



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการป้องกันเรือประมงไทยทำการประมงไอยูยู
นอกน่านน้ำไทย ภายหลังจากปลดใบเหลือง
จากสหภาพยุโรป

จัดทำโดย นางชวนพิศ จันทรวราทิตย์
รหัส 11038

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการป้องกันเรือประมงไทยทำการประมงไอยูยู
นอกลำน้ำไทย ภายหลังจากปลดใบเหลือง
จากสหภาพยุโรป

จัดทำโดย นางชวนพิศ จันทรวราทิตย์
รหัส 11038

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีวินท์ สุพุทธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในช่วงปี พ.ศ. 2558–2562 ประเทศไทยอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยู และไม่อนุญาตให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ทั้งในเขตทะเลหลวงและน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง เนื่องจากอยู่ระหว่างกำหนดมาตรการในการติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงไทยที่จะออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำเพื่อป้องกันมิให้ทำการประมงไอยูยู บัดนี้สหภาพยุโรปได้ปลดใบเหลืองให้แก่ประเทศไทยแล้วตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 ประเทศไทยจะต้องดำเนินการบริหารควบคุมกองเรือประมงไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพื่อมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ มิฉะนั้นอาจจะได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปอีกครั้ง วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ เพื่อให้ทราบถึงนโยบายและการพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำของไทย ปัญหาในการทำการประมง รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ

รัฐบาลควรจัดทำนโยบายด้านการประมงนอกน่านน้ำให้ชัดเจนทั้งในระยะสั้นซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำ และในระยะยาวเพื่อให้การทำประมงนอกน่านน้ำเกิดความยั่งยืน ทั้งนี้ ควรมีมาตรการเฝ้าระวังและจูงใจให้เรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ มีช่วงระยะปรับตัวในช่วงการออกมาตรการใหม่ ๆ เพื่อปรับเรือประมงของตนให้เข้าสู่มาตรฐานตามกฎหมายกำหนด จัดตั้งหน่วยงานบริการภาคการประมงเบ็ดเสร็จเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ ให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาในการผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ จัดหาแหล่งเงินทุนโดยจัดตั้งกองทุนประมงนอกน่านน้ำ จัดตั้งสถาบันศึกษาการทำประมงนอกน่านน้ำ เพื่อสร้างผู้ประกอบการทำประมงนอกน่านน้ำที่มีคุณภาพ มีความรู้และจรรยาบรรณในการทำประมงนอกน่านน้ำ รวมทั้งเร่งแก้ไขปัญหาคาตาลแรงงานสำหรับเรือประมงไทยด้วย

แนวทางในการป้องกันเรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำภายหลังการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรปนั้น ประเทศไทยควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎระเบียบสากล ได้แก่ UNCLOS 1982, IPOA-IUU ซึ่งประเทศไทยได้วางแนวทางการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงไอยูยูไว้ใน NPOA-IUU สอดคล้องกับ IPOA-IUU แล้ว รัฐบาลได้ออกกฎหมายประมงฉบับใหม่ มีกฎระเบียบและมาตรการกำหนดที่ชัดเจนสำหรับการทำประมงและการขนถ่ายนอกน่านน้ำ รัฐบาลจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และดำเนินมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างเป็นระบบ มีการตรวจควบคุมก่อนเรือออกไปทำการประมง ตรวจควบคุมระหว่างเรือทำการประมง และตรวจสอบเรือประมงและสัตว์น้ำภายหลังการทำประมงและกลับเข้าท่า ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะต้องบูรณาการการทำงานในการตรวจสอบควบคุมดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในระบบการควบคุมตรวจสอบต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังเพื่อการป้องกันการทำการประมงไอยูยูมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ลดข้อผิดพลาดและเจ้าหน้าที่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ ในการป้องกันและยับยั้งเรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำนั้นเนื่องจากเรือประมงไทยออกไปทำการประมงในพื้นที่ห่างไกล หน่วยงานที่ควบคุมดูแลจำเป็นต้องมีความร่วมมือกับรัฐเจ้าของธง

รัฐชายฝั่งและองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (RFMOs) ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงของเรือประมงไทย โดยแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับเรือประมง การทำประมง การตรวจสอบ ติดตาม และเฝ้าระวังเรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีวินท์ สุพุทธิกุล สำหรับคำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการศึกษาและการจัดทำรายงานในครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. อติศร พร้อมเทพ อธิบดีกรมประมง และ ดร. พลพิศลิป สุวรรณชัย ผู้อำนวยการกองประมงต่างประเทศ ผู้บังคับบัญชาที่สนับสนุนผู้เขียนให้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี พ.ศ. 2562 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักสูตรที่สร้างผู้บริหารให้มีศักยภาพด้านการบริหาร เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และพัฒนางานที่มีความเป็นสากล เพื่อจะช่วยเหลือนโยบายภาครัฐและยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองควบคุมการประมงนอกน่านน้ำและการขนถ่ายสัตว์น้ำ และกองประมงต่างประเทศ กรมประมง ที่ให้ข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการศึกษา

สุดท้าย ผู้เขียนขอขอบคุณผู้อำนวยการและคณะเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่มีความตั้งใจและทุ่มเทในการจัดหลักสูตรรวมทั้งการดำเนินงานทั้งในประเทศและต่างประเทศและอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ารับการอบรมได้รับความรู้และประสบการณ์อย่างครอบคลุมเพื่อให้เป็นนักบริหารที่มีศักยภาพในการปฏิบัติงาน ขอขอบคุณเพื่อนผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ทุกท่านที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้และให้กำลังใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างมิตรภาพอันดีระหว่างกัน

ชวนพิศ จันทรวราทิตย์
สิงหาคม 2562

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 คำถามการศึกษา	4
1.5 สมมติฐานการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	13
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	30
บทที่ 3 ผลการศึกษา	31
3.1 นโยบายและการพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย	31
3.2 มาตรการการควบคุมการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย	35
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	48
4.1 สรุปผลการศึกษา	48
4.2 ข้อเสนอแนะ	50
บรรณานุกรม	54
ภาคผนวก	58
ประวัติผู้เขียน	64

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	จำนวนเรือประมงไทยที่ทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2554	23
ตารางที่ 2	กฎหมายลำดับรองในการควบคุมการทำประมงน่านน้ำของเรือประมงไทย	37

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	การแบ่งเขตการประมงของโลก	9
ภาพที่ 2	การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำ ของเรือประมงไทยนอกน่านน้ำ	45

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สหภาพยุโรปได้นำมาตรการทางด้านการค้ามาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสินค้าประมงไอยูยูไม่ให้เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นตลาดใหญ่ของสินค้าประมงโลก โดยคณะกรรมการการยุโรปได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (การประมงไอยูยู) ฉบับที่ 1005/2008 ลงวันที่ 29 กันยายน 2551 โดยประสงค์ใช้บังคับกับประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปในการนำเข้าสัตว์น้ำทะเลจากประเทศอื่น ๆ กฎระเบียบดังกล่าวได้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 เป็นต้นไป โดยสาระสำคัญของกฎระเบียบ ไอยูยู ของสหภาพยุโรปครอบคลุมบริบท ดังนี้

- 1) สินค้าประมงทะเล
- 2) สินค้าประมงที่จะส่งออกไปยังประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ประกอบการส่งออกสัตว์น้ำ
- 3) สินค้าสัตว์น้ำทะเลแปรรูปที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปจะต้องมีใบรับรองการแปรรูปสัตว์น้ำ (Processing statement, Annex IV) ประกอบการส่งออกสินค้าแปรรูปสัตว์น้ำ
- 4) ประเทศที่สามที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปจะต้องแต่งตั้งหน่วยงานหลัก (Competent Authority: CA) เพื่อให้ข้อมูลและประกาศให้ทุกประเทศทราบเป็นทางการ
- 5) ประเทศที่สามต้องให้ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามที่สหภาพยุโรปร้องขอ

6) ประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือฯ จะถูกขึ้นบัญชีเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปและสหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าสินค้าประมงทะเลของประเทศนั้น

- 7) ต้องมีระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ

หากประเทศที่สามไม่ดำเนินการหรือให้ความร่วมมือในการต่อต้านการประมงไอยูยู สหภาพยุโรปจะประกาศเตือนหรือให้ใบเหลือง (สหภาพยุโรปยังคงนำเข้าสินค้าประมงทะเลจากประเทศนั้นอยู่) และหากประเทศที่สามนั้นได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยู แล้วสหภาพยุโรปจะประกาศปลดประเทศนั้นออกจากบัญชีประกาศเตือน แต่หากประเทศที่สามนั้นไม่สนใจและไม่พยายามในการแก้ไขปัญหาฯ สหภาพยุโรปจะขึ้นบัญชีประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปตามกฎระเบียบไอยูยู ของสหภาพยุโรป และห้ามประเทศสมาชิกยุโรปนำเข้าสินค้าประมงทะเลจากประเทศที่สามดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งให้กรมประมงและกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานหลัก (Competent Authority) ร่วมทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบไอยูยูของสหภาพยุโรป รวมทั้งตรวจรับรองสินค้าและผลิตภัณฑ์ประมงว่าไม่ได้มาจากการทำประมง ไอยูยู สำหรับส่งออกไปยังสหภาพยุโรปด้วย

หลังจากที่ได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปว่าประเทศไทยมีความเป็นไปได้ที่จะถูกขึ้นบัญชีประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปตามกฎหมายระเบียบ ไอยูยู ของสหภาพยุโรป หรือได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 โดยแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จรรยาบรรณในการทำการประมงอย่างรับผิดชอบ และมาตรการอนุรักษ์และการจัดการด้านการประมงที่ประเทศไทยมีพันธกรณี รัฐบาลไทยได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการประมง ไอยูยู เป็นวาระแห่งชาติเร่งด่วนที่ต้องดำเนิน และได้ดำเนินการความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและปัญหาแรงงานในภาคการประมง โดยตลอดระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมง ไอยูยู พร้อมวางรากฐานระบบป้องกันการทำการประมง ไอยูยู ไว้ได้โดยสมบูรณ์แล้ว คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปจึงได้ประกาศปลดใบเหลืองให้แก่ประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 ที่ผ่านมา

ประเด็นสำคัญหนึ่งที่เป็นสาเหตุของการได้รับคำเตือนจากสหภาพยุโรป คือประเทศไทยไม่สามารถควบคุม ติดตามตรวจสอบการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงธงไทย ทั้งในเขตทะเลหลวง หรือน่านน้ำรัฐชายฝั่งอื่น ๆ อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยได้รับการโจมตีอยู่บ่อยครั้งจากรัฐชายฝั่ง และสื่อต่างประเทศ ถึงเรือประมงนอกน่านน้ำไทยเข้าไปทำการประมงแบบผิดกฎหมายในน่านน้ำสากล หรือเขตทะเลประเทศเพื่อนบ้าน และในบางครั้งพบพฤติกรรมการค้ามนุษย์บนเรือประมงเหล่านั้น โดยรัฐบาลไทยยังมิได้แก้ไขปัญหานั้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งต่อมาหลังจากที่ไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปแล้ว อย่างไรก็ตามกรมประมงได้ทำการปรับปรุงกฎหมายประมงฉบับใหม่ โดยออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับกฎระเบียบและมาตรการสากลแล้ว กรมประมงได้พิจารณาเห็นว่ากรมประมงยังอยู่ระหว่างการปฏิรูปการประมงของไทยทั้งในน่านน้ำและนอกน่านน้ำ ยังไม่มีมาตรการในการควบคุม ติดตาม และเฝ้าระวังเรือประมงนอกน่านน้ำของไทย (ที่ซีกธงไทย) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประเทศไทยยังมิได้เป็นสมาชิกความตกลงว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่มหาสมุทรอินเดียตอนใต้ (Southern Indian Ocean Fisheries Agreement: SIOFA) ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่เรือประมงนอกน่านน้ำไทยหลายลำเข้าไปทำการประมงโดยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบของ SIOFA กรมประมงจึงได้เรียกเรือประมงนอกน่านน้ำไทยทุกลำที่ทำการประมงอยู่นอกน่านน้ำกลับเข้าทำประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2559-2560 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยยังมีได้อินุญาตให้เรือประมงไทยลำใดออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำเลย ณ เมษายน 2562)

การอนุญาตให้กองเรือประมงของไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ทั้งในเขตทะเลหลวงและรัฐชายฝั่งอื่น ๆ จึงเป็นความท้าทายของรัฐบาลไทยโดยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการควบคุม ติดตาม และเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงที่อยู่ห่างไกลเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านกฎหมายประมงนอกน่านน้ำ เครื่องมือและมาตรการในการควบคุม ติดตามและเฝ้าระวังการทำประมง การบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น การป้องกันมิให้เรือประมงไทยออกไปทำประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ จึงมีความสำคัญและจะทำให้เกิดความยั่งยืนในการทำประมงของกองเรือประมงนอกน่านน้ำไทยและทรัพยากรประมงทะเลในน่านน้ำต่าง ๆ นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยจะได้รับการปลด

ใบเหลืองจากสหภาพยุโรปแล้ว แต่การทำการประมงนอกน่านน้ำของไทยยังไม่ชัดเจน แม้จะมีการปรับแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติในเรื่องการทำประมงและการขนถ่ายนอกน่านน้ำแล้วก็ตาม แต่สหภาพยุโรปและนานาชาติยังคงเฝ้าดูว่าประเทศไทยจะดำเนินการบริหารควบคุมการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทยไม่ให้เกิดการทำประมง ไอยูยู ได้อย่างไร มิฉะนั้นอาจเกิดความเสียหายที่จะได้รับการเตือนจากสหภาพยุโรปอีกครั้ง หากพบว่าเรือประมงนอกน่านน้ำไทยออกไปทำการประมง ไอยูยู โดยที่รัฐบาลไทยมิได้ควบคุมและเฝ้าระวังอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การทำประมงของไทยประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ตลอดมา และเมื่อรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยูอย่างเร่งด่วน ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงในวงกว้าง อันเนื่องจากชาวประมงยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่กำหนดขึ้นใหม่ และปัญหาของชาวประมงเหล่านี้ได้นำไปสู่ประเด็นทางการเมือง¹ จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาแนวทางในการดำเนินการสนับสนุนและเื้ออำนวยให้แก่ผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องปรับตัวในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำไทยเพื่อความยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อทราบถึงนโยบายและการพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำของไทย รวมทั้งกรอบกฎหมายการทำประมงนอกน่านน้ำและมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย ภายหลังจากการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

1.2.2 เพื่อนำเสนอแนวทางในการป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นภารกิจของกรมประมงในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงไอยูยูของเรือประมงไทยในการทำประมงนอกน่านน้ำทั้งในเขตทะเลหลวงและในน่านน้ำรัฐชายฝั่งอื่น ๆ โดยศึกษาถึงนโยบายการประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย รวมทั้งแนวทางและมาตรการในการป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

1) ทบทวนแนวทางในการกำหนดมาตรการ การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย และการบังคับใช้กฎหมาย

2) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร หนังสือ เอกสารทางราชการ บทความ เว็บไซต์ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประมงนอกน่านน้ำไทย การป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมง ไอยูยู เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3) วิเคราะห์เหตุปัจจัยในการทำประมงไอยูยูนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย

¹ ข่าวสด, อนาคตใหม่ แจงชัด! แก้ปัญหาประมง ไม่ได้ดันไอยูยู แต่ไม่เห็นด้วยมาตรการ คสช, 18 มิถุนายน 2562 แหล่งที่มา: https://www.khaosod.co.th/politics/news_2629003 [2 สิงหาคม 2562]

4) วิเคราะห์ สถานภาพ ความพร้อม ปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการดำเนินการ

5) วิเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อปรับปรุงแนวทางและมาตรการการป้องกัน มิให้เรือประมงไทยทำประมงไอยูยู นอกน่านน้ำ

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยพรรณนาเชิงคุณภาพและเชิงวิเคราะห์ โดยศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย (พ.ศ. 2560–2564) และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558–2562 Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015–2019 (Thailand NPOA–IUU 2015–2019) กับมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย การติดตามควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมง รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาแนวทางและมาตรการในการป้องกันการทำการประมงไอยูยูในเขตน่านน้ำของเรือประมงไทย

1.4 คำถามการศึกษา

ประเทศไทยมีการพัฒนาแนวทางและมาตรการอย่างไรในการป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ

1.5 สมมติฐานการศึกษา

หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตามกฎระเบียบและมาตรการที่กำหนดเพื่อควบคุมการทำการประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย ทำการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็ง และดำเนินการติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงไทยที่ทำการประมงในเขตทะเลหลวงและน่านน้ำรัฐชายฝั่งอื่น ๆ อย่างไรก็ตามอาจจำเป็นต้องให้ความรู้และประชาสัมพันธ์แก่ผู้ประกอบการเรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ ทราบถึงกฎระเบียบและมาตรการในการควบคุม รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากทำการประมงไอยูยู

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย โครงการ หรือแนวปฏิบัติ ในการป้องกันการทำการประมงไอยูยู ของกองเรือประมงไทย ในเขตทะเลหลวงและน่านน้ำรัฐชายฝั่ง ซึ่งจะทำให้เกิดความยั่งยืนในการทำการประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย และทรัพยากรประมงทะเลทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

1.6.2 เพื่อให้กองเรือประมงนอกน่านน้ำไทยได้รับความเชื่อมั่นจากนานาประเทศที่ไม่ทำการประมงไอยูยู ภายใต้การควบคุมและจัดการของรัฐบาลไทย ซึ่งจะทำให้รัฐชายฝั่งและองค์การบริหารจัดการประมงส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ยินดีอนุญาตให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในแหล่งทำการประมงใหม่ ๆ นอกน่านน้ำมากขึ้น

1.6.3 สินค้าประมงไทยได้รับความเชื่อมั่นจากผู้นำเข้าว่ามาจากการทำประมงที่ถูก
กฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีการจัดการประมง

FAO² ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการทรัพยากรประมงไว้ว่า เป็นขบวนการแบบบูรณาการ ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์วางแผน ให้คำปรึกษา ตัดสินใจ และจัดสรรแนวทาง และรูปแบบการใช้ทรัพยากรประมง และนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการควบคุมดูแลในกรณีที่เป็น โดยมีมาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการทำงานประมง เพื่อที่จะมั่นใจได้ ถึงความสามารถในผลิตของทรัพยากรได้อย่างต่อเนื่องเพื่อผลประโยชน์ในการประมงอย่างยั่งยืน หรือกล่าวอย่างสรุป การจัดการประมง คือ การทำการควบคุมปริมาณผลจับสัตว์น้ำ เพื่อให้ได้ผลจับในระดับที่ประชากรสัตว์น้ำในธรรมชาติที่เหลืออยู่ สามารถเติบโตและผลิตสัตว์น้ำรุ่นใหม่มาชดเชยส่วนที่ถูกจับไปได้อย่างเหมาะสม FAO³ ได้เสนอว่าการจัดการประมงนั้นจะต้องเกี่ยวเนื่องกับความผันแปรของสภาพสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงระยะยาวที่อาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลภาวะต่าง ๆ นอกจากนี้การจัดการประมงนั้น ควรจะเน้นการสร้างเชื่อมั่นในเรื่องความมั่นคงด้านอาหารและวิถีชีวิตของชุมชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงนั้น ๆ และพยายามที่จะใช้ประโยชน์ของผลผลิตส่วนเกินของทรัพยากรให้ดีที่สุดและให้เชื่อมโยงกับกระบวนการทัศน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเหมาะสมต่อทั้งการเมือง สังคม และการพัฒนาต่อสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ว่าทรัพยากรประมงจะถูกจัดว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถทดแทนที่ส่วนที่สูญเสียได้ (renewable resource) แต่ในสภาวะปัจจุบันพบว่าทรัพยากรประมงที่มีอยู่ในโลก มีทรัพยากรประมงส่วนน้อยมากที่ยังสามารถเพิ่มระดับการลงแรงงานประมงได้อีก (under-exploited) ส่วนใหญ่ใกล้จะอยู่ในระดับการประมงที่ระดับที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (fully exploited) หรืออยู่ในระดับที่เกินขนาดไปแล้ว (over-exploited) จากการประเมินล่าสุดขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ⁴ พบว่าร้อยละ 33 ของสต็อกสัตว์น้ำทั่วโลกอยู่ในสภาวะการประมงเกินขนาดเรียบร้อยแล้ว (overfished) ในขณะที่ร้อยละ 60 อยู่ในสภาวะใกล้ระดับ

² FAO, Fisheries Management: FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4, FAO, Rome, 1997,

³ FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2002, Meeting the Sustainable Development Goal, Rome, Italy, [Online] 2002, Available from : <http://www.fao.org/3/i9540en/i9540EN.pdf> 210 pp, [21 June 2019]

⁴ FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2018, Meeting the Sustainable Development Goal, Rome, Italy, [Online] 2018, Available from : <http://www.fao.org/3/i9540en/i9540EN.pdf> 210 pp, [21 June 2019].

การประมงยั่งยืนสูงสุด (fully fished) และเพียงแคร์้อยละ 7 เท่านั้นที่อาจพิจารณาได้ว่าอยู่ในสถานะที่สมบูรณ์ ซึ่งการที่เกิดสถานะการประมงเกินขนาดนั้นเป็นอันตรายต่อสต็อกของสัตว์น้ำเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผลให้ขนาดของสต็อกลดลงจนเกินขนาดและในที่สุดจะถึงขั้นเสื่อมโทรมพันธุ์ (stock depletion) คือมีสัตว์น้ำเหลืออยู่น้อยจนไม่สามารถแพร่พันธุ์และเติบโต เพื่อเพิ่มปริมาณของสัตว์น้ำในสต็อก จนมีปริมาณเท่าเดิมได้ภายในระยะเวลาอันสั้น⁵ สถานะการทำประมงที่เกินขนาดไปนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการจับสัตว์น้ำที่ไม่มีการควบคุม เนื่องจากเป็นทรัพยากรส่วนรวมทำให้เกิดปรากฏการณ์มือใครยาวสาวได้สาวเอา เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการประมง เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพเครื่องยนต์เรือและเครื่องมือหาฝูงปลา มีผลทำให้เพิ่มการลงแรงการทำประมงทำให้สต็อกสัตว์น้ำมีการล่มสลายและเสื่อมโทรมบางพันธุ์ชนิดสัตว์น้ำ โดยเกิดจากการที่ไม่มีการจัดการประมงที่ดี⁶ และจากรายงานของ De Silva⁷ ได้แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่การหยุดชะงักและการลดลงของปริมาณผลจับการประมงในประเทศที่พัฒนาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ยังไม่พบแนวโน้มการฟื้นตัวของทรัพยากรอย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลจับจากการประมงในประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มคงที่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ในขณะที่ภาพรวมผลผลิตการประมงทั่วโลกก็ยังลดลงอย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลการเปลี่ยนแปลงของเป้าหมายทางการประมงอันเป็นผลต่อเนื่องจากการทำประมงที่เกินขนาดในบางชนิดหรือบางกลุ่มก็เป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเพื่อการบริหารจัดการประมงอย่างยั่งยืนและความสมบูรณ์ของระบบนิเวศในระยะยาว

2.1.1.1 กระบวนทัศน์ในการจัดการประมง

กระบวนทัศน์ (Paradigm) คือชุดแนวคิดในการนำไปดำเนินการในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นแบบแผนเฉพาะแบบใดแบบหนึ่งเพื่อการจัดการตนเอง หรือชุมชน หรือทรัพยากรต่าง ๆ โดยทำหน้าที่ 2 ประการ คือ กำหนดกรอบแนวคิด และแนวในการปฏิบัติ สำหรับการจัดการประมงโดยทั่วไปมีกระบวนทัศน์ (paradigm) สำคัญที่ต้องคำนึงอยู่ 3 ประการ⁸ ได้แก่

1) กระบวนทัศน์ทางการอนุรักษ์ทรัพยากร

วัตถุประสงค์ในการวางนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงในกระบวนทัศน์นี้ เพื่อการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรประมง โดยเน้นไปที่ความยั่งยืนของการเอาทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ การเสื่อมโทรมของสต็อกสัตว์น้ำ เกิดจากการทำประมงพาณิชย์ที่ไม่ได้รับการจัดการที่ดีพอ ดังนั้น การจัดการจะทำการควบคุมกองเรือและปริมาณการลงแรงประมง รวมทั้งปริมาณผลจับของสัตว์น้ำ โดยทั่วไปการทำประมงที่ระดับผลจับยั่งยืนสูงสุด (Maximum Sustainable Yield: MSY) จะเป็นเป้าหมายในการจัดการ โดยยึดกระบวนทัศน์นี้ ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสถิติการประมง เพื่อศึกษาและประเมินสถานะทรัพยากรประมงเพื่อ

⁵ ปรีชา สมมณี, การจัดการทรัพยากรประมง, คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2520

⁶ Buckworth R.C, World fisheries are in crisis? We must respond! In: Pitcher T.J., Hart P.J.B, and Pauly D, (eds.): Reinventing Fisheries Management, Kluwer Academic Publishers, London, 1998.

⁷ De Silva S.S, Aquaculture: a newly emergent food production sector—and perspectives of its impacts on biodiversity and conservation, Biodiversity and Conservation 21(12): 3187-3220, 2012.

⁸ Charles A.T, Sustainable Fishery Systems, Blackwell Science Inc., New York, 2000.

ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งมักจะอยู่ในรูปแบบการกำหนดปริมาณผลการจับ การกำหนดบริเวณพื้นที่ และช่วงเวลาที่จะใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง รวมทั้งการจำกัดเครื่องมือประมงบางชนิด

2) กระทบทัศนทางเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ในการวางนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงใน กระทบทัศนนี้ เพื่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ และมีเป้าหมายคือผลตอบแทนสูงสุดที่จะได้จากการลงทุน โดยเน้นคำนึงถึงต้นทุน รายได้และผลกำไรจากการทำการประมง ซึ่งคำนึงถึงผลจับที่ให้กำไรสูงสุด (Maximum Economic Yield: MEY) ในการจัดการนั้นจะพยายามลดกองเรือ จำนวนชาวประมง และปริมาณการลงแรงประมง รวมทั้งการจัดสรรผลจับ (Individual quotas: IQ หรือ Individual transferable quotas: ITQ) ที่จะทำให้เกิดผลกำไรสูงสุดในแต่ละราย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสต็อก สัตว์น้ำจนถึงขั้นทำให้เสื่อมโทรมได้

3) กระทบทัศนทางสังคม

วัตถุประสงค์ในการวางนโยบายการจัดการทรัพยากรประมงใน กระทบทัศนนี้ เพื่อการเท่าเทียม สวัสดิภาพและโอกาสในสังคม โดยทรัพยากรมนุษย์จะเป็นหลักใน กระทบทัศนนี้ ชาวประมงเป็นมากกว่าองค์ประกอบหนึ่งของแรงงานประมง (เปรียบเทียบกับ กระทบทัศนทางการอนุรักษ์และเศรษฐกิจ) แต่เป็นองค์ประกอบหลักในชุมชนประมง ความสำคัญ ทางด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรมของชาวประมงจะเป็นอีกองค์ประกอบที่สำคัญที่ต้องตระหนักถึง ความสำคัญในการจัดการทรัพยากรประมงให้มีความยั่งยืนจะมีความสำคัญในการอนุรักษ์วิถีชีวิตของ ชาวประมงในชุมชน ในการจัดการตามกระทบทัศนนี้ จะเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มชาวประมงเข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับนักสังคมศาสตร์และนักวิชาการประมงในการจัดการทรัพยากร ส่วน ใหญ่การประยุกต์ใช้การจัดการทรัพยากรประมงตามกระทบทัศนนี้ จะเป็นการจัดการการประมง ขนาดเล็กชายฝั่ง (Small scale fisheries) เพื่อป้องกันและเผื่อระวังผลกระทบอันเนื่องมาจากการ ประมงพาณิชย์ ความยุ่งยากซับซ้อนในการวางนโยบายในการจัดการทรัพยากรประมงมักจะตั้งอยู่บน พื้นฐานที่จะต้องผสมผสานและรักษาสมดุลของทั้ง 3 กระทบทัศนนี้

2.1.1.2 รูปแบบการใช้ทรัพยากรประมง

รูปแบบการเข้าไปใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงแบ่งออกเป็น 4 ประเภท⁹ ดังนี้

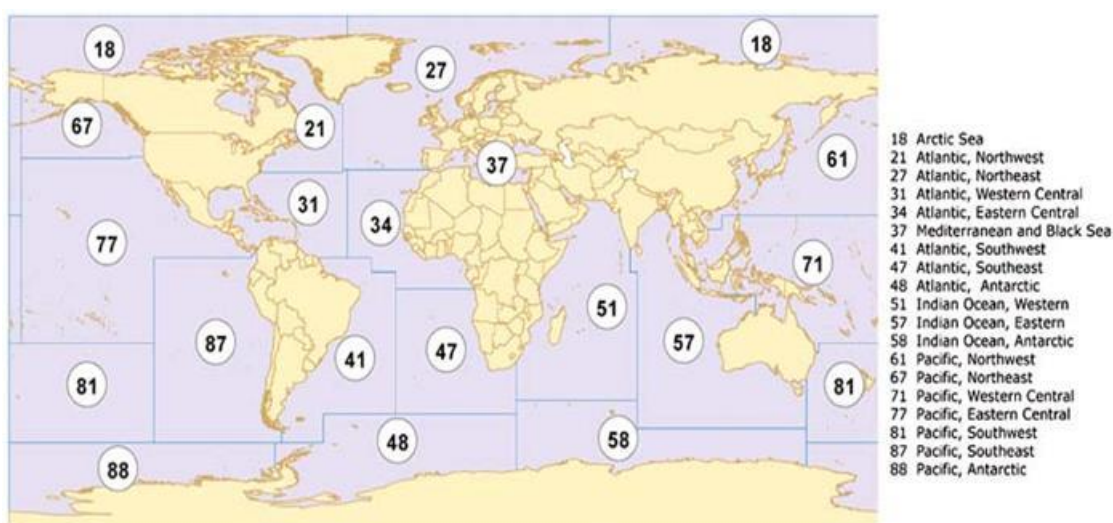
1) ในกรณีที่ผู้เข้าไปใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงต้องปฏิบัติตาม กฎระเบียบและแบบแผนของการเข้าไปใช้ประโยชน์ ที่กำหนดออกมาโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการทรัพยากรประมงนั้น ซึ่งจัดว่าทรัพยากรประมงที่มีรัฐเป็นเจ้าของ

2) ในกรณีที่ชาวประมงมีสิทธิที่จะวางแผนและออกมาตรการต่าง ๆ ที่ เป็นที่ยอมรับในสังคมนั้น ๆ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงด้วยตัวกลุ่มชาวประมงเอง ถึงแม้ว่าชาวประมงจะต้องยอมรับกฎหมายหลักที่ว่าด้วยการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมายรูปแบบ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบนี้จะถือว่าเป็นทรัพยากรประมงส่วนบุคคล

⁹ Bromley D.W, Testing for common versus private property: comment, Journal Environmental & Economic Management, 1991.

3) ในกรณีที่รัฐทำการจัดสรรสิทธิในการใช้และจัดหาทรัพยากรให้แก่กลุ่มชาวประมงซึ่งมีสิทธิและหน้าที่เฉพาะที่จะต้องปฏิบัติตามในการใช้ทรัพยากรประมงในบริเวณและช่วงเวลาที่ได้รับการจัดสรรทำให้ทรัพยากรเป็นสมบัติของกลุ่ม ซึ่งจะแตกต่างจากข้อ (1) โดยเฉพาะในเรื่องความจำเพาะของกลุ่ม พื้นที่และเวลาที่ได้รับการจัดสรร

4) ในการทำการประมงแบบเสรี ทรัพยากรประมงจะเป็นชลสมบัติส่วนรวมซึ่งแต่ละบุคคลสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่มีข้อจำกัดและข้อกำหนดต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ทรัพยากรประมงจะเป็นสาธารณสมบัติ ซึ่งจะต้องได้รับการจัดการจากภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการวางแผนการจัดการทรัพยากร ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร และการมีให้จับอย่างยั่งยืน ในส่วนของพื้นที่ทะเลหลวงซึ่งอยู่นอกอริปไตยของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ (นอกแนวเขต 200 ไมล์ทะเลตามที่กำหนดในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 (UNCLOS 1982) จะมีองค์กรบริหารจัดการประมงในระดับภูมิภาค หรือ Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) ดูแลและเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ที่องค์กรรับผิดชอบ ทั้งนี้ FAO ได้กำหนดเขตการทำประมงและทรัพยากรประมงของโลกไว้ เพื่อการบริหารจัดการการทำประมงและทรัพยากรประมงของ RFMOs องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งการจัดทำสถิติการประมง



ภาพที่ 1 การแบ่งเขตการประมงของโลก¹⁰

¹⁰ FAO, The State of World's Highly Migratory Straddling and other High seas Fishery Resources and Associated Fisheries, FAO FISHERIES TECHNICAL PAPER 495 [Online], 2006, Available from : <http://www.fao.org/3/a0653e/a0653e04.htm> [15 June 2019]

2.1.2 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่หลังจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) พ.ศ. 2543 –2558 ได้สิ้นสุดลง โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ทั้งนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2558 นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ เข้าร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 70 พร้อมกับผู้นำจากประเทศสมาชิก 193 ประเทศ หัวข้อการประชุมในครั้งนั้นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมกันนี้ผู้นำจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ร่วมรับรองร่างเอกสารเป้าหมายพัฒนาอย่างยั่งยืนหลังปี 2558 Sustainable Development Goals ที่เรียกว่า Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (การเปลี่ยนแปลงโลกของเรา: วาระ 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹ จะเป็นทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลก ตั้งแต่วันที่เดือนกันยายน ปี 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี โดยประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย (Goals) 169 เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายต่าง ๆ ประกอบด้วย

เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจน: ขจัดความยากจนทุกรูปแบบทุกสถานที่

เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย: ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าความมั่นคงทางอาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 3 มีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี: รับรองการมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ

เป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม: รับรองการศึกษาที่เท่าเทียมกันและทั่วถึง ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ทุกคน

เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ: บรรลุความเท่าเทียมทางเพศ พัฒนาบทบาทสตรีและเด็กผู้หญิง

เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล: รับรองการมีน้ำใช้ การจัดการน้ำและการสุขาภิบาลที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้: รับรองการมีพลังงานที่ทุกคนเข้าถึงได้ เชื่อถือได้ ยั่งยืนทันสมัย

เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ: ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องครอบคลุมและยั่งยืน การจ้างงานที่มีคุณค่า

เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน: พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการปรับตัวให้เป็นอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนและทั่วถึง และสนับสนุนนวัตกรรม

¹¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา : http://www.onep.go.th/wp-content/uploads/sustainable_development_20160320.pdf [23 พฤษภาคม 2562].

เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ: ลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 11 เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน: ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน: รับรองแผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ

เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล: อนุรักษ์และใช้ประโยชน์มหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก: ปกป้อง ฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก: ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: สร้างพลังแห่งการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระดับสากลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้มหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทะเลอื่น ๆ อย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้คนกว่าสามพันล้านคนใช้ชีวิตขึ้นอยู่กับความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลและชายฝั่ง แต่ในปัจจุบันนี้เราจะเห็นได้ว่า 30% ของปลาทะเลของโลกได้ถูกใช้ไปเกินขนาด ซึ่งต่ำกว่าระดับที่พวกเขาสามารถผลิตผลทดแทนที่ยั่งยืนให้ได้ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) สร้างกรอบการทำงานเพื่อการจัดการอย่างยั่งยืนและปกป้องระบบนิเวศทางชายฝั่งและทางทะเลจากมลพิษจากแหล่งบนบก ตลอดจนจัดการปัญหาผลกระทบของการเป็นกรดของมหาสมุทร เสริมสร้างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรทะเลผ่านกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาสมุทร ภายใต้เป้าหมายที่ 14 กำหนดเป้าประสงค์เพื่อการพัฒนา ดังนี้

“14.1 ภายในปี พ.ศ. 2568 ป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกชนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกิจกรรมบนบก รวมถึงเศษซากทางทะเลและมลพิษทางอาหาร

14.2 ภายในปี 2563 จัดการและปกป้องระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่สำคัญรวมถึงการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูเพื่อให้เกิดมหาสมุทรที่มีสุขภาพและผลผลิตดี

14.3 ลดและแก้ไขผลกระทบของการทำให้เป็นกรดในมหาสมุทร รวมถึงการเพิ่มความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ในทุกระดับ

14.4 ภายในปี 2563 ควบคุมการใช้ทรัพยากรทะเลอย่างมีประสิทธิภาพและยุติการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (ไอยูยู) และการทำประมงทำลายล้าง

และดำเนินการตามแผนการจัดการบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อฟื้นฟูมวลสัตว์น้ำในระยะเวลาอันสั้นอย่างน้อยถึงในระดับที่สามารถเกิดผลผลิตที่ยั่งยืนตามลักษณะทางชีวภาพ

14.5 ภายในปี 2563 อนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งและทะเลอย่างน้อย 10% ให้สอดคล้องกับกฎหมายระดับชาติและระดับสากลและอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด

14.6 ภายในปี 2563 ห้ามการอุดหนุนการประมงบางรูปแบบซึ่งมีส่วนช่วยให้เกิดการทำให้ประมงเกินศักยภาพและมากเกินไป รวมทั้งขจัดการอุดหนุนการประมงไอยูยู โดยในการเจรจาการอุดหนุนการประมงของ WTO ควรให้การปฏิบัติพิเศษและแตกต่างอย่างเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาน้อยที่สุด

14.7 ภายในปี 2573 เพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มประเทศหมู่เกาะกำลังพัฒนาขนาดเล็ก (Small Island Developing States: SIDS) และประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDC) จากการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนรวมถึงการบริหารจัดการการทำประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

14.a เพิ่มความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเลโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานการขนส่งทางทะเลระหว่างรัฐบาล เพื่อปรับปรุงสุขภาพมหาสมุทรและเสริมสร้างความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลเพื่อการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ SIDS และ LDC

14.b ให้ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาด

14.c รัฐภาคีจะดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเต็มรูปแบบตามที่ระบุไว้ใน UNCLOS รวมถึงกฎระเบียบในระดับภูมิภาคและระดับสากลเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากมหาสมุทรและทรัพยากรที่มีอยู่”

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)¹² ซึ่งต้องการบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ได้วางกรอบให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมาย 14 โดยกำหนดในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติในการรักษาผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคม เศรษฐกิจภาคทะเล เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล รวมทั้ง ปรับปรุง พื้นฟู และสร้างใหม่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งระบบ

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ พิมพ์ครั้งที่ 2, 2562

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 (UNCLOS 1982)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศทั้งหลายในโลกถือปฏิบัติ ในเรื่องอาณาเขตทางทะเลทั้งด้านกายภาพและเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง การบริหารจัดการและอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในเขตทะเลหลวง อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537 บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้¹³ ได้แก่

ข้อ 56 กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ข้อ 57 กำหนดให้เขตเศรษฐกิจจำเพาะของแต่ละรัฐชายฝั่งจะต้องไม่ขยายออกไปเลย 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

ข้อ 58 กำหนดให้รัฐอื่น ๆ ต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐชายฝั่งเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และหลักเกณฑ์อื่นของกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อ 61 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งพิจารณา กำหนดปริมาณทรัพยากรมีชีวิตที่จะพึงอนุญาตให้จับได้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน โดยคำนึงถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่ตนมีอยู่ และต้องประกันโดยมาตรการอนุรักษ์และการจัดการที่เหมาะสมว่าทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะไม่ได้รับอันตรายจากการแสวงหาประโยชน์เกินควร รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจไม่ว่าในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคหรือระดับโลก จะร่วมมือกันเพื่อการนี้ตามความเหมาะสม รวมทั้งต้องวางมาตรการเพื่ออ้างไว้หรือฟื้นฟูประชากรชนิดพันธุ์สัตว์น้ำที่ถูกจับให้อยู่ในระดับอำนาจผลผลิตได้อย่างสูงสุดตลอดไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ ความจำเป็นด้านเศรษฐกิจของประชาคมประมงชายฝั่งและความต้องการพิเศษของรัฐกำลังพัฒนา

ข้อ 62 กำหนดให้คนชาติของรัฐอื่นที่ทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และข้อกำหนดในกฎหมายที่ออกโดยรัฐชายฝั่ง อาทิ

- (1) การออกใบอนุญาต เรือประมง อุปกรณ์ รวมทั้งการชำระค่าธรรมเนียม
- (2) การกำหนดชนิดพันธุ์ที่อาจจับได้ การกำหนดจำนวนโควตาปริมาณการจับในช่วงระยะเวลาที่กำหนด
- (3) การกำหนดฤดูและพื้นที่ทำการประมง ประเภท ขนาด และจำนวนของเครื่องมือประมงและประเภท ขนาดและจำนวนของเรือประมงที่อาจใช้ได้
- (4) การกำหนดอายุและขนาดของสัตว์น้ำและชนิดพันธุ์อื่นที่อาจจับได้
- (5) การรายงานสถิติการจับสัตว์น้ำและรายงานเกี่ยวกับตำแหน่งที่อยู่ของเรือประมง

¹³ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กระทรวงการต่างประเทศ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอราวัณการพิมพ์ ISBN 978-616-341-013-9).

(6) การระบุข้อมูลที่ต้องการจากเรือประมง สถิติการจับ กิจกรรมและรายงาน ตำแหน่งที่อยู่ของเรือ

(7) การดำเนินการภายใต้การอนุญาตและการควบคุมของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับการวิจัยด้านการประมงและการรายงานข้อมูล

(8) การจัดให้มีผู้สังเกตการณ์การทำประมงโดยรัฐชายฝั่ง เป็นต้น

ข้อ 73 เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งอาจใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งขึ้นตรวจค้น จับกุม และดำเนินคดีเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับที่วางไว้ กำหนดให้เรือที่ถูกจับกุมจะได้รับการปล่อยโดยพลันเมื่อมีการวางเงินประกันหรือหลักประกันอื่นที่เหมาะสม การกำหนดบทกำหนดโทษของรัฐชายฝั่งสำหรับการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะต้องไม่รวมถึงโทษจำคุกหรือการลงโทษทางร่างกายในรูปอื่นใด ถ้าไม่มีข้อตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างอื่น และในกรณีที่มีการจับกุมหรือกักเรือต่างชาติ รัฐชายฝั่งจะต้องแจ้งผ่านช่องทางที่เหมาะสมให้รัฐเจ้าของธงทราบโดยพลันเกี่ยวมาตรการที่ได้ดำเนินการหรือลงโทษไป

นอกจากหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในอนุสัญญา UNCLOS 1982 ยังกำหนดให้รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ร่วมกับรัฐอื่นในการดำเนินการตามมาตรการเช่นที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และแม้ว่ารัฐทั้งปวงมีสิทธิให้คนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง แต่รัฐทั้งปวงจะต้องร่วมมือกันในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยจะต้องร่วมมือกันจัดตั้งองค์การประมงระดับอนุภูมิภาคหรือภูมิภาคตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 116 ถึงข้อ 120

ประเทศไทยได้ยื่นภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNCLOS 1982) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2554 ส่งผลให้ไทยมีพันธกรณีในการปรับปรุงกฎหมายภายใน เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และการประมงของประเทศให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ใน UNCLOS 1982 ภายใต้บทบาทรัฐเจ้าของธง (Flag State) รัฐชายฝั่ง (Coastal State) และรัฐเจ้าของท่าเทียบเรือ (Port State)

2.2.2 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2560 เป็นกฎหมายประมงฉบับใหม่ล่าสุดที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมงนอกน่านน้ำ ในประเด็นกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง การส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่น ภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ การสร้างระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดโทษมาตรการทางปกครองและโทษอาญาให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมเพื่อป้องกันการกระทำความผิด ภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไข

เพิ่มเติม พ.ศ. 2560¹⁴ ได้กำหนดนิยามของคำที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการทำประมงนอกน่านน้ำไทยไว้ ดังนี้

“ทะเลนอกน่านน้ำไทย” หมายความว่า ทะเลหลวงที่อยู่พ้นจากทะเลนอกชายฝั่ง และหมายความรวมถึงทะเลที่อยู่ในเขตของรัฐชายฝั่ง หรือทะเลที่อยู่ในอำนาจของรัฐชายฝั่ง หรือที่รัฐชายฝั่งมีสิทธิหาประโยชน์ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

“รัฐชายฝั่ง” หมายความว่า ประเทศที่มีอาณาเขตจรดน้ำทะเล แต่ไม่รวมถึงประเทศไทย

“การทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย การทำประมงที่ไม่ได้รายงาน และการทำประมงโดยไร้กฎหมาย หรือการประมงโดยอยู่

“การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย” หมายความว่า

(1) การทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือขัดต่อกฎหมายไทย หรือกฎหมายของรัฐชายฝั่ง

(2) การทำการประมงที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการขององค์การระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมง หรือขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

“การทำการประมงที่ไม่ได้รายงาน” หมายความว่า

(1) การทำการประมงโดยไม่แจ้งหรือรายงาน หรือรายงานไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย หรือกฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามกฎหมาย หรือรายงานเท็จ

(2) การทำการประมงในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศ โดยไม่แจ้งหรือรายงาน หรือรายงานไม่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการขององค์การระหว่างประเทศนั้น หรือรายงานเท็จ

“การทำการประมงโดยไร้กฎหมาย” หมายความว่า

- การทำการประมงในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะใช้เรือใด ๆ ไม่ว่าจะมิสัญชาติหรือไร้สัญชาติ โดยประการที่ได้ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมงที่องค์การระหว่างประเทศดังกล่าวจัดให้มีขึ้น

- การทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริการจัดการการประมง โดยการทำประมงนั้น ไม่สอดคล้องกับพันธะของรัฐในการอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การระหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมงที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกด้วย ให้ถือว่ากรกระทำผิดตามพระราชกำหนดนี้ หรือตามกฎหมายของรัฐชายฝั่ง หรือตามหลักเกณฑ์ หรือมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือหลักเกณฑ์ หรือมาตรการขององค์การระหว่างประเทศบรรดาที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมง ไม่

¹⁴ กรมประมง พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 (ฉบับแก้ไข) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 54 หน้า 2558

ว่าจะกระทำในน่านน้ำไทยหรือนอกน่านน้ำไทย และไม่ว่ากระทำโดยใช้เรือประมงไทย เรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทย หรือเรือไร้สัญชาติ เป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร และต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดบทบัญญัติสำหรับการทำการประมงนอกน่านน้ำไทยไว้เพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรสัตว์น้ำให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐอื่น ภาคเอกชน และองค์กรต่างประเทศ โดยกำหนดมาตรการสำคัญไว้ดังนี้

1) กำหนดให้การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง หากกระทำการดังต่อไปนี้ (มาตราที่ 114)

- ใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง
- ทำการประมงโดยไม่มีใบอนุญาตทำการประมง
- ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้: ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) จัดทำสมุดบันทึกการทำการประมง แจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง จัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมง และกลับเข้าท่าเรือประมงตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด
- จัดทำบันทึกการทำการประมงหรือรายงานการทำการประมงโดยใช้เอกสารอันเป็นเท็จ หรือทำลายเอกสารหรือหลักฐานในการกระทำความผิด
- ทำการประมงเกินปริมาณหรือเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตทำการประมงทำการประมงในบริเวณที่ห้ามทำการประมง หรือในห้วงเวลาที่ห้ามทำการประมง
- ดัดแปลงเครื่องมือทำการประมงให้ผิดไปจากลักษณะของเครื่องมือที่ระบุไว้ในใบอนุญาต
- ทำการประมงโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่รัฐชายฝั่งหรือองค์กรระหว่างประเทศกำหนดไว้
- จับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ขึ้นเรือประมง และห้ามจับสัตว์น้ำชนิดที่เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์น้ำที่หายาก หรือใกล้สูญพันธุ์ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นเรือ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อการช่วยชีวิตสัตว์น้ำนั้น
- ขนถ่ายสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- ปลอมแปลงปิดบังหรือเปลี่ยนเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือประมง
- ชัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้สังเกตการณ์ ปิดบังซ่อนเร้น หรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่
- มีส่วนร่วม สนับสนุน หรือจัดหาสิ่งจำเป็นให้แก่เรือประมงที่ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- กระทำการอันเป็นความผิดดังกล่าวข้างต้นเกิน 3 ครั้งภายใน 1 ปี ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

2) เรือประมงไทยที่ทำการประมงในเขตทะเลนอกน่านน้ำไทยจำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำไทย โดยต้องมีสิทธิในการทำการประมงในน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง และอยู่ในสถานะที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ และมาตรการของรัฐชายฝั่ง และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ใบอนุญาตทำการประมงจะมีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตตามมาตรา 48 และ 40

3) ผู้ได้รับอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำไทยต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ (ก) เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งของการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายร้ายแรง (ข) เป็นผู้อยู่ระหว่างการพักใช้ใบอนุญาตทำการประมง (ค) เป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการมาตรการทางปกครอง ในเรื่องการยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำหรือเครื่องมือทำการประมง หรือถูกกักเรือประมง และยังไม่พ้นระยะเวลาการสั่งห้าม (ง) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงยังไม่พ้น 5 ปี นับถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต (จ) รัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศแจ้งเป็นหนังสือว่าเป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตทำการประมง หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงโดยผู้มีอำนาจของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น และ (ฉ) เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงมาแล้ว 2 ครั้งภายใน 5 ปี

4) ผู้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทยที่ทำการประมงในเขตรัฐชายฝั่ง หรือในเขตทะเลหลวงที่อยู่ในความคุ้มครองดูแลขององค์การระหว่างประเทศนอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายประมงของไทยแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ และมาตรการการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงของรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น

5) ผู้ทำการประมงนอกน่านน้ำต้องมีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐชายฝั่งหรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ตนเข้าไปทำการประมง หรือตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมประมงกำหนด

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 กำหนดบทลงโทษที่มีอัตราสูงมาก โดยเฉพาะเมื่อทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการยับยั้งการกระทำความผิด ดังนี้

1) บทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมทั้งการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้

2) มาตรการทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางปกครองที่เพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการใช้โทษทางอาญา และเพื่อกำหนดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

2.2.3 แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558–2562

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558–2562

(Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015–2019 หรือ NPOA-IUU) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558¹⁵ ทั้งนี้ ฆะนักรมประมงอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ เพื่อใช้ในการดำเนินการต่อไปในอีก 5 ปีข้างหน้า แผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายและข้อผูกพันของประเทศไทยต่อความพยายามร่วมกันของโลก เพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมง ไอยูยู โดยถูกจัดทำขึ้นตามหลักการและบทบัญญัติของแผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IPOA-IUU) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ FAO แผนปฏิบัติการระดับชาติของประเทศไทยได้รับและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อกังวลเกี่ยวกับการทำประมง ไอยูยู ของประเทศไทยอีกด้วย NPOA-IUU ได้ครอบคลุมกิจกรรมการทำประมงทะเลทั้งหมดภายในน่านน้ำไทยและนอคน่านน้ำไทย ทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น และในทะเลหลวง โดยการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายกฎระเบียบการทำประมง ตามกฎหมายภายในประเทศและตราสารระหว่างประเทศ และหรืออนุสัญญาที่มีผลผูกพัน ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการฯ ได้วางแนวทางต่าง ๆ ไว้เป็น 5 มิติ ดังนี้

1) ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นรัฐ (State Responsibilities)

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐ ได้กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลให้เกิดความสมดุลระหว่างทรัพยากรสัตว์น้ำ สิ่งแวดล้อมทางทะเล เศรษฐกิจ สวัสดิภาพทางสังคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้บริโภค นอกจากนี้มีบทบาทและหน้าที่ที่สนับสนุนและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามพันธกรณีและความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎระเบียบด้านการประมงขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค หรือ RFMOs เพื่อให้ทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนโดยสอดคล้องและเป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่มีร่วมกัน

2) ความรับผิดชอบในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State Responsibilities)

ในฐานะรัฐเจ้าของธง ประเทศไทยมีพันธกรณีในการดำเนินการควบคุมการทำประมงของเรือประมงชักรงไทย ให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบการทำประมงภายในประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการทำประมง ไอยูยู และกิจกรรมการทำประมงผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจดทะเบียนเรือประมง การจัดทำทะเบียนประวัติเรือประมง

3) ความรับผิดชอบของประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง (Coastal State Responsibilities) ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่ง ควรดำเนินการดังนี้

- นำมาตรการเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมง ไอยูยู ไปใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
- ร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐอื่น ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งกับรัฐชายฝั่งใกล้เคียง และ RFMOs

¹⁵ Department of Fisheries Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (NPOA-IUU) Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2015.

- ตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีเรือลำใดที่ดำเนินกิจกรรมการทำประมงภายในน่านน้ำของตนโดยไม่มีใบอนุญาตให้ทำการประมงที่ออกให้โดยรัฐชายฝั่งอย่างถูกต้อง
- กำหนดกฎเกณฑ์การเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของตน ในลักษณะที่จะช่วยป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงไอยูยู
- หลีกเลี่ยงการออกใบอนุญาตแก่เรือเพื่อทำการประมงในน่านน้ำของตน หากเรือลำดังกล่าวมีประวัติการทำประมงไอยูยู โดยพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในวรรคที่ 36 ของ IPOA

4) มาตรการรัฐเจ้าของท่าเรือของไทย (Port State Measures)

ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ ได้กำหนดมาตรการ ระเบียบการปฏิบัติ และการควบคุมในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้อำนาจอธิปไตยและกฎหมายภายในประเทศ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการประมงฉบับใหม่ และกฎหมายลำดับรองได้มีผลบังคับใช้แล้ว การป้องกันการทำการประมงผิดกฎหมายจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและได้กำหนดท่าเรือสำหรับเรือประมงต่างชาติเข้าเทียบท่า โดยเจ้าของเรือและกัปตันต้องให้ความร่วมมือในการเข้าตรวจสอบเรือประมงเมื่อเข้าเทียบท่าตามมาตรการในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ

5) มาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ (Internationally-Agreed Market Related Measures)

ประเทศไทยได้จัดให้มีกลไกในการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการใช้มาตรการดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล มาตรการเหล่านี้ ได้แก่

(1) ห้ามนำเข้า ส่งออก และการขนถ่ายสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำประมง ไอยูยู ทั้งเพื่อบริโภคภายในประเทศ หรือแปรรูปเพื่อการส่งออก

(2) สินค้าสัตว์น้ำนำเข้าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญา CITES ภายใต้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

2.2.4 นโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย (พ.ศ. 2560–2564)

ในมาตรา 19 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย นโยบายการส่งเสริม พัฒนา และการแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย นโยบายการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศ และนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงของประเทศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการและกำกับกรให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำนโยบายการส่งเสริม พัฒนาและแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ (1) รวบรวม วิเคราะห์สถานการณ์การประมงนอกน่านน้ำไทย (2) จัดทำ

นโยบายและแผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ (3) อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำของประเทศเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนจำกัด ภาวะเบียดที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับการทำประมงนอกน่านน้ำ ปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมประมง กรมประมงได้ร่างนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำอย่างยั่งยืน¹⁶

วิสัยทัศน์ของนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และการแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย คือ “ประเทศไทยเป็นผู้นำของภูมิภาคในการทำประมงนอกน่านน้ำ โดยทำประมงถูกกฎหมายอย่างยั่งยืน” พันธกิจ คือ (1) การส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการทำประมงนอกน่านน้ำ และ (2) การป้องกันการทำประมงนอกน่านน้ำผิดกฎหมาย โดยให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การดำเนินนโยบาย เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ของนโยบายฯ มุ่งเน้นเพื่อให้ประเทศไทยมีแหล่งประมงนอกน่านน้ำเพิ่มขึ้น และเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานทั้งของไทยและสากลได้ โดยประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

- 1) การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการประมงนอกน่านน้ำ
- 2) การปรับโครงสร้างและพัฒนาศักยภาพองค์กรภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำไทย

- 3) การหาแหล่งประมงนอกน่านน้ำที่มีศักยภาพ
- 4) การบริหารจัดการและควบคุมดูแลการทำประมงนอกน่านน้ำไทย และภายใต้ยุทธศาสตร์หลัก การบริหารจัดการและควบคุมดูแลการทำประมงนอกน่านน้ำไทย ได้กำหนดแผนงาน/โครงการด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- 1) เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะเบียดรัฐชายฝั่งและภาวะเบียดการทำประมงในทะเลหลวงให้กับผู้ประกอบการนอกน่านน้ำและหน่วยงานภาครัฐ

- 2) ฝึกอบรม ผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงไทยที่มีมาตรฐานสากล

- 3) เสริมสร้างทักษะการใช้งานโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์สำหรับระบบ MCS (VMS, ERS, EM)

- 4) การเชื่อมโยงข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Linkage) ที่เกี่ยวข้องกับ MCS

- 5) การบูรณาการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการรัฐเจ้าของท่าเรือ

- 6) ประชุมหารือระดับทวิภาคีเกี่ยวกับสถานะปัจจุบันปัญหา และอุปสรรคความร่วมมือด้านการประมง

- 7) แลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อเป็นการกระชับความสัมพันธ์

¹⁶ กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง, ร่างนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำ กรมประมง (ติดต่อส่วนตัว) 2561

8) จัดทำแนวทาง วิธีปฏิบัติ และจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อขับเคลื่อนการให้ความช่วยเหลือสำหรับเรือไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ และในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินเร่งด่วน

2.2.5 การทำการประมงน่านน้ำของประเทศไทย

การประมงน่านน้ำของประเทศไทยเริ่มพัฒนามาตั้งแต่ปี 2503 มีการใช้เครื่องมือประมงอวนลากทำให้ผลผลิตสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มมากขึ้น มีการขยายพื้นที่ทำประมงห่างฝั่งออกไป ในช่วงนั้นกองเรือประมงไทยทำประมงอย่างเสรีในทะเลหลวง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 กองเรือประมงไทยเริ่มออกไปทำการประมงในน่านน้ำของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มาเลเซีย และรัฐชายฝั่งอื่น ๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2511 กองเรือประมงไทยได้ทำประมงครอบคลุมพื้นที่ทะเลของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยบางส่วนขยายออกไปทำการประมงในตะวันออกกลาง ผลจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ซึ่งรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรประมง¹⁷ ได้ส่งผลกระทบต่อแหล่งทำการประมงสำหรับเรือประมงไทยลดลง ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้จึงลดลงตามไปด้วย การทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่นต้องได้รับอนุญาตก่อน กองเรือส่วนหนึ่งจึงเดินทางกลับเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยและนำมาซึ่งปัญหาการพิพาทกับกองเรือประมงพื้นบ้าน รวมทั้งทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยเสื่อมโทรม มีการทำประมงมากเกินไปและจำนวนเรือเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยและภาคเอกชนจึงได้ร่วมกันในการเจรจากับต่างประเทศเพื่อนำเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงร่วมกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และประเทศในทวีปแอฟริกา เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบสัตว์น้ำที่มาป้อนโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย รวมถึงใช้สำหรับบริโภคภายในประเทศ เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศต่าง ๆ เริ่มเสื่อมโทรมและลดลง ประเทศเจ้าของทรัพยากรหลายประเทศหวงแหนทรัพยากรประมงที่มีอยู่ เริ่มน่านนโยบายที่ไม่อนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงและนำสัตว์น้ำกลับประเทศ บางประเทศหากอนุญาตให้เรือต่างชาติเข้าไปทำการประมงได้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมประมง การส่งออก และใช้แรงงานประมงของประเทศนั้น ๆ ด้วย

ก่อนสหภาพยุโรปประกาศให้เบลีงแก่ประเทศไทย สหภาพยุโรปได้ประเมินเห็นว่าประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ในด้านกรอบกฎหมายประมงที่มีอยู่เป็นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำประมงน่านน้ำ และการทำประมงไอยูยู จึงไม่ทันต่อสถานการณ์การทำประมงน่านน้ำในปัจจุบัน และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่ปรับปรุงใหม่ยังขาดมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงทั้งในและน่านน้ำไทย สำหรับการทำการประมงน่านน้ำไทย เดิมมีการทำประมงภายใต้ความร่วมมือด้านการประมง โดยมีแหล่งประมงที่มีศักยภาพ ได้แก่ พม่า อินโดนีเซีย โอมาน อิหร่าน เยเมน โซมาเลีย อินเดีย บังคลาเทศ และปาปัว

¹⁷ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กระทรวงการต่างประเทศ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เออร์วินการพิมพ์ ISBN 978-616-341-013-9 พิมพ์ครั้งที่ 2,

นิวกินี¹⁸ รวมถึงการทำประมงในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารจัดการประมงในระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMOs) เช่น คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission: IOTC) และความตกลงการทำประมงสำหรับพื้นที่ทางตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดีย (South Indian Ocean Fisheries Agreement: SIOFA) ซึ่งการทำประมงดังกล่าวไม่มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐต่างประเทศและ RFMOs ได้ดีเท่าที่ควร ยังไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมจำนวนเรือประมง การจดทะเบียนเรือประมง การอนุญาตทำการประมงและเครื่องมือประมง การจัดทำอัตลักษณ์เรือประมง ระบบการติดตามควบคุมและเฝ้าระวัง ระบบควบคุมเรือประมงต่างชาติที่เข้าเทียบท่า การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดในด้านการประมงทั้งหมด มีอัตราค่าปรับต่ำ โทษทางอาญาไม่ได้สัดส่วนและเหมาะสม กระบวนการบังคับใช้กฎหมายล่าช้า ไม่มีมาตรการทางการปกครอง ทั้งนี้ แม้ในความคิดของภาคเอกชนเจ้าของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำจะเห็นว่า ก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยูนั้น ไทยเคยมีเรือประมงไทยทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างถูกต้องตามกฎหมายมากกว่า 1,000 ลำ¹⁹ อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์การทำประมงที่เปลี่ยนไปและกรอบกฎหมายประมงใหม่ที่มีความสอดคล้องกับกฎระเบียบระหว่างประเทศมากขึ้น เรือเหล่านั้นจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายใหม่อีกต่อไปและจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและกรอบกฎหมายประมงใหม่ ดังนั้น เมื่อปี 2559-2560 รัฐบาลไทยจึงเรียกเรือประมงไทยที่ทำการประมงอยู่นอกน่านน้ำกลับเข้าทำประมงไทย และรอรัฐบาลกำหนดมาตรการควบคุม ติดตามและเฝ้าระวังสำหรับการทำประมงนอกน่านน้ำให้สมบูรณ์ก่อนรัฐจึงจะอนุญาตให้ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำอีกครั้ง

เมื่อปี พ.ศ. 2554 มีเรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ประมาณ 3,500-4,000 ลำ โดยสามารถนำสัตว์น้ำกลับเข้าประเทศได้ประมาณปีละ 850,000 ตัน คิดเป็นมูลค่า 17,000 ล้านบาท โดยมีเรือประมงที่ทำถูกกฎหมาย และทำผิดกฎหมายในต่างประเทศ ในสัดส่วนร้อยละ 72.75 ดังตารางที่ 1

¹⁸ กองควบคุมการประมงนอกน่านน้ำและการขนถ่ายสัตว์น้ำ, มาตรการในการควบคุมเรือประมงนอกน่านน้ำ กรมประมง (ติดต่อส่วนตัว) 2562

¹⁹ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ (ช) 2 ปีกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing แบบ “ลิงแก้แห” ... คุ่มหรือไม่ “EU อาจพอใจ แต่การประมงทะเลไทยล่มสลาย ไทยพับลิก้า [ออนไลน์], 2560, แหล่งที่มา :

<https://thaipublica.org/2017/05/iuu-fishing-2-5-2560/> [15 กรกฎาคม 2562]

ตารางที่ 1 จำนวนเรือประมงไทยที่ทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2554²⁰

ประเทศ	มีข้อตกลงหรือสัญญา อย่างถูกต้อง (ลำ)	ลักลอบทำการประมง (ลำ)	รวม (ลำ)
เวียดนาม	10	400	410
กัมพูชา	100	200	300
บรูไน	5	10	15
มาเลเซีย	50	300	350
อินโดนีเซีย	900	700	1,500
เมียนมาร์	-	700	700
บังคลาเทศ	10	300	310
อินเดีย	2	200	202
ซาอุดีอาระเบีย	2	-	2
รวม	1,079	2,810	3,889

ทั้งนี้ สมาคมการประมงน่านน้ำไทยได้รายงานว่ ในขณะนั้นการออกไปทำการประมงน่านน้ำไทยยังขาดการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังไม่มีกฎระเบียบที่จะใช้ในการควบคุมดูแลการออกไปทำการประมงน่านน้ำ รัฐบาลได้กำหนดมาตรการสำหรับการบริหารและจัดการการทำประมงน่านน้ำภายใต้ขอบเขตและกฎหมายขณะนั้น 4 มาตรการ

- 1) ส่งเสริมความร่วมมือด้านการประมงกับต่างประเทศ
- 2) พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานรองรับการประมงน่านน้ำ
- 3) พัฒนาระบบการบริหารจัดการประมงน่านน้ำ
- 4) ส่งเสริมและพัฒนากิจการประมงในน่านน้ำสากล

ภายหลังการได้รับใบเหลือง รัฐบาลไทยได้มุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการประมง ใญ่ และได้กำหนดมาตรการและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงน่านน้ำของเรือประมงไทย ดังนี้

- 1) ประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 โดยมีการออกอนุบัญญัติเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 138 ฉบับ โดยจัดเป็นหมวดหมู่ในด้าน การบริหารจัดการทรัพยากร การทำการประมงในน่านน้ำไทย การทำการประมงน่านน้ำไทย การควบคุมและเฝ้าระวัง หลักฐานเพื่อการสืบค้น มาตรการในการตรวจสอบ สุขอนามัยของสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และมาตรการทางการปกครอง ในด้านการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศ นอกจากการให้สัตยาบันอนุสัญญา

²⁰ สมาคมการประมงน่านน้ำไทย, การทำประมงน่านน้ำไทย [ออนไลน์], 2554, แหล่งที่มา : www.fishtech.mju.ac.th/e-learning/FM416/download/pp20954.ppt 31 หน้า, [26 มิถุนายน 2562]

UNCLOS ค.ศ. 1982 ไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยมาตรการรัฐเจ้าของท่าเรือ (Agreement on Port State Measures: PSMA) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559²¹ เพื่อป้องกันการนำเข้าสู่สัตว์น้ำที่มาจากการทำประมง ไออยูยู เข้าสู่ประเทศไทย และความตกลง UN Fish Stock Agreement (UNFSA) เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2560²² เพื่อการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงไออยูยู และการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงของไทยและของโลก และล่าสุดไทยได้เข้าเป็นสมาชิก SIOFA เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2560²³ เพื่อให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในพื้นที่ SIOFA ได้อย่างถูกกฎหมาย

2) การบริหารจัดการทรัพยากรประมงและการจัดการกองเรือไทย ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแผนบริหารจัดการประมงทะเลของไทย (Fisheries Management Plan: FMP) โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรประมงให้มีการใช้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการจับสัตว์น้ำ การออกใบอนุญาตทำการประมง เพื่อควบคุมการจับสัตว์น้ำไม่ให้มีการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ ควบคุมจำนวนเรือประมง การจดทะเบียนเรือประมง จัดทำเครื่องหมายอัตลักษณ์เรือ การอนุญาตทำการประมง และสร้างความเชื่อมโยงฐานข้อมูลเรือและการปฏิบัติงานระหว่างกรมประมงกับกรมเจ้าท่า

3) การติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง กรมประมงได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฝ้าระวังการทำประมง (Fisheries Monitoring Centre: FMC) เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักในการตรวจสอบ ติดตามและเฝ้าระวังการทำประมงของเรือประมงและเรือสนับสนุนการทำประมงผ่านระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) จัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออก (Port in-Port out Control Center: PIPO) จำนวน 30 แห่ง เพื่อควบคุมและตรวจสอบการเข้า-ออกท่าของเรือประมงก่อนและหลังการทำประมงรวมทั้งการจัดตั้งจุดตรวจส่วนหน้า (Forward Inspection Points: FIP) จำนวน 21 แห่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกให้ชาวประมงที่อยู่ในพื้นที่ที่มีระยะทางไกลจากศูนย์ PIPO ทั้งนี้ ประเด็นในการตรวจสอบประกอบด้วย ความถูกต้องของเรือ คนประจำเรือ เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมง และเอกสารทางทะเบียนต่าง ๆ เพื่อมั่นใจว่าเป็นการทำประมงอย่างถูกกฎหมาย

²¹ FAO Agreement on Port State Measures (PSMA), Parties to the PSMA, [Online] 2019, Available from : <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/> [15 July 2019]

²² United Nations, The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (in force as from 11 December 2001) Overview, Division for oceans affairs and the law of the sea [Online], 2016 Available from: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm [15 July 2019].

²³ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม, ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการทำประมงในพื้นที่ตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดีย (SIOFA) [ออนไลน์], 2562 แหล่งที่มา : <http://www.thaiembassy.it/index.php/en/news/embassy-s-activities/667-ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการทำประมงในพื้นที่ตอนใต้ของมหาสมุทร> [16 กรกฎาคม 2562]

กำหนดให้เรือประมงพาณิชย์จัดทำสมุดบันทึกการทำประมง (Fishing Logbook) เพื่อรายงานผลการจับสัตว์น้ำ มีการตรวจเรือในทะเลขณะทำการประมง สำหรับการตรวจสอบควบคุมเรือประมงที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ กรมประมงได้กำหนดมาตรการการควบคุมตรวจสอบโดยการบังคับติดตั้งระบบ Electronic Reporting System/ Electronic Monitoring System (ERS/EM) รวมทั้งจัดให้มีผู้สังเกตการณ์บนเรือประมง เพื่อสามารถตรวจสอบ ติดตามกิจกรรมการประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำของเรือประมงและเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ

4) การบังคับใช้กฎหมาย กรมประมงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการทางกฎหมายโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรการทางการปกครอง มีการจัดตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ มีการปรับปรุงกระบวนการทางอาญา รวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ.2558–2561 คดีประมงที่ผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ภาคการประมงรวมทั้งสิ้น 4,448 คดี ได้แก่ เรือประมงไม่ติดตั้งระบบการติดตามเรือประมง (VMS) 2,054 คดี ไม่แจ้งจุดจอดรับเรือภายในเวลาที่กำหนด 171 คดี เรือต่างชาติในน่านน้ำไทย 220 คดี โรงงานและสถานแปรรูปสัตว์น้ำ 77 คดี ค้ามนุษย์ในภาคประมง 88 คดี เป็นต้น ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จำนวน 3,958 คดี²⁴

ในช่วงระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา เรือประมงไทยที่ออกไปทำประมงนอกน่านน้ำประสบปัญหาต่าง ๆ ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ผลจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ซึ่งรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรประมง ได้ส่งผลกระทบต่อแหล่งทำการประมงสำหรับเรือประมงไทยลดลง ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้จึงลดลงตามไปด้วย การทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะประเทศอื่นต้องได้รับอนุญาตก่อน กองเรือส่วนหนึ่งจึงเดินทางกลับเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำไทยและนำมาซึ่งปัญหาการพิพาทกับกองเรือประมงพื้นบ้าน รวมทั้งทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยเสื่อมโทรม มีการทำประมงมากเกินไปและมีจำนวนเรือเพิ่มขึ้นเพราะขณะนั้นยังเป็นการทำประมงในระบบเสรี ปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาพื้นที่ทำการประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำลดลง

เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศต่าง ๆ เริ่มเสื่อมโทรมและลดลง ประเทศเจ้าของทรัพยากร (รัฐชายฝั่ง) หลายประเทศหวงแหนทรัพยากรประมงที่มีอยู่อย่างจำกัด เริ่มน่านนโยบายที่ไม่อนุญาตให้เรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงและนำสัตว์น้ำกลับประเทศ บางประเทศหากอนุญาตให้เรือต่างชาติเข้าไปทำการประมงได้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดอย่างเคร่งครัด เช่น ต้องร่วมพัฒนาอุตสาหกรรมประมงบนฝั่ง กำหนดนำสัตว์น้ำขึ้นท่ารัฐชายฝั่ง หรือใช้แรงงานประมงของรัฐนั้น ๆ ด้วย ซึ่งผู้ประกอบการเรือประมงของไทยไม่ต้องการลงทุนในอุตสาหกรรมบนฝั่งตามที่รัฐชายฝั่งกำหนด จึงพลาดโอกาสเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำประเทศเหล่านั้น ดังนั้น การทำประมงในน่านน้ำต่างประเทศอาจขยายตัวได้ไม่มากนัก นอกจากนี้เรือประมงไทยยังประสบปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลงเนื่องจากการทำประมงเกินศักยภาพการผลิต (Overfishing) ซึ่งเป็นการจับสัตว์น้ำในทะเลในอัตราที่เร็วกว่าอัตราการฟื้นฟูตามธรรมชาติของ

²⁴ ไทยรัฐฉบับพิมพ์, วิभागกรมประมงไทย [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา :

<https://www.thairath.co.th/news/business/market-business/1469211> [16 กรกฎาคม 2562]

ทรัพยากรทะเล ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นทั้งในน่านน้ำรัฐชายฝั่ง และทะเลหลวง ทั้งองค์การระหว่างประเทศ และประเทศต่าง ๆ จึงได้กำหนดมาตรการสำหรับการจัดการกับปัญหาดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาการทำประมงเกินศักยภาพการผลิต ทำลายระบบนิเวศและความยั่งยืนของอุตสาหกรรมอาหาร

2) ปัญหาการทำประมงไอยูยู

ปัญหาการทำประมงไอยูยู เป็นปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำหมดสิ้นลง ทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยสัตว์น้ำ เกิดความไม่ยุติธรรมในการทำประมง มีการประมาณว่าสัตว์น้ำ 11–26 ล้านตันต่อปี หรือประมาณ 15% ของผลจับสัตว์น้ำทั้งหมดของโลกถูกจับมาอย่างผิดกฎหมาย²⁵ การทำประมงไอยูยูจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศกำหนดมาตรการควบคุมแหล่งการทำประมง เรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำทั้งในเขตทะเลหลวงและเขตน่านน้ำเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งอื่น ๆ ยังมีบางส่วนที่ต้องการทำประมง IUU เนื่องจากต้องการเข้าไปทำการประมงในต่างประเทศในเขตหวงห้ามซึ่งมีทรัพยากรสัตว์น้ำปริมาณมาก ไม่ต้องการถูกควบคุมและจำกัดการทำประมงภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ และไม่ต้องการลงทุนเสียค่าใบอนุญาตทำการประมงจากรัฐชายฝั่งนั้น ทั้งนี้ จากการที่รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายประมงใหม่ พร้อมกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาประมง ไอยูยู ผู้ประกอบการเรือประมงไทยจึงได้นำเรือประมงของตนไปจดทะเบียนในประเทศอื่น ๆ ที่มีกฎระเบียบไม่เข้มงวดและไปทำการประมงในน่านน้ำรัฐชายฝั่งอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกควบคุมโดยกฎระเบียบที่เคร่งครัดของไทย

3) ปัญหาแรงงานในภาคการประมง

ปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับในภาคอุตสาหกรรมประมงโดยเฉพาะ ปัญหาแรงงานบนเรือประมงนอกน่านน้ำที่ออกไปทำการประมงในพื้นที่ห่างไกลที่ยากต่อการควบคุม ติดตามได้ ปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ ลดอันดับให้ไทยเป็น 1 ใน 4 ประเทศที่ถูกลดระดับความพยายามแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ลงไปอยู่กลุ่ม Tier 3 เมื่อปี พ.ศ. 2557 จากเดิมที่ไทยอยู่ในกลุ่ม Tier 2 Watch List (ประเทศที่ต้องถูกจับตามอง) ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ปี 2554–2556 ต่อมาทางการไทยได้เร่งแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยกระทรวงแรงงานได้มีการจัดระเบียบ การคุ้มครอง และตรวจตราแรงงานบนเรือประมงทั้งในและนอกน่านน้ำเป็นระยะ รวมถึงการปราบปราม ดำเนินคดี และเยียวยา ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล และมีการออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล รวมถึงการรวบรวมและยื่นขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวบนเรือประมงทั้งหมด ผลจากการปราบปรามการค้ามนุษย์และดำเนินคดีกับกลุ่มนายหน้าอย่างจริงจังทำให้สหรัฐปรับให้ไทยขึ้นมาอยู่ใน Tier 2 watch list ใน TIP Report เมื่อปี 2559 และปี 2560 และเมื่อปี 2561 สหรัฐปรับให้ไทยขึ้นมาอยู่ใน Tier 2 ซึ่งหมายถึงประเทศหรือรัฐบาลที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA) ไม่ครบถ้วน แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านั้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันภาคการประมงของไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคการประมง เมื่อปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้แรงงานประมง

²⁵ European Commission, Facts and Figures on the Common Fisheries Policy, Basic Statistical Data 2018 Edition, ISBN 978-92-79-74541-6, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2018

จำนวนประมาณ 1.1 แสนคน แต่มีแรงงานอยู่เพียง 6 หมื่นคน จึงยังขาดแรงงานอีก 5 หมื่นคน²⁶ ทั้งนี้กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการดำเนินนโยบายและมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลดังกล่าวอยู่²⁷ ผลกระทบต่อผู้ประกอบการเรือประมงนอกน่านน้ำของไทย ภายหลังการปฏิรูปการประมง พ.ศ. 2558

ในปี 2558 เรือประมงนอกน่านน้ำ ได้รับอนุญาตทำการประมงในทะเลหลวง บริเวณมหาสมุทรอินเดียจำนวน 76 ลำ ต่อมาพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ประกาศใช้ในเดือน พฤศจิกายน 2558 เรือประมงนอกน่านน้ำถูกเรียกกลับเข้าท่าเพื่อตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับ ทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวน รายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ เนื่องจากเรือออกไปทำการประมงโดยไม่กลับเข้าท่าเทียบเรือประมงเป็นเวลานาน ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการจ้างแรงงานโดยฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงเสี่ยงต่อการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในพื้นที่ทะเลหลวงที่ มืองค์กรบริหารจัดการประมงควบคุมดูแลอยู่ หรืออาจเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำรัฐชายฝั่ง ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังเรือประมงไทยเหล่านี้

ในปี 2559 เรือประมงนอกน่านน้ำไทยได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงใน มหาสมุทรอินเดียอีกครั้งจำนวน 16 ลำ ซึ่งในพื้นที่ทางตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดียดังกล่าวได้มี ข้อตกลงระดับภูมิภาคด้านการจัดการสัตว์น้ำตระกูลอื่นที่ไม่ใช่ปลาทูน่า หรือ ความตกลง SIOFA ซึ่ง เรือประมงของไทยมีความเสี่ยงในการทำการประมงไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบของ SIOFA จึงเรียก เรือประมงกลับเข้าท่าในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ซึ่งจากการเรียกเรือประมงกลับเข้าท่าทั้ง 2 ครั้ง ผู้ประกอบการมีค่าใช้จ่ายในการนำเรือกลับเข้าท่าก่อนกำหนด รวมถึงในช่วงที่มีการเรียกเรือกลับ เข้าท่าที่ประเทศไทย เรือประมงที่ไม่ได้ออกทำการประมงต้องจอด ผู้ประกอบการเรือนอกน่านน้ำ เหล่านี้ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ในการบำรุงรักษาตัวเรือ ค่าจ้างแรงงาน ค่าจอดเทียบท่าเรือ นอกจากนี้รัฐกิจหรือผู้ประกอบการกิจการต่อเนื่อง เช่น ท่าเทียบเรือ แพปลา ห้องเย็น โรงงานแปรรูป สัตว์น้ำ ขาดแคลนวัตถุดิบ เนื่องจากเรือประมงนอกน่านน้ำไม่สามารถออกไปทำการประมงได้

ในด้านความคิดเห็นของภาคเอกชนก็มีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์²⁸ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทยด้วย ได้รายงานว่ที่ผ่านมการประมงทะเลนอกน่านน้ำไทยประสบปัญหาในหลายด้าน ดังนี้

²⁶ มติชนออนไลน์, สมาคมประมงยี่มออก ‘บึกอู๋’ เผยเจอจาวพม่าลงตัวนำเข้าแรงงาน 4.2 หมื่นคน ธ.ค.นี้ [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา : https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_1089446 [9 กรกฎาคม 2561]

²⁷ กระทรวงแรงงาน, กนร.เห็นชอบมาตรการเร่งด่วนชั่วคราวแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเล [ออนไลน์], 2562, กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ แหล่งที่มา : <http://www.mol.go.th/en/node/78204> [9 กรกฎาคม 2562]

²⁸ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, (ก) ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทยทั้ง ระบบ (เพื่อแก้ไขปัญหาความยั่งยืน (มี Responsible Fishing) การทำการประมงด้วยความ รับผิดชอบ ยุติการทำ การประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไม่มีการควบคุม (ไม่เป็น IUU=Illegal, Un-reported and Un-regulated) และไม่มีการใช้แรงงานบังคับ แรงงาน เด็ก และการค้ามนุษย์ (ไม่มี Force Labour, Child Labour and Human Trafficking) [ออนไลน์], 22 มิถุนายน 2557, แหล่งที่มา : <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/07/ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทย ทั้งระบบ-1.pdf> 18 หน้า, [20 กรกฎาคม 2562]

- 1) มีเรือประมงจำนวนมาก ที่มีศักยภาพในการทำประมงนอกร่านน้ำไทย ในขณะที่ประเทศไทยมีแหล่งประมงนอกร่านน้ำ (ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น) ที่จำกัด
- 2) เรือประมงส่วนใหญ่ฝากอนาคตเอาไว้กับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่มีปัญหามาก และสะสมมานาน จนผู้ประกอบการและชาวประมงต้องกระทำผิดหรือหลบเลี่ยงกฎหมาย (Un-responsible Fishing and IUU)
- 3) เรือส่วนหนึ่งยังคงลักลอบทำประมงในประเทศต่าง ๆ ใกล้เคียง (Un-responsible Fishing and IUU)
- 4) ชาวประมงไทยไม่มีประสบการณ์ในการทำประมงในทะเลหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับปลาทูน่า (ที่ทำอยู่เป็นเพียงส่วนน้อย)
- 5) ชาวประมงไม่รู้ลึกแต่ดร้อนในการที่ตนเองทำผิดระเบียบ ผิดกฎหมายในต่างประเทศ โดยถือเป็นการเสี่ยงโชคมากกว่า (Un-responsible Fishing and IUU)
- 6) ขาดแคลนแรงงานไทยในภาคการประมง เช่นเดียวกับการประมงทะเลในน่านน้ำไทย ทำให้ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (เสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ (Force Labour and Human Trafficking) และส่วนหนึ่งมีการใช้เอกสารแสดงตน (Seaman Book) ปลอมด้วย (IUU)
- 7) ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะราคาน้ำมัน
- 8) ราคาขายสัตว์น้ำต่ำ (เมื่อเทียบกับต้นทุนและค่าใช้จ่าย) และไม่แน่นอน
- 9) มีความเสี่ยงภัยสูง และอันตราย
- 10) ประเทศต่าง ๆ พยายามจะยกเลิก ลด หรือปิดกั้นการให้สัมปทานประมงแก่เรือประมงไทย เพราะกลัวศักยภาพที่เรามีอยู่ ในขณะที่บางประเทศยังมีโอกาส แต่มีข้อจำกัดหลายประการทำให้ผู้ประกอบการไทยและชาวประมงไม่สนใจที่จะเข้าไปทำการประมง
- 11) ชาวประมงไทยไม่พยายามเปลี่ยนรูปแบบของการประกอบการ จากการขอใบอนุญาตมาเป็นการร่วมทุน เพื่อแก้ปัญหาการประมงนอกร่านน้ำในระยะยาวเนื่องจากความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเงินทุน ในขณะที่ประเทศเจ้าของน่านน้ำต้องการให้ทำการประมงครบวงจรในประเทศของตนมากกว่าการขายสัมปทานจับปลา
- 12) รัฐบาลที่ผ่านมามุ่งเน้นเรื่องการต่อเรือ/ซื้อเรือ เพื่อไปทำการประมงจับปลาทูน่าในทะเลหลวง ซึ่งไม่ใช่ว่าการแก้ปัญหาการประมงนอกร่านน้ำ เพราะไม่สามารถใช้เรือ คน เทคโนโลยี และ ประสิทธิภาพที่มีอยู่ได้ ต้องทำใหม่ ลงทุนใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาไม่ถูกจุด
- 13) หน่วยงานของรัฐขาดความรู้และความเข้าใจ และไม่สนใจแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง จริงจัง และต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีนโยบายและวิธีการ หรือให้การสนับสนุนการประมงนอกร่านน้ำอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง เช่น การจัดหาแหล่งทุนเพื่อการลงทุนในต่างประเทศ การยกเว้นภาษีการ กรนำเข้าสัตว์น้ำที่จับได้ในเขตทะเลหลวง ฯลฯ
- 14) ขาดการคุ้มครองการเดินทางเรือผ่านน่านน้ำและการทำการประมงที่ถูกต้องจากรัฐบาลไทย (กระทรวงการต่างประเทศ) และรัฐชายฝั่ง (ยกเว้นการคุ้มครองจากปัญหาโจรสลัดในพื้นที่อ่าว เปอร์เซีย ที่กองทัพเรือได้ดำเนินการอยู่ แต่มีข้อจำกัดทางงบประมาณทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง)

15) มีเรือประมงบางส่วนที่มีศักยภาพสามารถทำการประมงนอกน่านน้ำไทย (ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอื่น) ได้แต่จอดทิ้งไว้โดยไม่มีการใช้งาน

16) กฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัย (Un-responsible Fishing and IUU)

17) ขาดกองทุนเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ

ภายหลังการแก้ไขปัญหาการทำประมงโอยูยู กรมประมง²⁹ เห็นว่ายังมี ภารกิจหลังปลดใบเหลืองที่เกี่ยวข้องกับการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อเดินหน้าไปสู่ความยั่งยืน ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย ต้องเพิ่มความเข้มงวดจากพระราชกำหนดการประมง 2558 ให้เป็นพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) หากรัฐบาลจะพิจารณาปรับเปลี่ยนพระราชกำหนดการประมงรูปแบบใดควรต้องยึดหลักความเข้มงวดในทุกมาตรา แต่ไม่ควรมีโทษทางอาญา เพราะเป็นการลงโทษที่หนักสำหรับชาวประมง

2) ด้านการบริหารจัดการกองเรือได้ปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น 2 ปีที่แล้วได้มีการปรับขนาดเรือให้ตรงตามความเป็นจริง ต่อจากนี้จะมีการปรับโครงสร้างกองเรืออย่างเหมาะสม และปรับปรุงท่าเทียบเรือ

3) ด้านการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) เป็นรากฐานที่สำคัญของประเทศไทยในอนาคต ที่จะยืนยันถึงประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งทางกรมประมงมั่นใจว่า วันนี้อย่างน้อยประเทศไทยมีระบบ MCS ที่มีประสิทธิภาพดูแลทั้งเรือไทยและเรือต่างชาติ “กรมประมงจะร่วมกับศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. แทนศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ที่ต้องยุบไปตามคำสั่ง ศสช. ให้ปฏิบัติการเดินหน้าตรวจสอบความพร้อมของระบบติดตามเรือ ที่เรียกว่า VMS และเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเรือเก็บรักษาสัตว์น้ำ ณ ศูนย์แจ้งเข้า-แจ้งออกเรือประมง (PIPO) ซึ่งสำคัญมาก ๆ ต่อการนำไปสู่ความยั่งยืน”

4) ด้านการตรวจสอบย้อนกลับ กระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ผ่านมา กรมประมงได้ออกประกาศ 2 ฉบับหลัก (ภายใต้ คือ ประกาศกรมประมง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือและดูแลรักษา ระบบติดตามเรือประมงของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำ และประกาศกรมประมง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศคู่ค้าว่าสินค้าประมงไทยปลอด IUU

5) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไทยต้องรักษามาตรฐานนี้ไว้ และต้องเคารพกฎหมาย ช่วงที่ผ่านมามีกฎหมายที่เข้มงวดเกินไป ดังนั้น กรมประมงจะทำงานร่วมกับชาวประมงต่อไป ถ้ากฎหมายมากเกินไปก็จะปรับเปลี่ยน เช่น การกรอกข้อมูล log book ข้อมูลแรงงานประมง คนเดินเรือต่าง ๆ จะให้ทำเท่าที่จำเป็นและควบคุมได้ ซึ่งตอนนี้เรือต่าง ๆ ได้ทำข้อมูลเรือให้ดีขึ้น

ขณะเดียวกันล่าสุดเรือประมงนอกน่านน้ำ ที่ผ่านมามีตามกฎหมาย พ.ร.ก.ประมง 2558 ไม่ได้ห้ามออกเรือแต่เนื่องจากไม่มีน่านน้ำประเทศใดเปิดรับ การปลดล็อกใบเหลืองจึงส่งผลเชิงเครดิตภาพลักษณ์ประเทศ เริ่มมีการติดต่อกับเมียนมาและปาปัวนิวกินี ที่แจ้งมาว่าพร้อมให้

²⁹ ประชาชาติธุรกิจ, 6 มกราคมหลังพัน IUU เดินหน้าตั้ง “กองทุนเยียวยา-ซื้อเรือคืน” โดยนายอดิศร พร้อมเทพ อธิบดีกรมประมง [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา : <https://www.prachachat.net/economy/news-280127> [16 กรกฎาคม 2562]

เรือประมงไทยเข้าไปจับปลาได้ แม้ว่าต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายของรัฐเจ้าทำนั้น ๆ ในขณะเดียวกัน ไทยต้องมีกฎหมายควบคุมด้วย ขณะนี้กรมประมงอยู่ระหว่างประสานรัฐบาลเพื่อจัดตั้ง “กองทุนประมงเพื่อความยั่งยืน” และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำประมง ซึ่งจะต้องเพิ่มในกฎหมาย พ.ร.ก.ประมงฉบับใหม่ ที่จะต้องทำการแก้ไข และการทำประชาพิจารณ์ก่อน โดยเบื้องต้นแหล่งเงินทุนจะต้องมาจากงบประมาณประเดิมจากภาครัฐ ทั้งค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาต หรือ อาจรวมถึงค่าปรับตามกฎหมายต่าง ๆ

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การทำประมงทะเลมีผลกระทบต่อทรัพยากรประมง ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมทางทะเล อย่างไรก็ตามการทำประมงมีความสำคัญประชากรโลกในด้านความมั่นคงอาหาร ซึ่งภายใต้ การพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2558–2573 ทั่วโลกได้ตระหนักถึงการอนุรักษ์และใช้มหาสมุทร ทะเล และ ทรัพยากรทะเลอื่น ๆ อย่างยั่งยืน ซึ่งการทำประมงไอยูยู เป็นปัญหาหนึ่งที่ประเทศและองค์กร ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงไอยูยู ในแหล่งทำการประมงทุกภูมิภาคทั่วโลก ประเทศไทยได้มีนโยบายในการต่อต้านการทำประมงไอยูยู อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการป้องกันการทำการประมงไอยูยูของกองเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมง นอกน่านน้ำ โดยได้ออกกฎหมายประมงของชาติฉบับใหม่ (พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560) มีแผนปฏิบัติการของชาติในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมง ไอยูยู ทั้งนี้ ในเรื่องของการบริหารจัดการประมงของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอก น่านน้ำจำเป็นต้องควบคุมให้เรือประมงไทยทำการประมงนอกน่านน้ำให้เป็นไปตามกฎระเบียบสากล ตาม UNCLOS 1982 กรอบกฎหมายประมง (พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไข เพิ่มเติม 2560) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงผิด กฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558–2562 รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์และบริหาร จัดการที่กำหนดโดยรัฐชายฝั่งหรือ RFMOs ที่เกี่ยวข้อง โดยการบริหารจัดการประมงที่จำเป็นต้อง สร้างให้เกิดความสมดุลในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านสังคม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการทำประมงและทรัพยากรประมงทะเลในระยะยาว

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึง กฎระเบียบสากล ต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับด้านการประมง ข้อกฎหมายการประมงฉบับใหม่ แผนปฏิบัติการในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงไอยูยู รวมทั้งร่างนโยบายในการแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของการทำประมงไอยูยูของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมง นอกน่านน้ำไทย และกำหนดแนวทางในการป้องกันมิให้เรือประมงที่ชกธงประเทศไทยเหล่านั้น ออกไปทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำไทยต่อไป

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 นโยบายและการพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย

3.1.1 ปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำ พบว่าปัญหาจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือในระดับประเทศ และในระดับผู้ประกอบการ ซึ่งบางส่วนเป็นปัญหาที่รอการแก้ไข และอยู่ระหว่างการแก้ไข ส่วนปัญหาการทำประมง IUU ขณะนี้รัฐได้กำหนดกฎหมายและมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ ออกมา แต่ ณ เดือนพฤษภาคม 2562 มีเรือประมงไทยได้รับอนุญาตออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำในเขตพื้นที่ SIOFA เพียง 1 ลำเท่านั้น ปัญหาที่ยังเกิดขึ้นในการประมงนอกน่านน้ำและจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขมีดังนี้

3.1.1.1 มีระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและมีรายละเอียดที่ซับซ้อนยุ่งยาก ทั้งกฎหมายประมงใหม่ของไทย กฎหมายด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบที่กำหนดโดยรัฐชายฝั่ง และ RFMOs ทำให้เกิดขั้นตอนยุ่งยากและสร้างความสับสนผู้ประกอบการเรือประมง ที่ต้องปรับให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับตลอดเวลา เช่น กฎหมายแรงงาน ระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเรือ กฎระเบียบผู้สังเกตการณ์ เป็นต้น

3.1.1.2 บทลงโทษภายใต้กฎหมายประมงฉบับใหม่ มีความรุนแรงและมีอัตราสูงมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยการจับกุมผู้กระทำความผิดยังมีการใช้วิจารณ์ญาณของพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอยู่ด้วย จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานต่อผู้ประกอบการยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.1.1.3 ประเด็นการประมงได้ถูกนำมาเป็นประเด็นทางการเมืองสำหรับพรรคการเมืองหาเสียงโดยเฉพาะการแก้พระราชกำหนดการประมง พ. ศ 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา 34 69 และ 81 เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวทำให้ชาวประมงได้รับความเดือดร้อนและเสียประโยชน์³⁰ เมื่อการประมงเป็นประเด็นทางการเมืองเพื่อใช้ในการหาเสียงหรือโจมตีฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองแล้ว การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้านการประมงอาจถูกเบี่ยงเบนไปในลักษณะไม่สมคูลปกติ และอาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของภาคประมงอย่างแท้จริง

3.1.1.4 เรือประมงนอกน่านน้ำจำนวนมากยังออกทำประมงไม่ได้ เนื่องจากมีเงื่อนไขด้านการปรับปรุงเรือประมงตามมาตรฐานใหม่ในด้านความปลอดภัย เครื่องมือ ประเภทเรือ ซึ่งจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในการติดตั้งเครื่องมือในการติดตามและเฝ้าระวังและอุปกรณ์หลายอย่าง ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น VMS, ERS, EM, CCTV

³⁰ ไทยโพสต์ “บิกกรมประมง” ตอก “ธนาธร” รัฐไม่จริงแก้ปัญหประมง, 16 มิถุนายน 2562 แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/38681>, [2 สิงหาคม 2562]

ค่าใช้จ่ายรายเดือนของสัญญา VMS รวมทั้งผู้ขอรับใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำต้องมีฐานะทางการเงินเพียงพอในการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย โดยต้องมีใบแจ้งยอดเงินฝากจากสถาบันการเงิน หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่าสิบล้านบาท โดยหลักทรัพย์ดังกล่าวต้องมีใช้เรือประมงลำที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตวางเงินหลักทรัพย์ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท³¹ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการในการลงทุนเหล่านี้เพียงพอ

3.1.1.5 เนื่องจากแหล่งทำการประมงในรัฐชายฝั่งค่อนข้างจำกัดและลดลงจำนวนมาก แหล่งทำการประมงที่มีความเป็นไปได้สูงในปัจจุบันจึงเป็นการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งมีระดับน้ำลึก ซึ่งเรือประมงไทยยังไม่มีประสิทธิภาพในการทำประมงน้ำลึก เพราะส่วนใหญ่ถนัดในการทำประมงอวนลาก ดังนั้น เรือประมงไทยบางส่วนจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะออกไปทำการประมงในเขตทะเลหลวง แต่ต้องการทำประมงในน่านน้ำรัฐชายฝั่งมากกว่า จึงได้พยายามในการลักลอบเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอื่น ด้วยเหตุแหล่งทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศมีจำกัด

3.1.1.6 การปรับเปลี่ยนเครื่องมือ เช่น จากเครื่องมืออวนล้อม เป็นเบ็ดราว หรือนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทั้งนี้เทคโนโลยีก็มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และเร็วมาก ผู้ประกอบการมองว่าไม่คุ้มค่าการลงทุน

3.1.1.7 แม้ตามกฎหมายและกฎระเบียบกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ควบคุมเรือต้องผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำการประมงนอกน่านน้ำไทยในรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศตามหลักสูตรที่กำหนด³² แต่เป็นการอบรมที่เป็นหลักสูตรเฉพาะการณ์เร่งด่วน เพื่อให้ทราบกฎระเบียบ แนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ พื้นฐานความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ควบคุมเรือประมงที่เป็นลูกจ้างผู้ประกอบการยังไม่เพียงพอและล้าสมัย ในเรื่องสัตว์น้ำและทรัพยากรประมง การทำประมงนอกน่านน้ำ การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงในทะเลมหาสมุทร และกฎระเบียบสากล เป็นต้น

3.1.1.8 ขาดแคลนแรงงานที่ถูกกฎหมายเพื่อทำงานบนเรือประมงไทยที่จะออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถออกเรือไปทำการประมงนอกน่านน้ำได้หรือทำให้ผู้ประกอบการหันไปลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมายโดยไม่มีทางออก

3.1.2 นโยบายและยุทธศาสตร์การประมงนอกน่านน้ำ

ภาครัฐโดยกรมประมงได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนประมงนอกน่านน้ำที่เกี่ยวข้องได้ร่างนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำอย่างยั่งยืน ซึ่งได้นำเสนอต่อคณะกรรมการประมงแห่งชาติแล้ว ทั้งนี้ ด้วยประเทศอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

³¹ กรมประมง (ก) กฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 7ก ลงวันที่ 17 มกราคม 2562, 2562

³² กรมประมง (ก) กฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 7ก ลงวันที่ 17 มกราคม 2562, 2562 และ กรมประมง (ข) ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักสูตรการอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 236 ตอนพิเศษ 27 ง ลงวันที่ 30 มกราคม 2562, 2562

ร่างนโยบายจึงยังมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และยังมีได้จัดทำแผนงานโครงการสำหรับนโยบายให้สมบูรณ์

ร่างนโยบายด้านการประมงนอกน่านน้ำได้เน้นการส่งเสริมและพัฒนาที่คำนึงถึงความรับผิดชอบและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชาวประมงในการกำหนดแนวทางความร่วมมือด้านประมงกับต่างประเทศด้วย พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการทำประมงทะเลเล็ก โดยได้คำนึงถึงศักยภาพของการประมงทะเลของไทยและความพร้อมที่มีมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ที่จะเข้าไปร่วมทำการประมงในรัฐชายฝั่งต่าง ๆ หรือทำการประมงในทะเลหลวงอย่างถูกต้องตามหลักปฏิบัติสากล นโยบายด้านการประมงนอกน่านน้ำมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดการทำประมงนอกน่านน้ำที่ยั่งยืน โดยเร่งพัฒนาการจัดทำฐานข้อมูลประมงนอกน่านน้ำให้ครอบคลุมทุกมิติ เช่น จำนวนและประเภทเครื่องมือประมง ขนาดเรือประมง ลูกเรือ ตลอดจนนโยบายการใช้ทรัพยากรและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับโครงสร้างในการพัฒนาศักยภาพของภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐมีบทบาทเข้าไปควบคุมให้การทำประมงนอกน่านน้ำเป็นไปตามกฎเกณฑ์ เงื่อนไขที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือของกองเรือประมงไทยเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต จากการวิเคราะห์ปัญหาการประมงนอกน่านน้ำซึ่งหากไม่แก้ไขอาจทำให้เกิดการทำประมงไอยูยูนอกน่านน้ำได้ การประมงนอกน่านน้ำเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่น่ารายได้และวัตถุดิบสัตว์น้ำเข้าประเทศเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป ดังนั้น ควรกำหนดร่างนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อให้แก้ไขปัญหาที่มีอยู่ให้ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการทำประมงนอกน่านน้ำ ดังนี้

3.1.2.1 การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการประมงนอกน่านน้ำ

ปัจจุบันกรมเจ้าท่าและกรมประมงได้จัดทำฐานข้อมูลเรือประมงพาณิชย์ (ขนาดตั้งแต่ 10 ตันกลอสขึ้นไป) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบเรือประมงและการทำประมง ทั้งนี้ หากมีการอนุญาตให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ กรมประมงในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบในการอนุญาตทำประมงจำเป็นต้องจัดทำฐานข้อมูลของเรือประมงและการทำประมงนอกน่านน้ำของไทยโดยเฉพาะ โดยฐานข้อมูลดังกล่าวควรเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลทะเบียนเรือของกรมเจ้าท่า และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลการนำเข้าสัตว์น้ำ เพื่อสามารถทวนสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ควรเป็นฐานข้อมูลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และลดความผิดพลาดจากการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่

3.1.2.2 การปรับโครงสร้างและพัฒนาศักยภาพองค์กรภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำไทย

ในส่วนขององค์กรภาครัฐ ควรพัฒนาให้มีหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะเพื่อควบคุมและพัฒนาการประมงนอกน่านน้ำของไทย เพื่อให้การปฏิบัติงานกับภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการเจรจาและสร้างร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐชายฝั่ง และ RFMOs เพื่อหาแหล่งทำการประมงนอกน่านน้ำเพิ่มให้แก่เรือประมงนอกน่านน้ำของไทย รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์กฎระเบียบและข้อบังคับในการทำประมงของรัฐชายฝั่งที่มีศักยภาพและ RFMOs โดยปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันเสมอและประสานงานกับผู้ประกอบการเรือประมงนอกน่านน้ำทราบโดยตลอด เพื่อให้ปฏิบัติในการทำประมงให้สอดคล้องกับกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็น

ของคุณวิชาญ³³ ที่ควรมีหน่วยงานในการกำกับของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการการประมงนอกน่านน้ำอย่างเป็นอิสระและครบวงจร ทั้งนี้ภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการพัฒนาการทำประมงให้เป็นที่ยอมรับของรัฐชายฝั่งและ RFMOs ในปัจจุบันเรือประมงนอกน่านน้ำควรปรับเปลี่ยนทำการประมงที่ไม่ทำลายล้าง และใช้เครื่องมือทำประมงที่ได้รับการยอมรับในสากลให้มากขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการทำประมงนอกน่านน้ำ เช่น ท่าเทียบเรือ ระบบการขนส่งทางบก ให้มีมาตรฐาน มีความสะดวก และเพียงพอ

3.1.2.3 การหาแหล่งประมงนอกน่านน้ำที่มีศักยภาพ

ด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยมีจำกัดและอยู่ระหว่างการฟื้นฟู การส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำจึงมีความสำคัญ สามารถนำสัตว์น้ำมาป้อนโรงงานแปรรูปและบริโภคภายในประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องมีแนวทางและแผนงานที่ชัดเจนในการหาแหล่งประมงนอกน่านน้ำใหม่เพิ่มเติมให้แก่เรือประมงไทย

3.1.2.4 การบริหารจัดการและควบคุมดูแลการทำประมงนอกน่านน้ำไทย

ขณะนี้รัฐบาลได้พัฒนาในการกำหนดมาตรการสำหรับเรือประมงนอกน่านน้ำในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring Control and Surveillance: MCS) รวมทั้งวางระบบการควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ ต่าง ๆ เช่น VMS, ERS, และ EM รวมทั้ง เครือข่ายฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อมุ่งเป้าประสงค์เฉพาะการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงไอยูยู นอกน่านน้ำไทยเท่านั้น ซึ่งมีได้มีมาตรการในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการทำประมงนอกน่านน้ำแก่ภาคเอกชนผู้ประกอบการอย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงมาตรการในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยูของรัฐบาลไทยที่ผ่านมาโดยอยู่ระหว่างการจัดซื้อเรือประมงคืนจำนวน 670 ลำเท่านั้น³⁴ อย่างไรก็ตาม นายอภิสิทธิ์ เตชะนิธิสวัสดิ์ นายกสมการประมงนอกน่านน้ำไทยต้องการให้ภาครัฐต้องพุ่งเป้าดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบภายหลังการปลดใบเหลืองว่าจะช่วยเหลือชาวประมงได้อย่างไร โดยเฉพาะนโยบายการซื้อเรือประมงคืนซึ่งยังไม่มีความก้าวหน้ามากนัก³⁵

³³ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, (ก) ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทยทั้งระบบ (เพื่อแก้ไขปัญหาความยั่งยืน (มี Responsible Fishing) การทำการประมงด้วยความ รับผิดชอบ ยุติการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม (ไม่เป็น IUU=Illegal, Un-reported and Un-regulated) และไม่มีการใช้แรงงานบังคับ แรงงาน เด็ก และการค้ามนุษย์ (ไม่มี Force Labour, Child Labour and Human Trafficking) [ออนไลน์], 22 มิถุนายน 2557, แหล่งที่มา : https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/07/ข้อเท็จจริง_ปัญหา_อุปสรรค_และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทยทั้งระบบ-1.pdf 18 หน้า, [20 กรกฎาคม 2562]

³⁴ ประชาชาติธุรกิจ, 6 มาตรการหลังพ้น IUU เดินทางตั้ง “กองทุนเยียวยา-ซื้อเรือคืน” โดยนายอดิศร พร้อมเทพ อธิบดีกรมประมง [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา : <https://www.prachachat.net/economy/news-280127> [16 กรกฎาคม 2562]

³⁵ ฐานเศรษฐกิจ, มุมมอง “IUU Day” 3 นายกสมการประมงไทย [ออนไลน์], 2562, แหล่งที่มา : <http://www.thansettakij.com/content/402093> [26 กรกฎาคม 2561]

3.2 มาตรการการควบคุมการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2558–2561 ประเทศไทยได้ปรับปรุงแก้ไขกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการควบคุมการทำประมงทั้งในน่านน้ำและการประมงนอกน่านน้ำ นอกจากการออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายประมงหลักของชาติแล้ว ยังได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเรือไทยโดยออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งบังคับใช้เมื่อ 29 ธันวาคม 2561 ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการ จัดทำฐานข้อมูลเรือไทยที่ใช้ทำการประมง ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือสนับสนุนการประมง เพื่อใช้ในการติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังมิให้มีการนำเรือไปใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจากการจัดทำฐานข้อมูล ปรากฏว่ามีเรือบางส่วนที่เจ้าของเรือแจ้งว่าเรือจม สูญหาย จำหน่าย จ่าย หรือโอนให้แก่ผู้อื่นโดยไม่สามารถ แสดงหลักฐานและไม่สามารถติดตามหรือตรวจสอบได้ว่าเรืออยู่ที่ใด จึงมีความเสี่ยงที่จะมีการนำเรือดังกล่าว ไปใช้ทำการประมง ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือสนับสนุนการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรกำหนดมาตรการ ป้องกันมิให้มีการนำเรือประมง เรือขนถ่ายสัตว์น้ำ และเรือสนับสนุนการประมงดังกล่าวกลับเข้ามาจดทะเบียน เป็นเรือไทย หรือนำมาใช้ทำการประมง ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือสนับสนุนการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการประมงได้อย่างยั่งยืน³⁶

เรือประมงที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ตามพื้นที่ที่เข้าไปทำการประมงได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ทำการประมงในน่านน้ำของรัฐต่างประเทศ
- 2) ทำการประมงในทะเลหลวงภายใต้การบริหารจัดการโดยองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค ได้แก่ IOTC, SIOFA เป็นต้น
- 3) ทำการประมงในทะเลหลวงนอการบริหารจัดการของ RFMOs

นอกจากนี้ ยังมีเรือขนถ่ายสัตว์น้ำซึ่งเป็นเรือที่ไปรับสัตว์น้ำจากเรือประมงที่ออกไปทำการประมง ซึ่งตามกฎหมายประมงใหม่ เป็นเรือประมงชนิดหนึ่งที่ใช้ทำการขนถ่ายสัตว์น้ำ ขนส่งสัตว์น้ำ แปรรูปสัตว์น้ำ หรือเก็บรักษาสัตว์น้ำเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เรือขนถ่ายสัตว์น้ำจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำกับกรมประมงก่อน และจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดเช่นเดียวกับเรือประมง

ดังนั้น การบริหารจัดการและควบคุมดูแลเรือประมงในแต่ละกลุ่มจึงแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการประมงจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับขั้นตอนการออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำให้ถูกต้องตามกฎหมายประมงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย และกฎหมายของรัฐชายฝั่ง หรือมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงของ RFMOs ที่เข้าไปทำการประมง หากพิจารณาตามกลุ่มการทำประมงข้างต้น มาตรการหลักในการควบคุมป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยู มีดังนี้

³⁶ กรมเจ้าท่า, พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 112 ก ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2561 [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา : http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/112/T_0084.PDF, [2 กรกฎาคม 2562]

1) การทำประมงในน่านน้ำของรัฐต่างประเทศ

1.1) เรือประมงต้องขออนุญาตออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ และแจ้งการเข้า-ออกของเรือ ให้ศูนย์ PIPO ทราบและตรวจสอบทุกครั้ง

1.2) ตรวจสอบการได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่งที่อนุญาตให้เข้าไปทำการประมง เช่น สัญญาทำการประมง ใบอนุญาตทำการประมง (Fishing License) ควรประสานหรือเจรจากับรัฐชายฝั่งเพื่อหาวิธีการตรวจสอบว่าเรือประมงไทยได้รับอนุญาตหรือไม่ โดยใช้ระยะเวลาตรวจสอบให้น้อยที่สุด เช่น การแจ้งรายชื่อเรือประมงที่ได้รับอนุญาต โดยอาจจัดให้มี Contact point หรือกลไกในการประสานงาน

1.3) ร่วมมือกับรัฐชายฝั่งที่เรือไทยเข้าไปทำการประมงอย่างใกล้ชิดเพื่อแก้ไขปัญหาประมงที่อาจจะเกิดขึ้น โดยอาจติดต่อผ่านทาง contact point ของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ

1.4) ติดตาม ตรวจสอบ และเผื่อระวัง (MCS) มิให้เรือทำการประมงผิดกฎหมายด้วยระบบ VMS, ERS, EM

1.5) ดำเนินการเจรจาความร่วมมือด้านการประมงกับรัฐชายฝั่งต่าง ๆ โดยการจัดทำ MOU ด้านการประมง เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือและเป็นกลไกสำหรับแก้ไขปัญหาประมง พร้อมศึกษาลู่ทางและโอกาสในการร่วมมือด้านการทำประมงในรูปแบบต่าง ๆ กับรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ที่มีศักยภาพด้านการประมง

1.6) บังคับใช้บทลงโทษทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการเรือประมงให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และเป็นธรรม

2) การทำประมงในทะเลหลวงภายใต้การบริหารจัดการโดย RFMOs

2.1) แจ้งรายชื่อเรือประมงไทยและเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่ได้รับอนุญาตให้ออกไปทำการประมงในทะเลหลวงไปยัง RFMO เพื่อขึ้นบัญชีเรือที่อนุญาตของ RFMO นั้น

2.2) รายงานกิจกรรมการขนถ่ายสัตว์น้ำในเขตรับผิดชอบของ RFMOs นั้น ๆ

2.3) ศึกษาข้อมติต่าง ๆ ที่เป็นปัจจุบันของ RFMOs เกี่ยวกับการทำการประมงในทะเลหลวง เพื่อแจ้งให้ผู้ประกอบการประมงนอกน่านน้ำทราบและให้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

2.4) แลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมงไอยูยู ระหว่างรัฐกับ RFMOs ผู้แทนไทยที่เข้าร่วมการประชุมประจำปีของ RFMOs พร้อมทั้งประสานงานในเรื่องรายชื่อเรือประมงไอยูยู

2.5) จัดทำระบบฐานข้อมูลเรือประมงนอกน่านน้ำโดยบูรณาการข้อมูลกับกองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกรมประมงร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดทำระบบฐานข้อมูลเรือประมงนอกน่านน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบเรือประมงและบริหารจัดการ

2.6) ปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการที่กำหนดโดย RFMOs และในฐานะภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ RFMO ส่งเสริมและสนับสนุนให้เรือประมงไทยปฏิบัติตามมาตรการอนุรักษ์และจัดการ พร้อมทั้งรายงานข้อมูลผลการดำเนินการตามสถานะของไทยใน RFMOs ตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด

2.7) พิจารณาการเข้าเป็นสมาชิก RFMOs ที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิต่าง ๆ ในฐานะสมาชิก เช่น โควตาเรือประมง รวมทั้งเป็นเวทีสำหรับแก้ไขปัญหาประมงกับประเทศที่เป็นสมาชิก RFMOs นั้น ๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ ข้อดีข้อเสียจากการเข้าเป็นสมาชิก

3. การทำประมงในทะเลหลวงนอกการบริหารจัดการของ RFMOs

3.1) เรือประมงต้องได้รับอนุญาตจากกรมประมง เมื่อมีการขนถ่ายสัตว์น้ำจะต้องมีผู้สังเกตการณ์บนเรือขณะทำการขนถ่ายสัตว์น้ำ แจ้งผู้ประกอบการประมงนอกน่านน้ำทราบแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวงซึ่ง RFMOs ไม่ได้บริหารจัดการ

3.2) จัดทำระบบการตรวจสอบสมุดบันทึกการทำประมง การรายงานการซื้อขายสัตว์น้ำ การขนถ่ายสัตว์น้ำรวมทั้งพัฒนาระบบการตรวจสอบย้อนกลับที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบให้ชัดเจน

3.3) ตรวจสอบและเฝ้าระวังเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำโดยใช้ระบบ VMS และอื่น ๆ จัดทำแผนงาน ขั้นตอน และวิธีการ ตรวจสอบ (MCS) โดยบูรณาการด้านการใช้ระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง และมีระบบแจ้งเตือนเรือประมงในทันทีที่มีความเสี่ยงต่อการทำประมงผิดกฎหมาย การรุกรานน่านน้ำ เป็นต้น

ประเทศไทยจะต้องดำเนินการควบคุมการทำประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงของเรือประมงนอกน่านน้ำไทยที่ซีกธงไทย ทั้งในทะเลหลวงและในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายไทยและกฎระเบียบการทำประมงภายใต้องค์การการจัดการประมงระดับภูมิภาค หรือรัฐควบคุมชายฝั่งอื่น เพื่อป้องกันการทำประมง โอยูยู ภายใต้กรอบกฎหมายประมงใหม่ และกฎหมายเรือไทย หน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบได้แก่ กรมประมง และกรมเจ้าท่าตามลำดับ ได้ออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดมาตรการและขั้นตอนปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติและหน่วยงานภาครัฐบังคับใช้กฎหมายได้ โดยกรมประมงได้ออกกฎหมายลำดับรอง (กฎกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และประกาศกรมประมง) ที่เกี่ยวข้องในการออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำแล้วจำนวน 15 ฉบับ โดยกำหนดมาตรการสำหรับควบคุมเรือประมง เรือขนถ่ายสัตว์น้ำ การทำประมง และการขนถ่ายสัตว์น้ำ ดังสรุปในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กฎหมายลำดับรองในการควบคุมการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย

ที่	ประเด็น/มาตรการควบคุม	กฎหมายลำดับรอง
1	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562
2	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562
3	การขึ้นทะเบียนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562

ที่	ประเด็น/มาตรการควบคุม	กฎหมายลำดับรอง
4	หลักเกณฑ์ วิธีในการขึ้นทะเบียนเรือขนถ่ายสัตว์น้ำกักบังค์การ บริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค พ.ศ. 2561	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2561
5	กำหนดหลักสูตรการอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำการประมงนอก น่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลง วันที่ 25 มกราคม 2562
6	กำหนดหลักเกณฑ์เครื่องหมายประจำเครื่องมือประมงและ เครื่องหมายประจำอุปกรณ์ช่วยทำการประมง พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 25 มกราคม 2562
7	การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	กฎกระทรวงเกษตรฯ ลงวันที่ 7 มกราคม 2562
8	แบบคำขอรับใบอนุญาต ใบอนุญาต คำขอต่อระยะเวลาทำการ ประมง คำขอเพิ่มเครื่องมือที่จะใช้ทำการประมง คำขอเปลี่ยนแปลง เครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ทำการประมง คำขอแก้ไข รายการในใบอนุญาต คำขอรับใบแทนใบอนุญาต คำขอเปลี่ยนแปลง เขตพื้นที่ที่ประสงค์จะทำการประมงน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 10 เมษายน 2562
9	หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมงสำหรับ เรือประมงน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562
10	หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำเครื่องหมายประจำเรือขนถ่าย สัตว์ น้ำสำหรับเรือขนถ่ายสัตว์น้ำนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562
11	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือประมงน่านน้ำไทยที่ทำการ ประมงในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการประมง ในมหาสมุทรอินเดียตอนใต้ พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562
12	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำนอกน่านน้ำไทยที่ ทำการขนถ่ายสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กรอบความตกลงว่า ด้วยการประมงในมหาสมุทรอินเดียตอนใต้ พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562
13	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือประมงน่านน้ำไทยที่ทำ ประมงในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2561	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2561
14	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำนอกน่านน้ำไทยที่ ทำการขนถ่ายสัตว์น้ำในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ คณะกรรมการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2561	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2561
15	หลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติของเรือน้ำมัน ที่ทำการขนถ่ายน้ำมันใน เขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการทำการประมง ใน มหาสมุทรอินเดียตอนใต้ พ.ศ. 2562	ประกาศกรมประมง ลงวันที่ 11 มกราคม 2562

ทั้งนี้ กรอบกฎหมายประมงใหม่ได้กำหนดบทลงโทษเป็นมาตรการทางการปกครองไว้ในอัตราที่สูงมาก ค่าปรับอยู่ระหว่างตั้งแต่ 10,000–30,000,000 บาท โดยกำหนดการปรับเป็นสัดส่วนของการกระทำความผิด อัตราโทษจะสูงหากเป็นการกระทำความผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฯ หรือการกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยับยั้งในการกระทำความผิด เพราะจะไม่คุ้มค่าหากเสี่ยงกระทำความผิดดังกล่าว ในส่วนของมาตรการทางปกครอง จะเป็นลักษณะยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอ้อยู และกักเรือประมง หรือในกรณีที่กระทำความผิดใช้แรงงานผิดกฎหมายบนเรือประมง เจ้าของเรือจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการประมง และนายเรือหรือผู้ควบคุมเรือจะถูกเพิกถอนประกาศนียบัตร สรุบบทลงโทษและ มาตรการทางปกครองในส่วนการกระทำความผิดในการทำประมงนอกน่านน้ำ ภายใต้พระราชกำหนดการประมงฉบับใหม่ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย ดังตารางภาคผนวกที่ 1

มาตรการในการป้องกันการทำประมงไอ้อยูนอกน่านน้ำของเรือประมงไทย โดยหลักการจะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงไอ้อยู ของไทย ซึ่งประกอบด้วยดำเนินการตามมาตรการรัฐเจ้าของธง มาตรการรัฐชายฝั่ง มาตรการรัฐเจ้าของท่า และมาตรการรัฐตลาด รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศอื่น ๆ ก็ดำเนินการเพื่อต่อต้านการประมงไอ้อยูไปในทิศทางเช่นเดียวกันนี้ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเคยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเช่นเดียวกับไทย และสหภาพยุโรปได้ปลดใบเหลืองให้ทั้งสองประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2558 ต่างได้กำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงไอ้อยู โดยได้พัฒนาปรับปรุงกรอบกฎหมายประมงใหม่ ปรับปรุงระบบการตรวจสอบควบคุมรวมทั้งยกระดับระบบการตรวจสอบย้อนกลับของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ³⁷ สาธารณรัฐเกาหลีได้ปรับปรุงกฎหมายการทำประมงนอกน่านน้ำ (Distant Water Fisheries Development Act: DWFD Act) โดยได้นำบทลงโทษที่สูงขึ้นมาบังคับใช้กับการทำประมงไอ้อยู ปรับปรุงและขยายการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance: MCS) ได้จัดตั้ง Fisheries Monitoring Centre ที่สามารถควบคุมเรือประมงของตนที่ทำการประมงอยู่ในทุกมหาสมุทรเพื่อป้องกันเรือประมงเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำที่หวงห้ามการขนถ่ายและการทำสัตว์น้ำไอ้อยูขึ้นท่า และติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือ vessel monitoring system (VMS) บนเรือประมงนอกน่านน้ำที่ซักงของตนทุกลำ (มีประมาณ 300 ลำ) เพิ่มจำนวนและคุณภาพของผู้สังเกตการณ์บนเรือ เรือทุกลำมีระบบสมุดบันทึกการทำประมงอิเล็กทรอนิกส์ (electronic logbook system) ซึ่งสามารถรายงานข้อมูลการทำประมงและผลจับสัตว์น้ำ ณ เวลาปัจจุบัน³⁸ และในปัจจุบันได้พัฒนาให้มีระบบ Electronic Monitoring ด้วยแล้ว

³⁷ EJF, OCEANA, PEW, EU Regulation to combat illegal fishing Third country carding process, Success for South Korea and the Philippines, [Online], 2015, Available from : http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study2.FINAL_EN_.pdf

³⁸ Yang Young Jin, 2018 Korean Distant Water Fisheries Policy to Eliminate IUU Fishing, International Conference for Sustainable Overseas Fisheries 221-22 November 2018, Westin

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็เช่นเดียวกันได้ทำการปรับปรุงกรอบกฎหมาย นำมาตรการอนุรักษ์ และบริหารจัดการประมงของ RFMOs มาบังคับใช้ในกฎหมายของตน นำมาตรการใหม่สำหรับเรือประมงนอกน่านน้ำ รวมทั้งระบบลงโทษที่เข้มข้นสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับไอยูยู นอกจากนี้ภาครัฐเคยียบใหม่ในการตรวจสอบย้อนกลับมาใช้แล้ว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้จัดตั้งศูนย์ fisheries monitoring centre และมีระบบ VMS ที่ส่งสัญญาณที่เป็นปัจจุบัน เพื่อควบคุมเรือประมงนอกน่านน้ำของตนที่ทำการประมงในพื้นที่ RFMOs ต่าง ๆ ได้แก่ WCPFC, IOTC and ICCAT จัดตั้งระบบการออกใบอนุญาตทำประมงอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนข้อมูลการขนถ่ายสัตว์น้ำและการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า³⁹

ไต้หวันเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปและปลดใบเหลืองเมื่อปี พ.ศ. 2562 นี้ ไต้หวันมีเรือประมงที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำจำนวนมาก มากกว่า 2,000 ลำทำการประมงนอกน่านน้ำ⁴⁰ ไต้หวัน แก้ไขปัญหาการประมงไอยูยู เป็นการปฏิรูปกรอบกฎหมายประมงนอกน่านน้ำ โดยปรับปรุงระบบอนุญาตทำการประมง บทลงโทษรุนแรง บังคับใช้มาตรการอนุรักษ์ และบริหารจัดการประมงของ RFMOs สร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบและสืบสวน และเพิ่มมาตรการพิเศษสำหรับเรือที่มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งในระบบ MCS โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการ MCS จัดทำระบบ E-logbook ระบบบูรณาการข้อมูลสำหรับการประมงทะเล (ประกอบด้วยระบบการบริหารจัดการประมง ระบบการรายงานผลจับ ระบบการบริหารจัดการการทำประมงนอกน่านน้ำ และระบบ VSM) และสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ⁴¹

สำหรับมาตรการป้องกันมิให้เรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำต้องวางมาตรการในการควบคุม 3 ส่วน คือ มาตรการควบคุมก่อนเรือออกไปทำการประมง การควบคุมขณะทำการประมง และการควบคุมเมื่อกลับเข้าท่าภายหลังการทำประมง ดังนี้

3.2.1 มาตรการการควบคุมก่อนเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ

ก่อนออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ เรือจะต้องถูกตรวจสอบว่ามีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และกฎระเบียบที่วางไว้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออก ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่บูรณาการในการตรวจสอบระหว่าง

Chosun Busan Hotel, Republic of Korea, p, 20-24, and Ministry of Oceans and Fisheries 2014 National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated, Korea 129 pp.

³⁹ EJF, OCEANA, PEW, EU Regulation to combat illegal fishing Third country carding process, Success for South Korea and the Philippines, [Online], 2015, Available from : http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study2.FINAL_.EN_.pdf

⁴⁰ Fisheries Agency, Fisheries of the Republic of China (Taiwan) 2015, [Online], 2015 Available from : <https://www.fa.gov.tw/en/FisheriesofROC/content.aspx?id=2&chk=05d9ffd2-651d-4686-a2d1-a44413152366¶m=pn%3d1> [120 July 2019]

⁴¹ Chia-Chun WU, Taiwan's Role in Sustainable Fishing and Improvement , International Conference for Sustainable Overseas Fisheries 221-22 November 2018, Westin Chosun Busan Hotel, Republic of Korea, 2018

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประมง กรมเจ้าท่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ผู้จะได้รับอนุญาตให้สามารถทำการประมงนอกน่านน้ำ จะต้องดำเนินการ ดังนี้

3.2.1.1 เรือประมงจะต้องจดทะเบียนเป็นเรือประมงไทย ตามกฎหมายเรือไทย ของกรมเจ้าท่า รวมทั้งต้องได้รับอนุญาตใช้เรือ ซึ่งเรือประมงต้องผ่านการตรวจสอบโดยกรมเจ้าท่า เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ทั้งในด้านความปลอดภัย และการจดทะเบียนที่ถูกต้อง

3.2.1.2 เรือประมงต้องได้รับใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งมีการตรวจสอบคุณสมบัติของเรือประมงที่มีความประสงค์ที่จะออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ และจะต้องไม่มีประวัติการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตทำการประมง ดังนี้

1) ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีกรรมสิทธิ์ในเรือประมงที่จะทำการประมงนอกน่านน้ำ

2) ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีฐานะทางการเงินเพียงพอในการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย โดยต้องมีใบแจ้งยอดเงินฝากจากสถาบันการเงิน (Bank statement) ไม่ต่ำกว่าสิบล้านบาท หรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่าสิบล้านบาท โดยหลักทรัพย์ดังกล่าวต้องมีใช้เรือประมงลำที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

3) ผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ควบคุมเรือต้องผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำการประมงนอกน่านน้ำไทยในรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามหลักสูตรที่กำหนด

4) ผู้ขอรับใบอนุญาตทำการประมงในเขตของรัฐชายฝั่ง ต้องมีหลักฐานแสดงการได้สิทธิในการทำกาประมงในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐชายฝั่งนั้น ในกรณีการขอรับใบอนุญาตทำการประมงที่อยู่ในเขตทะเลหลวงซึ่งอยู่ในเขตความควบคุมดูแลขององค์การระหว่างประเทศ ต้องเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก คือ IOTC และ SIOFA เท่านั้น

3.2.1.3 เรือประมงต้องติดตั้งระบบระบุตำแหน่งเรือประมง (Vessel Monitoring System (VMS) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนดตามมาตรา 81(1)

3.2.1.4 เรือประมงต้องมีหนังสือรับรองมาตรฐานด้านสุขอนามัยในเรือประมงตามมาตรา 98

3.2.1.5 เครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ทำการประมง ต้องเป็นประเภท ชนิด ขนาด และมีจำนวนตรงตามที่ระบุไว้ในคำขอรับใบอนุญาต ซึ่งต้องไม่ขัดกับข้อกำหนดและเงื่อนไขของรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศที่จะเข้าไปทำการประมง

3.2.1.6 อุปกรณ์ช่วยทำการประมงที่จะนำมาใช้สนับสนุนเครื่องมือทำการประมง ต้องเป็นประเภท ชนิด และมีจำนวนตรงตามที่ระบุไว้ในคำขอรับใบอนุญาต และต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศ

เมื่อเจ้าของเรือได้รับใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำแล้ว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กรมประมงจะดำเนินการนำเรือไปขึ้นทะเบียนกับ RFMOs ที่ไทยเป็นสมาชิก ได้แก่ IOTC หรือ SIOFA และเรือมีความประสงค์จะออกไปทำการประมงในพื้นที่นั้น

2) จัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมงและเครื่องมือประมงตามข้อกำหนดของ RFMOs

3) การติดตั้งระบบการรายงานอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Reporting System: ERS) และ ระบบการติดตามเฝ้าระวังอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring System: EM)

ก่อนนำเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ เจ้าของเรือจะต้องดำเนินการการแจ้งเข้า-ออกท่าของเรือประมง โดยศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออก (PIPO) การแจ้งออกสำหรับเรือประมง และเรือขนถ่ายนอกน่านน้ำนั้น เจ้าหน้าที่ PIPO ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะทำการตรวจสอบเอกสารและตรวจทางกายภาพของเรือให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เช่น อุปกรณ์ความปลอดภัย เครื่องหมายประจำเรือ เครื่องมือประมงมีความถูกต้องตรงกับใบอนุญาตระบบ VMS รวมถึงแรงงานบนเรือประมง โดยเป็นการตรวจร่วมกันหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออก

3.2.2 มาตรการการควบคุมขณะเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ

ขณะเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำทำการประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำในทะเลหลวง หรือน่านน้ำรัฐชายฝั่งอื่น ๆ กรมประมงไทยจะต้องสามารถติดตามตรวจสอบตำแหน่งรวมทั้งพฤติกรรมของเรือประมงและเรือขนถ่ายดังกล่าวได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ เรือต้องจัดทำรายงานการทำการประมงในสมุดบันทึกการทำประมง และรายงานการขนถ่ายสัตว์น้ำ

3.2.2.1 ระบบติดตามตำแหน่งเรือประมง Vessel Monitoring System (VMS)

มาตรการการติดตามเรือประมงนอกน่านน้ำโดยระบบ VMS เป็นการควบคุมติดตามมิให้เรือประมงเข้าไปทำการประมงในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตทำการประมงของเรือลำนั้น ๆ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการติดตาม (Tracking) ตำแหน่งเรือจาก VMS จะสามารถใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี และอธิบายโต้แย้งพฤติกรรมกรรมการทำประมงในกรณีมีข้อพิพาทใด ๆ ที่ได้รับการยอมรับได้ เรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำจะต้องติดตั้งระบบติดตามตำแหน่งเรือประมง โดยต้องใช้งานได้ตลอดเวลาและส่งสัญญาณทุก 1 ชั่วโมง ซึ่งเจ้าหน้าที่ศูนย์ FMC จะสามารถตรวจสอบตำแหน่งเรือได้จากระบบติดตามตำแหน่งเรือดังกล่าว และสามารถวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการทำประมงได้ เพื่อให้มั่นใจว่าระบบ VMS บนเรือประมงทำงานและส่งสัญญาณมายังศูนย์ FMC ตลอดเวลา ผู้เกี่ยวข้องควรปฏิบัติตามขั้นตอนการปฏิบัติที่กำหนดไว้ (Standard of Operation Procedure: SOP) สำหรับเรือนอกน่านน้ำ ขั้นตอนการดำเนินการกรณีสัญญาณ VMS ขาดหาย สำหรับเรือประมงนอกน่านน้ำ มีดังนี้

1) เมื่อตรวจพบสัญญาณ VMS ขาดหาย เป็นระยะเวลา 1.05 ชม. ตรวจสอบความขัดข้องของระบบสารสนเทศภายในกรมประมง, สพร. ดาวเทียมสื่อสาร ว่าใช้งานได้ปกติหรือไม่

2) เมื่อระยะเวลาขาดหายของ VMS เป็นระยะเวลา 2.05 ชม. เจ้าหน้าที่ดำเนินการแจ้งเจ้าของเรือ และผู้ควบคุมเรือผ่านทางโทรศัพท์ฯ/ส่งข้อความ เพื่อให้ตรวจสอบความขัดข้อง โดยในระหว่างการแก้ไข ให้เจ้าหน้าที่ติดตามเรือผ่านทางระบบ AIS /Satellite Broadband (ถ้ามี)

3) กรณีที่ไม่สามารถแก้ไขได้

กรณีที่ 1: ในกรณีที่เรือมีอุปกรณ์สำรอง หากครบ 12 ชั่วโมงแล้ว สัญญาณยังไม่กลับมาให้ดำเนินการเปลี่ยนอุปกรณ์สำรองทันที

กรณีที่ 2: ในกรณีที่ไม่มีอุปกรณ์สำรอง หรือเมื่อเปลี่ยนอุปกรณ์สำรองแล้วแต่ยังไม่สามารถใช้งานได้ ให้เรือประมงสามารถทำประมงต่อได้อีก 30 วัน แต่หากสามารถติดตามเรือได้จากระบบอื่น ๆ เช่น AIS /Satellite Broadband ให้เรือสามารถทำประมงต่อได้ 90 วัน นับจากที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่

4) เมื่อครบตามระยะเวลาที่กำหนดแล้วแต่ยังไม่สามารถแก้ไขให้สัญญาณกลับมาได้ ต้องหยุดทำประมง และนำเรือกลับเข้าท่า เพราะศูนย์ FMC จะไม่สามารถติดตามควบคุมเรือดังกล่าวได้ ต่อไป จำเป็นต้องกลับเข้าท่าเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ใช้งานได้ ดังเดิม เรือประมงนอกน่านน้ำจึงสามารถมีอุปกรณ์ระบุตำแหน่งเรือประมงได้มากกว่า 1 ตัว เพื่อเปลี่ยนสลับใช้งานเมื่อการทำงานเกิดขัดข้องป้องกันมิให้ขาดการติดต่อกับศูนย์ FMC ตลอดเวลา

3.2.2.2 การติดตั้งระบบรายงานอิเล็กทรอนิกส์ (ERS) และระบบการติดตามเฝ้าระวังอิเล็กทรอนิกส์ (EM)

ระบบการติดตามเฝ้าระวังอิเล็กทรอนิกส์ (EM) เป็นระบบที่ใช้ในการเฝ้าระวังการทำประมง การขนถ่ายสัตว์น้ำ กล้องวิดีโอจะทำการบันทึกข้อมูลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงตลอดเวลา และบันทึกภาพนิ่งในกรณีที่กัว้น ฝาระวางมีการใช้งาน หรือมีการถ่ายภาพในกรณีที่มีการร้องขอโดยเจ้าหน้าที่ และส่งกลับมายังศูนย์ FMC กรมประมง นอกจากนี้ มีการติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) จำนวน 3 จุด ซึ่งสามารถมองเห็นครอบคลุมพื้นที่ที่มีกิจกรรมทำการประมง โดยสามารถบันทึกข้อมูลได้ตลอดเวลาและเชื่อมต่อกับระบบติดตามเรือ (VMS, EM) และสามารถรายงานผลหรือข้อมูลโดยตรงกับกรมประมงได้ ระบบการเฝ้าติดตามอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring System: EM) เป็นระบบที่ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสื่อสารผ่านดาวเทียม ถูกยืนยันด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการเดินเรือจากระบบติดตามเรือ (VMS) และข้อมูลจากระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในรูปแบบภาพนิ่ง (snapshot) ส่งผ่านระบบสื่อสารผ่านดาวเทียมแบบเวลาจริง

ระบบการรายงานอิเล็กทรอนิกส์ (ERS) เป็นระบบที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการทำประมงในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกรมประมงสามารถได้รับข้อมูลโดยตรงจากเรือประมงที่อยู่ในทะเลเกี่ยวกับกิจกรรมการทำประมง การขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเลและการรายงานสมุดบันทึกการทำประมงตามวงรอบที่กรมประมงกำหนดโดยตรงจากเรือที่ทำการประมงในทะเล และเพื่อการตรวจสอบพฤติกรรมในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

3.2.2.3 ผู้สังเกตการณ์บนเรือ (Human Observer)

ผู้สังเกตการณ์วิทยาศาสตร์ (Scientific observer coverage) เรือประมงจะต้องจัดให้มีผู้สังเกตการณ์วิทยาศาสตร์บนเรือประมงตามที่ RFMOs กำหนด ผู้สังเกตการณ์ในการขนถ่ายสัตว์น้ำ (Transshipment Observer) เรือประมง จะต้องเป็นผู้สังเกตการณ์ในการขนถ่ายสัตว์น้ำตลอดระยะเวลาที่ทำการขนถ่าย

สำหรับการทำประมงในพื้นที่ SIOFA การขนถ่ายสัตว์น้ำสามารถขนถ่ายได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กรมประมง กำหนด และตามรัฐเจ้าของท่ากำหนด โดยต้องจัดให้มีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่บนเรือประมง 100 เปอร์เซ็นต์ของวันทำประมงสำหรับ เครื่องมืออวนลาก และ 20 เปอร์เซ็นต์ของวันทำประมงสำหรับเครื่องมือชนิดอื่น ๆ เรือประมงต้องไม่ ไปร่วมทำกิจกรรมการประมงใด ๆ การขนถ่ายสัตว์น้ำรวมถึงการจัดหาสิ่งของหรือเติมน้ำมันเชื้อเพลิง กับเรือที่อยู่ในรายชื่อเรือไอ้อยู

3.2.2.4 สมุดบันทึกการทำประมง (Fishing Logbook)

เรือประมงต้องบันทึกข้อมูลการทำประมงซึ่งประกอบด้วย วันที่ ทำการประมง พิกัดการทำประมง ชนิดและปริมาณการจับสัตว์น้ำ ลงในสมุดบันทึกการทำประมง โดยทำการบันทึกทุกครั้งที่มีการทำการประมงและมอบให้เจ้าหน้าที่เมื่อเรือกลับเข้าท่า

ทั้งนี้ ระหว่างเรือทำการประมงนอกน่านน้ำ กรมประมงโดยศูนย์ปฏิบัติการเฝ้าระวังการทำประมง หรือ Fisheries Monitoring Center (FMC) สามารถติดตามการทำงานของเรือประมงได้ตลอดเวลา สามารถดึงภาพจากกล้องที่ถ่ายในเรือเพื่อตรวจสอบได้ และติดต่อกับเรือได้หากต้องการคำชี้แจงหรือข้อสงสัยในพฤติกรรม

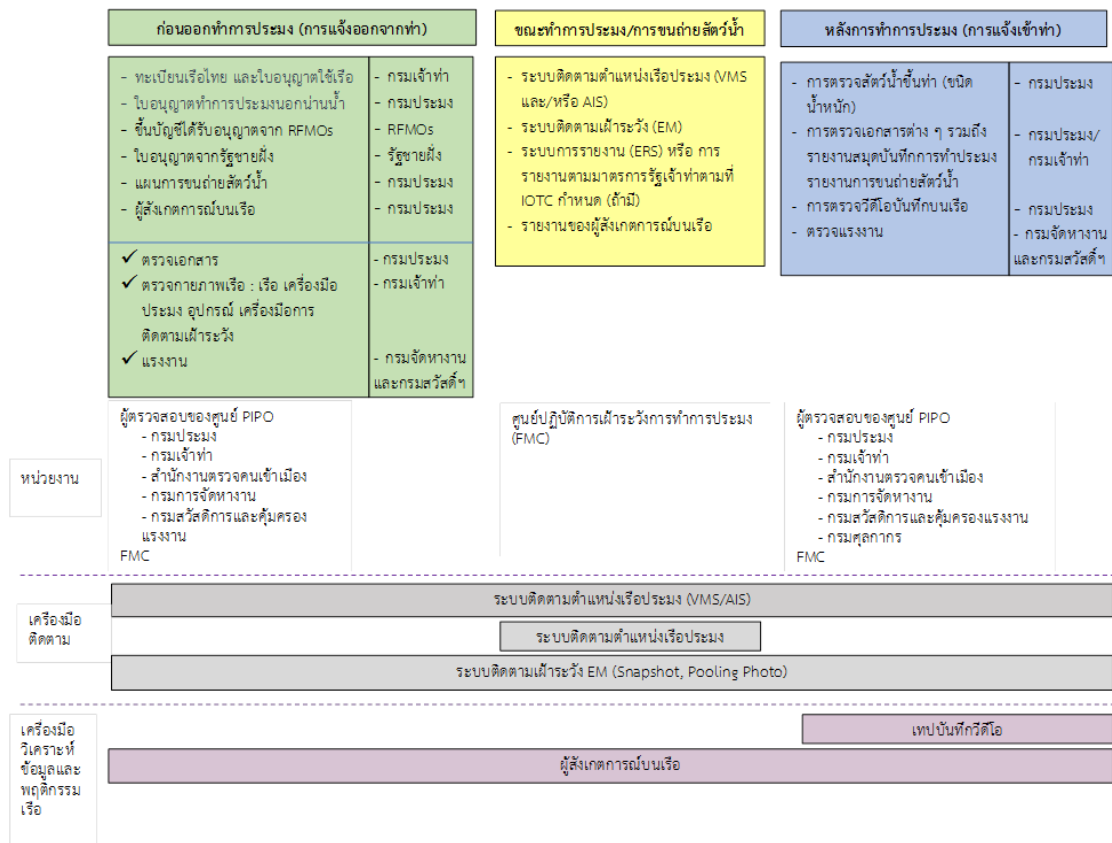
3.2.3 มาตรการการควบคุมภายหลังการทำประมงนอกน่านน้ำ

เนื่องจากเรือประมงนอกน่านน้ำทำการประมงอยู่ในพื้นที่ไกล ไม่คุ้มค่าที่จะนำเรือกลับเข้าท่าประเทศไทยได้บ่อย ๆ กรมประมงจึงกำหนดให้เรือประมงนอกน่านน้ำต้องกลับเข้าท่าประเทศไทยภายในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งส่วนใหญ่เรือประมงนอกน่านน้ำจะอยู่ทำการประมงในแหล่งทำการประมงที่ได้รับอนุญาตและขนถ่ายสัตว์น้ำที่จับได้ให้แก่เรือขนถ่ายสัตว์น้ำเพื่อนำสัตว์น้ำขึ้นท่า อุปกรณ์ เสบียง และลูกเรือ สามารถรับหรือแลกเปลี่ยนได้โดยเรือขนถ่ายสัตว์น้ำนำไปส่ง ทั้งนี้การแลกเปลี่ยนลูกเรือหรือนำลูกเรือเข้าฝั่งหรือลงเรือจะต้องได้รับอนุญาตก่อนทุกครั้ง และเมื่อเรือประมงกลับเข้าท่า เรือประมงจะต้องผ่านการตรวจสอบที่ท่าเทียบเรือ โดยเมื่อเรือได้รับอนุญาตให้แจ้งเข้าท่าแล้ว วัตถุประสงค์ที่ตั้งบนเรือจะต้องผ่านการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตามข้อสงสัยภายใน 24 ชั่วโมง ก่อนการขนถ่ายสัตว์น้ำ และในระหว่างการขนถ่ายสัตว์น้ำ เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบชนิดและปริมาณสัตว์น้ำที่ขนถ่าย โดยข้อมูลสัตว์น้ำจะต้องสอดคล้องกับข้อมูลที่บันทึกไว้ในสมุดบันทึกการทำประมง เครื่องมือประมง รวมถึงเอกสารกำกับกับการขนถ่ายสัตว์น้ำด้วย

ระบบการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำ (Traceability) ที่จับโดยเรือธงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ จะทำให้ทราบถึงแหล่งจับสัตว์น้ำว่าจับมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้มาจากการทำประมงไอ้อยู เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบย้อนกลับ ได้แก่

- 1) สมุดบันทึกการทำประมง (ระบุเรือประมง ชนิด ปริมาณสัตว์น้ำ พื้นที่ วันและเวลาการทำประมง)
- 2) เอกสารกำกับกับการขนถ่ายสัตว์น้ำ (Marine Catch Transshipment Document: MCTD) หรือใบรับรองการขนถ่ายตามที่ RFMO กำหนด (ระบุเรือประมง เรือขนถ่าย ชนิดและปริมาณสัตว์น้ำ วันและเวลาที่ขนถ่าย)
- 3) เอกสารการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า (Landing Document: LD) (ระบุชนิดและปริมาณสัตว์น้ำจริงที่นำขึ้นท่า)

4) เอกสารกำกับการซื้อขายสัตว์น้ำ (Marine Catch Purchasing Document: MCPD) (ระบุเรือประมง เรือขนถ่าย ชนิดและปริมาณสัตว์น้ำจริงที่ซื้อขายเป็นทอดๆ จนไปถึงโรงงาน) ด้วยกลไกและเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับสินค้าสัตว์น้ำได้ในทุกขั้นตอนตลอดสายการผลิต ซึ่งจะใช้ประกอบในการพิจารณาตรวจสอบการทำประมงไอยูยูได้ร่วมกับระบบการติดตามเฝ้าระวัง (VMS tracking, ERS, EM) ที่มีอยู่



ภาพที่ 2 การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำของเรือประมงไทยนอกน่านน้ำ

จากการวิเคราะห์มาตรการในการป้องกันการทำประมงไอยูยูของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ พบว่ารัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงไอยูยู สืบเนื่องมาจากความต้องการปลดปล่อยและสร้างความยั่งยืนแก่การทำประมงและทรัพยากรประมง รวมทั้งการทำประมงนอกน่านน้ำ โดยจะเห็นได้จากรัฐบาลได้มีนโยบายในการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การทำประมงนอกน่านน้ำดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎระเบียบและมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงที่กำหนดโดย RFMOs เป็นประโยชน์ต่อภาคการประมงของไทยและเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและยุทธศาสตร์การประมงนอกน่านน้ำของไทยยังขาดความชัดเจนในการดำเนินงานทั้งระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาและงบประมาณในการดำเนินการที่เหมาะสมชัดเจน

อุตสาหกรรมประมงนอกน่านน้ำในอดีตเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญทั้งในด้านการนำวัตถุดิบสัตว์น้ำมาป้อนโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำในประเทศ บริโภคภายในประเทศ สร้างรายได้แก่ผู้ประกอบการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และนำรายได้เข้าประเทศ ดังนั้น ภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์อย่างจริงจังในการปรับปรุงแบบโครงสร้างกองเรือประมงนอกน่านน้ำของไทยให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนกำหนดพื้นที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเรือและเครื่องมือประมงที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อลดแรงงานคนบนเรือ กำหนดชนิดสัตว์น้ำที่เป็นเป้าหมาย การสร้างผู้ประกอบการที่มีพื้นฐานด้านการประมงและมีจรรยาบรรณเพียงพอในการทำประมง เป็นต้น

มาตรการที่กำหนดขึ้นในการป้องกันการทำประมงไอยูยูนอกน่านน้ำของเรือประมงไทยเป็นไปตามกฎระเบียบระหว่างประเทศโดยเฉพาะ IPOA-IUU, UNCLOS และ UNFSA และนำมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการประมงของ RFMOs มาบังคับใช้กับการทำประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งมีลักษณะรูปแบบในการปรับปรุงกฎหมายประมง บทลงโทษที่รุนแรง การติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่คล้ายคลึงกันกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้ปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป อาจเป็นเพราะประเทศเหล่านี้ได้มีความร่วมมือและได้รับคำแนะนำจากสหภาพยุโรปในรูปแบบเดียวกัน แต่ประเทศไทยอาจมีความแตกต่างอยู่บ้างในเรื่องของระบบการควบคุมการเข้า-ออกจากท่า (Port in-Port out) และการดำเนินมาตรการรัฐเจ้าของท่าและระบบอิเล็กทรอนิกส์ การตรวจสอบย้อนกลับที่เข้มแข็ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้นำเข้าสัตว์น้ำจากต่างประเทศปริมาณมากกว่า การทำประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำของเรือประมงไทยนอกน่านน้ำตั้งแต่ก่อนออกทำประมง ขณะทำประมงและหลังการทำประมง มีมาตรการ ระบบ รวมทั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทันสมัยมาใช้ในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังอย่างรัดกุมและเชื่อมั่นว่าจะสามารถป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำได้ อย่างไรก็ตาม ในมิติด้านผู้ประกอบการทำประมงนอกน่านน้ำซึ่งจำเป็นต้องปรับตัวอย่างมากหากประสงค์ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ทั้งต้องปฏิบัติตามมาตรการเข้มงวดต่าง ๆ มากมาย ค่าใช้จ่ายที่ต้องลงทุนเพิ่มขึ้นเพื่อติดตั้งอุปกรณ์ที่กฎหมายกำหนดเมื่อเทียบสัดส่วนขนาดเรือประมงของไทยที่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับเรือประมงของต่างประเทศ เช่น เรือของสหภาพยุโรป ที่มีขนาดเฉลี่ย 370.60 ตันกลอส⁴² การลงทุนที่เหมือนกันของเรือประมงไทยจะมีสัดส่วนต้นทุนที่สูงกว่า แต่รัฐไม่มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือหรือสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำอย่างถูกกฎหมาย

หลังปฏิรูปการประมงมีการจำกัดจำนวนเรือประมงที่ทำการประมงในน่านน้ำไทย เพื่อมิให้เกิดการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตที่คำนวณไว้ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรในประเทศ จึงทำให้มีเรือประมงที่ไม่สามารถทำการประมงในน่านน้ำและต้องการทำประมงนอกน่านน้ำ แต่ไทยยังมีข้อจำกัดเรื่องแหล่งทำการประมงโดยเฉพาะในเขตน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ซึ่งเรือประมงไทยมีความถนัดในการทำประมงในพื้นที่ของรัฐชายฝั่งอื่น เนื่องจากเรือขนาดเล็ก น้ำไม่ลึกและไม่ไกล เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีน่านน้ำของรัฐชายฝั่งใดที่มีความร่วมมือให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงได้ ภายหลังจากออกกฎหมายประมงใหม่และทยอยออกกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ ในระยะแรกการ

⁴² European Commission, Facts and Figures on the Common Fisheries Policy, Basic Statistical Data 2018 Edition, ISBN 978-92-79-74541-6, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 2018

บังคับใช้กฎหมายประมงปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งกรมประมงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขปรับปรุงมาเป็นระยะ พระราชกำหนดการประมงใหม่ เป็นกฎหมายที่ตราออกมาอย่างรีบเร่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่ได้ศึกษาทำความเข้าใจ ประกอบกับมีกฎหมายลูกตราออกมาเป็นจำนวนมาก โดยในนั้นมีการปรับแก้ไขจำนวนมากเช่นกัน ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน เมื่อเริ่มบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะชาวประมงยังไม่มี ความเข้าใจในกฎหมายและการนำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง จึงมีการกระทำความผิดจำนวนมาก นอกจากประชาชนสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่และชาวประมงให้ทราบ เพื่อให้ปฏิบัติได้ถูกต้องในทุกพื้นที่แล้ว เห็นควรรับฟังเสียงจากชาวประมง ให้ชาวประมงได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย กฎหมายลำดับรองบางฉบับมีแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การจับกุมผู้กระทำความผิดมีการใช้วิจารณญาณของเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในส่วนของ การจับกุมการกระทำความผิด และการดำเนินคดีทางศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยบังคับใช้กฎหมาย เช่น ศูนย์ PIPO, การตรวจในทะเล เป็นต้น มีพื้นฐานมาจากนักวิชาการซึ่งไม่มีพื้นฐาน ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐชายฝั่งและ RFMOs ที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ในการดำเนินการหรือร่วมมือกับรัฐอื่นในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรทะเลมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวงตามลำดับ โดยทั้งรัฐชายฝั่งและองค์การบริหารจัดการประมงในทะเลหลวงใด ๆ ต้องมีจุดอ้างอิงของมวลสัตว์น้ำ (Reference Point) ที่อนุญาตให้จับได้ ไม่ว่าจะกำหนดเป็น Maximum Sustainable Yield (MSY), Total Allowance Catch (TAC) หรือการกำหนดโควตาการจับสัตว์น้ำ เพื่อป้องกันมิให้ทำการประมงเกินศักยภาพการผลิต หรือทำประมงเกินขนาด ทั้งนี้ การกำหนดจุดอ้างอิงดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด หากไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีพอ ก็ใช้หลักการระวังไว้ก่อน (precautionary approach) ในการอนุญาตทำการประมงในพื้นที่นั้น ๆ จากการวิเคราะห์ในการกำหนดจุดอ้างอิงของรัฐชายฝั่ง พบว่ารัฐชายฝั่งส่วนใหญ่จะทำการสำรวจทรัพยากรในน่านน้ำอธิปไตยของตนเอง หรือใช้ข้อมูลที่มีอยู่ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาประกอบในการคำนวณค่าจุดอ้างอิงดังกล่าว ดังนั้น จำนวนเรือประมงของไทยที่เข้าไปทำการประมง หรือโควตาการจับสัตว์น้ำที่เรือประมงไทยได้รับอนุญาตจะถูกกำหนดโดยรัฐชายฝั่งนั้น ในส่วนของการทำประมงในทะเลหลวงในเขตพื้นที่การควบคุมของ RFMOs ก็เช่นเดียวกัน RFMO จำเป็นต้องใช้ข้อมูลผลจับสัตว์น้ำจากเรือประมงไทยที่เข้าไปทำการประมง เพื่อประกอบการคำนวณค่าจุดอ้างอิงเพื่อกำหนดจำนวนเรือประมง เครื่องมือประมง หรือโควตาสัตว์น้ำที่อนุญาตให้จับได้ในพื้นที่นั้น ซึ่ง RFMO จะมีกลไกคณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ ในการพิจารณารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อกำหนดมาตรการการทำประมงที่เหมาะสมและไม่เกินศักยภาพการผลิต เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรต่อไป ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของธงของเรือประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงควรให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐชายฝั่งหรือ RFMOs นั้น ในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมงและการทำประมง การควบคุมตรวจสอบ โดยจำเป็นต้องมีระบบการรายงานข้อมูลผลการจับสัตว์น้ำของเรือประมงไทยให้แก่รัฐชายฝั่งตามเงื่อนไข รูปแบบ และระยะเวลาที่กำหนด เพื่อรัฐชายฝั่งและ RFMOs ใช้เป็นข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่จะนำไปกำหนดจุดอ้างอิงการจับสัตว์น้ำในพื้นที่นั้น ๆ ต่อไป

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ภายหลังที่ประเทศไทยทำการปฏิรูปการประมง และได้รับการปลดใบเหลือง ซึ่งแสดงว่า สหภาพยุโรปยอมรับในการพัฒนาการประมงและการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยูของไทย อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ เนื่องจาก ภาครัฐยังไม่มีความพร้อมในการควบคุมการทำประมงนอกน่านน้ำของเรือประมงไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการเรือประมงนอกน่านน้ำไทยมีความรู้และประสบการณ์ในการทำประมงนอกน่านน้ำ แม้ส่วนใหญ่จะถนัดและชำนาญในการทำประมงอวนลาก ซึ่งเป็นเครื่องมือทำลายล้าง ที่นานาประเทศเริ่มไม่ยอมรับ แต่ยังมีแหล่งทำการประมงที่เปิดให้เครื่องมืออวนลากทำการประมงได้บ้าง เช่น ในพื้นที่ SIOFA ที่ดูแลควบคุมการทำประมงที่ไม่ใช่ปลาทูน่าหรือปลาคล้ายปลา ทูน่าในมหาสมุทรอินเดียตอนใต้ อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการเหล่านี้มีประสบการณ์ในต่างประเทศ มีช่องทางติดต่อหรือเครือข่ายเพื่อหาช่องทางและโอกาสเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศได้ง่าย โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารและการเดินทางสะดวกมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำ เพื่อให้ภาคการประมงนอกน่านน้ำมีความมั่นคงและยั่งยืน และที่สำคัญเพื่อนำวัตถุดิบสัตว์น้ำมาป้อนอุตสาหกรรมโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำของไทยให้เพียงพอต่อความต้องการ เพิ่มรายได้ของประเทศ การจ้างงาน และความเป็นอยู่ของประชาชนภาคการประมงดีขึ้น ไทยมีอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ครบวงจรรองรับผลผลิตสัตว์น้ำจากการทำการประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งไทยเป็นตลาดวัตถุดิบสัตว์น้ำที่ใหญ่รายหนึ่งของโลก ทั้งนี้ ตลาดภายในประเทศและต่างประเทศยังมีความต้องการสินค้าประมงที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ ซึ่งไทยมีระบบการควบคุมและตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมง รวมทั้งการผลิตที่ได้มาตรฐานเป็นไปตามความต้องการของประเทศคู่ค้า

ไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก RFMOs เพิ่มขึ้น ได้แก่ SIOFA และ IOTC ทำให้มีแหล่งทำการประมงในทะเลหลวงสำหรับเรือประมงไทยเพิ่มขึ้น และไทยสามารถเข้าไปร่วมในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการขององค์กรฯ เหล่านี้ได้ เพื่อประโยชน์การทำประมงของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำทั้งในทะเลหลวงและในน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ซึ่งจากที่ประเทศไทยได้ปฏิรูปการประมง และมีระบบการควบคุม ติดตามและเฝ้าระวังเรือประมงไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกองเรือประมงไทยมีความชำนาญและประสบการณ์ในการทำประมงนอกน่านน้ำ รัฐชายฝั่งที่ไม่มีศักยภาพในการทำประมง และยังใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของตนไม่คุ้มค่า จึงมีรัฐชายฝั่งสนใจเปิดให้เรือประมงต่างชาติรวมทั้งเรือประมงไทยเข้าไปทำประมงในน่านน้ำของตน เช่น ปาปัวนิวกินี เมียนมาร์ เป็นต้น ในปัจจุบันเทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยให้การทำประมงมี

ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากขึ้น ลดแรงงานบนเรือประมงได้ เช่น การพัฒนาเครื่องมือประมง อุปกรณ์ประกอบการทำประมง อุปกรณ์หาฝูงปลา อุปกรณ์การสื่อสาร

4.1.1 การป้องกันมิให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำ สรุปลงได้ดังนี้

1) กฎหมายประมงฉบับใหม่มีความสอดคล้องกับกฎระเบียบสากลมากขึ้น และสามารถรองรับสถานการณ์และบริบทการทำประมงและทรัพยากรประมงทะเลในปัจจุบัน โดยเฉพาะบทลงโทษมาตรการทางปกครองที่มีอัตราค่าปรับที่สูง เพื่อยับยั้งมิให้เรือประมงไทย เสี่ยงทำการประมงไอยูยู ทั้งในและนอกน่านน้ำไทย เพราะแม้จะจับสัตว์น้ำได้มากแต่ก็ไม่คุ้มค่ากับค่าปรับที่ต้องเสียและอาชีพการประมงที่จะเสียหายจากเรือถูกยึดและไม่ได้รับอนุญาตออกไปทำการประมงได้

2) มาตรการในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงนอกน่านน้ำ โดยมีการตรวจสอบในทุกขั้นตอนของการทำการประมงนอกน่านน้ำ ตั้งแต่ก่อนเรือออกไปทำการประมง การติดตามตรวจสอบในระหว่างการทำประมง และการตรวจสอบหลังการทำประมง โดยมีระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยสำหรับการควบคุมตรวจสอบการทำประมงในทุกขั้นตอน ได้แก่ ระบบการจดทะเบียนเรือประมง ระบบการออกใบอนุญาตทำการประมง ระบบติดตามตำแหน่งเรือและวิเคราะห์พฤติกรรมเรือประมง ระบบการแจ้งเข้า-แจ้งออกท่าของเรือประมง ระบบการติดตามเฝ้าระวังขณะทำการประมงนอกน่านน้ำ ระบบการรายงานการทำประมงและการขนถ่ายสัตว์น้ำ ระบบผู้สังเกตการณ์บนเรือประมง ระบบการตรวจสอบการนำสัตว์น้ำขึ้นท่า รวมทั้งระบบการตรวจสอบย้อนกลับสัตว์น้ำ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) การนำเทคโนโลยีมาช่วยในระบบการติดตามและเฝ้าระวังเรือประมงนอกน่านน้ำ เช่น VMS, ERS, EM, Video recorder, CCTV เป็นต้น ซึ่งระบบอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้มีประสิทธิภาพสูง ให้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว

4) บทลงโทษภายใต้กฎหมายประมงฉบับใหม่ มีความรุนแรงและมีอัตราสูงมาก การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายจริงจัง เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยต้องสร้างความรู้ความเข้าใจกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ที่ถูกต้องให้แก่ผู้ประกอบการเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ

5) มีความร่วมมืออย่าใกล้ชิดกับรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่าเรือ และ RFMOs ที่เกี่ยวข้องของเรือประมงไทยที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมง การทำประมง ผลจับสัตว์น้ำและข้อมูลอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ในการป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอกน่านน้ำได้

4.1.2 ปัญหาในการพัฒนาการควบคุมและป้องกันมิให้เรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำทำการประมงไอยูยูอยู่ สรุปลงได้ดังนี้

1) การแก้ปัญหาการประมงไอยูยูของภาครัฐถูกนำมาเป็นเครื่องมือทางการเมือง ในการหาเสียงและโจมตีฝ่ายตรงข้าม โดยอ้างความเดือดร้อนของชาวประมงที่ได้รับจากมาตรการการแก้ไขปัญหาการประมงไอยูยูของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ปิดกั้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ประมงในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการประมงเพื่อประโยชน์ของประเทศต่อไป

2) มีระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและมีรายละเอียดที่ซับซ้อนยุ่งยาก ทั้งกฎหมายประมงใหม่ของไทย กฎหมายด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบที่กำหนดโดยรัฐ

ชายฝั่ง และ RFMOs ทำให้เกิดขึ้นตอนยุ่งยากต่อการปฏิบัติและสร้างความสับสนให้แก่ผู้ประกอบการเรือประมง ที่ต้องปรับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบหลายฉบับ เช่น กฎหมายแรงงาน ระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเรือ กฎระเบียบผู้สังเกตการณ์ เป็นต้น

3) เรือประมงนอกน่านน้ำจำนวนมากยังออกทำประมงไม่ได้ เนื่องจากต้องปรับตามมาตรฐานใหม่ในด้านความปลอดภัย เครื่องมือประมง รวมทั้งการติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์หลายอย่าง ตามที่กฎหมายกำหนด ในการติดตามและเฝ้าระวัง เช่น VMS, ERS, EM, CCTV ค่าใช้จ่ายรายเดือนของสัญญาณ VMS ซึ่งจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องมีเงินหลักทรัพย์ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท เพื่อขอใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำ

4) เนื่องจากแหล่งทำการประมงในรัฐชายฝั่งค่อนข้างจำกัดและลดลงจำนวนมาก แหล่งทำการประมงในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นการทำประมงในทะเลหลวงซึ่งมีระดับน้ำลึก แต่เรือประมงไทยส่วนใหญ่ถนัดในการทำประมงอวนลาก ดังนั้น เรือประมงไทยบางส่วนจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะออกไปทำการประมงในเขตทะเลหลวงที่ระดับน้ำลึก แต่ต้องการทำประมงในน่านน้ำรัฐชายฝั่งมากกว่า ซึ่งยังไม่มีรัฐชายฝั่งใดขณะนี้เปิดโอกาสให้เรือประมงต่างชาติเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของตน ผู้ประกอบการเรือประมงไทยจึงได้นำเรือไปจดทะเบียนเป็นเรือประมงของรัฐชายฝั่งอื่น เพื่อสามารถเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ ได้

5) ภาครัฐไม่มีมาตรการในการช่วยเหลือ ลด/ผ่อนปรนข้อจำกัด หรือสนับสนุนการทำประมงนอกน่านน้ำแก่ภาคเอกชนผู้ประกอบการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการเรือประมงไทยที่ทำการประมงนอกน่านน้ำอย่างถูกกฎหมาย และส่งเสริมให้กองเรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำมากขึ้น

6) การปรับเปลี่ยนเครื่องมือ เช่น จากเครื่องมืออวนล้อม เป็นเบ็ดราว หรือนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทั้งนี้เทคโนโลยีก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจไม่คุ้มค่าการลงทุนที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

7) ขาดแคลนแรงงานบนเรือประมงไทยที่จะไปทำการประมงนอกน่านน้ำยังคงเป็นปัญหายิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่ไทยบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังหากใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 รัฐบาลควรจัดทำนโยบายด้านการประมงนอกน่านน้ำให้ชัดเจนทั้งในระยะสั้นซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำ และในระยะยาว เพื่อให้การประมงนอกน่านน้ำเกิดความยั่งยืน โดยกำหนดให้มีแผนงานที่ชัดเจน เพื่อมีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการรองรับที่เหมาะสม ทั้งนี้ จากสถานการณ์การทำประมงนอกน่านน้ำที่เปลี่ยนไปทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ภาครัฐควรมีนโยบายอย่างจริงจังในการปรับรูปแบบโครงสร้างกองเรือประมงนอกน่านน้ำของไทยให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาวะการประมงของโลก โดยควรกำหนดนโยบายในการวางแผนกำหนดพื้นที่ทำการประมงนอกน่านน้ำ การเปลี่ยนแปลง

รูปแบบเรือและเครื่องมือประมงที่ทันสมัยไม่ทำลายทรัพยากรทะเล การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อลดแรงงานคนบนเรือ การกำหนดชนิดสัตว์น้ำที่เป็นเป้าหมายที่ชัดเจน การสร้างผู้ประกอบการที่มีพื้นฐานด้านการประมงและมีจรรยาบรรณเพียงพอในการทำประมง เป็นต้น

4.2.1.2 รัฐบาลควรส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำทั้งในทะเลหลวงและรัฐชายฝั่ง เนื่องจากทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยมีจำกัด และเป็นการเพิ่มงานและรายได้ให้แก่ภาคประมงและประเทศ โดยเจรจาจัดทำความร่วมมือกับรัฐชายฝั่งต่าง ๆ เพื่อหาแหล่งประมงใหม่ที่มีศักยภาพและมีความเป็นไปได้ ให้แก่เรือประมงไทยนอกน่านน้ำเพิ่มขึ้น เช่น อินโดนีเซีย ปาปัวนิวกินี ประเทศในแถบแอฟริกาตะวันออก เป็นต้น ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงในรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ตามข้อกำหนดของรัฐชายฝั่งนั้น ควรพิจารณาการเข้าเป็นภาคีสมาชิก RFMOs ใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มแหล่งทำการประมงในทะเลหลวงให้เรือประมงไทย และควรผลักดันให้มีการพัฒนากองเรือประมงที่มีศักยภาพในการทำประมงในทะเลหลวงให้มากขึ้น

4.2.1.3 ในขณะที่ภาครัฐดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังมากขึ้น ภาครัฐควรมีช่วงปรับตัวและผ่อนปรน (transition period) ให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อปรับปรุงเรือประมงให้เข้าสู่ระบบตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด อาจกำหนดในช่วง 2 ปีแรกที่เริ่มอนุญาตให้เรือประมงไทยออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ อันจะเป็นการให้โอกาส สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการเรือประมงซึ่งจะรู้สึกว่าการดำเนินการตามกฎหมายที่เข้มงวดแต่ก็ไม่ละทิ้งปัญหาอุปสรรคของภาคเอกชน และยินดีจะร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาและสนับสนุนการทำประมงนอกน่านน้ำของไทยด้วยกัน เพื่อนำวัตถุดิบสัตว์น้ำมาป้อนอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำในประเทศ เช่น การลดภาษี ผ่อนปรนวงเงินหลักทรัพ์ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาทสำหรับขอใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำ (โดยมีมาตรการอื่นมาใช้ป้องกันการใช้ตัวแทนดำเนินการให้แก่ผู้ประกอบการที่ทำการประมงผิดกฎหมาย) มาตรการลดค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องติดตั้งตามกฎหมายกำหนด การวิจัยและพัฒนาปรับปรุงเรือประมงและเครื่องมือประมงนอกน่านน้ำโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยีทันสมัยลดแรงงานคนบนเรือ จัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือจัดตั้งกองทุนสำหรับการประมงนอกน่านน้ำเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

4.2.1.4 ภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปและอุตสาหกรรมต่อเนื่องบนฝั่งของผู้ประกอบการไทยเพื่อลงทุนในรัฐชายฝั่งที่ไทยมีเรือประมงเข้าไปทำประมงในน่านน้ำรัฐนั้น เพื่อขยายการพัฒนาการทำประมงนอกน่านน้ำและอุตสาหกรรมแปรรูปและอุตสาหกรรมต่อเนื่องของผู้ประกอบการไทย และยังเป็นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของรัฐชายฝั่งเพื่อรองรับสัตว์น้ำที่จับได้จากน่านน้ำของตน ตามความต้องการของรัฐชายฝั่งนั้น

4.2.1.5 ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดไม่เลือกปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐควรรับฟังเสียงสะท้อนจากภาคเอกชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น โดยสร้างความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ให้ภาคเอกชนประมงและชาวประมงได้มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการ กฎระเบียบ และนโยบายด้านการประมงนอกน่านน้ำมากขึ้น เพื่อให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาการทำประมงนอกน่านน้ำเกิดประโยชน์แก่ภาคการประมงและผู้ประกอบการประมงอย่างแท้จริง

4.2.1.6 มีผู้ประกอบการเรือประมงนอกน่านน้ำหลายรายประสงค์ขออาชีพการทำประมงไปภายหลังภาครัฐดำเนินมาตรการใหม่ในการแก้ไขปัญหาการประมงที่อยู่อย่างเข้มงวด ภาครัฐควรมีนโยบายในการช่วยเหลือให้เขาได้มีโอกาสทำอาชีพประมงของเขาได้ต่อไป เพราะชาวประมงกลุ่มนี้มีประสบการณ์และทักษะอย่างสูงในการทำประมงนอกน่านน้ำมาเป็นระยะเวลานาน และในรายที่เลิกอาชีพทำการประมงไป ภาครัฐควรมีมาตรการช่วยเหลือที่ชัดเจนด้านการปรับเปลี่ยนอาชีพ ให้แก่ชาวประมงเหล่านี้

4.2.1.7 พัฒนาการออกชนประมงให้มีความเข้มแข็ง เนื่องจากการทำประมงนอกน่านน้ำเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ มีการลงทุนสูง สร้างรายได้ให้ประเทศ สร้างงานและความมั่นคงทางอาหาร และนำวัตถุดิบสัตว์น้ำป้อนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำของประเทศ นอกจากนี้ ในเชิงลบการประมงนอกน่านน้ำมีความเสี่ยงในการทำลายทรัพยากรทางทะเลในวงกว้างได้ ดังนั้นผู้ประกอบการประมงนอกน่านน้ำจำเป็นต้องผ่านการศึกษอบรมในการทำประมงนอกน่านน้ำมาอย่างเพียงพอและเหมาะสม เพื่อการทำประมงนอกน่านน้ำที่มีคุณภาพ จรรยาบรรณ และความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรทะเล โดยภาครัฐควรหารือกับสมาคมประมงนอกน่านน้ำและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ถึงความเป็นไปได้ในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันการทำประมงนอกน่านน้ำ เพื่อสร้างผู้ประกอบการทำประมงนอกน่านน้ำที่มีคุณภาพไม่ทำประมงผิดกฎหมาย มีจรรยาบรรณและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำประมงนอกน่านน้ำ

4.2.1.8 ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานสำหรับเรือประมงนอกน่านน้ำ ได้แก่กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อจัดหาแรงงานให้เพียงพอต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมการทำประมงประมงนอกน่านน้ำ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 ส่งเสริมให้เรือประมงไทยที่จะทำการประมงนอกน่านน้ำปรับเปลี่ยนเครื่องมือทำการประมงให้เป็นที่ยอมรับของรัฐชายฝั่งและกฎระเบียบสากล ซึ่งเป็นเครื่องมือประมงที่ไม่ทำลายล้าง โดยให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและเงินทุนในการปรับเปลี่ยนเครื่องมือประมงดังกล่าว ทั้งนี้ อาจจัดตั้งกองทุนเพื่อการประมงนอกน่านน้ำ สำหรับเป็นกองทุนที่ช่วยเหลือผู้ประกอบการประมงนอกน่านน้ำในการพัฒนาปรับปรุงเรือประมง เครื่องมือประมง และอื่น ๆ ในกิจการประมงได้

4.2.2.2 อำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้แก่ผู้ประกอบการทำการประมงนอกน่านน้ำ โดยจัดตั้งหน่วยให้บริการแบบครบวงจรในที่แห่งเดียว โดยบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเป็นหน่วยงาน/ศูนย์บริการการทำประมงนอกน่านน้ำ รวมทั้งเป็นโต๊ะบริการข้อมูลข่าวสาร (Help Desk) รวมทั้งในเรื่องการยื่นคำขอจดทะเบียนเรือ การเปลี่ยนแปลง การขอใบอนุญาตทำประมง และอื่น ๆ

4.2.2.3 มาตรการในการติดตามเฝ้าระวังการทำประมงนอกน่านน้ำ กำหนดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ในการติดตามเฝ้าระวัง เช่น VMS, ERS, EM ซึ่งมีราคาแพง และเสียค่าใช้จ่ายรายเดือนอันเป็นภาระของผู้ประกอบการ ในการส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำ ภาครัฐควรช่วยเหลือในการลดค่าใช้จ่ายเครื่องมืออุปกรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดที่ได้มาตรฐานมีราคาถูก โดยภาครัฐอาจลงทุนใช้เทคโนโลยีผลิตเครื่องมืออุปกรณ์เองเหมือนบางประเทศ (สาธารณรัฐเกาหลี) เพื่อ

สามารถพัฒนา ควบคุมและบริหารจัดการการผลิตและการดำเนินการได้เอง อีกทั้งสามารถนำมาขยายพัฒนาปรับใช้กับเรือประมงในน่านน้ำไทยได้เพื่อลดต้นทุนการเมื่อมีการผลิตในปริมาณมาก

4.2.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างถูกต้อง เป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและกฎระเบียบของไทย รัฐชายฝั่ง และ RFMOs ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการเรือประมงนอกน่านน้ำให้มากขึ้น รวมทั้งสร้างร่วมมือกับ RFMOs และต่างประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าท่า ที่เรือประมงไทย เข้าไปทำประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเรือประมง การทำประมง รวมทั้งการทวน สอบข้อมูลกับองค์กรและประเทศเหล่านั้น เพื่อป้องกันมิให้เรือประมงไทยทำการประมงไอยูยูนอก น่านน้ำได้

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

กรมประมง พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 (ฉบับแก้ไข). กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 54 หน้า 2558

กรมประมง แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทยนโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558–2562 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2558

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กระทรวงการต่างประเทศ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เออร์วินการพิมพ์ ISBN 978-616-341-013-9 พิมพ์ครั้งที่ 2. ปรีชา สมมณี. การจัดการทรัพยากรประมง. กรุงเทพฯ: คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2520.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561–2580 สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. 2562.

Bromley D.W. “Testing for common versus private property: comment.” Journal Environmental & Economic Management 1991.

Buckworth R.C. World fisheries are in crisis? We must respond! In: Pitcher T.J., Hart P.J.B. and Pauly D. (eds.): Reinventing Fisheries Management. London: Kluwer Academic Publishers, 1998.

Charles A.T. Sustainable Fishery Systems. New York: Blackwell Science Inc., 2000.

Chia-Chun WU. Taiwan’s Role in Sustainable Fishing and Improvement, International Conference for Sustainable Overseas Fisheries 221–22 November 2018, Westin Chosun Busan Hotel, Republic of Korea. 2018

Department of Fisheries. Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (NPOA-IUU). Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2015.

De Silva S.S. Aquaculture: a newly emergent food production sector—and perspectives of its impacts on biodiversity and conservation. Biodiversity and Conservation 21(12): 3187–3220. 2012.

European Commission. Facts and Figures on the Common Fisheries Policy. Basic Statistical Data 2018 Edition. ISBN 978-92-79-74541-6, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries. 2018

FAO. Fisheries Management: FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4. FAO, Rome. 1997.

FAO. Review of the State of World Fisheries Resources: Inland Fisheries. FAO Fisheries Circular No. 942. FAO Rome. 2001.

เอกสารราชการ

กรมประมง (ก) กฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกลำน้ำไทย พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 7ก ลงวันที่ 17 มกราคม 2562. 2562

กรมประมง (ข) ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักสูตรการอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำการประมงนอกลำน้ำไทย พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 236 ตอนที่พิเศษ 27 ง ลงวันที่ 30 มกราคม 2562. 2562

กองควบคุมการประมงนอกลำน้ำและการขนถ่ายสัตว์น้ำ. มาตรการในการควบคุมเรือประมงนอกลำน้ำ กรมประมง (ติดต่อบริษัท) 2562

กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง. ร่างนโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกลำน้ำ กรมประมง (ติดต่อบริษัท) 2561

สื่ออิเล็กทรอนิกส์แฟมข้อมูลและโปรแกรมคอมพิวเตอร์

กรมเจ้าท่า. พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 112 ก ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2561 [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา:

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/112/T_0084.PDF. [2 กรกฎาคม 2562]

กระทรวงแรงงาน. กนร.เห็นชอบมาตรการเร่งด่วนชั่วคราวแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเล [ออนไลน์]. 2562. กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ แหล่งที่มา:

<http://www.mol.go.th/en/node/78204> [9 กรกฎาคม 2562]

ข่าวสด. อนาคตใหม่ แจงชัด! แก้ปัญหาประมง ไม่ได้ต้านไอยูยู แต่ไม่เห็นด้วยมาตรการ คสช. 18 มิถุนายน 2562 แหล่งที่มา: https://www.khaosod.co.th/politics/news_2629003 [2 สิงหาคม 2562].

ฐานเศรษฐกิจ. มุมมอง “IUU Day” 3 นายกสมาคมประมงไทย [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/content/402093> [26 กรกฎาคม 2561].

ไทยโพสต์ “บั้งกรมประมง” ตอก “ธนาธร” รู้ไม่จริงแก้ปัญหาประมง. 16 มิถุนายน 2562 แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/38681> [2 สิงหาคม 2562].

ไทยรัฐฉบับพิมพ์. วิกฤตกรรมประมงไทย [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/business/market-business/1469211> [16 กรกฎาคม 2562].

ประชาชาติธุรกิจ. 6 มาตรการหลังพัน IUU เติมน้ำตัก “กองทุนเหยี่ยวยา-ซื้อเรือคืน” โดยนายอดิศร พร้อมเทพ อธิบดีกรมประมง [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา:

<https://www.prachachat.net/economy/news-280127> [16 กรกฎาคม 2562]

มติชนออนไลน์. สมาคมประมงยื่นออก ‘บั้งอู’ เผยเจรจาพม่าลงตัวนำเข้าแรงงาน 4.2 หมื่นคน ธ.ค.นี้ [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_1089446 [9 กรกฎาคม 2561]

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทยทั้งระบบ (เพื่อแก้ไขปัญหาความยั่งยืน (มี Responsible Fishing) การทำการประมงด้วยความรับผิดชอบต่อ ยุติการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม (ไม่เป็น IUU=Illegal, Un-reported and Un-regulated) และไม่มีการใช้แรงงานบังคับ แรงงาน เด็ก และการค้ามนุษย์ (ไม่มี Force Labour, Child Labour and Human Trafficking) [ออนไลน์]. 22 มิถุนายน 2557. แหล่งที่มา:

<https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2015/07/ข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาของการประมงทะเลของไทยทั้งระบบ-1.pdf> 18 หน้า. [20 กรกฎาคม 2562]

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ 2 ปีกับการแก้ไขปัญหา IUU Fishing แบบ “ลิงแก้แห” ... คุ่มหรือไม่ “EU อาจพอใจ แต่การประมงทะเลไทยล่มสลาย ไทยพับลิก้า [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<https://thaipublica.org/2017/05/iuu-fishing-2-5-2560/> [15 กรกฎาคม 2562]

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (ก) 1 ปี 8 เดือนปัญหาประมง IUU-กรมเจ้าท่าหักดิบลดจำนวนเรือ 1 ปี ผ่านม.44 ถอนรอด 1.7 หมื่นลำ ยัง Over Fishing ไทยพับลิก้า [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<https://thaipublica.org/2017/01/iuu2560-1/> [15 กรกฎาคม 2562]

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. ปัญหาประมง IUU. [ออนไลน์]. 2560 แหล่งที่มา: <http://www.maeklong-fish-coop.net/index.php?lay=show&ac=article&id=539735319> [16 กรกฎาคม 2562]

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม. ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการทำประมงในพื้นที่ตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดีย (SIOFA) [ออนไลน์]. 2562 แหล่งที่มา:

<http://www.thaiembassy.it/index.php/en/news/embassy-s-activities/667-ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการทำประมงในพื้นที่ตอนใต้ของมหาสมุทร> [16 กรกฎาคม 2562].

สมาคมการประมงนอกร่น้ำไทย. การทำประมงนอกร่น้ำไทย [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: www.fishtech.mju.ac.th/e-learning/FM416/download/pp20954.ppt 31 หน้า. [26 มิถุนายน 2562].

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: http://www.onep.go.th/wp-content/uploads/sustainable_development_20160320.pdf [23 พฤษภาคม 2562].

- EJF, OCEANA, PEW. EU Regulation to combat illegal fishing Third country carding process, Success for South Korea and the Philippines. [Online]. 2015. Available from: http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/Case-Study2.FINAL_.EN_.pdf
- FAO. Agreement on Port State Measures (PSMA), Parties to the PSMA. [Online] 2019. Available from: <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/> [15 July 2019]
- FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture 2002, Meeting the Sustainable Development Goal. Rome, Italy. [Online] 2002. Available from: <http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf> 210 pp. [21 June 2019]
- FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture 2018, Meeting the Sustainable Development Goal, Rome, Italy, [Online] 2018. Available from: <http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf> 210 pp. [21 June 2019].
- FAO. The State of World's Highly Migratory Straddling and other High seas Fishery Resources and Associated Fisheries, FAO FISHERIES TECHNICAL PAPER 495 [Online]. 2006. Available from: <http://www.fao.org/3/a0653e/a0653e04.htm> [15 June 2019]
- Fisheries Agency. Fisheries of the Republic of China (Taiwan) 2015. [Online]. 2015. Available from: <https://www.fa.gov.tw/en/FisheriesofROC/content.aspx?id=2&chk=05d9ffd2-651d-4686-a2d1-a44413152366¶m=pn%3d1> [120 July 2019]
- Ministry of Oceans and Fisheries 2014 National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated, Korea 129 pp.
- Yang Young Jin, 2018 Korean Distant Water Fisheries Policy to Eliminate IUU Fishing, International Conference for Sustainable Overseas Fisheries 221–22 November 2018, Westin Chosun Busan Hotel, Republic of Korea. p. 20–24
- United Nations. The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (in force as from 11 December 2001) Overview, Division for oceans affairs and the law of the sea [Online]. 2016 Available from: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm [15 July 2019].

ภาคผนวก

บทลงโทษและมาตรการทางปกครอง

บทลงโทษและมาตรการทางปกครองที่สำคัญในการฝ่าฝืนกฎหมายของการทำประมงนอกลำน้ำไทย ที่กำหนดโดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560			
1	ใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง (มาตรา 10)	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่ หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
2	ทำการประมงนอกลำน้ำ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ (มาตรา 48)	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่สองล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
3	เรือประมงพาณิชย์เข้าไปทำการประมงชายฝั่ง หรือทำการประมงผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงนอกลำน้ำไทยทำการประมงในลำน้ำไทย ยกเว้นแต่ได้รับอนุญาต (มาตรา 38, 43 และ 52)	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
4	ตัดแปลงเครื่องมือทำการประมงให้ผิดไปจากลักษณะของเครื่องมือที่ระบุไว้ในใบอนุญาต (มาตรา 42)	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
5	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหลักเกณฑ์ และมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมงของรัฐชายฝั่งหรือองค์กระระหว่างประเทศนั้น (มาตรา 49)	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่สองล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
6	เรือประมงและเรือขนถ่ายนอกน่านน้ำไม่มีผู้สังเกตการณ์ประจำในเรือประมงหรือเรือขนถ่ายตามหลักเกณฑ์ของรัฐชายฝั่ง หรือขององค์กระระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ตนเข้าไปทำการประมงกำหนด (มาตรา 50)	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับหนึ่งล้านบาท - หากเรือมีขนาดตั้งแต่ 150 ตันกลอสขึ้นไปต้องระวางโทษปรับสองล้านบาท 	
7	ผู้สังเกตการณ์ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด (มาตรา 51)	จำคุกหนึ่งเดือนถึงสองปี หรือปรับหนึ่งแสนบาทถึงสองสิบล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	
8	ผู้ใดจับสัตว์น้ำหรือนำสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดขึ้นเรือประมง	ปรับตามขนาดของเรือประมง ตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้า	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
	(มาตรา 57)	เท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	– สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต – เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู – กักเรือประมง
9	จับสัตว์น้ำชนิดที่เลี้ยงลูกด้วยนม สัตว์น้ำหายากหรือใกล้สูญพันธุ์ตามที่กำหนดหรือนำสัตว์น้ำดังกล่าวขึ้นเรือ เว้นแต่ความจำเป็นเพื่อการช่วยชีวิตสัตว์น้ำ (มาตรา 66)	ปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงสามล้านบาทหรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	– ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ – ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง – สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต – เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู – กักเรือประมง
10	ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนล้อมจับที่มีช่องตาอวนเล็กกว่าสองจุดห้าเซนติเมตรทำการประมงในเวลากลางคืน (มาตรา 69)	ปรับตามขนาดของเรือประมงตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	
11	เจ้าของเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำที่มีขนาดตามที่กำหนดต้องดำเนินการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง หรือจัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมง หรือเรือขนถ่ายตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด (มาตรา 81(1), 81(4), 88(1) , 89(7)	ปรับตามขนาดของเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสามสิบล้านบาท	– ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ – ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง – สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต – เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู – กักเรือประมง
12	ทำการประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำโดยมิได้รายงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จัดทำสมุดบันทึกทำการประมง	ปรับตามขนาดของเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองล้านบาท	– ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ – ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง – สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
	แจ้งการเข้าออกการเทียบท่าเรือประมงทุกครั้ง จัดทำหนังสือกำกับการณ์ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือทำรายงานอันเป็นเท็จ หรือไม่นำเรือกลับเข้าท่า (มาตรา 81(2) (3) 82 68(2) (3) หรือ (4) 81(5) และ 88(6))		วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต – เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู – กักเรือประมง
13	คนประจำเรือไม่มีหนังสือคนประจำเรือ หรือไม่ได้อนุญาต (มาตรา 83(1))	ปรับไม่น้อยกว่าสี่แสนบาทถึงไม่เกินแปดแสนบาทต่อคนประจำเรือหนึ่งคน	– เพิกถอนใบอนุญาตทำการประมงของเจ้าของเรือ – เพิกถอนประกาศนียบัตรนายเรือหรือผู้ควบคุมเรือ
14	ใช้เรือประมงขนถ่ายสัตว์น้ำ โดยไม่ได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่าย (มาตรา 85/1) หรือเรือประมงทำการขนถ่ายสัตว์น้ำ ออกจากเรือประมงยกเว้นขนถ่ายไปยังเรือขนถ่ายหรือนำสัตว์น้ำขึ้นท่า หรือสถานที่อื่นใดตามที่ ประกาศกำหนด (มาตรา 86) หรือทำการขนถ่ายในทะเลยกเว้นขนถ่ายไปยังเรือที่จดทะเบียนเรือขนถ่าย โดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน (มาตรา 87) หรือ ทำการขนถ่ายสัตว์น้ำในทะเลในเขตของรัฐชายฝั่งหรือในทะเลหลวง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบของชายฝั่ง หรือขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 89)	ปรับตามขนาดของเรือประมงหรือเรือขนถ่ายตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงยี่สิบห้าล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำประมงแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า	– ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ – ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง – สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต – เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู – กักเรือประมง
15	ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้	ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท (ขนาดน้อยกว่า 10	

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
	เจ้าของเรือประมงที่ใช้สับสนับสนุนเรือประมงหรือเรือขนถ่ายสัตว์น้ำปฏิบัติได้	ต้นกลอส) และปรับเพิ่มขึ้นตามขนาดของเรือในส่วนที่เกิน 10 ต้นกลอส ขึ้นไป ต้นกลอส หนึ่งหมื่นบาท	
16	ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้สังเกตการณ์	จำคุกตั้งแต่ 1 เดือนถึง 1 ปี หรือปรับหนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
17	ปลอมแปลง ปิดบัง หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องหมายประจำเรือประมงหรือทะเบียนเรือ	ปรับตามขนาดเรือประมงตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามสิบล้านบาทถ้วน	<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง
18	กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 114 ซ้ำภายในห้าปี	อัตราโทษตามที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราให้เพิ่มเป็นสองเท่า	
19	กระทำการอันเป็นความผิดที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงตามมาตรา 114 เกิน 3 ครั้งภายใน 1 ปีไม่ว่าเป็นการกระทำเดียวกันหรือไม่ก็ตาม		<ul style="list-style-type: none"> - ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ - ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติถูกต้อง - สั่งพักใบอนุญาตครั้งละไม่เกิน 90 วัน และห้ามใช้เรือในช่วงพักใช้ใบอนุญาต - เพิกถอนใบอนุญาตและประกาศเป็นเรือไอยูยู - กักเรือประมง

ที่	ฐานความผิด	บทกำหนดโทษ	มาตรการทางปกครอง
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561			
	นำเรือประมง เรือขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือเรือสนับสนุนการประมงที่ถูกเพิกถอนทะเบียนเรือ ไปทำการประมง ขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือสนับสนุนการประมง	ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ให้ถือว่า เรือนั้นเป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือเกี่ยวกับการกระทำความผิด และให้ริบเสียทั้งสิ้น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางชวนพิศ จันทรวราทิตย์
ประวัติการศึกษา	– วิทยาศาสตรบัณฑิต (การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ – M.Sc. (Fisheries) Agricultural and Food Engineering, Asian Institute of Technology
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2531	นักวิชาการประมง 3 ฝ่ายบูรณะแหล่งน้ำและก่อสร้าง กองประมงน้ำจืด กรมประมง
พ.ศ. 2540	นักวิชาการประมง 6ว กลุ่มวิจัยและพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ ขนาดใหญ่ กองประมงน้ำจืด
พ.ศ. 2545	นักวิชาการประมง 7ว กลุ่มบริหารการทำการประมงและ เศรษฐกิจน่านน้ำ กองประมงต่างประเทศ
พ.ศ. 2548	นักวิชาการประมง 8ว กลุ่มบริหารการทำการประมงและ เศรษฐกิจน่านน้ำ กองประมงต่างประเทศ
พ.ศ. 2550	นักวิชาการประมงชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มความร่วมมือกับต่างประเทศ กองประมงต่างประเทศ
พ.ศ. 2539–2540	เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักปลัดกระทรวงฯ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ปรึกษาการประมงต่างประเทศ กรมประมง