



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การใช้กลไกกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่าง  
ประเทศในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย  
ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported  
and Unregulated Fishing) ของไทย

จัดทำโดย ร้อยโท บรรพต อูชชิน  
รหัส 9044

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การใช้กลไกกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่าง  
ประเทศในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย  
ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported  
and Unregulated Fishing) ของไทย

จัดทำโดย ร้อยโท บรรพต อุษชิน  
รหัส 9044

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. ธเนศ สุจารีกุล)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ มุ่งชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกในเรื่อง รับผิดชอบด้านการต่อต้านการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) ซึ่งไทยต้องติดตามอย่างใกล้ชิดและติดตามให้ทัน เพื่อไม่ให้เสียประโยชน์ของประเทศ ผู้เขียนได้รวบรวมข้อกฎหมาย ตลอดจนหลักการทางทฤษฎีที่ได้รับยอมรับตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นฐานให้เห็นถึงหลักการ (principles) ในเรื่องดังกล่าว จากนั้นประเทศไทยเราได้มีการปรับแก้ไขหลักกฎหมายภายในของเราอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงแบบ IUU

ปฏิเสธไม่ได้ว่าผลกระทบจากมาตรการการทำประมงแบบ IUU ของ EU มีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้าในรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ ประเทศผู้ซื้อที่เป็นประเทศตะวันตก พยายามเพิ่มอุปสรรคทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเงื่อนไขต่างๆ ที่จะทำให้ต้นทุนทางการค้าเพิ่มขึ้น แต่วัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งประสงค์ให้ราคาสินค้าที่นำเข้ามีราคาต่ำที่สุดและสามารถควบคุมราคาได้ หากแต่การยกสาเหตุต่างๆ ขึ้นนั้นเพื่อให้เป็นการได้รับความชอบธรรม จึงได้ยกเหตุที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อมวลมนุษยชน ในที่นี้ คือ ยกเหตุแห่งการทำลายล้างสิ่งแวดล้อม (Environmental Damage)

ข้อพึงสังเกต กลุ่มประเทศผู้ซื้อได้เริ่มยกเหตุการณ์ประมงแบบ IUU โดยแรกเริ่ม คือ มุ่งเน้นให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการจับปลา ให้เป็นไปตามรูปแบบที่ไม่ทำลายล้างพันธุ์ปลาและสิ่งแวดล้อม จากนั้นก็ยกระดับมาสู่เรื่องของการค้ามนุษย์ และแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับการประมงพาณิชย์ที่ผิดกฎหมาย คาดการณ์ได้ว่า หากเรื่องแรงงาน และเรื่องการทำประมงผิดกฎหมายได้รับการปรับแก้ไขแล้ว กลุ่มประเทศผู้ซื้อก็คงยังหาเหตุสร้างอุปสรรค (ในฐานะผู้ซื้อ) ต่อไปอีก ซึ่งในลำดับถัดไปก็น่าจะเป็นเรื่องมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัย (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS)

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและถูกแนวทางแล้ว จะต้องยึดมั่นในหลักการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ของประเทศไทยเป็นที่ตั้ง หากเงื่อนไขใดที่พิจารณาแล้วไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของทางการค้า หรือ เงื่อนไขใดที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้วทำให้ถูกมองไปได้ว่าตกเป็นเบี้ยล่างของรัฐอื่น ก็จะต้องมีการชั่งน้ำหนักมากพอก่อนพิจารณาดำเนินการใดๆ ต่อไป

ท้ายที่สุดนี้ กระบวนการปรับแก้ไขต่างๆ จะไม่สามารถสำเร็จบรรลุผลได้เลย หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการประมงนี้ของไทยไม่ได้ให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไม่เพียงจะต้องเคร่งครัดต่อกฎกติกาที่ได้ออกมาบังคับใช้เท่านั้น หากแต่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานต้นทางของกระบวนการยุติธรรม หากไม่มีความเที่ยงตรง เที่ยงธรรม และเคร่งครัดแต่ต้นแล้ว กระบวนการยุติธรรมตลอดสายไปจนถึงคำตัดสินคดีความที่จะมีผลบังคับใช้ทางคดีความตามกฎหมาย ก็ไม่อาจตอบโจทย์ปัญหาการทำประมงแบบ IUU ได้

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารศึกษานี้ ไม่สามารถจะเสร็จสมบูรณ์เป็นรูปเล่มได้ หากไม่ได้รับการให้คำแนะนำ และ ความช่วยเหลือจาก ศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช เอกอัครราชทูต ดร. ธเนศ สุจารีกุล และเอกอัครราชทูต อู๋ม เมลานนท์ ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่ได้กรุณาให้คำชี้แนะแนวทางมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางวิชาการ และความเหมาะสมในรูปแบบของเนื้อหา

ตลอดระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูล การนำข้อมูลมาประกอบ และเรียบเรียง เนื้อหาให้ เป็นไปตามรูปแบบถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ ไม่ว่าในด้านสารัตถะ หรือด้านรูปแบบที่เหมาะสม คณะอาจารย์ทั้งสามท่าน ได้กรุณาให้แนวทางการปรับแก้ไข ชี้แนะโดยการขอรับฟังความคิดเห็นในเชิงหรือ มากกว่า การกำหนดเนื้อหาโดยปราศจากการรับฟังความเห็นจากผู้เขียน ซึ่งถือเป็นรูปแบบ การกำหนดเนื้อหาสาระที่ควรนำมาเติมใส่ในเอกสารอย่างมีเหตุมีผล

ภายใต้กรอบระยะเวลา 2 เดือน ที่ต้องมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอบรมหลากหลาย การจัดทำเอกสารศึกษานี้ ถือเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ต้องเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งเนื้อหาและรูปแบบได้รับความกรุณาในการชี้แนะ ปรับแก้ตามกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ซึ่งการดำเนินงานไม่อาจสำเร็จได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาคัดสรรประกอบการเขียนและ การจัดรูปแบบ รูปเล่ม ซึ่งได้รับความอนุเคราะห์อย่างมากจากเพื่อนร่วมงานทุกๆ ท่านในกองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านที่ได้ใช้ความพยายามสร้างความสมดุลง่าย ให้ความ ยืดหยุ่น ภายใต้กรอบภารกิจวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ เนื่องจากตลอดระยะเวลา 2 เดือนที่ผ่านมา มีเหตุการณ์เฉพาะหน้าเกิดขึ้นให้ต้องแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ซึ่งสถานการณ์ปัญหาต่างๆ ก็ได้รับการปรับแก้ไขมาได้ด้วยดีโดยตลอด

ท้ายสุดนี้ เอกสารศึกษานี้จะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากสามารถที่จะได้รับคำติชม และวิจารณ์จากผู้ที่ได้นำไปอ่านศึกษา เพื่อช่วยกรุณาชี้แนะเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ร้อยโท บรรพต อุชชิน

สิงหาคม 2560

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	5
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU โดยรัฐบาลไทย	7
2.1 การแก้ไขปัญหาคาการประมงในแง่มุมมองทางการเมือง	7
2.2 การแก้ไขปัญหาคาการประมงในแง่มุมมองทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ	14
2.3 การแก้ไขปัญหาคาการประมงในแง่มุมมองด้านกฎหมายภายในของไทย	18
2.4 ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU โดยรัฐบาลไทย	19
บทที่ 3 ผลการศึกษา	21
3.1 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU ของภาครัฐบาล	21
3.2 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU ของภาคเอกชน	23
3.3 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU ของภาคประชาชน	24
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	27
4.1 สรุปผลการศึกษา	27
4.2 ข้อเสนอแนะ	28
บรรณานุกรม	30
ประวัติผู้เขียน	33

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สหภาพยุโรป (European Union: EU) ภายใต้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการต่อต้านการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) คือกระทรวงกิจการทางทะเลและประมง (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries: DG MARE) ได้วางมาตรฐานในการทำการประมงโดยมุ่งต่อต้านการทำการประมง IUU ทั้งนี้ เป็นไปตาม Council Regulation No.1005/2001<sup>1</sup> เป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำการประมงอย่างยั่งยืน และหาก EU ตรวจพบทราบว่าประเทศใดมีปัญหาการทำการประมงเข้าเงื่อนไขแบบ IUU ฝ่าย EU ก็จะพิจารณาให้ใบเหลือง เพื่อเป็นการเตือนว่าอาจถูกพิจารณาจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Non-cooperating Third Country)<sup>2</sup> หากการแก้ไขปัญหาการทำการประมงของประเทศที่ได้รับใบเหลืองนั้นๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่พอใจ ฝ่าย EU ก็อาจพิจารณาให้ใบแดง ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่สามารถขายสินค้าประมงนี้ เข้าไปสู่ตลาด EU ได้

ก่อนที่ EU พิจารณาให้ ใบเหลืองแก่ไทย ในส่วนของไทย DG MARE ได้เริ่มหารือกับหน่วยราชการที่รับผิดชอบด้านการประมงของไทย คือ กรมประมง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554–2559 โดยฝ่าย EU สรุปว่า ไทยยังมีได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจัง และเพียงพอ ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ประกาศให้ใบเหลืองแก่ไทย

เนื่องจากปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายของไทย ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนไทยที่ขายสินค้าประมงเข้าไปยังตลาดยุโรป ซึ่งในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล (4,774,000,000 บาท โดยประมาณ)<sup>3</sup> เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น

คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ 29 เมษายน 2558<sup>4</sup> ในข้อ 1 ให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย” (Command Center for Combating Illegal Fishing: CCCIF) เรียกโดยย่อว่า “ศปมผ.” โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ มีภารกิจในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>1</sup> Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, OJEU L 286/1

<sup>2</sup> see also Chapter VI of Regulation (EC) No 1005/2008

<sup>3</sup> กรมประมง, การค้าสินค้าประมงของไทยไตรมาสแรกของปี 2560, [ออนไลน์], มีนาคม 2560, แหล่งที่มา: <http://www.fisheries.go.th/strategy/UserFiles/files/fish%208-60.pdf>.

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 99 ง (29 เมษายน 2558).

กับการประมง ไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยการพิจารณาปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ในเรื่องนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

### 1.1.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมง

#### 1.1.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

##### 1) กรอบความร่วมมือพหุภาคี

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: UNCLOS) ซึ่งประเทศไทยได้เป็นภาคี UNCLOS เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงปรากฏในข้อที่ 61-69 ระบุเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิต การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต การอนุรักษ์และพัฒนาในเรื่องมวลสัตว์น้ำที่มีภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งสองรัฐหรือมากกว่าหรือทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ สัตว์ทะเลที่เลี้ยงลูกด้วยนม มวลสัตว์น้ำที่ว่ายจากทะเลขึ้นมาในแม่น้ำระหว่างฤดูวางไข่ ชนิดพันธุ์ที่ว่ายจากน้ำจืดลงไปในทะเลระหว่างฤดูวางไข่ รวมถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในการเข้าร่วมการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิต

- ความตกลงเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (Agreement for the Implementation of the Preventions 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: UNFSA) หรือที่เรียกว่า “UN Fish Stocks Agreement” ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงประเภทที่มีลักษณะการย้ายถิ่นอยู่เสมอ เช่น ปลาทูน่าหรือพันธุ์ปลาที่ใกล้เคียงในทะเลหลวงซึ่งไม่อยู่ในอำนาจและความดูแลของรัฐใดรัฐหนึ่ง เป็นการส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และช่วยรักษาปริมาณทรัพยากรประมงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ โดยการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐเจ้าของธงที่จะต้องควบคุมเรือประมงที่จดทะเบียนเรือตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ ให้ควบคุม ดูแลเรือประมงที่ชักธงตนให้ทำการประมงอย่างมีความรับผิดชอบ และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบเรือประมงที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการประมงผิดกฎหมายในบริเวณเขตทางทะเลที่รัฐชายฝั่งนั้นมีอำนาจ รวมถึงการให้อำนาจองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs) ในการตรวจสอบ ควบคุมดูแลเรือประมงที่เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงด้วย

- ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าท่า เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: PSMA) จัดทำขึ้นโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อ



ป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและมาตรการของรัฐเจ้าของท่าและรัฐเจ้าของธงที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรธรรมชาติในทะเลจะถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างมีความรับผิดชอบและได้รับการอนุรักษ์ในระยะยาวอย่างยั่งยืน ซึ่งการจะปฏิบัติตามมาตรการตาม PSMA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องอาศัยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร และ ศรชล. โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559

## 2) กรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศ

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 และกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2559 กำหนดให้เรือประมงไทยที่จะทำประมงรัฐชายฝั่งอื่น จะต้องมีบันทึกความตกลงกับรัฐชายฝั่งนั้น และเรือประมงต่างชาติไม่สารรถทำการประมงในเขตน่านน้ำไทยได้เว้นแต่จะมีความตกลงระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของไทยโดยกรมประมง ได้มีการจัดทำ MOU/Agreement ด้านการประมงและต่อต้านการทำประมง IUU กับ 3 ประเทศ กล่าวคือ ฟิจิ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐเกาหลี และยังคงอยู่ในระหว่างการเจรจาร่าง MOU/Agreement กับอีก 12 ประเทศ กล่าวคือ ปาปัวนิวกินี ไต้หวัน สเปน อินโดนีเซีย เมียนมา มาเลเซีย เวียดนาม กัมพูชา ศรีบาตี มาแชลไอส์แลนด์ ไมโครนีเซีย และโซโลมอน โดยมีแผนการจัดทำ MOU/Agreement กับต่างประเทศเพิ่มเติมอีก 7 ประเทศ ภายในปี 2560 เพื่อเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

### 1.1.1.2 กฎหมายภายในของไทย

1) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุม ฝึกระวัง สืบค้น และตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งมีความมุ่งหมายในการตราพระราชกำหนดนี้เพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป ป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นยอมรับนับถือในระดับสากล รวมถึงคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482

#### มาตรา 5

“(ก) คนต่างด้าวคนใดคนหนึ่ง หรือ

(ข) ห้างหุ้นส่วนสามัญใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดมีสัญชาติไทย

หรือ

(ค) ห้างหุ้นส่วนจำกัดใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน มีสัญชาติไทยและทุนของห้างหุ้นส่วนนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย หรือ

(ง) บริษัทจำกัดใดๆ เว้นแต่กรรมการส่วนมากมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และบริษัทนั้นต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกหุ้นผู้ถือ ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีสิทธิได้รับอนุญาตดังกล่าวนั้นต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานใหญ่ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทยด้วย”

มาตรา 7

“นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น ห้ามมิให้ใช้เรือต่อไปนี้ทำการประมงในเขตการประมงไทย

(1) เรือที่มีสัญชาติต่างประเทศ หรือเรือที่เป็นของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติต่างประเทศ

(2) เรือสยามซึ่งมีคนประจำเรือไม่ว่าอยู่ในฐานะใดๆ เป็นคนต่างด้าวรวมอยู่ด้วย

....”

3) พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2460 เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงและการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) โดยจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเรือที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร และเรือที่เดินภายในราชอาณาจักรบางประเภทเป็นพิเศษ รวมถึงการกำกับดูแลบุคคลที่ทำการในเรือหรือผู้รับจ้างทำงานในเรือ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากมาตรการกีดกันทางการค้าของสหภาพยุโรป การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องมาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับสิ่งล่อล่อทางน้ำ ตลอดจนการดำเนินการเพื่อมอบอำนาจให้สถาบันจัดชั้นเรือ (Classification Society) สามารถตรวจเรือและออกใบสำคัญการตรวจเรือได้ โดยเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าของเรือในการนำเรือเข้ารับการตรวจสภาพเรือและออกใบสำคัญรับรองตามข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

4) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 ในข้อ 1 ที่ให้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ผบ.ศปมผ.) เพื่อเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายได้อย่างยั่งยืนและเป็นระบบ และยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

### 1.1.2 แนวทางในการดำเนินการแก้ไขของรัฐ

ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านการประมง ตามคำแนะนำของสหภาพยุโรป (EU) เช่น

1) การแก้ไขกฎหมายภายในของไทยให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

- 2) การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 แผนบริหารจัดการประมงและแผนระดับชาติ National Plan of Action (NAPO-IUU)
- 3) การแก้ไขปัญหาแรงงานภาคประมงซึ่งรวมถึงการปราบปรามปัญหาแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในภาคประมงอย่างจริงจัง
- 4) การลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง
- 5) การพัฒนาระบบติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวัง (Monitor, Control and Surveillance: MCS) และ
- 6) ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ประมวลภาพรวมและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องในประเด็นการทำประมงที่กระจุกกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน กล่าวคือ เรื่องการทำประมง เรือประมง เครื่องมือทำการประมง (กรมประมง กระทรวงเกษตรฯ) ความปลอดภัยของเรือและลูกเรือ (กรมเจ้าท่า) แรงงานด้านการประมง (กระทรวงแรงงาน) และเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ (กองทัพเรือ)

1.2.2 ศึกษากฎหมายภายในของไทยที่มีอยู่เกี่ยวกับการประมง และที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU

1.2.3 ศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ และความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาประมง IUU ของไทยให้สอดคล้องมาตรฐานสากล

1.2.4 เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU ของไทย

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องในการกำกับ ควบคุม ดูแลการทำประมง ทั้งประมงในน่านน้ำไทย และประมงนอกน่านน้ำไทย ตลอดจนขอรับคำหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุปสรรคในทางปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมประมง กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ

สำหรับระเบียบวิธีการศึกษาในงานฉบับนี้ จะได้พิจารณากฎหมายภายในของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา เพื่อหาวิธีการแก้ไขและอุดช่องว่างระหว่างมาตรการภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ

## 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

ในเดือนพฤษภาคม 2558 สหภาพยุโรปให้ใบเหลืองเป็นการแจ้งเตือนที่ไทยไม่ดำเนินการที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งการแก้ปัญหานี้ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยลำพัง แต่จะต้องอาศัยการบูรณาการ ทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน จากกรณีนี้จะทำให้สามารถเห็นภาพรวมของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการประมงที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง

### 1.5 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

“**ประมงพื้นบ้าน**” หมายความว่า การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงหรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์

“**ประมงพาณิชย์**” หมายความว่า การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“**ประมงนอกน่านน้ำไทย**” มิได้มีบทนิยามบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้ แต่มีการนิยามคำว่า “ทะเลนอกน่านน้ำไทย” หมายความว่า ทะเลหลวงที่อยู่พ้นจากทะเลนอกชายฝั่งและหมายความรวมถึงทะเลที่อยู่ในเขตของรัฐชายฝั่ง และมีหมวด 4 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ของการทำการประมงนอกน่านน้ำไทยไว้

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาประมงแบบ IUU โดยรัฐบาลไทย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงในส่วนของการแก้ไขปัญหาคาที่เกี่ยวข้องกับการประมงโดยรัฐบาลไทย โดยแบ่งแยกแนวทางแก้ไขปัญหาคาออกเป็นสองส่วน คือ การแก้ไขปัญหาคาในแง่มุมทางการเมือง และการแก้ไขปัญหาคาเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

#### 2.1 การแก้ไขปัญหาคาที่เกี่ยวข้องกับการประมงในแง่มุมทางการเมือง

การทำการประมงผิดกฎหมายจนกระทั่งทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งถึงแม้ว่าทรัพยากรสัตว์น้ำที่จับนั้น ไม่ได้มีประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นเจ้าของ หากแต่ถือว่าเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันของทุกชาติในโลก ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อกล่าวอ้างจากผู้ซื้อ (EU) ว่าหากไม่ได้มีการปรับปรุงการทำการประมงให้ได้มาตรฐานสากล<sup>5</sup> ก็จะมีตลาดไม่นำเข้าสินค้าจากไทย<sup>6</sup> ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ในภาคอุตสาหกรรมประมง (ตามกล่าวในบทที่ 1)

รัฐบาลไทย ได้ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาคานี้มาโดยต่อเนื่อง ดังนี้

1) ปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำการประมงเท่านั้น เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นระหว่างเขตทางทะเลและปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (UNFSA)

2) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมง ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน และกฎกระทรวงเรื่องแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่จะมีขึ้นเมื่อไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานเฉพาะในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ILO C188–The Work in Fishing Convention, 2007)

3) วัตถุประสงค์หลักของการปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็เพื่อ

(1) เพิ่มมาตรการการตรวจจับการทำการประมงผิดกฎหมายให้มีความรัดกุมเข้มข้นมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ 2 ลักษณะ คือ โทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูง และกำหนดอัตราโทษไว้แตกต่างกัน ซึ่งตามมาตรา 121 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ยังคงหลักการในการกำหนดโทษไว้ตามแนวทางดังกล่าว แต่

<sup>5</sup> มาตรฐานสากลว่าด้วยการทำประมงในรายงานฉบับนี้ แสดงนัยถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง อาทิ UNCLOS ตลอดจนแนวทางการทำประมงขององค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและในระดับภูมิภาค อาทิ FAO IMO หรือ SIOFA

<sup>6</sup> อนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปิดตลาดตามมาตรการ IUU ของ EU ว่าหมายถึงสิ่งใด เนื่องจาก ข้อ XX GATT เป็นข้อยกเว้นทั่วไป (general exceptions) ซึ่งอนุญาตแต่เพียงมาตรการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ภายใต้อุณหภูมิของข้อ XX เท่านั้น มิได้อนุญาตให้มีการปิดตลาด อันเป็นการละเมิดพันธกรณีตาม GATT แต่อย่างใด

(2) ได้ปรับปรุงสัดส่วนในการกำหนดอัตราโทษของแต่ละลักษณะให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและป้องปรามการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม<sup>7</sup> อาทิ เรื่องฝ่าฝืนการใช้เรือไร้สัญชาติทำการประมง ตามมาตรา 123 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดระวางโทษปรับตามขนาดของเรือ ซึ่งโทษสูงสุดเป็นเรือขนาดตั้งแต่ 150 ตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง<sup>8</sup>

(3) เพื่อให้มาตรการที่ออกโดยภาครัฐมีความทัดเทียมทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากมาตรการที่เคยออกบังคับใช้นั้น ใช้ในห้วงสมัยที่ทรัพยากรสัตว์น้ำมีอยู่อย่างมากมาย หากเทียบกับปัจจุบันที่มีลดน้อยลงอย่างต่อเนื่องจนทำให้ ทรัพยากรสัตว์น้ำครั้งหนึ่งไม่เคยเกิดเป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ กลับกลายเป็นหนึ่งในประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ เช่น เรื่องการรุกรานการจับปลาของเรือประมงต่างชาติ

ในปี พ.ศ. 2537 เกิดปัญหาเรือประมงไทย และเรือประมงเวียดนาม ต่างรุกรานเขตน่านน้ำของกันและกัน สืบเนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ บริเวณที่มีปลาชุกชุมเหมาะแก่การทำการประมงพาณิชย์จะอยู่ในห้วงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) ซึ่งในแง่กฎหมายทะเลระหว่างประเทศแล้ว เขตดังกล่าวรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและการแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต อีกทั้ง รัฐชายฝั่งสามารถใช้กฎหมายบังคับในเขตบริเวณพื้นที่นี้ได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่างๆ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และการคุ้มครองและการรักษา

<sup>7</sup> มาตรา 121 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และป้องปรามการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใด รวมทั้งการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้”

<sup>8</sup> มาตรา 123 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือปรับจำนวนสามเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงยี่สิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่ยี่สิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหกสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหกแสนบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปแต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอส ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงห้าล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ใช้เรือขนาดตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไป ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าล้านบาทถึงสามสิบล้านบาท หรือปรับจำนวนห้าเท่าของมูลค่าสัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมง แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า”

สิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>9</sup> ทำให้เมื่อเกิดเหตุในบริเวณนี้ รัฐชายฝั่งที่มีสิทธิอธิปไตยเหนือพื้นที่ยังกล่าวไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้เด็ดขาด จึงได้แต่เพียงการผลักดันให้ผู้รุกร้ากลับออกนอกเขตบริเวณนี้<sup>10</sup> เป็นผลให้เกิดการรุกร้าอยู่อย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างกองทัพเรือไทยและกองทัพเรือเวียดนามว่า หากมีเรือของฝ่ายใดรุกร้าเขตบริเวณนี้ของอีกฝ่าย ก็ขอให้ทำการผลักดันออก เพื่อลดแรงปะทะ และไม่ต้องการให้เรื่องราวขยายตัวออกไปเป็นเรื่องทางการเมืองระหว่างประเทศ

เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ข้อเท็จจริง คือ เรือประมงของไทยไม่มีรายงานการเข้าไปรุกร้าจับปลาบริเวณที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเวียดนาม ตรงกันข้ามเป็นฝ่ายเวียดนามที่รุกร้าเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จนบางครั้งได้รับรายงานว่า เลยเข้ามาถึงในบริเวณน่านน้ำทะเลอาณาเขตของไทย ซึ่งจากจุดนี้เอง ทางกรมไทยควรปรับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากพื้นฐานเจตนารมณ์ของข้อตกลงไทย-เวียดนาม ที่กล่าวถึงข้างต้นเปลี่ยนไปแล้ว

ปัจจุบันเกิดปัญหาการจับปลาที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อเรือประมงไทยไปจับปลาผิดกฎหมายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย เจ้าหน้าที่ไทยดำเนินการจับกุมตามกฎหมายอย่าง

<sup>9</sup> Article 56 paragraph 1 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982

“1. In the exclusive economic zone, the coastal State has:

(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;

(b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:

(i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;

(ii) marine scientific research;

(iii) the protection and preservation of the marine environment;

(c) other rights and duties provided for in this Convention.”

<sup>10</sup> Article 73 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982

“1. The coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention.

2. Arrested vessels and their crews shall be promptly released upon the posting of reasonable bond or other security.

3. Coastal State penalties for violations of fisheries laws and regulations in the exclusive economic zone may not include imprisonment, in the absence of agreements to the contrary by the States concerned, or any other form of corporal punishment.

4. In cases of arrest or detention of foreign vessels the coastal State shall promptly notify the flag State, through appropriate channels, of the action taken and of any penalties subsequently imposed.”

เคร่งครัด ในทางตรงกันข้าม หากเป็นเรือประมงเวียดนามเข้ามาจับปลาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าว เจ้าหน้าที่ไทยผลักดันให้ออกจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าว ซึ่งทำให้มองได้ว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกัน และอาจบานปลายเป็นปัญหาต่อเนื่องออกไปได้

(4) เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ว่า เรายึดถือปฏิบัติตามแบบแผนมาตรฐานสากล ประเทศที่มีศักยภาพทางการประมงในโลกนี้ ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย หรือแม้แต่ศรีลังกา ต่างถูกเพ่งเล็งจากผู้ซื้อรายใหญ่คือ สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ทั้งสิ้น ดังนั้นหากประเทศเหล่านี้ยังมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพิงตลาดผู้ซื้อรายใหญ่เหล่านี้ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องโอนอ่อนนโยบายของตนตามผู้ซื้อ ประเด็นคือต้องโอนอ่อนยินยอมตามแนวทางมากน้อยเพียงไร ก็เป็นเรื่องที่แต่ละประเทศต้องนำมาให้สมดุลย์ระหว่างมูลค่าตัวเลขทางเศรษฐกิจที่ได้รับมากับการเสียสิทธิในการดำเนินการโดยตนเองบางส่วนออกไป ซึ่งในส่วนของไทยก็ยินยอมปรับเปลี่ยนรูปแบบและมาตรการทางการประมงมากพอสมควรตามกล่าวข้างต้น แต่ทั้งนี้หนึ่งในเหตุผลหลักก็คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทย ล้าหลังมานาน จึงสมควรแก้เหตุและเวลาที่จะต้องปรับเปลี่ยนด้วยอยู่แล้ว

(5) ท้ายสุดเป็นการแก้ไขเพื่อให้การเป็นไปตามเงื่อนไขที่ EU กำหนด ดังนี้

– แก้ไขกฎหมายการประมง ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU ระดับสากล และการให้สัตยาบันความตกลงระหว่างประเทศ อาทิ UN Fish Stocks Agreement<sup>11</sup> และ Port State Measures Agreement<sup>12</sup>

– กำหนดนโยบายการบริหารจัดการประมงทะเล (Fisheries Management Policy) ตามหลักสากล เช่น วิธีการจับสัตว์น้ำ ซึ่งจากเดิมไม่ได้มีการกำหนดอย่างเคร่งครัดว่าจะต้องมีวิธีการจับสัตว์น้ำอย่างไร การกำหนดประเภทเครื่องมือในการจับสัตว์น้ำ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำ อาจไม่เหมาะสมกับยุคสมัย เช่น อวนลาก อวนรุน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ถือว่ามีส่วนในการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะไม่เพียงสัตว์น้ำ ปลา กุ้ง ที่เรือประมงพาณิชย์มุ่งจับและสามารถนำมาแปรรูปขายต่อได้ แต่อาจมีสัตว์น้ำที่ยังไม่โตเต็มที่ เต่า ปลาที่เป็น endangered species ถูกจับรวมขึ้นมาด้วย รวมถึงการกำหนดช่วงเวลาห้ามจับปลาบางประเภท

– จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมง IUU (National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing: NPOA-IUU)

<sup>11</sup> UN Fish Stocks Agreement มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ปัจจุบัน (ข้อมูลวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2560) มีภาคี 86 รัฐ โดยไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2560 see also UNTC, “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,” ([https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=XXI-7&chapter=21&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en) [2 August 2017]).

<sup>12</sup> Port State Measures Agreement มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ปัจจุบัน (ข้อมูลวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560) มีภาคี 48 รัฐ โดยไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559 see also FAO, “Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing,” ([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf) [2 August 2017]).



- ปรับปรุงระบบติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (Monitoring, Control and Surveillance: MCS) อาทิ การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรและกิจกรรมการประมง กฎระเบียบ/มาตรการควบคุมการประมง การตรวจการณ์กิจกรรมการประมง การจัดทำ National Plan of Control and Inspection การจัดตั้งศูนย์ควบคุมการเข้า-ออกของเรือประมง (Port In-Port Out Control Center: PIPO) การควบคุมจำนวนใบอนุญาตการทำประมงและการควบคุมจดทะเบียนเรือประมงเพื่อให้สามารถควบคุมจำนวนเรือประมงพาณิชย์ได้ เพื่อสอดคล้องผลจับสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY)<sup>13</sup> อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจำกัดสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรการประมง
- ติดตั้งระบบติดตามเรือ (Vessel Monitoring System: VMS) เพื่อให้สามารถติดตามได้ว่าเรือประมงที่ขออนุญาตออกไปทำการประมง ณ เขตพื้นที่ใดนั้น ไปทำการประมงในพื้นที่นั้นๆ จริงตามที่รายงานออกจากท่า
- พัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) เพื่อให้ทราบแหล่งที่มาของสินค้าประมง โดยมีหลักวิธีคิดคือ ไม่ว่าสินค้าสัตว์น้ำจะอยู่ที่ไหนอย่างไร ก็สามารถตรวจสอบต้นตอได้
- ดำเนินความร่วมมือกับรัฐต่างๆ

### 2.1.1 ภาคพหุภาคี

2.1.1.1 การแก้ไขปัญหาด้านการจัดการเรือประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำ ไทยเข้าเป็นภาคี

1) ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าท่า PSMA เมื่อ 10 พฤษภาคม 2559 ซึ่งจะช่วยในการตรวจสอบการทำประมง IUU โดยรัฐเจ้าของท่าจะกำหนดมาตรการให้เรือประมงที่จะเข้าเทียบท่าจะต้องรายงานและแจ้งข้อมูลต่างๆ เช่น ข้อมูลทะเบียนเรือ อุปกรณ์จับสัตว์น้ำ ปริมาณสัตว์น้ำที่จะเทียบท่า ฯลฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ให้อำนาจรัฐเจ้าของท่าในการตรวจสอบและปฏิเสธการเทียบท่าของเรือประมงดังกล่าวได้รวมถึงมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการจัดการเรือประมงดังกล่าว

ความตกลงว่าด้วยมาตรการของรัฐเจ้าท่า เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม จัดทำขึ้นโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุม โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและมาตรการของรัฐเจ้าของท่าและรัฐเจ้าของธงที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรธรรมชาติในทะเลจะถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างมีความรับผิดชอบและได้รับการอนุรักษ์ในระยะยาวอย่างยั่งยืน

โดยพันธกรณีที่สำคัญ ได้แก่

<sup>13</sup> ตามประกาศกรมประมง เรื่อง แผนการปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562

“ผลจับสูงสุดที่ยั่งยืน” (MSY) หมายถึง “ค่าเฉลี่ยปริมาณการจับสูงสุดต่อปีที่สามารถจับสัตว์น้ำจากกลุ่มประชากรสัตว์น้ำในช่วงเวลาหนึ่ง โดยไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อทรัพยากรที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมปกติ”

(1) รัฐเจ้าของท่า (ไทย) จะต้องกำหนดมาตรการในการเข้าเทียบท่า การใช้ท่าเทียบเรือ และการตรวจสอบเรือประมงและเรือที่ทำกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับการประมง โดยปฏิเสธไม่ให้เรือที่ตนเองสงสัยว่าทำการประมง IUU เข้าเทียบท่าและหากอนุญาตให้เข้าเทียบท่าแล้ว ต้องทำการตรวจสอบและรายงานให้รัฐเจ้าของธง องค์กระดัดภูมิภาค และ FAO ทราบโดยพลัน ซึ่งในทางปฏิบัติกรมเจ้าท่าเคยให้ความเห็นว่า กรมเจ้าท่าในฐานะหน่วยงานหลักในการอนุญาตให้เรือประมงเข้า/ออกจากท่าเรือ ไม่มีอำนาจในการปฏิเสธเรือประมงต่างชาติที่ขอเข้าเทียบท่า อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกระทรวงคมนาคมโดยกรมเจ้าท่าอยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. .... และ พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. .... เพื่อให้อำนาจแก่หน่วยบังคับใช้กฎหมายของไทยสามารถปฏิเสธการขอเข้าเทียบท่าของเรือต่างชาติได้

(2) รัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดให้เรือของตนให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของรัฐเจ้าของท่า และหากได้รับรายงานว่าพบหลักฐานการกระทำผิด รัฐเจ้าของธงจะต้องดำเนินการตรวจสอบ สอบสวนและดำเนินคดีกับเรือนั้นของตน

การจะปฏิบัติตามมาตรการตาม PSMA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องอาศัยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร และ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

2) ภาคิความตกลง UNFSA เมื่อ 28 เมษายน 2560 ซึ่งเป็นความตกลงที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรมวลปลา้ายถิ่นในทะเลหลวง โดยการเข้าเป็นภาคีของไทยเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบและรักษาปริมาณทรัพยากรประมงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศอย่างยั่งยืน

ความตกลง UNFSA มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงประเภทที่มีลักษณะการย้ายถิ่นอยู่เสมอ เช่น ปลาทูน่าหรือพันธุ์ปลาที่ใกล้เคียงในทะเลหลวงซึ่งไม่อยู่ในอำนาจและความดูแลของรัฐใดรัฐหนึ่ง เป็นการส่งเสริมการทำประมงอย่างรับผิดชอบ และช่วยรักษาปริมาณทรัพยากรประมงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ โดยการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐเจ้าของธงที่จะต้องควบคุมเรือประมงที่จดทะเบียนเรือตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ ให้ควบคุม ดูแลเรือประมงที่ซุกซ่อนตนให้ทำการประมงอย่างมีความรับผิดชอบ และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการตรวจสอบเรือประมงที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำการประมงผิดกฎหมาย ในบริเวณเขตทางทะเลที่รัฐชายฝั่งนั้นมีอำนาจ รวมถึงการให้อำนาจองค์การกระดัดภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations-RFMOs) ในการตรวจสอบควบคุมดูแลเรือประมงที่เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงด้วย

การดำเนินการเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ ของไทยเพื่อตอบรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงผิดกฎหมายจะเป็นหนึ่งในกลไก/เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปซึ่งเป็นการเตือนว่าประเทศไทย

มีการดำเนินกิจกรรมการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ซึ่งหากประเทศไทยไม่เร่งดำเนินการแก้ไขและได้รับใบแดงจากสหภาพยุโรป จะส่งผลให้สินค้าประมงของไทยจะถูกกีดกันและระงับ ไม่สามารถส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปได้ และประเทศอื่น เช่น สหรัฐฯ อาจใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าประมงจากไทยเช่นกัน

พันธกรณีของไทยเมื่อเข้าเป็นภาคี UNFSA จะทำให้ไทยยอมรับพันธกรณีที่ไทยไม่สามารถออกใบอนุญาตเรือประมงไทยทำการประมงในทะเลหลวงได้อีกต่อไป หากไม่ได้รับอนุญาตจาก RFMOs ที่ดูแลพันธุ์ปลาชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ นอกจากนี้ ไทยยังมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม อาทิ การยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีความตกลง UNFSA ขึ้นเรือเพื่อตรวจค้น (inspect) และสอบสวน (investigate) แทนรัฐเจ้าของธง ตามข้อ 20-22 ทั้งนี้ เรือประมงไทยจะตกอยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของ RFMO ขึ้นตรวจก็ต่อเมื่อเรือประมงไทยได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการประมงในเขตที่อยู่ภายใต้การดูแลของ RFMO เท่านั้น ซึ่งก่อนที่ไทยจะเข้าเป็นภาคีความตกลง UNFSA ก็มีประเด็นถกเถียงกันมากกว่า การยอมให้รัฐภาคีอื่น ขึ้นตรวจเรือประมงของไทยนั้น เป็นการก้าวล่วงอธิปไตยของไทยหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นคณะอนุกรรมการและเลขานุการ โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่า พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2559 มาตรา 49 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับพันธกรณีนี้เพียงพอแล้วที่ไทยจะต้องยอมรับพันธกรณีนี้ เนื่องจากการบัญญัติให้เรือประมงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และมาตรการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมงของรัฐชายฝั่งหรือองค์การระหว่างประเทศ ถือเป็น การให้ความยินยอมโดยปริยายที่จะให้รัฐภาคีอื่นสามารถขึ้นตรวจเรือประมงไทยหากมี “clear ground” ว่าได้ดำเนินกิจกรรมที่ขัดกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรปลาในเขตที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐภาคีซึ่งมิใช่รัฐเจ้าของธง

3) การเข้าเป็นภาคีองค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organizations–RFMOs) ในการป้องกันและสกัดกั้นการทำประมง IUU โดยการจะเข้าไปทำการประมงในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ RFMOs จะต้องได้รับอนุญาตและจำนวนโควตาจาก RFMO นั้นๆ และจะต้องทำการประมงภายใต้เงื่อนไขที่ RFMO กำหนดเพื่อการทำประมงอย่างรับผิดชอบและการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน เช่น ความตกลงการทำประมงสำหรับพื้นที่ทางตอนใต้ของมหาสมุทรอินเดีย (Southern Indian Ocean Fisheries Agreement: SIOFA) คณะกรรมาธิการปลาทูน่าแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission : IOTC)

#### 2.1.1.2 การแก้ไขปัญหาด้านแรงงานภาคประมง ไทยได้เข้าเป็นภาคี

1) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ (Maritime Labour Convention: MLC) เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559

2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 (ILO/187) เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559<sup>14</sup> และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคี ILO/188 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของแรงงานด้านประมง โดยกำหนดเป้าหมายว่าจะเข้าเป็นภาคี ILO/188 ภายในปี 2560

### 2.1.2 ภาคทวิภาคี

ไทยโดยกระทรวงแรงงานได้จัดทำ MOU ด้านการนำเข้าแรงงานต่างด้าว กับ กัมพูชา เมียนมา เวียดนาม (เฉพาะด้านการประมง และการก่อสร้าง) และ สปป.ลาว ตลอดจนอยู่ในระหว่างการจัดทำ Action Plan เพื่อนำเข้าแรงงานประมงผ่าน MOU ให้มากขึ้น เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในภาคประมง

ทั้งนี้เรื่องแรงงานไม่ใช่เป็นปัญหาโดยตรงจากการทำการประมง IUU หากแต่เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องซึ่ง EU มีข้อกังวลต่อปัญหาการค้ามนุษย์ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคประมง ทั้งเรือประมงนอกน่านน้ำ ในน่านน้ำ และสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำของไทย

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายใน ไทยได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานกลุ่มนี้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยได้ออก พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อ 16 สิงหาคม 2559

## 2.2 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประมงในแง่มุมทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประมงซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีการดำเนินการอยู่ในทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับปลาเชิงพาณิชย์ จะมีอาณาบริเวณการจับปลาอยู่ในเขตทะเลหลวง (High Seas) ซึ่งถือเป็นเขตอาณาบริเวณทางทะเลที่เป็นเขตที่ไม่มีประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นเจ้าของ มีอำนาจอธิปไตยเหนือ หากแต่ในแง่ของทรัพยากรในห้วงน้ำกล่าวคือ สัตว์ทะเล ถึงแม้กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ได้ระบุความชัดเจนว่า รัฐใด ผู้ใด จะมีสิทธิเหนือหรือเป็นเจ้าของผู้มีสิทธิใช้สอยได้อย่างเด็ดขาด หากแต่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) ได้วางหลักกว้างๆ ว่า การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตจะต้องใช้อย่างไม่กระทบกระเทือนต่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

<sup>14</sup> อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พ.ศ. 2549 (C187–Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)) see also ILO, “C187–Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006,” ([http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102843](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843)).

หลักเสรีภาพในการประมง (Freedom of Fishing) เป็นส่วนหนึ่งของหลักเสรีภาพทะเลหลวง (Freedom of High Seas) โดยได้รับการรับรองไว้ในข้อ 87 วรรคแรก (อี) ของ UNCLOS<sup>15</sup> แต่การใช้เสรีภาพในการประมงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามข้อ 116 ของ UNCLOS<sup>16</sup> ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปว่าด้วยทะเล (general international law of the sea) ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิที่จะทำการประมงในทะเลหลวงภายใต้บังคับของพันธกรณีตามสนธิสัญญา สิทธิและหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งที่ได้บัญญัติไว้ในความตกลงการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ที่อยู่ร่วมกันทั้งภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในบริเวณที่เลยและประชิดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Article 87 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982

“1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States:

- (a) freedom of navigation;
- (b) freedom of overflight;
- (c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI;
- (d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI;
- (e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2;
- (f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

<sup>16</sup> Article 116 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 :

“All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas subject to:

- (a) their treaty obligations;
- (b) the rights and duties as well as the interests of coastal States provided for, inter alia, in article 63, paragraph 2, and articles 64 to 67; and
- (c) the provisions of this section.

<sup>17</sup> Article 63 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 :

“...

2. Where the same stock or stocks of associated species occur both within the exclusive economic zone and in an area beyond and adjacent to the zone, the coastal State and the States fishing for such stocks in the adjacent area shall seek, either directly or through appropriate subregional or regional organizations, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent area.”

ชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ (highly migratory species)<sup>18</sup> ซึ่งการทำความเข้าใจดังกล่าวสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น ความตกลงทวิภาคี ความตกลงระดับอนุภูมิภาค และความตกลงระดับภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งหมายความว่าในปัจจุบันไม่มีเสรีภาพในการทำการประมงในทะเลหลวงอย่างไม่มีขีดจำกัดอีกต่อไป แต่จะต้องเป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดขึ้นโดย Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) ที่ทำหน้าที่ดูแลควบคุมและบริหารจัดการการประมงในแต่ละภูมิภาค ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

เพื่อประกอบความเข้าใจ ขอยกกรณีศึกษาเรื่อง Shrimp/Turtle case<sup>19</sup> โดยกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา (Article 609 ของกฎหมาย US Public Law 101-102) กำหนดห้ามการนำเข้ากุ้งหรือผลิตภัณฑ์จากกุ้งมายังสหรัฐอเมริกา หากรัฐผู้ส่งออกยังไม่ได้รับการรับรองว่า รัฐนั้นๆ “มีมาตรการเพื่อลดอันตรายต่อเต่าทะเล” และ “มีอัตราการตายของเต่าทะเลในระหว่างการทำประมงเทียบเท่ากับอัตราของสหรัฐอเมริกา” นอกจากนี้แล้ว เรือประมงพาณิชย์ของรัฐผู้ส่งออกมีหน้าที่ที่จะต้องติดตั้ง “เครื่องมือคัดแยกเต่า” (Turtle Excluder Devices: TED) เช่นเดียวกันกับเรือประมงของสหรัฐฯ ซึ่งมีหลายรัฐที่ไม่ได้รับการรับรองจากสหรัฐฯ กล่าวคือ อินเดีย มาเลเซีย ปากีสถาน และไทย จึงได้ร่วมกันฟ้องสหรัฐฯ ต่อองค์การระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (WTO Dispute Settlement Body) โดยในคำฟ้องระบุว่ามาตรการตาม Article 609 นี้ ขัดกับพันธกรณีที่ปรากฏใน Article XI ของ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT) ว่าด้วยการขจัดข้อจำกัดด้านปริมาณโดยทั่วไป (General Elimination of Quantitative Restrictions) โดยหลักห้ามภาคีคู่ทำการใดๆ ที่เป็นการกำหนดข้อจำกัดโควตาการอนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกผลิตภัณฑ์ ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาความขาดแคลนอย่างวิกฤติในเรื่องอาหาร การจำกัดการล้นตลาดชั่วคราวของผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกันภายในประเทศ เป็นต้น

หนึ่งในข้อกล่าวอ้างของสหรัฐฯ คือ สหรัฐฯ อ้างว่าเต่าทะเลนั้นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป ซึ่ง Article 609 นั้น เป็น “มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (measures relating to the conservation of exhaustible natural resources) ซึ่งตาม Article XX (g) นั้นอนุญาตให้รัฐภาคีสามารถใช้เป็นข้อยกเว้นพันธกรณีตาม GATT ได้ โดย Article XX (g) วางหลักว่า รัฐสามารถวางมาตรการทางการค้าได้หากพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการผลิตที่เกี่ยวข้องพันธุระทบกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจหมดไป โดยท้ายสุดองค์การอุทธรณ์

<sup>18</sup> Article 64 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982:

“1. The coastal State and other States whose nationals fish in the region for the highly migratory species listed in Annex I shall cooperate directly or through appropriate international organizations with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of such species throughout the region, both within and beyond the exclusive economic zone. In regions for which no appropriate international organization exists, the coastal State and other States whose nationals harvest these species in the region shall cooperate to establish such an organization and participate in its work.

...”

<sup>19</sup> United States–Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (1998), WT/DS58 /AB/R 12 October 1998

(Appellate Body) ได้วินิจฉัยโดยสรุปและวางหลักการในเรื่องนี้ว่า “แต่ทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไปตาม Article XX (g) GATT แม้ว่ามาตรการของสหรัฐฯ จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐอื่น แต่เมื่อมาตรการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป จึงไม่ขัดต่อพันธกรณีตาม GATT

อนึ่ง มาตรการ EU ที่เรียกร้องให้ไทยแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายโดยให้มีระบบการจัดทำเอกสาร (catch document scheme) เช่น การจัดทำสมุดบันทึกการทำประมง (Fishing logbook) ใบกำกับการซื้อขายสินค้าสัตว์น้ำ (Marine Catch Transship Document: MCTD) ตลอดจนหนังสือกำกับกำกับการจำหน่ายวัตถุดิบสัตว์น้ำนำเข้า (Imported Aquatic Animal Raw Material Movement Document: IMD) การตรวจสอบใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificated) และระบบตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) อาจจัดได้ว่าเป็น “กฎระเบียบทางเทคนิค” (technical regulations)<sup>20</sup> ที่เป็นอุปสรรคทางการค้าได้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่ามาตรการนั้นมีได้เป็นไปในลักษณะที่เลือกปฏิบัติ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดอุปสรรคอันเกินสมควรต่อรัฐอื่น ก็สามารถกระทำได้

สิ่งที่เราสามารถนำกรณีศึกษานี้มาเทียบเคียงได้กับเรื่อง IUU ที่ไทยได้รับใบเหลืองจาก EU คือประเด็นที่เรือประมงพาณิชย์ไทยจับสัตว์น้ำในทะเลหลวง โดยทำการส่งออกไปยัง EU ซึ่งเป็นตลาดรับซื้อรายใหญ่ ประเด็นคือ EU มีความชอบธรรมหรือไม่ที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จับสัตว์น้ำของไทยต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทยให้ได้รับการยอมรับตามมาตรฐานสากล มิฉะนั้น EU จะห้ามการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำที่ไทยส่งออกไปยัง EU

สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ความชอบธรรมของ EU ในการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น (intervention of other States) ซึ่งในที่นี้คือประเทศไทย โดยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง (Public International Law) รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการประกาศใช้กฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเหนือเขตอำนาจ (jurisdiction) ของรัฐตน โดยเฉพาะเหนืออาณาเขต (territory) และเหนือบุคคลทั้งหลายที่ปรากฏตัวในอาณาเขตของรัฐตนเท่านั้น<sup>21</sup> โดยสภาพแต่ละรัฐจึงไม่สามารถเข้าแทรกแซง (non-intervention) กิจกรรมใดๆ ในอาณาเขตที่รัฐอื่นมีเขตอำนาจได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดเป็นของตนเอง รัฐอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนรวม หรือ เกี่ยวพันกับเรื่องของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกัน

กฎหมายระหว่างประเทศที่จำกัดสิทธิและกำหนดพันธกรณีของแต่ละรัฐให้แสดงความรับผิดชอบร่วมกันต่อสิ่งแวดล้อมของโลกมีปรากฏหลายฉบับซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

<sup>20</sup> ตาม Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) ได้นิยามคำว่า “กฎระเบียบทางเทคนิค” (technical regulations) หมายถึง เอกสารที่กำหนดคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ รวมถึงข้อกำหนดทางการบริหารด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามโดยอาจจะรวมหรือระบุเฉพาะถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการเรียกชื่อ และการใช้สัญลักษณ์ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดฉลากที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการหรือกรรมวิธีการผลิตด้วย

<sup>21</sup> Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, 4th ed., (Oxford : Clarendon Press, 1990), pp.287–288.

เช่น พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)<sup>22</sup> และความตกลงปารีส (Paris Agreement)<sup>23</sup> เป็นความตกลงแยกต่างหาก ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships: MARPOL 73/78)<sup>24</sup> ซึ่งเป็นพันธกรณีที่มีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่เป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้น การที่ EU กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจะต้องเป็นไปตามมาตรการของ EU ซึ่งจะเป็นการจำกัดการนำเข้าสินค้าประมงจากไทยและกดดันประเทศไทยให้ต้องปฏิบัติตาม และต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามที่ EU ยื่นข้อเสนอขึ้น ถึงแม้ไทยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเนื่องจากไม่ได้เป็นพันธกรณีที่ผูกพันประเทศไทย แต่หากนำความสมดุลตัวเลขการค้าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้กับผู้ประกอบการชาวไทยมาพิจารณาประกอบ จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในตามที่ EU เสนอ

นอกจากนั้นแล้ว แนวทางที่ EU ใช้เป็นเพียงมาตรการในการป้องปราม (ชู่) เท่านั้น หากแต่ยังไม่ได้มีการบังคับให้ไทยเปลี่ยนแปลงมาตรการอย่างใด ซึ่ง การกระทำเพียงการป้องปราม (ชู่) นี้ ยังไม่ถือว่าเข้าข่ายดำเนินการผิดจากพันธกรณีของ GATT ตัวอย่างกรณี EU Regulation on IUU Fishing ซึ่งมีขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2557 EU ออกมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากกัมพูชา กินี และเบลีซ เนื่องจากเป็นสินค้าประมงผิดกฎหมายซึ่งอาจเข้าข่ายละเมิดพันธกรณีของ WTO ในเรื่องการกำหนดโควตา และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) อย่างไรก็ตาม อาจถือได้ว่าเข้าช้อยกเว้น XX ของ GATT ที่สามารถกระทำได้เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป<sup>25</sup>

## 2.3 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประมงในแง่มุมทางด้านกฎหมายภายในของไทย

หน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการด้านการประมง ไม่ว่าจะเป็น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) กระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตำรวจน้ำ) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการ

<sup>22</sup> พิธีสารเกียวโตมีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas: GHG) ซึ่งผูกพันประเทศอุตสาหกรรมให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อยร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับระดับในปี 1990 ในช่วงปี พ.ศ. 2551–2555 (ค.ศ. 2008–2012)

<sup>23</sup> ความตกลงปารีสมีเป้าหมายที่จะรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และรักษาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้น้อยลงไปอีกจนถึงต่ำกว่า 1.5 องศาเซลเซียส โดยการดำเนินการของทั้งสองฉบับนี้อาศัยหลักความเป็นธรรม (equity) และหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาด้วย ซึ่งคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละประเทศตามสภาวะการณ์ของประเทศที่แตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances)

<sup>24</sup> MARPOL 73/78 มีเป้าหมายเพื่อลดและป้องกันมลพิษที่เกิดจากการปล่อยน้ำมันและสารอื่นๆ ที่เป็นอันตรายจากเรือ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนา ประมาทเลินเล่อ หรือโดยอุบัติเหตุก็ตาม

<sup>25</sup> Table of measures and initiatives, [Online], Available from: <https://www.ictsd.org> [29 กรกฎาคม, 2560].



ต่างประเทศ ทุกฝ่ายจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงกฎหมายที่อยู่ในกรอบหน้าที่รับผิดชอบของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวง ต่างๆ ที่ถือเป็นคู่มือในทางปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือ แก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (IUU) ซึ่งมีตัวกฎหมายแม่บทหลักคือ คำสั่ง คสช.ที่ 10/2558 เป็นคำสั่งที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติเป็นพื้นฐาน

หนึ่งในประเด็นสำคัญที่ได้รับการตั้งข้อสังเกตจาก EU คือบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องการประกอบกิจกรรมประมงยังมีอัตราโทษที่เบาอยู่มาก ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ถูกกำหนดขึ้นเมื่อ 70 ปีมาแล้ว ดังนั้นหนึ่งในภารกิจเร่งด่วนของการปรับแก้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ คือการเพิ่มบทลงโทษให้มีอัตราโทษปรับที่หนักขึ้นกว่าเดิม หากเป็นโทษจำคุกให้มีบทลงโทษจำคุกหนักกว่าเดิม เพื่อไม่เพียงเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีการแก้ไขกฎหมายแม่บทในลักษณะที่ยกเครื่องใหม่ทั้งหมด กล่าวคือ เป็นพระบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งการออกพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ออกมา เป็นการออกมาอย่างเร่งด่วนทำให้มีข้อบกพร่องต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก และตัวกฎหมายเรื่องการประมงเกี่ยวเนื่องกับหลายหน่วยงาน เป็นผลทำให้ต่อมาในระยะเวลาไม่กี่สัปดาห์ ก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และยกร่างปรับปรุงใหม่เป็นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อเปิดเป็นเงื่อนไขกรณีหากต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในประเด็นใด จะได้เกิดความคล่องตัว และล่าสุดได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยประเด็นที่เป็นสาระสำคัญคือเรื่องการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว การขนถ่ายกลางทะเล ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกระบวนการของการทำการประมงพาณิชย์

## 2.4 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU โดยรัฐบาลไทย

เป็นที่สังเกตได้ว่า การยื่นเงื่อนไขขอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทย นั้น เดิม EU ยื่นข้อเสนอขอให้ปรับแก้ไขระบบกฎหมายตามเนื้อหาสาระที่ระบุไว้เพียงในข้อ 2 ข้างต้น การที่ EU เพิ่มข้อเสนอขยายวงออกไปเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้แรงงานบนเรือ การค้ามนุษย์ ซึ่งสองเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการประมง หากแต่ไม่ใช่เรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ปรากฏจากรายงาน และไต่ถามการควบคุม (IUU) โดยตรงน่าจะเป็นการกระทำที่ขัดกับ Article XI GATT กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขขึ้นมาเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาตรการของรัฐอื่น เช่น Tuna-Dolphin I Case (Mexico v. USA)<sup>26</sup> เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าปลาทูน่าจากประเทศที่ส่งออกปลาทูน่ามายังสหรัฐอเมริกา หากประเทศเหล่านั้นไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ประเทศผู้ส่งออกเหล่านั้นได้ดำเนินมาตรการปกป้องปลาโลมาตามที่กำหนดในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะพิจารณา (Panel) ได้ตัดสินว่า มาตรการจำกัดทางการค้าของสหรัฐอเมริกายังไม่ถือเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” (necessity) อีกทั้ง มาตรการตามข้อ XX (g) ของ GATT มีได้อนุญาต

<sup>26</sup> United States-Restrictions on Imports of Tuna (1991), DS21/R-39S/155

ให้ใช้อำนาจนอกราณเขต (extra-territoriality)<sup>27</sup> ซึ่งเท่ากับเป็นการวินิจฉัยว่าการที่รัฐอื่นยื่นเงื่อนไข หรือเพิ่มเงื่อนไขให้อีกรัฐดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎระเบียบภายในของตนนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรม

---

<sup>27</sup> คณะพิจารณา (Panel) ตัดสินว่า มาตรการจำกัดทางการค้าของสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ถึงเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” (necessity) ตาม Article XX (b) ดังกล่าว เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้ใช้มาตรการอื่นที่มีผลเป็นการจำกัดทางการค้าน้อยกว่าที่จะใช้มาตรการดังกล่าว Panel เห็นว่าสหรัฐอเมริกายังสามารถใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการปกป้องปลาโลมาได้แต่ก็มีได้ใช้ โดยอาจทำโดยทำเป็นความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมกับประเทศอื่นๆ และใน ส่วน Article XX (g) นั้น Panel กล่าวว่า จะต้องเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเฉพาะในรัฐที่ใช้มาตรการจำกัดทางการค้าเท่านั้น และจะต้องเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับมาตรการจำกัดการผลิตและการบริโภคภายในเขตอำนาจรัฐตนเท่านั้น GATT มีได้อนุญาตให้ใช้อำนาจนอกราณเขต (extraterritoriality) อีกทั้งการห้ามนำเข้านั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์หลัก (primarily aimed at) ในการทำให้มาตรการจำกัดผลิตและบริโภคภายในประเทศดังกล่าวได้ผล โปรดดู อัจฉรีย์ ศุภวรรณกุล, “การตีความ Article XX ภายใต้ GATT 1947 (<https://www.gotoknow.org/posts/63501> [17 กรกฎาคม 2560]).

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

หลังจากที่ไทยได้รับใบเหลืองจาก EU เป็นการเตือนเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ จนถึงปัจจุบัน ไม่เพียงแต่ภาครัฐบาลที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง แต่ยักรวมถึงภาคเอกชน ตลอดจนภาคส่วนประชาชนที่เกี่ยวข้อง ได้ปรับปรุงแนววิถีด้านการประมงของแต่ละฝ่ายเพื่อให้สามารถดำรงการประกอบกิจกรรมในภาคการประมงได้ต่อไป

ในบทนี้จะขอจำแนกการปรับปรุงบทบาทของแต่ละภาคส่วนที่สะท้อนออกมาตามที่ปรากฏดังนี้

### 3.1 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU ของภาครัฐบาล

เมื่อกิจการด้านการประมงมีความจำเป็นอยู่เองที่พื้นที่ที่จะสามารถดำเนินการประกอบกิจกรรมประมงพาณิชย์ได้ โดยมากจะอยู่นอกเขตราชอาณาจักรไทยที่ไทยเรามีอำนาจอธิปไตย ดังนั้นการจะออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำไทยจะสามารถทำได้จะต้องมีการจัดทำความตกลงด้านความร่วมมือด้านการประมงกับประเทศคู่ภาคี<sup>28</sup> ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลไทยก็ได้จัดทำความตกลงดังกล่าวนี้แล้วกับ 3 ประเทศ (ตามกล่าวในบทที่ 1 “2) กรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศ”) ปัจจุบันการประกอบกิจกรรมทางด้านการประมงพาณิชย์ ถูกบีบบังคับโดยสภาพให้การดำเนินกิจกรรมนี้ท้าทายขึ้นหากเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในทศวรรษก่อนๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติหรือสัตว์ทะเลที่มีปริมาณน้อยลง หากแต่พื้นที่ในการจับสัตว์น้ำยังคงเท่าเดิม เรือประมงพาณิชย์ลำใดมีศักยภาพในการจับปลาได้มากก็สามารถดำเนินการได้ แต่ไม่สามารถทำได้ในปัจจุบันเนื่องจากเขตพื้นที่ในทะเลหลวงซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนกลางที่ทุกชนชาติสามารถใช้ประโยชน์ในห้วงน้ำนั้นได้โดยเสรีนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ไม่ได้เสรีอย่างไม่มีขีดจำกัดอีกต่อไป หากแต่มีองค์กรระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับระหว่างกัน (Regional Fisheries Management Organizations: RFMOs) เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลควบคุมกติกาการจับสัตว์น้ำในพื้นที่ทะเลหลวงที่ตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ นี้ กล่าวคือ หากเรือประมงพาณิชย์ใดๆ ที่จะเข้าไปจับสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวนี้จะต้องเป็นสมาชิก RFMO นั้นๆ ก่อนจึงสามารถเข้าไปทำการประมงได้ กล่าวคือจะต้องได้รับอนุญาตจาก

RFMOs นั้นๆ ให้จับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่ได้รับโควตา การยอมรับพันธกรณีที่ถูกกำหนดในเขตห้วงน้ำนั้นๆ เป็นสาระสำคัญของการได้สิทธิเข้าไปทำการประมง ซึ่งปัจจุบันไทยเป็นสมาชิกใน RFMOs หลายภูมิภาค อาทิเช่น SIOFA และ IOTC

<sup>28</sup> ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2559

อย่างไรก็ดี มีเรือประมงพาณิชย์ของไทยไม่น้อยที่ไม่สามารถรอการจัดทำความตกลงทวิภาคีของภาครัฐได้<sup>29</sup> เนื่องจากต้องมีกระบวนการในการเจรจาและการจัดทำที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของไทย จึงหาวิธีเลี่ยงการนี้ โดยใช้วิธีการเปลี่ยนทะเบียนเรือประมงพาณิชย์ โดยไปจดทะเบียนเรือเป็นเรือสัญชาติอื่นแทน เพื่อให้ได้รับการสวมสิทธิที่จะเข้าไปทำการประมงในพื้นที่บริเวณที่สามารถทำประโยชน์ได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

นอกจากสภาพบังคับที่ทำให้การประมงพาณิชย์ยากขึ้นตามกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเรื่องการค้ามนุษย์<sup>30</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเชื่อมโยงกับการทำการประมงพาณิชย์ เนื่องจากแรงงานที่ใช้ในกิจการประมงพาณิชย์นั้น มีทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>31</sup> เพื่อเป็นการตัดต้นตอของปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งหนึ่งในแหล่งกำเนิดของปัญหามีที่มาจากแรงงานประมงพาณิชย์ที่ ผิดกฎหมาย รัฐบาลไทยได้ดำเนินการพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (MLC 2006)<sup>32</sup> ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญา ฉบับนี้ คือการควบคุมสภาพการทำงาน และความเป็นอยู่ของคนทำงานบนเรือ ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 7 มิถุนายน 2559 นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานเฉพาะในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ILO C188)<sup>33</sup> ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญา ด้านแรงงานประมง ฉบับนี้คือ การยกมาตรฐาน สวัสดิการการจ้างแรงงาน โดยกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานด้านการประมงที่จะได้รับไม่ว่าจะเป็นวันหยุดพักผ่อน เงินค่าจ้าง อัตราค่าจ้าง การลาป่วย ตลอดจนมาตรการด้านความปลอดภัยในระหว่างการปฏิบัติงาน ให้มีความเป็นมาตรฐานสากล ตลอดจนกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องออกมาตรการให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานกรณีมีการเลิกจ้าง การไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการสากลด้านแรงงานประมงระหว่างประเทศ

<sup>29</sup> กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2559 ข้อ 5(2)

“การขอรับใบอนุญาตทำการประมงในเขตของรัฐชายฝั่ง ต้องเป็นรัฐชายฝั่งที่ประเทศไทย มีบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการประมงกับรัฐชายฝั่งนั้น”

<sup>30</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ปรับบทนิยามของคำว่า “การบังคับใช้แรงงานและบริการ” โดยให้ความหมายกว้างมากขึ้นกว่าเดิม

<sup>31</sup> กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเรือประมง และ เพิ่มโทษมากขึ้นสำหรับการใช้แรงงานเด็ก

<sup>32</sup> MLC 2006 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ปัจจุบันมีภาคี 84 รัฐ โดยไทยเข้าเป็นภาคีด้วยการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2559 (ILO, *Maritime Labour Convention, 2006, as amended (MLC, 2006)*, [Online], Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91\\_INSTRUMENT\\_ID:312331](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91_INSTRUMENT_ID:312331) [2 August 2017]).

<sup>33</sup> ILO C188 ยังไม่มีผลใช้บังคับ โดยปัจจุบันมีภาคีเพียง 10 รัฐ และประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคี (ILO, *C188-Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)*, [Online], Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312333](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312333) [2 August 2017]).

### 3.2 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU ของภาคเอกชน

การทำงานประมงพาณิชย์ อุปสรรคที่สำคัญคือไม่เพียงแต่การที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการแสวงหาพื้นที่ต่างๆ ในทุกส่วนของมุมโลกเพื่อที่จะสามารถเข้าไปจับสัตว์น้ำได้อย่างถูกต้องเท่านั้น ยังจะต้องเผชิญกับปัญหาแรงงานในการประกอบกิจการ

การหาพื้นที่ที่จะเข้าไปทำการประมงพาณิชย์ตามกล่าวในข้อ 1 ภาคเอกชนมีข้อจำกัดด้านเวลา (ค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน ด้าน logistic ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทุกวัน) ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้ไม่สามารถรอภาครัฐดำเนินการจัดทำความตกลงระหว่างรัฐฯ ได้เรียบร้อยก่อนที่จะเข้าไปทำการประมง ภาคเอกชน บางส่วนจึงใช้วิธีเปลี่ยนสัญชาติเรือประมง (ตามกล่าวข้างต้น) ซึ่งผลที่ตามมา คือสามารถเข้าไปจับสัตว์น้ำในพื้นที่เป้าหมายได้ หากแต่ผลกระทบข้างเคียงที่มีความเสี่ยงที่เคยเกิดคือ เมื่อเกิดปัญหาว่า เรือประมงพาณิชย์นั้นๆ ถูกจับกุม หรือลูกเรือประมงพาณิชย์นั้นๆ ประสบอุบัติเหตุสูญหายหรือตาย รัฐบาลไทยจะสามารถปิดความรับผิดชอบได้หรือไม่ หรือรัฐบาลไทยสามารถเอื้อมมือให้ความคุ้มครองในฐานะรัฐที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองดูแลคนไทยได้หรือไม่ เนื่องจากในทางพฤตินัยแล้ว เรือประมงฯ ลำดังกล่าวไม่ใช่เรือประมงสัญชาติไทยอีกต่อไป (ผลจากการเปลี่ยนสัญชาติเรือ) หากแต่เจ้าของเรือฯ ที่แท้จริงในทางพฤตินัยก็คือ คนไทยที่เป็นนายทุนที่ออกเงินทุน

แรงงานด้านการประมง มากกว่าร้อยละ 90 เป็นแรงงานต่างด้าว แรงงานไทยไม่มีความสนใจที่จะทำงานด้านการประมงเนื่องจากต้องใช้เวลาออกไปอยู่กลางทะเลนาน ประกอบกับงานด้านการประมงเป็นงานหนัก เสี่ยงภัยกับภัยธรรมชาติกลางทะเล ดังนั้นกลุ่มแรงงานที่สนใจทำงานด้านนี้จะเป็นแรงงานที่พร้อมเสี่ยงและมีความอดทนสูง เงื่อนไขในการตัดสินใจคือ ต้องการรายได้เป็นหลัก สภาพการทำงานเป็นเงื่อนไขรอง ซึ่งก็คือกลุ่มแรงงานจากเมียนมาร์และกัมพูชาเป็นหลัก ทั้งนี้แรงงานเหล่านี้สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ

1) แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นแรงงานที่ได้ทำสัญญาจ้างภายใต้กฎกระทรวงแรงงาน<sup>34</sup> ซึ่งสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐานของแรงงานเหล่านี้จะได้รับการรับรองสถานะอย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>35</sup> ดังนั้นหากเกิดอุบัติเหตุ หรือการใดไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ก็จะมีผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายอย่างชัดเจน

2) แรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>36</sup> เป็นแรงงานที่ไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างภายใต้กฎกระทรวงฯ ตามกล่าวข้างต้น ดังนั้นกฎหมายไม่สามารถให้ความคุ้มครองดูแลได้ในกรณีที่เกิดปัญหา ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลพยายามที่จะควบคุมให้แรงงานกลุ่มนี้ลดจำนวนลงหรือหายไปจากกิจกรรมประมงพาณิชย์ โดยพยายามกระชับขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนแรงงานให้มีความสะดวกมากขึ้น เพื่อจูงใจนายจ้างให้มาลงทะเบียนจ้างแรงงานต่างด้าว วัตถุประสงค์ก็เพื่อที่จะสามารถทราบจำนวนตัวเลขแรงงานในภาคการประมงพาณิชย์ที่แน่นอนหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ล่าสุดการ

<sup>34</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงาน ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

<sup>35</sup> พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2559

<sup>36</sup> พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 11) มีบทลงโทษเจ้าของเรือที่ใช้คนประจำเรือโดยไม่มีหนังสือคนประจำเรือ

พิจารณาที่จะเข้าเป็นภาคีใน ILO C188 ก็จะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่ตัวกันเองก็จะทำให้ต้นทุนในการประกอบการสำหรับภาคเอกชนด้านการประมงพาณิชย์สูงขึ้น การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ นี้ก็เป็นอีก หนึ่งสัญญาณที่รัฐบาลพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ภาคการประมงพาณิชย์ไทยกลับคืนเข้าสู่ปกติให้ได้เร็วที่สุด

ประโยชน์ประการหนึ่งที่เป็นผลจากการได้รับใบเหลืองเตือนจาก EU คือ ทำให้ภาคเอกชน (ผู้จับสัตว์น้ำ) ได้เริ่มตระหนักว่า การใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างฟุ่มเฟือย จะกลายมาเป็นเหล็กแหลมที่กลับมาเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการประมงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็น วิธีการจับสัตว์น้ำ หรือการใช้เครื่องมือการจับสัตว์น้ำ อวนลาก หรือ อวนรุน ซึ่งจับเอาสัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กใหญ่ไม่เลือกฤดูกาลในการจับสัตว์น้ำ ที่ไม่เคยปล่อยช่วงหยุดเพื่อให้สัตว์น้ำได้มีเวลาในการเจริญเติบโต หรือปล่อยให้มีความยาวของการขยายพันธุ์ กล่าวโดยสรุป โจทย์ที่ภาคเอกชนไทยจะต้องปรับมาเพื่อให้อยู่รอดได้ในภาคการประมงพาณิชย์ คือ การจับสัตว์น้ำอย่างไรให้กระทบต่อวงจรการเติบโตของสัตว์น้ำให้น้อยที่สุด และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

### 3.3 การปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU ของภาคประชาชน

ห้วงสถานการณ์ขณะนี้ น่าจะเป็นช่วงที่สามารถนำเอาโอกาสนี้มาใช้ประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม หากเราเปรียบเทียบบทบาทของภาคเอกชนและภาครัฐ จะเห็นว่า

ภาคเอกชน คือ ผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ไทย ละเลยกฎเกณฑ์ ประกอบการประมงอย่างไร้กติกา แสวงหาประโยชน์จากธรรมชาติและใช้อย่างฟุ่มเฟือย มาโดยต่อเนื่อง จนทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่เคยมีอยู่อย่างมหาศาลในอ่าวไทย สูญหายลดลงไป อันเป็นเหตุที่ทำให้ต้องเดินเรือประมงพาณิชย์ออกไปไกลขึ้นเรื่อยๆ เพื่อแสวงหาพื้นที่ห้วงน้ำจับสัตว์น้ำ

ภาครัฐบาล ก็ละเลยและไม่ทันกับเหตุการณ์ ไม่ได้มีการปรับปรุงกฎ กติกา ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านการประมง ไม่ว่าจะเป็น วิธีการจับสัตว์น้ำ การควบคุมตัวเลขทะเบียนของเรือประมงพาณิชย์ การตรวจสอบเส้นทางการได้มาของสัตว์น้ำจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน

หลังจากภาคสังคม ภาคประชาชน ได้รับความถึงปัญหาจากกรณี EU ให้ใบเหลืองภาคการประมงไทยในครั้งนี้ ก็สามารถพอสรุปได้ว่าแนวทางแก้ไขปัญหาคาการประมงแบบ IUU นั้น ถูกต้อง หรือควรปรับปรุงอย่างไร ตามที่ได้ดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือ

1) มุมมองที่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขของภาครัฐ ตระหนักว่า ภาคการประมงพาณิชย์ของไทยขาดการควบคุม ทั้ง

(1) ทางกายภาพ กล่าวคือ การออกกฎกติกา วิธีการจับปลา การขึ้นทะเบียนเรือประมงพาณิชย์ รวมถึงการตรวจสอบติดตามเส้นทางการจับสัตว์น้ำของเรือประมงพาณิชย์ที่ออกนอกล่าออกทะเลไปจับปลา และ

(2) ทางเทคนิค กล่าวคือ การตรวจสอบรายได้ที่จะต้องมิตัวเลขที่สัมพันธ์กับปริมาณสัตว์น้ำที่แจ้งว่าจับได้ ซึ่งตัวเลขทั้งสองนี้ ก็จะต้องสัมพันธ์กับตัวเลขที่มีการขนถ่ายกันกลางทะเล หรือตัวเลขที่นำสัตว์น้ำมาขึ้นท่าเรือ ที่น่าสังเกตคือ การแจ้งตัวเลขรายได้จากการจับสัตว์น้ำที่กล่าวนี้ กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการนำเข้ามากล่าวถึงในการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในครั้งนี้เลย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของความโปร่งใส ในการตรวจสอบที่มาที่ไปของ

สัตว์น้ำ ดังนั้น น่าจะใช้โอกาสนี้ในการยกเครื่องภาคการประมงพาณิชย์ให้มีความโปร่งใส และเสมอภาคทัดเทียมกับภาควิชาชีพ หรือ อาชีพอื่นๆ ที่มีการแจ้งที่มาของรายรับและรายจ่าย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถทำการตรวจสอบย้อนกลับกันได้ทั้งระบบ ซึ่งไม่เพียงสามารถตรวจสอบต้นทางหรือปลายทางของสัตว์น้ำเท่านั้น ยังสามารถตรวจสอบได้ถึงที่มาของรายได้ ตัวเลขของรายได้ที่จะต้องสอดคล้องกับการรายงานนำสัตว์น้ำขึ้นท่า หรือขนถ่ายกลางทะเล กรณีมีการขนถ่ายสัตว์น้ำกลางทะเล

เมื่อภาคประมงพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ เรียกร้องสิทธิ ในการที่จะได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐในกรณีเกิดปัญหา หรือ เกิดข้อพิพาทในการจับสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะเป็น การถูกโจรสลัดปล้น หรือ กรณีถูกประเทศที่เป็นรัฐเจ้าของชายฝั่งอ้างสิทธิเหนือห้วงน้ำที่อาจจะมีข้อพิพาท ก็ควรตระหนักว่า ผู้ประกอบการเองก็มี หน้าที่ ในการที่จะต้องปฏิบัติตามกติกา มาตรการของรัฐที่ตนเรียกร้องสิทธินั้นด้วย

สำหรับภาคประมงพื้นบ้าน จากโครงการวิจัยของ รศ.ดร. เชษฐพงษ์ เมฆสัมพันธ์ และคณะ เรื่อง “การพัฒนานโยบายการจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานระบบนิเวศ-สังคม ภายใต้ธรรมชาติที่ดีเพื่อความยั่งยืนทางการประมงในพื้นที่อ่าวไทยตอนใน”<sup>37</sup> ได้รายงานถึงปัญหา จากการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงเพื่อแก้ไขปัญหา IUU ตามแผนปฏิบัติการระดับชาติ NPOA-IUU ในพื้นที่อ่าวไทยตอนในที่ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีอาชีพของการประมงพื้นบ้านในการปฏิบัติตามกฎต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้พบถึงผลของการออกกฎระเบียบที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านมีข้อจำกัดด้านการประมงที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การขออนุญาตทำการประมงพื้นบ้าน<sup>38</sup> การกำหนดขนาดของเรือยนต์ การกำหนดประเภทของเครื่องมือทำการประมง และเขตพื้นที่ในการใช้เครื่องมือการประมง<sup>39</sup> จึงเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงวิถีอาชีพของการประมงพื้นบ้านในอ่าวไทยตอนในที่เคยมีการใช้อวนลอยปลา อวนรุนเคย อวนลอยปลากุเลา และอวนลอยปลากระพงเป็นเครื่องมือในการจับปลาเป็นหลัก เปลี่ยนเป็นการใช้อวนจมนูม้าและอวนลอยกุ้งสามชั้นในการจับปูและกุ้งที่มากขึ้น ซึ่งหากคำนึงถึงการประมงในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการประมงพื้นบ้าน<sup>40</sup> บริเวณอ่าวไทยตอนในได้

2) มุมมองที่ไม่เห็นด้วย การดำเนินการมาตรการประมง ถือเป็นมาตรการภายในของไทย ซึ่งจะต้องมีอิสระในการปรับแก้ หรือไม่แก้ไข โดยใช้ดุลพินิจของเราเอง ไม่ใช่การดำเนินการแก้ไขใดๆ จากการถูกบีบบังคับไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือทางเศรษฐกิจให้ดำเนินการ

<sup>37</sup> รายงานวิจัยฉบับนี้นำเสนอในที่ประชุม “Agricultural Policy Forum: การจัดการประมงอย่างยั่งยืนในพื้นที่อ่าวไทยตอนใน” โดยสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) เมื่อวันอังคารที่ 8 สิงหาคม 2560 เวลา

13.30-16.30 น. ณ ห้องประชุม 305 ชั้น 3 อาคารบุญอินทร์มหาราช คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

<sup>38</sup> กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพื้นบ้าน พ.ศ. 2559

<sup>39</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของอวน ขนาดของเรือ วิธีที่ใช้ และบริเวณพื้นที่ในการทำการประมงที่ผู้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนเคย ที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงต้องปฏิบัติ พ.ศ. 2559

<sup>40</sup> ความยั่งยืนทางการประมง หมายถึง การมีทรัพยากรประมงให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับ “พอเพียง” ในการรักษาสอดคล้องหรือมีเสถียรภาพมากพอที่จะดำรงอาชีพประมงและสำหรับธุรกิจต่อเนื่องที่เกี่ยวข้อง และยังเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคได้ในระดับที่เหมาะสม

กล่าวคือ ภาครัฐยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการต่อรองกับฝ่าย EU มากพอ การยินยอมดำเนินการ ปฏิบัติตามคำเรียกร้องของ EU ง่ายเกินไป ถึงแม้ว่าตลาด EU เป็นตลาดใหญ่ที่ไทยส่งออกสัตว์น้ำ แต่ ก็ไม่ได้หมายความว่า EU เป็นเพียงตลาดแห่งเดียวที่ไทยเราสามารถขายสินค้าสัตว์น้ำได้ ตลาดโลกอื่น ยังมีช่องว่างมากพอทางการตลาดที่ไทยน่าจะสามารถเปิดตลาดหาช่องทางได้มากกว่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น การ หาตลาดอื่นเพิ่มเติมยังถือเป็นการเพิ่มแรงต่อรองในการเจรจากับทาง EU มากยิ่งขึ้น

### 3) ข้อสังเกตบางประการ

(1) EU มุ่งเน้นไปที่การกำหนดกฎกติกา มาตรการ สำหรับ ควบคุม เรือประมง พาณิชย์ เท่านั้นส่วนเรือประมงพื้นบ้านไม่ได้อยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์ ครึ่งนี้ ซึ่งความแตกต่างใน สาระสำคัญระหว่างเรือประมงพาณิชย์ กับ เรือประมงพื้นบ้าน คือ

- เรือประมงพาณิชย์ มุ่งหวังผลกำไรในการประกอบการเป็นที่ตั้ง ดังนั้นจะใช้ แรงงานที่จัดจ้างอย่างคุ่มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการออกเรือ ซึ่งเป็นเรือขนาดใหญ่ (10 ตันกรอส ขึ้นไป) การจับสัตว์น้ำ ก็จะต้องให้ได้ปริมาณมากที่สุด ต่อ หน่วยเวลา ซึ่งการประกอบการสุ่มเสี่ยงมากต่อ การกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และพื้นที่ที่ทำการจับปลาจะเป็นทะเลหลวง หรือ ห่างออกไปจากทะเล ชายฝั่งมากกว่า 3 ไมล์ทะเล

- เรือประมงพื้นบ้าน ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร หากแต่เป็นการดำรงชีพ วิธีแห่ง วัฒนธรรมพื้นบ้าน การใช้แรงงาน ก็จะอาศัยแรงงานคนในครอบครัว เรือมีขนาดเล็ก การจับสัตว์น้ำ ปริมาณก็เพียงเพื่อให้พอสำหรับการบริโภคในครัวเรือน หากมีเหลือจึงนำไปขาย โดยไม่ได้เน้นที่ ปริมาณ แต่เน้นที่การเหลือจากการใช้สอยของในครัวเรือน พื้นที่ที่ใช้ในการจับปลา จะอยู่ภายในทะเล อาณาเขต กล่าวคือ 3 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง

(2.) พระราชกำหนดประมง ปี พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ให้คำนิยามประมงพื้นบ้านและ ประมงพาณิชย์ ไว้ดังนี้

- “ประมงพื้นบ้าน” หมายความว่า เรือประมงที่ทำการประมงอยู่ภายในเขต ทะเลชายฝั่ง

- “ประมงพาณิชย์” หมายความว่า เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์ที่มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง ระหว่างเรือประมงพาณิชย์ กับเรือประมงพื้นบ้านแล้ว จะเห็นได้ว่าเรือประมงพื้นบ้านไม่ได้เป็นกลุ่มเรือที่สร้างปัญหาให้กับภาครัฐ ประกอบกับโดยศักยภาพของเรือประมงพื้นบ้านก็ไม่สามารถออกไปทำการประมงได้ไกลนอกเขต น่านน้ำไทย แต่เป็นการดำรงชีพตามวิถีชาวบ้าน หาเลี้ยงชีพแบบไม่ได้มุ่งหวังกำไรจากการ ประกอบการเป็นที่ตั้ง

ภาครัฐน่าจะต้องออกมาตรการเสริมเพื่อปกป้อง ควบคุม ตลอดจนคุ้มครองการดำรงชีพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในวิถีวัฒนธรรม ไม่ให้ต้องถูกรบกวนจากการปรับปรุงแก้ไข ตัวบทกฎหมายจาก หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการประมงตามที่ปรากฏ



## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากบทก่อนๆ ที่กล่าวมานั้น ก็ได้มีการเรียนได้กล่าวถึงหลักการตามกฎหมายทั้งระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของไทยที่วางมาตรฐานในการทำการประมงพาณิชย์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงพาณิชย์ของไทย ที่ได้รับใบเหลืองจาก EU ในบทสรุปนี้ จะขอคาดการณ์สถานการณ์ความอยู่รอดของผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ไทยภายใต้สถานการณ์โลกปัจจุบัน (พ.ศ. 2560)

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

จากภาพรวมที่ได้นำเสนอเรียนในบทความข้างต้นแล้ว พอสรุปได้ ว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการดำเนินการประมงพาณิชย์ ในอนาคตในวิชาชีพการประกอบการประมงพาณิชย์นี้ไม่น่าจะอยู่รอดได้ เนื่องจากพื้นที่ห้วงทะเลหลวงในการจับปลามีขีดจำกัดถูกควบคุม บริหารจัดการโดย RFMOs ไม่มีเสรีภาพในการจับสัตว์น้ำอย่างอิสระ ส่วนทะเลของรัฐชายฝั่ง มีพื้นที่คงเดิม หากแต่ปริมาณสัตว์น้ำลดลง ปริมาณประชากรโลกเพิ่มขึ้น หากทำการประมงไม่มีการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนทรัพยากรสัตว์น้ำก็จะมีเหลือเพียงพอสำหรับการบริโภค นอกจากนี้ยังมี การแข่งขันทางการตลาดไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขข้อจำกัด ข้อกีดกันทางการค้าจากประเทศผู้ซื้อ ปัจจัยเหล่านี้เองที่ผลักดันให้การทำการประมงพาณิชย์ต้องอิงกับรูปแบบที่มีมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นเกณฑ์ มาตรการกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ต้องได้รับการยอมรับจากผู้ซื้อ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวเกิดขึ้นได้ยาก การแบ่งปันผลประโยชน์ การสร้างมาตรฐานร่วมกันในกิจการประมงภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ น่าจะเป็นหนทางที่ทำให้ผู้ประกอบการประมงสามารถอยู่บนเวทีนี้ได้ต่อไป แต่สิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อย่างแน่นอนคือ การเพิ่มต้นทุนที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้สินค้าสัตว์น้ำ สินค้าทางการประมง มีราคาสูงขึ้น

ทุกวันนี้ ผู้ประกอบการมุ่งแต่จะจับสัตว์น้ำ แสงหามุมต่างๆ พื้นที่ใหม่ๆ ในทะเลหลวงที่ยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำ แม้กระทั่งโยกย้ายสัญชาติของนิติบุคคล โดยเข้าไปซื้อกิจการในนิติบุคคล (บริษัท) ที่มีสัญชาติยุโรป เพื่อเตรียมเปิดช่องทางรอดมากขึ้น หากแต่ในอีกมุมมองคือ คำว่า “การประมง” (fisheries) นั้น ไม่ได้หมายถึงแต่เรื่องของ “การจับสัตว์น้ำ” (fishing) แต่ยังหมายรวมถึง “การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ” (Aquaculture) ด้วย ดังนั้น ภาครัฐจึงควรส่งเสริมการทำการประมงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้แก่เอกชนผู้ประกอบการโดยออกกฎระเบียบกติกา ส่งเสริมและสนับสนุน การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ให้มีความสะดวกมากขึ้น เช่น การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี การให้การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ การให้สิทธิในด้านภาษีเมื่อสามารถมีรายได้ หรือการหาตลาดที่รองรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยนความรู้ และเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกับต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะเป็วิธีแนวทางที่ยั่งยืน

และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงภาคเอกชนก็มีศักยภาพเป็นที่ยอมรับของนานาชาติในด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งภาครัฐน่าจะให้การสนับสนุน รวมถึงนำจุดเด่นนี้ออกมาขยายผลให้ได้ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

บทบาทของภาครัฐที่น่าจะสามารถผลักดันได้ ก็คือ การควบคุมการจับสัตว์น้ำอย่างเคร่งครัด เช่น มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลไทยได้นำออกมาใช้ในปัจจุบัน โดยออกกฎหมายระเบียบกติกาส่งเสริม และ สนับสนุน การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ให้มีความสะดวกมากขึ้น เช่น การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี การให้การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ การให้สิทธิในด้านภาษีเมื่อสามารถมีรายได้ หรือการหาตลาดที่รองรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นวิธีแนวทางที่ยั่งยืน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กระทรวงเกษตรฯ รวมถึงภาคเอกชน ก็มีศักยภาพเป็นที่ยอมรับของนานาชาติในด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งภาครัฐน่าจะให้การสนับสนุน รวมถึงนำจุดเด่นนี้ออกมาขยายผลให้ได้ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ท้ายสุดนี้ การที่ EU ให้สถานะใบเหลืองไทยก็เพื่อเป็นการเตือน (ขู่) ให้ไทยปฏิรูปกระบวนการด้านกฎหมายไทยเกี่ยวกับการประมง โดยเฉพาะประมงพาณิชย์ นั้น ขอนำเรียนว่า สถานะทางด้านประมงของไทยน่าจะยังคงอยู่ที่ใบเหลืองนี้ โดยไม่น่าจะได้รับใบแดง เนื่องจาก EU ก็ยังต้องการให้มีการนำเข้าสินค้าสัตว์น้ำจากไทยเนื่องจากราคาไม่แพง คุณภาพเป็นที่ยอมรับ หากเทียบกับสินค้าสัตว์น้ำจากกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา หรือจากจีน ดังนั้นหาก EU พิจารณาให้ใบแดงไทย ผลก็คือ นอกจากสินค้าด้านประมงของไทยจะไม่สามารถนำเข้า EU ได้แล้ว ที่สำคัญจะทำให้ EU จะไม่สามารถ ควบคุม สั่งการให้ไทยปรับแก้ไขมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของไทยได้ตามนโยบายของ EU โดยเห็นได้จากแนวทางกดดันตามที่ปรากฏมาเป็นลำดับ ตั้งแต่เรื่อง การทำการประมงผิดกฎหมาย มาสู่ เรื่องแรงงาน เรื่องการค้ามนุษย์

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอย่างรอบด้านเป็นจำนวนมากหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นภาคีความตกลงหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างเคร่งครัด สิ่งไทยได้ดำเนินการมาทั้งหมด ก็จะมีสภาพเป็นเพียงเสือกระดาษ ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ ได้จริง ดังนั้น บทบาทที่สำคัญที่สุดของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายฯ คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดค่าผลจับสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY) ประเทศไทยไม่ได้มีการปรับค่า MSY ตามสภาพความเป็นจริงมานาน ซึ่งทำให้ค่า MSY ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของเครื่องมือการประมงและจำนวนกองเรือประมงที่มีจำนวนมากขึ้น นอกจากนี้ สภาพปัญหาเรื่องต่างๆ เช่น ปริมาณการปล่อยน้ำจืดลงทะเลมลพิษทางน้ำ สภาวะโลกร้อน อุณหภูมิในทะเลที่สามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและเจริญพันธุ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลอีกด้วย

ดังนั้น การกำหนดค่า MSY ของประเทศไทยควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยอาจนำเอาปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวไปมาเป็นตัวแปรต่อการกำหนดเป็นค่า MSY และอาจต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อาทิ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อช่วยเหลือในการกำหนดค่า MSY ให้ได้เที่ยงตรงต่อความเป็นจริงที่สุด ทั้งนี้ ค่า MSY เป็นเสมือนมาตรการที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน แต่หากไม่นำไปใช้เพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อาจกลับกลายเป็นเครื่องมือที่กลับกลายเป็นอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) ได้ และที่สำคัญคือ การกำหนดค่า MSY นี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขมาตรการที่จะไม่นำมาใช้กับการดำรงชีพวิถีพื้นบ้าน กล่าวคือ ต้องไม่กระทบต่อวิถีการประมงพื้นบ้าน

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

Donald R Roth and Tim Stephens. The International Law of the Sea. 2nd ed. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016.

Ian Brownlie. Principle of Public International Law. 4th ed. Oxford : Clarendon Press, 1990.

### เอกสารราชการ

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557.

กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2559.

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ลงวันที่ 29 เมษายน 2558.

ประกาศกรมประมง เรื่อง แผนการปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558–2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558–2562.

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงาน ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.

พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560.

พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559.

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พุทธศักราช 2482.

พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456.

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560.

### **International Instrument**

- 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.
- Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.
- Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).
- Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing.
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT).
- ILO C187–Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006.
- ILO C188–The Work in Fishing Convention, 2007.
- ILO–Maritime Labour Convention.
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78).
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
- Paris Agreement.
- Southern Indian Ocean Fisheries Agreement.
- United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982.
- United Nations Framework Convention on Climate Change.

### **Case Law**

- United States–Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (1998) (Shrimp/Turtle case), WT/DS58 /AB/R 12 October 1998.
- United States–Restrictions on Imports of Tuna (1991) (Tuna–Dolphin I Case (Mexico v. USA)), DS21/R–39S/155.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมประมง, การค้าสินค้าประมงของไทยไตรมาสแรกของปี 2560. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.fisheries.go.th/strategy/UserFiles/files/fish%208-60.pdf>.
- อัจฉรีย์ ศุภวรรธนะกุล. การตีความ Article XX ภายใต้ GATT 1947. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<https://www.gotoknow.org/posts/63501> [17 กรกฎาคม 2560].
- FAO, “Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. [Online]. Available from:  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf) [2 August 2017].
- ILO. Maritime Labour Convention, 2006, as amended (MLC, 2006). [Online]. Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91\\_INSTRUMENT\\_ID:312331](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91_INSTRUMENT_ID:312331) [2 August 2017].
- \_\_\_\_\_. C188-Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188). [Online]. Available from: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312333](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312333) [2 August 2017].
- UNTC. 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. [Online]. Available from: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-7&chapter=21&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en) [2 August 2017].

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ร้อยโท บรรพต อุชชิน
ประวัติการศึกษา	– นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – Master of Laws (LL.M.) European and International Legal Studies, Lancaster University, United Kingdom
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2532–2534 นายทหารพระธรรมนูญ กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2535–2546 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2547–2550 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปักกิ่ง พ.ศ. 2553–2555 ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการผู้ช่วยรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2560 นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปักกิ่ง