

**บทเรียนจากผลกระทบในการใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558
ต่อการประมงพื้นบ้านสู่ข้อเสนอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไข
พระราชกำหนดการประมง¹**

**Lesson of the impact of the Fisheries Act B.E. 2558 to
the local fisheries, pathway to the consideration of
the amendments of the law**

นวพร เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Nawaporn Saeneewong Na Ayudhaya
Faculty of Law, Chiang Mai University

E-mail: nawaporn.sa@cmu.ac.th

Received: March 3, 2025; Revised: May 6, 2025; Accepted: May 13, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีขึ้นเพื่อทำความเข้าใจ และศึกษาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม รวมไปถึงหาทางแก้ไขปัญหการจัดการประมงขนาดเล็กหรือการประมงพื้นบ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดการประมงอย่างยั่งยืน และการป้องกันและขจัดปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและการควบคุม (IUU fishing) และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ประเทศไทยได้บังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องการจัดการทรัพยากรประมง แม้จะได้ลดปัญหาการทำ

¹ บทความวิจัยฉบับนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง “การศึกษามาตรการเกี่ยวกับการจัดการการประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้านของประเทศไทยกับแนวปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมภายใต้โปรแกรม 1 สร้างระบบผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ แผนงานทุนพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2564

ประมงผิดกฎหมายแต่กลับส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ทำประมงพื้นบ้านในการประกอบอาชีพให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การขอใบอนุญาตทำการประมง และอุปกรณ์ประมงที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย และการทำประมงในเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต โดยปัญหานี้เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหา IUU ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าแต่อาจต้องมีการรับฟังข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ มีการศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทย และสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อหน่วยงานของรัฐผู้กำหนดและใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประมง และต่อชาวประมงพื้นบ้านผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงศึกษาแนวทางเลือกเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชาวประมงผู้สูญเสียโอกาสในการประมงจากการได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายภายใต้พระกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แก้ไข พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ เพื่อเสนอแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม มุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน อันจะเป็นประโยชน์ต่อชาวประมง ผู้บริโภคและต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals 2015)

คำสำคัญ: ประมงพื้นบ้าน, การทำประมงที่ผิดกฎหมาย, ขาดการรายงานและขาดการควบคุม, การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

Abstract

The research aims to study and understand the appropriate practice, including but not limited to the local and small-scale fisheries or local fisheries for the benefit of sustainable development, the eradication of the illegal, unreported and unregulated fishing (IUU fishing) and the conservation of the marine resources. Although Thailand's new regulations on fishing comply with the state's duty to manage and conserve the marine resources and such regulation may reduce the IUU fishing, the impact of the law enforcement causes the local fisheries to struggle to maintain their living from local

fishing. In order to comply with the new regulation, the local fisheries had to adapt and adjust the filling for fishing permit and the use of the fishing gear as well as the limit of the area for local fisheries. As Thailand's new regulations on fishing are urgently passed to tackle the IUU fishing, however, such law, and regulations enactment and the enforcement office may need to gather all information from the relevant stakeholders.

This research requires exploring the relevant law and regulations of Thailand and its relevant measures to better manage and conserve the marine resources. The gathering of information to conduct the research comprises the interview with the local fisheries and the representative of the Department of Fisheries and the Department of Marine and Coastal Resources to comprehend the relevant issues. Once the problems are explored and analyzed, the study may find the alternative solutions and appropriate practice for the benefit of the relevant government agency and the local fisheries. The research may also offer any variable income for the local fisheries who lost the chance in the business according to the enforcement of the law and regulations under the Fisheries Act B.E. 2558 (as amended B.E. 2560) by comparing with the compatible practice of international law. The solutions in this regard may present proper practice leading to the proper management of local fisheries can also be integrated into sustainable use and the conservation of marine resources. This will benefit the local fisheries, the consumer and the marine environment, which contribute to the achievement of some of the Sustainable Development Goals 2015.

Keyword: Small-Scale Fisheries, IUU Fishing, Managing and Conserving Marine Resources, Sustainable Development

1. บทนำ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้มีการกำหนดกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องอีกเป็นจำนวนมาก² เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการจัดการควบคุมดูแลและป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ของประเทศไทย ซึ่งมีเหตุผลหลักเพื่อป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU Fishing) ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทยจนได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งในมุมมองของภาครัฐต่อการจัดการประมงผิดกฎหมายนั้นกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะสหภาพยุโรปได้ปลดใบเหลืองที่ให้แก่ประเทศไทยเนื่องจากการมีการทำประมง IUU ในปี 2562³ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายอันรวมจากกรณีมีการออกพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 แสดงให้เห็นว่าต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับหลักการใน พรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นเมื่อได้มีการพิจารณาจัดหมวดหมู่จะสามารถแบ่งได้เป็นหลายประเภทตามที่จะกล่าวต่อไปในบทความนี้ และในการออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวพบว่ามีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเช่น กรมประมง กรมเจ้าท่า เป็นต้น ที่จะเป็นผู้มีส่วนในการบังคับหรือกำกับดูแลการใช้กฎหมายลำดับรองดังกล่าว นอกจากนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2566 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการหารือถึงการพิจารณาเพื่อแก้ไขพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 โดยในปี พ.ศ. 2568 ได้มีการเสนอร่างแก้ไขในหลายมาตราที่อาจส่งผลต่อการทำประมงพื้นบ้าน เช่น การแก้ไขมาตรา 69 เกี่ยวกับเครื่องมือทำประมงที่อาจส่งผลต่อการจับสัตว์น้ำขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการออกกฎหมายอย่างครบถ้วนก่อนที่จะมีผลใช้บังคับต่อไป⁴ ซึ่งการมี

² กฎหมายลำดับรองที่ยังมีผลใช้บังคับสามารถตรวจสอบได้จาก กองกฎหมาย กรมประมง เข้าถึงได้ที่ <https://www.fisheries.go.th/law/web2/> เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

³ กรมประมง, บทเรียนการแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย, เมษายน 2562 หน้า 13, เข้าถึงได้ที่ https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20190708091833_1_file.pdf, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568 ; ดูเพิ่มเติม ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร, https://fic.nfi.or.th/world-food-update_detail.php?smid=1828 เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

⁴ Atirut Duereh, ประมงพื้นบ้าน เคลื่อนไหวคัดค้านการแก้มาตรา 69 พ.ร.บ. ประมง หวัง สว. ตั้งกรรมการทบทวน 'ไม่เอาอนตาดี, SDG Move, เข้าถึงได้ที่ <https://www.sdgmovement.com/2025/01/13/fishing-net-thailand/>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568; อ่านเพิ่มเติม กลุ่มเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, กรมประมง...แจ้ง ! การ “แก้ มาตรา 69” พ.ร.บ.ประมงใหม่ มิได้

กฎหมายลำดับรองจำนวนมากที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้โดยหลายหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงข้อเสนอในการแก้ไขพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 ส่งผลให้เกิดข้อพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาการรับรู้และการปฏิบัติตามกฎหมายของชาวประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงพื้นบ้านที่เป็นหลักในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการทำประมง การขอใบอนุญาต รวมถึงการใช้อุปกรณ์ประมงที่ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง อันจะทำให้ชาวประมงพื้นบ้านสามารถประกอบอาชีพประมงได้ต่อไปอย่างเหมาะสม

ในบทความนี้จะเป็นการสรุปปัญหา และข้อเสนอแนะทางออกเกี่ยวกับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประมงที่แบ่งหมวดหมู่การใช้ของกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน การรับรู้สภาพปัญหาจากการเก็บข้อมูลชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ชุมชนประมง และจากการให้ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คือกรมประมงและกรมทรัพยากรและชายฝั่ง อันจะนำไปสู่การสรุปข้อพิจารณาสำคัญในการแก้ไขพรก.การประมง พ.ศ. 2558 ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ.... (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ร่างพรบ.แก้ไขพรก.การประมง”) อันเกิดจากวิเคราะห์ความแตกต่าง รวมถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อการบังคับใช้พรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง และร่างพรบ.แก้ไขพรก.การประมง

2. การแบ่งหมวดหมู่การใช้ของกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการทำประมงพื้นบ้าน

2.1 เรือ การขออนุญาต และใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน

ในหมวดนี้จะแสดงให้เห็นถึงกลุ่มของการขออนุญาตที่ผู้ทำประมงพึงได้รับการอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการทำประมง ซึ่งจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกรมเจ้าท่าในการพิจารณาเกี่ยวกับเรือไทยโดยผู้ทำประมงจะต้องมีใบทะเบียนเรือไทย ตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 แก้ไข 2561 (พรบ.เรือไทย) โดยการขอใบอนุญาตต้องเป็นไปตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ

บังคับใช้ทันที ต้องออกกฎหมายลูกกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และพื้นที่ โดยยึดข้อมูลวิชาการและมาตรการที่เหมาะสม ให้ไม่มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมง, เข้าถึงได้ที่

https://www4.fisheries.go.th/index.php/dof/news_local/1210/237559 เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียนเรือไทยและใบอนุญาตใช้เรือพ.ศ. 2563⁵ นอกจากนั้นเนื่องจากเรือดั้งกล่าวจะถูกนำมาใช้ในการทำประมงจึงต้องมีการขออนุญาตทำประมงตามประกาศกรมประมงซึ่งอาศัยอำนาจจาก มาตรา 54/2 พรบ.เรือไทย⁶ โดยมีประกาศกรมประมงที่เกี่ยวข้องคือ ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562 อันมีสาระสำคัญในข้อ 1 ซึ่งเป็นการกำหนดขนาดของเรือ โดยกำหนดให้หมายถึง “เรือกลประมง (ประเภทเรือ) ที่ใช้ทำการประมง หรือทำการประมงและบรรทุกโดยสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (ประเภทการใช้เรือ) ที่มีขนาดไม่ถึงสิบตันกรอส”⁷

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ของการดำเนินการในข้อ 3 คือ จะต้องมิระบุลักษณะ ขนาดของเรือ ชนิดเครื่องมือทำการประมง พื้นที่ทำการประมง สถานที่จอดเรือ กรณีที่เคยมีทะเบียนเรือสำหรับทำประมง ให้ระบุเลขทะเบียนเรือด้วย⁸ และต้องมีการขอหนังสือรับรองเพื่อ

⁵ หมวด 1 การจดทะเบียนรับใบอนุญาตใช้เรือ, ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียนเรือไทยและใบอนุญาตใช้เรือ พ.ศ. 2563

⁶ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561

มาตรา 54/2 ในการจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมง นอกจากต้องปฏิบัติ ตามบทบัญญัติ ว่าด้วยการจดทะเบียนเรือไทย ผู้จดทะเบียนต้องได้รับหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเรือ

หนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้จดทะเบียนยื่นขอต่อกรมประมงโดยปฏิบัติให้เป็น ไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมประมงกำหนด และอย่างน้อยต้องมีการรับรอง เรือดังต่อไปนี้

- (1) ผู้จดทะเบียนไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับใบอนุญาตทำการประมงตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
- (2) เรือที่จะจดทะเบียนเรือไทยไม่เคยถูกใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการประมง
- (3) เรือที่จะจดทะเบียนเรือไทยไม่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดี

การยื่นคำขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด

เมื่อนายทะเบียนเรือรับคำขอจดทะเบียนเรือไทยแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้จดทะเบียนเอกสารหลัก ฐานที่เกี่ยวข้อง หนังสือรับรองจากกรมประมง และตัวเรือประมง ที่จะทำการจดทะเบียน หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ จดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมง ก็ให้รับจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงนั้น และดำเนินการจัดให้มีการทำเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ประจำเรือไว้ที่ตัวเรือเป็นการถาวรจุดที่เห็นได้ง่าย

⁷ ข้อ 1 ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562

⁸ ข้อ 3 ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อ

ประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้านอีกด้วย โดยจะต้องมีการขออนุญาตตามเงื่อนไขในประกาศกรมประมงซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง⁹

เมื่อมีใบอนุญาตเกี่ยวกับเรือประมงแล้วในการจะดำเนินการทำประมงพื้นบ้านจะต้องมีการขอใบอนุญาตในการใช้เรือตามพรบ.เรือไทย อาศัยระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียนเรือไทยและใบอนุญาตใช้เรือ พ.ศ. 2563 และในการทำประมงพื้นบ้านจะต้องได้รับใบอนุญาตในการทำประมงพื้นบ้านตาม พรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560¹⁰ ซึ่งกำหนดให้เรือประมงพื้นบ้านมีขนาดไม่เกิน 10 ตันกรอส ตามที่มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา 32 ของ พรก.การประมง พ.ศ.2558¹¹ แต่ได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลยกเว้นให้แก่ผู้ทำประมงพื้นบ้านที่ใช้เรือประมงขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสแต่ไม่เกิน 15 ตันกรอส และได้จดทะเบียนเรือสำหรับการทำประมงและได้รับอนุญาตก่อนวันที่พรก.การประมง ฉบับปี พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับให้สามารถได้รับอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้านต่อไปจนกว่าจะเลิกทำประมงได้ตามความในมาตรา 174¹² โดยเรือประมงพื้นบ้านดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังที่กำหนดในประกาศกรมประมง

ประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562

⁹ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2563 มีประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน จำนวน 3 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2567 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ, เข้าถึงข้อมูลได้ที่ https://www4.fisheries.go.th/local/index.php/main/view_activities/84/76331, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

¹⁰ พรก.การประมง พ.ศ. 2558

“มาตรา 32 ผู้ใดจะทำการประมงพื้นบ้านโดยใช้เรือประมง หรือเครื่องมือที่มีขนาดหรือลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่เป็นการใช้เรือประมงโดยใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนด

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการประมง พื้นที่ทำการประมง หรือเงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนบริหารจัดการการประมง และในกรณีเป็นการทำการประมงโดยใช้เรือประมงให้ออกให้แก่เจ้าของเรือประมงและสำหรับเรือประมงแต่ละลำ โดยจะออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดเกินจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดมิได้”

¹¹ กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559

¹² พรก.การประมง พ.ศ. 2558

“มาตรา 174 “ผู้ใดทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบห้าตันกรอสและได้จดทะเบียนเป็นเรือสำหรับการประมง และได้รับอนุญาตก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ อธิบดีจะอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้านต่อไปจนกว่าจะเลิกทำการประมงก็ได้”

เรื่อง กำหนด หลักเกณฑ์ ขั้นตอน การขอและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน ตามมาตรา 174 พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เนื่องจากเรือขนาดดังกล่าวมักเป็นเรือที่ชาวประมงพื้นบ้านใช้อยู่แล้วแต่ยังไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำประมงพาณิชย์ตามความหมายของเรือประมงพาณิชย์ตามพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560¹³ ซึ่งจะต้องมีการขออนุญาตตามประกาศกรมประมงเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพาณิชย์ อันแตกต่างจากการทำประมงพื้นบ้าน

นอกจากนี้ การทำประมงพื้นบ้านนอกเหนือจากการใช้เรือประมงที่มีลักษณะในการทำประมงพื้นบ้านตามที่กำหนด ยังหมายรวมถึงการใช้เครื่องมือการทำประมงที่เป็นลักษณะของการทำประมงพื้นบ้านที่ออกตามความในมาตรา 32 แห่ง พรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 โดยการใช้เครื่องมือสำหรับการทำประมงพื้นบ้านต้องเป็นไปตามประกาศกรมประมง เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาต และหลักเกณฑ์การจัดสรรใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านสำหรับปีการประมง 2567-2568 พ.ศ. 2567¹⁴ ซึ่งมีการกำหนดชนิดเครื่องมือและจำนวนหรือขนาดของเครื่องมือดังกล่าวที่จะขอได้ เช่น การใช้วนลากแผ่นตะเฆ่ที่มีความยาวคร่าวๆตั้งแต่ 12-40 เมตร หรือการใช้วนล่อลุ่มจับ ที่มีความยาวคร่าวๆตั้งแต่ 100-500 เมตร หรือการใช้คราดหอยแครง หรือหอยอื่นๆ จะต้องมีความไม่เกิน 2 อันต่อเรือประมงพื้นบ้าน 1 ลำ เป็นต้น¹⁵

¹³ พรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

“มาตรา 5 ประมงพาณิชย์ หมายความว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือใช้เรือประมงโดยมี หรือใช้เครื่องมือทำการประมงตามประเภทวิธี จำนวนแรงงานที่ใช้ หรือลักษณะการทำการประมงตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้หมายความรวมถึงการใช้เรือประมงดังกล่าวทำการแปรรูปสัตว์น้ำไม่ว่า จะมีการทำการประมงด้วยหรือไม่ก็ตาม”

¹⁴ ประกาศกรมประมง เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาต และหลักเกณฑ์การจัดสรรใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านสำหรับปีการประมง 2567-2568 พ.ศ. 2567, เข้าถึง ได้ที่ <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/21737.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

¹⁵ ข้อ 3. ประกาศกรมประมง เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาต และหลักเกณฑ์การจัดสรรใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านสำหรับปีการประมง 2567-2568 พ.ศ. 2567, เข้าถึงออนไลน์ ได้ที่ <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/21737.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

2.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงพื้นบ้าน

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงพื้นบ้านมีการกำหนดไว้ในมาตรา 33 ของ พรก. การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 ซึ่งหมายถึง การทำประมงในลักษณะที่กำหนดและในการทำประมงพื้นบ้านจะต้องมีการเก็บข้อมูลในลักษณะของการทำบันทึกการประมง อันประกอบด้วย ข้อมูลประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้และพื้นที่ที่ทำการประมง¹⁶ ทั้งนี้ ได้มีประกาศกรมประมงในเรื่องดังกล่าวคือ ประกาศกรมประมงเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบว่า “ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านปฏิบัติตาม พรก. การประมง 2558 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประมงอย่างเคร่งครัด”¹⁷ นอกจากนี้ยังมีประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดแบบและรายการหนังสือกำกับการจับแยกและเคลื่อนย้ายสัตว์น้ำจากเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการบันทึกข้อมูลการจับหรือทำประมงพื้นบ้านตามความหมายของวรรค 2 มาตรา 33 ของพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาประกอบการขอใบอนุญาตการทำประมงพื้นบ้านตามข้อ 2.1 จะเห็นได้ว่า การกำหนดเช่นนี้ จะไปสอดคล้องกับการกำหนดขนาดเรือและเครื่องมือในการทำประมงพื้นบ้านตามที่ได้รับใบอนุญาต โดยจะต้องมีการเก็บข้อมูลของการทำประมงพื้นบ้านเพื่อนำไปสู่การพิจารณาเรื่องจัดการประมง รวมไปถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต หรือทรัพยากรประมงทางทะเลต่อไป และเป็นการจัดการที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศในการจัดการประมงที่จะต้องมีการเก็บข้อมูลเพื่อจัดสรรทรัพยากรทางทะเลต่อไป¹⁸

¹⁶ พรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 33 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงพื้นบ้าน

ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประมงตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบ อธิบดีจะกำหนดให้ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำประมง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้และพื้นที่ที่ทำการประมงก็ได้

ผู้ทำการประมงพื้นบ้านต้องเก็บรักษาสมุดบันทึกการทำประมงตามวรรคสองไว้ และพร้อมที่จะแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนำเรือประมงกลับเข้าฝั่ง

¹⁷ ข้อ 1 ประกาศกรมประมงเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559

¹⁸ Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2015, เข้าถึงได้

2.3 พื้นที่และฤดูกาลในการทำประมงพื้นบ้าน

การกำหนดพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้านเริ่มมีการกำหนดในนิยามตามความในมาตรา 5 ของพรก.การประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดนิยามของพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้านดังนี้

“ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์

โดยที่ต้องมีการกำหนด “เขตทะเลชายฝั่ง” ซึ่ง หมายถึง

“ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

โดยในการพิจารณาการทำประมงพื้นบ้านจะห้ามมิให้มีการทำการประมงใน “เขตทะเลนอกชายฝั่ง”¹⁹ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี²⁰ ซึ่งหมายความว่าในกรณีปกติการทำประมงพื้นบ้านถูกจำกัดอยู่ในเขต 3 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานของชายฝั่งซึ่งอาจเป็นการสร้างข้อจำกัดในการทำประมงสำหรับบางพื้นที่ที่มีลักษณะชายฝั่งที่ตื้นและอาจไม่ได้มีสัตว์น้ำในการทำประมงอย่างเพียงพอ จึงได้มีการประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยออกเป็น

ที่ <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/edfffbfc-81e5-4208-a36f-334ff81ac10f/content>,

หน้า 16 หัวข้อที่ 11, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

¹⁹ พรก. การประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5...

“ทะเลนอกชายฝั่ง” หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรที่อยู่พ้นจากทะเล ชายฝั่งจนสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย หรือสุด เขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ สุดแต่เขตใดจะ โกลกว่า”

...

²⁰ พรก. การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน ทำการประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในการอนุญาตดังกล่าว อธิบดีจะประกาศอนุญาตให้เป็นการทั่วไปก็ได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทำประมงในเขตทะเลนอกชายฝั่งด้วยก็ได้

กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2560²¹ โดยรัฐซึ่งแม้จะมีการคำนึงถึงลักษณะชายฝั่งของแต่ละพื้นที่ในการทำประมงเป็นการเฉพาะ เช่น ในข้อ 1 กำหนดให้จังหวัดกระบี่มีเขตทะเลชายฝั่งนับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่งและบริเวณชายเกาะทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง หมายเลข 1/9 หรือ ข้อ 6 กำหนดให้จังหวัดภูเก็ต มีเขตทะเลชายฝั่งระยะหนึ่งจุดห้าไมล์ทะเล นับจากแนวชายฝั่งทะเลที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายเกาะ ทั้งนี้ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้าย กฎกระทรวงหมายเลข 6/9²² ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจำแนกลักษณะของพื้นที่ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวก็ได้รับข้อวิพากษ์เนื่องจากยังมีข้อบกพร่อง แม้จะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2563 และกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2563 มาแล้วก็ตาม²³ โดยได้มีการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2565 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2565 ซึ่งผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียผ่านคณะกรรมการประมงจังหวัดในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่งเดิมทั้ง 3 ฉบับในปี พ.ศ. 2560 และ 2563 ดังที่กล่าวไปข้างต้น และให้ใช้กฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่งของแต่ละจังหวัดอันแตกต่างกันไปรวม 23 จังหวัด²⁴ โดยสามารถตรวจสอบรายละเอียดเขตชายฝั่งทะเลของแต่ละจังหวัดได้จากกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องจากกรมประมง²⁵ และหากมีกรณีที่มีการประกาศเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำที่มีการกำหนดไว้ก็จะไม่อนุญาตให้มีการจับสัตว์น้ำได้ในเขตดังกล่าว²⁶ ซึ่งได้มีการกำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำในระดับประกาศกระทรวงและระเบียบกรมประมง

²¹ กฎกระทรวงกำหนดเขตทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560, เข้าถึงได้ที่

<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/059/16.PDF>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

²² ข้อ 1 และข้อ 6 ของกฎกระทรวงกำหนดเขตทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560

²³ “23 จังหวัดใช้แนวเขตทะเลชายฝั่งใหม่ ลดขัดแย้งประมงพื้นบ้าน,” Thai PBS, 15 กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงได้ที่ <https://www.thaipbs.or.th/news/content/312711>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568.

²⁴ เกษตรา ประกาศกำหนดเขตทะเลชายฝั่งใหม่ ลดปะมงพื้นบ้าน-พาณิชย์, เข้าถึงได้ที่ <https://www.prachachat.net/economy/news-1157380>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

²⁵ รวมกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่งของแต่ละจังหวัดจำนวน 23 จังหวัด เข้าถึงได้ที่ https://www4.fisheries.go.th/dof/news_local/166/163572, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

²⁶ พรก. การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 56 ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดยอนุวัติรัฐมนตรีประกาศกำหนด เว้นแต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการหรือเพื่อบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และ

นอกจากนี้ ในการทำประมงพื้นบ้านจะต้องมีการคำนึงถึงฤดูกาลที่สามารถทำประมงได้ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของประเภทของสัตว์น้ำเนื่องจากการได้มีการกำหนดห้ามทำประมงในระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อน หรือระยะเวลาที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสัตว์น้ำ²⁷ เช่น การมีประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ วางไข่ เลี้ยงตัวอ่อนในที่จับสัตว์น้ำบางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2561 โดยกำหนดห้ามทำประมงภายในพื้นที่บางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่ ปลายแหลม เขาม่องไถ่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ถึง อำเภอดอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานีในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึง 15 พฤษภาคม²⁸ อย่างไรก็ตาม การห้ามดังกล่าวมีข้อยกเว้นบางประการให้แก่ผู้ทำประมงด้วยเครื่องมือที่ได้รับอนุญาตบางชนิด²⁹ เช่น ชั่งทุกชนิดที่ใช้ประกอบทำการประมงพื้นบ้านในเขตทะเลชายฝั่ง³⁰

2.4 เครื่องมือและวิธีการในการทำประมงพื้นบ้าน

ในการทำประมงพื้นบ้าน นอกจากจะต้องพิจารณาถึงการได้รับอนุญาตในการทำประมง ระยะเวลาที่ให้ทำการประมงแล้ว ต้องมีการกำหนดถึงอุปกรณ์ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประมงพื้นบ้านที่จะไม่มีลักษณะต้องห้ามอันอาจส่งผลเสียต่อการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง โดยได้มีการกำหนดเครื่องมือประมงที่ต้องห้ามไว้ในพรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560³¹ อย่างไรก็ตามอาจมี

ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การกำหนดเขตพื้นที่รักษาทะเลน้ำตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายประกาศด้วย

²⁷ พรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 70 “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงในพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อน หรือระยะเวลาอื่นใดที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสัตว์น้ำตามที่อธิบดีประกาศกำหนด เว้นแต่จะใช้เครื่องมือ วิธีการทำการประมง และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นบรรดาที่อธิบดีกำหนด อำนาจตามวรรคหนึ่ง อธิบดีจะมอบหมายเป็นหนังสือให้คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนดก็ได้”

²⁸ ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ วางไข่ เลี้ยงตัวอ่อนในที่จับสัตว์น้ำบางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2561, ข้อ 1

²⁹ เพิ่งอ้าง, ข้อ 2

³⁰ เพิ่งอ้าง, ข้อ 2 (7)

³¹ พรก. การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 67 เครื่องมือประมงที่ห้ามมีหรือครอบครองเพื่อใช้

การผ่อนผันการใช้เครื่องมือประมงต้องห้ามดังกล่าวแก่ผู้ทำประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตในการผ่อนผัน เช่น ปรากฏในพ.ศ. 2567 ได้มีการผ่อนผันให้ใช้เครื่องมืออวนรุนประกอบเรือกลทำประมงพื้นบ้าน หรือประมงน้ำจืดในการจับปลาหมอคางดำในพื้นที่ที่มีการระบอบตามประกาศของกรมประมง โดยสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวตามที่ได้รับอนุญาตถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2567³²

หากพบว่าการฝ่าฝืนใช้เครื่องมือประมงต้องห้ามที่กำหนดบางชนิดจะได้รับโทษที่กำหนด เช่น หากมีการฝ่าฝืนโดยใช้เครื่องมือโพงพาง ร้วโซมานหรือกันชูร้วโซมาน เครื่องมือลิ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน³³ ได้มีการกำหนดโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า³⁴

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดประเภทของอวนที่ต้องห้ามใช้และระยะเวลาที่ต้องห้ามเนื่องจากลักษณะการใช้อวนประเภทที่ตาถี่หรือช่องตาเล็กกว่าที่กำหนดจะส่งผลเสียต่อการจับสัตว์น้ำในขนาดที่เหมาะสมได้³⁵

ห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือทำการประมงดังต่อไปนี้

- (1) เครื่องมือโพงพาง ร้วโซมานหรือกันชูร้วโซมาน เครื่องมือลิ หรือเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน
- (2) เครื่องมือลอบพับได้หรือไถ่โง่ ที่มีช่องทางเข้าของสัตว์น้ำสลับซ้ายขวาอยู่ทางด้านข้างใช้สำหรับดักสัตว์น้ำ
- (3) เครื่องมืออวนลากที่มีช่องตาอวนกันถุงเล็กกว่าขนาดที่อธิบดีประกาศ
- (4) เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ติดกับเรือยนต์ เว้นแต่เป็นอวนรุนเคย

ความในวรรคหนึ่ง (1) และ (3) มิให้ใช้บังคับแก่การศึกษาวิจัยซึ่งกระทำโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์ในการหาขนาดช่องตาอวนที่เหมาะสมที่ประชาชนพึงใช้ได้และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้ว

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ทำการประมงพื้นบ้านหรือประมงน้ำจืดที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ใช้เครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ ขนาดเรือ วิธีการทำการประมง พื้นที่ทำการประมง และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด การขออนุญาตผ่อนผัน การอนุญาต ระยะเวลาการผ่อนผันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

³² ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตผ่อนผัน การอนุญาต และระยะเวลาการผ่อนผันให้ใช้เครื่องมือบางประเภททำการประมง พ.ศ. 2567

³³ เพิ่งอ้าง, มาตรา 67 (1)

³⁴ เพิ่งอ้าง, มาตรา 146

³⁵ พรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 68 “ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนรุนเคยที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ทั้งนี้ มีการให้อำนาจรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมีอำนาจออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเครื่องมือหรือวิธีการทำประมงบางประเภทได้³⁶ ซึ่งได้มีการออกเป็นประกาศกระทรวง เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2566 โดยมีการกำหนดห้ามใช้อวนในหลายลักษณะในเขตทะเลชายฝั่ง เช่น อวนล้อมจับที่มีสายमान อวนล้อมจับปลากระตัก³⁷

2.5 การตรวจตราการทำประมงผิดกฎหมาย

เหตุผลในการออกพรก.การประมง พ.ศ. 2558 ก่อนที่จะมีฉบับแก้ไขในพ.ศ. 2560 ว่าเป็นไปเพื่อจัดการประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และกำจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม ในการออกกฎหมายลำดับรอง รวมถึงกฎหมายที่ออกในลักษณะเฉพาะกาลในรูปแบบของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2559 เพื่อจัดการเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งมีการยกเลิกไปจำนวนหลายฉบับ หลังจากที่มีการออกพรก.การประมงฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 เนื่องจากหมดความจำเป็น³⁸ โดยในช่วงการเปลี่ยนผ่านได้มีการออกประกาศกองทัพบเรือ เรื่อง แผนและขั้นตอนการยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้

เกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้ บริเวณพื้นที่ หรือระยะเวลาในการทำการประมง”

มาตรา 69 “ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนเล็กกว่าสองจุดห้าเซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางคืน”

³⁶ พรก.การประมง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

มาตรา 71 ให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดมีอำนาจออกประกาศ ดังต่อไปนี้

(1) เครื่องมือทำการประมงตามรูปแบบของเครื่องมือ วิธีการทำการประมง พื้นที่ทำการประมง ขนาดของเรือประมงที่ใช้ ประกอบกับการทำการประมง และเงื่อนไขอื่นที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ

...

³⁷ ข้อ 2 ของ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2566

³⁸ คำสั่ง คสช. ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น

การควบคุมซึ่งมีสาระสำคัญในการตรวจอัตลักษณ์เรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ตันกรอส ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การบังคับใช้กฎหมายอยู่ในสภาวะการณ์พิเศษ³⁹

อย่างไรก็ตามได้มีระเบียบกรมเจ้าท่าและประกาศกรมเจ้าท่าออกมารองรับในเรื่องเดียวกัน หลังจากที่มีสภาวะการณ์บังคับใช้กฎหมายในกรณีปกติ⁴⁰ ซึ่งการตรวจอัตลักษณ์เรือประมงพื้นบ้าน ดังกล่าวนั้นเป็นการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามระบบการติดตามโดยกำหนดกลไกการประสานงาน ระหว่างกรมประมงและกรมเจ้าท่าเพื่อมิให้มีเรือที่ไม่ได้จดทะเบียนและไม่มีใบอนุญาตในการทำ ประมงลอบทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม⁴¹ ซึ่งหากพบเรือที่ไม่ ปรากฏว่ามีกรจดทะเบียนอย่างถูกต้องและไม่มีการขออนุญาตทำการประมงให้เป็นไปตามกรอบ ของกฎหมายดังที่กล่าวมาในข้อต่างๆ ข้างต้น จะสามารถทำให้เกิดการตรวจสอบย้อนไปถึงการทำ ประมงโดยผิดกฎหมายได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในระบบการติดตามและตรวจสอบการทำประมงผิด กฎหมายจะประกอบไปด้วยการประสานงานจาก 2 หน่วยงานของรัฐที่สำคัญตามกรอบการบริหาร จัดการกองเรือประมงและการบูรณาการระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมประมง

โดยระบบการติดตามเรือเพื่อป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมายของรัฐเจ้าของธงของเรือ นั้นเป็นไปตามข้อกำหนดในแผนปฏิบัติการสากลเพื่อป้องกัน ลดและกำจัดการทำประมงผิด กฎหมาย⁴² ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติเพื่อการทำประมงอย่างมีความรับผิดชอบ⁴³

³⁹ ตาราง 4 ข้อ 3 มาตรการจัดการเรือประมงพื้นบ้าน- ให้กรมเจ้าท่าตรวจวัดขนาดเรือและทำอัตลักษณ์เรือที่ขนาด เล็กกว่า 10 ตันกรอส ของประกาศกองทัพเรือ เรื่อง แผนและขั้นตอนการยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

⁴⁰ ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 48/ 2564 เรื่อง ให้นำเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอสมาให้กรมเจ้าท่า ตรวจสอบ เพิ่มเติม ครั้งที่ 4 และระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการตรวจสอบเรือ การทำเครื่องหมาย ที่แสดงอัตลักษณ์เรือและการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส พ.ศ. 2562

⁴¹ กรมเจ้าท่ากับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) ในยุค New Normal, กองงานพันธกรณีระหว่างประเทศ ตุลาคม 2564, หน้า 2, เข้าถึงได้ที่ <https://iivdiv.mdt.go.th/wp-content/uploads/sites/92/2022/05/สรุปผลการดำเนินการของกรมเจ้าท่าในการแก้ไข-IUU.pdf?30>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

⁴² IPOA-IUU (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing), FAO, 2001, ข้อ 24.

⁴³ The 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

3. กรณีศึกษาผลกระทบในการใช้กฎหมายต่อชาวประมงพื้นบ้านและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

การมีพรก.การประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมในการจัดการการประมงไทยเป็นอย่างมาก โดยทำให้เกิดระบบการออกใบอนุญาต การตรวจสอบและติดตามอันเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง⁴⁴ ซึ่งในการทวิจยฉบับนี้จึงได้มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความคิดเห็นของชาวประมงพื้นบ้าน และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง⁴⁵

ในการเลือกลงพื้นที่กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านนั้น ได้เลือกจากตัวแทนฝั่งอ่าวไทย 1 กลุ่ม และฝั่งอันดามัน 1 กลุ่ม เนื่องจากมีลักษณะชายฝั่ง และทรัพยากรประมงที่แตกต่างกัน แต่กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านทั้ง 2 กลุ่ม ต่างเป็นกลุ่มที่มีสภาพการปรับตัวตามกฎหมายประมง และมีการประกอบอาชีพเสริมอื่น เช่น การทำการท่องเที่ยว และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางทะเลร่วมด้วย ในส่วนของการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้เลือกจากกลุ่มงานที่มีความเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง โดยได้มีการรวบรวมข้อมูลและสรุปเป็นหัวข้อดังนี้

3.1 สรุปสภาพปัญหาจากกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน

3.1.1 ความเข้าใจต่อกฎหมายการประมงกับผลกระทบการทำประมงพื้นบ้าน

ชาวประมงพื้นบ้านมีความเข้าใจว่ากฎหมายตามพระราชกำหนดการประมงฯ นั้นมุ่งผลต่อการควบคุมประมงพาณิชย์ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายลำดับรองที่ออกมาตามลำดับมีผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านด้วย อันเห็นได้จากการที่นำเสนอไปข้างต้นในหมวดหมู่ของกฎหมายลำดับรองในเรื่องเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมง เนื่องจากในการทำประมง ชาวประมงพื้นบ้านจะถูกจำกัด

⁴⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea, adopted 10 December 1982, entered into forced 16 November 1994, United Nations Treaty Series , vol. 1833 (p.3) UNCLOS ข้อ 192 และ Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, United Nations Treaty Series , vol. 2167, p. 3 (ต่อไปเรียกว่า FSA 1995), เข้าถึงได้ที่ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

⁴⁵ ในการวิจัยนี้ได้รับหนังสือรับรองการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัยตามใบอนุญาต เลขที่ COA No. 053/65

บริเวณที่สามารถทำการประมงได้ และขนาดของเรือที่ใช้ในการประมง และการกำหนดถึงการใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย ดังที่ได้อธิบายไปในส่วนที่ 2 ของบทความฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ในการทำการประมงพื้นบ้านมีการใช้เครื่องมือทำการประมงที่หลากหลายขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม อากาศ ฤดูกาล เมื่อเวลาออกเรือไปทำการประมงไปจึงเตรียมอุปกรณ์หรือเครื่องมือทำการประมงไปหลายชนิดเพื่อให้เหมาะสมกับประเภทและชนิดของสัตว์น้ำที่เจอ และเวลาออกเรือปริมาณที่สามารถจับได้ก็ไม่แน่นอน อีกทั้งปัจจุบันต้องออกเรือไปไกลขึ้น และออกไปนานกว่าเดิมจึงจะได้สัตว์น้ำ ซึ่งจะเป็นไปตามฤดูกาลด้วย เนื่องจากภาครัฐมีการประกาศห้ามจับปลาในฤดูวางไข่ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองในเรื่องของการห้ามทำการประมงในฤดูวางไข่⁴⁶ ซึ่งอาจมีช่วงเวลาที่สามารถทำการประมงที่แตกต่างกันไปในแต่ละปี อันส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านต้องมีการทำอาชีพอื่นในช่วงห้ามจับสัตว์น้ำนั้น แต่ใบอนุญาตในการทำประมงพื้นบ้านได้มีการกำหนดให้เรือประมงที่มีใบอนุญาตสามารถทำการประมงได้เท่านั้น หรืออาจบรรจุผู้โดยสารได้ไม่เกิน 4 คน ซึ่งทำให้ในบางฤดูกาลที่ห้ามจับสัตว์น้ำ หรือมีสัตว์น้ำมีปริมาณน้อยก็สามารถประยุกต์นำเรือไปทำการท่องเที่ยวหรือขนส่งได้เพราะจะต้องมีการนำเรือไปขอใบอนุญาตใช้เรือในการท่องเที่ยวอีกฉบับ ซึ่งแม้ชาวบ้านมีการปรับตัวตามกฎหมายประมงแต่ก็มีผลกระทบที่ชาวประมงพื้นบ้านได้รับจากการทำตามกฎหมายทำให้ต้องมีการปรับตัวให้พร้อมกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามพรก.การประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

3.1.2 ผลกระทบจากพื้นที่ทับซ้อนในการทำการประมงและพื้นที่อนุรักษ์

นอกจากการถูกกำหนดให้ทำการประมงพื้นบ้านต้องอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดอันอาจแตกต่างกันไปกับสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดดังที่ได้อธิบายในส่วนที่ 2.3 ของบทความนี้ ในบางพื้นที่การทำการประมงได้อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งมีมาตรการจัดการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องมีการวางแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อกังวลต่อชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ที่จะสามารถทำการประมงต่อไปในอนาคต เนื่องจากตามปกติแล้วในพื้นที่อนุรักษ์เช่นในเขตอุทยานจะไม่อนุญาตให้มีการจับสัตว์น้ำ อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่ทำกาเก็บข้อมูลชาวประมงในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันก็ได้มีการหารือกับหน่วยงานที่

⁴⁶ ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อนในที่จับสัตว์น้ำ บางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2568 ลงวันที่ 22 มกราคม 2568, เข้าถึงได้ที่ <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/58463.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2568

เกี่ยวข้องว่าหากจะมีการประกาศเขตห้ามทำประมงหรือมาตรการใดๆ ในพื้นที่อุทยานจะมีการสื่อสารและหารือกับชาวประมงพื้นบ้าน นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการผ่อนผันให้เลี้ยงปลากระชังในพื้นที่อุทยาน แต่การผ่อนผันดังกล่าวไม่มีความแน่นอนทางกฎหมาย โดยชาวประมงพื้นบ้านต้องการให้มีการเปิดให้ขอใบอนุญาตได้เพื่อที่จะสามารถทำการประมงได้อย่างถูกต้องในพื้นที่ดังกล่าว แต่ความท้าทายในเรื่องนี้คือแม้ว่าต้องการขอใบอนุญาตทำประมงก็อาจมีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นพื้นที่ของอุทยาน ซึ่งผลกระทบจากการที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติ ร่วมกับข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการทำประมงพื้นบ้านแล้ว ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านที่มีใบอนุญาตทำการประมง และจดทะเบียนเรืออย่างถูกต้องแล้ว ถูกจำกัดพื้นที่เนื่องจากการประกาศพื้นที่ทะเลชายฝั่งทับซ้อนกับเขตอุทยานตามพระราชบัญญัติอุทยาน ซึ่งทำให้การทำประมงของชาวบ้านในพื้นที่ชายฝั่งอาจเป็นกรณีที่เกิดกฎหมายอุทยาน แม้จะมีใบอนุญาตทำประมงพื้นบ้านแล้ว ซึ่งปัญหานี้อาจต้องมีการพิจารณาแก้ไขร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าจะมีมาตรการร่วมอย่างไรเพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์พื้นที่อุทยานร่วมกันให้เหมาะสม

3.1.3 การปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาจากผลกระทบต่อการประมงพื้นบ้าน

ชาวประมงพื้นบ้านในปัจจุบันมีการขอใบอนุญาตการทำประมงและการจดทะเบียนเรือครบถ้วน อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำประมงได้ ชาวประมงมีการทำอาชีพเสริม เช่นการแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารทะเล การทำงานฝีมือเพื่อทำเครื่องมือประมง และการทำการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แบบโฮมสเตย์⁴⁷ เรียนรู้วิถีชุมชนคู่กับการพักผ่อน ซึ่งได้มีนำเสนอปัญหาข้อจำกัดการทำประมงต่อหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เป็นไปตามวิถีของการทำประมงพื้นบ้านในแต่ละฤดูกาลได้

⁴⁷ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่เกาะพิทักษ์ ตำบลบางน้ำจืด อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร และตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2565 ถึง วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2565

3.1.4 ข้อเสนอแนะจากชาวประมงพื้นบ้าน⁴⁸

จากสภาพปัญหาส่วนใหญ่ที่ชาวประมงพื้นบ้านได้พบเกี่ยวกับการปรับตัวตามกฎหมายประมง จึงได้มีการแก้ปัญหาทั้งจากด้วยตนเอง และจากองค์กรภายนอก เช่น รวมตัวกันทำทัวร์ท่องเที่ยว สร้างกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำธนาคารปูม้า การใช้จุลินทรีย์บำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะชุมชน รวมถึงขยะพลาสติกในชุมชน การวัดค่าน้ำเสียในการบำบัดน้ำ ซึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้มีการไปเสนอปัญหาเพื่อหารือแนวร่วมในการแก้ไขจากหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น รวมไปถึงได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในกิจกรรมสนับสนุน หรือพัฒนาการทำประมงพื้นบ้าน และได้มีข้อเสนอแนะจากชาวประมงที่สำคัญดังนี้

1. ใบอนุญาต ควรมีการอนุญาตให้ใช้เครื่องมือประมงที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ไม่ใช่ประเภทที่จะผิดกฎหมายหรือทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดจำนวนหรือปริมาณทรัพยากรประมงที่อนุญาตให้ประมงพื้นบ้านจับได้ โดยนับจากจำนวนรอบ หรือหน่วยของเครื่องมือการทำประมงที่อนุญาตให้จับได้ และควรพิจารณาให้ใบอนุญาตต่อเรือประมงที่สามารถทำการท่องเที่ยวร่วมด้วยในเวลาที่ไม่อาจออกเรือไปทำประมงได้

2. การห้ามทำประมงในฤดูกลางไข่ แม้ชาวประมงพื้นบ้านจะเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการการปิดอ่าว หรือพื้นที่บางส่วนเพื่อห้ามจับปลาในฤดูวางไข่ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละปีควรพิจารณาเวลาการปิดอ่าวให้สอดคล้องกับธรรมชาติซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง

3.2 ความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560

3.2.1 การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานอย่างเป็นระบบมากขึ้น

การเกิดขึ้นของ พระราชกำหนดการประมงฯ เป็นเรื่องที่จะมาจัดการกับการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing เนื่องจาก ณ เวลานั้น ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป จึงได้มีการนำหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรประมงซึ่งเป็นการทำให้กฎหมายมีความก้าวหน้ามากขึ้น ซึ่งลักษณะของการร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่ต้องมีการ

⁴⁸ เพิ่งอ้าง

ตรากฎหมายลำดับรองจำนวนมากเพื่อลงรายละเอียดเกี่ยวกับการทำประมงที่ถูกกฎหมาย โดยการพิจารณาเกี่ยวกับการประมงพื้นบ้านในปัจจุบันพิจารณาจาก 3 เงื่อนไข

1. ขนาดเรือ ถ้ามีขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปจัดเป็นประมงพาณิชย์
2. เครื่องมือ (ดูตามประกาศ) ถึงแม้เรือจะมีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส แต่หากมีการใช้เครื่องมือพาณิชย์จะจัดเป็นประมงพาณิชย์
3. แรงม้าของเครื่อง (ดูตามประกาศ) ถ้าแรงม้าของเรือเกินกว่าที่จะเป็นประมงพื้นบ้านจะจัดเป็นประมงพาณิชย์

ดังนั้นในการพิจารณาไม่ว่าเรือจะมีขนาดเท่าใด หรือใช้เครื่องมืออะไรก็ตาม ต้องมีการพิจารณาในส่วนของการประมงพื้นบ้านที่ทำประมงที่ชายฝั่ง ไม่ว่าจะใช้เรือหรือไม่ใช้ก็ตาม ทั้งนี้ สิ่งใดที่ไม่เข้านิยามของการเป็นประมงพาณิชย์ก็จะจัดว่าเป็นประมงพื้นบ้านทั้งหมด ยกเว้นแต่เป็นการทำประมงในน้ำจืด⁴⁹

เหตุผลสำคัญในการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 คือการมุ่งหวังในการควบคุมไม่ให้มีการทำประมงผิดกฎหมายหรือ IUU Fishing ซึ่งมีการเพิ่มหลักการและมาตรการจากกฎหมายระหว่างประเทศ นำระบบการขึ้นทะเบียน การจัดการแรงงาน และตรวจสอบแหล่งที่มาของทรัพยากร ซึ่งในกระบวนการออกกฎหมายทางหน่วยงานมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน แต่ในการนำมาปฏิบัติจริงนั้น ย่อมเกิดปัญหาโดยเฉพาะในพื้นที่ที่เดิมอาจไม่ได้มีการควบคุมอย่างเป็นระบบ โดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้เพิ่มเรื่องการจดทะเบียนเรือ และระบบจัดการเรือประมงซึ่งเน้นควบคุมการประมงพาณิชย์⁵⁰

ทั้งนี้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนอกจากจะมีภารกิจหลักในการดูแลฐานทรัพยากร ซึ่งหลักๆ จะอยู่ที่ชายฝั่งทะเลภายในเขต 3 ไมล์ทะเล ตามอำนาจกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งแล้ว ยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายประมง เนื่องจากการทำประมงที่ไม่มีการควบคุมจะมีผลกระทบกับทรัพยากร ซึ่งอาจมีเครื่องมือทำการประมงบางชนิดที่ทำให้เกิดผลกระทบกับสัตว์ทะเลหายาก เช่น โป๊ะ เป็นต้น และเครื่องมือทำการประมงที่มีลักษณะทำลายล้าง โดยเฉพาะอวนลาก อวนรุน เพราะไปทำลายระบบนิเวศ ซึ่งถ้าหากพบว่ามีการใช้เครื่องมือผิดกฎหมาย

⁴⁹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกองกฎหมาย กรมประมง ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565.

⁵⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565.

หน่วยงานก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามในการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการจับในทางปฏิบัติ หากเป็นจำพวกเรื่องไม่มีใบอนุญาตทำการประมง เรื่องชนิด ขนาดตาอวน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะไม่ตรวจสอบเพราะมีความเกี่ยวข้องกับการออกอาชญาบัตรซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมประมง เว้นแต่ในเรื่องที่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายต่อเครื่องมือที่ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรสำคัญ หรือสัตว์สงวน เช่น อวนปลากะพง อวนปลาบึก ที่พบว่ามีการใช้แล้วไปติดโลมา หรือเต่า ซึ่งเป็นสัตว์ทะเลหายากที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จึงต้องใช้กฎหมายประมงในการพิจารณาว่าเครื่องมือประมงใดถูกกฎหมาย⁵¹

แม้ว่าจะมีการควบคุมอุปกรณ์การทำประมงเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากร มีการห้ามใช้เครื่องมือขนาดใหญ่ในชายฝั่ง แต่ก็มีการพัฒนาอุปกรณ์การทำประมงที่เล็กลงแต่จับสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีผลทำให้สัตว์น้ำสูญพันธุ์เพราะไม่ได้เติบโต ซึ่งภายหลังก็มีการออกกฎหมายปรับขนาดตาอวน เพราะลดกรณีที่จะมีการจับสัตว์น้ำขนาดเล็กเกินไป ปัญหาเรื่องเครื่องมือประมงคือพบว่ามีการใช้อวนลอยซึ่งลักลอบเข้ามาในเขตชายฝั่งและเป็นการทำลายเครื่องมือประมงของประมงพื้นบ้านซึ่งในบางพื้นที่ทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์⁵²

นอกจากนั้น ข้อดีของการมีพระราชกำหนดการประมงฯ ที่มุ่งหมายต่อการควบคุมประมงพาณิชย์ ส่งผลให้มีการใช้แรงงานที่ถูกต้องเพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลดีต่อภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชน และการเพิ่มระบบติดตามการได้มาซึ่งทรัพยากรสัตว์น้ำทำให้ทราบข้อมูลของปริมาณการจับสัตว์น้ำ และการมีระบบตรวจสอบใบอนุญาตเรือยังส่งผลดีการตรวจสอบจำนวนเรือที่มีการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย ทำให้ลดจำนวนการใช้เครื่องมือผิดกฎหมายได้มากขึ้น และมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ เพิ่มหน่วยงานที่มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบเกิดขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่ส่งผลดีต่อการจัดการทรัพยากรทางทะเล เพราะพบว่า มีการกระทำความผิดลดลง และเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดลง ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ทำให้ได้ผลผลิตที่ได้เพิ่มขึ้น โดยที่ทรัพยากรไม่ถูกทำลาย และยังส่งผลดีต่อการประมงพื้นบ้านเนื่องจากเมื่อเครื่องมือทำลายล้างลดจำนวนลง สัตว์น้ำเพิ่มขึ้น ประมงพื้นบ้านได้ผลผลิตมากขึ้นในต้นทุนที่ต่ำลง อย่างไรก็ตาม การมีหน้าที่ในการตรวจสอบเพิ่มขึ้นตามพระราชกำหนดการประมงฯ ทำให้ภารกิจหลักของหน่วยงานถูก

⁵¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565.

⁵² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565.

แบ่งกำลังไปตรวจสอบเรื่องประมงมากขึ้นทำให้การทำงานตามภารกิจหลักคือการดูแลฐานทรัพยากรนั้นลดลงเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีอยู่อย่างจำกัด⁵³

แม้จะมีการแยกพื้นที่เพื่อบริหารจัดการทรัพยากร โดยจำแนกกระหว่างการประมงพาณิชย์และการประมงพื้นบ้าน แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นในกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีว่าจะอนุญาตให้ประมงพื้นบ้านบางประเภทออกไปทำนอกเขตชายฝั่งก็ได้ ซึ่งปัจจุบันมองว่าการทำประมงพื้นบ้านไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในพื้นที่การทำประมงอย่างเด็ดขาดทั้งหมด ประมงพื้นบ้านสามารถออกไปทำในพื้นที่ด้านนอกได้ตามพื้นที่ที่ได้รับการยกเว้น แต่ยังคงมีข้อจำกัดจากลักษณะของเรือประมงพื้นบ้านที่อาจไม่สามารถออกเรือไปได้ไกลจากชายฝั่งมาก โดยพบว่าการประมงพื้นบ้านจะทำอยู่โดยเฉพาะเขตชายฝั่งไม่ใช่แค่ 3 ไมล์ทะเลเท่านั้น โดยบางพื้นที่ขยายออกไปถึง 12 ไมล์ทะเล ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็อาจขยายไม่เท่ากันด้วย ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาพื้นที่การทำประมงพื้นบ้านจากการพิจารณาอนุญาตในบางพื้นที่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับลักษณะชายฝั่ง

3.2.2 ข้อจำกัด อุปสรรคในเชิงกฎหมาย นโยบายและทางปฏิบัติ

เนื่องจากกฎหมายประมงนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในการกำกับดูแลและอนุญาต เช่น การอนุญาตให้ทำการประมงประเภทเลี้ยงในกระชัง ซึ่งพบว่าอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงาน หรืออยู่ในพื้นที่ของอุทยาน ซึ่งโดยหลักการจะทำประมงไม่ได้ แต่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต้องขึ้นทะเบียนกับกรมประมงตามเงื่อนไขและอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ซึ่งมีหน่วยงานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่า กรมอุทยาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมประมง ในการปฏิบัติงานตามอำนาจจึงต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการทำหน้าที่ส่วนนี้⁵⁴

นอกจากนั้น การที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองจำนวนมาก ส่งผลให้มีกฎหมายลำดับรองมากขึ้น ซึ่งกฎหมายลำดับรองนั้นจะเป็นเรื่องรายละเอียด เช่น เครื่องมือการทำประมง การขออนุญาต การแจ้งเข้าแจ้งออก การนำเข้าและส่งออก การเพาะเลี้ยง เกณฑ์ขนาดเรือ อันเป็นการจำแนกแยกแยะในส่วนของกรแยกว่าประเภทใดเป็นการประมงพาณิชย์ ประเภทใดเป็นประมงพื้นบ้าน รวมถึงเป็นการกำหนดโทษด้วยทำให้เจ้าหน้าที่

⁵³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565.

⁵⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565.

ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้และความชำนาญในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก นอกจากนั้น การอนุญาตให้การประมงพื้นบ้านออกไปทำประมงในพื้นที่ที่เกินจากเขต 3 ไมล์ทะเล จากชายฝั่งได้ในบางพื้นที่ อาจเกิดความทับซ้อนกับพื้นที่ที่เป็นประมงพาณิชย์ ซึ่งทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างการประมงพาณิชย์และการประมงพื้นบ้าน⁵⁵

3.2.3 ข้อเสนอแนะต่อการจัดการประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้านในพื้นที่อย่างยั่งยืน ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

ในการดูแลฐานทรัพยากรชายฝั่งจากปัญหาที่เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด การทำงานของภาครัฐต้องมีการร่วมมือกับชาวบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงพื้นบ้านที่มีส่วนช่วยในการดูแลทรัพยากรชายฝั่ง เนื่องจากในการดูแลเรื่องการใช้วนลากในเขตชายฝั่งก็ได้รับความร่วมมือในการแจ้งจากประมงพื้นบ้านที่ต้องการดูแลทรัพยากรชายฝั่งด้วย นอกจากนี้ การประชาสัมพันธ์กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายควรทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และหากจะมีการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ใดจะต้องมีการทำความเข้าใจกับชาวบ้านว่าการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์นั้นไม่ได้ห้ามการใช้งาน แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ควรมีความเข้าใจต่อชาวบ้านผู้ที่จะได้รับผลกระทบเช่นกัน ซึ่งในส่วนนี้จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นร่วมกันมากขึ้นและอาจเพิ่มการตรวจสอบเรื่องการใช้อุปกรณ์การทำประมงที่สามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ได้ทำลายหรือสร้างความเสียหายแก่อีกอุปกรณ์หนึ่ง หรือต่อทรัพยากรธรรมชาติเพื่อลดความขัดแย้ง และลดความเสียหายของอุปกรณ์ทำประมงของชาวประมง กลุ่มการประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านจะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้การควบคุมการทำประมงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมุ่งหวังในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และมีความรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้การทำประมงผิดกฎหมายไม่เกิดขึ้น หรือลดน้อยลง⁵⁶

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายการจัดการประมงพื้นบ้าน

จากการศึกษาวิจัยของผลกระทบของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 รวมไปถึงกฎหมายลำดับรอง อันนำไปสู่ข้อพิจารณาด้านผลกระทบต่อการทำ

⁵⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกองกฎหมาย กรมประมง ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565.

⁵⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐจากกองกฎหมาย กรมประมง ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565.

ประมงพื้นบ้าน ซึ่งในโอกาสที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาสำคัญในการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ต่อการประมงพื้นบ้านสามารถแบ่งเป็นประเด็นที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการขออนุญาตทำประมงพื้นบ้าน และข้อพิจารณาเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมง รวมไปถึงการกำหนดภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการใช้ทรัพยากรประมง

ประการที่ 2 ปัญหาในการกำหนดพื้นที่ และระยะเวลาการทำประมงพื้นบ้าน รวมถึงการกำหนดชื่อยกเว้นเพื่อพิจารณาให้ทำประมงอย่างยั่งยืนร่วมกันได้ในเขตพื้นที่ที่อาจอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์อื่น

ประการที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการให้ชาวประมงพื้นบ้านมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการทำประมงอย่างยั่งยืน และการสร้างความมั่นคงในอาชีพ

จากปัญหาใน 3 ประการที่สำคัญดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอทางเลือกดังต่อไปนี้เพื่อประกอบการพิจารณาในการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.... อันอาจมีส่วนในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อผู้ใช้กฎหมายรวมถึงชาวประมงพื้นบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายประมง

4.1 การรวบรวมกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการขออนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน

ดังที่ได้แสดงในส่วนที่ 2 ของบทความฉบับนี้เกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตเพื่อทำการประมงพื้นบ้าน ซึ่งต้องมีการขออนุญาตจากหน่วยงานหลายฝ่ายเช่น กรมเจ้าท่าและกรมประมง ซึ่งแต่ละหน่วยงานยังมีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดคุณสมบัติของเรือ ของผู้ที่จะได้ใบอนุญาตในการทำประมงพื้นบ้าน รวมไปถึงกำหนดเกี่ยวกับเครื่องมือการทำประมง ซึ่งส่งผลดีในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรประมง รวมไปถึงกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย และสวัสดิภาพของแรงงานประมงที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเรื่องดีที่จะมีการกำหนดเงื่อนไขให้สามารถติดตามและตรวจสอบการทำประมงได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการควบคุมการประมงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากสามารถมีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่และมีการจัดทำเป็นคู่มือที่มีการรวบรวมลักษณะของเรือ คุณลักษณะของผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตและเงื่อนไขในการใช้เครื่องมือการทำประมงพื้นบ้านในทีเดียวกัน จะสามารถทำให้ชาวประมงพื้นบ้านมีการเตรียมพร้อมทางด้านคุณสมบัติของตนเองที่จะ

เป็นผู้ขออนุญาต ด้านเรือ และการเตรียมเครื่องมือการทำประมง ที่เหมาะสมได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อชาวประมงพื้นบ้านและด้านหน่วยงานผู้พิจารณาอนุญาตให้สามารถพิจารณาได้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการตรวจสอบว่าพื้นที่ทำประมงใด ขนาดและประเภทของเรือ เครื่องมือและวิธีการทำประมง ลักษณะใดที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างประมงพื้นบ้าน ซึ่งลักษณะของการทำประมงพื้นบ้านนั้นจะมีปริมาณการทำประมงจำนวนน้อยกว่าประมงพาณิชย์ และเป็นไปเพื่อยังชีพเป็นสำคัญจึงแตกต่างกับการทำประมงพาณิชย์⁵⁷ หากมีการแบ่งหมวดหมู่ของการทำประมงพื้นบ้านย่อมทำให้การตรวจสอบการทำประมงผิดกฎหมายทำได้ง่ายขึ้น เพราะมีการรวบรวมกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ในการตรวจสอบว่าเรื่อนั้นมีใบอนุญาต และใช้เครื่องมือและวิธีการทำประมงตามที่กำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับการประมงพื้นบ้านครบถ้วนหรือไม่

4.2 การสนับสนุนชาวประมงพื้นบ้านในการจัดตั้งองค์กรชุมชนชาวประมงพื้นบ้านหรือสหกรณ์ประมงพื้นบ้าน

ในการจัดการประมงขนาดเล็ก หรือการประมงพื้นบ้านตามแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการทำงานกับชาวประมงขนาดเล็กอย่างยั่งยืนโดยสมัครใจในบริบทของความมั่นคงด้านอาหารและการขจัดความยากจน หรือ SSF⁵⁸ การสนับสนุนให้เมืองการค้าประมงพื้นบ้านนั้นจะส่งผลที่ดีต่อการจัดการประมง เนื่องจากมีการศึกษาในประเทศชิลี ว่าในหลายพื้นที่การจัดการองค์กรที่มีลักษณะการรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านและมีการเลือกผู้นำขององค์กรดังกล่าว สามารถช่วยสะท้อนความต้องการทางสังคม และนำเสนอผลประโยชน์ร่วมกันของชาวประมงต่อภาครัฐ หรือหน่วยงานอื่นของสังคมได้ นอกจากนี้ การเมืองการค้าชุมชนชาวประมงพื้นบ้านสามารถช่วยอำนวยความสะดวกต่อหมู่บ้านชาวประมงในการจัดหาเครื่องมือประมงที่เหมาะสม รวมไปถึงสิ่งจำเป็นอื่นที่แบ่งปันกันในกลุ่มชนชาวประมงได้ และยังสามารถเป็นหน่วยงานในการประสานงานกับภาครัฐ ในการทำความเข้าใจด้านกฎหมาย รวมถึงการสนับสนุนด้านอื่น เช่นการท่องเที่ยว การแปรรูปอาหารจากผลิตภัณฑ์

⁵⁷ Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2015 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า SSF Guidelines), บทนำ (preface).

⁵⁸ เพิ่งอ้าง.

ทางการประมง รวมไปถึงการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมกัน ผ่านรูปแบบของข้อตกลงร่วมกันก็ได้⁵⁹

4.3 การสนับสนุนการจัดการพื้นที่ทางทะเล (Marine Spatial Planning)

การจัดการพื้นที่ทางทะเลผ่าน Marine Spatial Planning หรือ MSP สามารถใช้เป็นสิ่งสนับสนุนการจัดการประมง รวมไปถึงการอนุรักษ์ทรัพยากร และการใช้ประโยชน์ด้านอื่นหลากหลายวัตถุประสงค์อันมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในกรณีศึกษาแม้จะพบว่ามีผลกระทบฉันทในการใช้พื้นที่อุทยานในการเลี้ยงปลาในกระชังได้⁶⁰ แต่การจัดสรรดังกล่าวอาจไม่ได้ผ่านการวางแผนอย่างเป็นระบบถึงการใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ ของพื้นที่ทางทะเล ทั้งนี้ เพราะในการจัดการพื้นที่ทางทะเลหรือ Marine Spatial Planning นั้น สามารถมีการระบุวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ทรัพยากร ส่งเสริมและจัดสรรได้หลายกิจกรรม อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของชาวประมงพื้นบ้าน และสามารถจัดการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียได้หลากหลายประเภท โดยการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวประมงพื้นบ้านนั้นรวมไปถึงการจัดการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรก็จะทำได้อย่างใกล้ชิดมากขึ้น เพราะเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การใช้ทรัพยากร หรือการกำหนดช่วงเวลาต้องห้ามการประมง หรือการปิดพื้นที่ รวมไปถึงการจัดสรรเพื่อทำการเลี้ยงปลาในกระชังก็สามารถกำหนดเพื่อควบคุมไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้

4.4 การสนับสนุนด้านหน่วยงานของรัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน

การส่งเสริมและสนับสนุนด้านการเพิ่มขีดความสามารถของชาวประมงพื้นบ้านเป็นหลักการสำคัญใน SSF⁶¹ โดยปกติหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่ในการดูแลการจัดการประมงไม่ให้ผิดกฎหมายผ่านระบบการควบคุมผ่านการพิจารณาใบอนุญาต และตรวจตราเครื่องมือประมงต้องห้าม

⁵⁹ Andrés Marín, Chapter 3 Adaptive Capacity to Coastal Disasters: Challenges and Lessons from Small-Scale Fishing Communities in Central-Southern Chile, ในหนังสือ Silvia Salas (et.al.), *Viability and Sustainability of Small-scale Fisheries in Latin America and the Caribbean*, Springer 2017, MARE Publication Series 19, หน้า 57-58.

⁶⁰ Mara Ntona and Elisa Morgera, 'Connecting SDG 14 with the other Sustainable Development Goals through marine spatial planning', (2018) 93 Marine Policy 214, หน้า 216.

⁶¹ SSF Guidelines ข้อ 5.11.

รวมถึงวิธีการและการออกทำประมงพื้นบ้านในพื้นที่ที่ถูกควบคุมผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ในด้านบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของชาวประมงพื้นบ้านสามารถทำได้ผ่านการประชาสัมพันธ์และการอบรมสร้างความเข้าใจในการทำประมงที่ถูกกฎหมาย รวมไปถึงการสร้างระบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของชาวประมง ซึ่งแม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างความเข้าใจมากขึ้นในด้านดังกล่าว แต่ภาครัฐอาจพิจารณาในด้านของการสนับสนุนองค์ความรู้ในการให้ชาวประมงสามารถเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์จากการประมงจากการแปรรูป การเข้าถึงตลาด หรือการส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมในช่วงฤดูกาลห้ามทำประมง จะสามารถช่วยทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวประมงเพื่อขจัดความยากจน อันเป็นส่วนสำคัญของการมุ่งต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้

4.5 การสนับสนุนด้านกำลังคนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการสร้างระบบการจัดการทรัพยากรประมง ตามพรก.การประมง พ.ศ. 2558 อันรวมไปถึงการจัดการประมงพื้นบ้านให้มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรและอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากยิ่งขึ้น อาจทำให้หลายหน่วยงานของรัฐต้องมีการระดมทุนทั้งในด้านการตรวจสอบการประมงที่ผิดกฎหมาย และจากที่กล่าวมาในข้อ 4.4 เกี่ยวกับการเสนอให้ภาครัฐมีการสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของชาวประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นงานที่หน่วยงานของรัฐสามารถสนับสนุนได้ผ่านความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งด้านชาวประมงและภาคเอกชน แต่ก็ต้องประกอบไปด้วยการจัดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4.6 การบูรณาการการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาการประมงพื้นบ้านร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่น

สืบเนื่องจากการพิจารณาอนุญาต รวมถึงการติดตามและตรวจสอบตามระบบการจัดการทรัพยากรประมงตาม พรก. การประมง พ.ศ. 2558 นั้น มีหน่วยงานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งกรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเล ซึ่งต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้นเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้กฎหมาย นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอในการจัดการพื้นที่ทางทะเล และการเพิ่มขีดความสามารถของชาวประมงพื้นบ้านในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านนั้นควรมีการสนับสนุนทำงานของภาครัฐร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมเพื่อเป็นการสร้าง และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ตามความเชี่ยวชาญของแต่ละฝ่าย เช่น ในระหว่างการปิดพื้นที่ในฤดูกาลห้ามทำประมง ภาครัฐมีการส่งเสริมอาชีพ การ

นำผลผลิตมาแปรรูปเพื่อถนอมอาหาร หรือทำการท่องเที่ยว ซึ่งอาจขอความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจ การถนอมอาหาร หรือด้านการท่องเที่ยวในการให้ความรู้ หรือใช้ผลผลิตจากชาวประมงพื้นบ้าน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการทำประมงพื้นบ้าน และคุณภาพชีวิตของชาวประมง พื้นบ้านอย่างยั่งยืน

References

- Andrés Marín. “Chapter 3: Adaptive Capacity to Coastal Disasters: Challenges and Lessons from Small-Scale Fishing Communities in Central-Southern Chile.” In *Viability and Sustainability of Small-scale Fisheries in Latin America and the Caribbean*, edited by Silvia Salas et al., MARE Publication Series 19. Springer, 2017.
- Brundtland, Gro Harlem. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Accessed April 30, 2025.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Caribbean Network of Fisherfolk Organizations. *Protocol on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries for Caribbean Community Fisherfolk and Societies*. [Place and publisher not stated].
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Rome: FAO, 1995.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing*. 2001. Accessed April 30, 2025.
<http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/005/v9878e/v9878e00.pdf>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication*. Rome: FAO, 2015.
- Ntona, Mara, and Elisa Morgera. “Connecting SDG 14 with the Other Sustainable Development Goals through Marine Spatial Planning.” *Marine Policy* 93 (2018): 214–222.
- United Nations. *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. United Nations Treaty Series, vol. 2167, p. 3. Accessed April 30, 2025.

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en.

United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Signed December 10, 1982, entered into force November 16, 1994. 1833 UNTS 396.

Atirut Duereh. “ประมงพื้นบ้าน เคลื่อนไหวคัดค้านการแก้มาตรา 69 พ.ร.บ. ประมง หวัง สว. ตั้งกรรมการทบทวน ไม่เอาวนตาถี่.” *SDG Move*. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

<https://www.sdgmovement.com/2025/01/13/fishing-net-thailand/>.

Thai PBS. “23 จังหวัดใช้แนวเขตทะเลชายฝั่งใหม่ ลดขัดแย้งประมงพื้นบ้าน.” *Thai PBS*, 15 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/312711>.

The Citizen. “เลือกตั้ง 62: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองกับอนาคตประมงไทย.” 6 กุมภาพันธ์ 2562. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568. <https://thecitizen.plus/node/25431>.

เบนาร์นิวส์. “กลุ่มประมงพื้นบ้าน เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิก มาตรา 34 ของพระราชกำหนดการประมง.” ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2559. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

<https://www.benarnews.org/thai/news/TH-fisheries-02042016123754.html>.

ไพสิฐ พาณิชนกุล และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม ระยะที่ 2. พฤษภาคม 2561. สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559.

กฎกระทรวงกำหนดเขตทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2560.

กรมเจ้าท่า. กรมเจ้าท่ากับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) ในยุค New Normal. กองงานพันธกรณีระหว่างประเทศ, ตุลาคม 2564. หน้า 2. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568. <https://iividiv.md.go.th/wp-content/uploads/sites/92/2022/05/สรุปผลการดำเนินการของกรมเจ้าท่าในการแก้ไข-IUU.pdf?30>.

กรมเจ้าท่า. ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียนเรือไทยและใบอนุญาตใช้เรือ พ.ศ. 2563.

กรมประมง. บทเรียนการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย. เมษายน 2562. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/20190708091833_1_file.pdf.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “เกษตรฯ ประกาศกำหนดเขตทะเลชายฝั่งใหม่ ลดปมประมงพื้นบ้าน-พาณิชย์.” *ประชาชาติธุรกิจ*. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

<https://www.prachachat.net/economy/news-1157380>.

กลุ่มเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กรมประมง. “กรมประมง...แจ้ง ! การ ‘แก้ มาตรา 69’ พ.ร.บ.ประมงใหม่ ไม่ได้บังคับใช้ทันที ต้องออกกฎหมายลูกกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และพื้นที่ โดยยึดข้อมูลวิชาการและมาตรการที่เหมาะสมให้ไม่มีผลกระทบต่อทรัพยากรประมง.” สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.

https://www4.fisheries.go.th/index.php/dof/news_local/1210/237559.

คณะผู้จัดทำ. *รวมกฎกระทรวงกำหนดเขตทะเลชายฝั่งของแต่ละจังหวัดจำนวน 23 จังหวัด*. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568. https://www4.fisheries.go.th/dof/news_local/166/163572.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. คำสั่ง คสช. ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับที่หมดความจำเป็น.

นวพร เสนียวงศ์ ณ อยุธยา. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษามาตรการเกี่ยวกับการจัดการการประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้านของประเทศไทยกับแนวปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ*. ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ภายใต้โปรแกรม 1 แผนงานทุนพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2564, 2567.

ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 48/ 2564 เรื่อง ให้นำเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอสมาให้กรมเจ้าท่าตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 4 และระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการตรวจสอบเรือ การทำเครื่องหมายที่แสดงอัตลักษณ์เรือและการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดไม่เกินสิบตันกรอส พ.ศ. 2562.

ประกาศกรมประมง เรื่อง แนวทางการออกใบอนุญาต และหลักเกณฑ์การจัดสรรใบอนุญาตทำการประมงพื้นบ้านสำหรับปีการประมง 2567-2568 พ.ศ. 2567, สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568 ได้ที่ <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/21737.pdf>.

ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำมีไข่ หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อนในที่จับสัตว์น้ำบางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2568.

ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบการยื่นขอจดทะเบียนเรือไทยสำหรับเรือประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2562.

- ประกาศกรมประมง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกหนังสือรับรองเพื่อประกอบกรายยื่นขอจดทะเบียนเรือไทย สำหรับเรือประมงพื้นบ้าน จำนวน 3 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2567 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ, ประกาศกรมประมง กองกฎหมาย, สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568
- https://www4.fisheries.go.th/local/index.php/main/view_activities/84/76331.
- ประกาศกรมประมงเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตผ่อนผัน การอนุญาตและระยะเวลาการผ่อนผันให้ใช้เครื่องมือบางประเภททำการประมง พ.ศ. 2567.
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเครื่องมือทำการประมง วิธีการทำการประมง และพื้นที่ทำการประมงที่ห้ามใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง พ.ศ. 2566.
- ประชาชาติธุรกิจ , ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรระวัง หรือเสียใจ?, 14 มกราคม 2562, สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568 <https://www.prachachat.net/economy/news-277605>.
- ประชาชาติธุรกิจ. “ตังเกี๋ยเตือนสะท้อนปัญหา IUU 300 ข้อบังคับไม่ฟังเสียงชาวประมง.” ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2560. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.
- <https://www.prachachat.net/economy/news-78066>.
- พระราชกำหนดการประมง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560.
- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.
- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ. (ร่าง). เสนอโดย นายวรภพ วิริยะโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.
- https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20220929140432_1_258.pdf.
- พริมา อัครยุทธ. “สหภาพยุโรปแจกใบเหลืองเตือนไทยแก้ปม IUU Fishing.” SCB Economic Intelligence Center, 22 กรกฎาคม 2558. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.
- <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1436>.
- ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร. สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568. https://fic.nfi.or.th/world-food-update_detail.php?smid=1828.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. การศึกษาปัญหาและผลกระทบของการทำประมงภายใต้กฎหมายประมง (กรณีหยิบยกเพื่อพิจารณา (Own Motion)). สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2568.
- <https://www.ombudsman.go.th/new/news670>.