

บทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ใน
ประเทศไทย กรณีศึกษา การประกอบอาชีพประมง
ในจังหวัดระนอง *

The Roles of the European Union in the Management
of Commercial Fisheries in Thailand: The Case Study
of Fisheries in Ranong Province

ภาวิดา รังษี และเศกสรรค์ ยงวนิชย์

Pawida Rungsee and Sekson Yongvanit

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Faculty of Humanities and Social Science, Khon Kaen University

Corresponding Author, Email: sekyon@kku.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาบทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย และ 2) เพื่อศึกษาการนำมาตรการด้านการจัดการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 17 คน การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า สหภาพยุโรปมีบทบาทต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทยผ่านมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการจัดสถานะให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงว่าจะไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หากรัฐบาลไม่เร่งแก้ไขปัญหาสหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจาก

* ได้รับบทความ: 7 กรกฎาคม 2563; แก้ไขบทความ: 28 กันยายน 2563; ตอรับตีพิมพ์: 7 ตุลาคม 2563

Received: July 7, 2020; Revised: September 28, 2020; Accepted: October 7, 2020



ประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้ามาปรับเปลี่ยนระบบการประมงในประเทศครั้งใหญ่เพื่อให้สอดคล้องกับดัชนีชี้วัดที่สหภาพยุโรปกำหนด และรัฐบาลได้นำมาตรการด้านการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง โดยปรับใช้ในรูปแบบของนโยบายและกฎหมายด้านการประมง ส่งผลต่อผู้ที่ประกอบอาชีพประมงในจังหวัดระนองดังนี้ 1) ผู้ที่ทำการประมงผิดกฎหมายได้เลิกประกอบอาชีพ 2) ผู้ประกอบการมีต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น 3) ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้านการประมงที่รัฐกำหนดขึ้นใหม่ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และ 4) ผู้ประกอบการต้องการจัดการประมงร่วมกับภาครัฐเพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาที่สอดคล้องกับสภาพการทำประมงจริงและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการ

คำสำคัญ: การจัดการประมงพาณิชย์; สหภาพยุโรป; จังหวัดระนอง

Abstract

The aims of this research are 1) to study the roles of the European Union in the management of commercial fisheries in Thailand, and 2) to study and apply the measures learned from the European Union's management of commercial fisheries in Ranong Province. The research is a qualitative research. Research instruments used in this study are study document, interview and participatory and non-participatory observation. The key informants in this study are 17 persons.

The research results demonstrate that: the European Union plays some roles in the management of commercial fisheries in Thailand through international trade measures. Thailand has been flagged as a country at risk of not cooperating in preventing illegal fishing, due to its lack of reports and proper regulations. If the government does not quickly take action, the European Union will ban imported fishery products from Thailand. As a result, the Thai government has to make major changes to the system of domestic fisheries in order to comply with the scorecard requirements on European standards. The government has applied the



European Union's measures related to commercial fisheries in Ranong Province in the form of policies and laws in fisheries. This has affected 1) those who have committed illegal fishing who now have to cease their careers, 2) those who have to face with increased fishing costs, 3) those who now must comply with more state-imposed measures and laws on fisheries, and 4) many more of those who want to manage fisheries in conjunction with the government in order to participate in designing the rule of law related to fisheries based on actual conditions, so as to protect their interests.

Keywords: fisheries management; European Union; Ranong province

1. บทนำ

อาหารทะเลเป็นแหล่งโปรตีนที่มีความสำคัญ ในแต่ละปีมีผลผลิตอาหารจากการทำประมงในทะเลจำนวนมาก ดังเช่นในรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2557 พบว่ามีผลผลิตจากการทำประมงในทะเล 81.5 ล้านตัน (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2016) ผลผลิตจำนวนมากนี้มาจากการทำประมงพาณิชย์ในประเทศต่าง ๆ โดยมีการส่งออกไปจำหน่ายเพื่อเป็นรายได้ของประเทศและเป็นอาหารของคนทั่วโลก อาหารทะเลจึงถือเป็นทรัพยากรร่วมของโลกที่เมื่อมีการนำมาใช้มากเกินไปได้ทำให้ธรรมชาติไม่สามารถผลิตทรัพยากรขึ้นใหม่เพื่อชดเชยทรัพยากรส่วนที่ถูกใช้ไปได้ทัน ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำลดลงและกระทบต่อปริมาณอาหารของคนทั่วโลก ทำให้องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลดและเลิกการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPAO) หรือแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน ลดและเลิกการทำประมง IUU มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการของรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า รัฐชายฝั่ง และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับด้านการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้แต่ละประเทศและองค์การบริหารจัดการประมงในภูมิภาคต่าง ๆ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้านการประมง



เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 1 ของโลกและเป็นตลาดขนาดใหญ่ เพราะมีจำนวนประชากรประมาณ 500 ล้านคน (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, 2559) ทำให้มีสินค้าประมงที่มาจากการทำประมง IUU เข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรปประมาณปีละ 500,000 ตัน หรือมูลค่าประมาณ 1.1 พันล้านยูโร ซึ่งสหภาพยุโรปถือว่าเป็นการทำประมงที่ลดทอนและทำลายความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำและความหลากหลายของทรัพยากรทางทะเล (อาจารย์ ถาวรมาศ, 2558) เพื่อแก้ไขปัญหา สหภาพยุโรปได้มีการออกกฎระเบียบคือ EU Regulation No. 1005/2008 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2553 โดยมีดัชนีชี้วัดให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งออกสินค้าประมงไปจำหน่ายยังสหภาพยุโรปนำไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ ในแต่ละปีประเทศไทยส่งออกสินค้าประมงไปจำหน่ายยังประเทศต่าง ๆ รวมเป็นปริมาณมากในอันดับต้นของโลก จากข้อมูลพบว่าใน พ.ศ. 2557 ประเทศไทยส่งออกสินค้าประมงในปริมาณมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลก (FAO, 2016) มีมูลค่าการส่งออก 67,557.3 ล้านบาท โดยส่งออกสินค้าประมงจำพวกปลาหมึกสดแช่เย็น แช่แข็ง กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง และปลาสดแช่เย็น แช่แข็ง ไปยังสหภาพยุโรป มีมูลค่ารวม 8,992.5 ล้านบาท (กระทรวงพาณิชย์, 2558) และเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้แจ้งเตือนประเทศไทยว่าอาจถูกระบุให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU และกำหนดระยะเวลาให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหาภายใน 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558) หากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการประมงของประเทศครั้งใหญ่โดยเฉพาะในภาคการประมงพาณิชย์ เกิดเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าบทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทยจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพประมงอย่างไร โดยการศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนองซึ่งตั้งอยู่ทางตอนบนของทะเลอันดามันและทิศตะวันออกของมหาสมุทรอินเดีย มีพรมแดนติดกับประเทศพม่า มีความยาวชายฝั่ง 151 กิโลเมตร และมีเรือที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงพาณิชย์ในรอบปีการประมง 2561-2562 จำนวน 361 ลำ รวมถึงมีเรือประมงและเรือขนถ่ายสัตว์น้ำมาเทียบท่าเพื่อขายสัตว์น้ำที่จังหวัดระนองมากที่สุดเมื่อเทียบกับท่าเทียบเรือประมงอื่น ๆ ที่อยู่ชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยเป็นสัตว์น้ำที่จับได้ภายในจังหวัดระนองและพื้นที่ใกล้เคียง รวมถึงสัตว์น้ำที่จับได้จากประเทศพม่านำมาเทียบท่าเพื่อขายสัตว์น้ำที่นี้ด้วย (สำนักงานประมงจังหวัดระนอง, 2562) จากนั้นสัตว์น้ำจะถูกส่งไปขายทั้งในและต่างประเทศ



การศึกษาในจังหวัดระนองจึงจะทำให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพยุโรปที่มีต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทยและตัวอย่างของผลจากการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการประกอบอาชีพประมง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาการนำมาตรการด้านการจัดการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) มีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. **วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล** ประกอบด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายด้านการประมง นโยบายและแผนด้านการประมง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยการใช้การสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมข้อมูล การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

2. **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม รวมทั้งหมด 17 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการประมงพาณิชย์ในจังหวัดระนอง ได้แก่ ผู้ประกอบการเรือประมง 5 คน ผู้จัดการเรือ 2 คน ผู้ควบคุมเรือหรือไตเรือ 3 คน ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว 1 คน รวมทั้งหมด 11 คน ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มที่ 1 คัดเลือกด้วยเทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (snowball sampling technique)

กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัด สำนักงานท่าเทียบเรือประมงระนอง หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงทะเล เกาะสุรินทร์ พังงา และศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้าออกเรือประมงระนอง หน่วยงานละ 1 คน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการประมง 1 คน รวมทั้งหมด 6 คน ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มที่ 2 ถูกกำหนดจำนวนและคัดเลือกด้วยวิธีการแบบเจาะจง (purposive sampling) และใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (snowball sampling)



3. การตรวจสอบข้อมูล ใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) 2 วิธีการ ได้แก่

3.1 วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล สัมภาษณ์บุคคลจากทั้งผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการประมง เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน

3.2 วิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่ แล้วนำข้อมูลมาตีความ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประเด็นต่าง ๆ และนำเสนอข้อค้นพบใหม่ด้วยการบรรยาย ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (descriptive analysis)

4. สรุปผลการวิจัย

1. บทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีการนำเข้าสินค้าประมงรายใหญ่ที่สุดของโลก ได้ริเริ่มให้ทุกประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงไปจำหน่ายยังสหภาพยุโรปดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมอย่างจริงจัง (Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) โดยออกกฎระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหาการประมง IUU ได้แก่ EU Regulation No. 1005/2008 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2553 โดยทำการจัดสถานะของประเทศต่าง ๆ ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

ธงเหลือง หมายถึง ประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU และในระหว่างที่ได้ธงเหลือง สหภาพยุโรปจะให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ประเทศนั้น ๆ เพื่อปรับปรุงระบบควบคุมการทำประมงให้ได้มาตรฐานมากยิ่งขึ้น

ธงแดง หมายถึง ประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU และจะส่งผลให้สหภาพยุโรประงับการนำเข้าสินค้าประมงที่จับโดยเรือของประเทศนั้น ๆ

ธงเขียว หมายถึง ประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหาการประมง IUU ให้หมดไปได้

ในแต่ละปีประเทศไทยส่งออกสินค้าประมงไปจำหน่ายยังสหภาพยุโรปจำนวนมาก เช่น ใน พ.ศ. 2557 ส่งออกสินค้าประมงจำพวกปลาหมึกสดแช่เย็น แช่แข็ง กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง และปลาสดแช่เย็น แช่แข็ง รวม 8,992.5 ล้านบาท (กระทรวงพาณิชย์, 2558) เมื่อสหภาพยุโรปได้ออกกฎ EU Regulation No. 1005/2008 มาบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2553 รัฐบาลได้อนุมัติแผนแม่บทการประมงของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2561 เพื่อยอมรับกฎของสหภาพยุโรป แต่ไม่มีการ



นำแผนมาปฏิบัติอย่างจริงจังเพราะจะทำให้ต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบถึงความเป็นไปได้ที่จะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU หรือให้ประเทศไทยได้รับสถานะ

ธงเหลือง พร้อมทั้งแนะนำให้ทำการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ มีจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการด้านการประมงที่ประเทศไทยมีพันธกรณี ซึ่งจะมีดัชนีชี้วัด เช่น การยอมรับต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ การติดตามเรือประมงพาณิชย์ มีแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม มูลค่าของผลิตภัณฑ์การประมง สัดส่วนการส่งออกสินค้าประมงในตลาดโลก ปริมาณการจับสัตว์น้ำ เป็นต้น โดยสหภาพยุโรปให้เวลาประเทศไทยทำการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ภายใน 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2558) (อริยพร โพธิ์ใส, 2560) ทำให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติจำนวนมาก จากนั้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนและนโยบายด้านการประมง 2 ฉบับ ฉบับแรกคือแผนปฏิบัติการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562 และแผนฉบับต่อมาคือแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกันยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 หรือแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อแก้ปัญหามหาการประมง IUU ซึ่งมี 6 แผนงานหลัก ได้แก่

1.1 การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงและกฎหมายลำดับสำรอง มีการปรับเปลี่ยนจากการใช้พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

1.2 การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมง IUU

1.3 การเร่งจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง

1.4 การพัฒนาระบบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง โดยเฉพาะการควบคุมการเข้าออกท่าของเรือประมง จัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (Port In – Port Out Controlling Center) 28 แห่งทั่วประเทศ



1.5 การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System– VMS)

1.6 การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนหลัง

หลังจากนั้นแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อแก้ปัญหาการประมง IUU ได้ถูกนำไปปฏิบัติในจังหวัดชายทะเล รวมถึงจังหวัดระนองด้วย ถือเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการประมงครั้งใหญ่ของประเทศไทย

2. การนำมาตรการด้านการจัดการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง รัฐบาลได้จัดทำนโยบายและแผนด้านการจัดการประมงของรัฐบาลขึ้น โดยมีการปรับให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การแก้ไขปัญหาการประมง IUU ของสหภาพยุโรปและถูกนำไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง มีขั้นตอนดังนี้

2.1 การแก้ไขปัญหาเรือประมงผิดกฎหมายที่เคยมีอยู่เป็นจำนวนมากในจังหวัดระนอง มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

2.1.1 มีการเปิดให้เจ้าของเรือประมงมารายงานตัวกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัด เพื่อแสดงหลักฐานการครอบครองเรือและแจ้งจำนวนเรือที่มีอยู่ จากนั้นเปิดให้มีการจดทะเบียนเรือและขอใบอนุญาตทำการประมง โดยจำกัดจำนวนเรือที่จะได้รับใบอนุญาตทำการประมง

2.1.2 มีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า ออกเรือประมงจังหวัดระนอง เพื่อทำการตรวจเรือประมงทุกลำที่เข้าและออกจากท่าเทียบเรือ มีการนำระบบติดตามเรือมาใช้ในเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป และมีหน่วยควบคุมประมงทะเลออกตรวจการขณะที่เรือทำการประมงอยู่ในทะเล ทำให้เรือประมงผิดกฎหมายไม่สามารถออกทำการประมงได้

2.2 มีการกำหนดมาตรการในการจัดการประมงเพื่อลดปริมาณการจับสัตว์น้ำ เพราะที่ผ่านมาการจับสัตว์น้ำในปริมาณมากจนธรรมชาติไม่สามารถผลิตขึ้นมาทดแทนสัตว์น้ำที่ถูกนำขึ้นมาใช้ได้ทัน มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

2.2.1 มาตรการในกลุ่มที่มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรประมง โดยการกำหนดขนาดเครื่องมือการทำประมง เช่น เรืออวนลากคู่ เรืออวนลากแผ่นตะเฆ่ เรืออวนลากคานถ่าง ต้องมีขนาดตาอวนกันถูงไม่น้อยกว่า 4 เซนติเมตร เป็นต้น เพื่อให้ลูกสัตว์น้ำขนาดเล็กหลุดออกจากอวนไปเติบโตในทะเล

2.2.2 มาตรการในกลุ่มที่มุ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรประมง ประกอบด้วย การควบคุมจำนวนเรือและประเภทเครื่องมือการประมงที่จะได้รับใบอนุญาตทำการประมง การห้าม



เรือประมงย้ายฝั่งทำการประมง กล่าวคือให้ผู้ประกอบการเลือกทำการประมงได้เฉพาะในทะเลอ่าวไทยหรือในทะเลอันดามัน การกำหนดจำนวนวันทำการประมงต่อปี รัฐบาลจ่ายเงินซื้อเรือคืนจากชาวประมงเพื่อจูงใจให้เลิกประกอบอาชีพ เป็นต้น

การนำมาตรการด้านการจัดการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ส่งผลต่อการประกอบอาชีพประมง ดังนี้

1) ผู้ประกอบการที่ทำการประมงผิดกฎหมายได้เลิกประกอบอาชีพประมง
2) ผู้ประกอบการประมงมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการทำประมงสูงขึ้น ทั้งค่าต่อทะเบียนเรือ ค่าใบอนุญาตทำการประมง ค่าจ้างและสวัสดิการแรงงาน ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ขณะที่เรือประมงพาณิชย์ไม่สามารถจับสัตว์น้ำใกล้ชายฝั่งซึ่งเป็นบริเวณที่มีสัตว์น้ำเศรษฐกิจอยู่เป็นจำนวนมากได้ ต้องออกเรือไปจับสัตว์น้ำในเขตนํ้าลึกซึ่งเป็นสัตว์น้ำในกลุ่มที่ขายได้ในราคาน้อยกว่าสัตว์น้ำที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทำให้มีต้นทุนค่านํ้ามันเพิ่มขึ้น และการขยายขนาดตาอวนก็ทำให้ได้สัตว์น้ำในปริมาณที่ลดลง

3) การมีกฎหมายด้านการประมงเป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายมีบทลงโทษสูงและเจ้าหน้าที่รัฐทำการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้ผู้ประกอบการประมงรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพด้านการประมงพาณิชย์ต้องปรับตัว มีความสนใจและให้ความสำคัญกับการเรียนรู้กฎหมายด้านการประมงมากขึ้น ดังที่ นก การะบุตร ให้สัมภาษณ์ว่า “แรก ๆ เค้าไม่สนใจ หลัง ๆ พอมีคดี บทลงโทษของ พรก. ประมง โทษปรับสูงมาก บางลำโดนไป 100 กว่าล้าน ชาวประมงก็เริ่มปรับตัวเพราะไม่อยากเสี่ยงกับความเสียหายแบบนี้” (นก การะบุตร, 5 มีนาคม 2562)

4) ผู้ประกอบการประมงต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงร่วมกับรัฐ จากเดิมที่มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมประมงจังหวัด ซึ่งมีลักษณะการรวมกลุ่มกันแบบหลวม ๆ เมื่อรัฐกำหนดกฎหมายด้านการประมงขึ้นมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก โดยที่ผู้ประกอบการมองว่าพวกเขาไม่มีส่วนร่วมและกฎหมายเหล่านี้ส่งผลต่อการประกอบอาชีพอย่างมาก ทำให้มีการรวมกลุ่มกันของผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกของสมาคมประมงจังหวัดอย่างเหนียวแน่นมากขึ้น มีการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำประมงและกฎหมายต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง และมีการทำงานร่วมกับสมาคมประมงแห่งประเทศไทยเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐ และพยายามที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการประมง เช่น การนำเสนอปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการ



ทำประมงจริง การเสนอความคิดเห็นเพื่อให้กรมประมงนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตทำการประมง

ผลจากการนำมาตรการด้านการจัดการประมงพาณิชย์ของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติในจังหวัดระนองและในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ ในรูปแบบของการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมการทำประมงของผู้ประกอบอาชีพประมงได้ และในภาพรวมได้ทำให้ในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2562 สหภาพยุโรปปลดสถานะธงเหลืองและประกาศให้ธงเขียวกับประเทศไทยเพื่อแสดงว่ารัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการประมง IUU ให้หมดไปได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีการทำประมงอย่างยั่งยืนและส่งผลดีต่อการส่งออกสินค้าประมงที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่องบทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย กรณีศึกษา การประมงอาชีพประมงในจังหวัดระนอง สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. บทบาทของสหภาพยุโรปต่อการจัดการประมงพาณิชย์ในประเทศไทย เป็นบทบาทในทางอ้อมผ่านมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่สหภาพยุโรปกำหนด โดยเริ่มจากการจัดทำแผนงานกฎหมายและมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพประมงนำไปปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้นตามมาอย่างชัดเจนคือการส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับโลก แต่ผลในอีกด้านหนึ่งก็คือมาตรการด้านการจัดการประมงที่รัฐบาลนำมาใช้ได้ช่วยแก้ไขปัญหาการทำประมงที่เกิดขึ้นในจังหวัดระนองมานาน เช่น การทำประมงผิดกฎหมาย โดยใช้เรือที่ไม่มีทะเบียนทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาต ใช้ใบอนุญาตทำการประมงไม่ตรงกับประเภทเครื่องมือการประมงที่ได้รับใบอนุญาต เป็นต้น ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายข้างต้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ บรินดา สันทรวี (2560) เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาประมงไทยโดยใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรมาตรฐานสากล พบว่าสาเหตุที่ธุรกิจประมงไทยได้รับใบเหลืองจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปคือการขาดจริยธรรม จรรยาบรรณทางธุรกิจ และการขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรธุรกิจเรือประมง องค์กรธุรกิจส่งออกอาหารทะเล รวมทั้งภาครัฐที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง



2. ระยะเวลาที่จำกัดในการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายเป็นจำนวนมากในระยะเวลาสั้น ๆ ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการประมงครั้งใหญ่ในประเทศไทย และทำให้ผู้ประกอบการประมงในจังหวัดระนองบางส่วนต้องเลิกประกอบอาชีพ และบางส่วนต้องปรับตัวอย่างมากเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้เพราะที่ผ่านมาการทำประมงพาณิชย์ของประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างเสรี สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชุมสิน ชมชูชื่น (2561) เรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ที่พบว่านโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวตำบลแสมสารคือความไม่เข้าใจของชาวประมงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ชาวประมงมองแค่เพียงว่าสิ่งที่รัฐได้กำหนดนโยบายขึ้นมานั้นขัดต่อวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนี้รัฐไม่มีการแก้ไขปัญหาที่เป็นแบบแผนหรือระยะเวลาที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนหรือชาวประมงปรับตัวเองไม่ทันหรือเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตนเองไม่ทันต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยชาวประมงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดทั้งที่ขัดต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพ

สรุปได้ว่า ผลจากการที่สหภาพยุโรปออกกฎระเบียบให้ประเทศคู่ค้าที่ส่งออกสินค้าประมงไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและการทำประมงอย่างยั่งยืน แต่ในอีกด้านหนึ่งหากประเทศใดทำการปรับเปลี่ยนระบบการประมงอย่างรวดเร็ว ในระยะแรกจะทำให้ผู้ประกอบการประมงไม่สามารถปรับตัวได้ทัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะค่อย ๆ ปรับตัวต่อระบบการจัดการประมงใหม่ที่เกิดขึ้น

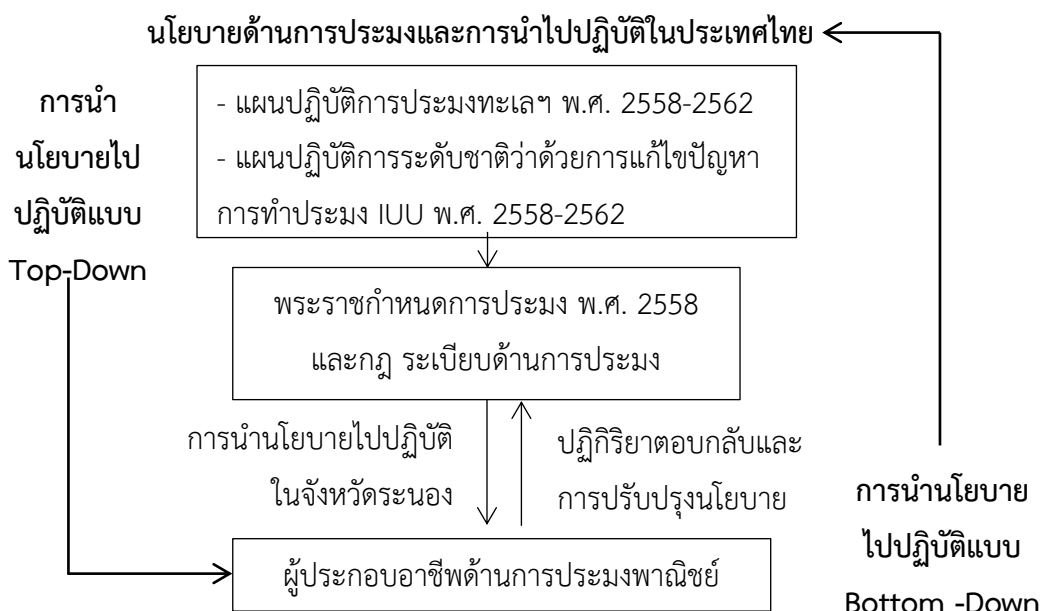
6. องค์ความรู้จากการวิจัย

เมื่อภาครัฐดำเนินนโยบายอย่างเร่งด่วนตามระยะเวลาและแนวทางที่สหภาพยุโรปกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาการประมงที่เกิดขึ้นมานาน เป้าหมายที่แท้จริงของนโยบายคือทำให้เกิดการทำประมงโดยคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรควบคู่ไปกับการนำทรัพยากรมาสร้างรายได้และสร้างงานให้กับผู้ประกอบการประมง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเป็นแนวทางแรกเพื่อจัดระเบียบการประมงที่ทำให้ผู้ประกอบการประมงได้รับผลกระทบอย่างมาก เพราะกฎระเบียบมีจำนวนมาก และกฎระเบียบบางข้อไม่สอดคล้องกับวิถีการทำประมงทำให้ปฏิบัติตามได้ยาก รวมถึงมีต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น แต่ผู้ประกอบการประมงก็ปฏิบัติตามกฎหมายเพราะเกรงกลัวการถูกลงโทษ มากกว่ามองเห็นประโยชน์จากการใช้นโยบาย ดังนั้น แนวทางที่



ภาครัฐจะต้องทำต่อไปคือการรับฟังปัญหาจากทุกฝ่ายเพื่อปรับวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยคือการยืนยันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดแบบ Top-Down และ Bottom-Down เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างมีที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงจะมีความสามารถสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ ขณะที่การวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องล่างไปยังเบื้องบนเริ่มต้นให้ความสำคัญจากจุดที่ผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามโครงการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ ทำให้เรามองเห็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ตรงกับสภาพความเป็นจริงในการให้บริการและกำหนดกลยุทธ์การแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากกว่าการกำหนดนโยบายแบบ Top-Down เพียงอย่างเดียว (วรเดช จันทรศร, 2552) ตามแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1: สรุปองค์ความรู้จากการวิจัย



7. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย รัฐควรให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ทำการประมงอย่างถูกกฎหมาย เช่น ให้สินเชื่อเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการประมงที่ต้องการประกอบอาชีพประมงต่อไป และรับซื้อเรือประมงคืนในราคาที่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการที่ต้องการเลิกประกอบอาชีพประมง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ ที่มีต่อการประมงในประเทศไทย เช่น การศึกษาผลกระทบและการปรับตัวของประเทศไทยหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ลดระดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ให้อยู่ใน Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำที่สุด เมื่อ พ.ศ. 2557 รวมถึงการศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีต่อการจัดการประมงและแรงงานประมงในประเทศไทย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพาณิชย์. (2558). *สินค้าส่งออกสำคัญของไทยตามโครงสร้างสินค้าส่งออกโลก*. สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2563, จาก <http://trade.report.moc.go.th/TradeThai.aspx>
- ชุมสิน ชมชูชื่น. (2561). นโยบายการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวประมง ต.แสมสาร อ.สัตหีบ จ.ชลบุรี. *วารสารรามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์*, 1(1), 27-48.
- นภ การะบุตร. (2562). หัวหน้าศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออกเรือประมงระนอง. *สัมภาษณ์*. 5 มีนาคม 2562.
- บริندا สันทรวี. (2560). แนวทางการแก้ไขปัญหาประมงไทยโดยใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรมาตรฐานสากล. *วารสาร มจร.สังคมศาสตร์ปริทัศน์*, 6(4), 14-25.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซล. (2559). ความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2563, จาก <https://www.thaiembassy.be/bilateral-relations/th-eu/>



- สำนักงานประมงจังหวัดระนอง. (2562). สถิติจำนวนเรือที่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงในรอบปีการประมง 2561-2562. เอกสารตีพิมพ์.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2560). มาตรการและแนวทางป้องกันปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของประเทศไทยกับหลักการสำคัญของ IUU Fishing. วารสารจุลนิติ, 14(4), 149-161.
- อาจารย์ ถาวรมาศ. (2558, 18 พฤษภาคม). การประมงผิดกฎหมาย: ผลกระทบและทางออกสำหรับไทย?. กรุงเทพธุรกิจ, น. 12.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2016). *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome: Publishing Policy and Support Branch.