

EU-IUU หลุมพรางการพัฒนาการทำประมงอย่างยั่งยืน: กรณีประเทศไทย
(EU-IUU, pitfall for sustainable fisheries development: Thailand case)

ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์

Sirichai Fisheries co.ltd, 1102/1 Wichienchodok Rd., Mahachai, SamutSakhon,10500, Thailand
**Corresponding author's. email: wicharn.sirichai@gmail.com*

1. ความนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า “ประเทศไทย” เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับ “ใบเหลือง” (Yellow Card) หรือการประกาศแจ้งเตือนจากคณะกรรมการการยุโรป (The European Commission)¹ ว่า “มีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing - IUU Fishing)” พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศไทย ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป² ตลอดจนสอดคล้องกับกฎหมาย อนุสัญญา ตรีสาร และข้อตกลงระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืน ที่ประเทศไทยมีพันธกรณี เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) จรรยาบรรณ การทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (FAOs CCRF) และแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (FAOs IPAO-IUU) ฯลฯ หากไม่ดำเนินการแก้ไขอาจส่งผลให้ประเทศไทยถูกระงับการส่งสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในตลาดประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป โดยในครั้งแรกคณะกรรมการการยุโรปกำหนดเวลาให้ประเทศไทยเสนอแผนการดำเนินการแก้ไขภายใน 6 เดือน ต่อมาผู้แทนคณะกรรมการการยุโรปได้เดินทางมาตรวจเยี่ยม

¹ คณะกรรมการการยุโรป (The European Commission) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป (European Union) เปรียบเสมือนเป็นรัฐบาลกลางของสหภาพยุโรป มีอำนาจ (บางส่วน) เหนือรัฐบาลประเทศสมาชิกประชาคมตามที่ประเทศสมาชิกมอบไว้ให้ตามสนธิสัญญาลิสบอน เช่น สหภาพศุลกากร ตลาดร่วม นโยบายการค้าการเกษตร เศรษฐกิจ การเงิน ขนส่ง การแข่งขัน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

² Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing หรือ กฎระเบียบสหภาพยุโรป ที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ 29 กันยายน 2008

และให้คำแนะนำการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ กับประเทศไทย และเห็นว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามคำแนะนำ จึงขยายเวลาในการแก้ไขปัญหาให้ประเทศไทยอีกหลายครั้ง

หลังจากได้รับทราบคำประกาศแจ้งเตือน (ใบเหลือง) รัฐบาลไทย (คสช.) ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ทั้งโดยการใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ออกกฎหมายกฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการประมงเป็นจำนวนมาก การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.)” ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ และคณะกรรมการ อนุกรรมการ ฯลฯ อีกหลายคณะ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จในการขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวดโดยคาดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหา “ใบเหลือง” และทำให้สหภาพยุโรปพอใจได้โดยเร็ว จนในที่สุด คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศ “ปลดใบเหลือง” หรือนำประเทศไทยออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกแจ้งเตือน เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2019 เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการยุโรปได้จนเป็นที่ “พึงพอใจ” รวมเวลาที่รัฐบาลไทยใช้ในการแก้ไขปัญหา 3 ปี 8 เดือนเศษ

อย่างไรก็ตาม การที่สหภาพยุโรปปลด “ใบเหลือง” ให้กับประเทศไทยนั้น หากพิจารณาในมุมมองด้านผลการดำเนินงานของรัฐบาลและภาพลักษณ์ของประเทศ ก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยบรรลุเป้าหมายสามารถทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการถูกระงับการส่งออกสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปยังสหภาพยุโรปได้ ซึ่งส่งผลเชิงบวกต่อภาพลักษณ์ของไทยว่าเป็นประเทศที่มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ และจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้ แต่หากจะพิจารณาถึงผลกระทบและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อภาคการประมงของประเทศไทยในทุกมิติแล้ว ความสำเร็จดังกล่าวก็เป็นเพียง “หลุมพราง” หรือกัณฑ์กัณฑ์พัฒนาการทำประมงอย่างยั่งยืนของไทย สิ่งที่รัฐบาลเชื่อมั่นว่าเป็น “มาตรการที่ถูกต้อง” นั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏกลับแสดงให้เห็นว่าเป็น “มาตรการที่สร้างความเสียหาย” ต่อภาคการประมงและ “ทำลาย” ผู้ประกอบอาชีพในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงของไทยทุกระดับ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการยุโรป และการเร่งรัดบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องและเข้มงวด โดยขาดองค์ความรู้ที่รอบคอบ รอบด้าน ไม่คำนึงถึงบริบทด้านการประมงของไทยที่ต่างจากสหภาพยุโรป และสภาพปัญหาประมงไทยที่สั่งสมมายาวนานกว่า 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละเลยการมีส่วนร่วมและไม่รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคการประมงของไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของผู้คนที่เกี่ยวข้องอย่างมหาศาล

หากรัฐบาลไทยยังหลงติดอยู่ในหลุมพราง “ความสำเร็จในการปลดใบเหลือง” และยังคงดำเนินมาตรการที่รัฐเชื่อมั่นว่า “เป็นมาตรการที่ถูกต้อง” ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการยุโรปต่อไป โดยไม่คำนึงถึงปากท้องความอยู่รอดของประชาชนในภาคการประมงซึ่งมีบทบาทต่อเศรษฐกิจการค้าการส่งออกของไทยมาอย่างยาวนาน “ความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อลูกหลานในอนาคต” อาจ “ตั้งอยู่บนความล่มสลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และอุตสาหกรรมการทำประมงของไทยในวันนี้” เป้าหมายในการแก้ปัญหา

ประมงของไทยมิใช่เพียงแค่การ “ปลดใบเหลือง” จากคณะกรรมการยุโรป แต่อยู่ที่ “ความยั่งยืนอย่างสมดุล” ในทุกมิติทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. เหตุใดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) จึงเป็นภัยคุกคามต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ

ภายหลังจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ (UN) ได้ร่วมกันยกร่างและลงนามรับรองใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: UNCLOS 1982)” ซึ่งมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งว่าด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเล ประกอบด้วย การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีชีวิตทั้งที่อยู่ในเขตอธิปไตยของรัฐชายฝั่งหรือในเขตทะเลหลวง องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization-FAO) ได้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรสัตว์น้ำซึ่งเป็นแหล่งอาหารและโปรตีนที่สำคัญของประชากรโลก ว่าหากยังมีการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยการทำประมงมากจนเกินกว่าธรรมชาติจะผลิตขึ้นทดแทนได้ทัน (over fishing) อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ห่วงโซ่อาหาร ความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเลและมหาสมุทร และที่สำคัญคือ ความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต FAO จึงได้จัดการประชุมขึ้นหลายครั้ง จนพัฒนาไปสู่แนวคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการระหว่างประเทศ “จรรยาบรรณว่าด้วยการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: FAOs CCRF)” ในปี ค.ศ. 1995 เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำกับ ดูแล และการจัดการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตเพื่อความยั่งยืน ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญในด้านความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ประเทศสมาชิก FAO นำจรรยาบรรณดังกล่าว ไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมงของตนตามความสมัครใจ

นอกจากนี้ FAO ยังชี้ให้เห็นว่า “การทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย “illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing)” ซึ่งเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ขั้นตอนการจับ การใช้ประโยชน์ และการตลาดของสัตว์น้ำ ทั้งในเขตทะเลหลวงและในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง เป็นภัยคุกคามที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบนิเวศทางทะเล และส่งผลกระทบต่อปริมาณสัตว์น้ำหลายชนิดทั่วโลก รวมทั้งสร้างความไม่เป็นธรรมและเป็นการคุกคามชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประกอบการประมงที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ที่ “ชาวประมงพื้นบ้าน” จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น ทำให้เกิดความยากจนรุนแรงขึ้น และบั่นทอนมั่นคงด้านอาหาร โดยมีการคาดการณ์ในภาพรวมว่า ปัจจุบันปริมาณกิจกรรมการประมงแบบ IUU ทั่วโลก มีมูลค่าประมาณ 10,000 ล้านยูโรต่อปี (ประมาณ 7,042 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี) จึงต้องมีการเร่งให้นานาชาติได้ตระหนักถึงปัญหานี้ร่วมกัน

ในปี ค.ศ. 2001 FAO จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (FAOs International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) ขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปใช้เป็นกรอบในการพัฒนา “แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัด

การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action: NPOA -IUU)” ของตนที่เหมาะสมกับบริบทของการทำประมง ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดย FAOs IPOA -IUU จะกำหนดมาตรการให้รัฐต่าง ๆ นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัด IUU fishing ทั้งในฐานะของ “รัฐเจ้าของธง (Flag State)” ที่ต้องมีการจดทะเบียนเรือประมง และควบคุมดูแลเรือที่จดทะเบียนในประเทศของตน ฯลฯ ในฐานะ “รัฐชายฝั่ง (Coastal State)” ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ต้องดำเนินการกำหนดการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ออกใบอนุญาตทำการประมง ฯลฯ ในฐานะ “รัฐเจ้าของท่า (Port State)” ที่ควรมีระบบการตรวจสอบ และเก็บข้อมูลการเข้าเทียบท่าของเรือประมง รวมทั้งการไม่ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเรือประมงที่จอดอยู่ในประเภท “IUU Fishing boat” ในการเทียบท่า และสุดท้ายในฐานะของ “รัฐเจ้าของตลาด (Market State)” ต้องกำหนดมาตรการทางการค้าในการป้องกันไม่ให้มีการค้า “สัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing products)”

3. เหตุใดสหภาพยุโรปจึงสามารถบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) กับประเทศที่อยู่นอกประชาคมยุโรปได้

หลังจากประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรป (EU) ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS ค.ศ.1982) แล้ว คณะกรรมาธิการยุโรปได้นำหลักเกณฑ์และมาตรการของ FAOs CCRF และ FAOs IPOA-IUU มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านการประมง โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) ของสหภาพยุโรป และใช้บังคับกับประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป โดยใช้เวลาก่อน 20 ปี ในการลดจำนวนเรือประมงที่มีอยู่มากกว่า 190,000 ลำ ให้เหลือประมาณ 80,000-90,000 ลำ ในปัจจุบัน โดยใช้งบประมาณไปมากกว่า 500,000 ล้านบาท (14.600 ล้านยูโร) แต่ในขณะเดียวกัน คณะกรรมาธิการยุโรปพบว่า ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศที่ส่งสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงเข้าไปจำหน่ายในตลาดประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังไม่ได้ให้ความสนใจในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing ไม่มีมาตรการอนุรักษ์หรือจัดการการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งถือว่าการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปที่ทำประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

คณะกรรมาธิการยุโรป จึงประกาศใช้กฎระเบียบสหภาพยุโรป ที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing) หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า EU-IUU Regulation เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2008 โดยให้มีผลบังคับใช้กับเรือประมงของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปทุกลำที่เข้าจอดเทียบท่า การขนถ่ายสินค้าทางเรือ และเรือประมงของประเทศที่สามที่นำเรือเข้าจอดเทียบท่าของสหภาพยุโรป ตลอดจนการค้าผลิตภัณฑ์ประมงทั้งการนำเข้ามายังและส่งออกไปจากสหภาพยุโรป ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 ในฐานะรัฐเจ้าของ

ตลาด (Market State) ภายใต้กรอบกติกาอันเป็นที่ยอมรับขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO)

มาตรการหลักของ EU-IUU Regulation คือ การกำหนดให้รัฐเจ้าของธงต้องให้การรับรองแหล่งที่มา และวิธีการได้มาซึ่งสินค้าประมงทั้งชนิดที่แปรรูปแล้วและยังไม่แปรรูป (ยกเว้นสัตว์น้ำจืด สัตว์น้ำที่มาจากทะเลลึก ปลาสวยงาม และหอยสองฝาบางชนิดตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบฯ) ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้มั่นใจว่าประเทศเหล่านั้นได้มีการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์และการจัดการภายในประเทศของตน ตลอดจนสอดคล้องกับกฎระเบียบระหว่างประเทศ คณะกรรมาธิการฯ จึงใช้วิธีการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ผลิตภัณฑ์ประมงทะเลทั้งที่จะนำเข้ามาขายและส่งออกไปจากสหภาพยุโรป หากพบว่า สินค้าสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์ประมงดังกล่าว มีที่มาหรือเกี่ยวข้องกับการทำประมง IUU รวมทั้งไม่สามารถดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสากลในอันที่จะป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง IUU คณะกรรมาธิการยุโรปจะออกประกาศแจ้งเตือน (ให้ใบเหลือง) พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศดังกล่าว ดำเนินการแก้ไขปัญหาภายในระยะเวลาที่กำหนด หากสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามที่แนะนำ คณะกรรมาธิการยุโรปจะอนุญาตให้ประเทศดังกล่าวส่งสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปได้ (ให้ใบเขียว) แต่หากไม่สามารถแก้ไขได้ภายในเวลาที่กำหนด คณะกรรมาธิการฯ จะห้ามประเทศนั้น ๆ ส่งสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป (ให้ใบแดง)

หลังจาก EU-IUU Regulation มีผลบังคับใช้ คณะกรรมาธิการยุโรปได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมและแนะนำให้ประเทศต่าง ๆ ที่ส่งสินค้าประมงหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในตลาดสหภาพยุโรป ดำเนินการให้เป็นไปตาม EU-IUU Regulation และต้องมีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม” (NPOA-IUU) รวมทั้งเร่งดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อจัดการทำประมงในแบบ “IUU Fishing” ในประเทศของตนให้หมดไป มิฉะนั้นจะไม่ยินยอมให้มีการส่งสัตว์น้ำเข้าไปจำหน่ายในสหภาพยุโรปต่อไป แต่หากประเทศนั้น ๆ ยังละเลยหรือไม่เร่งดำเนินการ คณะกรรมาธิการยุโรปก็จะเริ่มดำเนินการตามมาตรการของ EU-IUU Regulation ที่กล่าวมา คือมีค่าประกาศแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการ (การให้ใบเหลือง) ดังที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2015

สหภาพยุโรปจึงเป็นกลุ่มประเทศแรกที่น่ามามาตรการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มาใช้เป็นอุปสรรคทางการค้า (Non-Tariff Barrier) ภายใต้กติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยอ้างว่าเพื่อส่งเสริมทำประมงอย่างรับผิดชอบ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ตลอดจนการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) ตามมาตรการความร่วมมือขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)

ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 – ปัจจุบัน (2020) คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการแจ้งเตือนประเทศต่าง ๆ โดยการให้ “ใบเหลือง” ไปแล้วรวม 26 ประเทศ โดยมีประเทศที่ถูกระงับการนำเข้าสินค้าประมงหรือได้ “ใบแดง” 3 ประเทศ ประเทศที่ได้รับการเพิกถอนสถานะการถูกแจ้งเตือน หรือได้ “ใบเขียว” 15

ประเทศ และประเทศที่ยังอยู่ในสถานะถูกแจ้งเตือน (ใบเหลือง) 8 ประเทศ โดยมีบางประเทศสามารถ “ปลดใบเหลือง” ได้แล้ว แต่คณะกรรมการยุโรปได้ “ให้ใบเหลือง” ประเทศดังกล่าวซ้ำอีกครั้ง

4. เหตุใดคณะกรรมการยุโรปจึงให้ “ใบเหลือง” ประเทศไทย

หลังจาก EU-IUU Regulation มีผลบังคับใช้ คณะกรรมการยุโรปได้เดินทางมายังประเทศไทย อย่างไม่เป็นทางการ ในปี 2011 เพื่อตรวจเยี่ยมและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเตรียมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ EU-IUU Regulation พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงเข้าไปจำหน่ายในตลาดประชาคมยุโรปมากเป็นอันดับสาม ดำเนินการตามพันธกรณีในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และการป้องกัน ยับยั้งและต่อต้านการทำประมง IUU ที่สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบและมาตรการระหว่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการในเรื่องใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (catch certification) ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ EU-IUU Regulation

อย่างไรก็ตาม กรมประมงซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง มิได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการดังกล่าว และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทย ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะภาพลักษณ์และบทบาทด้านอุตสาหกรรม-การส่งออกสินค้าประมงของไทยในเวทีโลก จึงละเลยการวางแผนการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดทำ “แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU)” รวมทั้งมิได้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ (ปัญหาด้านการประมงของไทยมีอยู่หลายด้าน และสั่งสมมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการลดลงของจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำ) ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีองค์ความรู้ และความชำนาญด้านประมงทะเล ขาดฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาคการประมงที่สมบูรณ์ ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน เช่น ข้อมูลด้านทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย จำนวนเรือประมง อาชญาบัตร ฯลฯ ตลอดจนขาดความรู้ความเข้าใจถึงพันธกรณีด้านกฎหมายทะเล และการประมงระหว่างประเทศ ส่งผลให้การตรวจเยี่ยมประเทศไทยเพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการยุโรปแนะนำ ทุกปี ระหว่างปี ค.ศ. 2012 - 2014 รวม 3 ครั้ง คณะกรรมการยุโรปมีความเห็นว่าการดำเนินการของประเทศไทยยังไม่มี ความก้าวหน้าเพียงพอ

วันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2015 คณะกรรมการยุโรปจึงได้ออกคำประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (ให้ใบเหลือง) หากประเทศไทยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในเวลา 6 เดือน จะถูกระงับการส่งสินค้าเข้าไปยังตลาดประชาคมยุโรป

ทั้งนี้ จากรายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาธิการยุโรป³ สรุปสาเหตุที่ทำให้ คณะกรรมการมาธิการยุโรปให้ “ใบเหลือง” ประเทศไทย ได้ดังนี้

จากการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของประเทศไทยบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับทั้งจากการเดินทาง ไปตรวจเยี่ยมระหว่าง ค.ศ. 2011 – 2014 และข้อมูลจากเอกสารที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ คณะกรรมการมาธิการยุโรปเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของกฎหมายสากล ทั้งในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐเจ้าของท่า (port state) รัฐชายฝั่ง (coastal state) และรัฐเจ้าของ ตลาด (market state) รวมทั้งไม่มีการดำเนินการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมที่เพียงพอ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณี ของกฎหมายสากลได้นั้น เกี่ยวข้องกับการขาดการรับรู้ในหลักการสำคัญของกฎหมายสากลของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง การขาดความร่วมมือกับรัฐเพื่อนบ้าน การขาดแคลนกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหารที่จำเป็น และความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

1) ในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบในการ ป้องกันกองเรือประมงของไทยจากการมีส่วนร่วมในทำกิจกรรมประมง IUU ตามบทบัญญัติของ UNCLOS 1982 เนื่องจาก

- 1.1) มีรายงานว่าเรือที่ติดธงไทยมีความตั้งใจที่จะกระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อ มาตรการอนุรักษ์และการจัดการในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง โดยทำการจับปลา โดยไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้อง หรือมีใบอนุญาตหรือเอกสารการอนุญาตที่ออกโดยรัฐ เจ้าของธง หรือรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง
- 1.2) เรือประมงไทยทำการประมงโดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวง และในรัฐชายฝั่ง
- 1.3) กฎระเบียบการขึ้นทะเบียนเรือและการออกใบอนุญาตของประเทศไทยไม่มีความ ชัดเจน รวมทั้งทางการไทยยังไม่มีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติที่เป็นไปตามภาระ ผูกพันในการขึ้นทะเบียนเรือตามกฎหมายไทยอย่างเพียงพอ
- 1.4) กรมเจ้าท่าและกรมประมง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือไม่มีความ ร่วมมือกันในการดำเนินการจดทะเบียนเรือ
- 1.5) ประเทศไทยขาดความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการอำนวยความสะดวกในการติดต่อ สื่อสาร โดยไม่มีการแสดงจุดติดต่ออย่างเป็นทางการเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ และ ไม่มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงกับรัฐที่ประเทศไทยนำเข้าสินค้าประมงเพื่อการแปรรูป หรือขาดความร่วมมือกับรัฐเจ้าของธงที่ไทยนำเข้าวัตถุดิบ

³ Commission Decision on notifying a third country of the possibility of being identified as a non-cooperating third country in fighting illegal, unreported and unregulated fishing [Online] 2015, Available from: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0429\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0429(02)&from=EN) [15 กันยายน 2558]

2) ในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของประเทศไทยตามปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ กฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) และแผนปฏิบัติการสากลฯ (IPOA-IUU) เนื่องจาก

- 2.1) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายสากล และไม่เพียงพอต่อความซับซ้อนของการทำกิจกรรมประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมงที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน ขอบเขตของกฎหมายครอบคลุมเพียงการจัดการกิจกรรมการทำประมงเฉพาะในน่านน้ำไทยและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งบทลงโทษที่กำหนดไว้ไม่ครอบคลุมและรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการป้องปรามการทำประมง IUU
- 2.2) กองเรือประมงไทยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ในขณะที่มวลสัตว์น้ำ (fish stock) ในน่านน้ำไทยมีปริมาณลดลงอันเนื่องมาจากการจับสัตว์น้ำเกินกว่าปริมาณที่พึงจับได้ (over fishing)
- 2.3) มีเรือประมงไทยน้อยกว่า 1 ใน 5 จากจำนวนเรือที่มีอยู่ทั้งหมด (ประมาณ 40,000 ลำ) ที่ใช้สมุดบันทึกการทำประมง หรือสมุดปูมเรือ (fishing logbook) แสดงให้เห็นว่าการทำประมงของไทยส่วนใหญ่ขาดการรายงาน
- 2.4) การไม่ติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) เพื่อใช้ในการตรวจสอบแหล่งประมง โดยเฉพาะเรือประมงนอกน่านน้ำไทย ทำให้เรือประมงส่วนมากของไทยมีจุดอ่อนในการเชื่อมโยงข้อมูลกับรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถูกต้องของกระบวนการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำของไทย

3) ในฐานะรัฐเจ้าของท่า (Port state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนในฐานะรัฐเจ้าของท่าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า สัตว์น้ำที่นำเข้ามาสู่ท่าเรือของตนมิได้เป็นสัตว์น้ำที่จับได้จากเรือประมง IUU เนื่องจาก

- 3.1) มีสัตว์น้ำบางส่วนซึ่งนำเข้ามาเป็นวัตถุดิบในการแปรรูปบางส่วนได้มาจากเรือที่ติดธงของประเทศที่สามที่ได้รับการประกาศแจ้งเตือนจากคณะกรรมการยุโรปว่าเป็นประเทศที่มีได้ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงแบบ IUU และบางส่วนมีที่มาจากประเทศที่สามที่ไม่ได้แจ้งกับคณะกรรมการฯ ตาม EU-IUU Regulation
- 3.2) กรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบ อนุมัติ หรือปฏิเสธการเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้าประมงจากเรือของประเทศที่สามขึ้นฝั่งในประเทศไทย

4) ในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (market state) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสากลในการป้องกันมิให้ผลิตภัณฑ์ประมงที่เกิดจากการทำประมง IUU เข้าสู่ตลาด เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถทำให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์ประมงที่ส่งเข้ามายังท่าเรือไทย และโรงงานแปรรูปมิได้เกิดจากการทำประมง IUU กล่าวคือ

- 4.1) ประเทศไทยไม่สามารถใช้มาตรการตามที่ระบุไว้ในจรรยาบรรณว่าด้วยการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (CCRE) และแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU) เพื่อปรับปรุงความโปร่งใสของตลาดที่จะช่วยป้องกันความเสี่ยงในการซื้อขายผลิตภัณฑ์ประมงแบบ IUU ผ่านประเทศไทยได้
- 4.2) ประเทศไทยไม่สามารถสร้างความมั่นใจในความโปร่งใสและการตรวจสอบย้อนกลับของผลิตภัณฑ์ที่จะส่งเข้าสู่ตลาดที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการสากล (IPOA-IUU)

5. เรื่องใดบ้างที่ประเทศไทยต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

ประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

- 1) จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: NPOA-IUU) ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อกำหนด มาตรการ และจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมงทั้งในระดับภูมิภาค และสากล
- 2) ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงของไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายสากล มาตรการ และข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีทั้งในระดับภูมิภาค และสากล และนำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: NPOA-IUU) มาบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่
- 3) ปรับปรุงแผนการและการดำเนินการด้านการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring Control and Surveillance Center: MCS) ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับข้อกำหนดของ FAOs IPOA-IUU ทั้งในด้านการจดทะเบียนเรือ การออกใบอนุญาตการทำประมง การพัฒนาระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) การให้เรือประมงจัดทำสมุดบันทึกการทำประมง หรือสมุดปูมเรือ (fishing logbook) และปรับปรุงกระบวนการการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (catch certification)
- 4) ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องมาตรฐานทางการค้าระหว่างประเทศ และมีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบ
- 5) พัฒนาความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐชายฝั่งที่เรือประมงที่ติดธงไทยเข้าทำการประมง
- 6) บังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการภายในประเทศ รวมทั้งกฎหมาย ข้อตกลง มาตรการสากลระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ

6. รัฐบาลไทยตอบสนองการให้ “ใบเหลือง” IUU Fishing ของสหภาพยุโรปอย่างไร

หลังรับทราบการประกาศแจ้งเตือนฯ จากคณะกรรมการยุโรป รัฐบาล (คสช.) ได้เร่งดำเนินการแก้ปัญหา ออกประกาศ คำสั่ง กฎระเบียบ กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เป็นจำนวนมากมาบังคับใช้อย่างเด็ดขาดและในทันที โดยขาดมาตรการรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้น สร้างความเดือดร้อนเสียหาย

ต่อผู้ประกอบการอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการประมงในทุกระดับ และไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาในประเด็นหลัก เช่น

1) ใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2558 ออกประกาศคำสั่ง คสช. และหัวหน้า คสช. หลายฉบับ บังคับใช้กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงอย่างเร่งรีบ ซึ่งต่อมามีการออกประกาศคำสั่ง ทั้งเพิ่มเติม และยกเลิกฉบับเดิมที่ประกาศใช้แล้วหลายฉบับ สะท้อนถึงการขาดการศึกษาถึงข้อมูล ข้อเท็จจริง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น สร้างความเดือดร้อน และสับสนให้ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพประมง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

2) ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชบัญญัติประมงฉบับใหม่ แต่เมื่อมีผลใช้บังคับได้เพียง 2 เดือนเศษ ก็ถูกยกเลิกโดย “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” ที่ตราขึ้นมาบังคับใช้อย่างเร่งด่วนและทันที (ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภา) โดยการคัดลอกกฎหมายประมงบางมาตราของประเทศอื่น มีการเพิ่มบทลงโทษโดยเฉพาะอัตราค่าปรับที่สูงมากโดยไม่คำนึงถึงบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทย และไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการประมงมาบังคับใช้มากกว่า 100 ฉบับ

3) จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ.” เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ อยู่ภายใต้การบัญชาการของผู้บัญชาการทหารเรือ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุม สั่งการ เสนอแผนงาน มาตรการ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประมงทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ บังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด มีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้ประกอบการประมงนับหมื่นคดี

4) จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: NPOA-IUU) อย่างเร่งด่วน โดยมีการนำบทบัญญัติใน NPOA ของประเทศอื่น (Philippines) มาบรรจุไว้ในแผนฯ

5) ปรับปรุงและดำเนินการด้านการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring Control and Surveillance Center: MCS) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ควบคุมกองเรือประมงไทยและเรือประมงของประเทศที่สามที่เข้ามาขนถ่ายสินค้าในท่าเทียบเรือไทยให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของแผนปฏิบัติการสากลฯ (IPOA-IUU)

6) ให้สัตยาบันการเข้าร่วมเป็นภาคีของความตกลง เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเลและมวลงปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (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) และเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าของท่า เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมของ FAO (FAO Agreement on

Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)

เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการตรวจประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของไทยในครั้งแรก คณะผู้แทนกรมการทูตยุโรปด้านการประมงและทะเล (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries: DG-MARE) ได้นำประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้ประเทศไทย ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานประมงไปพร้อมกับการแก้ไขการทำประมง IUU รวมทั้งผลักดันให้ ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าจ้างประเทศด้านแรงงานประมง ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของมาตรการ ในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ที่ FAO กำหนด คือ การอนุรักษ์ การจัดการ และการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ (fish stock) ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและ เกิดความยั่งยืน และเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชากรโลกในอนาคต ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS 1982) ไม่เกี่ยวข้องกันกับประเด็นแรงงาน หรือการค้ามนุษย์ ทำให้การแก้ไขปัญหาเพื่อ “ปลดโบเหลิ้ง” ของประเทศไทยมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และต้องใช้เวลาในการ แก้ไขปัญหามากขึ้น

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าว โดยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ C188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล (International Labour Organization C188 Working on Fishing Convention) ในขณะที่ ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป และประเทศที่ทำการประมงในเชิงพาณิชย์ส่วนใหญ่ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีได้ ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนี้

7. ผลกระทบต่อประเทศไทยจากการแก้ไขปัญหาการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing)

การดำเนินการแก้ไขประเด็นปัญหาที่เป็นสาเหตุให้ประเทศไทยได้รับ “โบเหลิ้ง” อย่างเร่งรีบและ เข้มงวดตามคำแนะนำและติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิดของคณะกรรมการยุโรป โดยขาดการรวบรวม ข้อมูลข้อเท็จจริง และขาดการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้ส่งผลกระทบต่อ ชาวประมงและอุตสาหกรรมประมงของไทยในทุกระดับทั่วประเทศ สรุปประเด็นหลักได้โดยสังเขป ดังนี้

1) การตราพระราชกำหนดขึ้นบังคับใช้อย่างเร่งด่วน ทันที และไม่เป็นธรรม ส่งผลให้มี ผู้ประกอบการประมงถูกดำเนินคดีนับหมื่นราย และมีเรือประมงกว่า 3,000 ลำ ถูกบังคับให้ต้องจอดเรือ ทำให้ผู้ประกอบการประมง (รวมทั้งลูกจ้าง) ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ต้องขาดรายได้ปีละไม่น้อยกว่า 35,000 ล้านบาท

2) โรงงานแปรรูปเบื้องต้นและแปรรูปขนาดเล็ก รวมทั้งโรงงานขนาดใหญ่ เช่น ปลาเค็ม ปลาทาก แห่ง ปลาป่น ต้องเลิกกิจการกว่า 100 โรงงาน เนื่องจากการขาดแคลนวัตถุดิบ ประมาณ 1,000,000 ตัน ทำให้ต้องมีการนำเข้าวัตถุดิบเพิ่มขึ้น

3) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงงานน้ำแข็ง ห้องเย็น สถานีน้ำมัน สะพานปลา ตลาดปลา แพปลา และท่าเทียบเรือ บางแห่งต้องปิดตัวลง หลายแห่งต้องลดการจ้างแรงงาน รวมทั้งเกษตรกรผู้ผลิตอาหาร ข้าว พืช ผัก ผลไม้ เพื่อเป็นอาหารของลูกเรือ ได้รับผลกระทบนับหมื่นราย

4) การส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศไทยมีการลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือประมงไทยจากที่เคยมีมูลค่ากว่า 50,000 ล้านบาท เหลือเพียง 1,000 ล้านบาทเท่านั้น

5) ผู้บริโภค ขาดแคลนสัตว์น้ำเพื่อการบริโภค ทำให้ประเทศไทยที่เคยเป็นประเทศที่ “ส่งออกสัตว์น้ำสุทธิ” ต้องนำเข้าสัตว์น้ำเข้ามาเพื่อการบริโภคปีละกว่า 500,000 ตัน

6) ทรัพยากรสัตว์น้ำ และสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่คาดว่าจะได้รับการฟื้นฟูให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ก็ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้

7) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กรมประมง” ที่คาดว่าจะได้มีการปรับปรุงองค์ความรู้ทางทะเลและการประมงทะเล การสำรวจวิจัย และประสิทธิภาพในการทำงาน และการดูแลช่วยเหลือ และส่งเสริมผู้ประกอบการ แต่กลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเฉพาะประเด็นการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย

เป็นต้น

ตัวอย่างผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐบาล หลังจากได้รับ “ใบเหลือง”

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการสิทธิการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของรัฐบาลไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
เรือที่ติดธงไทยมีความตั้งใจที่จะกระทำการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อมาตรการอนุรักษ์ฯ ในพื้นที่ทำการประมงที่เกี่ยวข้อง ทำประมงโดยไม่มีอาชญาบัตรที่ถูกต้องหรือมีเอกสารการอนุญาตที่ออกโดยรัฐเจ้าของธง หรือรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง	ในขณะนั้น มีเรือประมงนอกน่านน้ำไทยกว่า 1,000 ลำ ทำการประมงในเขตรัฐชายฝั่งอื่น โดยมีใบอนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจมีเพียงส่วนน้อยที่ทำกรประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่งอื่น	- เรียกเรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำไทยกลับทั้งหมด เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการประกอบกิจการประมงนอกน่านน้ำ - ชะลอการออกใบอนุญาตใหม่หลังจากใบอนุญาตเดิมหมดอายุลง	เรือประมงนอกน่านน้ำไทยต้องหยุดกิจการทั้งหมด ไม่สามารถทำการประมงต่อไปได้ พ.ร.บ.ประมง ฉบับปัจจุบัน และข้อบังคับยากแก่การปฏิบัติ เรือบางส่วนได้เปลี่ยนสัญชาติไปชักธงรัฐชายฝั่งอื่น เพื่อรักษาสีพินในการทำการประมงต่อไป
เรือประมงไทยทำการประมงโดยไม่มีมติตั้ง	ในขณะนั้น เรือประมงที่ทำการประมงนอก	ออกกฎหมายบังคับให้เรือประมงไทย (ที่จด	หลังจากที่กฎหมายใช้บังคับ ทำให้มีเจ้าของ

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของประเทศไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
<p>อุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) ไว้บนเรือในเขตทะเลหลวง และในรัฐชายฝั่งจึงมีความเสี่ยงสูงที่กองเรือประมงไทยจะทำประมงแบบ IUU โดยสาเหตุที่เรือประมงไทยไม่มีการติดตั้ง VMS เนื่องจากจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบังคับ</p>	<p>น่านน้ำไทยในเขตรัฐชายฝั่งอื่นและทะเลหลวง มีการติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) ไว้บนเรือ (บางลำติดตั้งไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986) และเชื่อมโยงระบบกับรัฐชายฝั่งที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมง (ยกเว้นในเขตทะเลหลวงที่มีเพียงเจ้าของเรือที่ทราบตำแหน่ง) เนื่องจากรัฐชายฝั่งมีข้อกำหนด แต่ระบบ VMS มิได้เชื่อมโยงกับกรมประมงของไทย เพราะรัฐไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับ และกรมประมงของไทยก็ไม่มีระบบรับรอง</p>	<p>ทะเบียนเป็นเรือไทย) ที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสต้องติดตั้งอุปกรณ์ระบบติดตามตำแหน่งเรือ (VMS) ไว้บนเรือทุกลำ</p>	<p>เรือประมงไทยถูกจับกุมและดำเนินคดีเกือบหมื่นราย เพราะความไม่เข้าใจในข้อกำหนดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ตีความว่าเจ้าของเรือประมงที่มีทะเบียนเรือทุกลำต้องดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ VMS แม้บางลำจะไม่มีเรืออยู่แล้ว เพราะจมน้ำ ถูกจับกุมโดยรัฐชายฝั่งอื่นบ้าง ขายไปต่างประเทศแล้วบ้าง แต่เจ้าของยังมีได้แจ้งยกเลิกทะเบียนเรือกับกรมเจ้าท่า แม้กระทั่งเรือประมงที่ใบอนุญาตไม่ถูกต้อง (เรือขาวแดงประมาณ 3,000 ลำ) หรือไม่ได้ออกทำการประมง ก็ถูกบังคับให้ติดตั้ง VMS เสียค่าใช้จ่าย และถูกจับดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม</p>
<p>กฎระเบียบการขึ้นทะเบียนเรือและการออกอาชญาบัตรของประเทศไทยไม่มีความชัดเจน รวมทั้งทางการ</p>	<p>กฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้น มีความชัดเจนทั้งการขึ้นทะเบียนเรือและการออกอาชญาบัตร แต่ปัญหาอยู่ที่การ</p>	<p>มีการจัดระบบให้ดีขึ้น เรือประมงที่มีได้ไปรายงานสถานะภายในเงื่อนไขที่กำหนดจำนวน 8,024 ลำ ถูก</p>	<p>เรือประมงบางส่วนที่เจ้าของเรือไปรายงานสถานะไม่ทันต้องกลายเป็นเรือประมงที่ผิดกฎหมาย และ</p>

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของรัฐบาลไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
ไทยยังไม่มีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติที่เป็นไปตามภาระผูกพันในการขึ้นทะเบียนเรือตามกฎหมายไทยอย่างเพียงพอ	ตรวจสอบความมีอยู่จริงของเรือ การไม่มีการตรวจเรือ ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และระบบการสุ่มตรวจที่มีได้ดำเนินการ จึงทำให้เรือประมงส่วนหนึ่งไม่มีการจดทะเบียน และไม่ขอรับใบอาชญาบัตร	ยกเลิกทะเบียนโดยคำสั่ง คสช. ที่ 42/2558 และเรือที่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมง (อาชญาบัตร) หรือใบอนุญาตไม่ถูกต้องถูกคำสั่งห้ามทำการประมง (ทาสีขาวแดง) อีกประมาณ 3,000 ลำ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ผ่อนผันให้เรือประมงพื้นบ้านได้รับการจดทะเบียนใหม่ (แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับให้กระทำได้ก็ตาม) เป็นจำนวนกว่า 30,000 ลำ และอาจมีตกค้างไม่จดทะเบียนอีกกว่า 30,000 ลำ	เรือประมงที่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมง (อาชญาบัตร) แต่มีทะเบียนเรือที่ถูกต้อง หรือใช้ใบอนุญาตไม่ถูกต้องถูกคำสั่งห้ามทำการประมง (ทาสีขาวแดง) และถูกบังคับให้จอดเรือ ต้องทำลายเรือ และถูกยกเลิกทะเบียนเรือ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของเรือที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของเรือประมงพื้นบ้าน ยังมีปัญหาของเรือบางส่วนที่มีขนาดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (10 ตันกรอส) ที่ยังไม่สามารถออกใบอนุญาตทำการประมงได้
กรมเจ้าท่าและกรมประมง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือไม่มีความร่วมมือกันในการดำเนินการจดทะเบียนเรือ ทำให้ความสามารถของประเทศไทยในการ	เป็นจริงตามที่สหภาพยุโรปวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากกรมเจ้าท่าและกรมประมงไม่มีความร่วมมือกันในการทำงาน รวมทั้งเคยมีความขัดแย้งกันในเรื่องหน่วยงานที่ควรเป็นผู้มี	ปัจจุบัน กรมเจ้าท่าและกรมประมงได้มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด โดยกรมเจ้าท่ายังมีหน้าที่ในการดูแลเรือประมงและการจดทะเบียน (รวมทั้งการตรวจเรือ) ส่วนกรม	เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของประเทศไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
ตรวจสอบขนาด และ ศักยภาพของกองเรือประมงอ่อนแอลง และช่วยให้ผู้ประกอบการประมงที่ ทำผิดกฎหมาย	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลระบบทะเบียนเรือประมง	ประมงมีหน้าที่ดูแลเรื่องการออกใบอนุญาตทำการประมง ซึ่งข้อมูลของทั้งสองกรมสามารถเข้าถึงข้อมูลระหว่างกันได้ (Synchronize)	
ประเทศไทยขาดความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร โดยไม่มีการแสดงจุดติดต่ออย่างเป็นทางการเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ และไม่มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงกับรัฐที่ประเทศไทยนำเข้าสินค้าประมงเพื่อการแปรรูป หรือขาดความร่วมมือกับรัฐเจ้าของธงที่ไทยนำเข้าวัตถุดิบ	ในขณะนั้น ประเทศไทยไม่มีการทำข้อตกลงใด ๆ กับประเทศผู้ส่งออกสัตว์น้ำมายังประเทศไทย รวมทั้งรัฐชายฝั่งที่ชาวประมงไทยเข้าไปทำประมงนอกน่านน้ำอยู่ ยกเว้นประเทศบังคลาเทศที่เคยมีสัญญา ระหว่างกันในปี ค.ศ. 1979 (สัญญา 3 ปี) เพียงประเทศเดียว ความร่วมมือในการทำประมงส่วนที่เหลือทั้งหมดเป็นการทำสัญญาระหว่างภาคเอกชนไทยกับภาคเอกชนของรัฐชายฝั่งนั้นๆ หรือสัญญา ระหว่างเอกชนไทยกับรัฐชายฝั่งนั้นโดยตรง โดยรัฐไทยไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง	ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงกับรัฐชายฝั่งอื่นใดในการร่วมมือหรือมีสัญญาในการทำประมงระหว่างกัน ยกเว้นองค์การระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ (RFMO) เช่น IOTC, SIOFA ฯลฯ จะมีก็แต่เพียงความร่วมมือทางวิชาการกับบางประเทศและจุดติดต่ออย่างเป็นทางการเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐต่าง ๆ เท่านั้น	มีการเลือกปฏิบัติโดยกรมประมง ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารของรัฐชายฝั่งอื่นเกี่ยวกับสัตว์น้ำที่จับได้ในรัฐชายฝั่งนั้น ซึ่งหากเป็นเรือประมงที่เคยถือสัญชาติไทยมาก่อน จะดำเนินการตรวจสอบอย่างเข้มงวดทั้งด้านเอกสารและข้อกฎหมาย ซึ่งหลายครั้งเป็นการละเมิดอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของธงของเรือนั้น ในขณะที่สัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือประมงของรัฐชายฝั่งอื่นหรือในทะเลหลวงนำเข้ามายังประเทศไทย กลับมีการตรวจสอบเพียงเบื้องต้นเท่านั้น
การขยายตัวเพิ่มขึ้นของกองเรือประมงไทย	ประเทศไทยมีการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย	ในส่วนของน่านน้ำไทยมีการใช้ข้อมูล MSY เก่า	เรือประมงพาณิชย์ประสบกับปัญหาการ

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของรัฐบาลไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
<p>ในขณะที่มวลสัตว์น้ำ (fish stock) ในน่านน้ำไทยมีปริมาณลดลงอันเนื่องมาจากมีการจับสัตว์น้ำเกินจนเกินกว่าปริมาณที่พึงจับได้ (over fishing) ประกอบกับพื้นที่การทำประมงของไทยที่ลดลงอันเนื่องมาจากการสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงน่านน้ำประเทศที่สาม จึงทำให้เชื่อว่ายังคงมีเรือประมงไทยจำนวนมากที่ทำการประมง IUU ทั้งในเขตทะเลหลวงและน่านน้ำของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ</p>	<p>เกินศักยภาพการผลิตทดแทนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 แต่ไม่ได้รับความใส่ใจในการดูแลและจัดการการลดขนาดกองเรือประมงให้เหมาะสมกับทรัพยากรสัตว์น้ำที่พึงจับได้สูงสุด (MSY) ในน่านน้ำไทย ส่วนเรือประมงนอกน่านน้ำนั้น ส่วนใหญ่มีใบอนุญาตให้ทำการประมงในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอื่นอย่างถูกต้อง มีการรายงาน และมีการควบคุมโดยรัฐชายฝั่งนั้น แต่มีใช้รัฐไทย จึงไม่ใช่ IUU Fishing ตามที่สหภาพยุโรปกล่าวอ้าง</p>	<p>มาเป็นเครื่องมือในการกำหนดจำนวนและควบคุมการจับสัตว์น้ำโดยมีการกำหนดจำนวนเรือที่พึงอนุญาตและกำหนดวันทำการประมงสำหรับเรือประมงพาณิชย์ แต่ไม่มีการควบคุมเรือประมงพื้นบ้าน ไม่ต้องจัดทำรายงานผลการจับสัตว์น้ำ ซึ่งในส่วนนี้จะเข้าข่าย IUU Fishing ส่วนเรือประมงนอกน่านน้ำ ในปัจจุบันไม่มีเรือประมงออกทำงานประมงแต่อย่างใด เพราะไม่ได้รับอนุญาตสำหรับเรือประมงที่เคยทำการประมงในเขตทะเลหลวงที่มีอยู่เพียง 2 ลำ ทราบว่าปัจจุบันได้หยุดออกทำการประมงแล้ว</p>	<p>บังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด ไม่สนใจในเจตนาว่ากระทำ ความผิดหรือไม่ เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตีความแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปิดปากมิให้ต่อสู้คดี ทั้งนี้ เพื่อจะได้เร่งออกทำการประมงได้โดยเร็ว เพราะหากต่อสู้คดี จะเสียโอกาสในการออกทำการประมง ส่วนเรือประมงนอกน่านน้ำทั้งหมด ส่วนใหญ่ถูกบังคับให้หยุดประกอบกิจการมากกว่า 5 ปี แล้ว</p>
<p>มีเรือประมงไทยน้อยกว่า 1 ใน 5 จากจำนวนเรือที่มีอยู่ทั้งหมด (ประมาณ 40,000 ลำ) ที่ใช้สมุดบันทึกการทำประมง หรือสมุดปูมเรือ</p>	<p>ประเทศไทยระงับใช้การบันทึกการทำประมง (fishing logbook) มานานกว่า 40 ปี กรมประมงเพิ่งจะเริ่มนำกลับมาใช้ใหม่ภายหลัง</p>	<p>ปัจจุบัน มีกฎหมายบังคับให้เรือประมงพาณิชย์ทุกลำทั้งในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทยต้องจัดทำบันทึกการทำประมง</p>	<p>- พบปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรมประมงเข้มงวดในข้อมูลความแตกต่างของน้ำหนักของสัตว์น้ำเป็นรายชนิด</p>

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของประเทศไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
(fishing logbook) แสดงให้เห็นว่าการทำประมงของไทยส่วนใหญ่ขาดการรายงาน	<p>การตรวจเยี่ยมของคณะกรรมการการยุโรปใน ค.ศ. 2010 โดยใช้เฉพาะกับเรือที่มีการขายสัตว์น้ำให้กับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปที่ส่งสินค้าสัตว์น้ำไปขายยังสหภาพยุโรป (Traceability) เท่านั้น จึงทำให้มีข้อมูลว่ามีเรือเพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีการจัดทำบันทึกการทำประมง (fishing logbook) ซึ่งเป็นการจัดทำเฉพาะกิจเพื่อตอบสนองการมาตรวจเยี่ยมของคณะกรรมการการยุโรป ก่อนการให้ใบเหลือง</p>	(fishing logbook) ตามที่กรมประมงกำหนด	<p>โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเรือประมงที่ใช้เครื่องมืออวนล้อม เนื่องจากไม่มีเครื่องชั่งหรือตวง และเป็น การตัดสัตว์น้ำจากอวนในทะเลเข้าสู่ห้องเก็บปลาโดยตรง</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรมประมงยังไม่มี การสังเคราะห์ข้อมูลจากสมุดบันทึกการทำประมง (fishing logbook) เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเต็มที่ - กรมประมงยังไม่ บังคับใช้กฎหมาย ประเด็นการจัดทำ บันทึกการทำประมง (fishing logbook) กับเรือประมงพื้นบ้าน
บทบัญญัติของ พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2558 ไม่สอดคล้องกับกฎหมายสากล และไม่เพียงพอต่อความซับซ้อนของการทำกิจกรรมประมงและการค้าผลิตภัณฑ์ประมง	เป็นความจริงทั้งหมด	รัฐบาลออก พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขึ้นมาบังคับใช้ อย่างเร่งด่วน โดยให้ยกเลิก พ.ร.บ.ประมง พ.ศ. 2558 ที่เพิ่งมีผลบังคับใช้ได้เพียง 4 เดือน โดยนำ	มีการนำบทบัญญัติของกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ โดยไม่มีการประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ชุมชน และวิถีชีวิตของ

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของประเทศไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
<p>ที่มีการดำเนินการอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจาก ไม่มีการนำ NPOA-IUU มาบรรจุไว้ในกฎหมายการประมงฉบับใหม่</p> <p>บทลงโทษที่กำหนดไว้ไม่ครอบคลุมและรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการป้องกันการทำการประมง IUU</p> <p>ขอบเขตของกฎหมายมุ่งเฉพาะการทำ ความผิดในเขตน่านน้ำไทยและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไม่ครอบคลุมถึงการทำการประมงในเขตน่านน้ำสากล หรือทะเลหลวง</p>		<p>ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการยุโรป มาบรรจุใน พ.ร.ก. ประมง เพิ่มอัตราโทษปรับเป็นจำนวนเงินสูงมากอย่างไม่เคย</p> <p>บัญญัติในกฎหมายไทยมาก่อน และให้มีผลบังคับใช้ทันที ซึ่งการตราเป็น พ.ร.ก. เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้กฎหมายไม่ต้องผ่านกระบวนการกฎหมายปกติและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนการตราเป็นกฎหมาย (รวมทั้งการให้ความเห็นของสภานิติบัญญัติด้วย)</p>	<p>ชาวประมงไทยเห็นว่า มีบทบัญญัติบางมาตรา ขัดกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ บางมาตราขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ และหลักกฎหมายทั่วไป มีบทลงโทษที่สูงและซ้ำซ้อน ขณะเดียวกัน มีการบังคับใช้อย่างรวดเร็ว เค่งครัดและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงใด ๆ ในชั้นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวน เว้นแต่การพิสูจน์ในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ปิดโอกาสประชาชนในการต่อสู้คดี หรือมีฉะนั้น จะต้องจอดเรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งส่งผลกระทบต่อชาวประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องเป็นอย่างยิ่ง</p>
<p>ประเทศไทยเป็นผู้ นำเข้าปลาทูน่าเพื่อแปรรูปรายใหญ่ที่สุดของโลก ทั้งนี้ มีปลาบางส่วนมาจากเรือที่ติดธงของประเทศที่สามที่ได้รับ</p>	<p>เป็นความจริงตามที่ สหภาพยุโรปกล่าวอ้าง</p>	<p>ประเทศไทยยังไม่มี การประกาศห้ามนำเข้าสัตว์น้ำที่จับได้จากเรือที่ติดธงของประเทศที่สามที่ได้รับ ใบเหลือง มีเพียงการตรวจสอบว่า</p>	<p>ไม่กระทบต่อเรือประมงไทยโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อทางอ้อม เนื่องจากมีสินค้าประมงที่จับได้จากเรือที่ติดธงของประเทศที่สามที่</p>

ประเด็นปัญหาที่ทำให้คณะกรรมการการยุโรปให้ “ใบเหลือง”	ข้อเท็จจริง	การดำเนินงานของประเทศไทย	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชาวประมงไทย
<p>“ใบเหลือง” และประเทศที่สามที่ไม่ได้แจ้งกับ</p> <p>คณะกรรมการการฯ ตามกฎระเบียบ EU-IUU จึงไม่สามารถรับประกันได้ว่าผลิตภัณฑ์ประมงที่ประเทศไทยส่งเข้าไปยังตลาดสหภาพยุโรป จะไม่มีที่มาจากการทำประมง IUU</p>		<p>เรือที่จับสัตว์น้ำนั้น เป็นเรือประมงที่อยู่ในบัญชี IUU listed หรือไม่เท่านั้น</p>	<p>ได้รับ “ใบแดง” โดยเฉพาะเรือประมงจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาแข่งขันในตลาดสินค้าสัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือประมงไทย ส่งผลให้ราคาสินค้าสัตว์น้ำตกต่ำ</p>

อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า การแก้ไขปัญหาการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (IUU Fishing) ของรัฐไทยในนับตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเสียหายปีละไม่น้อยกว่า 100,000 ล้านบาท อุตสาหกรรมประมงขนาดเล็กต้องล่มสลาย เรือประมงที่เป็นทั้งทรัพย์สินและเครื่องมือประกอบอาชีพของผู้ประกอบการต้องกลายเป็นเศษเหล็กและเศษไม้ที่ไร้ค่า ชุมชนประมง ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของชาวประมงตกอยู่ในสภาวะล่มสลาย โดยรัฐไม่มีมาตรการดูแล ช่วยเหลือ หรือเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

8. จริงหรือไม่ที่ การแก้ไขปัญหาประมงไทย คณะกรรมการการยุโรปปลด “ใบเหลือง” ประเทศไทย แสดงว่าประเทศไทยมาถูกทางแล้วหรือไม่

วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2019 คณะกรรมการการยุโรปได้ประกาศ “ปลดใบเหลือง” หรือนำประเทศไทยออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่ถูกแจ้งเตือน ทั้งนี้ หากพิจารณาในมุมมองด้านผลการดำเนินงานของรัฐบาลและภาพลักษณ์ของประเทศ ก็อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยบรรลุเป้าหมาย สามารถทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการถูกระงับการส่งออกสินค้าประมงและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเข้ายังสหภาพยุโรปได้ ซึ่งส่งผลเชิงบวกต่อภาพลักษณ์ของไทยว่าเป็นประเทศที่มีการทำประมงอย่างรับผิดชอบ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์ และจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของ EU-IUU ที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน และต่อต้านการทำประมง IUU ตลอดจนการดูแลแก้ไขผลกระทบต่อวิถีชีวิตการประกอบอาชีพ และความอยู่รอดของชุมชน รวมทั้งเศรษฐกิจ สังคมของประเทศแล้ว ความสำเร็จ

ดังกล่าวเป็นเพียง “หลุมพราง” หรือกับดักการพัฒนาการทำประมงอย่างยั่งยืนในประเทศไทย สิ่ง que รัฐบาลเชื่อมั่นว่าเป็น “มาตรการที่ถูกต้อง” นั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏกลับแสดงให้เห็นว่าเป็น “มาตรการที่สร้างความเสียหาย” ต่อภาคการประมงและผู้ประกอบอาชีพในห้วงโซ่อุตสาหกรรมประมงของไทยทุกระดับ องค์ความรู้และวิธีการทำประมงของไทยกำลังตกอยู่ในสภาวะใกล้ล่มสลาย ในขณะที่สิ่งแวดล้อมทางทะเล และทรัพยากรสัตว์น้ำก็ยังคงมีปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤต ประเทศไทยที่เคยเป็นผู้ส่งออกสินค้าประมงอันดับต้น ๆ ของโลก ปัจจุบันต้องนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศต่างๆ ทั่วทุกมุมโลกมาเพื่อการบริโภค ซึ่งจากการแถลงข่างล่าสุดของกรมประมงของไทยเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2563 ที่ผ่านมา เกี่ยวกับการประชุมผ่านระบบ Video Conference ระหว่าง “รัฐบาลไทย” และ “คณะกรรมการการยุโรป” ซึ่งสหภาพยุโรปให้ความสนใจในประเด็นตั้งแต่กรอบกฎหมาย การทำงานและการตัดสินใจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านการทำประมง IUU ภายใต้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ จุดยืนของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการร้องขอการแก้ไขพระราชกำหนดการประมงของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) การทำการประมงนอกน่านน้ำ ความคับหน้าของจำนวนเรือที่ได้รับอนุญาตทำการประมง/จำนวนเรือที่อยู่ระหว่างการขอใบอนุญาต การควบคุมในการปฏิบัติของเรือประมงในพื้นที่ SIOFA หรือในพื้นที่อื่น การติดตามเรือ การประเมินการดำเนินการของศูนย์แจ้งเข้า-ออก (PIPO) ผลการดำเนินการของ MCS ในปี พ.ศ. 2563 ความคับหน้าการดำเนินการเฝ้าระวังทางอากาศ การบริหารจัดการกองเรือและทรัพยากรประมง ความคับหน้าในการจดทะเบียนเรือประมงพื้นบ้านที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอส และการบังคับใช้กฎหมาย การติดตามคนสัญชาติไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมง IUU ฯลฯ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ตอกย้ำให้เห็นถึงการกำกับดูแลกิจการภายในของสหภาพยุโรปที่มีต่อประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึงอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย ประหนึ่งว่าประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกหนึ่งในสหภาพยุโรป ที่ต้องคงไว้ในมาตรการที่ “คณะกรรมการการยุโรป” ได้ให้การรับรองไว้แล้ว จึงยากที่ประเทศไทยจะออกจากหลุมพรางของ EU-IUU Fishing นี้ไปได้

9. บทสรุป

การแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของประเทศไทย โดยการกำหนดแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: NPOA-IUU) ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ ข้อกำหนด มาตรการ และจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการประมงทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และสากล และสอดคล้องกับ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: UNCLOS 1982)” ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว รวมทั้ง “จรรยาบรรณว่าด้วยการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries: FAOs CCRF)” ขององค์การอาหารชาติ (Food and Agriculture Organization-FAO) โดยเร็ว เพื่อนำไปสู่การประมงที่ยั่งยืน นั้น เป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนินการ แต่หากรัฐบาลยังหลงติดอยู่ในหลุมพรางความสำเร็จ ในการแก้ไขปัญหา EU-IUU Fishing โดยเชื่อว่า “หลักประกันที่ดีที่สุดที่ไทยจะไม่กลับไปทำประมงแบบเดิม คือ การทำตามกฎกติกาที่รับมาจาก

สหภาพยุโรปอย่างเคร่งครัด” ละเลยการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ยอมแก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆที่เป็นปัญหา และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาประมงโดยไม่ใส่ใจและคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับวิถีชีวิตและชุมชนที่เป็นฐานรากของสังคม เพราะกลัวว่า “หากมีการแก้ไขใดๆในสิ่งที่สหภาพยุโรปได้รับรองแล้ว อาจทำให้คณะกรรมการการยุโรปกลับมาให้ “ใบเหลือง” อีกครั้ง” รวมทั้งมิได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสมจริงจัง ความยั่งยืนของการทำประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำเพื่อลูกหลานในอนาคต อาจตั้งอยู่บนความล่มสลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และอุตสาหกรรมการทำประมงของไทยอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้