

การส่งเสริมความยั่งยืนของวิถีชาวประมงและแนวทางการแก้ไขปัญหา การใช้โพงพางในบริบททางกฎหมาย Promoting the Sustainability of Coastal Fishing Communities' Livelihoods and Legal Approaches to Addressing the Use of Phong Pang

ดวงกมล ผู้กักตี่¹ กนกวรรณ เหล่าทอง¹ ศศิธร ภูเงิน¹ สุกัญญา อ่อนน้อม¹

อัศรเดช เจนจิตราววงศ์¹ เอกกรินทร์ บุญเลิศ¹ และ วิรัตน์ นาทิพเวทย์²

Dungkamon Pupakdee, Kanokwan Laothong, Sasithon Phu-ngern, Sukanya Oonnom

Akkaradech Jenchittrawong, Akkarin Bunloet, and Virat Natipvad

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการใช้โพงพางและวิถีชาวประมงพื้นบ้าน ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหาการใช้โพงพางควบคู่กับการส่งเสริมความยั่งยืนของวิถีชีวิตชาวประมงในพื้นที่ชุมชนห้วยเขาแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา การวิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษากฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รวมถึงกฎหมายและหลักการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงอย่างรับผิดชอบและการป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่า โพงพางเป็นเครื่องมือประมงพื้นบ้านที่ผูกพันกับวิถีชีวิตและเศรษฐกิจฐานรากของชุมชนมาอย่างยาวนาน แต่ลักษณะการทำงานของเครื่องมือดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำวัยอ่อน ระบบนิเวศ และความปลอดภัยในการเดินเรือ กฎหมายไทยกำหนดให้โพงพางเป็นเครื่องมือต้องห้ามตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยใช้แนวทางควบคุมแบบระบุชื่อเครื่องมือ ขณะที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เน้นการควบคุมตามลักษณะการทำงานของเครื่องมือ และกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ใช้ระบบการจัดการหลายระดับโดยให้ความสำคัญกับพื้นที่น่านน้ำเทศบาล และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ข้อค้นพบสำคัญคือ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เพียงพอในเชิงสภาพบังคับ แต่ยังขาดกลไกเปลี่ยนผ่านที่สมดุลระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรกับการดำรงชีพของชาวประมง งานวิจัยจึงเสนอให้จัดตั้งคณะทำงานร่วม พัฒนามาตรการควบคุมตามผลกระทบจริง กำหนดพื้นที่และฤดูกาลประมง และสนับสนุนอาชีพทางเลือกอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: โพงพาง วิถีชาวประมง การทำประมงแบบยั่งยืน

¹นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา

Bachelor of Laws Program Students, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla Province.

²อาจารย์, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา

Lecturer, Department of Law, Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla Province.

Corresponding author e-mail: virat.n@tsu.ac.th

ARTICLE HISTORY: Received 5 February 2025, Revised 28 April 2026, Accepted 5 June 2026

Abstract

This research aims to examine the problems associated with the use of Phong Pang fishing gear and the livelihoods of small-scale fishers, investigate relevant legal measures, and propose policy recommendations for addressing the use of Phong Pang while promoting the sustainability of fishing communities in Hua Khao Daeng Community, Sathing Phra District, Songkhla Province. The study employed documentary research, analyzing Thai laws, foreign laws from the Lao People's Democratic Republic and the Republic of the Philippines, as well as international laws and principles concerning responsible fisheries and the prevention of illegal fishing.

The findings reveal that Phong Pang is a traditional fishing gear that has long been embedded in the livelihoods and local economies of fishing communities. However, its operational characteristics have adverse impacts on juvenile aquatic species, ecosystems, and navigational safety. Under Thailand's Fisheries Ordinance B.E. 2558 (2015), Phong Pang is classified as a prohibited fishing gear through an approach based on the explicit designation of prohibited gear types. In contrast, the Lao People's Democratic Republic regulates fishing gear according to its operational characteristics, while the Republic of the Philippines adopts a multi-level management system emphasizing spatial management, municipal waters, and local participation.

A key finding is that although Thailand possesses adequate legal enforcement mechanisms, it lacks balanced transitional measures that reconcile resource conservation with the livelihoods of fishers. The study therefore proposes the establishment of joint working groups, the development of impact-based regulatory measures, the designation of fishing zones and seasons, and systematic support for alternative livelihoods as strategies for promoting both sustainable fisheries management and community well-being.

Keywords: *Phong Pang, Fishing livelihoods, Sustainable fishing practices*

บทนำ

อาชีพประมงถือเป็นสิทธิพื้นฐานในการประกอบอาชีพ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2564) ซึ่งมีความผูกพันกับประวัติศาสตร์ไทยมาอย่างยาวนาน โดยมีวิวัฒนาการจากการทำประมงเพื่อยังชีพสู่การเป็นรากฐานสำคัญด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม วิถีชีวิตดังกล่าวเกิดจากการสั่งสมองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นผ่านการสังเกตปรากฏการณ์ธรรมชาติ อาทิ ทิศทางกระแสน้ำ อิทธิพลของดวงจันทร์ที่มีต่อการขึ้นลงของน้ำ และการทำความเข้าใจวงจรชีวิตของสัตว์น้ำนานาชนิด ตลอดจนการพัฒนาเทคนิคและศิลปะในการสร้างสรรค์เครื่องมือประมงที่มีเอกลักษณ์ โดยในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งความเจริญยังกระจุกตัวอยู่บริเวณริมน้ำและปากแม่น้ำ การคมนาคมขนส่งส่วนใหญ่พึ่งพาทางเรือเป็นหลัก หรือที่เรียกกันว่า “เรือแม่เหล็ก” การทำประมงในยุคนี้มุ่งเน้นเพื่อการ

บริโภคในครัวเรือนและชุมชน โดยใช้เครื่องมือที่ประดิษฐ์จากวัสดุธรรมชาติ เช่น กิ่งไม้ ไม้ไผ่ ป่านปอ และใยมะพร้าว ผ่านวิธีการดักจับ แทะ หรือล่อ เครื่องมือที่แพร่หลาย ได้แก่ แหหลน ฉมวก ตะขอ โพงพาง และไซชนิดต่าง ๆ ซึ่งการค้าขายในสมัยนั้นยังเป็นการแลกเปลี่ยนผลผลิตระหว่างชาวประมง ชวนา และชาวสวน ซึ่งการทำประมงในช่วงก่อน พ.ศ. 2495 ส่วนใหญ่ยังคงเป็นลักษณะประมงพื้นบ้าน หากเป็นเครื่องมือขนาดใหญ่จะประกอบด้วย โปะ โพงพาง รั้วไซมาน และเผือกกรัง โดยกรมประมงได้บันทึกสถิติในปี พ.ศ. 2483 พบว่ามีจำนวน 280, 340 และ 106 รายตามลำดับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 จำนวนเครื่องมือดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเป็น 823, 1,286 และ 287 รายตามลำดับ ในขณะที่เครื่องมือประเภทอวนตักเกและอวนลากมีบันทึกการใช้งานเพียงจำนวนน้อย (อัศนีย์ มั่นประสิทธิ์ และ อิสระ ชาญราชกิจ. 2563)

การประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะการประมงขนาดเล็ก (Small-Scale Fisheries) และการประมงเชิงหัตถกรรม (Artisanal Fisheries) ถือเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจชายฝั่งทั่วโลก ซึ่งเป็นทั้งแหล่งสร้างอาชีพและแหล่งความมั่นคงทางอาหารแก่ประชาชนจำนวนมาก (FAO. 2022) อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือประมงที่ขัดต่อกฎหมาย อาทิ อวนที่มีขนาดตาถี่เกินกำหนด (Fine-Mesh Nets) หรือวิธีการทำประมงในลักษณะทำลายล้าง ได้ก่อให้เกิดความกังวลต่อสถานะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การลดลงอย่างรวดเร็วของทรัพยากรสัตว์น้ำ และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ในบริบทของพื้นที่ทะเลสาบสงขลา การประกอบอาชีพประมงส่วนใหญ่พึ่งพาการใช้ “โพงพาง” ซึ่งเป็นเครื่องมือดักจับสัตว์น้ำที่สืบทอดจากภูมิปัญญาดั้งเดิม มีลักษณะเป็นถาดข่อยอวนหรือไถล่อนที่ติดตั้งในแม่น้ำหรือลำคลองเพื่อรับกระแสน้ำ แม้จะเป็นมรดกทางอาชีพ แต่โพงพางกลับส่งผลกระทบโดยตรงต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ไม่สามารถคัดแยกชนิดและขนาดของสัตว์น้ำได้ ส่งผลให้สัตว์น้ำวัยอ่อนถูกทำลายในปริมาณมาก นอกจากนี้ การติดตั้งเครื่องมือดังกล่าวในเขตพื้นที่ร่องน้ำยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการคมนาคม โดยกีดขวางเส้นทางและลดทอนความปลอดภัยในการเดินเรือ ปัจจุบัน ภาครัฐได้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อสั่งห้ามการใช้เครื่องมือโพงพางอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาวประมงยังคงคัดค้านการรื้อถอนและเรียกร้องเงินชดเชยในอัตราช่องละ 500,000 บาท ซึ่งเป็นงบประมาณที่เกินกว่าภาครัฐจะสามารถจัดสรรได้ในขณะนี้ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสงขลา. 2567)

ในอีกมิติหนึ่ง ชาวประมงสะท้อนว่าอาชีพนี้มีความยากลำบากและขาดความแน่นอน เนื่องจากต้องพึ่งพาการสังเกตกระแสน้ำและปรากฏการณ์ทางดาราศาสตร์เป็นหลัก แตกต่างจากการทำเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่มีตารางเวลาชัดเจน การรื้อถอนเครื่องมือที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องภายใต้มาตรการของรัฐ จึงสร้างความกังวลใจอย่างยิ่งต่อชาวบ้านในด้านการสูญเสียรายได้และความมั่นคงในครอบครัว (Thai PBS. 2566)

ในปัจจุบัน กฎหมายมุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครอง พืชน้ำ และบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้อย่างยั่งยืน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57) ด้วยเหตุนี้ การใช้เครื่องมือโพงพางจึงถูกสั่งห้ามตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 อย่างไรก็ตาม ชาวประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ยังคงมีความกังวลต่อการสูญเสียอาชีพหลัก และเรียกร้องให้ภาครัฐพิจารณามาตรการเยียวยา รวมถึงขอความยืดหยุ่นในการใช้เครื่องมือภายใต้เงื่อนไขหรือพื้นที่ที่จำกัด

ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) เป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำทั่วโลก โดยสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงถึง 1 หมื่นล้านดอลลาร์ต่อปี (Rosello. 2021) ในบริบทของไทยและภูมิภาคอาเซียน เครื่องมือประมงพื้นบ้านบางชนิด เช่น โพงพางซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีส่วนในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ (คมวิทย์ ศิริศร และอรธพล นางแก้ว. 2564) และถือว่าผู้ที่ใช้หรือมีไว้ในครอบครองหรือใช้โพงพางเป็นเครื่องมือทำการประมงเป็นการผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 67 (1) จึงมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการทำประมง IUU ซึ่งต่อมาได้มีการยกระดับสู่ความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยอาศัยการยอมรับ ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ค.ศ. 2009 (Agreement on Port State Measures – PSMA) มาตรา 1(e) ของความตกลงดังกล่าวบัญญัติว่า 1(e) การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (illegal, unreported and unregulated fishing) หมายถึง กิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในวรรค 3 ของ แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2001 เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (Rosello. 2021)

การศึกษาประเด็นการใช้เครื่องมือโพงพางและวิถีชีวิตของชาวประมงในพื้นที่จังหวัดสงขลามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นประเด็นที่ครอบคลุมทั้งมิติการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมวิถีชีวิตประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นอาชีพที่ผูกพันกับวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง โดยการศึกษานี้มีมุ่งเน้นในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก มิติด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความยั่งยืนของระบบนิเวศ เนื่องจากโพงพางส่งผลกระทบโดยตรงต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำและระบบนิเวศทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับประเทศ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาถึงผลกระทบเชิงประจักษ์จากการใช้เครื่องมือดังกล่าว เพื่อแสวงหามาตรการที่สามารถรักษาความสมดุลของทรัพยากรได้อย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการลดผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของชาวประมงในพื้นที่

ประการที่สอง มิติด้านกฎหมายและการมีส่วนร่วม การศึกษากฎหมายและระเบียบข้อบังคับทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ จะช่วยให้สามารถนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาสภาพปัญหาการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อพิจารณาผลกระทบจากการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง
3. เสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหาการใช้โพงพางและส่งเสริมความยั่งยืนของวิถีชีวิตชาวประมง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 2 ด้าน ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ ศึกษาสภาพปัญหาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ ผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ในการรวบรวมข้อมูลไว้ คือ ในเขตพื้นที่ชุมชนตำบลหัวเขาแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เนื่องจากเป็นพื้นที่ในการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านในการใช้โพงพางเป็นเครื่องมือดักจับสัตว์น้ำ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาการใช้เครื่องมือโพงพางและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อวิถีชีวิตชาวประมงและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา โดยมีกรอบแนวคิดหลักที่เน้นการศึกษาทั้งด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1. แนวคิดว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยวิเคราะห์การใช้โพงพางมีผลกระทบต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำและระบบนิเวศในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา จึงจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบจากการใช้โพงพางและหามาตรการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน และเฝ้าระวังผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน
2. การพัฒนามาตรการทางกฎหมายและการบริหารจัดการ โดยการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศจะช่วยให้การเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายการประมงให้เหมาะสมและมีความยั่งยืน พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร
3. การส่งเสริมวิถีชีวิตชาวประมงพื้นบ้าน โดยศึกษาเพื่อเสนอนโยบายที่ช่วยแก้ไขปัญหาการใช้โพงพางและส่งเสริมการพัฒนาอาชีพชาวประมงให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยไม่กระทบต่อรายได้ของครอบครัวและวิถีชีวิตของชาวประมงในพื้นที่สงขลา

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการ วิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาการใช้เครื่องมือประมงโพงพางในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา ครอบคลุมมิติเชิงสภาพปัญหา วิถีชีวิตของชาวประมง มาตรการทางกฎหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดลำดับขั้นตอนการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. การทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยทำการศึกษาวรรณกรรม งานวิจัย บทความวิชาการ รายงาน ข้อมูลเชิงพื้นที่ และเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือประมงโพงพาง โดยเน้นพื้นที่ชุมชนหัวเขาแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาและผลกระทบในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพยากรสัตว์น้ำ ระบบนิเวศ ความปลอดภัยในการเดินเรือ ตลอดจนผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมงพื้นบ้าน

นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากร การบังคับใช้กฎหมาย และวิถีชีวิตชุมชน ประกอบด้วย (1) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) แนวคิดประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (3) แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ(4) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

2. การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องมือประมงโพงพาง ดังนี้

2.1 กฎหมายภายในประเทศ ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

2.2 กฎหมายต่างประเทศ ศึกษาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เนื่องจากมีกฎหมายที่ควบคุมเครื่องมือประมงโดยพิจารณาจาก “ลักษณะการทำงานของเครื่องมือ (Function-based)” เช่น การกีดขวางทางน้ำหรือการขัดขวางการอพยพของสัตว์น้ำ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากในฐานะประเทศที่มีระบบกฎหมายเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกำหนดน่านน้ำเขตบาลและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร

2.3 กฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาหลักการจาก UNCLOS 1982, IPOA-IUU, PSMA และ FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries เพื่อเชื่อมโยงการควบคุมเครื่องมือทำลายล้างเข้ากับหลักการทำประมงอย่างรับผิดชอบและการป้องกันการประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลผ่าน 2 วิธีหลัก คือ

3.1 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อจำแนกประเด็นสภาพปัญหา ผลกระทบต่อวิถีชีวิต และความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน

3.2 การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis) เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการควบคุม การกำหนดพื้นที่และฤดูกาล การบังคับใช้กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของชุมชนระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

4. การสังเคราะห์ผลการศึกษา

ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้วิจัยนำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์ร่วมกันเพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่สมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับการเยียวยาพัฒนาอาชีพชาวประมง โดยมุ่งหวังให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การทำประมงพื้นบ้าน สะท้อนให้เห็นว่าชาวประมงมีการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่หลากหลายขึ้นอยู่กับประเภทของสัตว์น้ำที่จับ โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านจะใช้เครื่องมือประมงโพงพาง ที่เกิดจากภูมิปัญญาของชาวบ้านที่สร้างขึ้นเอง ภายหลังได้มีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 บัญญัติ

ให้การทำประมงโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “โพงพาง” เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากเครื่องมือที่มีลักษณะเป็นกรงดักหรือเครื่องข่ายขนาดใหญ่ที่เกิดขวางทางน้ำ โดยเฉพาะในบริเวณปากแม่น้ำหรือทะเลสาบ ซึ่งจะดักจับสัตว์น้ำทุกชนิดที่ผ่านเข้ามาไม่ว่าจะเป็นปลาขนาดเล็กหรือสัตว์น้ำวัยอ่อน ส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็วและไม่สามารถฟื้นตัวได้ทัน จึงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางน้ำ (นฤฤทธิ์ ดวงสุวรรณ และ อุสมาน หวังสนิ. 2560) ประเด็นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม ซึ่งมีมุมมองสำคัญว่าสิทธิของชุมชนเป็นสิทธิที่ต้องดำเนินอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ (เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. 2546) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดการทรัพยากร ทั้งในมิติของการใช้ประโยชน์และการรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกัน ดังนั้น การจำกัดหรือการห้ามใช้เครื่องมือประมงบางประเภท เช่น “โพงพาง” จึงมิใช่การลดทอนสิทธิของชุมชนโดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นการปรับสมดุลระหว่างสิทธิในการดำรงชีพของชุมชน กับหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวประมงผูกพันอย่างแนบแน่นกับการประกอบอาชีพประมงโพงพางพื้นบ้าน ซึ่งเปรียบเสมือนแหล่งยังชีพหลักในการสร้างอาหารและรายได้ให้แก่ครอบครัว โดยมีการถ่ายทอดภูมิปัญญาและวิถีปฏิบัติสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคนจนถึงปัจจุบัน (นฤฤทธิ์ ดวงสุวรรณ และ อุสมาน หวังสนิ. 2560) ด้วยเหตุนี้ ชาวประมงในพื้นที่ยังคงยืนยันที่จะประกอบอาชีพดังกล่าวต่อไปเนื่องจากข้อจำกัดด้านทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น และความจำเป็นพื้นฐานในการหาเลี้ยงครอบครัว ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (Thai PBS. 2566) เมื่อพิจารณาถึงวิถีชีวิตดั้งเดิมและการประกอบอาชีพของชุมชนที่ประกอบอาชีพประมง สะท้อนให้เห็นว่าการทำประมงมิได้เป็นเพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้เท่านั้น เป็นวัฒนธรรมที่สืบทอดจากบรรพบุรุษควบคู่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน วิถีชีวิตดังกล่าวมีมิติของความผูกพันทางจิตวิญญาณและพื้นที่โดยชาวประมงมีความเชื่อถือศรัทธาต่อ “ทวดหัวเขาแดง” ในฐานะสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจในการออกเรือ (สุทธิพงษ์ อยู่ดวง และ อุทิศ สังข์รัตน์. 2560)

รูปแบบการทำประมงประเภทโพงพางส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำวัยอ่อนอย่างรุนแรง ลักษณะของโพงพางซึ่งใช้ปากอวนขนาดใหญ่ผูกติดกับเสาหลักเพื่อรับกระแสน้ำในลักษณะถุงตาข่ายคงที่ ทำให้สัตว์น้ำทุกชนิดและทุกขนาดที่ว่ายผ่านกระแสน้ำถูกกักขังอยู่ในอวน การทำประมงประจำที่ในลักษณะนี้จึงเป็นการตัดวงจรชีวิตของสัตว์น้ำที่มีการอพยพย้ายถิ่นเพื่อขยายพันธุ์ นอกจากนี้ การติดตั้งโพงพางในบริเวณร่องน้ำยังกีดขวางเส้นทางสัญจรทางน้ำ ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการเดินเรือขนาดใหญ่ และลดทอนมูลค่าทางเศรษฐกิจในด้านการท่องเที่ยว (Thai PBS. 2566) อย่างไรก็ตาม วิถีชีวิตและการประกอบอาชีพที่มีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นของชุมชนยังคงมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศได้ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ประมงอาชีพดังกล่าวกำลังประสบปัญหาความขัดแย้ง หากต้องการสร้างสรรค์พื้นที่ชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์วิถีชีวิตดั้งเดิม รัฐและชุมชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวร่วมกัน (กมลชนก จันทร์เกตุ. 2560)

ในมุมมองของภาครัฐ ปัญหาโพงพางในทะเลสาบสงขลาถือเป็นประเด็นเรื้อรังที่จำเป็นต้องแก้ไข ด้วยการรื้อถอนเครื่องมือประมงผิดกฎหมายออกจากแนวเขตรองน้ำ เพื่อคืนประโยชน์ให้แก่สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Daily News. 2568) อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะมักเผชิญกับข้อโต้แย้งจากรัฐบาลบางกลุ่มที่มองว่า การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวอาจมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะในมิติของวิถีชีวิตอย่างแท้จริง (ธนิต ชังถาวร และ บุปผา เตชะภัทรพร. 2553) ทั้งนี้ ความกังวลต่อการสูญเสียอาชีพหลักที่สืบทอดมาอย่างยาวนานสะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่ควรดำเนินมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรเพียงลำพัง แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อร่วมหาทางออกที่เป็นธรรม (Nation Online. 2567) และข้อเท็จจริงที่น่าสนใจ คือ ปรากฏการณ์การ “ซื้อขายพื้นที่” ทำโพงพางในชุมชน ซึ่งมีการจับจองและเปลี่ยนมือกันมานานกว่า 10 ปี ปัจจุบันพบว่ามีการซื้อขายกันช่วงละ 40,000-50,000 บาท หากมีการรื้อถอนโดยไม่มีมาตรการรองรับ ครอบครัวกว่า 1,000 ครอบครัวจะประสบภาวะขาดรายได้ทันที (Thai PBS. 2566)

กรณีปัญหาโพงพางในทะเลสาบสงขลา ซึ่งภาครัฐมุ่งดำเนินการรื้อถอนเครื่องมือประมงผิดกฎหมายเพื่อคืนประโยชน์ให้แก่สาธารณะและรักษาความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการบริหารจัดการตามแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งสานระหว่าง “การใช้ประโยชน์” และ “การอนุรักษ์” อย่างไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดกับชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพาการทำประมงโพงพางเป็นแหล่งรายได้หลัก โดยเฉพาะในบริบทของชุมชนหัวเขา อำเภอสิงหนคร ซึ่งมีการประกอบอาชีพสืบทอดกันมาอย่างยาวนานและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจในระดับฐานรากอย่างมีนัยสำคัญ

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นว่า การอ้างอิงประโยชน์สาธารณะในเชิงนโยบายอาจยังไม่ครอบคลุมมิติของ “วิถีชีวิต” และ “คุณภาพชีวิตของคนรุ่นปัจจุบัน” อย่างเพียงพอ ดังนั้น หากพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 (Rio Declaration 1992) ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความยุติธรรมระหว่างคนต่างรุ่น (Intergenerational Equity) จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรในกรณีนี้ไม่ควรเป็นการใช้อำนาจรัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญห (อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์. 2559) พร้อมทั้งออกแบบมาตรการรองรับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของคนในปัจจุบันได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของทรัพยากรในอนาคต อันจะนำไปสู่ความสมดุลที่แท้จริงระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการดำรงชีพของประชาชน

2. มาตรการทางกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับโพงพางและวิถีชาวประมง

2.1 มาตรการที่นำมาบังคับใช้แก่การประมงที่ผิดกฎหมาย

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IPOA-IUU) จึงได้กำหนดกรอบแนวทางและเครื่องมือเพื่อให้รัฐต่าง ๆ นำมาใช้จัดการปัญหาการทำประมง IUU ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยในข้อ 51 ของแผนปฏิบัติการดังกล่าวระบุว่า ในการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเพื่อสำรวจ แสวง

ประโยชน์ อนุรักษ์ และบริหารจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลภายใต้เขตอำนาจของตน รัฐต้องดำเนินการมาตรการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS 1982) และหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มาตรการที่พึงดำเนินการไม่ได้จำกัดเพียงการออกกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดตั้งระบบติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance: MCS) เพื่อควบคุมเรือประมงให้อยู่ในระเบียบวินัย (2) การบริหารจัดการทะเลเขตนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อกำหนดระบบใบอนุญาตและทะเลเขตนอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (3) การใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่า (Port State Measures) เพื่อตรวจสอบและควบคุมเรือประมงที่เข้าเทียบท่า (4) ความร่วมมือระหว่างรัฐ เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน (Palma, Tsamenyi & Edeson. 2010)

การบังคับใช้กฎหมายประมงของประเทศไทย สำหรับเครื่องมือผิดกฎหมายในกรณี “โพงพาง” มีรากฐานสำคัญมาจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถจำแนกกลไกการทำงานออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 ระดับนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน

กระบวนการเริ่มต้นจากระดับนโยบายตาม มาตรา 13 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำในภาพรวมของประเทศ จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะใช้อำนาจตาม มาตรา 6 ในการออกกฎกระทรวง พร้อมทั้งมอบหมายให้กรมประมงออกประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการควบคุม

สำหรับเครื่องมือ “โพงพาง” นั้น ฐานความผิดถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 67 (1) แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ซึ่งเครื่องมือดังกล่าว รวมถึงเครื่องมือที่มีลักษณะและวิธีการใกล้เคียงกัน

ระดับที่ 2 การบริหารจัดการในระดับพื้นที่และการมีส่วนร่วม

เมื่อกฎหมายส่วนกลางถูกนำไปบังคับใช้ในระดับจังหวัด กลไกสำคัญคือ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ตาม มาตรา 26 ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยมีอำนาจตาม มาตรา 28 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและออกประกาศ มาตรการเฉพาะพื้นที่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บท อาทิ การกำหนดเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การกำหนดมาตรการควบคุมการทำประมง ตามมาตรา 71 และ มาตรา 77 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ กฎหมายยังมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนตาม มาตรา 25 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้กรมประมงส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน

ระดับที่ 3 กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ

ในขั้นตอนการปฏิบัติงาน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำความผิด สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ดังนี้ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 102 ให้อำนาจในการตรวจค้น หยุด และควบคุมเรือหรือพื้นที่ที่ต้องสงสัย และมาตรา 103 ให้อำนาจในการสั่งให้เรือถอนเครื่องมือ หรือดำเนินการเรือถอนเองในกรณีที่ไม่มีปรากฏเจ้าของ

โดยมีบทลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 146 ทั้งนี้ หากการกระทำดังกล่าวอาจเข้าข่ายการกระทำความผิดร้ายแรงตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 114 (6) จะนำไปสู่มาตรการรับมือหรือทรัพยากรสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 169 และเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบความผิดโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 170 ซึ่งเป็นการทำงานประสานกันระหว่างกรมประมง พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการอย่างครบวงจร

กฎหมายว่าด้วยสัตว์น้ำและการประมง (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2566 Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) มีเป้าหมายสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบกิจกรรมด้านสัตว์น้ำและการประมง เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการ การคุ้มครอง การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำและการประมงอย่างมีคุณภาพและปลอดภัย สร้างความมั่นคงทางอาหารและการผลิตสินค้าให้สอดคล้องกับแนวทางสีเขียวและความยั่งยืน รองรับการพัฒนาการในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ และมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023 Article 1) โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (1) ข้อห้ามในการใช้เครื่องมือและวิธีการทำประมง โดยกฎหมายกำหนดข้อห้ามที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือและวิธีการจับสัตว์น้ำที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรง (2) วิธีการทำประมงที่ผิดกฎหมาย คือ ห้ามจับสัตว์น้ำด้วยสารพิษ, ระเบิด, อุปกรณ์ไฟฟ้า, คลื่นความถี่ หรือการใช้แสงสว่างและเสียงเพื่อล่อสัตว์น้ำ (3) การดัดแปลงสภาพแวดล้อม คือ ห้ามกั้นลำน้ำธรรมชาติ หรือสูบน้ำออกจากหนองน้ำเพื่อจับสัตว์น้ำ เนื่องจากเป็นการขัดขวางการสืบพันธุ์และการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติ (Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023 Article 81) โดยกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และการตรวจสอบ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานเจ้าหน้าที่ด้านสัตว์น้ำและการประมงมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ลาดตระเวนและตรวจสอบเครื่องมือประมงในพื้นที่จริง โดยแบ่ง 3 รูปแบบการดำเนินงาน ได้แก่ การตรวจสอบตามแผนงานปกติ คือ การเข้าตรวจตราตามวงรอบภารกิจที่กำหนด การตรวจสอบโดยมีการแจ้งล่วงหน้า เป็นการตรวจสอบนอกเหนือจากแผนงานปกติ โดยเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตรวจสอบเมื่อเห็นสมควร แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกตรวจสอบทราบล่วงหน้า ซึ่งสะท้อนหลักความเป็นธรรมทางปกครองและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเตรียมความพร้อม และการตรวจสอบฉุกเฉิน คือ เจ้าหน้าที่สามารถเข้าดำเนินการตรวจสอบได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หากมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด (Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023 Article 92)

ระบบกฎหมายประมงของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีลักษณะเป็น “ระบบหลายระดับ” (Multi-level System) ซึ่งมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ไปจนถึงกฎระเบียบของชุมชนชายฝั่ง โดยมีกฎหมายประมงฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1998 (Philippine Fisheries Code of 1998) เป็นกฎหมายหลักของระบบซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขโดย Republic Act No. 10654 เพื่อยกระดับความเข้มงวดในการป้องกัน ยับยั้ง และบริหารจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) โดยมีการพัฒนาเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแล ดังนี้ (1) ด้านการกำกับดูแล (Regulation) เพื่อการวางระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน

(2) ด้านการติดตามตรวจสอบ (Monitoring and Surveillance) เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าระวังพื้นที่ทางทะเล (3) ด้านการรายงาน (Reporting) เพื่อการจัดทำระบบรายงานข้อมูลที่มีความโปร่งใส (4) ด้านการลงโทษ เพื่อการบังคับใช้บทลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาให้มีสภาพบังคับสูงขึ้น

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการกำหนดมาตรการควบคุมและห้ามใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่มีลักษณะทำลายล้างหรือมีขนาดตาอวนเล็กเกินไป โดยเฉพาะในเขต “น่านน้ำเทศบาล” โดยขนาดเขตน่านน้ำของเทศบาล (municipal waters) ถูกประมาณด้วยโปรแกรม ArcView โดยตาม Philippine Fisheries Code of 1998 กำหนดให้เป็นน่านน้ำระหว่างเส้นชายฝั่งกับเส้นขนานห่างออกไป 15 กิโลเมตร และหากเทศบาลอยู่ตรงข้ามกันในระยะน้อยกว่า 30 กิโลเมตร ให้ใช้เส้นกึ่งกลาง (The Philippine Fisheries Code of 1998 Section 4. Definition of Terms) และห้ามเรือประมงพาณิชย์เข้าทำการประมงในเขตดังกล่าว หากเขตน่านน้ำของเทศบาลมีการทับซ้อนกัน จะกำหนดเส้นแบ่งเขตโดยใช้แนวกึ่งกลางเพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน (Muallil *et al.* 2014)

มาตรการจำกัดเครื่องมือประมงมีเป้าหมายหลักเพื่อควบคุมการใช้เครื่องมือที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ อวนตาถี่ อวนลาก และอวนล้อมจับ โดยเฉพาะในพื้นที่น่านน้ำเทศบาลซึ่งกำหนดให้เฉพาะเรือประมงขนาดเล็ก (ขนาดไม่เกิน 3 ตันกรอส) เท่านั้นที่สามารถทำการประมงได้ ทั้งนี้ การควบคุมเครื่องมือบางประเภทอาจมีการกำหนดตามฤดูกาลหรือชนิดของสัตว์น้ำ และมีการเสนอให้กำหนดช่วงเวลาปิดฤดูประมงเป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อลดความขัดแย้งในพื้นที่ซึ่งยังคงพบปัญหาสำคัญด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความสม่ำเสมอ รวมถึงการขาดการประสานงานระหว่างเทศบาล ซึ่งส่งผลให้เกิดความสับสนและข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะกรณีเรือประมงพาณิชย์ลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขตพื้นที่หวงห้าม แนวทางการบริหารจัดการประกอบด้วยมาตรการลงโทษ ได้แก่ การปรับ การยึดอุปกรณ์ หรือการจำคุก ควบคู่ไปกับการสร้างความรู้และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีหน่วยงานหลักอย่าง Bureau of Fisheries and Aquatic Resources และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว การใช้มาตรการจำกัดเครื่องมือเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องบูรณาการร่วมกับแนวทางอื่น ๆ โดยการมีโครงการรับซื้อคืนเครื่องมือประมงเพื่อลดจำนวนเครื่องมือที่ทำลายล้างระบบนิเวศ และการสนับสนุนเครื่องมือที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยการแจกจ่ายอุปกรณ์ประมงที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากร เพื่อสนับสนุนวิถีประมงอย่างยั่งยืนและลดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล (Barboza *et al.* 2021)

2.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือการทำการประมงโดยใช้เครื่องมือ “โพงพาง”

บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) ให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งในการใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการอนุรักษ์เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยรัฐชายฝั่งสามารถตรากฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวครอบคลุมถึงแนวทางปฏิบัติในการควบคุมเครื่องมือและพาหนะ เพื่อกำหนดประเภท ขนาด และจำนวนของเครื่องมือประมง รวมถึงลักษณะและจำนวนของเรือประมงที่ได้รับอนุญาต การดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลเป็นไปอย่างยั่งยืน และสอดคล้อง

กับหลักการอนุรักษ์ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ อย่างเคร่งครัด และตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU (IPOA-IUU 2001) ของ FAO การใช้เครื่องมือประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐชายฝั่งย่อมเข้าข่ายเป็นการประมงผิดกฎหมาย (Illegal Fishing) (Palma, Tsamenyi & Edeson, 2010) และตามจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ ข้อ 6.6 (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995)) มีการส่งเสริมเครื่องมือและวิธีการทำประมงที่มีความจำเป็นในการจับและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมควรได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ให้มากที่สุด เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ โครงสร้างประชากรสัตว์น้ำ และระบบนิเวศทางน้ำ โดยควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และการจัดการประมง ทั้งนี้รัฐและผู้ใช้ทรัพยากรต้องลดของเสีย ลดการจับสัตว์น้ำที่ไม่ใช่เป้าหมาย และลดผลกระทบต่อชนิดพันธุ์ที่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด ดังนั้น การใช้เครื่องมือโพงพางในการจับสัตว์น้ำที่ไม่เลือกขนาดมีลักษณะเป็นการจับสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทำการประมงอย่างรับผิดชอบตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ตามจรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995)) ข้อ 7.6.4 รัฐควรมีการตรวจสอบประสิทธิภาพของเครื่องมือ วิธีการ และแนวปฏิบัติในการทำประมงที่มีอยู่ทั้งหมด และดำเนินมาตรการเพื่อให้มั่นใจว่าเครื่องมือ วิธีการ และแนวปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับการทำการประมงอย่างรับผิดชอบจะถูกยกเลิกไปเป็นลำดับ (phased out) และแทนที่ด้วยทางเลือกที่เหมาะสมมากกว่า ทั้งนี้ ในกระบวนการดังกล่าวควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนประมง รวมถึงความสามารถของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้วย

มาตรการทางกฎหมายในบริบทของประเทศไทยนั้น การบริหารจัดการเครื่องมือประมงประเภทโพงพางในประเทศไทยมีพัฒนาการทางกฎหมายที่เข้มงวดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำและรักษาสมดุลของระบบนิเวศให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ทั้งยังช่วยลดผลกระทบต่อการคมนาคมทางน้ำและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ในมิติของกฎหมายนั้น เครื่องมือโพงพางถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือประมงต้องห้ามตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 67 (1) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ รวมถึงเครื่องมืออื่นที่มีลักษณะและวิธีการคล้ายคลึงกัน โดยกำหนดโทษปรับในอัตราที่สูงตั้งแต่ 50,000 บาท ถึง 500,000 บาท หรือปรับเป็นจำนวน 5 เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำความผิด แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 146)

ในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการจัดระเบียบพื้นที่ มาตรา 103 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจแก่นักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ติดตั้งเครื่องมือโพงพางหรือสิ่งปลูกสร้างในที่จับสัตว์น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต ดำเนินการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้กระทำความผิดเพิกเฉย เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการรื้อถอนหรือทำลายได้เองพร้อมเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำความผิด กลไกดังกล่าวได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในกรณีการจัดระเบียบร่องน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีการออกประกาศจังหวัดให้รื้อถอนโพงพางเพื่อเปิดเส้นทางเดินเรือและยกระดับมาตรฐานการจัดการประมงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำประมงที่ใช้เครื่องมือผิดกฎหมายตาม กฎหมายว่าด้วยสัตว์น้ำและการประมง (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 2023 (Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023) โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามสำคัญเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือประมงที่มีลักษณะทำลายล้าง หรืออาจก่อให้เกิดการลดลงอย่างรุนแรงจนถึงขั้นสูญพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) การใช้เครื่องมือประมงประเภทกีดขวาง กล่าวคือ ห้ามใช้เครื่องมือดักจับที่มีลักษณะเป็นรั้วหรือสิ่งกีดขวางทางน้ำ รวมถึงการทำประมงโดยการปิดกั้นลำธาร คลอง หรือแหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างสิ่งกีดขวางทางเดินของสัตว์น้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต เช่น อวนลาก (seine) เครื่องมือดักกรองแบบรั้ว (lee) อวนตาถี่ อวนดักแบบกล่อง (tong) ลอบทรงกระบอกขนาดใหญ่ (lob) และเครื่องมืออื่นในลักษณะเดียวกัน (2) การบุกรุกพื้นที่สำคัญทางนิเวศวิทยา ห้ามดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่อ่อนไหว ได้แก่ แหล่งรวมฝูงปลา แหล่งวางไข่ และแหล่งอนุบาลตัวอ่อนของสัตว์น้ำ (3) การควบคุมเครื่องมือที่มีลักษณะการทำงานเชิงหน้าที่ (Function-based) ข้อห้ามดังกล่าวครอบคลุมถึงเครื่องมือที่มีลักษณะการทำงานคล้ายคลึงกับ “โพงพาง” กล่าวคือ เป็นการดักจับสัตว์น้ำโดยการขัดขวางการเคลื่อนที่ตามธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำในระยะยาว (Law on Aquatic and Fisheries (Amended) 2023 Article 81)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการกำหนดมาตรการควบคุมและห้ามใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่มีลักษณะทำลายล้างหรือมีขนาดตาอวนเล็กเกินไป โดยเฉพาะในเขต “น่านน้ำเทศบาล” โดยขนาดเขตน่านน้ำของเทศบาล (municipal waters) ถูกประมาณด้วยโปรแกรม ArcView โดยตาม Philippine Fisheries Code of 1998 กำหนดให้ครอบคลุมจากชายฝั่งออกไปไม่เกิน 15 กิโลเมตร (The Philippine Fisheries Code of 1998 Section 4. Definition of Terms) และห้ามเรือประมงพาณิชย์เข้าทำการประมงในเขตดังกล่าว หากเขตน่านน้ำของเทศบาลมีการทับซ้อนกัน จะกำหนดเส้นแบ่งเขตโดยใช้แนวกึ่งกลางเพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน (Muallil *et al.* 2014)

จากการสำรวจพฤติกรรมการทำประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์พบว่าชาวประมงส่วนใหญ่เลือกใช้เครื่องมือประเภท อวน และ เบ็ด เป็นอุปกรณ์หลักในการจับสัตว์น้ำ โดยมีสัดส่วนร้อยละ 44.15 และร้อยละ 40.78 ตามลำดับ สำหรับเครื่องมือประมงประเภทอื่น ๆ มีสัดส่วนการใช้งานรวมร้อยละ 15.07 ซึ่งประกอบด้วย ฉมวก โพงพาง หรือคอกปลา และลอบ ในขณะที่กลุ่มผู้จับสัตว์น้ำด้วยมือ (Gleaning) มีสัดส่วนน้อยที่สุด โดยคิดเป็นจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 1 ของชาวประมงทั้งหมด (Muallil *et al.* 2014) โดยกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงโดยใช้อวนที่มีขนาดช่องตาอวนเล็กกว่าขนาดที่หน่วยงานของรัฐ (Department) กำหนดทั้งนี้ การห้ามดังกล่าวไม่ใช้บังคับแก่การเก็บรวบรวมสัตว์น้ำวัยอ่อนหรือชนิดที่มีขนาดเล็กโดยธรรมชาติ ได้แก่ ลูกปลา (fry) ลูกปลาไหลแก้ว (glass eels) ปลาไหลวัยอ่อน (elvers) ปลาตาบิออส (tabios) กุ้งเคย (alamang) และสัตว์น้ำชนิดอื่นที่โดยสภาพมีขนาดเล็กแต่เจริญเติบโตเต็มวัยแล้ว ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือกฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานดังกล่าว (The Philippine Fisheries Code of 1998 Section 89) เห็นได้ว่าในประเด็นอวนตาถี่กฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มิได้ห้ามโดยระบุชื่อเครื่องมือแบบโพงพางโดยตรง แต่ใช้เกณฑ์ด้านลักษณะของเครื่องมือและขนาดตาอวนเป็นหลักเพื่อให้ครอบคลุมเครื่องมือที่มีลักษณะทำนองเดียวกันทั้งหมด

2.3 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพประมงในมิติสิทธิในการทำงานและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

จากการพิจารณามาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการทำงานและเสรีภาพในการเลือกอาชีพ ตามที่บัญญัติไว้ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อ 23 และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ 6 ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะการประกอบอาชีพประมงโดยไม่รวมถึงผลกระทบจากการใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำ ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพอย่างเต็มที่

ในระดับกฎหมายภายในประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. 1991 (ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015) มาตรา 39 และ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines) มาตรา 13 ว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน ที่ต่างให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในการทำงานและการเลือกอาชีพโดยเสรี อย่างไรก็ตาม การประกอบอาชีพประมงด้วยการใช้เครื่องมือ “โพงพาง” เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 67 (1) ซึ่งก่อให้เกิดประเด็นพิจารณาว่าการสั่งห้ามดังกล่าวเป็นการละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าเสรีภาพตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญไทยไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด เนื่องจากในวรรคสองได้ระบุว่า รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกัดกันและการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ในบริบทของงานวิจัยนี้ รัฐไม่ได้จำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพประมงโดยรวม เพียงแต่มีคำสั่งห้ามใช้เครื่องมือโพงพางเนื่องจากส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและประโยชน์สาธารณะ สิ่งสำคัญที่รัฐต้องพิจารณาต่อจากนี้คือ การส่งเสริมและเยียวยาผู้ประกอบอาชีพประมงที่ใช้เครื่องมือถูกกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อย่างยั่งยืนโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) มาตรา 6 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 รัฐมีพันธกรณีต้องดำเนินการเพื่อให้สิทธิในการทำงานบรรลุผลอย่างสมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการจัดทำแนวทางด้านเทคนิค การอาชีวศึกษา โครงการฝึกอบรม และนโยบายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง

สรุปและอภิปรายผล

1. สภาพปัญหาการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ภาพรวมและบริบทเชิงพื้นที่ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า การใช้เครื่องมือประมง “โพงพาง” ในพื้นที่ทะเลสาบสงขลาไม่ได้เป็นเพียงประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือข้อจำกัดทางเทคนิคเท่านั้น หากแต่มีลักษณะเป็น “ปรากฏการณ์เชิงโครงสร้าง” ที่ยึดโยงระหว่างวิถีการผลิตทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมท้องถิ่น และข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ โพงพางมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงอุปกรณ์จับสัตว์น้ำ แต่เป็นกลไกหลักในการดำรงชีพของครัวเรือนที่ฝังรากอยู่ในระบบเศรษฐกิจฐานรากของพื้นที่มาอย่างยาวนาน

ผลกระทบทางนิเวศวิทยาและข้อขัดแย้งเชิงนโยบาย ข้อค้นพบสำคัญชี้ให้เห็นว่า ลักษณะการทำงานของโพงพางที่เป็นเครื่องมือดักจับแบบไม่เลือกชนิดและขนาด ส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างประชากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะการทำลายสัตว์น้ำวัยอ่อนและการรบกวนเส้นทางอพยพตามธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระยะยาว ข้อเท็จจริงดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรที่อธิบายว่า การใช้ทรัพยากรระบบเปิดโดยขาดกลไกควบคุมที่เหมาะสมย่อมนำไปสู่ภาวะการใช้ทรัพยากรเกินศักยภาพ และส่งผลให้ผลผลิตโดยรวมลดลงในอนาคต

ในเชิงแนวคิด ผลการศึกษาระบุถึงสถานะความตึงเครียดระหว่าง “ความจำเป็นในการดำรงชีพ” กับ “มาตรการอนุรักษ์ทรัพยากร” เนื่องจากกลุ่มชาวประมงมีแรงจูงใจในการใช้เครื่องมือที่ให้ผลผลิตสูงและมีความต่อเนื่อง ในขณะที่นโยบายภาครัฐมุ่งเน้นการจำกัดเครื่องมือที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศความไม่สอดคล้องนี้สะท้อนว่า มาตรการกำกับดูแลที่เน้นการบังคับใช้ข้อห้ามเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเชิงเศรษฐกิจของผู้ใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและทางออกที่ยั่งยืน เมื่อพิจารณาในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าการคงอยู่ของโพงพางมีความสัมพันธ์โดยตรงกับข้อจำกัดด้านโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการขาดแคลนทางเลือกในการประกอบอาชีพและความไม่แน่นอนของรายได้ ปัจจัยเหล่านี้บีบบังคับให้ชาวประมงยังคงต้องพึ่งพาเครื่องมือดังกล่าวแม้จะมีความเสี่ยงทางกฎหมาย อันสะท้อนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างมากกว่าพฤติกรรมการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจตนา

ข้อค้นพบภายใต้วัตถุประสงค์ที่ 1 ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการใช้โพงพางเกิดจาก “ความไม่สมดุลระหว่างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจกับข้อกำหนดด้านการอนุรักษ์” ซึ่งไม่สามารถคลี่คลายได้ด้วยการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเพียงลำพัง หากแต่จำเป็นต้องอาศัยการออกแบบมาตรการกำกับดูแลที่คำนึงถึงพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากร ต้นทุนทางเศรษฐกิจ และศักยภาพของระบบนิเวศควบคู่กันไป เพื่อสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

2. มาตรการทางกฎหมายเพื่อพิจารณาผลกระทบจากการใช้โพงพางและวิถีชาวประมง

บริบทของกฎหมายระหว่างประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากร ผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือประมงโพงพางสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายประมงภายในประเทศเท่านั้น แต่ยึดโยงกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ UNCLOS 1982, IPOA-IUU 2001 และ FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995 ซึ่งวางหลักการให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์ ควบคุมเครื่องมือประมง และลดผลกระทบจากการจับสัตว์น้ำแบบไม่เลือกชนิด เพื่อปกป้องวงจรชีวิตสัตว์น้ำและระบบนิเวศทางน้ำอย่างยั่งยืน

ในบริบทของประเทศไทย พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดมาตรการควบคุมโพงพางไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะ มาตรา 67 (1) ที่ห้ามใช้หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้เครื่องมือโพงพางและเครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน พร้อมกำหนดบทลงโทษตาม มาตรา 146 ตลอดจนให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 102 และ มาตรา 103 ในการตรวจสอบและสั่งรื้อถอนเครื่องมือมาตรการของไทยจึงมีลักษณะการควบคุมแบบ “ระบุชื่อเครื่องมือ” (Name-based Prohibition) ซึ่งแม้จะมีข้อดีด้านความชัดเจนในการบังคับใช้ แต่มีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นต่อบริบทพื้นที่และวิธีการดำรงชีพของชาวประมงพื้นบ้าน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีกฎหมายว่าด้วยสัตว์น้ำและการประมง (ฉบับปรับปรุง) ปี 2023 เน้นการควบคุมที่ “ลักษณะการทำงานของเครื่องมือ” (Function-based Regulation) โดยพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขวางทางน้ำหรือขัดขวางการอพยพตามธรรมชาติของสัตว์น้ำเป็นหลัก ไม่ว่าจะเรียกชื่อเครื่องมือ นั้นว่าอะไรก็ตาม

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้ระบบกฎหมายแบบ Multi-level System ที่บูรณาการระหว่างระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการน่านน้ำเทศบาล (Municipal Waters) ที่เปิดพื้นที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมกำกับดูแลตามสภาพปัญหาจริง แนวทางนี้จึงมีความยืดหยุ่นสูงกว่ากฎหมายไทย เนื่องจากการจัดการตามพื้นที่ (Area-based Management) ควบคู่ไปกับการควบคุมขนาดตาอวน

ในเชิงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การห้ามใช้โพงพางถือเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคสอง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะมีความชอบธรรมสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐจัดให้มีระบบรองรับด้านอาชีพ การเยียวยา และการสนับสนุนทางเทคนิคแก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโพงพางควรถูกมองในฐานะ “มาตรการจัดสมดุล” ระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรกับการดำรงชีพ มิใช่เพียงการมุ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืน ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เพียงพอในเชิงสภาพบังคับ แต่ยังจำเป็นต้องพัฒนากรอบบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยปรับจากการควบคุมแบบระบุชื่อเพียงอย่างเดียว ไปสู่ระบบผสมผสานที่คำนึงถึงเขตพื้นที่เฉพาะ และการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรประมงที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวประมงพื้นบ้านอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาโพงพางในพื้นที่ทะเลสาบสงขลาเกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประโยชน์สาธารณะ และวิถีการดำรงชีพของชาวประมงพื้นบ้าน ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางดำเนินการดังนี้

1. การสร้างกลไกการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ประเทศไทยควรจัดตั้ง “คณะทำงานร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาโพงพางในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา” ที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้แทนชาวประมง และภาคประชาชน โดยคณะทำงานนี้ต้องมีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง สำรวจผลกระทบ และเปิดพื้นที่เจรจาเพื่อกำหนดแนวทางที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ มิใช่เพียงกลไกเชิงพิธีการ เพื่อเปลี่ยนจากการมุ่งเอาชนะกันเป็นการแสวงหาจุดสมดุลร่วมกัน

2. การพัฒนาระบบการควบคุมตามลักษณะการทำงาน โดยพัฒนามาตรการเปลี่ยนผ่านจากการห้ามใช้เครื่องมือแบบเด็ดขาด ไปสู่การควบคุมตามลักษณะการทำงานและผลกระทบต่อระบบนิเวศ โดยนำเทคโนโลยีมาช่วยปรับปรุงเครื่องมือให้มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การขยายขนาดตาอวน และการกำหนดรูปแบบปากอวนเพื่อลดการจับสัตว์น้ำวัยอ่อนการจำกัดตำแหน่งการติดตั้งมิให้กีดขวางทางเดินเรือ การออกแบบเครื่องมือให้สามารถคัดแยกขนาดสัตว์น้ำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวทางนี้สอดคล้องกับมาตรฐานของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่มุ่งเน้นการควบคุมผลกระทบจริงมากกว่าเพียงการระบุชื่อเครื่องมือ

3. การจัดการพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ (Area-based Management) โดยกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะสำหรับการจัดการประมงพื้นบ้านและการฟื้นฟูทรัพยากรในทะเลสาบสงขลา โดยแบ่งสัดส่วนพื้นที่ตามฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และการมีส่วนร่วมของชุมชน อาทิ เขตอนุรักษ์และเขตพื้นที่พันธุ์สัตว์น้ำ เขตห้ามทำประมงถาวรและเขตห้ามทำประมงตามฤดูกาลและเขตทดลองใช้เครื่องมือประมงที่ผ่านการปรับปรุงมาตรฐานแล้ว

4. การกำหนดมาตรการทางเวลาและฤดูกาล กำหนดช่วงเวลาและเงื่อนไขการทำประมงให้ชัดเจน โดยเฉพาะการห้ามจับสัตว์น้ำในช่วงฤดูวางไข่หรือช่วงอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อน เพื่อลดผลกระทบต่องจรชีวิตของสัตว์น้ำโดยตรง มาตรการนี้เป็นทางเลือกที่มีความยืดหยุ่นสูงและช่วยลดความขัดแย้งจากการบังคับใช้มาตรการที่อ่อนแอเพียงอย่างเดียว

5. มาตรการเยียวยาและการพัฒนาอาชีพทางเลือก รัฐควรจัดให้มีระบบเยียวยาที่ครอบคลุมมากกว่าการจ่ายเงินชดเชย โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะอาชีพและการสร้างรายได้ที่สอดคล้องกับวิถีชุมชน เช่น การสนับสนุนเครื่องมือประมงที่ถูกกฎหมาย การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านเป็นธรรมต่อชาวประมง

6. การบังคับใช้กฎหมายแบบลำดับขั้น ปรับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยเริ่มจากการขึ้นทะเบียนผู้ได้รับผลกระทบ การแจ้งเตือน และการให้ระยะเวลาปรับตัวที่เหมาะสม ก่อนจะดำเนินมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้ที่เจตนาฝ่าฝืน โดยไม่มีเหตุอันควร

เอกสารอ้างอิง

- กมลชนก จันทรเกตุ. (2560). การจัดการการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา: ชุมชนเกาะยอ จังหวัดสงขลา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คมวิทย์ ศิริสร และ อรรถพล นางแก้ว. (2564). ค่าเสียโอกาสจากการทำประมงกุ้งขาวด้วยเครื่องมือโพงวางและอวนลอย: ความจริงที่มองไม่เห็น. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 17(2): 42–59.
- ธนิศ ชังถาวร และ บุบผา เตชะภัทรพร. (2553). การเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการแบ่งปันผลประโยชน์. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2568, จาก <https://ipitc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/10370/iid/192656>
- นฤทธิ ดวงสุวรรณ และ อุสมาน หวังสนิ. (2560). สถานการณ์และรูปแบบการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรประมงในทะเลสาบสงขลา. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2568, จาก <https://kb.psu.ac.th/psukb/bitstream/2016/11266/1/417536.pdf>
- เลิศชาย ศิริชัย อุดม หนูทอง สืบพงษ์ ธรรมชาติ สมเจตนา มุณีโมไนย์ และนพดล กิตติคุณ.(2546). องค์ความรู้ ข้อเสนอเชิงนโยบายและทางออกปัญหาสิทธิชุมชนภาคใต้. วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน, 1(1): 85-100.
- สุทธิพงษ์ อยู่ดวง และ อุทิศ สังข์รัตน์. (2560). ความเชื่อและพิธีกรรมของชาวประมงพื้นบ้านที่ทวดหัวเขาแดง ตำบลหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, 23(2): 28–37.

- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2564, 17 มีนาคม). สิทธิชุมชนและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ: ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 [วิดีโอ]. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2568, https://www.youtube.com/watch?v=X_ZVLsl9nI0
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสงขลา. (2567). ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเผยโพงพางทะเลสาบสงขลาเป็นปัญหาเรื้อรัง. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2568, จาก <https://songkhla.prd.go.th/th/content/category/detail/id/9/iid/291222>
- อัศนีย์ มั่นประสิทธิ์ และ อิสระ ชาญราชกิจ. (2563). การประมงของประเทศไทยจากอดีตจนถึงห้วงเวลาการ ออกพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2568, จาก https://repository.seafdec.or.th/bitstream/handle/20.500.12067/1152/TD%20TRB%2091_editedP13.pdf?sequence=5
- อุดมศักดิ์ สนิทพงษ์. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมง. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย เนชั่น*, 9(1): 7–26.
- Barboza, A., Macusi, E. D., Borazon, E. Q., Santos, M. D., Muallil, R. N., & Nallos, I. M. (2021). Small-Scale Fisheries (SSF) Management and Conservation Schemes and Their Application in the Philippines. *Ocean & Coastal Management*, 208: 105628. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105628>
- Muallil, R. N., Mamauag, S. S., Cabral, R. B., Celeste-Dizon, E. O., & Aliño, P. M. (2014). Status, Trends and Challenges in The Sustainability Of Small-Scale Fisheries in the Philippines. *Marine Policy*, 44: 212–221. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.026>
- Palma, M. A., Tsamenyi, M., & Edeson, W. (2010). *Promoting Sustainable Fisheries*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Rosello, M. (2021). *IUU Fishing as a Flag State Accountability Paradigm*. Leiden: Brill Nijhoff.

กฎหมาย

- United Nations Convention on the Law of the Sea 1982.
- Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2009.
- International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2001.
- FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995.
- Rio Declaration on Environment and Development 1992.
- The Philippine Fisheries Code of 1998.
- Republic Act No. 10654.
- The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.
- Law on Aquatic Animals and Fisheries (Amended 2023).
- Constitution of the Lao People's Democratic Republic 1991, as amended 2015.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.