



รายงานฉบับสมบูรณ์

การลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านกระบวนการยุติธรรม ระยะที่ 2

โดย นายไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ

พฤษภาคม 2562

สัญญาเลขที่ SRI60M0403

รายงานฉบับสมบูรณ์

การลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านกระบวนการยุติธรรม ระยะที่ 2

ที่ปรึกษาโครงการ

คุณสุรจิต ชีรเวทย์	ประชาคมคนรักแม่กลอง
ศ.ดร.เมตติศักดิ์ จารยะพันธุ์	ภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์
คุณพรรณทิพย์ เพชรมาก	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)
คุณวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์	อดีตสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการกลุ่มบริษัท ศิริชัย การประมง

หัวหน้าโครงการ

นายไพสิฐ พาณิช์กุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
--------------------	------------------------------------

คณะผู้วิจัย

ผศ.ดร. พรชัย วิสุทธิศักดิ์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ. บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ผศ.ดร. อุษณีย์ เอมศิรินันท์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อาจารย์สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
นางสาววรลักษณ์ นาคเสน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
นายเข้มชาติ ตนบุญ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการ “การลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านกระบวนการยุติธรรม ระยะที่ 2” จะทำให้สามารถเห็นร่องรอยที่สำคัญที่ทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ในมิติทางกฎหมาย กระบวนการใช้อำนาจของรัฐ กระบวนการยุติธรรม ที่ส่งผลต่อประชาชนจำนวนมากที่ไร้อำนาจในการต่อรองซึ่งถูกบังคับใช้กฎหมายกับการเข้าสู่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ซึ่งแม้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะไม่ได้มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนจำนวนมากที่ไร้อำนาจในการต่อรองเข้าสู่สถานการณ์เงื่อนไขที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนการนำวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาเป็นแนวทางในการดำเนินโครงการโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรม “ต้นทาง” โดยมุ่งเป้าไปที่ประชากรกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่วงจรโครงสร้างความเหลื่อมล้ำ และยังมีระบบในการคุ้มครองดูแลให้ได้รับความเป็นธรรม หรือระบบที่ทำให้ประชาชนกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ถูกผลักดันเข้าสู่วงจรและโครงสร้างความเหลื่อมล้ำ

บรรณานุกรมวิทยากรที่มีลักษณะที่เรียกว่า “นิเวศน์สามน้ำ” และโจทย์เรื่องความเหลื่อมล้ำของงานวิจัย การศึกษาในพื้นที่จึงมีข้อค้นพบข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลายทั้งสภาพของปัญหา รวมถึงกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม ความยุติธรรม ฯลฯ ที่กลุ่มต่างๆ เห็นว่า พวกเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมและต้องแสวงหาทางออกให้กับตนเอง

สภาพปัญหาและกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่เหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะเข้าไปร่วมศึกษาและร่วมกันแก้ปัญหาให้กับพวกเขา โดยทั้งหมดของปัญหาและกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายสามารถจำแนกแยกแยะได้ถึง 6 กลุ่มตามแต่สภาพปัญหา ทั้งการอนุรักษ์แม่น้ำ ผลกระทบจากการทำประมง ผลกระทบจากหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ โดยสามารถจำแนกเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มคนรักแม่กลองที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับแม่น้ำแม่กลองทั้งเรื่องน้ำเสีย พื้นที่ชุ่มน้ำ การดำเนินการจัดทำฟลัดเวย์ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการของภาคเอกชนที่อยู่เหนือน้ำประกอบอาชีพปศุสัตว์ขนาดใหญ่ทำให้เกิดน้ำเสีย การเปลี่ยนแปลงของสภาพพื้นที่ดั้งเดิมไปสู่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่กระทบกับนิเวศน์ดั้งเดิม การจัดทำฟลัดเวย์ของหน่วยงานรัฐเพื่อผันน้ำจำนวนมากลงสู่แม่น้ำแม่กลองเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม

2. กลุ่มชาวสวนในพื้นที่บางสะแกและสวนหลวง กรณีลำปะโดงซึ่งเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมได้รับผลกระทบจากคนนอกพื้นที่หรือกลุ่มทุนต่างๆ ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่เป็นเกษตรกรรมไปสู่การท่องเที่ยว การเปลี่ยนแปลงจากที่สวนไปสู่ที่พัก รีสอร์ท โรงแรม ได้ส่งผลกระทบกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น สวนมะพร้าว การเข้ามาของคนนอกพื้นที่และกลุ่มทุนโดยไม่สนใจวิถีชีวิตดั้งเดิมทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบกับลำปะโดงซึ่งเป็นท้องร่องในการนำน้ำเข้าสู่ที่สวนของชาวบ้าน

3. กลุ่มชาวบ้านในตำบลบางแก้ว-บางจะเกร็งที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายของเจ้าท่าที่ให้เรือถอนสิ่งปลูกสร้างร่องลำนํ้าซึ่งกระทบกับการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านที่จะต้องมีการสร้างท่าเรือขนาดเล็กไว้หน้าบ้านของตนเพื่อนำเอาปลาที่หามาได้ขึ้นที่ท่าเรือหน้าบ้านของตนเอง รวมถึงการจัดทำท่าเทียบเรือของสหกรณ์ประมงบางจะเกร็ง - บางแก้ว จำกัด ที่จะดำเนินการสร้างท่าเทียบ

เรือประมงบ้านปากมาบได้รับผลกระทบจากหน่วยงานของรัฐทั้งกรมประมง กรมเจ้าท่า กรมธนารักษ์ ไม่ยอมดำเนินการให้จนเกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

4. กลุ่มประมงพื้นบ้านยี่สารที่ได้รับผลกระทบจากปลาหมอคางค้ำที่กลุ่มทุนใหญ่ที่เป็นบริษัท การเกษตรนำมาเพาะเลี้ยงและปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ ผลกระทบที่ตามมาคือ ปลาหมอคางค้ำแพร่ ขยายพันธุ์อย่างรวดเร็วทำลายปลาพื้นถิ่น อีกทั้งไม่สามารถนำมาประกอบอาหาร จนรัฐต้องออก มาตรการช่วยเหลือในการกำจัดปลาหมอคางค้ำมาแล้ว

5. กลุ่มประมงพื้นบ้านตำบลยี่สาร ตำบลบางแก้ว และเครือข่ายในจังหวัดสมุทรสงครามและ จังหวัดเพชรบุรีที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการจัดการประมงไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสากลที่ส่งผลกระทบต่อประมงพื้นบ้านในการประกอบอาชีพทั้งการห้ามใช้เครื่องมือประมง บางประเภท กลุ่มประมงที่ต้องอาศัยแรงงานในครอบครัว รวมถึงเครื่องมือโพงพางที่เป็นส่วนหนึ่งของ วิถีชีวิตมาอย่างยาวนาน

6. กลุ่มอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลน จังหวัดสมุทรสงคราม ที่ทำการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าชายเลนแต่ ได้รับผลกระทบจากเอกชนที่อ้างสิทธิเหนือพื้นที่อนุรักษ์ฟื้นฟูและความไม่ชัดเจนของหน่วยงานของรัฐ กับสถานะพื้นที่อนุรักษ์ฟื้นฟู

การลงพื้นที่ศึกษาทำให้พบเห็นปัญหาอื่นมีผลจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น การศึกษาวิจัยในเชิง ปฏิบัติการจึงละเอียดไม่ได้ที่จะกล่าวถึงพื้นที่และกลุ่มคนที่ได้แสดงถึงปัญหาต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อย เพื่อได้สะท้อนถึงความรู้สึกเหลื่อมล้ำของกลุ่มต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐกลุ่มทุนและกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เห็นว่า ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นและกระบวนการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงการลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม ระยะที่ 2 ได้ลงพื้นที่ ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยได้มุ่งค้นหาคำตอบให้กับชุมชนและสังคม และหาแนวทางการลดความ เหลื่อมล้ำของชุมชนพื้นที่ทะเลชายฝั่ง ภายใต้สถานการณ์การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่งใน กระแสทุนนิยมโลก และการสร้างเครือข่ายทางวิชาการเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดการ ทรัพยากร ซึ่งได้ดำเนินกิจกรรมหลากหลายกิจกรรมทั้งการรวบรวม ศึกษาปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำ จากกรณีการบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยภายใต้เงื่อนไขกติการะหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการทำ ประมง และกระบวนการรวบรวมข้อมูลและคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและใช้ประโยชน์จากทะเลและ ชายฝั่ง ในการวางแผนจัดเก็บข้อมูลการทำประมงพื้นบ้าน รวมถึงการจัดทำแผนที่ฝั่งทะเล ซึ่งจะ ประกอบด้วยแนวเขตพื้นที่ต่างๆ ทางกฎหมาย แนวเขตพื้นที่ฐานทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง และแนว เขตชุมชน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากน้ำทิ้งจากเมือง ฯลฯ

การสังเคราะห์สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

1) กรอบคิดและเครื่องมือในการสังเคราะห์

เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำของปัญหาการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กรอบคิดและเครื่องมือในการวิเคราะห์ที่ประกอบด้วย

1.1 วิธีการที่จะทำให้เห็นถึงสถานการณ์ จะต้องกำหนดเขตพื้นที่ร่วมกับการกำหนดประเด็น

ในการสังเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่อ่าวตัว ก. ซึ่งเป็นประเด็นการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จะใช้วิธีการศึกษาเชิงปฏิบัติการในทางกฎหมาย (law in action) ที่นำมาบังคับใช้ในพื้นที่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ ที่ทีมวิจัยได้เข้าไปเข้าร่วมกิจกรรมหรือเข้าไปร่วมแลกเปลี่ยน หรือ ให้คำแนะนำหรือ ร่วมปฏิบัติการเพื่อให้กลไกในทางกฎหมายเกิดการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อจะฟังเสียงสะท้อนจากกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งที่เกิดจากระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมว่าได้รับความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร

1.2 วิเคราะห์ผ่านทางกลไกเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการเหนือเขตพื้นที่และประเด็น

โดยสมมุติฐานที่เชื่อว่า ปรากฎการณ์หรือกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่อ่าวตัว ก. เป็นผลมาจาก หรือเป็นบทสะท้อนการกระทำของโครงสร้างของระบบการจัดการเหนือเขตพื้นที่ ณ ช่วงเวลาหนึ่งๆ ดังนั้นการเชื่อมโยงเพื่อให้เห็นว่า กลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ตกอยู่ภายใต้หรือมีปฏิสัมพันธ์กับระบบต่างๆ ที่ เกิดจากกลไกเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการเหนือเขตพื้นที่และในประเด็นใดบ้าง อย่างไร

1.3 เสียงสะท้อนความรู้สึกเหลื่อมล้ำจากกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับ

ผลกระทบจากกลไกเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการเหนือเขตพื้นที่และประเด็น

การรับฟังเสียงสะท้อนของกลุ่มต่างๆ จะเป็นการประเมินว่า เมื่อกฎหมายออกมาบังคับใช้แล้ว ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจได้ถึงความรู้ของกลุ่มต่างๆ และในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะชี้จุดหรือช่องว่างที่เกิดขึ้นจากกลไกเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของภาครัฐที่ใช้อำนาจในมิติต่างๆที่ทำให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายหรือแม้กระทั่งผู้ที่กฎหมายต้องการที่จะให้การคุ้มครองรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม

การจะเข้าใจความเหลื่อมล้ำจะมองแต่ในมิติทางเศรษฐกิจที่วัดกันในเชิงตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขแต่เพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะเข้าใจความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ที่ดีพอ โดยเฉพาะในมิติของความเหลื่อมล้ำในด้านกระบวนการยุติธรรมหรือถ้าจะเข้าไปในอีกระดับคือ ความเป็นธรรมในทางสังคมและในทำนองเดียวกันจะใช้กรอบคิดในการมองกระบวนการยุติธรรมเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางคดีแต่เพียงมุมเดียว เพื่อจะไปเข้าใจความไม่เป็นธรรมจากความเหลื่อมล้ำก็ยากที่จะมองเห็นได้จากมุมมองแคบๆ ได้ ดังนั้น ในการประเมินสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจากกรณีการบังคับใช้กฎหมายของรัฐไทยภายใต้เงื่อนไขขกติการระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และ ไร้การควบคุม (IUU) และ TIP Report จะใช้กรอบคิดและเครื่องมือในการสังเคราะห์ดังที่กล่าวมาเป็นแนวทาง

2) สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำเหนือพื้นที่อ่าวตัว ก.

จากเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของกฎหมายเหนือพื้นที่อ่าวตัว ก. เป็นผลมาจากแรงกดดันจากกติการะหว่างประเทศต่อประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย

2.1 แรงกดดันจากการที่สหภาพยุโรป ที่กำหนดให้ประเทศไทยมีสถานะของประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identify in as non-cooperating country) ภายใต้ กฎ Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU)

2.2 แรงกดดันจากประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยการขึ้นทะเบียนประเทศไทย ให้อยู่ในระดับ Tier 3 จากกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) โดยในทุกปีภายใต้กฎหมายดังกล่าว หน่วยงานภายในของประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดทำรายงานการประเมินประเทศหรือรัฐบาลประเทศต่างๆ 188 ประเทศ หรือที่เรียกกันว่า รายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) และมีการจัดลำดับตามผลการดำเนินการว่ามีความพยายามหรือความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือไม่อย่างไรบ้าง เพื่อรายงานต่อรัฐสภา โดยมีการจัดกลุ่มของระดับผลการดำเนินการออกเป็นสามกลุ่ม (ดังปรากฏรายละเอียดในเชิงอรรถ)

ผลจากแรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลรีบดำเนินการต่างๆ เพื่อต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสถานะการตกอยู่ใน สถานะที่เป็นประเทศที่มีระบบการทำการประมงที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปและในภาคการประมงเองก็มีการจ้างแรงงานที่มีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ จึงรีบเร่งดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยถูกปลดออกจากการจัดลำดับที่มีการดำเนินการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งนี้เนื่องจากการถูกกำหนดให้อยู่ในประเทศที่มีมาตรฐานที่ต่ำจะมีผลต่อทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งออกสินค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีมาตรการดำเนินการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยเพิ่มความเข้มงวดในมาตรการต่างๆ และในขณะเดียวกันก็มีมาตรการที่ใช้โทษทางอาญาอย่างรุนแรง

2. กำหนดมาตรการบริหารจัดการประมงให้เกิดความสมดุล ไม่ให้มีการทำประมงกันมากกว่าธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนได้ทัน (over fishing) โดยใช้มาตรการจำกัดวันทำประมงการจัดสรรโควตาการกำหนดเขตการทำประมง

3. การบริหารจัดการด้านการปรับกองเรือประมง โดยการปรับขนาดเรือให้ตรงตามความเป็นจริง และการปรับปรุงท่าเทียบเรือ การสร้างอัตลักษณ์เรือ

4. การพัฒนาระบบการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) มีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. (แทนศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เดิมทำหน้าที่ในการตรวจสอบความพร้อมของระบบติดตามเรือ ที่เรียกว่า VMS และเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเรือเก็บรักษาสัตว์น้ำ ณ ศูนย์แจ้งเข้า-แจ้งออกเรือประมง (PIPO)

5. การตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ภายใต้ พ.ร.ก.การประมง พ.ศ. 2558 มีการออกประกาศ กรมประมงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือและดูแลรักษา ระบบติดตามเรือประมงของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศคู่ค้าว่าสินค้าประมงไทยปลอด IUU

6. นโยบายในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความจริงจังและเข้มงวด โดยมีการกำหนดเป็นนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อต้องการที่จะทำให้คณะติดตามของสหภาพยุโรปในการติดตามผลการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการทำการประมงที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ EU ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่วิจัยและพื้นที่อื่นๆ อีกมากมายและส่งผลกระทบต่อกลุ่มประมงพื้นบ้าน และต่อประชาชนที่ใช้การสัญจรทางน้ำอันเกิดมาจากการดำเนินการใช้มาตรการทางอาญาตามที่กฎหมายให้อำนาจแต่ก็ยังไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง

การดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้ง 6 ประการดังที่กล่าวมา ในที่สุดส่งผลให้ประเทศไทยถูกปลดออกจากใบเหลืองและ tier 3 ซึ่งส่งผลให้ความเสี่ยงในทางด้านเศรษฐกิจการส่งออกลดลง ซึ่งส่งผลต่อธุรกิจการส่งออกอาหารที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปสินค้าประมง

อย่างไรก็ตาม ผลข้างเคียงจากการดำเนินการทั้ง 6 ด้าน ผ่านทางกระบวนการออกกฎหมายหรือการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ การใช้อำนาจตามกฎหมายผ่านทางกระบวนการทางปกครองและการใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินคดีข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย แม้จะมีผลเป็นการทำให้มีบทบัญญัติในทางกฎหมายที่ชัดเจนที่จัดการระบบการทำการประมง มีหน่วยงานและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะแบบเบ็ดเสร็จแบบ single command มีระบบการรายงานที่เป็นลักษณะของการควบคุมทุกมิติในการทำการประมงตามมาตรฐานของ EU ฯลฯ อยู่ด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงการมองประเด็นการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เป็นยอดของภูเขาของปัญหาเท่านั้น ยังไม่ได้ลงไปแก้ไขพื้นฐานของปัญหาที่จะทำให้เกิดระบบการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง ซึ่งก็เป็นสาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำที่ยังรอการเข้าไปทำให้เกิดการปรับปรุงกฎหมาย การปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบการจัดการทั้งในทางการปกครอง โครงสร้างระบบการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากร และโครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอีกด้วย

ดังที่ปรากฏข้อมูลจากการวิจัยในพื้นที่อ่าวตัว ก. การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้มีแต่ปัญหาตามที่ EU กล่าวอ้างและกำหนดให้รัฐบาลดำเนินเท่านั้นเพื่อต้องการปลดสถานะใบเหลือง เท่านั้น แต่ยังมีปัญหาในเชิงโครงสร้างอีก 3 โครงสร้างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง และยังเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมสามารถเข้ามาเพื่อช่วยแก้ไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างของปัญหาซึ่งเป็นการเป็ยงหรือปรับโครงสร้างของระบบการจัดการที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำเหนือพื้นที่อ่าวตัว ก. ได้

โครงสร้างของปัญหาที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำอีก 3 โครงสร้างประกอบด้วย

1. โครงสร้างระบบการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การแก้ปัญหาเพื่อปลดใบเหลือง เป็นออกกฎหมายเพื่อปรับระบบกาทำการประมงเท่านั้น แต่สาเหตุที่จะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดความเสื่อมโทรมที่แท้จริงมาจากปัญหาการใช้ทรัพยากรตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง หรือในกรณีอ่าวตัว ก. จะเรียกว่ามีปัญหาตั้งแต่ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ก็ได้ ซึ่งในมิตินี้ยังไม่มีกรหัยยกปัญหาและสถานการณ์มาผลักดันให้เป็นประเด็นสาธารณะเท่าที่ควร กลไกของระบบกฎหมายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็กลับรว่าจะต้องมีนโยบายที่

ชัดเจนออกมา จึงทำให้เห็นปรากฏการณ์ที่เป็นตัวชี้วัดถึงสาเหตุของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น

1.1 ปัญหาน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรม และปัญหาขยะและน้ำเสียจากภาคเมือง รวมถึงจากสารเคมีอันตรายจากภาคเกษตรกรรมที่ถูกปล่อยลงแม่น้ำต่างๆ ก่อนจะไปสู่ทะเล ซึ่งในที่สุดก็เป็นสาเหตุของการทำให้บริเวณพื้นที่ชายฝั่งซึ่งควรจะเป็นพื้นที่อนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนและเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่สามารถป้องกันการกัดเซาะของตลิ่ง ซึ่งในที่สุดก็จะทำให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินและที่พักอาศัยจนทำให้หลายๆ กลุ่มที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งค่อยๆ ตกไปอยู่ในสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำมากขึ้นและมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มเกษตรกรที่เพาะเลี้ยงในพื้นที่อ่าวตัว ก. และชาวสวน

1.2 ปัญหาการนำปลาต่างถิ่นเข้ามาทดลองปรับปรุงพันธุ์ และเมื่อไม่ประสบความสำเร็จก็ปล่อยทิ้งลงในระบบนิเวศอ่าวตัว ก. ซึ่งมีความเป็นเฉพาะเขตพื้นที่อ่าวตัว ก. จนต้องมีการตั้งงบประมาณกำจัดปลาหมอคงาคาที่เป็นปลาต่างถิ่นที่ผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรต้องการจะส่งเสริมให้การเพาะเลี้ยง แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ

1.3 ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนของภาคอุตสาหกรรม และการขยายตัวของชุมชนเนื่องจากพื้นที่อ่าวตัว ก. เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครจึงทำให้การขยายตัวของเมืองและโรงงานอุตสาหกรรมขยายตัวมาในบริเวณรอบๆ ปริมณฑล ประกอบกับเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสงครามไม่มีเป็นจังหวัดที่ไม่มีเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าชายเลนส่วนใหญ่ก็เป็นพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน จึงง่ายในการถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นโรงงาน สำหรับพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นพื้นที่สาธารณะก็ขาดระบบการคุ้มครองและระบบการจัดการที่ดี ดังนั้น เมื่อบางส่วนของพื้นที่กลายเป็นชุมชน หรือ กลายเป็นโรงงานอุตสาหกรรมและมีการเปลี่ยนแปลงระบบการไหลเวียนขึ้นลงของน้ำทะเลในบริเวณพื้นที่ป่า ก็จะทำให้ป่าชายเลนดังกล่าวเสื่อมโทรมและตายในที่สุด

สภาพการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่และส่งผลต่อระบบนิเวศป่าชายเลนที่มีลักษณะเชื่อมต่อกันของต้นไม้ในเขตชั้นๆ ต่างๆ ของระบบนิเวศป่าชายเลนกำลังขยายตัวเข้าไปในเขตพื้นที่ลำประโดงชั้นในที่เป็นพื้นที่สวนผลไม้และกำลังได้รับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ ซึ่งหากพื้นที่สวนผลไม้ได้รับผลกระทบก็จะผลักดันให้เกษตรกรและชาวบ้านไม่มีรายได้อันเนื่องมาจากการสูญเสียอาชีพและแหล่งประกอบอาชีพที่ต้องอยู่ในระบบนิเวศเฉพาะ จึงเท่ากับว่า การขาดระบบการคุ้มครองและระบบการจัดการที่ดีทั้งในด้านการจัดการระบบน้ำขึ้นลงและการควบคุมคุณภาพของน้ำให้ได้อยู่ตลอดเวลา การคุ้มครองการใช้ที่ดินบนระบบนิเวศเฉพาะ และการมีนโยบายและระบบกฎหมายและกติกาเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศพิเศษนี้ ก็จะส่งผลเป็นการผลักดันให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่และต้องพึ่งพิงระบบนิเวศเฉพาะนี้ตกอยู่ในระบบการจัดการที่ไม่เป็นธรรม โดยถูกรุกรานจากระบบอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเมือง โดยการมีนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมสนับสนุนซึ่งเป็นกระบวนการทางนโยบายที่ไม่เป็นธรรม อันจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเป็นรายกลุ่มและต่อตัวปัจเจกบุคคล

1.4 ความเหลื่อมล้ำของชุดความรู้ที่เกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีระบบนิเวศพิเศษ เฉพาะ กับการตัดสินใจในการใช้อำนาจตามกฎหมายต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ

เนื่องจากระบบกฎหมายแบบรวมศูนย์มักจะออกแบบมาในลักษณะที่เป็น one size fit all ประกอบการการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ทำผ่านชุดข้อมูลที่ไม่รอบด้าน แยกส่วนตามภารกิจขององค์กร และองค์ความรู้ที่มีอคติ รวมถึงการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ไม่มีการตัดสินใจในการใช้อำนาจ จึงส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศของพื้นที่อ่าวตัว ก. อย่างยิ่ง ดังจะเห็นตัวอย่างของกรณีศึกษาความเหลื่อมล้ำของชุดความรู้ที่นำมาซึ่งความล้มเหลวของระบบการจัดการของพื้นที่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมตลอดถึงชุดความรู้และองค์ความรู้และข้อมูลที่นำมาใช้ในการออกแบบระบบกฎหมายการทำประมงตามแนวทางของ EU ก็มีการตั้งเป็นข้อสังเกตว่าเป็นชุดความรู้ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชาวประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มประมงพื้นบ้านทั้งในพื้นที่ทะเลชายฝั่งและพื้นที่ประมงน้ำจืด

2. โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของพื้นที่อ่าวตัว ก.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจในฉบับที่ 1 กำหนดให้มีการนำพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมาใช้และเปลี่ยนพื้นที่ป่าให้เป็นพื้นที่การผลิตทางเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักจึงทำให้พื้นที่ป่าชายเลนที่มีอยู่ในบริเวณทะเลชายฝั่งและมืออยู่อย่างจำกัด ก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว การขาดมาตรการทางนโยบาย ทางกฎหมาย และทางสังคม ที่เข้มงวดในการวางแผนการใช้พื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการป้องกันผลกระทบไม่เคยมีมาก่อนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจในฉบับแรกๆ รวมถึงกลไกทางนโยบายและกฎหมายก็เหลื่อมล้ำลำเอียงอย่างชัดเจน กิ่งจะเป็นการเปิดเสรีในการเข้าใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่มุ่งทิศแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการกระจายที่เป็นธรรม การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม การคุ้มครองสังคม และการป้องกันความเสียหายของสภาพแวดล้อมและธรรมชาติ ยังคงเป็นรูปแบบของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในพื้นที่บริเวณอ่าวตัว ก. และกำลังขยายตัวไปในบริเวณพื้นที่ขึ้นใน

กลไกของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเช่นนี้เกิดขึ้นในทุกภาคการผลิตในพื้นที่วิจัย ดังนั้น หากต้องการที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนในการทำการประมงตามมาตรฐานของ EU จึงต้องกลับมาดูถึงต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของอ่าวตัว ก. ที่เกิดจากโครงสร้างระบบการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจแบบล่าหลังที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของพื้นที่อ่าวตัว ก. ด้วย

3. โครงสร้างของระบบราชการบริหารและกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินการเพื่อปลดสถานะของประเทศให้ออกจากใบเหลือง เป็นการดำเนินการผ่านทางระบบราชการโดยแท้ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและเป็นการดำเนินการตามกฎหมายแบบมุ่งเป้า จึงส่งผลให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมุ่งที่จะใช้นโยบายนำกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นนโยบายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และแม้จะมีการวินิจฉัยชี้ขาดให้ส่วนราชการในพื้นที่ต้องดำเนินการ แต่ด้วยช่องทางของระบบราชการจึงทำให้ส่วนราชการมีข้ออ้างที่จะไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีเช่นนี้ก็จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างชัดเจน และโดยข้อจำกัดของระบบราชการที่มีมาแต่เดิม เช่น การขาดแคลนงบประมาณ ขาดบุคลากร ขาดการบูรณาการ ขาดข้อมูล ขาดอำนาจในทางกฎหมาย จึงส่งผลให้ประชาชนที่ควรจะได้รับ**ความคุ้มครองจากโครงสร้างระบบการจัดการและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมก็ไม่ได้รับความคุ้มครอง** ในทางกลับกันการไม่บังคับใช้กฎหมายกลับเอื้อต่อผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ หรือสามารถที่จะเข้าถึงนโยบายหรือกลไกความสัมพันธ์ของระบบราชการ จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรม และเกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำกับประชาชนทั่วไป

3) ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบยุติธรรม (ในความหมายอย่างกว้าง) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดกับชุมชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคกลาง ภายใต้สถานการณ์การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่งในกระแสนิยมโลก มีข้อเสนอดังต่อไปนี้

3.1 จากกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ในกรณีการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดกับชุมชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอ่าวตัว ก. แม้ในปัจจุบันมีบทบัญญัติในทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลมากมายหลายฉบับ แต่การนำหลักการในทางกฎหมายไปสู่การปฏิบัติยังไม่มี การนำไปสู่การปฏิบัติมากเท่าที่ควร

ดังนั้น ควรที่จะออกแบบกลไกของภาครัฐในระดับพื้นที่ และตามประเภทของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้เกิดเวทีของการมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่จัดการพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางและแนวคิดบนหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับหลักการนิติรัฐของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐแบบสหภาพยุโรป

3.2 ความรู้สึกไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นของกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ น่าจะใช้โอกาสตามที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบจากการมีกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายหรือวิธีการใช้อำนาจของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้นด้วยการใช้งานวิจัยเป็นเครื่องมือในการสะท้อนความจริงที่เกี่ยวกับความเป็นธรรม

โดยอาจใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการเข้าถึงประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่และได้รับผลกระทบจากโครงสร้างระบบการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของพื้นที่อ่าวตัว ก. และโครงสร้างของระบบราชการบริหารและกระบวนการยุติธรรม เพื่อทำให้สังคมได้รับรู้ถึงความไม่เป็น

ธรรมของประชาชนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ และช่วยกันในการหาทางเพื่อเยียวยาและร่วมกันในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ

3.3 ในกรณีทรัพยากรทะเลชายฝั่งอ่าวตัว ก. แนวคิดในทางกฎหมายอันเป็นที่มาของกฎหมายที่ออกมา ตั้งอยู่บนแนวคิดฐานทรัพยากรเป็นของรัฐ ดังนั้น การต่อยอดแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน ตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อไปสู่แนวคิดเรื่อง “สิทธิหน้าบ้าน” ให้กับกลุ่มประมงพื้นบ้านและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ทะเลชายฝั่ง

3.4 สำหรับในพื้นที่ชั้นในที่อยู่ถัดเข้ามาจากทะเลชายฝั่งมาถึงพื้นที่สวนเกษตร ที่ตั้งอยู่บนระบบไหลเวียนของน้ำที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะของระบบนิเวศ โดยเฉพาะกรณีลำประโดง แพรก คลองลำราง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี ความเข้าใจอย่างเป็นระบบของตัวระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสามารถให้ความเป็นธรรมกับประชาชนที่อยู่ในระบบนิเวศแบบนี้ ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใต้การขับเคลื่อนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ด้วยวิธีการวิจัยและวิธีการขับเคลื่อนด้วยวิธีการใหม่ๆ ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงจริงๆ