

บทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายตามมาตรฐาน
การทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
กรณีศึกษา : ประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

**The role of the government in solve the problem of illegal fishing, according to the
IUU Fishing standard, with concept new public management reform: case studies
of local fishing groups in Ban Laem district Phetchaburi Province.**

ศิวกรณ์ พันธุ์วิชาติกุล*
Siwakon Phanwichatkun
Siwakon.pha@ovec.moe.go.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ จำนวน 5 คน และชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินการออกนโยบายและมาตรการทางกฎหมายอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ด้วยการกำหนดขนาดของเครื่องมือและประเภทของเครื่องมือทำการประมง และการกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านทุกลำจะต้องมีใบอนุญาตการใช้เครื่องมือทำการประมง 1 ลำ ต่อเครื่องมือทำการประมง 1 ชนิด รวมไปถึงการกำหนดเขตทำการประมงพื้นบ้านให้ห่างจากชายฝั่งไม่เกิน 3 – 3.7 ไมล์ทะเล ตามกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2565 นั้น เป็นการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการ ที่ส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านไม่สามารถออกไปทำการประมงได้ และจะต้องดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเครื่องมือทำการประมงให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งนี้แม้ว่าสหภาพยุโรปได้ประกาศปลดสถานะใบเหลืองให้กับประเทศไทย 8 มกราคม 2562 ไปแล้ว แต่การแก้ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประมงพื้นบ้านยังคงมีไม่มากนัก

คำสำคัญ: ประมงพื้นบ้าน; อำเภอบ้านแหลม; จังหวัดเพชรบุรี

Keywords: local fishing; Ban Laem district; Phetchaburi Province

* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายตามมาตรฐานการทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กรณีศึกษา : ประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

สถานการณ์การทำประมงและการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย เป็นการทำให้ประมงที่เข้าข่ายการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และมีความเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานผิดกฎหมายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงและอุตสาหกรรมประมง จึงทำให้ประเทศไทยถูกสหภาพยุโรปจับตามองถึงสถานการณ์การทำประมงและการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมงในประเทศไทย เนื่องจากสินค้าประมงของไทยมีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก โดยสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้มีการตระหนักถึงที่มาของสินค้าประมงเหล่านั้นว่าได้มาอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และขัดต่อหลักการทำประมงของสหภาพยุโรปหรือไม่ เนื่องด้วยประเทศไทยได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากแห่งหนึ่ง มีการค้ามนุษย์ มีการใช้แรงงานผิดกฎหมาย มีการจ่ายค่าแรงและสวัสดิการต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และยังมีกรณีการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมประมง รวมถึงการที่ประเทศไทยมีพฤติกรรมการทำประมงขัดต่อมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากการทำประมงที่เกินขนาด (Overfishing) ที่เป็นภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม เกินความสามารถในการผลิตของธรรมชาติ และมีพฤติกรรมการทำประมงที่เป็นการตัดวงจรการเติบโตของทรัพยากรทางทะเลตามธรรมชาติ ด้วยการจับสัตว์น้ำวัยอนุบาล จึงทำให้ประเทศไทยเป็นที่จับตามองของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับมาตรการการทำประมงของไทยว่าเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรปตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU ที่ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated : IUU Fishing) หรือไม่ โดยมาตรการดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม 2553

เมื่อประเทศไทยมีสถานการณ์การทำประมงที่เข้าข่ายการทำประมงผิดกฎหมาย IUU Fishing ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป จึงได้ส่งเจ้าหน้าที่จากกลุ่มสหภาพแรงงานและกลุ่มสหภาพยุโรปเข้ามาเพื่อสังเกตการณ์สถานการณ์การทำประมงและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยถึง 3 ครั้ง คือ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งการเข้ามาสังเกตการณ์ในประเทศไทยทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานและกลุ่มสหภาพยุโรปพบข้อเท็จจริงว่า ประเทศไทยยังมีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม รวมถึงมีการใช้แรงงานผิดกฎหมายในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมงและการทำประมงอยู่ด้วย จนนำไปสู่การหารือร่วมกันระหว่างกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries: DG MARE) กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องของไทยเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2554 เพื่อช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาและหาทางออกให้กับอุตสาหกรรมประมงของไทย แต่ทว่าการเข้ามาของผู้สังเกตการณ์เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557 ที่เป็นการเข้ามาตรวจสอบประเมินผลความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยสำนักงานที่ปรึกษาเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป ได้รับการแจ้งอย่างไม่เป็นทางการจากคณะกรรมการยุโรป ถึงแนวทางการดำเนินงานที่มีต่อประเทศไทยที่มีแนวโน้มเป็นประเทศไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย โดยคณะกรรมการยุโรปได้ให้ความเห็นว่า ข้อบกพร่องในการบริหารจัดการประมงไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยังไม่ปรากฏความคืบหน้าในการดำเนินงานในการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จึงทำให้คณะกรรมการยุโรปจำเป็นต้องประกาศให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย (possibility of identification) เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 เพื่อขึ้นบัญชีให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในการไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เนื่องด้วยประเทศไทยไม่มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาในระดับนโยบายด้านกฎหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์การทำประมงภายในประเทศที่ผิดกฎหมาย เพราะประเทศไทยมีการทำ

ประมงผิดกฎหมายของเรือที่ชักธงสัญชาติไทยที่ทำประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมีการทำประมงโดยใช้เครื่องมือทำประมงผิดกฎหมาย (ใช้อุปกรณ์ที่มีขนาดความถี่เล็กกว่าที่กำหนด) ในปี 2558 รัฐบาลไทยภายใต้การบริหารงานของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีการออกมาตรการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมายตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing อย่างเข้มงวดและเร่งด่วน ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อรักษาสถานะการส่งออกสินค้าประมงของไทยเอาไว้ โดยรัฐบาลได้นำเรื่องการแก้ไขปัญหการทำประมงเข้าสู่แผนการปฏิรูปภาคการเกษตร ซึ่งการปฏิรูปภาคการเกษตรนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ ให้ศึกษาพิจารณาการปฏิรูปภาคเกษตรด้วยระบบการเกษตรที่ยั่งยืน รวมถึงแนวทางการจัดการประมงผิดกฎหมายด้วย

โดยในปี 2558 กรมประมง ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการควบคุมการทำประมงของเรือประมงไทยเพื่อไม่ให้มีการทำประมงที่ขัดต่อแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยการวางระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ระบบการควบคุมการทำประมง ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เดิม สำหรับการควบคุมการทำประมงไม่ให้เป็นการทำประมงที่ขัดต่อแนวทางของ IUU Fishing และกำหนดให้ต้องมีการขอจดทะเบียนเรือไทย การขอใบอนุญาตใช้เรือสำหรับการทำประมง และการขอใบอนุญาตทำการประมง หากเรือประมงลำใดไม่มีการขึ้นทะเบียนหรือไม่มีใบอนุญาตที่เรียกว่า "ใบอาชญาบัตร" จะไม่สามารถทำการประมงได้อย่างถูกกฎหมาย โดยมาตรการดังกล่าวบังคับใช้เมื่อ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไปโดยไม่มีการผ่อนผัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมายตามที่สหภาพยุโรปเรียกร้อง ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดของภาครัฐเป็นเหตุให้เรือประมงไทยในหลายจังหวัดประท้วงหยุดเดินเรือจำนวนมาก จากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ทำให้เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ สหภาพยุโรปได้ประกาศปลดสถานะใบเหลืองของภาคประมงไทย เพื่อแสดงการยอมรับต่อความก้าวหน้าของการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ของไทย ที่พัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ไทยได้รับสถานะใบเหลืองเมื่อปี ๒๕๕๘ จนประสบความสำเร็จในการยกระดับอุตสาหกรรมประมงของไทยทั้งระบบเทียบเท่ามาตรฐานสากล (กระทรวงต่างประเทศ, 2562) แต่ทว่าการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเข้มงวดและเร่งด่วนของรัฐบาลได้สร้างบาดแผลให้กับชาวประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ไว้มาก จึงเป็นที่มาของการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย เพื่อหาข้อเท็จจริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมายตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ของประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมายตามมาตรฐานการทำประมงแบบ IUU Fishing ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยศึกษาข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารของทางราชการ และการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์ (Interviews) แบบกึ่งโครงสร้างที่มีการเตรียมประเด็นคำถามตามขอบเขตด้านเนื้อหาในการเก็บข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ในการป้องกันการประมงผิดกฎหมาย IUU Fishing จำนวน 5 คน และกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านหรือผู้ประกอบการประมงที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 5 คน ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ การเก็บรวบรวมจากแนวการสัมภาษณ์ (Interviews) ที่ได้มีการจัดเตรียมรูปแบบและประเด็นคำถามไว้ก่อนแล้วเพื่อนำไปใช้สัมภาษณ์ชาวประมงในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ คือ ข้อมูลทางกายภาพของพื้นที่และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารทางราชการ หนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

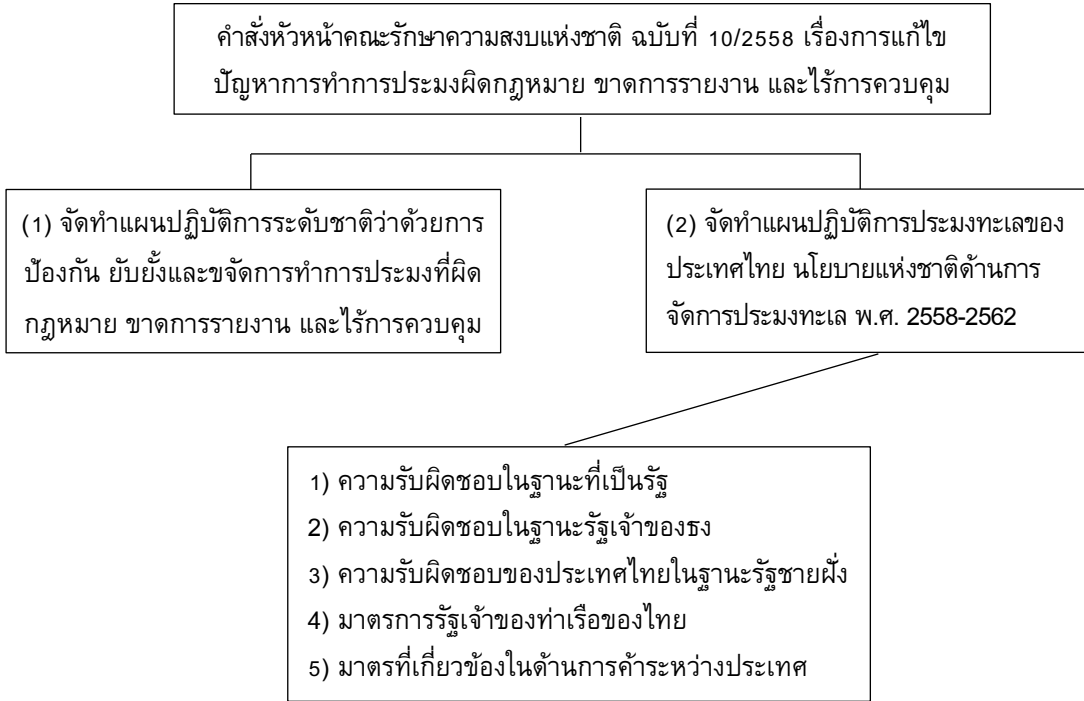
ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัย

1. บทบาทของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing ด้วยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

รูปแบบการทำประมงของไทยที่ดำเนินการมายาวนานที่การจับสัตว์น้ำจะเป็นไปตามความสามารถและตามศักยภาพของเครื่องมือทำการประมง โคนจะมีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในการทำการประมงเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนมาก ซึ่งพฤติกรรมการทำประมงดังกล่าวของประเทศไทยได้นำมาสู่การประกาศของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 เพื่อเป็นการให้ “ใบเหลือง” แก่ประเทศไทย ที่ถือเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายขาดรายงานและไร้การควบคุม เป็นผลให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในการออกคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” ดังแผนภาพที่ 1

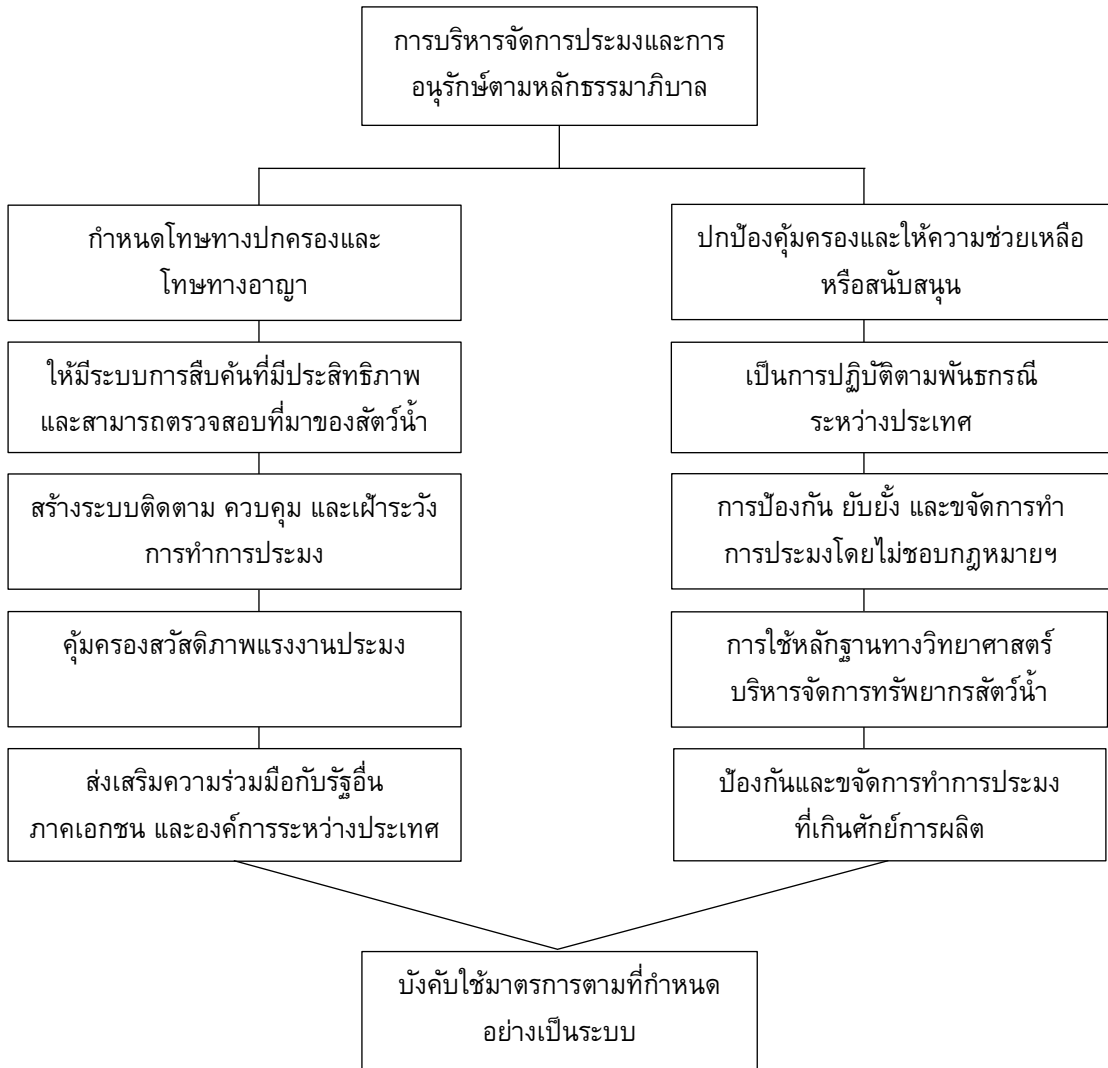
แผนภาพที่ 1 บทบาทของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมง
ผิดกฎหมายตามแนวทางการทำประมงแบบ IUU Fishing



ในปี 2558 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 (ยกเลิกพระราชบัญญัติ การประมง พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ให้เกิดการจัดการการประมงพื้นบ้านให้เกิดความเหมาะสมการรักษาความสมดุลของทรัพยากรทางทะเล โดยเฉพาะพันธุ์ปลาและสอดคล้องกับเศรษฐกิจรายได้ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย 1) กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สัตว์น้ำ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมีอำนาจประกาศควบคุมการทำ การประมงในเขตประมงน้ำจืดและเขตประมงทะเลชายฝั่งและการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียน เพื่อควบคุมผู้ประกอบการประมง หรืออาชีพในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง 2) กำหนดให้ กรมประมงมีหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพและยั่งยืน 3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงหรืออาจส่งผล กระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ ได้แก่ การปล่อย เหยื่อ ระเบิด หรือทำให้วัตถุอันตรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำหรือ กระทำการใดๆ ให้สัตว์น้ำที่จับสัตว์น้ำมีนเมา หรือปล่อย เหยื่อ ระเบิด หรือทำให้เกิดมลพิษ รวมถึงการใช้ กระแสไฟฟ้าในการทำการประมงหรือใช้วัตถุระเบิด และ 4) กำหนดเขตการประมงในน่านน้ำไทย โดยแบ่งเป็น สามเขต ได้แก่ เขตประมงทะเลชายฝั่ง เขตประมงทะเลนอกชายฝั่ง และเขตประมงน้ำจืดเพื่อประโยชน์ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่และไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างผู้ประกอบการประมงรายเล็กและรายใหญ่

แต่ทว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มิได้ทำให้สถานการณ์การทำประมง ผิดกฎหมายภายในประเทศไทยลดน้อยลง เนื่องจากพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 มีเพียงการกำหนด พฤติกรรมการทำประมงเท่านั้น ซึ่งขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม เฝ้าระวังการทำประมงในน่านน้ำไทย และนอกล่านน้ำไทย รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายการประมงฉบับใหม่ ขึ้นมา เพื่อปิดช่องว่างการทำประมงผิดกฎหมายของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ด้วยการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาการประมง พ.ศ.2558 โดยมีเพื่อเป้าหมายเพื่อจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและ ในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำประมงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ใน สภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่ เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ ของคนประจําเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงภายใต้วัตถุประสงค์ 12 ประการ ดังนี้ (1) เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้อง (2) เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น (3) เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ (4) เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง (5) มีการใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ นำไปสู่การพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางการรักษาสมดุล ของระบบนิเวศและ หลักการป้องกันล่วงหน้า เพื่อรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุด ของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน (6) เพื่อป้องกันและขจัดการทำการประมงที่เกินศักยภาพ การผลิตและขีดความสามารถในการทำการประมงส่วนเกิน ตลอดจนควบคุมมิให้ทำการประมงมีผล บั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ (7) เพื่อบังคับใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กำหนดนี้ อย่างเป็นระบบ (8) ส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่น ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กำหนดนี้ (9) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงาน ในภาคการประมง (10) เพื่อสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงให้มีประสิทธิภาพ (11) เพื่อให้มีระบบการสืบค้นที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบที่มาของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ได้ตั้งแต่การทำการประมงไปจนถึงผู้บริโภค และ (12) กำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้ได้ สัดส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, หน้า 1-5) ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 การบริหารจัดการประมงและการอนุรักษ์ตามหลักธรรมาภิบาล



พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นี้ มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ได้ระบุให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 จึงทำให้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีสถานะเป็นกฎหมายที่ควบคุมการทำประมงแทน โดยจากการศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พบว่า การทำประมงผิดกฎหมาย คือการทำประมงที่ไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ดังนี้

“การทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย การทำการประมงที่ไม่ได้รายงาน และการทำการประมงโดยไร้กฎหมาย

“การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย” หมายความว่า (1) การทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือขัดต่อกฎหมายไทยหรือกฎหมายของรัฐชายฝั่ง (2) การทำการประมงที่ไม่ปฏิบัติ

ตามมาตรการขององค์การระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมง หรือขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้จากการศึกษาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้การทำประมงพื้นบ้านที่ใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด และยังใช้มาตรการควบคุมที่กำหนดให้การออกใบอนุญาตจะต้องเป็นการออกให้ประจำเรือของแต่ละลำ และกำหนดจำนวนใบอนุญาตแก่เจ้าของเรือตามจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด รวมถึงมาตรา 34 ได้มีการกำหนดห้ามมิให้การทำประมงพื้นบ้านไปทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ในการอนุญาตดังกล่าวอธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งก็ได้ ซึ่งเดิมที่ตามประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือการทำประมงที่ต้องได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือในการทำประมงพื้นบ้านที่ต้องขออนุญาต ได้แก่ 1) อวนติดตาที่มีความยาวตั้งแต่ 400 เมตร ขึ้นไป 2) อวนช้อน อวนยก หรืออวนครอบ 3) ลอบทุกชนิด และ 4) เบ็ดราวที่มีความยาวตั้งแต่ 500 เมตร ขึ้นไป โดยในเวลาต่อมาได้มีการออกประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือการทำประมงที่ต้องได้รับอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลให้กำหนดขนาดหรือลักษณะของเครื่องมือในการทำประมงพื้นบ้านที่ต้องขออนุญาตในการทำประมงเป็นอันยกเลิกไป ชาวประมงพื้นบ้านจึงสามารถทำการประมงได้โดยไม่ต้องขออนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง แต่ลักษณะของเครื่องมือทำการประมงจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

จากการศึกษาการห้ามใช้อุปกรณ์ประมงบางชนิดในประมงพื้นบ้าน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ โพงพาง ไอโง่ง และอวนลอยที่มีขนาดความกว้างของตาอวนน้อยกว่าที่กำหนด ซึ่งเดิมที่ชาวบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี มักจะมีการใช้เครื่องมือทำการประมงเหล่านี้ในการจับสัตว์น้ำ แต่เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จึงทำให้ โพงพาง อยู่ในสถานะของเครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ตามมาตรา 67 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงประเภทโพงพาง รั้วไซมานหรือกันชูรั้วไซมาน เครื่องมือลี้ หรือเครื่องมืออื่นใดที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน โดยเครื่องมือทำการประมงประเภทโพงพางเป็นเครื่องมือประมงที่มีประสิทธิภาพสูงในการจับสัตว์น้ำโดยไม่เลือกชนิดและขนาด เป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างร้ายแรง อีกทั้งยังขวางกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ ตัดวงจรชีวิตของสัตว์น้ำที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานในการขยายพันธุ์ และกีดขวางการสัญจรทางน้ำ การทำประมงโพงพางจึงก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการนำสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ก่อนถึงขนาดแรกเริ่มสืบพันธุ์อย่างมาก ประมงจังหวัดเพชรบุรี โดยหน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลบ้านแหลม (เพชรบุรี) จึงได้มีการประชุมเพื่อชี้แจงแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับลักษณะการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ตามแนวทางการดำเนินงานของ IUU Fishing ให้กับชาวบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรีได้รับทราบ และได้ประกาศบูรณาการการทำงานร่วมกับกรมเจ้าท่า หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลบ้านแหลม (เพชรบุรี) เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าพนักงานปกครอง ในการเข้าพื้นที่ไปรื้อถอน ทำลาย ยึดอุปกรณ์การทำประมงที่เกี่ยวข้องกับโพงพางทั้งสิ้น เพื่อให้การทำประมง

พื้นบ้านสอดคล้องกับการทำประมงในระดับสากล ทั้งนี้จากการประกาศใช้ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ประมงจังหวัดเพชรบุรี โดยหน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเลบ้านแหลม (เพชรบุรี) ยังได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดในการป้องกันการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จึงทำให้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนติดตา ที่มีขนาดความถี่ของตาอวนเล็กกว่า 5 เซนติเมตร เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย และเครื่องมือทำการประมงประเภทลอบพับ หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “ไอโง” ที่ชาวบ้านในพื้นที่นิยมใช้กันเนื่องด้วยราคาที่ถูกและใช้งานง่าย ได้ถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากการใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทลอบพับ (ไอโง) จะใช้จับสัตว์น้ำด้วยการนำไปวางขวางเส้นทางไหลของน้ำ จึงทำให้สัตว์ทุกชนิดทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ที่มากับกระแสน้ำ จะถูกพัดเข้าไปในลอบพับ (ไอโง) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพสูงในการจับสัตว์น้ำโดยไม่เลือกชนิดและขนาด เป็นการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอย่างร้ายแรง พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 67 จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในเพื่อใช้ทำการประมงในแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ทั้งในทะเลและพื้นที่น้ำจืดเด็ดขาด ยกเว้นให้ใช้จับสัตว์น้ำได้เฉพาะในบ่อเลี้ยงที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เท่านั้น

หากมองการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในการออกคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” จะเห็นว่าไม่เป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากมีเพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกระเบียบ กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำประมงผิดกฎหมาย และการกระทำดังกล่าวยังไร้ซึ่งการชดเชยเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด

2. ผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐในการการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมายตามมาตรฐานการทำประมงแบบ IUU Fishing ที่มีต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

จากการศึกษาผลกระทบจากการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ IUU Fishing ซึ่งจากการสัมภาษณ์ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ ที่ใช้เครื่องมือทำการประมงชนิดต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐบาล พบว่า มาตรการที่ประเทศไทยใช้ในการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงพื้นบ้าน เห็นได้จากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่มีการนิยามรูปแบบของประมงพื้นบ้านใหม่ มีการควบคุมและกำกับกับการทำประมงพื้นบ้านด้วยการกำหนดเครื่องมือในการทำการประมง การกำหนดพื้นที่ในการทำการประมงพื้นบ้านที่ต้องอยู่ในเขตทะเลชายฝั่งเท่านั้น ตามกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2565 โดยมีระยะไม่เกิน 3 – 3.7 ไมล์ทะเล นับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งรวมไปถึงกรณีที่มีการกำหนดใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน การกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ เช่นเดียวกับที่กำหนดมาตรการทางปกครองที่มีการนิยามการฝ่าฝืนกฎหมายของเรือประมงพื้นบ้าน ทั้งการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง การทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่มีใบอนุญาตใช้เครื่องมือทำการประมง การดัดแปลงเครื่องมือทำการประมง การจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่ากำหนดขึ้น

เรือประมง หรือการปลอมแปลง บิดบังหรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมง เลขทะเบียนเรือประมง ทำให้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายการทำประมงขึ้นใหม่ด้วยการปรับและจำคุก

โดยมาตรการในการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่ารัฐได้มีการนำกรอบความคิดและการแก้ไขปัญหาแบบตะวันตกมาปรับใช้ภายใต้หลักการการทำประมงที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดและเป็นไปอย่างยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MSY) เพื่อการจัดการประมงภายในประเทศและเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประเทศที่เป็นตลาดหลักในการส่งออกสินค้าประมงของไทย แต่ภายใต้บริบทของสังคมไทยกลับสร้างปัญหาและความซับซ้อนในการบริหารจัดการประมง โดยเฉพาะการสร้าง “เงื่อนไข (Conditions)” ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนกับรัฐบาล เพราะมาตรการแก้ไขปัญหาในช่วงต้นเป็นเป้าหมายที่กำหนดเพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากสถานะ “ใบเหลือง” จากสหภาพยุโรปเพียงเท่านั้น มิได้เป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนจากการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการปรับตัวของชาวประมงพื้นบ้าน จากมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปอย่างเข้มงวดและฉับพลัน เพราะในอดีตที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงเป็นแบบผ่อนปรนมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดแรงผลักดันจากสหภาพยุโรป ทำให้รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการปรับเปลี่ยน แก้ไข และกำหนดกติกาการทำประมงขึ้นมาใหม่ และมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดจนก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อชาวประมง ดังนี้

1) ผลกระทบจากการกำหนดให้การประกอบอาชีพประมงต้องมีใบอนุญาตบัตร ใบรับรองการจับสัตว์น้ำ โดยใบอนุญาตบัตรเป็นใบขออนุญาตในการใช้เครื่องมือการทำประมง ซึ่งการที่เรือประมงพื้นบ้านทุกลำจะต้องมีใบอนุญาตการใช้เครื่องมือการทำประมง ทำให้เป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อการทำประมงพื้นบ้าน เพราะเรือประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ไม่มีใบอนุญาตหรืออาจจะมียาใบอนุญาตที่ผิดประเภท เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านจะมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือการทำประมงของตนเองอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับฤดูกาลและประเภทของสัตว์น้ำที่พบเจอ ทำให้ชาวประมงมีเครื่องมือการทำประมงที่หลากหลาย ดังนั้นการกำหนดให้เรือประมงหนึ่งลำมีใบอนุญาตหนึ่งใบ จึงไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตการประกอบอาชีพของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ทำให้มีเรื่องของการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดภาระต่อต้นทุนสินค้าและยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานจากการรอใบอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐ

2) ผลกระทบจากการนิยามเขตทะเลนอกชายฝั่ง ที่เป็นการห้ามไม่ให้ผู้ที่ทำการประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งจึงเป็นเหมือนการจำกัดสิทธิของชาวประมงพื้นบ้าน เพราะเดิมที่การทำประมงพื้นบ้านของชาวบ้านไม่มีขอบเขตในด้านพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่จะอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นขนาดและศักยภาพของเครื่องมือทำประมงเป็นตัวกำกับขอบเขตพื้นที่ในการทำประมง ทำให้ในมุมมองของชาวประมงพื้นบ้านการถูกจำกัดขอบเขตการทำประมงให้อยู่ในพื้นที่เขตทะเลชายฝั่งเป็นการอาศัยหลักการและองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน เพราะเงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นตัวที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรบริเวณชายฝั่งได้ และไม่ก่อให้เกิดการทำประมงอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการทำประมงฉบับใหม่ เพราะเรือประมงพื้นบ้านที่มีทั้งหมดจะต้องเข้ามาทำการประมงในเขตพื้นที่ทะเลชายฝั่ง ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ซึ่งชาวประมงบางคนมีความเห็นว่าเขตทะเลชายฝั่งควรที่จะถูกกำหนดให้เป็นเขตเฝ้าระวังป้องกันไม่ให้เรือประมงที่มีศักยภาพในการทำประมงสูงเข้ามาทำการประมงมากกว่าการใช้เพื่อกำหนดเขตการทำประมงของชาวประมงพื้นบ้าน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการนิยามคำว่าเรือประมงพื้นบ้าน ซึ่งจะสอดคล้องกับปัญหาการนิยาม เขตทะเลนอกชายฝั่ง โดยตามกฎหมายแล้วการนิยามคำว่าเรือประมงพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงในบริเวณ ทะเลชายฝั่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เรือประมงหรือจะใช้เครื่องมือโดยที่ไม่ใช่เรือประมงก็ตาม หากนำมาเปรียบเทียบกับเรือประมงพาณิชย์แล้วเรือประมงพื้นบ้านก็คือเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส ทำให้การนิยามคำว่า เรือประมงพื้นบ้านในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ใช้ ขนาดเรือเป็นเกณฑ์ถือว่าการละเลยบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะรูปแบบ และวิธีการทำประมง เมื่อมีการนิยามให้เรือประมงพื้นบ้านสามารถทำประมงได้เพียงแค่นั้นพื้นที่เขตทะเล ชายฝั่งอาจทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่มีเครื่องมือในการจับสัตว์น้ำที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำการประมงในเขต อนุรักษ์ได้ ส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านที่แท้จริงไม่สามารถจับสัตว์น้ำได้ เนื่องด้วยอุปกรณ์และเทคโนโลยี การทำประมง

4) ผลกระทบจากการนิยามเรือไร้สัญชาติ เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการ นิยามคำว่าเรือไร้สัญชาติในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในช่วงที่ยังไม่มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการกำหนดขนาดเรือ ที่ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ไม่เป็นเรือไร้สัญชาตินั้น ส่งผลให้เรือประมงพื้นบ้านทุกประเภท ทุกขนาด ที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้ ทำให้วิถีชีวิตของชาวประมง พื้นบ้านที่ทำการประมงเพื่อหาเช้ากินค่ำหรือชาวประมงที่ใช้เรือหางยาวในการตกกุ้ง หาลา หาลู เพื่อการยังชีพ ต้องได้รับผลกระทบในช่วงของรอยต่อระหว่างการออกประกาศของกฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 กับ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านจำนวนมากต้องหยุดทำการ ประมงชั่วคราว เนื่องจากเกรงว่าหากมีการทำประมงอาจทำให้ถูกดำเนินคดี ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้และ ความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว

5) ผลกระทบจากการขาดมาตรการที่ชัดเจนในเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับ ผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการเยียวยาชาวประมง พื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการซื้อเรือประมงคืนและซื้อใบอนุญาตประมง แต่มาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการ ที่ชัดเจนแบบรวมที่เหมารวมชาวประมงทุกประเภทเข้าด้วยกัน เพราะการซื้อเรือประมงและใบอนุญาตการทำ ประมงคืนจากผู้ประกอบการ เป็นการซื้อเฉพาะในส่วนของเรือที่มีขนาดสิบตันกรอสขึ้นไปทำให้ชาวประมง พื้นบ้านที่ใช้เรือหางยาวในการประกอบอาชีพส่วนใหญ่กลับไม่ได้รับการเยียวยา และมาตรการเยียวยา หลายมาตรการก็ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพภูมิโนเวศในแต่ละพื้นที่ เพราะเป็นมาตรการซึ่งใช้วิธีคิด แบบรวมศูนย์และสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) หรือบางมาตรการก็ไม่ตอบสนองต่อวิถีการทำประมง พื้นบ้าน ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การตั้งคำถามของชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ต่าง ๆ ว่า มาตรการแก้ไขปัญหาและ เยียวยาชาวประมงที่ได้รับผลกระทบทั้งในมิติความพร้อม ความเหมาะสม ความเป็นธรรม มีความสอดคล้อง กับวิถีการทำประมงพื้นบ้านหรือไม่

6) ผลกระทบจากการกำหนดขนาดและประเภทของเครื่องมือทำการประมง ที่อยู่ภายใต้ ข้อกำหนดเครื่องมือทำการประมงโดยมีความห่างของตาอวน 2.5 ตารางนิ้วในประเภทของลอบก็ตาม เป็นข้อบ่งชี้ ได้ว่าเครื่องมือประมงแต่ละชนิดมีศักยภาพในการทำการประมงที่ไม่เท่ากัน ดังนั้นการกำหนดความห่างของตา แบบเหมารวมจึงไม่สอดคล้องกับเครื่องมือประมงแต่ละชนิด และการกำหนดเครื่องมือทำการประมงของรัฐบาล ยังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในการทำการประมงของชาวบ้านในพื้นที่ ที่ใช้เครื่องมือประเภท เบ็ด แห อวนลอย ชนิดต่างๆ โพงพาง และลอบพับหรือไอโง่ ไม่สามารถปรับตัวได้ เพราะเครื่องมือที่ตั้งกล่าวถูกกำหนดให้เป็น

เครื่องมือทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านที่ใช้เครื่องมือดังกล่าวในการประกอบอาชีพไม่สามารถออกทำการประมงพื้นบ้านได้จึงต้องไปประกอบอาชีพอื่นแทน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐควรที่จะมีการผ่อนปรนเครื่องมือทำการประมงบางชนิดให้กับชาวประมงพื้นบ้านให้ได้ทำการประมงตามฤดูกาล

อภิปรายผล

นโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing เป็นนโยบายสาธารณะ ที่สร้างปัญหาและความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนกับรัฐบาลเพราะมาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของรัฐบาลมีเป้าหมายที่เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากสถานะ “ใบเหลือง” และมาตรการกีดกันทางการค้าในสินค้าอุตสาหกรรมประมงที่จะส่งออกจากสหภาพยุโรปเท่านั้น เพราะเป็นนโยบายที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในการออกคำสั่งจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากมีเพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกระเบียบ กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำประมงผิดกฎหมาย สอดคล้องกับ David Easton (อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2565, หน้า 3) ที่อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคมที่เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆในสังคม ซึ่งการตัดสินใจใดๆของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนเป็นสำคัญ

วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล (2565, หน้า 38) ได้กล่าวว่า การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากนโยบายเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความผลกระทบต่อคนในสังคม จึงต้องให้บุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยจากการศึกษาจะเห็นได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมไม่ได้มาจากการบริหารงานตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพราะการกระทำดังกล่าวของภาครัฐไม่ตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ขาดความร่วมมือจากภาคประชาชนและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การดำเนินนโยบายเต็มไปด้วยผลกระทบที่ตามมาอีกมากมาย

นอกจากนี้การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของรัฐบาลยังขาดการติดตามประเมินผล เพราะการประเมินผลสำเร็จของนโยบายจะช่วยให้ทราบว่านโยบายสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่ ซึ่งการประเมินผลนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอนของวงจรนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จ (Success) หรือ ความล้มเหลว (Failure) ของนโยบายนั้น จะมีส่วนช่วยให้ทราบว่าปัญหาอะไรบ้างในการบรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากรที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายปฏิบัติ (Process) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (Organization) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จะเป็นเครื่องมือให้ผู้ตัดสินใจว่าจะยกเลิกนโยบายหรือจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ (สิทธิพันธ์ พุทธหุณ, 2565, หน้า 10)

ข้อเสนอแนะ

ด้านนโยบาย พบว่า การดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่เบ็ดเสร็จขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขาดการรับฟังประเด็นปัญหาของแต่ละพื้นที่ และขาดการติดตามประเมินผลจากการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายว่ามีผลลัพธ์เป็นอย่างไร ผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานภาครัฐจึงควรที่จะให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังข้อมูลให้รอบด้านมากขึ้น ให้สิทธิกับผู้มีส่วนได้เสียและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาหรือดำเนินการด้วย และที่สำคัญต้องมีมาตรการดูแลหรือเยียวยาด้วยวิธีการที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบอาชีพประมงที่ต้องหยุดหรือเปลี่ยนอาชีพไป

ด้านกฎหมาย พบว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 ไม่มีมาตรการส่งเสริมเกี่ยวกับบทบาทของประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธง ที่สามารถร้องขอให้รัฐชายฝั่งอื่นๆทำการตรวจสอบเรือประมงสัญชาติไทยได้ หากมีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าเข้าข่ายการทำประมงผิดกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงเสนอให้ควรแก้ไขเพิ่มเติมพรากกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของ “ผู้ตรวจสอบ” ในการร้องขอให้ประเทศอื่นดำเนินการตรวจสอบเรือที่ชักธงของประเทศไทย กรณีที่มีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าเรือดังกล่าวทำการประมงผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมายนอกน่านน้ำไทย และกำหนดต่อไปว่าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวแล้วจะต้องดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเต็มรูปแบบตามกฎหมายภายในต่อไป เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงต่างประเทศ. (2562). *สหภาพยุโรปประกาศปลดใบเหลืองประมงไทย*. ค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566, จาก <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd20115e39c3060027696>
- นฤตรา ประเสริฐศิลป์. (2557). *ปัญหาและผลกระทบข้ามแดนจากการใช้มาตรการของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมกับความสอดคล้องกับมาตรา XX GATT 1994*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บุญเกียรติ การเวกพันธ์. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาคพิเศษ.
- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558. (2558, พฤศจิกายน 13). ราชกิจจานุเบกษา, 132(108ก)
- พริมา อัครยุทธ. (2558). *สหภาพยุโรปแจกใบเหลืองเตือนไทยกับ IUU Fishing*. ค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2566, จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1436>
- แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒. (2558, ธันวาคม 29). ราชกิจจานุเบกษา, 132(346ง)
- วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาคพิเศษ.

สิทธิพันธ์ พุทธหนู. (2565). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการกำหนดและการวิเคราะห์
นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต
ภาคพิเศษ.