณีการกำหนดเครื่องมือทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดให้การทำประมงพื้นบ้านต้องอยู่ในเขตทะเลชายฝั่ง หรือกรณีใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ เช่นเดียวกับการกำหนดมาตรการทางปกครองที่มีการนิยามการฝ่าฝืนกฎหมายของเรือประมงพื้นบ้าน ทั้งการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง การทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง การดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง การจับสัตว์น้ำหรือนาสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่ากำหนดขึ้นเรือประมง ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษผู้ทำการประมงพื้นบ้านที่ทำผิดกฎหมายทั้งการปรับและจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการตรากฎหมายในระดับรองที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้านอีกหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง เช่น การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) อีกหลายฉบับ เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้และบริเวณพื้นที่และระยะเวลาในการทำการประมงที่ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนเคย ที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2559 การกำหนดเครื่องมือทำการประมง รูปแบบ และพื้นที่ทำการประมงของเครื่องมือประมงคราดหอยที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560 การกำหนดขนาดเรือของผู้มีสัญชาติไทยที่ทำการประมงพื้นบ้านและประมงน้ำจืดที่ไม่ถือเป็นเรือไร้สัญชาติ แม้ไม่จดทะเบียน

เรือ พ.ศ. 2560, การกำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560 เป็นต้น รวมทั้งการออกประกาศกรมประมง (ออกตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เช่น ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น พ.ศ. 2558 การกำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือทำการประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 การกำหนดประเภทและขนาดเครื่องมือทำการประมงโดยไม่ใช้เรือประมงที่ต้องได้รับใบอนุญาต พ.ศ. 2559 การกำหนดแบบและรายการหนังสือการจับและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

เมื่อศึกษาเทียบเคียงกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982) อนุสัญญานี้มีจุดประสงค์เพื่อให้การนำทรัพยากรสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างยั่งยืนและเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) จึงได้เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม โดยมีการบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรการและแผนปฏิบัติการออกมาเพื่อบังคับใช้ และเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทั้งนี้การที่จะป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงแบบ IUU ให้หมดสิ้นไปนั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกประเทศ ไม่แต่เฉพาะรัฐชายฝั่งที่มีอาณาเขตทางทะเลและมีการดำเนินกิจกรรมการประมงทางทะเลเท่านั้นรัฐภายในซึ่งเป็นตลาดสินค้าสัตว์น้ำก็สามารถกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงแบบ IUU ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่าเรือ รัฐชายฝั่ง และมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศไว้เพื่อให้แต่ละประเทศและองค์กรบริหารจัดการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้านการประมง

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นได้อย่างชัดเจนว่าฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการบริหารจัดการประมงนั้นรัฐและกลไกรัฐเพื่อเป็นการให้สอดคล้องรองรับไปกับแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิก

การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) และได้ นำกรอบคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกภายใต้หลักการ “การทำประมงที่ให้ผลตอบแทน สูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY)” มาใช้ วิธีคิดในการจัดการ ประมงลักษณะนี้แม้จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติ แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้าง ปัญหาและความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข (Conditions)” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาหลากหลายรูปแบบตามมา ขณะที่มาตรการแก้ไขปัญหาลักษณะ ต่าง ๆ ข้างต้น ก็เป็นการแก้ปัญหาแบบสั่งการและควบคุม โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ประเทศไทย หลุดพ้นจาก “โอบล้อม” ของสหภาพยุโรปมากกว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้เกิดความอย่าง ยั่งยืนหรือทำการประมงที่มีความรับผิดชอบ และการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สัตว์น้ำ อย่างยั่งยืน

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการประกาศใช้มาตรการแก้ไขการทำประมงผิด กฎหมายที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้าน ผู้เขียนเห็นว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการ ปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้าน ต่อมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่างเข้มงวดและโดยฉับพลัน เนื่องจากที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงของกลไกรัฐเป็นไปในลักษณะ ผ่อนปรนมาโดยตลอดกระทั่งเกิดแรงผลักดัน (Push Factor) จากสหภาพยุโรปทำให้มีรัฐบาลไทยและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับแก้กำหนดกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงขึ้นใหม่ หลังจากนั้นก็ มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเข้มงวด กระทั่งระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อ ชาวประมงพื้นบ้าน ในลักษณะต่าง ๆ

ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง พื้นบ้าน หรือที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบ มีการนำมาใช้อย่างยืดหยุ่น ไม่จำกัดสิทธิ ของชาวประมงพื้นบ้านที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเกินไป เพื่อสานต่อประมงพื้นบ้านที่ต้องอาศัย ลูกหลานในการออกเรือเพื่อช่วยที่บ้านทำงาน แต่พอมีกฎหมายประมงแบบนี้ออกมา เด็กอายุต่ำกว่า 18 ไม่สามารถออกเรือได้ ฉะนั้นภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดวิธีการจับปลา การอ่านทิศทางลม การอ่าน กระแสน้ำ การดูทิศทางน้ำ ก็ไม่สามารถส่งต่อไปยังลูกหลานชาวประมงได้ ซึ่งเป็นแรงงานสำคัญที่ ช่วยพ่อแม่ทำประมง จึงได้มีการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้าน ซึ่งจะกล่าว ต่อไปในข้อเสนอแนะ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 และบทที่ 3 และวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการทำประมงพื้นบ้านในบทที่ 4 ทำให้ได้มาซึ่งปัญหา และนำมาสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง กำหนดเขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำหรับกิจการการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำควบคุมประเภทการเพาะเลี้ยงหอยทะเล พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่น นอกจากนั้นควรกำหนดให้กรมประมงมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งกำหนดให้นิติบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประมงในท้องถิ่นมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่องค์กรนั้นตั้งอยู่ โดยองค์กรดังกล่าวจะมีสิทธิเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาการประมงรวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการออกประกาศต่อคณะกรรมการประมง เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

2) แก้ไขเพิ่มเติมประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง ให้อีร้อดอนสิ่งปลูกสร้าง อาคาร (ขนำฝ้ายหอยและ โสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในเรื่องระยะเวลาในการตั้งอีร้อดอน โดยกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาจากเดิมที่กำหนด 60 วันและขยายออกไปเป็น 120 วัน เพื่อให้อีร้อดอนสิ่งปลูกสร้างอาคาร (ขนำฝ้ายหอยและ โสมสเดย์) หรือสิ่งใด ๆ ที่ได้ก่อสร้างหรือติดตั้งในที่จับสัตว์น้ำบริเวณทะเลอ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อลดความเสียหายแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นไปตามหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นการดำเนินงานต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดการ เก็บรักษาการซ่อมแซมการใช้อย่างประหยัดและการสงวนรักษา เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษย์ได้ใช้ตลอดไปอย่างไม่ขาดแคลนหรือมีปัญหาใด ๆ

3) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงานในส่วนของชุมชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวนี้ควร

ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน และที่สำคัญ คือ ประชากรในชุมชนนั้น และให้คณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการจัดนโยบายและแผน ให้หน่วยงานรับผิดชอบจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนชายฝั่งหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการตามที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้หน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสม ทั้งให้คำปรึกษา ข้อมูล หรือการจัดวิทยากรเพื่อให้ความรู้อันจะเป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่ได้รับคำร้องขอ และเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการสนับสนุน โครงการ หรือกิจกรรมแก่ชุมชนชายฝั่งในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้หน่วยงานรับผิดชอบให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความช่วยเหลืออื่นใดที่จำเป็นรวมทั้งกำกับติดตามให้ผู้ได้รับอนุมัติดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรม