

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน :

กรณีศึกษาประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

LEGAL MEASURES TO PROMOTE SUSTAINABLE FISHERIES :

A CASE STUDY OF EASTERN COASTAL FISHERIES

อาทิตยา โภคสุทธิ์¹ ขวัญศิริ เจริญทรัพย์² พิมุข สุศีลสัมพันธ์³ และ วิชา มหาคุณ⁴

Athidtaya Pokasut, Kwansiri Charoensup, Pimuk Suseensumpun and Vicha Mahakun

Article History

Received: 21-06-2023; Revised: 08-10-2023; Accepted: 08-10-2023

<https://doi.org/10.14456/issc.2024.26>

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้คือ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมต่อการทำประมงของไทย และ 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย วิจัยวิทยาการวิจัยใช้การศึกษาแนวสหวิทยาการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประมง เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการประมงประจำจังหวัด และชาวประมงในพื้นที่

ผลการวิจัยพบว่า

1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การทำประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีข้อ

¹นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Ph.D. (Candidate). Doctor of Philosophy Program in Interdisciplinarity of Sustainable Development, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University

E-mail: athidtaya.p@rbru.ac.th *Corresponding author

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Asst. Prof., Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University

³ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

Asst. Prof., Ph.D., Faculty of Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

⁴ศาสตราจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Adjunct Prof., Faculty of Law, Rangsit University

กำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง ไม่มีการแจ้งล่วงหน้าเพื่อให้มีเวลาในการเตรียมการ และไม่มีการช่วยเหลือทางการเงินตามแนวคิดการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ

2) การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย ควรมีเป้าหมายหลักคือเพื่อการส่งเสริมการทำประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคมและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา ส่งเสริมสนับสนุนผู้ทำการประมงให้ได้รับความสะดวกและได้รับการคุ้มครองในการประกอบอาชีพ ได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ มีการจัดระเบียบการประมงให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วย การบริหารจัดการด้านการประมง การทำการประมงในน่านน้ำไทย มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ การควบคุมเฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการทางปกครอง และบทกำหนดโทษ

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; การประมงที่ยั่งยืน; ประมงชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

ABSTRACT

This research aims 1) to investigate the impacts on Thailand's fisheries caused by the law enforcement under Illegal Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing), and 2) to develop the legal measures to promote sustainable fisheries in Thailand. A qualitative research methodology based on a interdisciplinary research approach was used in this study. The documentary research study and fieldwork in-depth interviews with the key informants were used as the data collection techniques. Key informants include fisheries experts, government officials, executives of local government organizations, provincial fisheries committee members and fishermen in the area.

The results of the research found that:

1) the impacts of the enforcement of Royal Ordinance on Fisheries B.E. 2558 (2015) and its amendments has caused eastern coastal fisheries to face obstacles in law enforcement operations due to unclear provisions of the laws. Other difficulties include some fishing regulations that do not correspond to the fishermen's way of life, no advance notice provided for preparation, no financial aid based on the compensation concept in case of being adversely affected by an act of government, , and 2) the main goal of legal measures development for sustainable development in Thailand's fisheries should focus on promoting effective fisheries in Thailand, having sustainable economic growth and society, appropriately sustaining natural aquatic resources and environment, preventing intentionally wrongful fisheries, facilitating and creating convenience to fishermen, providing career protection, receiving compensation in case of being adversely affected by an act of government, conforming Thailand's fisheries with international fisheries obligations and the Constitution of the Kingdom of Thailand consisting of fisheries management, fishery activities within Thailand's territorial seas and Exclusive Economic Zone waters, preventive measures and

management, controlling monitoring investigating and conducting inspections of authorities, administrative measures, and penalties.

Keywords: Legal Measures; Sustainable Fisheries; Eastern Coastal Fisheries

1. บทนำ

เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกเอกสารแจ้งให้ประเทศไทยรับทราบความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมหรือ “ใบเหลือง” อันเนื่องมาจากประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและยับยั้งการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) รวมทั้งไม่สามารถติดตาม ควบคุม ดูแลกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ตามกฎระเบียบสหภาพยุโรปที่ (EC) No. 1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และการกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ภายหลังจากการได้รับ “ใบเหลือง” รัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ดำเนินการมีการออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อควบคุมการทำประมงอย่างเร่งด่วน เข้มงวดและจริงจัง ต่อมาสหภาพยุโรปจึงได้ปลด “ใบเหลือง” เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ภายใต้การบังคับใช้พระราชกำหนด 2 ฉบับรวมถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ กว่า 200 ฉบับ จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์การประมงในพื้นที่ภาคตะวันออก ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด พบว่าได้เกิดปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ภาคการประมงทั้งประมงพาณิชย์ ประมงพื้นบ้านและธุรกิจต่อเนื่องประสบปัญหาและผลกระทบเชิงลบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการล่มสลายของภาคการประมงไทย ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงจะเป็นการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมาย โดยมีฐานคิดว่าการออกกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำองค์ความรู้และบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงหลักการการมีส่วนร่วมมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำกฎหมายหรือนโยบาย เพื่อให้การบริหารจัดการการประมงของประเทศไทยมีทิศทางที่เหมาะสมเกิดความยุติธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ขณะเดียวกันก็จะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างคุ้มค่าและส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมต่อการทำประมงของไทย
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

3. การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดการประมงที่ยั่งยืน

แนวคิดการประมงที่ยั่งยืนเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ (Life Below Water) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของโลกที่ประเทศต่าง ๆ ให้การยอมรับถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และ

ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน มีข้อกำหนดในภาพรวมคือ มุ่งให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573 เน้นการแก้ไขและป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่มีชีวิตในระบบนิเวศทางทะเลอันเกิดจากการจับสัตว์น้ำที่เกินศักยภาพ การประมงแบบ IUU Fishing ภาวะมลพิษ และสถานะความเป็นกรดในน้ำทะเล เป้าหมายนี้ยังกำหนดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลชายฝั่งตามแนวทางการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ การเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่ง การพัฒนาขีดความสามารถและถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงองค์ความรู้ด้านการวิจัยทางทะเล การส่งเสริมประมงพื้นบ้านและการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (อำไพ หรรณารักษ์ และ กาญจนา ย่าเสน, 2560 : ก)

แนวคิดการประมงที่ยั่งยืนได้รับการบรรจุอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ มุ่งให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573 โดยมีหลักการบริหารจัดการที่ต้องคำนึงถึงทั้งความยั่งยืนของระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสิทธิของประมงพื้นบ้านในการเข้าถึงทรัพยากร ดังนั้นจึงต้องมีการบริหารจัดการประมงทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับชุมชน บนฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2. แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) การทำ RIA มีเป้าประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้มีความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมาและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนามีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะที่กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อย เนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง (สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

แนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงหลักการสำคัญในกระบวนการจัดทำกฎหมายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของระเบียบภาครัฐซึ่งเป็นต้นทางในการที่จะทำให้นโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล ภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การดำเนินการนี้เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ รวมถึงสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

3. ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

IUU Fishing เป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea : UNCLOS 1982) อนุสัญญาฯ ได้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการขยายเขตทะเลของตนหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปเป็นระยะทาง 200 ไมล์ทะเล กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตที่อยู่ในเขตทะเลดังกล่าวให้เกิดความยั่งยืน โดยระบุไว้ในข้อ 61 ว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต และข้อ 62 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization : FAO) ได้จัดทำจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries :

CCRF) เพื่อเป็นมาตรการความร่วมมือให้ประเทศสมาชิก FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงของแต่ละประเทศตามความสมัครใจเพื่อให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 และได้กำหนดลักษณะของการประมงที่ไม่สอดคล้องกับ CCRF คือ การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

หลังจากที่ FAO ได้กำหนดลักษณะของ IUU Fishing เมื่อ พ.ศ. 2538 แล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 FAO ได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : IPOA-IUU) เป็นมาตรการความร่วมมือที่ให้ประเทศสมาชิกของ FAO นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการประมงตามที่กำหนดใน UNCLOS 1982 และ CCRF โดย IPOA-IUU มีสาระสำคัญคือ กำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง IUU ของรัฐในสถานะของรัฐเจ้าของธง (Flag State) รัฐเจ้าของท่า (Port State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของตลาด (Market State) และกำหนดให้ประเทศสมาชิกลำดับต่อไปใช้เป็นแนวทางอ้างอิงในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing : NPOA-IUU ของแต่ละประเทศ

4. กฎหมายหลักของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

กฎหมายหลักด้านการประมงของไทย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้ (อัศวิน แก้วพิทักษ์, 2561)

1) เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาเรือประมงที่ผิดกฎหมาย เช่น กำหนดให้ผู้ที่จะกระทำการประมงใช้เรือประมงหรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีกรมประมงประกาศกำหนดต้องได้รับอนุญาตทำการประมง และกำหนดเขตพื้นที่ทำการประมง

2) เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาการขาดการรายงานของการทำประมง เช่น กำหนดให้กรมประมงดำเนินการรวบรวมและประมวลข้อมูลที่ได้ออกใบอนุญาต ออกใบอนุญาต จดทะเบียนหรือที่มีผู้แจ้งตามพระราชกำหนดนี้และจัดทำสถิติการประมงให้เป็นปัจจุบัน กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของเรือดำเนินการ เช่น ให้ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการรวบรวมและจัดทำหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการประมง

3) เนื้อหาที่มุ่งแก้ปัญหาในการไร้การควบคุมในเรือประมง เช่น กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง กำหนดให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำ การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงบางประเภท เช่น โพงพาง ลอบพับได้

4) เนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองแรงงานหรือแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในเรือประมง เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคนประจำเรือ การจ้างแรงงานต่างด้าว และกำหนดห้ามมิให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือรับคนประจำเรือของเรือลำอื่นมาทำงานระหว่างนำเรือประมงออกไปทำการประมงในทะเล

5. สิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย มาตรา 43 รับรองว่าบุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมาย มาตรา 57 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อปกป้องและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 58 กำหนดให้รัฐต้องประกันสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการปกป้องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมาตรา

51 ซึ่งกำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตาม เฝ้าระวังให้รัฐดำเนินการและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

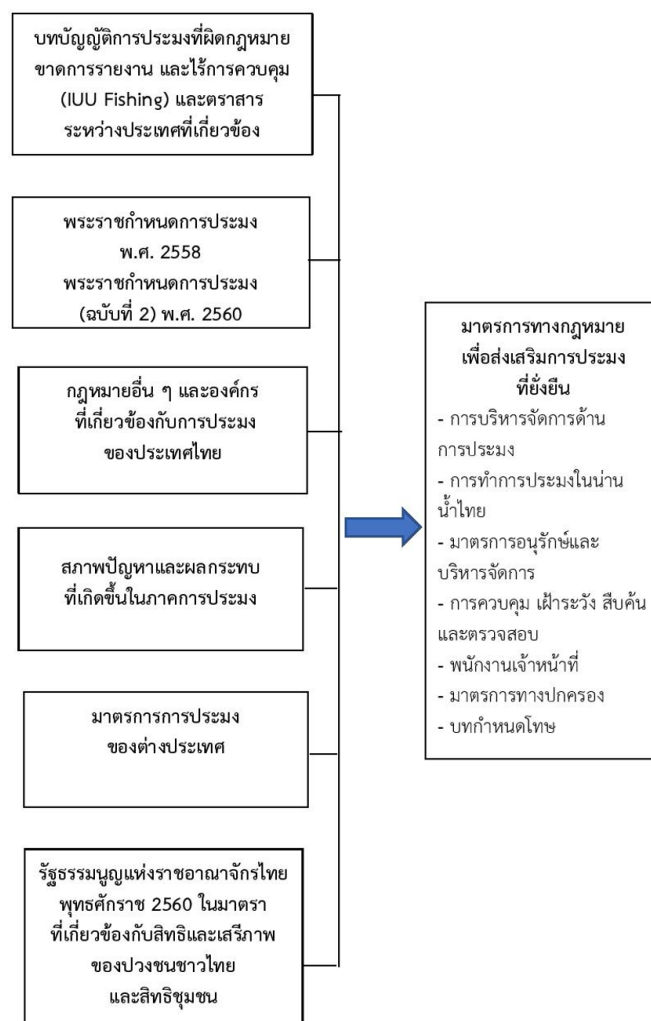
6. สำนักคิดมานุษยวิทยาทางกฎหมาย

การศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยามีแนวคิดว่าการศึกษากฎหมายตามกระแสหลักคือมองกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนของสังคมจึงศึกษาเฉพาะเนื้อหาสาระของกฎหมายและนิติวิธีเท่านั้น ซึ่งเป็นการศึกษาที่ยังขาดมิติของบริบทชุมชน ได้แก่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม การเมือง รวมถึงภูมิภาติกาของชุมชนในการจัดการทรัพยากรและจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของแต่ละชุมชนซึ่งมีประวัติความเป็นมาที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ดังนั้น ในบางกรณีกฎหมายที่เกิดจากภาครัฐจึงไม่สามารถใช้เป็นกลไกในการจัดการทรัพยากรหรือการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้ การศึกษากฎหมายในมิติทางมานุษยวิทยาจึงทำให้การออกกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายสัมพันธ์กับบริบทของสังคมมากขึ้น

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

ภาพที่ 1

กรอบแนวคิดในการวิจัย



5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยแนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary Research) โดยเป็นการศึกษาโดยมีฐานคิดว่าปรากฏการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ได้แยกออกจากกัน ดังนั้นจึงต้องมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของแต่ละสาขาวิชาหรือการศึกษาแบบบูรณาการศาสตร์ (Integrated Science) เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ที่สามารถอธิบาย วิเคราะห์ปรากฏการณ์ และนำไปสู่การสร้างข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม จึงบูรณาการ 2 สาขาวิชา ได้แก่ นิติศาสตร์และมานุษยวิทยา โดยองค์ความรู้ด้านนิติศาสตร์ใช้ในการศึกษาเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งในระดับสากล ต่างประเทศและประเทศไทย องค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยาใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาบริบทและผลกระทบด้านวิถีชีวิต สังคม และวัฒนธรรมที่ผู้ทำการประมงได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ รวมถึงแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของการทำประมงไทย

วิธีการวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประมง เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการประมงประจำจังหวัด และชาวประมงในพื้นที่ เลือกกรณีศึกษาลักษณะการประมงที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย 2 ประเภท คือ 1) ประมงพาณิชย์ ใช้พื้นที่ศึกษาคือ ชุมชนประมงสมุทรสาคร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และชุมชนประมงตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกาบัง จังหวัดกาญจนบุรี 2) ประมงพื้นบ้าน ใช้พื้นที่ศึกษาคือ ชุมชนบางขัน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์

6. ผลการวิจัย

การสรุปผลการวิจัย นำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรการการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมต่อการทำประมงของไทย

สถานการณ์และผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงพาณิชย์ของชุมชนสมุทรสาครจากบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พบประเด็นปัญหาหลักในการทำประมง ได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารก่อนนำเรือประมงออกจากท่าเทียบเรือประมง การติดตั้งระบบติดตามเรือประมง ใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว บทกำหนดโทษ และมาตรการการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพประมง ทำให้ชาวประมงพาณิชย์เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามข้อกำหนดตามระบบราชการที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมงและบริบทของการทำประมง เกิดผลกระทบทางลบต่อด้านเศรษฐกิจทำให้ชาวประมงหลายรายหมดเนื้อหมดตัวและเป็นหนี้เป็นสิน ทำให้ความภูมิใจของความเป็น “เจ้าของเรือ” ที่ได้จากการต่อสู้ด้วยความพากเพียรของคนในครอบครัวกลับกลายเป็นความท้อแท้ ความสิ้นหวัง ชาวสมุทรสาครดั้งเดิมและผู้ที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานในสมุทรสาครจึงต้องดิ้นรนปรับเปลี่ยนอาชีพเพื่อความอยู่รอดด้านสังคมและวัฒนธรรม เกิดการล่มสลายของชุมชนประมง ความห่างเหินในความสัมพันธ์ทางสังคมของคนในชุมชน และการมีทัศนคติในเชิงลบต่อรัฐบาล ระบบราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

สถานการณ์และผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงพาณิชย์ของชุมชนตะกาดเจ้าจากบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม พบประเด็นปัญหาหลักในการทำประมงเช่นเดียวกันกับชุมชนสมุทรสาคร ส่วนเกิดผลกระทบทางลบต่อด้านเศรษฐกิจ ทำให้ชาวประมงขาดรายได้ รายได้ลดน้อยลง มีภาวะหนี้สิน ชาวประมงบางส่วนที่ยังพอมีสู่ทางอื่นจึงปรับเปลี่ยนอาชีพด้านสังคมและวัฒนธรรม เกิดการหยุดชะงักของการเติบโตของการเป็นชุมชนประมงในระยะยาว ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อสถานะการทำประมงตามวิถีชีวิตจริง

ผลกระทบของกฎหมายประมงต่อการทำประมงของชุมชนตำบลบางชันนั้น บทบัญญัติตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้ชาวประมงในตำบลบางชันประสบปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน พื้นที่ทำการประมง และเครื่องมือทำการประมงเป็นข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนทั้งในด้านวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ภูมิโนศ สิทธิชุมชน ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงมากไม่สอดคล้องกับรายได้ของชาวประมงพื้นบ้านที่พออยู่พอกิน มีรายได้ไม่แน่นอนหรือบางครั้งอยู่ในฐานะยากจนและมีภาระหนี้สิน ส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจคือทำให้ชาวประมงพื้นบ้านตำบลบางชันอยู่ในภาวะความไม่มั่นคงทางอาชีพด้านสังคมและวัฒนธรรม ทำให้เกิดทัศนคติในเชิงลบต่อภาครัฐทั้งในเรื่องการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

สรุปได้ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไขเพิ่มเติม กรณีศึกษาชุมชนประมงพาณิชย์และชุมชนประมงพื้นบ้านคือ ทำให้การทำประมงประสบปัญหาในเชิงปฏิบัติการของการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีกฎหมายเป็นจำนวนมาก ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมายการออกเรือ มีภาระด้านเอกสารเป็นจำนวนมาก มีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าฐานะทางเศรษฐกิจของชาวประมง มีข้อกำหนดการทำประมงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวประมง และไม่มีการช่วยเหลือทางการเงินตามแนวความคิดการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ

2. มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนของไทย

ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายควรมีเป้าหมายหลักคือเพื่อการส่งเสริมการทำประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคมและรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา ส่งเสริมสนับสนุนผู้ทำการประมงให้ได้รับความสะดวกและได้รับการคุ้มครองในการประกอบอาชีพ ได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ มีการจัดระเบียบการประมงสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนำหลักการพื้นฐานดังกล่าวมาใช้ในการจัดทำพระราชบัญญัติฉบับใหม่ในเรื่องและประเด็นดังนี้ 1) การบริหารจัดการด้านการประมง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ และคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด 2) การทำการประมงในน่านน้ำไทย ได้แก่ การกำหนดประเภทการประมง พื้นที่ทำการประมง ขนาดเรือ ขนาดเครื่องยนต์ เครื่องมือประมง 3) มาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการ ได้แก่ การกำหนดขนาดสัตว์น้ำขนาดเล็ก เครื่องมือทำการประมง 4) การควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้นและตรวจสอบ ได้แก่ การติดตั้งระบบติดตามเรือและการดูแลรักษาให้ระบบใช้งานได้ตลอดเวลา การจัดทำสมุดบันทึกการทำประมง การแจ้งเข้าออกท่าเทียบเรือ 5) พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ปริมาณและคุณภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ การใช้ดุลพินิจ 6) มาตรการทางปกครอง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่ได้เจตนาในการกระทำความผิด หลักเกณฑ์ในการดำเนินการกับเครื่องมือทำการประมง สิ่งปลูกสร้างที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หรือในกรณีที่ใบอนุญาต และ 7) บทกำหนดโทษ ได้แก่ การกำหนดบทลงโทษควรต้องสมควรแก่เหตุ ไม่ควรมีการลงโทษที่ซ้ำซ้อน กำหนดบทลงโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับความผิดและสภาวะทางเศรษฐกิจ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษให้เป็นธรรมตามความรุนแรงของการกระทำความผิดสภาพการกระทำความผิด เจตนาในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดและการกระทำความผิดซ้ำ

7. อภิปรายผล

การอภิปรายผล นำเสนอใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐต่อการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) ความสำคัญของหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และ 3) ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมนุษยวิทยาเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐต่อการประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป ทำให้รัฐบาลใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน แสดงความเอาใจจริงเอาใจในการแก้ไขปัญหา โดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และออกกฎหมายจำนวนมากที่ภาครัฐเห็นว่าสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศและข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปทำให้ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มากมายที่ไม่เปิดโอกาสให้มีเวลาเตรียมการปฏิบัติ มีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์แบบรายวัน มีบทลงโทษรุนแรงเกินกว่าเหตุในหลายเรื่อง ส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการทำประมงและกิจการต่อเนื่อง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคการประมงตามมาตรการของภาครัฐจากกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ สอดคล้องกับผลการวิจัยที่มีการศึกษามาก่อนหน้านี้ อาทิ

1) งานศึกษาของ อัศวิน แก้วพิทักษ์ (2563) ศึกษาเรื่องผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยมประมงไทยในภาคตะวันออก ผลการศึกษา พบว่าในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นลักษณะของรัฐที่เรียกว่า รัฐอำนาจนิยม โดยระบบราชการมีลักษณะของการบังคับชาวประมงโดยการออกกฎหมายและมีบทลงโทษที่มีความเข้มงวดและรุนแรงและไม่เหมาะสมกับบริบทของการประมง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงถดถอยและความเดือดร้อนต่อการประกอบอาชีพประมงในทุกประเภท

2) งานศึกษาของ ชุมสิน ชมชูชื่น (2561) ศึกษาเรื่องนโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษา พบว่าความไม่เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมานั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนั้นรัฐไม่มีการแก้ไขปัญหที่เป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตตัวเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยที่ชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพประมงของตัวเอง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อเอกสาร เครื่องมือ ค่าขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ชาวประมงต้องดำเนินการโดยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งบางอย่างมีราคาสูง ซึ่งในส่วนนี้ภาครัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือในราคาที่เหมาะสม

3) งานศึกษาของ พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ (2561) ศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมินิเวศอ่าวตราด จังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่ามาตรการกฎหมายเหล่านี้บางประเด็นได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้าน เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงหรืออาชญาบัตรการทำประมง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนิยามเรือประมงพื้นบ้าน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนิยามเรือไร้สัญชาติ เป็นต้น สภาพปัญหารวมถึงผลกระทบเช่นนี้ดำรงอยู่พร้อมกับขาดมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อรองรับหรือเยียวยาชาวประมงพื้นบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4) งานศึกษาของ ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี (2559) ศึกษาเรื่องโทษทางอาญาตามพระราชกำหนด การประมง พ.ศ. 2558 ผลการศึกษา พบว่าพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และโทษปรับที่สูงเกินไป จึงควรมีการบัญญัติความผิดให้ชัดเจนและแก้บทกำหนดโทษปรับให้สมเหตุสมผลเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดต่อไป

2. ความสำคัญของหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557 : 2-6) การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อการบริหารจัดการของภาครัฐเอง ภาคเอกชน และภาคประชาชน การทำ RIA มีเป้าประสงค์หลัก 2 ประการ คือ 1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ 2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

จากผลการวิจัยในส่วนของผลกระทบในภาคการประมงของไทยที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีกฎหมายหลัก คือ พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ว่าพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ไม่ได้รับการยอมรับจากชาวประมงซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ เพราะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อการประกอบอาชีพและต่อเศรษฐกิจ สังคม ของภาคการประมงของไทย ทำให้กฎหมายนี้ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนา การประมงที่ยั่งยืนได้ สาเหตุสำคัญเพราะไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ดังนั้นการจัดทำกฎหมายประมงในอนาคต ควรนำเกณฑ์การตรวจสอบสำคัญดังต่อไปนี้มาพิจารณา ได้แก่

- 1) มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ ทั้งนี้กฎระเบียบของภาครัฐย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจ บางกลุ่มได้ประโยชน์ในขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากกฎระเบียบต่อสาธารณชน
- 2) ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรประเมินด้วยว่าผู้ใช้กฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่
- 3) ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใสจากการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคธุรกิจ สหภาพการค้า หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ เป็นต้น
- 4) กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร หน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่เกี่ยวข้องและกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าแนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงหลักการสำคัญในกระบวนการจัดทำกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรให้ตระหนักเพราะจะเป็นสิ่งที่ทำให้อนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ

3. ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมนุษยวิทยาเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมาย

การศึกษากฎหมายในมิติมนุษยวิทยามีแนวคิดว่าการศึกษากฎหมายตามกระแสหลักคือมองกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนของสังคมจึงศึกษาเฉพาะเนื้อหาสาระของกฎหมายและนิติวิธีเท่านั้น ซึ่งเป็นการศึกษาที่ยังขาดมิติของบริบทชุมชน ได้แก่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม การเมือง รวมถึงกฎกติกาของชุมชนในการจัดการทรัพยากร และจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของแต่ละชุมชน ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนมีประวัติความเป็นมาที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ดังนั้นในบางกรณีกฎหมายที่เกิดจากภาครัฐจึงไม่สามารถใช้เป็นกลไกในการจัดการทรัพยากรหรือการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้

ในการบริหารจัดการการประมงเพื่อก่อให้เกิดการประมงที่ยั่งยืนมีการดำเนินการตั้งแต่ระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับชาติ รวมถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นจะมีการทำการประมงและการจัดการการประมงที่แตกต่างหลากหลาย เนื่องจากชุมชนที่เป็นประมงพื้นบ้านมีลักษณะเฉพาะตามวิถีชีวิตที่สืบทอดมาแต่อดีตโดยใช้แรงงานภายในครัวเรือน ใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้านที่เกิดจากการเรียนรู้ สร้างขึ้น ใช้งานและดัดแปลงให้เหมาะสมกับลักษณะทางสภาพแวดล้อมที่ต่างกันไป รวมถึงระบบจัดการโดยชุมชนโดยใช้กฎกติกาของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการทำการประมงระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง ความขัดแย้งกับชาวประมงต่างถิ่น หรือความขัดแย้งกับภาครัฐ

กรณีประมงพื้นบ้านตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี มีลักษณะเด่น คือ การทำประมงที่ใช้เครื่องมือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่คนในชุมชนยึดเป็นอาชีพหลักในการดำรงชีพสืบทอดมาอย่างยาวนานนับร้อยปี โดยเครื่องมือโพงพางที่ถูกกำหนดว่าเป็นเครื่องมือที่กฎหมายห้ามไม่ให้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 โดยมีเหตุผลว่าเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อน แต่จากประสบการณ์และความคิดเห็นของชาวประมงบางชันมีข้อโต้แย้งโดยมีเหตุผลในเชิงประจักษ์ว่า เครื่องมือโพงพางนั้นชาวบางชันใช้กันมานานนับร้อยปี หากเป็นเครื่องมือที่ทำลายสัตว์น้ำจริง คงไม่มีสัตว์น้ำคงเหลือให้จับอย่างต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ในชุมชนเองมีภูมิปัญญาของการทำประมง รวมถึงสภาพทางธรรมชาติที่เป็นข้อกำหนดที่ไม่สามารถวางเครื่องมือได้เป็นจำนวนมากหรือตลอดทั้งปีเพื่อจับสัตว์น้ำให้ได้โดยไม่มิข้อจำกัดจึงเป็นกรณีศึกษาในการอธิบายกฎหมายในบริบทที่มาจากวิถีชีวิตจารีตประเพณี และวัฒนธรรมชุมชน ดังนั้น การศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาจึงให้ความสำคัญกับการให้คุณค่าของข้อบังคับหรือกฎหมายชุมชนว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่ากฎหมายที่มาจากอำนาจรัฐตามแนวคิดกระแสหลักของสำนักกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้นการรับรองคุณค่าและอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นมิติสำคัญหนึ่งของการพัฒนามาตรการทางกฎหมายระดับประเทศ โดยอาจแยกความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการทำให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีความละเอียด ชัดเจน เป็นระบบเพื่อสนับสนุนใน 2 ประเด็น ได้แก่ สิทธิการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนของประมงพื้นบ้าน ดังนี้

1) สิทธิการมีส่วนร่วม จากการศึกษาของอุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ (2559) ศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง พบว่าประเทศไทยยังขาดแคลนกฎหมายที่รองรับสิทธิการมีส่วนร่วม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ตั้งแต่การควบคุม ดูแล การใช้ประโยชน์ และการอนุมัติ อนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้ามและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ไม่อนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด ทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบพิธี

2) สิทธิชุมชน ในมิติของแนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (คณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2561 : 5-18) เสนอไว้ว่า ต้องมีเงื่อนไขเชิงข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะการจัดการโดยชุมชน ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาสู่การยอมรับให้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามนัยของกฎหมาย

8. องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย พบประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) ความสำคัญของหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายในกระบวนการจัดทำกฎหมายประมงและกฎหมายใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ควรนำเกณฑ์การประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะการให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์และบริบทของพื้นที่ และ 2) ความสำคัญของการศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาเพื่อพัฒนามาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากในระดับชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นการประมงพื้นบ้านที่มีลักษณะเฉพาะตามวิถีชีวิตที่สืบทอดมาแต่อดีต มีการใช้เครื่องมือประมงพื้นบ้าน การดูแลรักษาทรัพยากร และภูมิปัญญาของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการทำประมงระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเองหรือความขัดแย้งกับชาวประมงต่างถิ่น การศึกษากฎหมายในมิติมานุษยวิทยาจะทำให้ภาครัฐมีข้อมูลที่รอบด้านซึ่งมีฐานในการเคารพต่อสิทธิการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนของประมงพื้นบ้าน

9. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. สิ่งแวดล้อมในทะเลต้องไม่ถูกทำลายและได้รับการฟื้นฟูรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน จัดตั้งกองทุนหรืองบประมาณให้เพียงพอในการฟื้นฟู ดูแลรักษาและอนุรักษ์ โดยให้ชาวประมงในท้องถิ่นมีส่วนร่วม อาทิ การทำธนาคารปูม้า ปะการังเทียม

2. สัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

(1) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต้องจัดให้มีการศึกษาข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับชนิด ประเภท ฤดูกาล แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและอนุญาตให้จับเฉพาะในชนิด เวลา พื้นที่ที่เหมาะสม รวมถึงการให้ความสำคัญกับการเก็บและการนำข้อมูลสถิติการประมงเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและการบริหารจัดการด้านการประมง โดยในส่วนการวิจัยนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562 แต่ยังไม่รับดำเนินการอย่างเพียงพอในทางปฏิบัติ

(2) กรมประมงต้องกำหนดปริมาณสัตว์น้ำอนุญาตให้จับ ประเภท ฤดูกาล พื้นที่ และเครื่องมือ โดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยประมงทะเล อาทิ การประเมินผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield : MYS) ของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย เพื่อหาจุดอ้างอิงของทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นระดับที่สัตว์น้ำในน่านน้ำสามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบด้านลบต่อทรัพยากร และมีความสมดุลกับการผลิตของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ

(3) รัฐบาลและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องจัดตั้งกรมประมงทะเลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการการประมงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

(4) รัฐบาลต้องจัดตั้งกองทุนพัฒนาการประมง เพื่อเป็นกลไกด้านงบประมาณในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรประมง การฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับปริมาณที่สามารถผลิตทดแทนได้อย่างยั่งยืน อาทิ การจ่ายเงินชดเชยกรณีได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐที่ทำให้ต้องเปลี่ยนอาชีพหรือถูกจำกัดปริมาณการจับสัตว์น้ำ การลดจำนวนเรือโดยการซื้อเรือจากชาวประมง เป็นต้น

3. การกำหนดนโยบายให้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกระบวนการกำหนดนโยบายควรต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างหลากหลายของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับบริบทประเภทและพื้นที่การประมง เป็นกฎเกณฑ์ที่ได้ในทางปฏิบัติ ป้องกันความขัดแย้งและมีทิศทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการประมงของไทย รวมถึงสอดคล้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งต่อไป

1. งานวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะการทำการประมงในน่านน้ำไทย ได้แก่ การประมงในเขตทะเลชายฝั่ง แนวชายฝั่งทะเล และทะเลนอกชายฝั่ง เพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับการประมงไทยที่ครบถ้วน ดังนั้นจึงควรมีการศึกษากิจการประมงทะเลนอกน่านน้ำไทย ซึ่งมีกฎหมาย กติกาเกี่ยวกับการทำประมงระหว่างประเทศอีกชุดหนึ่ง

2. เพื่อให้การพัฒนาการประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นอาชีพของชาวประมงที่มีทุนทรัพย์น้อยให้เกิดความยั่งยืนบนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ควรมีการทบทวนการประมงเกี่ยวกับชนิด จำนวน รูปแบบ วิธีการทำประมงของเครื่องมือประมงพื้นบ้าน แหล่งทำการประมง ความถี่ในการทำการประมง ฤดูกาลทำการประมง อัตราการจับ องค์ประกอบชนิด ขนาดของสัตว์น้ำจากเครื่องมือประมงหลัก และกำหนดกฎหมายหรือนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับข้อมูลทางวิชาการที่ครบถ้วนและทันสมัยเพื่อทำให้ข้อขัดแย้งในความคิดเห็นเกี่ยวกับเครื่องมือประมงพื้นบ้านที่ถูกระบุว่าผิดกฎหมายมีข้อยุติโดยใช้ข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้

3. ประเด็นการศึกษาและเนื้อหาที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ความรู้เกี่ยวกับภาคการประมงของประเทศไทย โดยในการแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วนในมิติหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับภาคการประมง อาทิ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพและกายภาพ ภูมิศาสตร์ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเติมเต็มองค์ความรู้เพื่อการส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

- กรมประมง. (2558). แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562. <https://www4.fisheries.go.th/doffile/fkey/ref17314>.
- กรมประมง. (2561). จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ. <https://www.fisheries.go.th/law/web2/images/international/>.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2561). เอกสารประกอบการอธิบายแนวปฏิบัติในการรองรับสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชุมสิน ชมชูชื่น. (2561). นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี. วารสารรวมคำแห่งฉบับรัฐประศาสนศาสตร์, 1(1), 27-48.
- พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ. (2561). รายงานวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม : กรณีศึกษาพื้นที่ภูมิโนแคว่นอ่าวตราด จังหวัดตราด. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี. (2559). โทษทางอาญาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2563). EU-IUU หลุมพรางการพัฒนาการทำประมงอย่างยั่งยืน : กรณีประเทศไทย. <https://thaipublica.org/2020/12/wicharn-eu-iuu01/>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อัศวิน แก้วพิทักษ์. (2563). ผลกระทบของโลกาภิวัตน์และบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาทุนนิยมประมงไทยในภาคตะวันออก. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อำไพ หรรณารักษ์ และกาญจนา ยาเสน. (2560). รายงานวิจัยโครงการสำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือกมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ (Life Below Water). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).